

wijs arbeid
g data zorg
onderwijs
e zekerheid
wetenschap
org welzijn
mobiliteit
jn beleids-

Het ITS maakt deel uit
van de Radboud
Universiteit Nijmegen



evaluatie, monitoring, 
effectonderzoek en data

Leerlingverzuim in beeld

Een studie naar de cijfers en registratie
van absoluut en relatief verzuim

Jos Lubberman | Ardi Mommers | Menno Wester

September 2014



Projectnummer: 34001775
Opdrachtgever: Ingrado

© 2014 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

Dit voorjaar leidde de leerplichttelling tot commotie over het gestegen absoluut en relatief verzuim. Was er nu sprake van een daadwerkelijke stijging of speelde de registratiewijze hierin een rol? Al snel bleek dat er verschillen waren in de manier van registreren tussen gemeenten. Op gemeentelijk niveau verklaarbaar, maar voor onderlinge benchmarking van gemeenten en een landelijk bruikbaar verzuimcijfer is dat problematisch. Ingrado heeft het ITS verzocht meer duidelijkheid te creëren over deze cijfers. De afgelopen maanden hebben wij daarvoor bij alle gemeenten in Nederland nagevraagd hoe ze het absoluut verzuim registreren. Ook zijn nieuwe cijfers opgevraagd. Dit heeft geleid tot een bijgesteld absoluut verzuimcijfer, alsmede meer inzicht in de wijze waarop gemeenten (en scholen) verzuim registreren. In deze rapportage worden de bevindingen teruggekoppeld, waarbij we afsluiten met enkele aanbevelingen om in de toekomst meer eenduidigheid van cijfers te kunnen borgen.

Langs deze weg willen wij iedereen van harte bedanken die aan dit onderzoek heeft meegewerkt en in het bijzonder de medewerkers bij alle gemeenten. Zonder hun inzet in deze voor hen drukke periode (vlak voor de zomervakantie) had dit rapport niet tot stand kunnen komen. Ook danken we Ingrado voor het vasthoudend nabellen van gemeenten die nog niet hadden gerespondeerd. Ten slotte gaat onze dank uit naar de voltallige begeleidingscommissie bij dit onderzoek voor hun constructieve kritiek op eerdere versies van het conceptrapport en de aanpak van het onderzoek.

Namens het projectteam,
Jos Lubberman

Nijmegen, september 2014

Inhoud

Voorwoord	iii
Managementsamenvatting	vii
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Absoluut en relatief verzuim	2
1.3 Doel en vraagstelling	3
1.4 Onderzoeksopzet	4
1.5 Leeswijzer	5
<i>Deel I - Absoluut verzuim</i>	7
2 Absoluut verzuim nader verklaard	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Potentieel absoluut verzuim	11
2.3 Toename in absoluut verzuim	13
2.3.1 De cijfers op een rij	13
2.3.2 Oorzaken voor verschillen	15
3 Naar een eenduidig cijfer voor absoluut verzuim	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Gehanteerde definities voor absoluut verzuim	20
3.3 Totstandkoming cijfers	22
3.4 Effecten van verschillen in tellingen voor cijfer absoluut verzuim 2012/2013	28
3.4.1 Overzicht definities en telwijzen	28
3.4.2 Standaarddefinitie	30
3.4.3 Wijziging van absoluut verzuimcijfer	31
3.5 Absoluut verzuimcijfers volgens ‘standaarddefinitie’	33
3.5.1 Top 6 uit de leerplichtbrief nader bekeken	36

<i>Deel II - Relatief verzuim</i>	41
4 Relatief verzuim nader verklaard	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Verzuimmeldingen in de praktijk	44
4.2.1 Fase 1: absentiesignalering	45
4.2.2 Fase 2: ondernemen van actie door de school	47
4.2.3 Fase 3: melden van verzuim aan leerplicht	49
4.2.4 Fase 4: actie en registratie door leerplicht	52
4.3 De cijfers	54
4.3.1 Leerplichttelling	54
4.3.2 Confrontatie met Verzuimloket	55
4.3.3 Nadere duiding van ontwikkelingen in relatief verzuim	56
5 Thuiszitters	59
5.1 Inleiding	59
5.2 Thuiszitters in leerplichttelling 2012/2013	60
5.3 Gemeentelijke definities thuiszitters	62
5.4 Oorzaken voor thuiszitten	64
5.5 Overige jongeren die geen onderwijs volgen	65
<i>Deel III - Conclusies en aanbevelingen</i>	69
6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	71
6.1 Inleiding	71
6.2 Bevindingen	72
6.2.1 Absoluut verzuim	72
6.2.2 Relatief verzuim	74
6.2.3 Thuiszitters	76
6.3 Conclusies	77
6.4 Aanbevelingen	78
Bijlage 1 – Beschrijving onderzoeksmethodieken	81
Bijlage 2 – Overzicht herziening absoluut verzuim per RMC	85

Managementsamenvatting

Vooraf

Deze samenvatting beschrijft het doel, de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in vogelvlucht. Daarbij zijn niet of nauwelijks nuancerende opmerkingen gemaakt. Voor dergelijke opmerkingen verwijzen wij u naar het volledige rapport en in het bijzonder de samenvatting, conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

Doel

Dit onderzoek¹ geeft inzicht in de wijze waarop de landelijke verzuimcijfers in de leerplichttelling, ook wel artikel 25-telling genoemd, tot stand komen. De doelstelling is daarbij drieledig:

1. Een kwantitatief overzicht van het *absoluut verzuim* op gemeenteniveau;
2. Een kwalitatieve analyse (waar mogelijk gekwantificeerd) over het *relatieve verzuim*;
3. Een kwalitatieve analyse van het aantal *thuiszitters*.

Bevindingen

Absoluut verzuim

Tussen 2011/2012 en 2012/2013 is het absoluut verzuim gestegen met 40 procent. Er zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat gemeenten in deze periode op grote schaal anders zijn gaan tellen of registreren. Wel is er meer aandacht voor het thema. Verder blijkt dat gemeenten erg variëren in de gehanteerde definities, afbakening en werkwijzen rond absoluut verzuim. Met behulp van een ‘standaarddefinitie’² en in samenspraak met de gemeenten, is met dit onderzoek het landelijk absoluut verzuimcijfer voor 2012/2013 bijgesteld naar 6.762 jongeren (dit was 8.974³). Ook aan dit cijfer zitten nog de nodige haken en ogen. Een alternatief om DUO het absoluut verzuim te laten ‘construeren’, is vooralsnog niet uitvoerbaar omdat DUO niet beschikt over een volledig actueel GBA-bestand. Hierdoor blijven sommige leer- en kwalificatieplichtigen buiten beeld.

Relatief verzuim

In de lange verzuimketen van vermoedelijk ongeoorloofde afwezigheid tot melding in de artikel 25-telling zijn vier risico’s onderscheiden waardoor relatief verzuim buiten beeld blijft:

- Het al dan niet signaleren van afwezigheid in de klas;
- Het al dan niet beoordelen van het verzuim als ongeoorloofd;
- Het al dan niet melden van verzuim aan leerplicht;
- Het al dan niet opnemen in de leerplichttelling van relatief verzuim (als gevolg van interpretatieverschillen tussen gemeenten over wat wel/niet moet worden gemeld).

1 Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet is opgenomen in bijlage 1.

2 Het totaal aantal leerplichtigen dat op enig moment niet ingeschreven heeft gestaan op een school en geen vrijstelling heeft, ná administratieve correcties.

3 Bron: Leerplichtbrief d.d. 20 maart 2014 (kst 26 695, nr. 95)

Diverse gemeenten zijn de afgelopen jaren anders gaan registreren. Ook is de aandacht voor relatief verzuim toegenomen. Desondanks zijn vraagtekens te zetten bij de relatief verzuimcijfers in de artikel 25-telling. Het aantal relatief verzuimers in vo en mbo in de artikel 25-telling is hoger dan het aantal gemelde personen in het Verzuimloket, terwijl vo-scholen en mbo-instellingen niet of nauwelijks rechtstreeks melden bij leerplicht.

Thuiszitters

Volgens de laatste leerplichttelling zijn er in totaal 3.789 ‘thuiszitters’. Gemeenten interpreteren dit begrip echter verschillend. Soms tellen ze absoluut verzuimers, jongeren met vrijstellingen en / of langdurig zieken mee. Daarnaast tellen sommige gemeenten thuiszitters al voor de termijn van vier weken. Naast de groep thuiszittende jongeren (thuiszitters en absoluut verzuimers) blijkt er een (vermoedelijk kleine) groep jongeren te zijn die langdurig geen school volgt. Doorgaans betreft dit jongeren met een schoolinschrijving die niet naar school kunnen en door de school worden gezien als geoorloofd verzuim (dus niet gemeld).

Conclusies

Op basis van het onderzoek zijn de volgende conclusies geformuleerd:

Absoluut verzuim

1. ‘Alles wat aandacht krijgt groeit.’ Dit verklaart ook de geconstateerde toename van het geregistreerde absoluut verzuim.
2. Het vaststellen van absoluut verzuim door DUO is (in ieder geval de komende jaren) geen begaanbare weg, zolang DUO niet beschikt over een volledig en actueel GBA-bestand.
3. De absoluut verzuimcijfers uit de leerplichttelling tussen gemeenten zijn niet vergelijkbaar door de grote variëteit in afbakening, gehanteerde definities en werkwijzen binnen gemeenten.
4. Het in dit onderzoek achterhaalde nieuwe absoluut verzuimcijfer (zijnde 6.762 verzuimers) is de best mogelijke benadering.

Relatief verzuim

5. Het relatief verzuim zelf is niet gestegen, maar de toegenomen aandacht en verbeterde registratie verklaren de stijging van het aantal meldingen.
6. Het opstellen van een vergelijkbaar en eenduidig relatief verzuimcijfer op basis van de artikel 25-telling blijkt onbegonnen werk. Er zijn diverse ‘risico’s’ waardoor verplicht te melden verzuim uiteindelijk niet wordt geregistreerd.
7. Het Verzuimloket biedt de beste mogelijkheid voor een indicatie van relatief verzuim.
8. Niet alle scholen zijn op de hoogte van de exacte regels rond de meldplicht.
9. Het Verzuimloket heeft in vo en mbo een belangrijke bijdrage geleverd aan het beter in beeld krijgen van relatief verzuim.

Thuiszitters

10. Gemeenten hanteren verschillende afbakeningen van het begrip ‘thuiszitter’, waardoor het aantal formele thuiszitters vermoedelijk lager is dan de opgegeven 3.789 leerplichtigen.

11. Er zijn jongeren die buiten beeld zijn van leerplicht en gedurende langere tijd geen onderwijs hebben gevolgd.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

Absoluut verzuim

- Stel DUO het volledige actuele GBA-bestand met alle leer- en kwalificatieplichtigen (5-18 jaar) ter beschikking.
- Stel op basis van de exacte informatiebehoefte een nieuwe definitie voor absoluut verzuim op.
- Maak zo spoedig mogelijk heldere afspraken met gemeenten en softwareleveranciers over de definitie van een absoluut verzuimer. Specificeer daarbij het aantal dagen dat iemand niet ingeschreven moet staan om geteld te worden. Vraag vervolgens al het absoluut verzuim (dus minimaal 1 dag) en het absoluut verzuim na de gespecificeerde periode (bijvoorbeeld 4 weken) op.
- Stap over op *standcijfers* op meerdere momenten in het jaar.
- Benadruk richting gemeenten het belang van de telling en het gebruik van de gekozen afbakeningen voor de landelijke artikel 25-telling.
- Zoek naar een gemeenschappelijk belang voor gemeenten en landelijke overheid voor de leerplicht telling.

Relatief verzuim

- Voer het Verzuimloket ook voor primair onderwijs in.
- Stop met het presenteren van relatief verzuimcijfers op grond van de artikel 25-telling en positioneer het Verzuimloket als de bron voor relatief verzuimcijfers.
- Registreer niet alleen ongeoorloofd verzuim van minimaal 16 uur in vier weken, maar ook geoorloofd verzuim van iedereen die (bijvoorbeeld) vier weken afwezig is als gevolg van ziekte.
- Blijf het belang van een goed verzuimbeleid op scholen benadrukken en stimuleer het toezicht hierop.

Thuiszitters

- Maak in de artikel 25-telling nogmaals duidelijk wat wel en vooral ook wat niet onder het aantal thuiszitters wordt verstaan. Tel eventueel ook het totaal aantal thuiszittende jongeren apart.

Afrondend

De aandacht voor absoluut en relatief verzuim heeft geleid tot betere registraties en aanpak van dit verzuim. De stijging van de verzuimcijfers is daarvan een logisch effect en zegt niets over een groeiend probleem. Verbeterde registraties en definities maken het mogelijk de juiste aanpak voor het verzuim te ontwikkelen. Registratie is niet het belangrijkste doel: uiteindelijk gaat het om het terugdringen van verzuim omdat ieder kind recht op onderwijs heeft.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het recht op onderwijs wordt in Nederland beschermd door de Leerplichtwet 1969. In deze wet is opgenomen dat jongeren tussen 5 en 16 jaar naar school gaan en tot 18 jaar zolang ze nog geen startkwalificatie hebben behaald. Indien een jongere deze plicht niet nakomt en ook niet beschikt over een vrijstelling tot het volgen van onderwijs, wordt gesproken over vermoedelijk ongeoorloofd verzuim van de leerling. Dit verzuim wordt door gemeenten, de uitvoerders van de Leerplichtwet, geregistreerd om zo onder meer het voortijdig schoolverlaten te kunnen bestrijden. Ook is de registratie van dit verzuim erop gericht om jongeren die niet naar school gaan - ongeacht de reden - tijdig in kaart te hebben, zodat een oplossing voor deze groep gezocht kan worden. Zeker nu de invoering van passend onderwijs per 1 augustus een feit is, zijn eenduidige cijfers over de omvang van het verzuim van cruciaal belang. Zonder deze cijfers is goede monitoring van de invoering van passend onderwijs lastig.

Onduidelijkheid over de verzuimcijfers

Jaarlijks informeert de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de Tweede Kamer in de Leerplichtbrief over het verzuim. Deze verzuimcijfers zijn gebaseerd op een de zogenoemde leerplichttelling conform artikel 25 van de Leerplichtwet die gemeenten uitvoeren. In de meest recente Leerplichtbrief d.d. 20 maart 2014 kwamen behoorlijke verschillen met voorgaande metingen naar voren. Zo is -na een eerdere daling- het absoluut verzuim tussen 2011/2012 en 2012/2013 met 40 procent gestegen, van 6.430 tot 8.974 absoluut verzuimers (bron: *Leerplichttelling 2011/2012 en 2012/2013*, DUO). Ook relatief verzuim verandert sterk, zo nam luxe verzuim in een jaar tijd met 15 procent toe.

Naar een sluitende registratie

De staatssecretaris kondigt aan dat alle gemeenten hun cijfers op orde moeten brengen en dat ze hierop aangesproken zullen worden. Analoog aan de in het verleden gevolgde VSV-werkwijze moeten cijfers worden geüniformeerd. Uniformering van cijfers is vereist om een benchmark mogelijk te maken die gemeenten en regio's de informatie en stimulansen geeft om het verzuim aan te pakken en thuiszittende jongeren een passend onderwijsaanbod te geven. Ingrado, de landelijke brancheorganisatie van leerplicht en RMC, heeft het voortouw genomen bij het duiden van de huidige cijfers en definities, alsmede bij het interpreteren van (cijfermatige) ontwikkelingen in het verzuim. Zij hebben het ITS, Radboud Universiteit Nijmegen gevraagd hierbij te ondersteunen, door bij alle gemeenten onderzoek te doen naar de gehanteerde afbakeningen en eventuele gevolgen daarvan voor de bekende verzuimcijfers. Dit onderzoek vindt plaats op basis van de cijfers over het schooljaar 2012/2013 en moet het onder meer mogelijk maken om straks - in de reguliere leerplichttelling over het schooljaar 2013/2014 - de nulsituatie rond verzuim en thuiszitten (nog) beter in kaart te brengen.

Leerplichttelling / artikel 25-telling

De leerplichttelling, of ‘artikel 25-telling’, is een jaarlijkse rapportage waarin alle Nederlandse gemeenten de cijfermatige stand van zaken wat betreft absoluut verzuim, relatief verzuim en thuiszitters doorgeven. Het gaat hierbij om leer- en kwalificatieplichtige jongeren (ook jongeren die deelnemen aan particulier onderwijs). Niet alleen wordt het aantal verzuimers per verzuimsoort gegeven, ook het aantal op school teruggekeerde jongeren, het aantal resterende verzuimers aan het eind van het jaar, specificaties naar onderwijssector en andere indicatoren van de stand van zaken worden gepresenteerd.

Het leveren van verzuimcijfers door gemeenten ten bate van de leerplichttelling is verplicht volgens artikel 25 (lid 2) van de Leerplichtwet 1969 (“*Burgemeester en wethouders doen jaarlijks een opgave aan Onze minister van de omvang en behandeling van het aan hen gemelde schoolverzuim in hun gemeente.*”) en voorziet beleidsmakers van noodzakelijke informatie. Zo volgt uit de technische bijsluiter op de website van DUO: “*Op basis van deze gegevens wil de minister inzicht krijgen in de omvang en wijze van behandeling van het ongeoorloofde schoolverzuim van leerplichtige leerlingen. Dit inzicht is noodzakelijk voor het beleid van onderwijsinstellingen en gemeenten voor het terugdringen van het schoolverzuim, evenals voor het landelijke beleid van de rijksoverheid en landelijke organisaties om het voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Om deze doelstellingen te bereiken moeten de gemeenten hun wettelijke verplichting tot het tijdig leveren van juiste en volledige informatie, nakomen.*”

Duiding cijfers en definities, geen waardeoordeel

We hechten er belang aan op te merken dat duiding van de (verschillende) door gemeenten gehanteerde verzuimdefinities en –cijfers, niet verward moet worden met het vellen van een waardeoordeel over deze definities en cijfers. Verschillen hebben immers onder meer te maken met verschillen in de informatievraag van gemeentelijke beleidsmakers en / of verschillen in de gemeentelijke (of regionale) aanpak van verzuim. Hierdoor kunnen achterliggende definities (en daaruit volgend: verzuimcijfers) en registratiemethodes op lokaal / regionaal niveau verschillend van aard zijn, teneinde zo goed mogelijk tegemoet te kunnen komen aan de eigen informatievraag en het verzuimbeleid. Desalniettemin is het zowel vanuit het oogpunt van onderlinge benchmarking van gemeenten als vanuit landelijk beleidsmatig oogpunt zinvol om deze verschillen in kaart te brengen en zo tot een vergelijkbaar verzuimcijfer te komen.

1.2 Absoluut en relatief verzuim

Als we spreken over de verzuimcijfers, maar waar hebben we het dan over? In de basis gaat het bij leerlingverzuim om twee wettelijk onderscheiden soorten, namelijk absoluut verzuim en relatief verzuim:

- **Absoluut verzuim:**
Er is sprake van absoluut verzuim wanneer de leer- of kwalificatieplichtige jongere geheel niet ingeschreven staat op een onderwijsinstelling.
- **Relatief verzuim:**
Op het moment dat de leer- of kwalificatieplichtige jongere wel ingeschreven staat op een onderwijsinstelling, maar zonder geldige reden afwezig is, is sprake van relatief verzuim. Bij

dit type verzuim kan vervolgens weer gespecificeerd worden naar bijvoorbeeld luxe verzuim⁴ en signaalverzuim⁵.

Leerplicht kan op verschillende manieren verzuim aanpakken en proberen terug te dringen. Als sprake is van een ernstig geval van verzuim, hetzij andere interventies blijken niet te werken, is het voor een leerplichtambtenaar mogelijk proces-verbaal op te maken tegen de leerling en/of de ouder/verzorger.

Thuiszitters

Een vorm van relatief verzuim die speciale aandacht verdient zijn de *thuiszitters*. Formeel is sprake van een thuiszitter als een ingeschreven leer- of kwalificatieplichtige jongere (dus nog geen 18 jaar) langer dan vier weken ongeoorloofd verzuimt. Een jongere die een vrijstelling⁶ voor de leerplicht heeft ontvangen, is volgens deze definitie geen thuiszitter. Dit geldt ook voor de groep absoluut verzuimers. Deze laatste groep wordt in de praktijk vaak ervaren als een thuiszitter. We spreken dan echter niet van een thuiszitter, maar van een *thuiszittende jongere*. Als we de bredere groep van thuiszittende jongeren in beeld willen hebben, leerplichtigen die gedurende langere tijd geen onderwijs volgen (ongeacht de oorzaak), zou je deze idealiter afleiden uit het formele aantal thuiszitters plus het aantal absoluut verzuimers. In potentie heb je dan de groep leerplichtigen waarvoor passend onderwijs een oplossing zou moeten bieden. De vrijgestelden laten we hierbij buiten beschouwing, aangezien leerplicht deze situaties heeft beoordeeld als geoorloofd verzuim.

1.3 Doel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om meer duidelijkheid te genereren over de totstandkoming van verzuimcijfers en dan met name de verschillen en overeenkomsten in registraties bij gemeenten, waarbij het van belang is dat het onderzoek zowel op landelijk als lokaal niveau een positief effect heeft op bruikbaarheid en gebruik van de cijfers. Hierbij ligt de focus in dit onderzoek op het verzuim in het schooljaar 2012/2013. Dit moet leiden tot:

- Een kwantitatief overzicht van het absoluut verzuim op gemeenteniveau met een beargumenteerde analyse;
- Een kwalitatieve analyse (waar mogelijk gekwantificeerd) van het relatieve verzuim;
- Een kwalitatieve analyse van het aantal thuiszitters die benut kan worden om de nulmeting voor de start van Passend Onderwijs op te zetten.

Deze doelstelling is vertaald in de volgende onderzoeksvragen, waarbij is aangegeven welke onderzoeksmethodiek hiervoor is benut.

4 Ongeoorloofde afwezigheid doordat men op vakantie gaat, oftewel om 'luxe redenen'.

5 Ongeoorloofde afwezigheid door achterliggende leerlingproblematiek, oftewel er wordt een 'signaal' mee afgegeven.

6 De Leerplichtwet 1969 regelt dat leerplichtigen (tijdelijk) vrijgesteld kunnen worden van de leerplicht als ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden zijn afhankelijk van het vrijstellingsartikel.

Onderzoeksvraag	Methode
1. Wat was het absoluut verzuim in 2012/2013 van iedere gemeente, uitgesplitst naar onderwijssector (kwantitatief vastgesteld)?	Enquête (tel)
a. Welke definities/varianten zijn door gemeenten gehanteerd?	Enquête (tel)
b. Wat is het absoluut verzuim als alleen uitgegaan wordt van een geschoond bestand, d.w.z. met administratieve correcties en waar geen tussenkomst van leerplicht nodig is om ze weer naar school te geleiden.	Enquête (tel)
c. Als gemeenten geen cijfers kunnen leveren, waardoor komt dat dan en wat kunnen ze wel leveren?	Interviews
d. Op welke wijze registreren gemeenten absoluut verzuim? Hoe gaan ze daarbij om met leerplichtigen die 18 jaar worden of verhuizen?	Interviews
e. Is de manier van registreren door gemeenten in de afgelopen twee jaar gewijzigd?	Enquête/interviews
2. Hoeveel thuiszitters zijn er in zowel 'formele' als brede zin en welke informatie is nodig om dit in de toekomst te kunnen monitoren?	secundaire analyse/ interviews
a. Hoeveel leerplichtigen zitten langer dan vier weken ongeoorloofd thuis?	secundaire analyse
b. Hoeveel absoluut verzuimers zijn er?	zie vraag 1
c. Zijn er leerplichtigen die thuis zitten, niet vrijgesteld zijn en niet tot één van bovenstaande categorieën behoren, maar langdurig geen onderwijs volgen? Welke typen zijn dat en hoeveel?	Interviews
3. Wat was het relatief verzuim in 2012/2013, uitgesplitst naar onderwijssector?	Secundaire analyse
a. Op welke wijze wordt relatief verzuim geregistreerd	Interviews
b. Welke mogelijkheden biedt het verzuimloket (wel/geen ziektemeldingen bv)?	Interviews
c. Zijn er verschillen in registratie en meldingen tussen gemeenten, tussen scholen en binnen scholen? Melden scholen alleen het wettelijk verplichte verzuim of meer/minder en wat melden gemeenten in de leerplichttelling?	Interviews
d. Zijn er specifieke vormen van relatief verzuim die minder/niet gemeld worden?	Interviews
e. Wanneer en hoe wordt een relatief verzuimer door gemeenten als 'thuiszitter' geregistreerd? En gaat dit bij ziekteverzuim op vergelijkbare wijze?	Interviews
f. Is de manier van melden en/of registreren door gemeenten/scholen in de afgelopen twee jaar gewijzigd?	Interviews
4. Welke aanbevelingen zijn er om de registratie van genoemde typen verzuim duurzaam te verbeteren, zodat de leerplichttelling verbeterd en gemeenten ook beschikken over betere informatie.	Interviews

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek levert zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie op, waarbij de medewerking van (vrijwel) alle gemeenten is vereist. Hiervoor is een brede onderzoeksopzet gehanteerd, bestaande uit:

- desk research;
- secundaire bestandsanalyse;
- webenquête absoluut verzuim onder alle gemeenten (respons vertegenwoordigt 98% van alle leer- en kwalificatieplichtigen in Nederland), inclusief telefonisch vervolg;
- verdiepende telefonische interviews relatief verzuim (13 gemeenten, 10 po-scholen, 10 vo-scholen en 5 mbo-instellingen).

Door de inzet van verschillende onderzoeksmethodieken kan op weloverwogen, gegronde wijze inzicht verschaft worden in de registratieprocedures rond verzuim, in gehanteerde verzuimdefi-

nities en uitgangpunten en daarmee in de totstandkoming (en bijbehorende interpretatie) van verzuimcijfers. Een uitgebreide methodische beschrijving staat in bijlage 1.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgesplitst in drie delen. Een eerste deel, bestaande uit 2 hoofdstukken, gericht op absoluut verzuim. Een tweede deel, bestaande uit 2 hoofdstukken, gericht op relatief verzuim en thuiszitters. Tot slot een derde deel waarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn beschreven.

Gemeenten in plaats van leerplichtorganisaties

In deze rapportage wordt continu gesproken over gemeenten, terwijl het survey is ingevuld door leerplichtorganisaties die soms meerdere gemeenten onder hun hoede hebben. Aangezien het uitgangspunt van deze rapportage wel de gemeente is, als verantwoordelijke voor leerplicht, en omwille van de leesbaarheid wordt ook bij de behandeling van het survey gesproken over gemeenten in plaats van het meer correcte leerplichtorganisatie.

Leerplichtigen in plaats van leer- en kwalificatieplichtigen

De Leerplichtwet maakt onderscheid tussen leerplichtigen (5-16 jaar) en kwalificatieplichtigen (jongeren van 16 en 17 die nog geen startkwalificatie hebben behaald. Dit onderzoek heeft betrekking op beide categorieën. Omwille van de leesbaarheid spreken we in de hoofdtekst alleen over leerplichtigen, terwijl we daaronder ook kwalificatieplichtigen verstaan. In de conclusies splitsen we de begrippen wel uiteen.

Deel I

Absoluut verzuim

2 Absoluut verzuim nader verklaard

2.1 Inleiding

Het identificeren van absoluut verzuim door gemeenten zou in de kern eenvoudig tot stand moeten komen. Door de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA) te koppelen aan het Basisregister Onderwijs (BRON)⁷ van DUO is duidelijk of een leerplichtige is ingeschreven. Op deze manier controleren gemeenten van alle leerplichtigen die in de gemeente wonen of ze op een school staan ingeschreven. Als er geen inschrijving is, is mogelijk sprake van absoluut verzuim. Een nadere controle is dan nodig. Is er sprake van een administratieve onvolkomenheid (bv. nog niet verwerkte inschrijving), is iemand vrijgesteld van leerplicht of is er daadwerkelijk sprake van absoluut verzuim?

Maar zo eenvoudig als hier beschreven, is de werkelijkheid niet. Een absoluut verzuimer kan gedurende het gehele jaar ontstaan (denk aan verhuizingen). Dit vraagt om regelmatige koppelingen van bestanden. Bovendien is het van belang dat de administratie op orde is om daadwerkelijk absoluut verzuim te kunnen identificeren. Zo moeten inschrijvingen op scholen zo snel mogelijk worden verwerkt. Het kunnen signaleren van absoluut verzuim is immers afhankelijk van adequaat handelen en tijdige leerlinginschrijvingen door scholen. Niet alleen rondom de zomervakantie (waarin de kans op absoluut verzuim het grootst is), maar ook op ieder ander moment in het schooljaar. Om dergelijke administratieve onvolkomenheden zoveel mogelijk tegen te gaan, zijn scholen in primair en voortgezet onderwijs sinds 1 juli 2013, en in het mbo sinds 1 januari 2014, verplicht in- en uitschrijvingen binnen zeven dagen door te geven aan BRON. DUO geeft deze wijzigingen vervolgens door aan de gemeenten die kunnen controleren op absoluut verzuim. Het effect van deze administratieve verbetering zal de komende jaren mogelijk tot uiting komen in de leerplichttellingen, maar heeft nog geen effect op de in dit rapport onderzochte periode (2012/2013).

DUO lijkt een centrale rol te kunnen spelen als het gaat om het (op landelijk niveau) geautomatiseerd in kaart brengen van absoluut verzuim. Zij kunnen zelf de BRON-gegevens koppelen aan het GBA. DUO heeft immers zicht op alle ingeschrevenen, heeft de vrijstellingen en weet of iemand wel of geen startkwalificatie heeft. Daarbij is het voor het opstellen van landelijk vergelijkbare cijfers veel efficiënter om hier via DUO inzicht in te krijgen, dan de afzonderlijke bevraging op gemeentelijk niveau. DUO beschikt echter niet over een volledige afslag van het GBA-bestand met de gegevens van *alle* leerplichtigen. Om dit hiaat op te vullen gebruikt DUO het zogeheten CIOP (het Centraal Identificatiesysteem Onderwijsgerelateerde Personen). Dit

⁷ Het Basisregister Onderwijs (BRON) bevat in- en uitschrijvingsgegevens, examen- en diplomagegevens van bekostigde instellingen in het voortgezet onderwijs en de sector beroeps- en volwasseneneducatie. Gekoppeld aan het onderwijsnummer of persoonsgebonden nummer leveren de instellingen deze gegevens elektronisch aan bij DUO. DUO registreert ze in BRON.

bestand bevat de persoonsgegevens (BSN) van iedereen die ingeschreven staat of heeft gestaan op een school en nog een 'actieve relatie' heeft met DUO. Door CIOP te koppelen aan BRON kan inzicht worden verkregen in het initiële potentieel aan absoluut verzuim⁸. Doordat DUO aangewezen is op CIOP in plaats van het GBA is het niet mogelijk een volledig cijfer voor absoluut verzuim te genereren. Er blijft een kleine maar voor absoluut verzuim relevante groep leerplichtigen buiten beeld van DUO (zie ook onderstaand kader).

CIOP-BRON

CIOP is een DUO-applicatie met alle personen (BSN en als dat ontbreekt een onderwijsnummer) die op een bepaald moment een relatie hadden met DUO (een schoolinschrijving, een financiële relatie et cetera). CIOP wordt sinds vier jaar volledig ondersteund door GBA-gegevens, dat wil zeggen dat alle jongeren waar DUO een actieve relatie mee heeft, worden voorzien van geactualiseerde gegevens vanuit het GBA. Daarnaast worden sinds de invoering van BRON vier jaar geleden jaarlijks (op 1 februari) alle personen van 3 jaar en 5 maanden tot en met 4 jaar en 5 maanden in CIOP opgenomen. Dit betekent dat een (zeer) klein deel van de 'oudere jongeren' waar DUO nooit een relatie mee heeft gehad (jongeren die nooit ingeschreven hebben gestaan op scholen en waarbij ook anderszins geen relatie mee is geweest), niet in CIOP voor komt. Dit geldt ook voor personen die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen.

Feitelijk komt het erop neer dat iedereen die nooit ingeschreven heeft gestaan op een school, geen vrijstelling heeft en ouder was dan vier jaar en 5 maanden bij hetzij de start van de jaarlijkse GBA-levering, hetzij binnenkomst in Nederland, niet in CIOP zijn opgenomen.

Van de jongeren in CIOP waar DUO géén actieve relatie meer mee heeft, stopt de gegevensverstrekking via GBA na twee jaar. Er zijn dan geen actuele gegevens meer beschikbaar. Er is voor DUO geen wettelijke grondslag om GBA-gegevens van deze groep te blijven ontvangen. Hoewel DUO in dergelijke gevallen eventueel wel over een laatst-bekend adres beschikt, is het onzeker of deze gegevens actueel zijn en wordt de persoon onder 'actuele gemeente onbekend' geschaard.

In de voor het ITS uitgevoerde bestandskoppeling tussen CIOP en BRON, teneinde het potentiële absoluut verzuim in kaart te brengen, is een deel van de jongeren om deze redenen niet aan de gemeente te koppelen (tussen de 24 en 36 procent van het totaal). Het gaat dan om jongeren die wel in de leer- of kwalificatieplichtige leeftijd vallen, maar waarbij geen actieve relatie met DUO bestaat. Voor deze jongeren is hun actuele status (woonplaats, overlijden) niet bekend.

Daarnaast maken onvolledige aangeleverde inschrijvingsgegevens van de scholen, zoals het ontbreken van een BSN of onderwijsnummer, onjuiste geboortedata of andere spellingswijze van namen, het in sommige gevallen onmogelijk koppeling te maken met een al bestaande persoon in CIOP, waardoor iemand twee keer in CIOP is opgenomen. Meestal wordt dit op aangegeven van een school of gemeente later hersteld.

Het aantal potentiële absoluut verzuimers uit de CIOP-BRON koppeling is op gemeentelijk niveau vermoedelijk een onderschatting (aangezien personen waar géén actuele relatie mee is, niet aan de gemeente gematcht kunnen worden), maar op landelijk niveau vermoedelijk een overschatting (denk aan inmiddels geëmigreerde personen waarvan geen BSN bekend was).

⁸ Hierbij kijkt DUO in principe naar potentiële vsv'ers: personen die op 1 oktober in het jaar t ingeschreven staan en op 1 oktober in het jaar t+1 niet meer. Daarbij wordt het CIOP-bestand gefilterd op 5 t/m 17-jarigen die niet in het buitenland wonen, geen vrijstelling bezitten, geen inschrijving in het niet bekostigd onderwijs (NBI) hebben, geen startkwalificatie bezitten, en vanzelfsprekend niet overleden zijn, voor zover deze gegevens bij DUO bekend zijn.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we dieper in op het potentieel (oftewel: het nog niet nader onderzochte) absoluut verzuim op basis van DUO-cijfers (paragraaf 2.2). Vervolgens analyseren we in paragraaf 2.3 de door gemeenten geregistreerde toename van absoluut verzuim tussen 2011/2012 en 2012/2013 op basis van de leerplichttellingen.

2.2 Potentieel absoluut verzuim

Op basis CIOP-BRON koppeling⁹ is het mogelijk op drie peilmomenten (1 oktober 2012, 1 april 2013 en 1 oktober 2013) een schatting te maken van het potentieel aan absoluut verzuim. Het betreft hier het *potentieel* aan absoluut verzuim, aangezien er nog geen administratieve correcties op zijn uitgevoerd die later uit onderzoek kunnen blijken. Hierbij valt te denken aan nog niet verwerkte inschrijvingen, nog niet verwerkte vrijstellingen en nog niet verwerkte verhuizingen. Het gaat om jongeren die voorkomen in CIOP en die op het moment van de koppeling met BRON geen actuele schoolinschrijving hebben. Het gesignaleerde verzuim zal op dat moment nog geregeld een overschatting zijn van het absoluut verzuim in nauwere zin (zijnde al het absoluut verzuim ná administratieve correctie). Een belangrijk verschil met de leerplichttellingen is bovendien dat de CIOP-BRON koppelingen standcijfers betreffen op specifieke datum, terwijl in de leerplichttellingen het totaal geconstateerde absoluut verzuim in het gehele schooljaar 2012/2013 is opgevraagd (stroomcijfer). Desalniettemin levert het een waardevol inzicht in de omvang van het initiële absoluut verzuim en de variaties daarin tussen gemeenten.

Het potentiële absoluut verzuim, uitgedrukt in het aantal leerplichtigen in CIOP waarvoor geen actuele schoolinschrijving in BRON gevonden is, bedraagt op de drie peilmomenten:

- 1 oktober 2012: 55.292 leerplichtigen inclusief ‘gemeente onbekend’ of 35.163 exclusief ‘gemeente onbekend’
- 1 april 2013: 47.765 leerplichtigen inclusief ‘gemeente onbekend’ of 31.316 exclusief ‘gemeente onbekend’
- 1 oktober 2013: 34.679 leerplichtigen inclusief ‘gemeente onbekend’ of 26.474 exclusief ‘gemeente onbekend’.

Het aantal personen fluctueert hierbij vanzelfsprekend sterk per gemeente. Wel kent iedere Nederlandse gemeente op de drie peilmomenten minstens één absoluut verzuimer (of beter gezegd: een potentiële absoluut verzuimer op basis van de koppeling).

Ontwikkeling initieel verzuimcijfer over peilmomenten

Zoals hiervoor beschreven, daalt het aantal mogelijke verzuimers sterk over de peilmomenten (van 55.292 via 47.765 tot 34.679 inclusief ‘gemeente’ onbekend of van 35.163 via 31.316 tot 26.474 exclusief ‘gemeente onbekend’). Enerzijds lijkt dat vanzelfsprekend, aangezien uit onderzoek naar deze jongeren tijdens een schooljaar kan blijken dat op moment van koppeling

9 Van ‘CIOP-BRON’ koppelingen is sprake als het gaat om de koppeling die *DUO* heeft uitgevoerd tussen de eigen CIOP-database en de schoolinschrijvingen in BRON. Bij de term ‘GBA-BRON’ gaat het om de koppeling die *gemeenten* uitvoeren tussen de eigen Gemeentelijke BasisAdministratie en inschrijvingen in BRON.

verouderde of onjuiste gegevens gebruikt zijn. Na correctie van deze gegevens verdwijnt de persoon dan op het volgende peilmoment. Anderzijds is de continue daling over de drie peilmomenten opvallend. Men mag immers verwachten dat met name in het begin van het schooljaar veel mogelijke verzuimers worden gesignaleerd. Het lagere aantal op 1 oktober 2013, net na de start van een nieuw schooljaar, strookt hier niet mee. Dit lijkt te wijzen op een meer structurele aanscherping van het in kaart brengen van verzuimers. Als we naar de relatieve verandering tussen 1 oktober 2012 en 1 april 2013 kijken, dan daalt dit aantal landelijk gezien met ongeveer 14 procent inclusief 'gemeente onbekend' of 11 procent exclusief 'gemeente onbekend'. Op gemeenteniveau zien we echter grote verschillen. Zo zijn er gemeenten waar het aantal als voorlopig absoluut verzuimer betitelde jongeren met twee derde daalt. Ook als we kijken naar de relatieve verandering in het aantal tussen 1 oktober 2012 en 1 oktober 2013 zijn verschillen groot. Waar het aantal landelijk daalde met ongeveer 37 procent, verdween in een grensstreekgemeente bijna al het (mogelijk) absoluut verzuim in een jaar tijd (97 procent daling).

Zoomen we in op de tien gemeenten met de grootste procentuele daling in absoluut verzuim¹⁰ dan valt op dat dit allemaal gemeenten zijn die direct aan, of in sterke nabijheid van de landsgrenzen gelegen zijn. In deze gemeenten staan doorgaans relatief veel jongeren op buitenlandse scholen ingeschreven. Doordat dergelijke inschrijvingen soms pas laat worden doorgevoerd, komen zij aanvankelijk als absoluut verzuimer naar voren. Het uitvoeren van administratieve correcties voor dergelijke jongeren en verbeteringen van inschrijvingsregistraties verklaren een hoge procentuele daling in absoluut verzuim over de verschillende peilmomenten.

Verhouding aantal mogelijk verzuimers in CIOP-BRON ten opzichte van de leerplichttelling 2012/2013

Er is een enorm verschil tussen het aantal absoluut verzuimers uit de leerplichttelling en het aantal uit de CIOP-BRON koppeling van 1 oktober 2012. Waar de leerplichttelling 2012/2013 8.974 absoluut verzuimers telt (en na aanpassing nog minder, zie hoofdstuk 3), blijkt het verzuimpotentieel op 1 oktober 2012¹¹ 55.292 personen. Zelfs als we de telling in CIOP vermindere met de jongeren waarvoor geen gemeente bekend¹² is, is het verzuimpotentieel van 35.164 vele malen groter dan het opgegeven verzuim in de artikel 25-telling. In de leerplichttelling moeten gemeenten in principe al het geconstateerde absoluut verzuim in een jaar doorgeven. Een dergelijk stroomcijfer zou naar verwachting hoger uit moeten pakken dan het standcijfer dat met de CIOP-BRON koppeling is berekend. Zeker als we bedenken dat de artikel 25-telling te maken heeft met dubbeltellingen als gevolg van het meenemen van verhuizingen en incidenten (zie ook hoofdstuk 3).

10 Let wel, het betreft hier cijfermatige vermindering van het aantal jongeren in CIOP dat geen actuele schoolinschrijving lijkt te hebben. Over de praktische, feitelijke oplossing van verzuim, oftewel terugleiding naar school, doen we hier geen uitspraken.

11 We nemen deze als uitgangspunt, aangezien dit aan het begin van het schooljaar valt waarop de leerplichttelling betrekking heeft.

12 Hetgeen legitiem lijkt, aangezien een deel van deze jongeren mogelijk niet in de leerplichttelling voorkomt, bijvoorbeeld doordat ze niet meer in Nederland woonachtig zijn. Overigens kunnen ook de gemeenten buiten beschouwing worden gelaten waarvoor wel het aantal mismatches in CIOP-BRON bekend is, maar die geen opgave in de leerplichttelling hebben. Aangezien dit een zeer beperkt aantal gemeenten is, doen we dit niet.

Als we de cijfers op gemeentelijk niveau vergelijken, valt op dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten. Er zijn gemeenten die veel meer verzuim registreren dan het potentieel verzuim op 1 oktober. Het omgekeerde komt echter vaker voor. Veel gemeenten lijken administratieve correcties uit te voeren, alvorens het verzuimcijfer in de leerplichttelling te bepalen. Het verschil tussen het aantal mogelijke absoluut verzuimers dat in CIOP-BRON naar voren komt, is namelijk veel groter dan het aantal absoluut verzuimers dat door gemeenten wordt opgegeven in de leerplichttelling. In hoofdstuk 3 komt aan de orde welke uitgangspunten gemeenten gebruiken voor de totstandkoming van het absoluut verzuimcijfer in de leerplichttelling.

Conclusie

Het koppelen van GBA-gegevens aan inschrijvingsgegevens is een mooi vertrekpunt voor het in beeld brengen van het absoluut verzuim binnen gemeenten op een specifiek meetmoment. Er is echter wel administratieve opschoning nodig alvorens deze cijfers daadwerkelijk als indicator voor absoluut verzuim geschikt zijn. Immers worden er in de leerplichttelling veel minder absoluut verzuimers geteld dan die uit de koppelingen naar voren komen.

Landelijke DUO-koppelingen tussen CIOP en BRON zijn niet geheel identiek aan de lokale koppelingen tussen GBA en BRON die gemeenten uitvoeren. Zo heeft DUO alleen de actuele gegevens van leerplichtigen waarmee het een actieve relatie heeft en wordt de koppeling uitgevoerd vanuit de leerplichtigen met een inschrijving. CIOP-BRON biedt echter wel een interessante inschatting van de omvang van absoluut verzuim voorafgaand aan onderzoek door leerplicht. Het maakt daarmee vergelijkingen tussen gemeenten mogelijk, omdat voor alle gemeenten een vergelijkbaar uitgangspunt wordt gehanteerd.

2.3 Toename in absoluut verzuim

Voordat we ingaan op de totstandkoming van de cijfers over absoluut verzuim en deze opnieuw vaststellen, komt de opvallende stijging tussen 2011/2012 en 2012/2013 aan de orde. Hiervoor benutten we voor beide jaren de gegevens uit de oorspronkelijke artikel 25-telling. Gemeenten zullen niet en masse hun afbakening van het begrip absoluut verzuim hebben gewijzigd (zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien, blijkt uit het survey inderdaad dat maar enkele gemeenten een andere definitie zijn gaan hanteren). Bovendien komen er met dit onderzoek voor 2011/2012 geen nieuwe cijfers beschikbaar. Dit neemt niet weg dat zaken als een verbeterde registratie en meer aandacht voor de thematiek wel degelijk effect kunnen en zullen hebben op de cijfers.

2.3.1 De cijfers op een rij

Het door gemeenten in de artikel 25-telling opgegeven absoluut verzuim nam tussen de schooljaren 2011/2012 en 2012/2013 met 40 procent toe: van 6.430 naar 8.974 personen. Deze toename blijkt echter niet voor alle gemeenten te gelden: er zijn grote verschillen naar RMC-regio¹³ (zie Tabel 2.1).

¹³ In de leerplichttelling over 2011/2012 konden samenwerkende gemeenten en RBL's een cijfer voor alle gemeenten tezamen doorgeven. In de telling over 2012/2013 was dit niet mogelijk en moest per individuele gemeente worden gemeld. Voorzover wij kunnen overzien heeft dit voor de RMC-indeling geen gevolgen.

Tabel 2.1 – Verschil in aantal gemelde absoluut verzuimers (2012/2013 t.o.v. 2011/2012) naar RMC-regio

	(s)bo	vso	vo	mbo	onbekend onderwijs	geen onderwijs	totaal	totaal procentueel
1 Oost-Groningen	-2	-2	-3	-2	0	0	-9	-45%
2 Noord-Groningen en Eemmond	4	1	1	0	0	0	6	300%
3 Centraal en Westelijk Groningen	-1	-2	-3	-4	-1	4	-7	-37%
4 Friesland-Noord	-10	-8	-13	0	18	1	-12	-32%
5 Zuidwest-Friesland	7	-1	12	-6	0	7	19	51%
6 De Friese Wouden	-16	-4	-12	-8	0	0	-40	-85%
7 Noord- en Midden-Drenthe	2	8	4	3	4	-7	14	93%
8 Zuidoost-Drenthe	4	0	0	1	0	0	5	250%
9 Zuidwest-Drenthe	1	0	6	1	0	0	8	-
10 IJssel-Vecht	-14	-16	48	-48	0	9	-21	-8%
11 Stedendriehoek ¹⁴	7	8	18	6	1	-35	5	12%
12 Twente	3	-6	-5	0	0	-1	-9	-15%
13 Achterhoek	3	4	-4	14	0	4	21	78%
14 Arnhem/Nijmegen	-13	-3	23	-5	-37	-31	-66	-14%
15 Rivierenland	-36	-1	8	6	-5	-8	-36	-22%
16 Eem en Vallei	-19	-6	-29	91	34	1	72	34%
17 Noordwest-Veluwe	0	0	1	0	0	3	4	-
18 Flevoland	27	-2	35	10	14	3	87	395%
19 Utrecht	-10	-6	-65	21	-3	35	-28	-10%
20 Gooi en Vechtstreek	-1	-1	-2	-1	-6	0	-11	-58%
21 Agglomeratie Amsterdam	551	100	273	48	195	59	1.226	54%
22 Westfriesland	-26	-2	-8	1	11	1	23	-42%
23 Kop van Noord-Holland	-3	0	-3	2	-3	5	-2	-17%
24 Noord-Kennemerland	-5	2	7	16	0	-5	15	60%
25 West-Kennemerland	-16	-5	-16	-1	16	18	-4	-8%
26 Zuid-Holland-Noord	-5	-7	-4	-1	0	-8	-25	-50%
27 Zuid-Holland-Oost	-10	-1	-3	0	-4	-6	-24	-73%
28 Haaglanden	-89	-12	-102	-135	-122	649	189	30%
29 Rijnmond	47	2	24	22	-159	64	0	0%
30 Zuid-Holland-Zuid	123	28	147	93	0	147	538	430%
31 Oosterschelde regio	-2	-3	-14	-25	0	0	-44	-90%
32 Walcheren	-1	1	-1	0	0	1	0	0%
33 Zeeuwsch-Vlaanderen	1	2	0	-1	1	3	6	120%
34 West-Brabant	171	64	182	58	3	295	773	623%
35 Midden-Brabant	13	12	22	17	0	-4	60	80%
36 Noordoost-Brabant	-29	10	7	-55	4	81	18	4%
37 Zuidoost-Brabant	12	-2	-8	3	9	14	28	49%
38 Gewest Noord-Limburg	-12	-10	-32	-18	-13	-5	-90	-50%
39 Gewest Limburg-Zuid	-55	-27	-63	-22	83	-15	-99	-37%
Totaal	601	115	428	81	40	1.279	2.544	40%

Bron: DUO, Leerplichttellingen 2011/2012 en 2012/2013 (bewerking ITS)

Het verschil tussen RMC-gebieden fluctueert tussen 90 procent afname in de regio Oosterschelde (oftewel 44 verzuimers minder) tot 623 procent toename in de regio West-Brabant (773 verzuimers meer dan het jaar eerder). Het valt opdat de landelijke toename voor een groot deel is toe te schrijven aan slechts enkele regio's (en daarmee aan enkele gemeenten). Zo zien we de grootste toenames in verzuim in de Agglomeratie Amsterdam (stijging van 1.226), West-

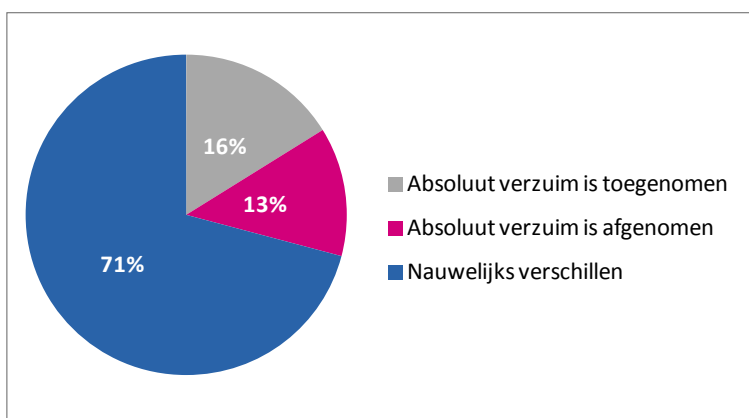
14 Regio Apeldoorn, Deventer, Zutphen.

Brabant (773) en Zuid-Holland-Zuid (538); regio's die sterk inzetten op administratieve verbetering en een intensieve aanpak van verzuim.

2.3.2 Oorzaken voor verschillen

Het is zeer onwaarschijnlijk dat de problematiek rond absoluut verzuim in de ene regio vrijwel geheel is opgelost en in de andere regio is verzevenvoudigd. Met behulp van het survey is gezocht naar verklaringen voor deze opmerkelijke landelijke verschillen. Allereerst is gevraagd of men in kan schatten of er significante verschillen zijn geweest in het aantal absoluut verzuimers tussen 2011/2012 en 2012/2013 (zie Figuur 2.1).

Figuur 2.1 – Hoe heeft het absoluut verzuim zich tussen 2011/2012 en 2012/2013 ontwikkeld? (n=223)



Bron: ITS, survey

Op basis van de leerplichttellingen 2011/2012 en 2012/2013 constateerden we grote verschillen in het absoluut verzuim tussen beide jaren. Toch geeft maar een derde van de respondenten (29%) aan dat het absoluut verzuim is toe- dan wel afgenomen. Als we de gegeven antwoorden op het survey confronteren met de feitelijk geconstateerde wijziging op grond van de leerplichttellingen, dan blijkt dat bijna twee derde (65%) van de respondenten tussen 2011/2012 en 2012/2013 een verschil had van maximaal 5 absoluut verzuimers. Verder valt op dat een deel van degenen die zegt dat het absoluut verzuim is toegenomen, volgens de artikel 25-telling te maken heeft gehad met een daling. Iets vergelijkbaars zien we bij respondenten die aangeven dat sprake is van een afname, terwijl de telling een toename laat zien.

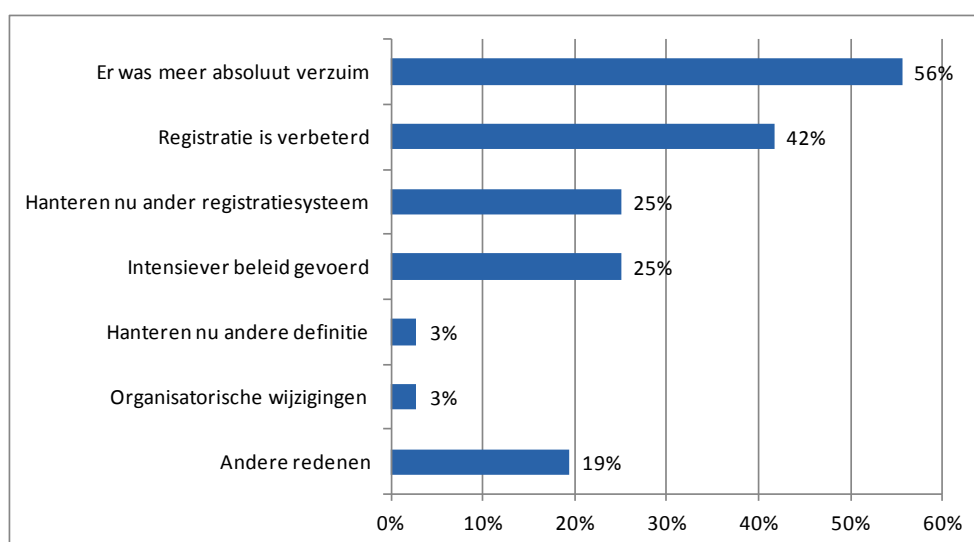
Deels vallen deze verschillen te verklaren doordat een respondent zelf een inschatting maakt van de afwijking. Een gemeente ervaart een toename van één naar drie absoluut verzuimers nauwelijks als een verschil, terwijl dit een verdrievoudiging is van het absoluut verzuim. Daarnaast zorgt een dergelijke stijging bij 100 gemeenten wel voor een totale toename van 200 verzuimers. We stellen vast dat een aantal respondenten/gemeenten geen goed zicht heeft op de cijfers in hun administratie, of althans wat betreft de cijfers zoals doorgegeven in de leerplicht-

tellingen. In de aanvullende telefonische bevraging is gecontroleerd of er daadwerkelijk geen verschil was tussen beide metingen door de verschillen uit de artikel 25-tellingen van de gemeenten over beide jaren terug te koppelen. In de gevallen waar door ons een verschil werd geconstateerd, is doorgevraagd naar de oorzaak. Niet iedere respondent kon daar een antwoord op geven. Daar waar dit wel mogelijk was, blijken de antwoorden van deze gemeenten overeen te komen met de reacties op het survey, zoals die hieronder aan bod komen.

Toename absoluut verzuim

Meer dan de helft (56%) van de respondenten die een stijging constateren, geeft aan dat er simpelweg meer absoluut verzuim was. Maar men noemt ook vaak andere redenen (zie Figuur 2.2).

Figuur 2.2 – Wat zijn de belangrijkste redenen voor de stijging in het absoluut verzuim? (n=36)



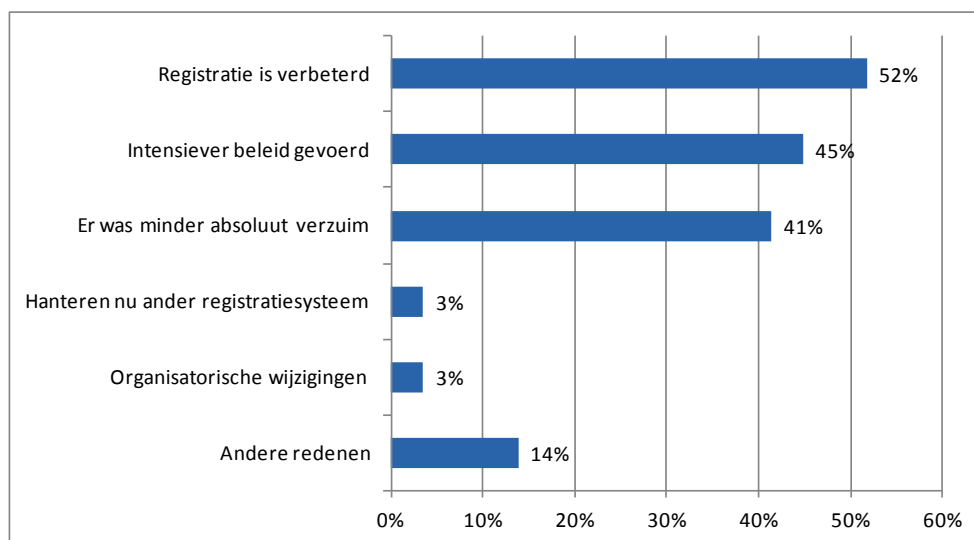
Bron: ITS, survey

Zo geven vier op de tien respondenten (42%) aan dat de toename (onder meer) toe te schrijven is aan een verbeterde registratie en geeft een kwart (25%) aan dat het hanteren van een ander registratiesysteem gevolgen heeft gehad voor de aantallen absoluut verzuimders. Bij laatstgenoemde (een nieuw registratiesysteem) hoeft daarbij niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn van een beter systeem dat meer ‘zuivere’ cijfers levert, maar kan een andere systematiek simpelweg al door een andere wijze van registreren, leiden tot veranderingen in cijfers. Een kwart (25%) van de respondenten noemt de aanpak van absoluut verzuim als oorzaak voor stijgende aantallen. Andere redenen voor de toename zijn vooral incidentele oorzaken, zoals het hanteren van een andere definitie, organisatorische wijzigingen (zoals gemeentelijke herindelingen), een toestroom van immigranten en plaatsing van kinderen bij tehuizen zonder dagbesteding.

Afname absoluut verzuim

Ruim de helft (52%) van de respondenten geeft aan dat de daling in het absoluut verzuim onder meer veroorzaakt wordt door een verbeterde registratie (zie Figuur 2.3).

Figuur 2.3 – Wat zijn de belangrijkste redenen voor de daling in het absoluut verzuim? (n=29)



Bron: ITS, survey

Ook zien we dat er door een groot deel intensiever beleid is gevoerd om verzuim aan te pakken (45%). Ruim vier op de tien respondenten (41%) geven aan dat de afname gewoonweg veroorzaakt wordt door minder verzuim. Overige redenen zijn onder meer organisatorische wijzigingen en verbeteringen op administratief gebied bij scholen (beter doorgeven van inschrijvingen).

Toe- of afname? Oorzaken komen overeen

Kijkend naar de genoemde oorzaken voor toe- of afname valt op dat oorzaken zowel bij toenames als dalingen van het verzuim worden genoemd. Uit de verdiepende gesprekken met gemeenten komt dit beeld ook naar voren

Zo kan een verbeterde registratie tot toename leiden doordat verzuimgevallen eerder en / of zuiverder uit het systeem naar voren komen. Het gebruik van de zogenaamde GBA-BRON koppeling is hiervan een voorbeeld. Dit is een systematiek die steeds meer gemeenten zijn gaan gebruiken. Met deze geautomatiseerde koppeling kunnen gemeenten in het systeem opvragen of er op een bepaald moment in de gemeente woonachtige jongeren zijn die geen schoolinschrijving hebben. Hierdoor is de leerplichtambtenaar niet langer (alleen) afhankelijk van signalen vanuit de omgeving wanneer een jongere blijkt te verzuimen. Dit leidt tot beter zicht op absoluut verzuim en verzuimers komen eerder in de cijfers naar voren. Het omgekeerde is eveneens mogelijk. Zo geven gemeenten aan dat er door verbeterde registratie minder administratieve fouten in de cijfers zitten, waardoor minder jongeren als absoluut verzuimer worden getypeerd. Een voorbeeld van een dergelijke registratieverbetering is de ingebruikname van het vrijstellin-

genregister en de aansluiting van dit register op de gemeentelijke administratie. Hierdoor worden jongeren met een vrijstelling van de leerplicht automatisch uit het systeem 'gefilterd' en komen zij in een GBA-BRON koppeling niet naar voren als (mogelijk) verzuimer.

Op dezelfde manier kan intensiever verzuimbeleid zowel leiden tot stijgingen als dalingen in het verzuim. Enerzijds kan scherper toezicht ertoe leiden dat het daadwerkelijk absoluut verzuim beter in beeld wordt gebracht, waardoor de intensievere aanpak in eerste instantie een 'onwenselijk' (vergroten) effect lijkt te hebben op de verzuimproblematiek. Anderzijds kan een scherper beleid er juist toe leiden dat er een preventieve werking van uitgaat of dat jongeren eerder en beter terug worden geleid naar school. In die gevallen neemt verzuim juist af.

Conclusie

Op gemeentelijk niveau blijkt dat de respondenten stijgingen in het absoluut verzuim tussen 2011/2012 en 2012/2013 voor een belangrijk deel verklaren door daadwerkelijk stijgend verzuim. Dalingen worden minder vaak toegeschreven aan daadwerkelijke afnames van het verzuim.

Gemeenten die aangeven dat het verzuimcijfer tussen schooljaren 2011/2012 en 2012/2013 is toegenomen, geven echter ook andere belangrijke verklaringen. Verbeterde registratie en daardoor het beter op orde zijn van cijfers (die daarmee een betere weergave geven van het 'werkelijk' verzuim) hebben invloed op de aantallen. Ook de aanpak van absoluut verzuim heeft effect op de cijfers. Zo heeft men bij een scherpere aanpak verzuimende jongeren beter en sneller in de gaten en dit verkleint een deel van het absoluut verzuim dat voorheen onzichtbaar was (of in ieder geval niet zichtbaar was in de verzuimcijfers). Hier geldt dan ook: 'alles wat aandacht krijgt groeit'.

3 Naar een eenduidig cijfer voor absoluut verzuim

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zagen we dat het verzuimcijfer tussen 2011/2012 en 2012/2013 sterk is toegenomen, maar dat hier grote regionale verschillen in bestaan. Deels is dit een daadwerkelijke stijging, maar het komt ook voort uit verbetering van registraties, intensiever verzuimbeleid en in een enkel geval het tellen van verzuim volgens een ander uitgangspunt dan in het voorafgaande schooljaar. Dit ondersteunt de bevindingen van de staatsecretaris in de Leerplichtbrief van 20 maart 2014 dat gemeenten verschillen in de registratie van absoluut verzuim. Ook de resultaten van de CIOP-BRON koppeling, inclusief de vergelijking met de leerplichttelling, geeft aanleiding voor deze gedachte. Er zijn sterke signalen dat gemeenten op verschillende manieren de cijfers rapporteren in de artikel 25-telling.

Zoals eerder gemeld, zou registratie van het absoluut verzuim in de kern een eenvoudig gegeven moeten zijn. In de leerplichttelling conform artikel 25 wordt gemeenten jaarlijks gevraagd het aantal geconstateerde absoluut verzuimers over het afgelopen schooljaar op te geven. Het gaat daarbij om het totaal aantal leerplichtigen dat in het betreffende schooljaar op enigerlei moment niet stond ingeschreven op een school terwijl daar geen vrijstelling voor is verleend. In de praktijk blijkt dit, mede door het ontbreken van een heldere afgebakende definitie in het gehanteerde formulier voor de leerplichttelling, echter niet zo eenduidig. Hierbij speelt mee dat leerplicht een gemeentelijke taak betreft, waardoor leerplicht ook op lokaal niveau verantwoording af moet leggen. Verschillen in gemeentelijk beleid rondom verzuimaanpak kunnen daarom leiden tot verschillen in de inrichting van de gemeentelijke registratie.

Verschillen in registraties op lokaal niveau zijn logisch verklaarbaar, maar bemoeilijken vergelijkingen van de verzuimcijfers voor onderlinge ‘benchmarking’ van gemeenten en het opstellen van een eenduidig landelijk cijfer. In dit hoofdstuk wordt daarom toegewerkt naar een meer eenduidig cijfer voor absoluut verzuim. Hierbij gaan we eerst in op de door gemeenten gehanteerde definities voor het registreren van absoluut verzuim (paragraaf 3.2). Vervolgens komt de wijze waarop gemeenten de absoluut verzuimers opgeven in de telling aan de orde (paragraaf 3.3). Op gemeentelijk niveau is nagegaan wat het effect is van het gebruik van verschillende werkwijzen voor de leerplichttelling (paragraaf 3.4). Ten slotte is een aangepast cijfer voor absoluut verzuim geconstrueerd (paragraaf 3.5).

De informatie in dit hoofdstuk is verkregen via het websurvey onder alle leerplichtorganisaties, aangevuld en waar nodig gewijzigd met informatie uit de telefonische verdieping.

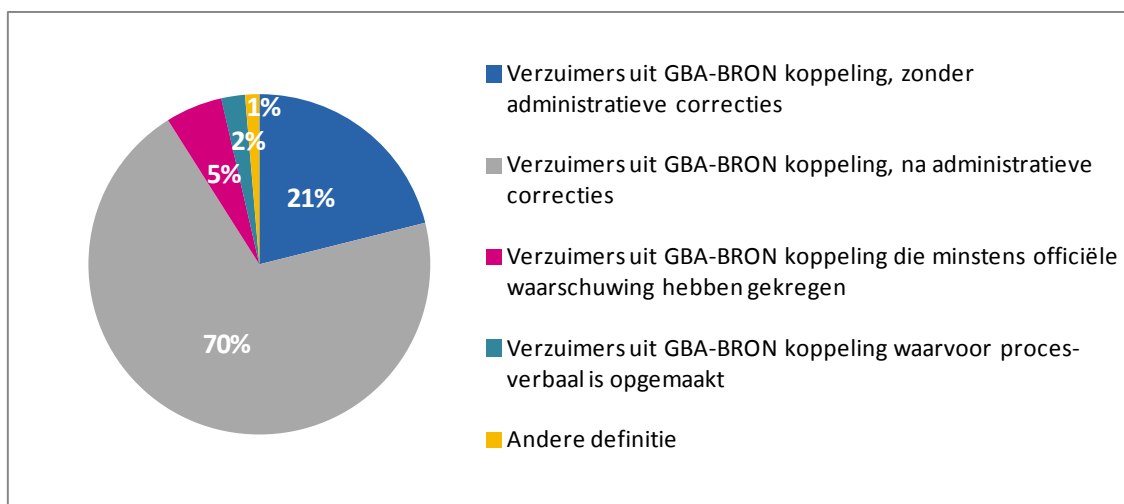
3.2 Gehanteerde definities voor absoluut verzuim

De wijze waarop de omvang van absoluut verzuim in kaart gebracht wordt gebracht, is zeker niet eenduidig. In het internetsurvey en in de aanvullende gesprekken met gemeenten is hier ruim aandacht aan geschonken. Op basis van voorstudie zijn een viertal definities geformuleerd en voorgelegd aan de gemeenten. Deze definities luiden achtereenvolgens:

- Wij tellen als absoluut verzuimer de in onze gemeente(n) ingeschreven leer- of kwalificatieplichtige die op een bepaald moment geen schoolinschrijving heeft (koppeling GBA-BRON)
- Wij tellen als absoluut verzuimer de in onze gemeente(n) ingeschreven leer- of kwalificatieplichtige die op een bepaald moment geen schoolinschrijving heeft (koppeling GBA-BRON) *en waarbij administratieve correcties zijn toegepast*
- Wij tellen als absoluut verzuimer de in onze gemeente(n) ingeschreven leer- of kwalificatieplichtige die op een bepaald moment geen schoolinschrijving heeft (koppeling GBA-BRON), *waarvoor minimaal een officiële waarschuwing is gegeven*
- Wij tellen als absoluut verzuimer de in onze gemeente(n) ingeschreven leer- of kwalificatieplichtige die op een bepaald moment geen schoolinschrijving heeft (koppeling GBA-BRON), *waarvoor proces-verbaal is opgemaakt*

Zoals verwacht hanteren gemeenten verschillende definities (zie Figuur 3.1).

Figuur 3.1 – Volgens welke definitie is in de leerplichttelling 2012/2013 opgave gedaan? (n=223)



Bron: ITS, survey

Koppeling GBA-BRON met administratieve correcties

Zeven op de tien respondenten (70%) geven aan dat het absoluut verzuimcijfer in de leerplichttelling 2012/2013 is gebaseerd op absoluut verzuimers die uit de GBA-BRON koppeling naar voren komen en waarbij administratieve correcties zijn toegepast. Een voorbeeld van een admi-

nistratieve correctie is wanneer uit de GBA-BRON koppeling blijkt dat een jongere geen actuele schoolinschrijving heeft, terwijl sprake is geweest van een schoolwisseling (zoals na verhuizing) en de nieuwe inschrijving nog niet is verwerkt in BRON. Andere voorbeelden zijn: een nog niet verwerkte verhuizing (de jongere is niet meer woonachtig in de gemeente, maar komt uit de gemeentelijke koppeling wel naar voren als verzuimer), een nog niet verwerkte vrijstelling (de jongere is vrijgesteld van inschrijvingsplicht) of een nog niet verwerkte inschrijving op een school in het buitenland. In deze situaties is de jongere aanvankelijk administratief gezien wel een absoluut verzuimer (komt immers naar voren in de gemeentelijke administratie zonder actuele schoolinschrijving), maar in de praktijk is geen sprake (geweest) van verzuim.

Koppeling GBA-BRON zonder administratieve correcties

Twee op de tien respondenten (22%) hanteren een bredere definitie. Zij geven voor de leerplichttelling alle jongeren op die uit GBA-BRON koppelingen naar voren komen als verzuimer. Hier worden voor de telling geen correcties op toegepast. Gemeenten geven aan het aantal niet te corrigeren omdat dit cijfer het aantal werkprocessen in kaart brengt. De jongeren komen op een gegeven moment uit het systeem naar voren als (mogelijk) verzuimer, waardoor er nadere inspectie nodig is door de administratie zelf (bijvoorbeeld een ondersteuner) of door een leerplichtambtenaar die contact opneemt met de ouders.

Formele waarschuwingen of processen-verbaal

Een klein deel van de respondenten (5%) geeft aan een 'nauwe' definitie te hanteren voor de absoluut verzuimcijfers in de leerplichttelling. Hun cijfer is gebaseerd op jongeren waarvoor minimaal een officiële waarschuwing aan ouders en / of de jongere is gegeven. Dit zijn jongeren die uit de GBA-BRON koppeling naar voren komen en waarbij administratieve correcties zijn toegepast. Een nog kleiner deel (2%) geeft aan dat het verzuimcijfer is gebaseerd op jongeren waarvoor proces-verbaal wegens absoluut verzuim is opgemaakt. Ook hier zijn administratieve onvolledigheden gecorrigeerd.

Andere uitgangspunten of ontbrekende verzuimgegevens

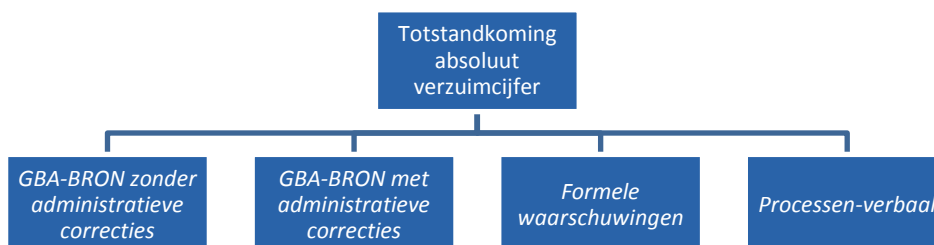
Tot slot geeft een enkele gemeente (1%) aan dat zij hun absoluut verzuimcijfer op géén van de definities (kunnen) baseren. Deze gemeenten hebben geen GBA-BRON koppeling uitgevoerd en bepalen het verzuim bijvoorbeeld aan de hand van steekproeven. Ook hanteren deze gemeenten externe signalen vanuit de omgeving.

Het aantal gemeenten dat absoluut verzuimers geautomatiseerd in beeld krijgt via GBA-BRON koppelingen, is de afgelopen jaren steeds groter geworden. De verwachting is dat het gebruiken van de GBA-BRON koppeling op den duur gemeengoed wordt. Diverse gemeenten geven in de verdiepende gesprekken aan dat zij geïnvesteerd hebben in een systeem waarmee GBA-BRON koppelingen te maken zijn. De GBA-BRON koppeling wordt als een efficiënte, weinig arbeidsintensieve manier beschouwd om verzuim in beeld te krijgen. Het is vollediger dan steekproeven en veel minder tijdrovend dan handmatige controles, ook al is de menselijke factor bij het uiteindelijke onderzoek van verzuim door de leerplichtambtenaar natuurlijk nog altijd zeer groot.

Diversiteit in gehanteerde definities

Als we de totstandkoming van het absoluut verzuimcijfer in gemeenten schematisch in kaart brengen, ziet dit er wat betreft de gehanteerde definitie als volgt uit (zie Figuur 3.2):

Figuur 3.2 – Schematisch overzicht gehanteerde definities voor totstandkoming gemeentelijk verzuimcijfer



Weliswaar hanteert een groot deel van de gemeenten dezelfde definitie (verzuimers na administratieve correcties), 30 procent van de respondenten hanteert andere definities. De vergelijkbaarheid van het verzuimcijfer tussen gemeenten lijkt daarmee in het geding te komen, hoewel het belangrijk is om ons te realiseren dat verschillen in definities nog niet per definitie betekenen dat het in kaart brengen van de doelgroep hiermee sterk verschilt. Het is immers mogelijk dat de groep verzuimers die uit de GBA-BRON koppeling naar voren komt waarbij géén administratieve correcties zijn toegepast, grotendeels of zelfs volledig overlapt met bijvoorbeeld de jongeren waarvoor uiteindelijke proces-verbaal is opgemaakt. Later in dit hoofdstuk komen we hier op terug door te analyseren in hoeverre verschillen in definities ook daadwerkelijk tot verschillen in de interpretatie van verzuimcijfers leiden. Oftewel: zou het verzuimcijfer in de leerplichttelling anders zijn als alle gemeenten vanuit dezelfde definitie zouden tellen?

Administratieve correctie: wanneer wel/niet?

Uit gesprekken met gemeenten komt naar voren dat gemeenten verschillend omgaan met de administratieve controles als het gaat om de periode waarin iemand verzuimt. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat iemand feitelijk een paar dagen absoluut verzuimer is geweest (bijvoorbeeld als gevolg van te late aanmelding door hetzij de school of leerplichtige zelf) maar dat leerplicht niet hoeft in te grijpen (leerplichtige gaat weer naar school). Veel gemeenten verwerken dit als administratieve correctie en tellen de jongere niet als absoluut verzuimer. Er zijn ook gemeenten die dit wel als absoluut verzuimer zien. Dit maakt dat de definitie van absoluut verzuimer zelf niet eenduidig is.

3.3 Totstandkoming cijfers

De gehanteerde definitie vormt de voornaamste basis voor de totstandkoming van de cijfers, maar is niet de enige. Er zijn diverse andere aspecten naast de definitiewestie van belang. Wanneer twee gemeenten dezelfde definities als uitgangspunt hanteren, maar de ene gemeente alle verzuimincidenten over het gehele jaar telt en de andere gemeente alleen het verzuim op één peilmoment in het jaar opgeeft, komt de vergelijkbaarheid alsnog in het geding. Achtereen-

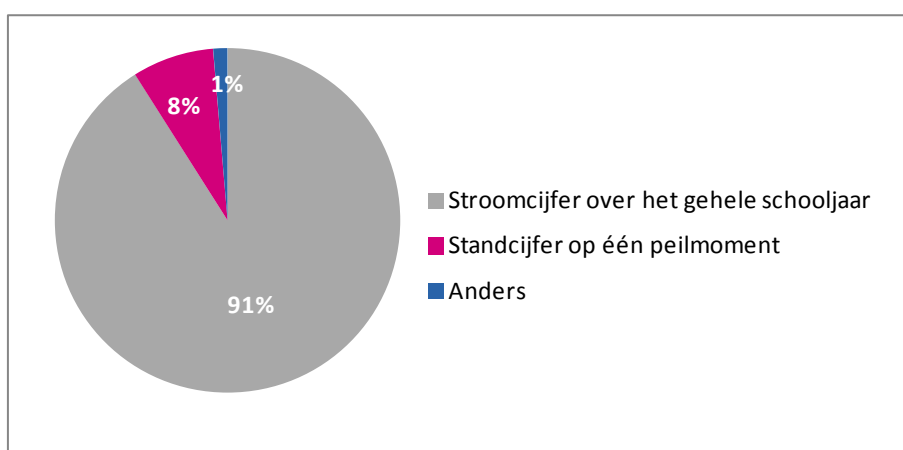
volgens analyseren we daarom of gemeenten het aantal absoluut verzuimers in de leerplichttelling 2012/2013 baseren op (1) een stroom- of standcijfer¹⁵, en (2) op het aantal incidenten (meerdere verzuimincidenten per jongere mogelijk) dan wel het aantal unieke leerplichtigen, en (3) hoe vaak het absoluut verzuim in kaart wordt gebracht (frequentie van de GBA-BRON controle).

Stroom- of standcijfer

De overgrote meerderheid van de gevallen (91%) telt al het absoluut verzuim over het gehele schooljaar voor de leerplichttelling 2012/2013. Dit komt ook overeen met de bedoeling van de artikel 25-telling.

Minder dan één op de tien respondenten (8%) hanteert een standcijfer (één peildatum in het jaar) als indicator van het absoluut verzuim (zie Figuur 3.3). De resterende één procent bestaat voornamelijk uit gemeenten die geen verzuimcijfer hebben kunnen opgeven over 2012/2013.

Figuur 3.3 – Heeft het cijfer voor de leerplichttelling 2012/2013 betrekking op stroom- of standcijfer? (n=223)

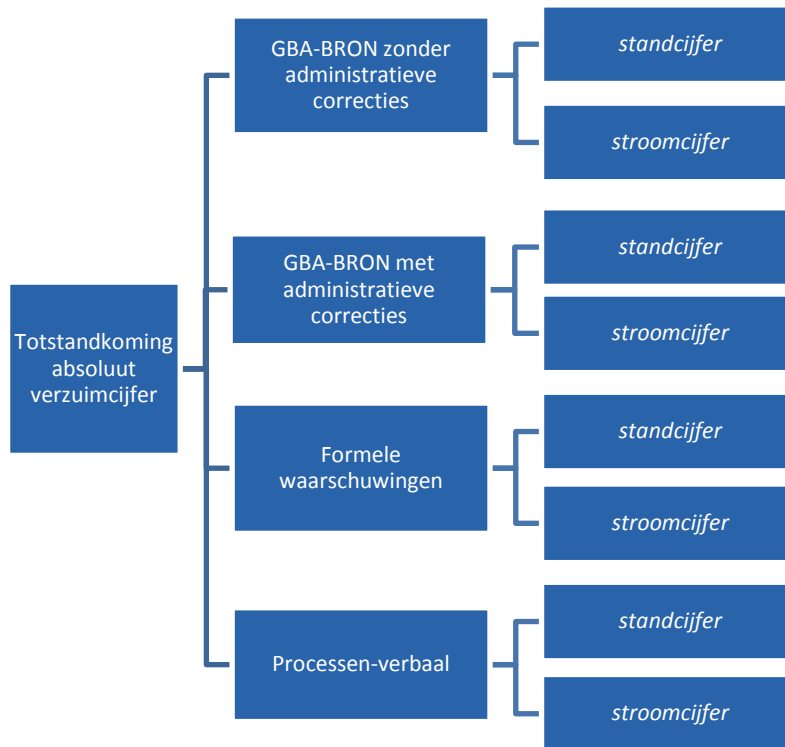


Bron: ITS, survey

De keuze voor een stroom- of standcijfer kan vanzelfsprekend invloed hebben op het absoluut verzuimcijfer voor de leerplichttelling. Worden alle verzuimers in het hele jaar geteld of wordt één dag in het jaar de actuele stand van zaken in kaart gebracht? Als we het eerdere schema over de totstandkoming van het verzuimcijfer uitbreiden met het tellen van verzuim op basis van een stroom- of standcijfer, zien we hoeveel verschillende uitgangspunten er op basis van deze twee aspecten mogelijk zijn (zie Figuur 3.4).

¹⁵ Bij een stroomcijfer wordt het gehele schooljaar in kaart gebracht, oftewel al het absoluut verzuim in dat jaar. Bij een standcijfer wordt één peilmoment (één dag in het jaar) genomen als indicator voor het verzuim.

Figuur 3.4 – Schematisch overzicht totstandkoming verzuimcijfer op basis van definities en stand- of stroomcijfer



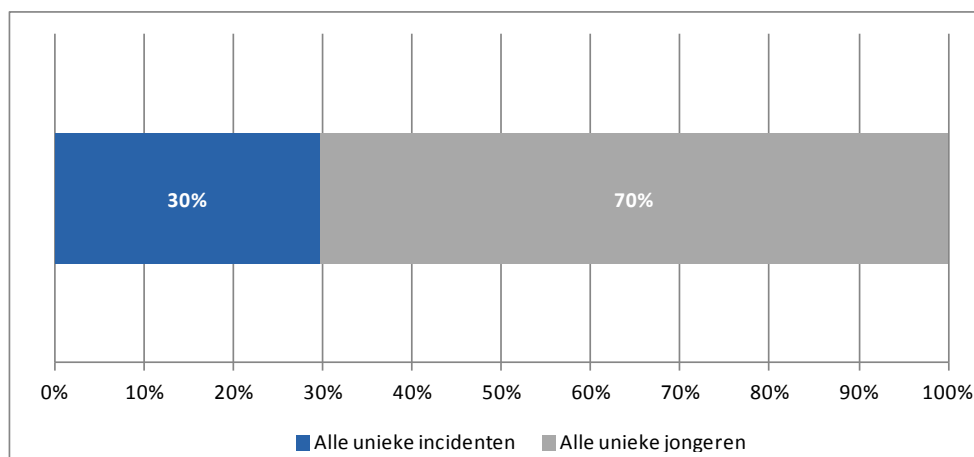
Noot: Vanwege de leesbaarheid is de figuur hier gekanteld in vergelijking met Figuur 3.2.

Incidenten of personen

Gemeenten die stroomcijfers hanteren (de overgrote meerderheid, zoals we zojuist hebben gezien) kunnen ofwel alle incidenten over het jaar tellen ofwel alle unieke personen. In het eerste geval kan een jongere die in een jaar meerdere keren als absoluut verzuimer wordt gesignaleerd ook meerdere keren worden opgegeven in de leerplichttelling. Wanneer unieke personen worden geteld zijn er binnen gemeenten geen ‘dubbelingen’ in de verzuimcijfers mogelijk.

Van de gemeenten die stroomcijfers gebruiken voor de leerplichttelling 2012/2013, geven zeven op de tien respondenten (70%) aan alleen de unieke jongeren te tellen (zie Figuur 3.5). De overige respondenten (30%) tellen alle incidenten die zich voordoen. Hoewel het tellen van incidenten dan wel jongeren niet per definitie consequenties heeft te hebben voor de verzuimcijfers van gemeenten (bijvoorbeeld als er geen absoluut verzuim is of als er geen jongeren zijn met meerdere verzuimincidenten, wat volgens de telefonische navraag meestal het geval blijkt te zijn), is dit verschil in uitgangspunt wel opvallend. De effecten van deze verschillen worden in de volgende paragraaf behandeld.

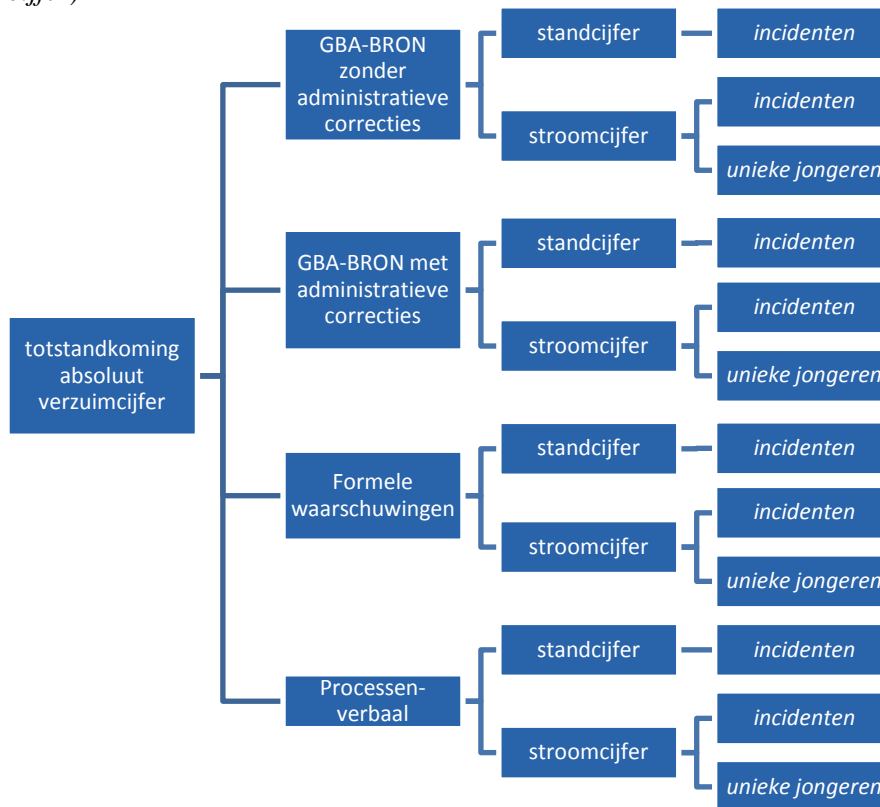
Figuur 3.5 – Heeft het cijfer voor de leerplichttelling 2012/2013 betrekking op alle incidenten of op alle unieke jongeren?(n=195)



Bron: ITS, survey

Wanneer we het eerdere schema over de totstandkoming van verzuimcijfers uitbreiden met het tellen van ofwel alle incidenten, ofwel alle unieke jongeren (voor wat betreft gemeenten die stroomcijfers leveren), zien we dat het aantal mogelijke manieren waarop het aantal absoluut verzuimers geteld wordt uiteen kan lopen (zie Figuur 3.6). In de praktijk blijken vrijwel al deze varianten bovendien voor te komen, waarbij iedere variant is afgestemd op de specifieke informatiebehoefte binnen de gemeente.

Figuur 3.6 – Schematisch overzicht totstandkoming verzuimcijfer op basis van definities, opgave van stand- of stroomcijfer en tellen van incidenten of unieke jongeren (in geval van stroomcijfer)

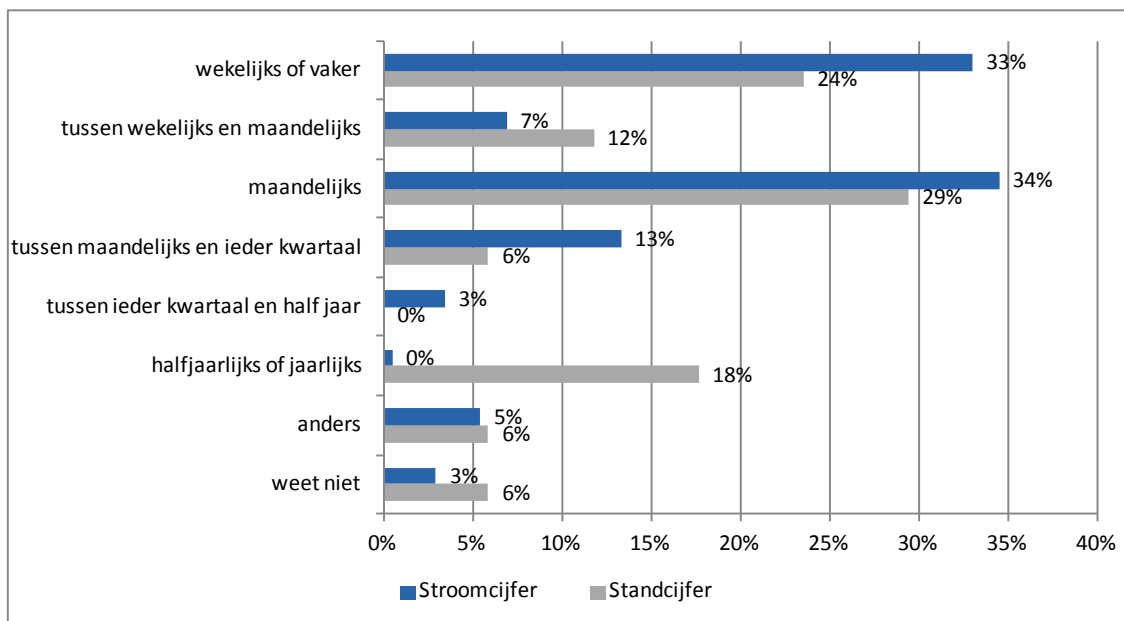


Noot: Vanwege de leesbaarheid is de figuur hier gekanteld in vergelijking met Figuur 3.2.

Frequentie van opsporing absoluut verzuim

Naast het controleren op stroom- of standcijfer en incidenten of unieke jongeren, is er nog een derde belangrijke indicator die, ondanks het op het oog hanteren van dezelfde definitie, tot aanzienlijke verschillen in het geconstateerde absoluut verzuim kan leiden: de frequentie waarmee inschrijvingscontroles (GBA-BRON koppeling) worden uitgevoerd. De kans dat absoluut verzuim wordt gesignaleerd is immers groter naarmate er ook vaker gecontroleerd wordt. Hoewel eventuele effecten van deze controlefrequentie op het aantal absoluut verzuimers in de leerplichttelling alleen van toepassing zijn op gemeenten die stroomcijfers leveren, presenteren we in Figuur 3.7 ook de controlefrequentie voor gemeenten met standcijfers. Het geeft daarmee een totaalbeeld van de variatie in het aantal opsporingspogingen van absoluut verzuim.

Figuur 3.7 – Hoe vaak werd in schooljaar 2012/2013 gecontroleerd of in de gemeente(n) woonachtige jongeren ingeschreven stonden op een school? (n=220)



Bron: ITS, survey

De frequentie van controleren varieert sterk van halfjaarlijks/jaarlijks tot wekelijks of vaker. Deze variatie zien we zowel bij gemeenten die stroomcijfers leveren als bij gemeenten die standcijfers leveren. Van de gemeenten die stroomcijfers leveren, controleert 40 procent het absoluut verzuim meerdere keren per maand. Een klein deel, drie procent, controleert minder dan eens per kwartaal.

Respondenten die ‘anders’ hebben geantwoord, geven onder andere aan geheel geen controle te hebben uitgevoerd of geen regelmaat in de controle te hebben (bijvoorbeeld steekproefsgewijs of na een extern signaal). Overigens valt bij gemeenten die standcijfers leveren op dat er vrij vaak wordt aangegeven dat men halfjaarlijks of jaarlijks controleert (19%).

Ten bate van de leesbaarheid breiden we het schema met de totstandkoming van verzuimcijfers niet uit met de controlefrequentie van absoluut verzuim. Het is echter wel voorstelbaar dat ook dit aspect invloed heeft op het uiteindelijke cijfer. Meer opsporingspogingen vergroten de kans op signalering van absoluut verzuimers. Tegelijkertijd kan men zich afvragen of verschillen in de controlefrequentie tot significante afwijkingen van het verzuimcijfer leiden.

Absoluut verzuimers die verhuizen

Uit de verdiepende telefonische gesprekken blijkt verhuizingen doorgaans zowel in de leerplichttelling van de herkomstgemeente als in de telling van de nieuwe gemeente opduiken. Althans voor wat betreft gemeenten die stroomcijfers hanteren voor de telling. In het (vrijwel onwaarschijnlijke) geval dat beide gemeenten een standcijfer hanteren, is het in principe niet mogelijk om in meerdere gemeenten tegelijk naar voren te komen.

De praktische overdracht van het dossier van de leerplichtige verloopt op verschillende manieren, zo blijkt uit de gesprekken. In de meeste gevallen lijkt een goed georganiseerde en gecommuniceerde overdracht van het dossier plaats te vinden, wanneer het een verhuizing *binnen een bepaalde regio* betreft. Dankzij de vaak nauwe contacten tussen regiogemeenten op het gebied van verzuim en voortijdig schoolverlaten is bij verhuizingen binnen de regio een ‘warme overdracht’ mogelijk.

Bij verhuizingen van jongeren met een verzuimverleden *tussen verschillende regio's* is er soms wel, soms niet sprake van een actieve overdracht. Zo zijn er herkomstgemeenten die de nieuwe gemeente actief benaderen na een verhuizing om het dossier goed over te dragen middels mondelinge toelichting of een overdrachtsrapportage. Ook komt het omgekeerde voor dat de nieuwe gemeente contact opneemt met de oude gemeente. Actieve overdracht is echter niet structureel: er zijn bijvoorbeeld herkomstgemeenten die na een verhuizing niets doen, tenzij ze zelf benaderd worden. Ook komen ‘tussenvormen’ voor. Zo zijn er herkomstgemeenten die alleen contact opnemen als ze het idee hebben dat er nog ‘winst’ te behalen is bij de jongere of als het dossier van een bepaalde zwaarte is.

Absoluut verzuimers die 18 jaar worden

Kijken we tot slot naar de werkwijze van gemeenten bij absoluut verzuimers die tijdens een schooljaar 18 jaar worden (aan de orde geweest in de aanvullende interviews), dan blijkt dat deze jongeren in de leerplichttelling over het algemeen meegeteld worden in het absoluut verzuimcijfer. Het dossier wordt hierbij doorgaans ‘warm’ overgedragen aan de afdeling of de organisatie die de RMC-functie uitvoert in de regio. Er zijn weinig signalen dat jongeren met een verzuimverleden die 18 jaar worden geheel uit beeld verdwijnen van leerplicht of RMC. Voor de registratie geldt dat men deze verzuimer meestal als opgelost indiceert, hoewel dat niet bij alle gemeenten zo is.

3.4 Effecten van verschillen in tellingen voor cijfer absoluut verzuim 2012/2013

3.4.1 Overzicht definities en telwijzen

Op basis van de geïnventariseerde verschillen in de gehanteerde definities en telwijzen, kunnen we een cijfermatig totaaloverzicht geven van alle in de praktijk voorkomende variaties in de absoluut verzuimcijfers. Bijna alle combinaties van basisdefinities met telmethoden komen voor (zie Tabel 3.1).

Tabel 3.1 – Overzicht variatie in definities en telwijzen, gebaseerd op vragenlijsten waarin zowel definitie, stroom- / stand, als incidenten / jongeren bekend is

			Aantal	Percentage
Verzuimers uit GBA-BRON koppeling, zonder administratieve correcties	Standcijfer		5	2%
	Stroomcijfer	<i>incidenten</i>	16	7%
		<i>jongeren</i>	22	10%
Verzuimers uit GBA-BRON koppeling, na administratieve correcties	Standcijfer		10	4%
	Stroomcijfer	<i>incidenten</i>	38	17%
		<i>jongeren</i>	103	46%
Verzuimers uit GBA-BRON koppeling die minstens officiële waarschuwing hebben gekregen	Standcijfer		0	0%
	Stroomcijfer	<i>incidenten</i>	3	1%
		<i>jongeren</i>	8	4%
Verzuimers uit GBA-BRON koppeling waarvoor proces-verbaal is opgemaakt	Standcijfer		1	0%
	Stroomcijfer	<i>incidenten</i>	1	0%
		<i>jongeren</i>	3	1%
Overige definities of telwijzen			13	6%
Totaal			223	100%

Bron: ITS, survey

De cijfers in de leerplichttelling komen in ruim vier op de tien gevallen (46%) tot stand door uitvoering van GBA-BRON koppelingen waarbij administratieve correcties zijn toegepast, waarbij een stroomcijfer wordt gegeven en waarbij de unieke personen worden geteld. In mindere mate (17%) wordt het cijfer gebaseerd op GBA-BRON koppelingen met administratieve correcties waarbij een stroomcijfer over alle incidenten wordt gegeven. De derde meest voorkomende methodiek (10%) betreft het tellen van absoluut verzuim op basis van GBA-BRON koppelingen zónder administratieve correcties, waarbij een stroomcijfer gehanteerd wordt en alleen de unieke jongeren geteld worden.

Mogelijke effecten van verschillende definities en telwijzen

Er bestaan de nodige verschillen in de uitgangspunten van gemeenten bij het opgeven van het absoluut verzuimcijfer in de leerplichttelling. Deze verschillende uitgangspunten leiden ertoe dat de eigen cijfers relevant en bruikbaar zijn op het eigen lokale niveau, maar onderling moeilijk vergelijkbaar zijn. Hierdoor zijn ze zowel vanuit benchmark-perspectief als vanuit landelijk beleidsperspectief moeilijk interpreteerbaar. Het is immers waarschijnlijk dat (een deel van) de cijfers zoals opgegeven in de leerplichttelling 2012/2013 anders zouden zijn als er iedereen dezelfde (onderling vergelijkbare) ‘standaarddefinitie’ hanteert voor de leerplichttelling.

Administratiesystemen

De informatiebehoefte op lokaal niveau kan zoals gezegd verschillen met die op landelijk niveau. Het tegemoet komen aan beide behoeften is daarom soms moeilijk, onder meer omdat gemeenten administratiesystemen gebruiken die met een bepaald doel zijn ontwikkeld. In bepaalde gevallen, met name bij grotere gemeenten, zijn registratiesystemen zelfs specifiek op de betreffende gemeente aangepast om zo goed mogelijk te komen aan de lokale informatiebehoefte. In een inventarisatie onder gemeenten zijn tien systemen naar voren gekomen, waarvan er

zes veelvuldig worden gebruikt. Uit een door Ingrado uitgevoerde belronde onder verschillende softwareleveranciers, blijkt dat het in deze systemen meestal mogelijk is om verzuimcijfers te genereren ten bate van de leerplichttelling, zij het met een gemeentelijke invalshoek. Naast deze lokale invalshoek, geven leveranciers aan Ingrado aan dat het opgeven van landelijk verzuimcijfers ook bemoeilijkt wordt door onduidelijkheid over de exacte wens vanuit de landelijke overheid. Diverse ontwikkelaars van administratiesystemen spreken de nadrukkelijke wens uit om de exacte informatiebehoefte vanuit de landelijke overheid te weten te krijgen. Enkel door die informatievraag scherp te hebben, kunnen de ontwikkelaars de software aanpassen om in de behoefte van landelijke beleidsmakers te voorzien. Ook maakt dit zinvolle ‘benchmarking’ tussen gemeenten mogelijk. Overigens geven leveranciers aan dat er wel ruimte moet blijven om ook invulling te kunnen geven aan de lokale informatiebehoefte.

3.4.2 Standaarddefinitie

In samenspraak met de opdrachtgever is een ‘standaarddefinitie’ opgesteld voor de registratie van absoluut verzuim. Deze ‘standaarddefinitie’ met specifieke telmethodiek ten bate van de leerplichttelling luidt als volgt:

Methodiek totstandkoming vergelijkbaar cijfer bij gebruik ‘standaarddefinitie’

1. Potentiële groep ‘absoluut verzuimers’ identificeren via GBA-BRON koppeling (vergelijking gemeente-inschrijving met schoolinschrijving)
2. Uitvoeren van administratieve correcties, zoals:
 - selecteren jongeren van 5 t/m 17 jaar
 - correcties voor jongeren met een startkwalificatie
 - correcties voor jongeren overleden in schooljaar
 - correcties voor jongeren verhuisd naar buitenland
 - correcties voor jongeren verhuisd naar andere gemeente
 - correcties voor jongeren die na verhuizing ingeschreven blijven op hun oude school
 - correcties voor jongeren die reeds een vrijstelling hebben
 - correcties voor jongeren met inschrijving in het niet bekostigd onderwijs (NBI)
 - correcties voor jongeren met inschrijving in het buitenland
 - correcties waarbij de inschrijving niet bekend was in leerplichtregistratie/ niet doorgegeven aan BRON
3. Contact vanuit leerplicht met jongere / ouders om administratieve onvolledigheden te achterhalen. Hierbij wordt níét bedoeld: tussenkomst van leerplicht(ambtenaren) en jongeren om verzuimers terug naar school te leiden

Andere definitie hoeft niet tot aanpassing van het cijfer te leiden

Als we deze methodiek toepassen op het overzicht van de gehanteerde definities en telwijzen, zoals we in Tabel 3.1 hebben gezien, dan kunnen we vaststellen dat 46 procent van de respondende gemeenten aangeeft de ‘standaarddefinitie’ reeds te hanteren. Zij geven immers aan ad-

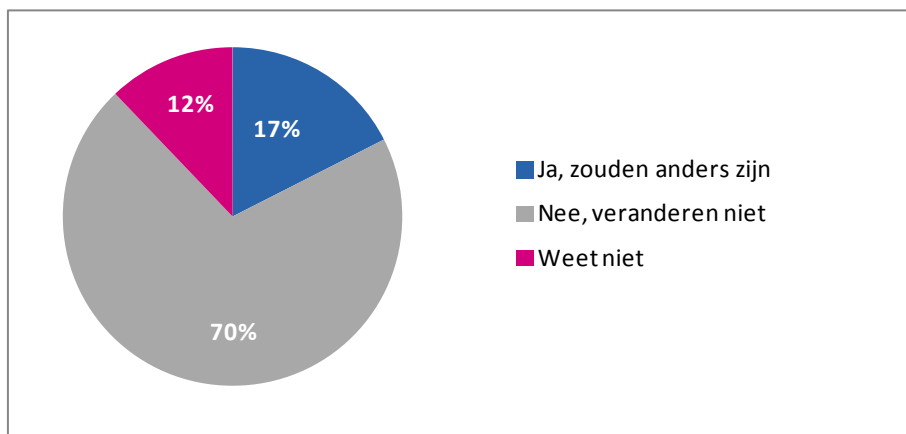
ministratieve correcties op GBA-BRON koppelingen uit te voeren, waarbij ze al het getelde verzuim in het schooljaar meenemen en alleen de unieke jongeren tellen. Tegenover deze 46 procent staat 54 procent van de responderende organisaties die een andere telmethode hebben toegepast op de leerplichttelling 2012/2013. Als we uitgaan van de ‘standaarddefinitie’ zouden we voor de 54 procent die er een andere methodiek op nahoudt mogen verwachten dat een nieuwe blik op het verzuimcijfer noodzakelijk is. Dit betekent echter níét dat het opgegeven verzuimcijfer ook per definitie aangepast zou worden. Er is bijvoorbeeld géén aanpassing van de cijfers nodig, wanneer er algeheel geen absoluut verzuim was. Er is ook geen aanpassing van de cijfers nodig als er een bredere definitie gehanteerd wordt (bijvoorbeeld verzuim zonder correcties), maar dit dezelfde ‘doelgroep’ betreft als de groep absoluut verzuimers volgens de ‘standaarddefinitie’ (de groep absoluut verzuimers vóór administratieve correcties is dezelfde als de groep ná correcties, met andere woorden: er is geen correctie nodig gebleken). Omgekeerd hoeft een ‘nauwe’ definitie (zoals tellen van waarschuwingen of aantallen proces-verbaal) niet altijd tot een ander cijfer te leiden, bijvoorbeeld als jongeren die na administratieve correcties uit de GBA-BRON koppeling naar voren komen meteen per definitie een waarschuwing of proces-verbaal krijgen (en er geen verschil is in het aantal jongeren dat na administratieve correcties uit GBA-BRON naar voren komt en het aantal jongeren met een waarschuwing of proces-verbaal).

3.4.3 Wijziging van absoluut verzuimcijfer

Zeven op de tien respondenten (70%) geven aan dat de aantallen op basis van de ‘standaarddefinitie’ niet zouden veranderen (zie Figuur 3.8). Bijna twee op de tien (17%) geven aan dat de aantallen wél gewijzigd zouden worden en ongeveer één op de tien (12%) weet het niet. Van deze laatste categorie is sprake als men normaliter niet de ‘standaarddefinitie’ hanteert, maar niet in kan schatten of het tellen volgens deze ‘standaarddefinitie’ ook daadwerkelijk andere aantallen zou opleveren. Denk aan cijfers die niet op de gewenste manier uit het registratiesysteem te halen zijn en waarbij men geen inschatting kan maken of er verschillen zouden ontstaan. Ook wordt bij ‘weet niet’ incidenteel genoemd dat de cijfers afgelopen jaar niet op orde waren, maar dat het niet te achterhalen is of het zou wijzigen.

Overigens valt op dat eveneens 70 procent van de organisaties die niet de ‘standaarddefinitie’ hanteren, ook na telefonische controle voor zover er contact plaats heeft kunnen vinden, aangeeft dat de aantallen niet zouden wijzigen. Het lijkt – zoals eerder al aangegeven – inderdaad niet zo te zijn dat een nieuwe blik op de cijfers (volgens de ‘standaarddefinitie’) per definitie andere aantallen oplevert.

Figuur 3.8 – Is het verzuimcijfer in uw gemeente(n) op basis van ‘standaarddefinitie’ anders dan de opgave in de leerplichttelling 2012/2013? (n=223)



Bron: ITS, survey

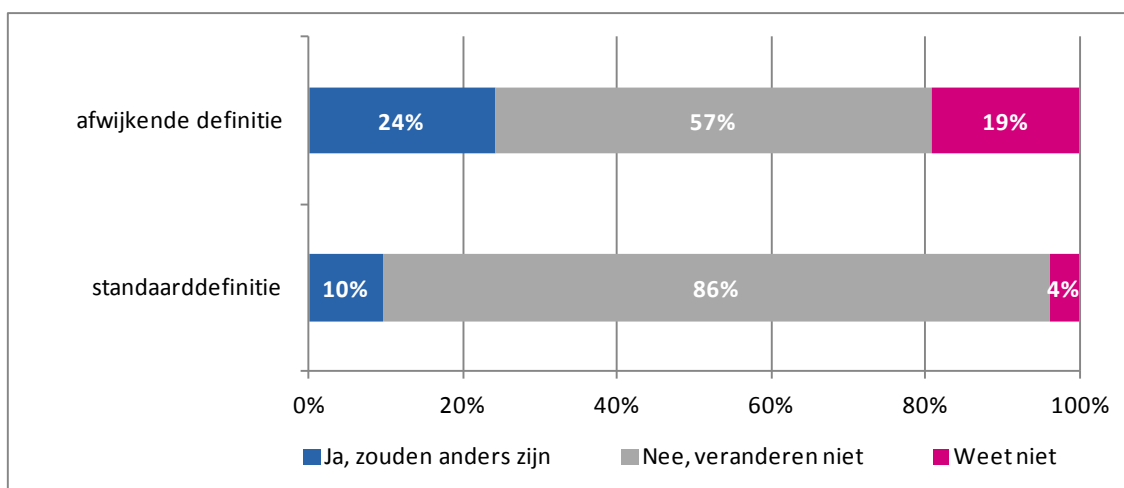
Aanleveren van nieuwe cijfers

Twee derde van de respondenten die aangeven dat de cijfers uit de leerplichttelling 2012/2013 moeten worden aangepast, is daadwerkelijk in staat nieuwe aantallen door te geven. De overige respondenten geven aan dat de cijfer weliswaar zouden veranderen, maar dat ze geen nieuwe cijfers leveren. Dit is veelal geen kwestie van onwil. Een enkele gemeente meldt dat de werklust ten tijde van het survey dit niet toelaat. Het is veeleer een onmogelijkheid in het systeem, bijvoorbeeld doordat niet met terugwerkende kracht cijfers zijn te genereren die niet op die manier zijn geregistreerd. Ook spelen organisatorische of administratieve wijzigingen een rol, bijvoorbeeld bij de vorming van een RBL waardoor gemeenten met verschillende systemen samengevoegd werden. Het genereren van betrouwbare gegevens is daarmee moeilijk. Ten slotte wordt aangegeven dat sommige systemen geen sommaties van verzuimers kunnen geven, maar slechts de stand van zaken op een peilmoment geven, waardoor het genereren van een stroomcijfer niet eenvoudig mogelijk is.

Wijzigingen van cijfers naar definitie

Logischerwijs mag worden verwacht dat respondenten die aangeven dat de cijfers aangepast moeten worden, níét de voorgestelde ‘standaarddefinitie’ hanteren. Deze aanname vereist echter enige nuance, zo blijkt uit Figuur 3.9.

Figuur 3.9 – Is het verzuimcijfer in uw gemeente(n) op basis van ‘standaarddefinitie’ anders dan de opgave in de leerplichttelling 2012/2013? Specificatie naar standaarddefinitie of andere definitie (n=223)



Bron: ITS, survey

Het blijkt dat vooral de gemeenten met een afwijkende telmethode dan de voorgestelde ‘standaarddefinitie’ aangeven dat de cijfers uit de leerplichttelling 2012/2013 wijzigen. Van de gemeenten met een afwijkende telwijze geeft 24 procent aan dat de cijfers zeker anders zouden zijn en is 19 procent hier onzeker over. Daarnaast geven verschillende gemeenten die de ‘standaarddefinitie’ hanteren aan dat de cijfers anders zouden zijn (10%). Hoewel dit op het eerste oog vreemd lijkt, zijn hier diverse verklaringen voor. De eerste verklaring heeft te maken met de indeling van organisaties onder ‘standaarddefinitie’. Zo zijn er gemeenten die wel aangeven administratieve correcties toe te passen, maar niet alle correcties blijken uit te voeren zoals voorgesteld in de ‘standaarddefinitie’. In dat geval worden wel correcties uitgevoerd en worden alle verzuimende personen over het schooljaar geteld, maar zouden de aantallen verzuimers wellicht lager zijn als voor nog meer aspecten gecorrigeerd zou worden.

De tweede verklaring ligt in het feit dat de oorspronkelijke aantallen in de leerplichttelling 2012/2013 van deze gemeenten ofwel niet herkend worden en aangepast moeten worden, ofwel een update verdienen, omdat de in de leerplichttelling opgegeven cijfers niet volledig bleken. De aanpassing heeft in dat geval te maken met het actualiseren en aanscherpen van de aantallen.

3.5 Absoluut verzuimcijfers volgens ‘standaarddefinitie’

Op basis van de verzamelde informatie bij gemeenten zijn nieuwe cijfers berekend over het door gemeenten gemelde absolute verzuim over 2012/2013. Daar waar geen nieuwe cijfers zijn geleverd, omdat de ‘standaarddefinitie’ werd gehanteerd, geen nieuwe cijfers leverbaar waren of respons ontbrak, zijn de oorspronkelijke cijfers gebruikt.

Voordat we de aangepaste aantallen presenteren is het goed om te beseffen dat een aanpassing van de cijfers zowel in stijgingen als dalingen van het aantal absoluut verzuimers kan resulteren. Stijgingen komen voor als gemeenten een nauwere definitie dan de ‘standaarddefinitie’ hanteren. Zij laten bijvoorbeeld verzuimers uit de ‘standaarddefinitie’ buiten beschouwing waarvoor geen waarschuwing of proces-verbaal is gegeven. Stijgingen zijn ook mogelijk wanneer normaliter standcijfers worden opgegeven, maar nu stroomcijfers zijn doorgegeven. Verder kunnen aantallen stijgen wanneer de aanvankelijke cijfers uit de leerplichttelling 2012/2013 door de respondenten niet herkend worden, door hen als onjuist worden getypeerd of anderszins niet actueel blijken.

Dalingen in het verzuimcijfer ontstaan als gemeenten in de oorspronkelijke leerplichttelling een brede definitie hanteren. Als zij de ‘administratieve verzuimers’ (oftewel jongeren die uit het systeem naar boven komen als verzuimer, maar feitelijk wel ingeschreven bleken) uit de aantallen filteren is een afname mogelijk. Verder kunnen dalingen verwacht worden wanneer de cijfers uit de leerplichttelling niet herkend worden, onjuist waren, niet meer actueel blijken of incidenten telden in plaats van personen.

De herziene absoluut verzuimcijfers over schooljaar 2012/2013 volgens de ‘standaarddefinitie’ – zoals opgegeven door de respondenten – worden in Tabel 3.2 gepresenteerd, hierbij wordt gespecificeerd naar RMC-regio. Een nadere uiteenzetting van de tabel naar onderwijssector is opgenomen in de bijlage.

Tabel 3.2 - Absoluut verzuimcijfer leerplichttelling 2012/2013 en absoluut verzuimcijfer volgens de 'standaarddefinitie' zoals aangegeven door respondenten, naar RMC-regio (n=223)¹⁶

	Leerplichttelling 2012/2013	Absoluut verzuimcijfer 2012/2013 volgens 'standaarddefinitie'
1 Oost-Groningen	11	11
2 Noord-Groningen en Eemsmond	8	8
3 Centraal en westelijk Groningen	12	12
4 Friesland-noord	25	25
5 Zuidwest-Friesland	56	56
6 De Friese Wouden	7	8
7 Noord- en midden-Drenthe	29	27
8 Zuidoost-Drenthe	7	7
9 Zuidwest-Drenthe	8	8
10 IJssel-Vecht	229	243
11 Stedendriehoek ¹⁷	46	46
12 Twente	52	54
13 Achterhoek	48	48
14 Arnhem/Nijmegen	419	205
15 Rivierenland	125	125
16 Eem en Vallei	281	265
17 Noordwest-Veluwe	4	4
18 Flevoland	109	112
19 Utrecht	254	253
20 Gooi en Vechtstreek	8	8
21 Agglomeratie Amsterdam	3.482	2.445
22 Westfriesland	32	20
23 Kop van Noord-Holland	10	10
24 Noord-Kennemerland	40	40
25 West-Kennemerland	47	47
26 Zuid-Holland-Noord	25	96
27 Zuid-Holland-Oost	9	9
28 Haaglanden	816	775
29 Rijnmond	265	221
30 Zuid-Holland-Zuid	663	663
31 Oosterschelde regio	5	5
32 Walcheren	3	3
33 Zeeuwsch-Vlaanderen	11	15
34 West-Brabant	897	147
35 Midden-Brabant	135	135
36 Noordoost-Brabant	452	262
37 Zuidoost-Brabant	85	85
38 Gewest Noord-Limburg	89	89
39 Gewest Limburg-Zuid	170	170
Totaal	8.974	6.762

Bron: ITS, survey

¹⁶ Cijfers afkomstig van RBL West-Brabant en de samenwerkende gemeenten Nijmegen, Groesbeek, Millingen aan de Rijn hebben betrekking op alle jongeren waarbij leerplichtambtenaren onderzoek hebben uitgevoerd. Hier is grotendeels deels gecorrigeerd voor administratieve correctie, maar kan alsnog 'administratief' verzuim bevatten. Zie ook voetnoten in tabel bijlage.

¹⁷ Regio Apeldoorn, Deventer, Zutphen.

Uit de tabel volgt dat het door gemeenten gemelde absolute verzuim na administratieve correctie over het schooljaar 2012/2013 neerkomt op 6.762 leerplichtigen. Het is daarmee een afname van 2.212 leer- en kwalificatieplichtigen ten opzichte van de cijfers uit de leerplichttelling. De daling is vooral waarneembaar in de agglomeratie Amsterdam, regio Arnhem / Nijmegen en regio West-Brabant. Overigens zien we in enkele RMC-regio's ook stijgingen van het verzuimcijfer, zo is er bijvoorbeeld een toename zichtbaar in de regio's IJssel-Vecht en Zuid-Holland-Noord. In veel RMC-gebieden zien we weinig tot geen wijzigingen van de cijfers. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk. Zo hoefden de cijfers niet te worden aangepast, moesten de cijfers wel worden aangepast, maar zijn niet geleverd, en heffen de dalingen en stijgingen op gemeenteniveau de verschillen op RMC-niveau op.

3.5.1 Top 6 uit de leerplichtbrief nader bekeken

Wat is na aanpassing de stand van zaken bij de aanvankelijk grootste bijdragers aan de verzuimantallen? We lichten er hier daarom de zes gemeenten uit die een grote bijdrage hebben geleverd aan de stijging van het absoluut verzuimcijfer tussen 2011/2012 en 2012/2013. Deze gemeenten werden ook in de Kamerbrief van 20 maart benoemd: *“circa twee derde van de toename van het absoluut verzuim [is hierop] terug te voeren”*. Het gaat om: Almere, Amsterdam, het RBL rond Breda, Den Haag, het RBL rond Dordrecht en Haarlemmermeer.

Almere

Het absoluut verzuimcijfer nam volgens de leerplichttelling tussen 2011/2012 en 2012/2013 in Almere toe van 5 naar 104. Deze toename wordt voor een belangrijk deel verklaard door administratieve slagen, waarbij het initiële aantal van 5 gezien de gemeenteomvang geen realistische inschatting van het verzuim geweest kan zijn. In de Kamerbrief wordt dan ook gesproken over vervuilde bestanden, hetgeen gestaafd wordt in een gesprek met de gemeente. Almere geeft aan anderhalf jaar geleden 'schoon schip' te hebben gemaakt op het gebied van registratie, bijvoorbeeld door vervuilingen uit het bestand te halen en bestanden up to date te maken. Door deze geschoonde bestanden heeft de gemeente het verzuim beter in beeld gekregen.

Naast deze bestandsopschoning zijn er intern ook ontwikkelingen geweest op het gebied van gestandaardiseerde werkwijzen. Er wordt daardoor uniformer gewerkt in interne systemen, en in de omgang met gegevens voor DUO. Door deze interne slag zijn de gegevens beter op orde.

Ten slotte is er ook een beleidsmatige verklaring voor het verhoogde verzuimcijfer. DUO-gegevens om absoluut verzuim in kaart te brengen worden frequenter geanalyseerd, waardoor verzuim sneller en vaker naar boven komt.

Als we het verzuimcijfer voor Almere in 2012/2013 nader beschouwen, dan is deze gebaseerd op het gesignaleerde verzuim ná administratieve correcties waarbij alle incidenten geteld worden. De gemeente geeft aan dat het mogelijk is dat er jongeren zijn die meerdere malen in de cijfers voor komen. Hier is sprake van als zij in het begin van het jaar als absoluut verzuimer worden gesignaleerd, zij later weer naar school gaan, maar vervolgens wederom geen schoolinschrijving hebben. Het is hierbij overigens zeer de vraag of het tellen van unieke jongeren in plaats van incidenten een significante invloed heeft op het verzuimcijfer. De gemeente verwacht van niet, maar heeft op dit moment geen andere cijfers voorhanden.

Amsterdam

Het verzuimcijfer van de gemeente Amsterdam is vergeleken met andere grote gemeenten hoog. Bovendien nam het cijfer in de leerplichttelling tussen 2011/2012 en 2012/2013 toe van 2.063 tot 2.710. Uit het survey en het verdiepende gesprek met de gemeente blijkt dat het hoge cijfer verklaard kan worden door de telwijze. In Amsterdam worden namelijk alle jongeren geteld die op een bepaald moment in de gemeente ingeschreven staan, maar op een gegeven moment geen schoolinschrijving hebben, ongeacht de duur en oorzaak. Men geeft aan dat dit immers alle jongeren zijn waar om welke reden dan ook (zij het administratief, zij het problematisch verzuim) nadere inspectie noodzakelijk is en waarbij ze feitelijk ten minste één dag geen verplichte schoolinschrijving hebben gehad. Amsterdam geeft aan dat zij zich er van bewust zijn dat veel gemeenten andere uitgangspunten hanteren, maar acht dit het meest zuivere cijfer in het kader van de leerplichttelling. De gemeente heeft wel aangepaste cijfers aangeleverd waarbij administratieve correcties zijn uitgevoerd. In deze gewijzigde cijfers is de jaarafbakening hersteld en wordt kortdurend verzuimers rond de vakantietijd uit de telling gefilterd (er wordt aangegeven dat het voorkomt dat er na schoolvakanties soms een dag of enkele dagen geen inschrijving is geregeld). Jongeren die na een verhuizing tijdelijk niet ingeschreven staan zijn wel in de cijfers opgenomen. Deze groep moet volgens de gemeente goed in de gaten gehouden worden en er moet opgetreden worden als na verhuizing geen inschrijving plaats vindt. Het aangepaste verzuimcijfer over schooljaar 2012/2013 is door Amsterdam bepaald op 1.799. Uit het gesprek volgt echter dat de groep problematische verzuimers, waarvoor passend onderwijs een oplossing zou kunnen zijn, aanzienlijk kleiner is en hooguit enkele honderden betreft.

Breda

Breda maakt deel uit van RBL West-Brabant. Aangezien de vragenlijst over het gehele RBL is ingevuld, gaan we hier dan ook op de hele organisatie in. Tussen 2011/2012 en 2012/2013 nam het absoluut verzuimcijfer in het RBL volgens de leerplichttelling toe van 124 tot 897. De belangrijkste reden die het RBL hiervoor noemt, betreft de verbeterde registratie, waardoor de toename (vooral) administratief van aard is. Het hoge aantal wordt daarbij mede veroorzaakt door de telwijze: er worden geen administratieve correcties uitgevoerd voor de totstandkoming van het cijfer. In het RBL is er veel sprake van ‘grensverkeer’, oftewel jongeren die in het buitenland naar school gaan. Hiervoor hebben zij een vrijstelling nodig, maar door de verwerkingstijd komen er veel tijdelijke administratieve gevallen van absoluut verzuim naar boven.

Het aantal absoluut verzuimers dat in de leerplichttelling is doorgegeven heeft betrekking op alle jongeren die in het schooljaar gesignaleerd zijn als mogelijk absoluut verzuimer. Wanneer voor een jongere op een bepaald moment geen schoolinschrijving wordt gevonden, krijgt deze (en de ouders) een brief (en bij geen gehoor na twee weken nogmaals). In een groot deel van situaties blijkt uit deze schriftelijke inventarisatie dat er sprake is van een administratieve onvolledigheid en blijkt er feitelijk geen sprake van absoluut verzuim. Wanneer na deze schriftelijke ‘ronde’ nog steeds sprake is van absoluut verzuim, wordt de leerplichtambtenaar ingeschakeld. In schooljaar 2012/2013 ging het om 147 dossiers die in behandeling werden genomen door leerplichtambtenaren (zoals ook benoemd in het jaarverslag van het RBL). Het cijfer van 147 lijkt daarbij echter alsnog een overschatting, omdat ook na inschakeling van de leerplichtambtenaar administratieve slagen gemaakt kunnen worden, zoals nog niet verwerkte vrijstellingen (die nog niet uit de schriftelijke correspondentie bleken). RBL West-Brabant geeft aan dat het

niet mogelijk is om met terugwerkende kracht het exacte cijfer te genereren. Om deze reden is het absoluut verzuimcijfer in samenspraak met het RBL na administratieve correcties op een voorlopige 147 gesteld.

Den Haag

Het absoluut verzuimcijfer groeide in Den Haag van 389 (2011/2012) tot 731 (2012/2013). Hiervoor worden door de gemeente verschillende redenen aangedragen. Zo was er simpelweg meer sprake van absoluut verzuim, maar kan de stijging ook deels toegeschreven worden aan het hanteren van een ander registratiesysteem, aan verbetering van de registratie en een intensiever beleid om verzuim tegen te gaan. Deels is er sprake geweest van een nieuw ingevoerd registratiesysteem, waardoor absoluut verzuim beter in beeld komt en het proces beter te monitoren is. Daarnaast is het verzuim ook feitelijk toegenomen, waarbij deze toename voor een zeer groot deel verklaard kan worden door arbeidsmigratie. Zo volgt uit het jaarverslag 2012/2013:

In het afgelopen schooljaar is een forse stijging van absoluut verzuim te zien vanwege de instroom van Bulgaarse arbeidsmigranten. Hun kinderen werden wel ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie, maar hadden geen schoolinschrijving. Deze gevallen zijn door Leerplicht doorgegeven aan de Sociale Verzekeringsbank voor een toets op de kinderbijslag en aan de Dienst Publiekszaken (DPZ) voor een adresonderzoek en een snelle uitschrijving. Vanaf eind april 2013 heeft DPZ deze kinderen, in nauwe samenwerking met en op aangeven van Leerplicht gecontroleerd of deze nog steeds in Den Haag woonachtig zijn. Dat gebeurde deels door huisbezoeken en deels door het sturen van een uitnodiging (aan de ouders of verzorgers) om aan het loket te verschijnen om informatie over het nieuwe verblijfadres te verstrekken. Dit binnen de standaard GBA adresonderzoeksprocedure. De meeste onderzochte kinderen bleken uiteindelijk niet meer in Den Haag te wonen. De laatsten worden, na aanschrijving, via een versnelde procedure begin oktober uit de GBA uitgeschreven.

Den Haag geeft aan in de leerplichttelling alle incidenten door te geven na toepassing van administratieve correcties op GBA-BRON koppelingen. Gezien het verschil met de 'standaarddefinitie', namelijk het tellen van unieke jongeren, heeft Den Haag een aangepast cijfer doorgegeven in de vragenlijst, namelijk 710 in plaats van de oorspronkelijke 731.

Dordrecht

De gemeente Dordrecht maakt deel uit van een RBL (Dienst Gezondheid & Jeugd), de volgende bevindingen hebben dan ook betrekking op het gehele RBL. Het RBL omgeving Dordrecht heeft tussen 2011/2012 en 2012/2013 een stijging in het absoluut verzuim van 125 tot 663 opgegeven in de leerplichttelling. Het RBL geeft aan dat dit voortkomt uit een andere manier van meten. In 2012/2013 is namelijk een zeer sterk preventieve aanpak gehanteerd. In deze aanpak werden alle jongeren die in de GBA-BRON koppeling als vermoedelijk absoluut verzuimer naar voren kwamen, direct (cijfermatig) geregistreerd als absoluut verzuimer: jongeren worden als absoluut verzuimer beschouwd 'totdat het tegendeel bewezen is'. Op die manier worden mogelijke verzuimers direct gelabeld en kan onmiddellijke actie ondernomen worden. Ten opzichte van voorgaande jaren is Dordrecht scherper geworden op administratief verzuim. In voorgaande jaren werd alleen het met zekerheid vastgestelde verzuim geteld. Verzuim wordt dus sneller

geregistreerd, ook als er een administratieve oorzaken achter schuil gingen, zoals schoolinschrijvingen die nog niet doorgegeven waren.

Als alleen de absoluut verzuimers geteld zouden worden waarbij feitelijk verzuim geconstateerd is (dus ná administratieve slagen) zou het cijfer volgens het RBL anders zijn. Het aangepaste cijfer is overigens niet doorgegeven, volgens het RBL is het technisch gezien wel mogelijk, maar legt de handeling te veel beslag op de werklast.

Haarlemmermeer

Het absoluut verzuim in de gemeente Haarlemmermeer is volgens de opgave in de leerplichttelling 187. Dit hoge aantal verzuimers heeft volgens de gemeente onder meer te maken met het feit dat scholen in 2012/2013 relatief laat waren met het doorgeven van inschrijvingen, terwijl de gemeente juist vroeg was met het opstarten van werkprocessen, waardoor er veel processen zijn geteld. In de leerplichttelling worden al deze processen doorgegeven, zonder administratieve correcties. De gemeente verwacht dat de verzuimcijfers in het volgende jaar zullen dalen. Als het verzuimcijfer gebaseerd wordt op de ‘standaarddefinitie’, blijkt het verzuimcijfer bijgesteld te worden tot 62. Dit is ook het aantal dat de gemeente in het eigen jaarverslag hanteert. Als we kijken naar de stijging in het verzuimcijfer tussen 2011/2012 en 2012/2013 (in de leerplichttelling van 32 tot 187), dan wordt deze toename sterk genuanceerd bij toepassing van de ‘standaarddefinitie’. Het in de leerplichttelling doorgegeven verzuimcijfer bleek in 2011/2012 uiteindelijk geen 32 maar 55. Het verzuimcijfer is voor 2012/2013 omlaag bijgesteld en voor 2011/2012 omhoog. Hoewel er wel een stijging is gesignaleerd, is deze toename van 55 naar 62 veel beperkter dan aanvankelijk uit de leerplichttellingen bleek.

Deel II

Relatief verzuim

4 Relatief verzuim nader verklaard

4.1 Inleiding

Het opstellen van een eenduidig landelijk cijfer voor absoluut verzuim op basis van de leerplichttelling conform artikel 25 blijkt een lastig proces. Er is alle reden om aan te nemen dat dit ook voor het relatief verzuim in de artikel 25-telling geldt. Daar zijn ook de gemeentelijke verantwoordelijkheid en inrichting van de leerplichtfunctie van belang voor de werkwijze. Bovendien zijn gemeenten voor relatief verzuim niet alleen afhankelijk van de eigen gemeentelijke beleidsprioriteiten. Men wordt geconfronteerd met een grotere menselijke factor: het (lange) proces dat doorlopen moet worden van absentiesignalering tot een eventuele registratie in het administratiesysteem bij leerplicht als relatief verzuimer. Een proces dat zich grotendeels buiten het blikveld van leerplicht afspeelt. Relatief verzuim moet immers via scholen worden gemeld.

Wettelijke meldplicht voor scholen

De Leerplichtwet 1969 (artikel 21) verplicht scholen tot het “onverwijld” melden van verzuim bij de gemeente als een leerling gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken in totaal zestien uren les- of praktijktijd ongeoorloofd niet op school verschijnt. Dit moet bij de gemeente (decentrale melding) in het geval van primair onderwijs of via het Verzuimloket bij DUO (centrale melding) als sprake is van voortgezet onderwijs of een mbo-instelling (zie kader voor een nadere toelichting op het verzuimloket).

Melding van overig verzuim (luxé verzuim en signaal verzuim) is vooralsnog vrijwillig, tenzij de gemeente en scholen onderling afspraken hebben gemaakt. Na melding van verzuim door de school gaat leerplicht na of er sprake is van ongeoorloofd verzuim en bekijkt welke vervolgstappen moeten worden gezet. In de leerplichttelling geven gemeenten het *aantal leerlingen* op waarbij het voorgaande schooljaar sprake is geweest van een of meer gevallen van relatief verzuim (meer dan 16 uur in 4 weken) en welk type (bv. luxé verzuim). Verder wordt gevraagd het aantal thuiszitters (ingeschreven leerplichtigen die meer dan 4 weken volledig verzuimen, zonder vrijstelling) op te geven.

Verzuimloket

Om melden van schoolverzuim te vergemakkelijken, is in 2008 het digitaal verzuimloket van DUO ingevoerd voor vo-scholen en mbo-instellingen. Schoolhoofden in het po geven het verzuim door aan de gemeente. De gemeente rapporteert op basis van het verzuimloket en de direct ontvangen meldingen het relatief verzuim aan het ministerie in de artikel 25-telling.

Scholen kunnen inloggen op de webomgeving en op leerlingniveau het verzuim melden. Hierbij kunnen per leerling meerdere meldingen in een schooljaar geregistreerd worden. Scholen moeten immers het verzuim van minstens 16 uur in iedere periode van vier weken melden. Het verzuimloket fungeert

in eerste instantie als ‘doorgeefluik’ tussen school en leerplicht, maar levert - bij ‘juist’ gebruik - wederzijdse informatie. Verzuimmeldingen van scholen komen via het loket binnen bij gemeenten en naar gelang de melding (of geschiedenis van meldingen bij leerlingen) kunnen leerplichtambtenaren beslissen om actie te ondernemen. De leerplichtambtenaar ziet in het loket alle relevante informatie, zoals welke leerling het betreft, hoe lang de leerling heeft verzuimd en welke acties de school heeft ondernomen. Andersom kan de school zien of leerplichtambtenaren de melding in behandeling hebben, ter kennisgeving hebben aangenomen of de case hebben afgesloten.

Ervaring

Over het algemeen zijn de geïnterviewde scholen tevreden over het gebruik van het Verzuimloket. Het is een laagdrempelige, snelle manier om een melding te doen. Wel loopt men soms tegen technische beperkingen aan, zoals het niet of moeilijk kunnen doormelden van verzuimende jongeren zonder BSN

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de wijze waarop een relatief verzuimmelding tot stand komt en welke ‘risico’s’ dit voor de meting met zich meebrengt (paragraaf 4.2), gebaseerd op interviews met leerplichtambtenaren en verzuimcoördinatoren (mbo) en directieleden (po/vo). Daarna gaan we in op de omvang van het relatief verzuim zelf en leggen we de artikel 25-telling naast de uitkomsten van het verzuimloket (secundaire bestandsanalyse) om te kijken of dit nog aandachtspunten voor de telling en daarmee duiding van de cijfers oplevert. Deze paragraaf sluit af met een nadere duiding van de geconstateerde ontwikkelingen in het relatief verzuim vanuit het perspectief van de gemeenten (paragraaf 4.3).

Vooraf: afbakening relatief verzuim in de leerplichttelling

Volgens de definitie bij de leerplichttelling over 2012/2013 moeten gemeenten “het aantal leerlingen waarbij sprake is van één of meer gevallen van relatief verzuim, dat wil zeggen verzuim van meer dan 16 uur gedurende vier weken” doorgeven. Daarnaast wordt gevraagd aan te geven hoeveel hiervan luxe verzuim betreft. Dat houdt in dat in principe alleen luxe verzuim moet worden doorgegeven als het totale verzuim van de leerling meer dan 16 uur is in vier weken. Gezien de aard van luxe verzuim, vaak een of twee dagen voorafgaand aan of na de vakantie, is het sterk de vraag of het luxe verzuim in de leerplichttelling overeen komt met het daadwerkelijk verzuim.

4.2 Verzuimmeldingen in de praktijk

Het uiteindelijke registreren van relatief verzuim in de artikel 25-telling is het sluitstuk van een lange keten van absentiesignalering tot feitelijke registratie waarin veel menselijke factoren een rol spelen. Om (ontwikkelingen in) relatief verzuimcijfers te kunnen duiden (hoe is dit veranderd, hoe komen de cijfers tot stand) volgen we in deze paragraaf de procedure van begin tot eind. In deze beschrijving richten we ons op verschillen in werkwijze tussen scholen en gemeenten die gevolgen (kunnen) hebben voor de registratie van relatief verzuim (aandachtspunten genoemd). zijn In totaal zijn 38 vertegenwoordigers van verschillende organisaties telefoni-

sche geïnterviewd, te weten dertien leerplichtambtenaren, tien directieleden van po-scholen, tien directieleden van vo-scholen en vijf verzuimcoördinatoren van mbo-instellingen.

De interviews geven goed inzicht in de procesgang, variatie en geconstateerde risico's rond de totstandkoming (of juist het niet tot stand komen) van verzuimmeldingen, maar zijn geen dwarsdoorsnede van de gemeente- of schoolpopulatie. Dat wil zeggen: er wordt hier geen representativiteit gepretendeerd. De beschrijvingen zijn kwalitatief van aard en zeggen niets over de kwantitatieve prevalentie van bepaalde keuzes en overwegingen rondom verzuimmeldingen en verzuimbeleid.

De volgende fasen worden in het proces worden hier onderscheiden:

- Fase 1: absentiesignalering
- Fase 2: ondernemen van actie door de school
- Fase 3: melden van verzuim aan leerplicht (al dan niet via het loket)
- Fase 4: actie en registratie door leerplicht

4.2.1 Fase 1: absentiesignalering

De meest basale, maar daardoor misschien wel meest essentiële stap in het proces om verzuim in kaart te brengen, betreft de initiële signalering van absentie door de school. Dit begint met het simpelweg registreren van afwezigheidsmeldingen van leerlingen en ouders zelf. Het betreft dan bijvoorbeeld een verlofaanvraag voor bijvoorbeeld tandarts- of doktersbezoek, of een ziekmelding op de dag zelf. Hierbij geven scholen doorgaans aan in principe geen verlofaanvragen of ziekmeldingen te 'accepteren' die door de leerlingen zelf worden ingediend, om eventueel spijbelen te voorkomen. Meestal registreert een administrateur deze 'externe' afwezigheidsmelding (inclusief reden) in het leerlingvolgsysteem of papieren dossier.

Afwezigheidsmeldingen via de administratie

De binnenkomst van 'externe' absentiemeldingen worden meestal gecontroleerd door de afwezigheidsregistratie die docenten uitvoeren. Scholen geven vrijwel zonder uitzondering aan dat docenten aan het begin of eind van de les, dagdeel of schooldag een (fysieke dan wel digitale) lijst invullen van aan- en afwezigheid. In het vo en mbo betreft dit vakere een digitale lijst waarin regelmatig de door de administratie ontvangen afwezigheidsmelding al zijn verwerkt. In het primair onderwijs (of bij kleine, vaste klassen) wordt afwezigheid vaak gesignaleerd doordat letterlijk 'een lege stoel' wordt gesignaleerd. Met name op grotere scholen en zeker op mbo-instellingen lijkt de controle op absentie meer geformaliseerd. Dit wil overigens niet zeggen dat de kwaliteit van absentiesignalering daardoor beter of juist minder goed is.

Aanwezigheidscontrole in de klas

De signalering van absentie door de docent en het vervolgens verwerken van deze signalering zijn de eerste essentiële stappen voor het in kaart brengen van mogelijk (langdurig) verzuim. Registratie gebeurt meestal door het bijhouden van aanwezigheid in leerlingvolgsystemen als Parnassys of Magister, dan wel in een fysiek leerlingendossier (soms voorkomend in primair onderwijs). Als een docent zich hier niet (structureel) aan committeert komt leerlingverzuim

ofwel pas (veel) later, ofwel geheel niet naar boven. Overigens zijn er vanuit de gesprekken met scholen geen signalen ontvangen dat hun docenten zich niet zouden committeren aan deze taak. Men zegt wel: “*Het is mensenwerk.*”

Diverse scholen herinneren het personeel regelmatig aan het belang van adequate afwezigheidscontrole en –registratie. Dat de absentiesignalering niet altijd goed zal gaan, blijkt ook uit de uitspraak van een directeur dat een adequate registratie met name door docenten als een tijdrovende, aanvullende taak wordt ervaren. “Onbekendheid met computers of het specifieke systeem kan daarbij beperkend zijn.”

Het verschil tussen absentiesignalering door docenten zónder en mét een afwezigheidsmelding door ouders, is dat bij doorgegeven afwezigheid doorgaans sprake is van geoorloofd verzuim (tenzij verlof geweigerd was, bijvoorbeeld in het geval van luxe verzuim zoals bij enkele scholen regelmatig voor is gekomen). De absentielijsten van de docenten indiceren daarom vaak een vorm van mogelijk ongeoorloofd verzuim. Er wordt een volgende stap in het verzuimproces gezet.

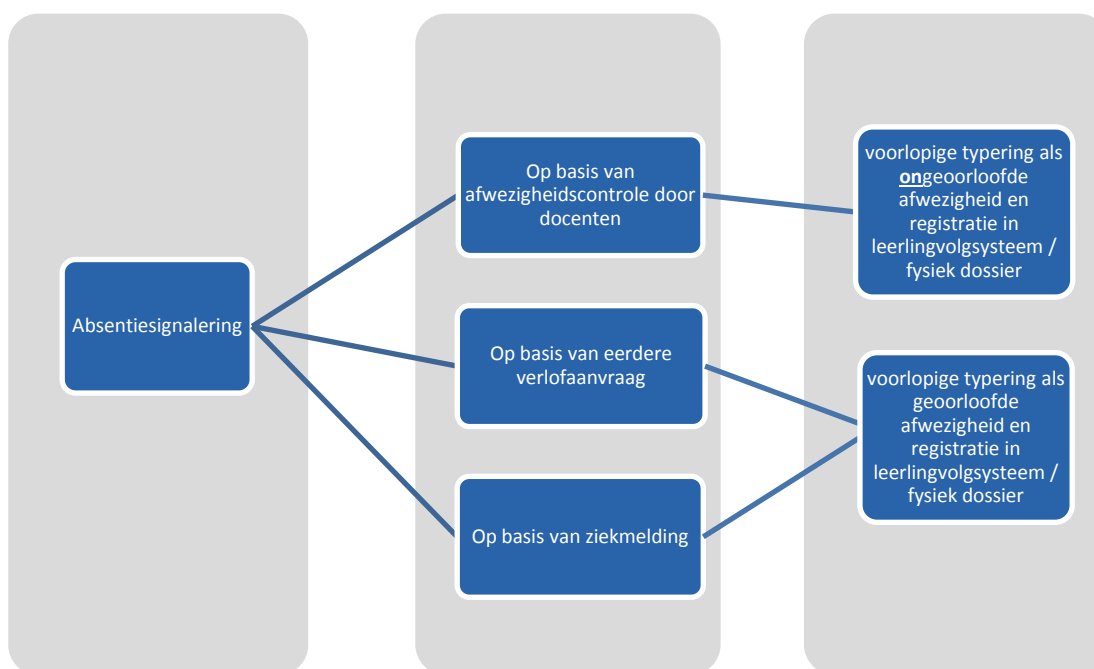
Aangescherpte registraties op scholen

In algemene zin volgt uit de interviews dat scholen steeds scherper zijn geworden op het signaleren van afwezigheid en het registreren van absentie in (hoofdzakelijk) digitale leerlingvolgsystemen. Diverse geïnterviewde scholen hebben de afgelopen jaren stevig geïnvesteerd in registratiesoftware en in bewustwording onder het personeel. Een school geeft aan dat ze protocollen steeds verder uitbreiden, beter informeren en communiceren: “*Als je de verzuimregistratie goed op orde hebt, maakt het makkelijker om er op in te spelen en kun je eventuele vragen ook beter beantwoorden.*”

Het proces van absentiesignalering

Het hiervoor beschreven proces van verzuimregistratie op scholen is in Figuur 4.1 op hoofdlijnen weergegeven. Het proces start met absentiesignalering waarbij de verschillende ‘informatiebronnen’ onderling met elkaar verweven zijn (afwezigheid door een ziekmelding komt in principe ook naar voren in de afwezigheidscontrole door docenten). We noemen deze stap in het proces ‘fase 1: absentiesignalering en typering van verzuim’.

Figuur 4.1 – Fase 1: absentiesignalering en typering van verzuim



Een eerste aandachtspunt: niet signaleren van afwezigheid

We kunnen nu vaststellen dat het eerste potentiële risico voor een relatief verzuimcijfer een niet goed werkende verzuimregistratie op de school c.q. gebrekkige signalering van afwezigheid door docenten is. Door de bank genomen geven de geïnterviewde scholen overigens aan absentie doorgaans goed in beeld te hebben. Ook zijn de geïnterviewde scholen hierop recentelijk niet of nauwelijks aangesproken door de Inspectie van het Onderwijs hetzij door leerplicht zelf. Wel wordt in het mbo aangegeven dat het in kaart brengen van afwezigheid complexer wordt als de scholieren naast schooltijd ook stagetijd hebben. In dat geval is de signalering van verzuim niet alleen afhankelijk van de werkwijze van de school, maar vooral ook van de stageplek. Zolang de school niet van afwezigheid op de hoogte wordt gesteld door de stageplaats (en hier zelf ook niet actief achteraan gaat), kan het lang duren voordat verzuim goed in beeld komt.

4.2.2 Fase 2: ondernemen van actie door de school

Op het moment dat de afwezigheid van de leerplichtige vermoedelijk ongeoorloofd is, bijvoorbeeld omdat er geen bekende reden is voor de absentie, moet de school in actie komen. De meeste scholen doen dit aan de hand van een specifiek verzuimprotocol. In het basisonderwijs wordt (gezien het vaak redelijk kleinschalige karakter van de school) meestal de directeur op de hoogte gesteld bij gesignaleerde afwezigheid (of enkele keren afwezigheid). In het speciaal onderwijs lijkt vaak (vooral bij grotere scholen) een zorg- of verzuimcoördinator ingeschakeld te worden om de afwezigheid nader te onderzoeken. In het voortgezet onderwijs en het middel-

baar beroepsonderwijs lijkt de mentor van de leerling het eerste aanspreekpunt. Deze kan zondig ook een zorg- of verzuimcoördinator inschakelen.

Contact met de ouders en/of jongere

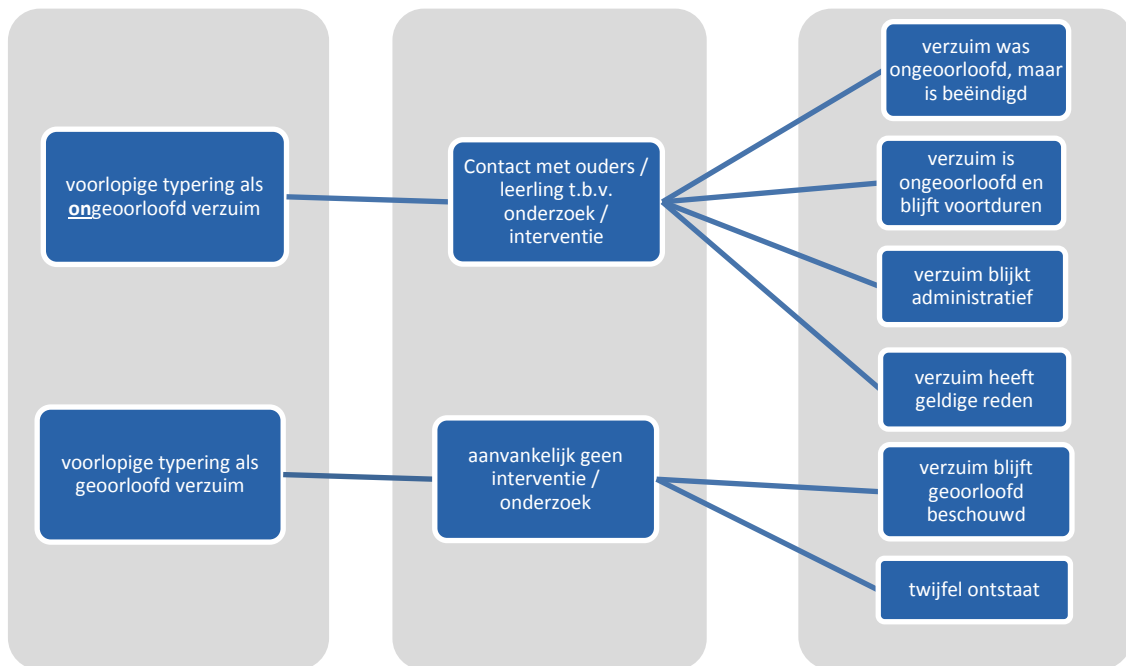
Alle geïnterviewden geven aan dat de school bij ongeoorloofde afwezigheid contact opneemt met de ouders. Soms schriftelijk, soms telefonisch en bij ernstig of aanhoudend verzuim persoonlijk. De school neemt daarbij het initiatief om de afwezigheid te duiden en te beëindigen vóórdat leerplicht eventueel wordt ingeschakeld. Het moment en de manier waarop de school overgaat tot een dergelijke ‘interventie’ verschilt tussen de geïnterviewden. Zo belt een basisschool direct ouders als er ongeoorloofde absentie is gesignaleerd en stuurt een mbo-instelling op de dag van de gesignaleerde afwezigheid standaard een sms-bericht naar de ouders. Andere scholen gaan soepeler om met afwezigheid. De intensiteit waarmee scholen optreden is afhankelijk van onder meer de leeftijd en situatie van de jongere (denk aan de risico-inschatting dat de leerling langdurig gaat verzuimen of zelfs vsv’er wordt) en de aard van verzuim. Betreft het een ‘uurtje’ afwezigheid of een keer te laat komen of is er sprake van spijbelgedrag? De meeste scholen maken een ‘risicoanalyse’ door de verzuimgeschiedenis te bekijken en het verzuim van eventuele broers en zussen erbij te betrekken. Verder geven meerdere scholen aan de afwezigheid van leerlingen in teambesprekingen mee te nemen.

Contact tussen de school en ouders (en leerling) leidt vaak – zo geven de geïnterviewden aan – al tot een bevredigend ‘resultaat’. Dat wil zeggen dat ofwel 1) de achterliggende reden voor de vermoedelijk ongeoorloofde afwezigheid wordt achterhaald (het verzuim bleek toch geoorloofd), ofwel 2) er was eigenlijk helemaal geen verzuim, omdat de afwezigheid bleek te berusten op een administratieve fout (bijvoorbeeld wanneer de docent per ongeluk absentie in het systeem doorgeeft), ofwel 3) het verzuim stopt na deze interventie door de school.

Geoorloofd of ongeoorloofd verzuim?

Afhankelijk van diverse factoren is of ontstaat er bij scholen soms twijfel over de geoorlooftheid van de afwezigheid. Signalen die duiden op een mogelijk onterechte ziekmelding, zijn volgens de geïnterviewden vooral vage klachten en patronen die ontstaan in ziekmeldingen. Daarbij is het een kwestie van het aanvoelen van de absentiemelding en de context: “*Dat hoor je bijvoorbeeld aan de stem als ouders hun kind ziek melden. Verder ken je de kinderen en hun situatie, waardoor je een inschatting kunt maken.*” Structurele ziekmeldingen op bepaalde dagen of perioden in het jaar, dan wel afwezigheid bij specifieke vakken of docenten komen door het analyseren van het verzuim naar voren en nodigen uit tot nader onderzoek. Hierbij wordt door sommige scholen gebruik gemaakt van de expertise van een (para)medisch professional (schoolpsycholoog, schoolarts) om te achterhalen in hoeverre het verzuim geoorloofd is. Het al dan niet maken van deze inschatting verschilt tussen scholen: de een maakt deze wel en de ander niet. In Figuur 4.2 is deze ‘fase 2: beoordeling van verzuim’ schematisch weergegeven.

Figuur 4.2 – Fase 2: beoordeling van verzuim



Een tweede aandachtspunt: beoordelen van het verzuim als ongeoorloofd

We kunnen nu vaststellen dat het beoordelen van verzuim als wel of niet geoorloofd een belangrijk aandachtspunt is. Oppikken van gesignaleerd verzuim (of het onderzoeken van twijfelachtige afwezigheid) en vervolgens contact opnemen met ouders en leerling is afhankelijk van de inzet van de verantwoordelijke binnen de school. Hoe sneller contact opgenomen wordt, des te sneller de afwezigheid valt te duiden: is er daadwerkelijk sprake geweest van ongeoorloofd verzuim, hoe lang heeft het verzuim (al) geduurd en is het verzuim door middel van interventie door de school te stoppen? Deze actie vanuit de school is net als voorgaande fase essentieel voor het zo goed mogelijk in kaart brengen van verzuim. De school is immers verplicht het ongeoorloofde verzuim (van meer dan 16 uur in 4 weken) te melden aan leerplicht.

4.2.3 Fase 3: melden van verzuim aan leerplicht

Nadat (vermoedelijk) ongeoorloofd verzuim is geconstateerd, kan de school het verzuim melden. Scholen verschillen in wat ze wél en wat ze niet melden aan Leerplicht. In principe moet al het ongeoorloofd verzuim van meer dan 16 uur in vier weken worden gemeld. De Inspectie van het Onderwijs houdt hier toezicht op, al dan niet in samenwerking met leerplicht. Uit de interviews volgt dat vrijwel alle scholen het verplicht te melden verzuim doorgeven, maar dat er wel uitzonderingen zijn. Zo is een directeur zich bijvoorbeeld niet bewust van deze meldplicht en meldt alleen “problematisch verzuim, ongeacht de duur”.

Niet alleen verplichte meldingen (signaalverzuim)

Sommige scholen geven aan dat zij naast het verplicht te melden verzuim ook ongeoorloofd verzuim doorgeven dat (aanvankelijk) korter van aard is. Bijvoorbeeld verzuim waarbij het verzuim niet is gestopt na interventie door de school. Een andere geïnterviewde geeft aan altijd signaalverzuim te melden, ongeacht de duur, omdat hierin volgens de geïnterviewde het grootste risico op langdurig verzuim schuilt. Weer andere scholen geven aan dat zij ál het ongeoorloofd verzuim doorgeven ongeacht de verzuimduur. Het al dan niet doorgeven van niet-verplicht te melden verzuim heeft volgens enkele geïnterviewde scholen te maken met het gecompliceerde effect van een melding. Soms kan een melding en eventuele interventie van een leerplichtambtenaar juist contraproductief werken, omdat ouders zich ‘aangevallen’ voelen. In dergelijke situaties probeert de school eerst zelf zo goed mogelijk te bemiddelen en daarmee het verzuim te doen stoppen.

Afspraken tussen leerplicht en scholen

Diverse gemeenten hebben afspraken met scholen om naast het ongeoorloofde verzuim ook al het geoorloofde verzuim door te geven. Op deze manier wil men vooral langdurig zieken in beeld krijgen. Gemeenten geven aan dat zij die informatie gebruiken om zoveel mogelijk zicht te krijgen op alle jongeren die (gedurende langere tijd) geen onderwijs volgen, ongeacht de reden daarvoor. Dit alles om voortijdig schoolverlaten door deze groepen jongeren zo goed mogelijk te voorkomen.

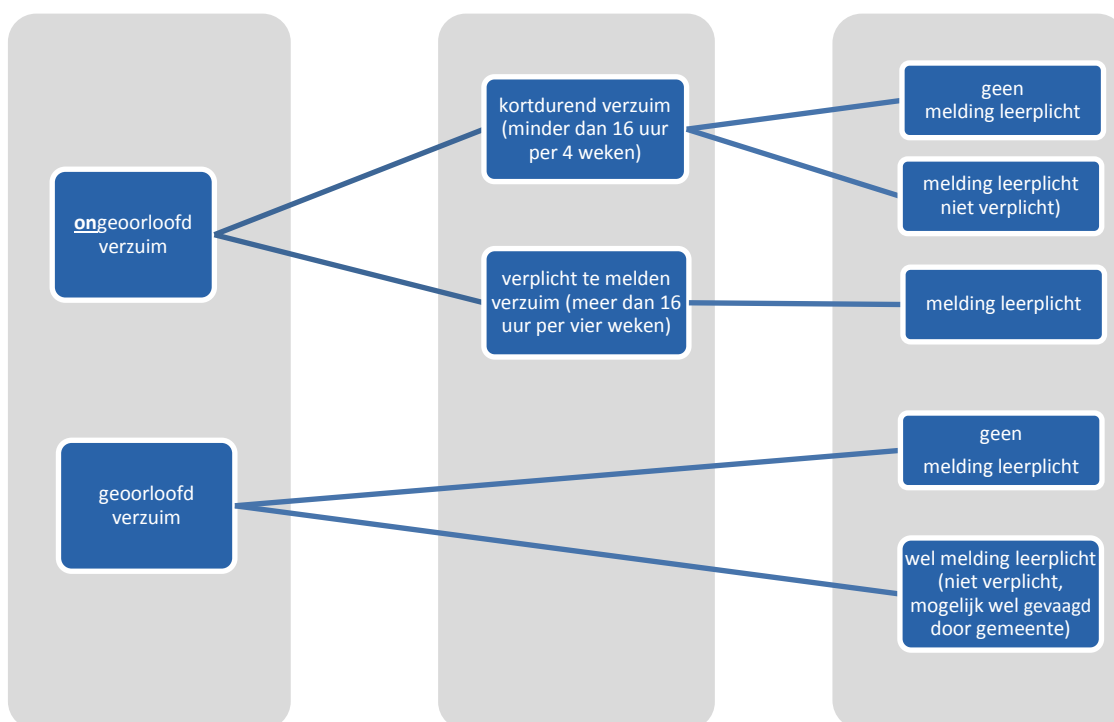
Automatische en handmatige melding

De melding van verzuim aan leerplicht gebeurt volgens de geïnterviewden normaliter door een daarvoor aangewezen persoon binnen de school. Op (kleinere) basisscholen is dit voornamelijk een taak van de directeur. Bij grotere scholen en met name in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs gebeurt dit door een administrateur of zorg- / verzuimcoördinator. Overigens blijkt uit interviews met mbo-instellingen dat er soms ook sprake kan zijn van geautomatiseerde verzuimmeldingen. De menselijke factor wordt daarmee sterk verkleind, maar dit vindt niet iedereen wenselijk. Een instelling geeft aan dat sommige mentoren geen geautomatiseerde melding willen, omdat zij aangeven zelf het best te kunnen inschatten of melding en interventie wenselijk is of niet. Een leerplichtambtenaar komt met andere haken en ogen van geautomatiseerde meldingen. Zo werd door de automatisering een ‘wildgroei’ aan verzuimmeldingen gesignaleerd, doordat er door administratieve onvolledigheden talloze mbo-scholieren onterecht als verzuimers werden geïndiceerd. De automatisering is binnen de betreffende mbo-instelling vooralsnog teruggedraaid.

Proces van melden van verzuim

In Figuur 4.3 is nu schematisch weergegeven hoe omgegaan wordt met gesignaleerd verzuim, nadat het door scholen getypeerd is als ofwel geoorloofd ofwel ongeoorloofd verzuim. Afhankelijk van het schoolbeleid, eventuele afspraken met de gemeente en de wettelijke verplichtingen meldt de school het verzuim al dan niet aan leerplicht. De melding het primair onderwijs verloopt via rechtstreeks contact met leerplicht en in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs via het Verzuimloket. Ook in deze fase is de menselijke factor niet te onderschatten.

Figuur 4.3 – Fase 3: melden van verzuim aan leerplicht



Een derde aandachtspunt: grote verschillen in melden van verzuim mogelijk

We stellen vast dat het in kaart brengen van verzuim door leerplicht staat of valt bij de melding van het verzuim door de school. Wordt het geconstateerde (verplicht te melden) verzuim daadwerkelijk doorgegeven? Hoewel de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op deze meldingen en het niet nakomen van die plicht tot bestuurlijke boetes kan leiden, komt het voor dat niet al het verzuim doorgegeven wordt. Het blijft immers mensenwerk. We illustreren dit met een voorbeeld uit één van de interviews. Een school had een hoge mate van ziekteverzuim onder het personeel waardoor er tijdelijk onvoldoende bezetting was om al het leerlingverzuim adequaat te registreren en door te geven. Het gebrek aan mankracht bemoeilijkt het nakomen van de meldplicht. Een ander voorbeeld komt van een school waarbij de verzuimregistratie langere tijd niet op orde was. Door gebrek aan protocollen, onderlinge afspraken en een gedegen registratiesystematiek kwam de meldplicht in het geding. Bij controle door de Inspectie van het Onderwijs kwam deze problematiek aan het licht. Na een waarschuwing is sterk geïnvesteerd in het op orde brengen van de registratie en het opstellen van een helder verzuimprotocol.

Ook de gemeenten spelen een rol bij het bevorderen van een goede verzuimadministratie op scholen. Sommige gemeenten hebben hiervoor een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie van het Onderwijs. Het toezicht op scholen wordt dan uitgevoerd door de gemeente zelf. Verschillende geïnterviewde gemeenten geven aan dat ze, afhankelijk van de tijd en middelen, regelmatig controles uitvoeren op de verzuimregistratie van scholen. Bij een dergelijke controle neemt de leerplichtambtenaar de verzuimadministratie door.

4.2.4 Fase 4: actie en registratie door leerplicht

Als de gemeente een verzuimmelding ontvangt van de school, via het Verzuimloket of rechtstreeks, bepaalt leerplicht of actie nodig is. Afhankelijk van de inhoud van de melding (achtergrond van het verzuim) en de wens van de school (wel of geen interventie nodig) neemt een leerplichtambtenaar contact op met ouders en leerling. Doorgaans zijn er vaste leerplichtambtenaren toegewezen aan scholen, waardoor de lijnen kort zijn en bij herhaaldelijk verzuim de specifieke leerling vaak bekend is.

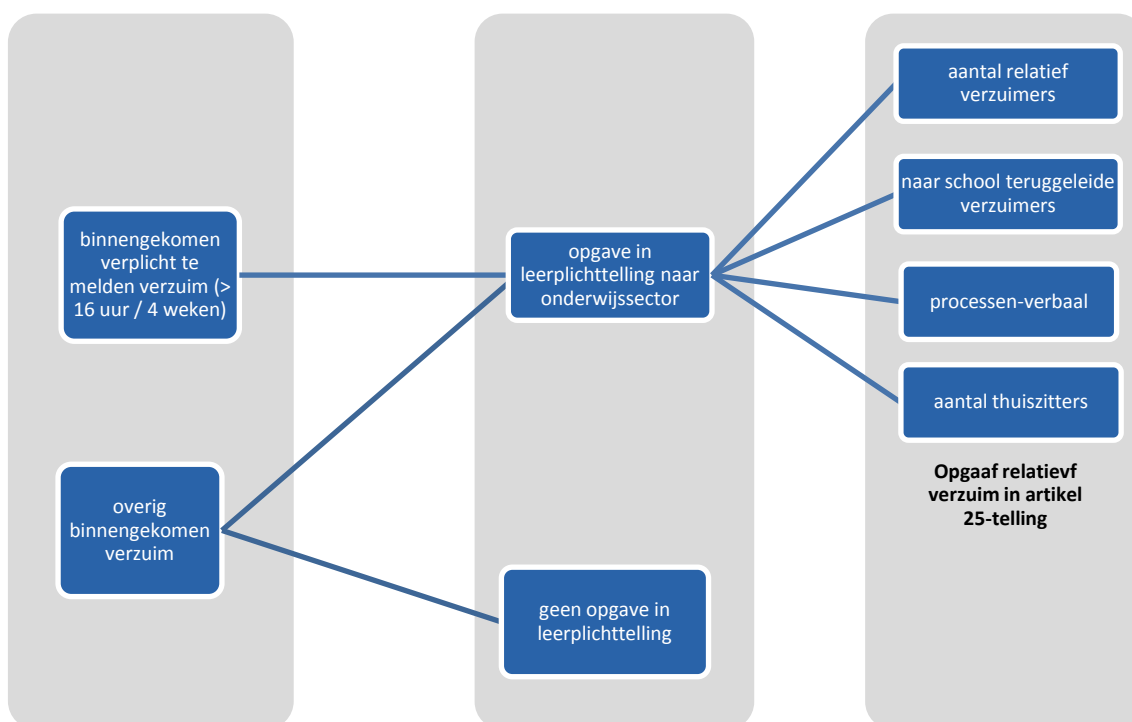
De inhoud van de verzuimmelding is belangrijk om een goed beeld te kunnen schetsen van de situatie. Meldingen die via het Verzuimloket binnen komen, verschillen inhoudelijk in kwantiteit en kwaliteit, zo geven gemeenten aan. Een zo volledig mogelijke, heldere situatiebeschrijving is volgens gemeenten belangrijk om de leerplichtfunctie goed uit te kunnen voeren.

Gemeente ondernemen niet alleen actie naar aanleiding van meldingen, zij registreren binnengekomen meldingen ook. Hiermee komt de omvang en ontwikkeling in (gemeld) verzuim op gemeentelijk niveau zo goed mogelijk in beeld. Deze registratie heeft natuurlijk zijn weerslag op de cijfers in de jaarlijkse leerplichttelling. Uit de interviews blijkt dat het registreren van verzuimmeldingen de afgelopen jaren bij veel gemeenten is aangescherpt. Bij de gemeenten is een langdurige digitaliseringslag gaande geweest, waarbij sterk is geïnvesteerd in het op orde brengen van registratie. Dit uit zich bijvoorbeeld in de implementatie van nieuwe software.

Proces van opgave relatief verzuim in de leerplichttelling

De laatste fase van verzuimmelding is weergegeven in Figuur 4.4. In eerdere fasen zagen we dat een goede verzuimmelding van vele (menselijke) aspecten afhankelijk is. In deze slotfase zien we dat er ook binnen de gemeenten nog variatie kan ontstaan in wat wel en wat uiteindelijk niet in de jaarlijkse leerplichttelling wordt gemeld.

Figuur 4.4 – Fase 4: opgave van verzuim door gemeente in leerplichttelling



Een vierde aandachtspunt: lokale interpretatieverschillen bij tellen van relatief verzuim

Wat gemeenten uiteindelijk wel of niet als relatief verzuim opgegeven in de artikel 25-telling verschilt. Dit komt onder meer door gemeentelijke verschillen in het verzuimbeleid, de lokale informatiebehoefte en werkwijzen van gemeenten. Zo geeft een gemeente aan: “Alles wat aan meldingen binnen komt wordt ook gemeld in de rapportage. Aangezien scholen ook wel eens ‘niet verplicht’ verzuim melden, komt dat er ook in”. Tegelijkertijd betwijfelt een geïnterviewde of het wel of niet melden van alle binnengekomen verzuim tot grote cijfermatige verschillen leidt: “Aangezien we vrijwel altijd ‘meer dan zestien uur verzuim [...] binnen krijgen, is er nauwelijks verschil tussen het aantal binnenkomende meldingen en het opgegeven verzuim in de telling”. Daarbij geeft een geïnterviewde aan dat ‘je natuurlijk al snel op zestien uur zit’. Desalniettemin lijken de verschillen in uitgangspunten tussen gemeenten niet genegeerd te kunnen worden. Zeker niet als we bedenken dat sommige gemeenten al het binnengekomen verzuim doorgeven en zij bovendien afspraken hebben met scholen om ál het verzuim door te geven, ook (langdurige) ziekmeldingen.

Conclusie

We begonnen deze paragraaf met de constatering dat de registratie van relatief verzuim een lange keten doorloopt vanaf het moment van absentiesignalering. De keten is daarbij te verdelen in vier fasen, waarvan is gebleken dat ze allemaal een ‘risico’ met zich mee brengen dat de verzuimer niet in beeld komt van leerplicht en uiteindelijk ook niet opduikt in de artikel 25-telling. Op hoofdlijnen blijken er vier risico’s, of beter aandachtspunten, te onderscheiden die

effect hebben op de registratie van relatief verzuimers die meer dan zestien uur in vier weken hebben gemist:

1. Het al dan niet signaleren van afwezigheid in de klas;
2. Het al dan niet beoordelen van het verzuim als ongeoorloofd;
3. Het al dan niet doormelden van verzuim aan leerplicht (alleen verzuim van meer dan 16 uur in 4 weken, of ook ander verzuim);
4. Het al dan niet opnemen in de leerplichttelling van relatief verzuim (als gevolg van interpretatieverschillen tussen gemeenten over wat wel/niet moet worden gemeld).

4.3 De cijfers

Alvorens een verzuimer in de telling opduikt, moet het verzuim geregistreerd en verwerkt zijn. Daarbij blijken er diverse momenten te bestaan waarop ruis kan ontstaan in de verzuimcijfers. We constateren echter ook dat de meeste scholen aangeven het verplicht te melden relatief verzuim (meer dan 16 uur in 4 weken) daadwerkelijk te melden, indien gesignaleerd. Daarnaast melden scholen ook andere verzuimsoorten. Is er nu reden om aan te nemen dat de cijfers in de leerplichttelling beïnvloed worden door de melding en daarmee onderlinge vergelijkbaarheid (lokale benchmarking) in de weg staat? En geven de uiteindelijk gepresenteerde landelijke cijfers over relatief verzuim uit de artikel 25-telling een reëel beeld?

4.3.1 Leerplichttelling

In de leerplichttelling 2012/2013 werden in totaal 88.655 meldingen opgegeven, ongeveer 5 procent meer dan in het voorgaande schooljaar. Ruim de helft (55%) van deze meldingen zijn afkomstig uit voortgezet onderwijs, daarnaast is ruim een kwart van de meldingen (27%) afkomstig uit het beroepsonderwijs. In totaal hadden 72.328 meldingen betrekking op leerlingen van vo-scholen en mbo-instellingen. Naast het feit dat leerlingen in het vo en beroepsonderwijs in een mogelijk 'risicovollere' leeftijd zitten wat betreft verzuim, is het grote aandeel mogelijk ook toe te schrijven aan gebruik van het Verzuimloket in het vo en mbo.

De aantallen meldingen van relatief verzuim verschillen vanzelfsprekend sterk tussen gemeenten. Zo zijn er enkele gemeenten die geen enkel geval van relatief verzuim hebben gehad (of hebben gegeven in de telling), terwijl het aantal meldingen in de leerplichttelling ook op kan lopen tot ruim 9.000. Het ontbreken van relatief verzuim binnen gemeenten lijkt een administratieve omissie, zeker als het een grotere gemeente betreft (er blijkt namelijk – niet geheel onlogisch – een positief verband te zijn tussen enerzijds de omvang van de gemeente en anderzijds het aantal opgegeven relatief verzuim). Zo meldt een gemeente over 2012/2013 in de artikel 25-telling geen relatief verzuim, terwijl dit gezien de gemeentegrootte zeker verwacht mag worden. Bovendien blijkt uit gegevens van het verzuimloket dat in deze gemeente alleen al in vo en mbo ruim 130 personen betrokken zijn geweest bij een vorm van relatief verzuim en dat er door de

scholen 65 meldingen zijn gedaan van verzuim van meer dan 16 uur in 4 weken¹⁸. Dit wijst op een behoorlijke discrepantie tussen de artikel 25-telling en het Verzuimloket.

4.3.2 Confrontatie met Verzuimloket

Om hier meer zicht te krijgen op discrepanties tussen de artikel 25-telling en het Verzuimloket hebben we de telling van 2012/2013 voor vo en mbo vergeleken met de registraties in het Verzuimloket¹⁹.

Het totaal aantal relatief verzuimmeldingen in het Verzuimloket is in 2012/2013 met dertien procent gestegen ten opzichte van 2011/2012 naar 83.709 meldingen. Het betreft hier alle meldingen van scholen voor relatief verzuim, dat kan het verplicht te melden verzuim zijn (meer dan 16 uur in 4 weken), maar het gaat ook om zaken als signaal verzuim, luxe verzuim en 18+-verzuim. Aangezien de artikel 25-telling alleen de gemelde verzuimer van minimaal 16 uur in vier weken moet tellen, zoomen we nader in op dit verplicht te melden verzuim. Het blijkt dan om 32.396 meldingen te gaan. Het aantal personen met een dergelijke melding is lager, aangezien scholen verplicht zijn een herhalingsmelding uit te voeren als dezelfde jongere nogmaals meer dan 16 uur verzuimt in vier weken.

Opvallend is dat het aangetroffen aantal meldingen sterk afwijkt van het door gemeenten opgegeven relatief verzuim in de artikel 25-telling voor het vo en mbo (in totaal 72.328 meldingen)²⁰. Als je daarbij in ogenschouw neemt dat in de artikel 25-telling juist minder geregistreerd zou moeten worden (alleen unieke personen en verzuim van minimaal 16 uur in 4 weken) is dit des te opvallender. Waar komt dit hogere aantal meldingen in de artikel 25-telling dan vandaan? Uit de interviews blijkt dat het vo en mbo niet of nauwelijks extra relatief verzuim rechtstreeks bij leerplicht melden.

DUO geeft aan dat in het Verzuimloket de indicator voor meer dan 16 uren verzuim in vier weken niet altijd goed is gevuld. Zo zou ook onder andere categorieën gemeld verzuim, zoals signaal verzuim, feitelijk tot het verplicht te melden verzuim behoren. Scholen melden regelmatig een jongere in het loket om diens verzuim al vroegtijdig tegen te gaan. Als de jongere vervolgens de formele grens van 16 uur in vier weken overschrijdt, volgt geen vervolgmelding. Scholen hebben dan het idee dat ze al aan hun meldplicht hebben voldaan. We hebben daarom ook een vergelijking gemaakt tussen het totaal aantal meldingen in het Verzuimloket voor relatief verzuim en de artikel 25-telling (vo/mbo). Het verschil tussen de artikel 25-telling en het aantal meldingen in het verzuimloket lijkt dan logischer, omdat het aantal meldingen in het loket dan hoger is dan in de telling. Echter, het aantal jongeren waarvoor een relatief verzuim-

18 In de artikel 25-telling gaat het immers alleen om relatief verzuimers die minimaal 16 uur in 4 weken ongeoorloofd afwezig zijn geweest.

19 Van DUO hebben we een uitdraai van het verzuimloket ontvangen waarin de meldingen van vo-scholen en mbo-instellingen in 2011/2012 en 2012/2013 zijn verwerkt. Daarin zijn zowel de meldingen als het unieke aantal personen verwerkt.

20 Als we ook de categorie 'onderwijstype onbekend' meenemen, is de opgave in de leerplichttelling iets hoger, namelijk 74.434 meldingen.

melding is uitgegaan is dan nog steeds lager (bijna 54 duizend personen tegenover ruim 72 duizend meldingen, afhankelijk van het al dan niet meetellen van onbekende onderwijstypen).

4.3.3 Nadere duiding van ontwikkelingen in relatief verzuim

Uit de artikel 25-telling komt al jaren achtereen het beeld dat relatief verzuim toeneemt. Het is echter de vraag of dit toe te schrijven is aan een feitelijke toename. Een nadere analyse van het aantal meldingen per persoon in het Verzuimloket laat zien dat in 2012/2013 bijna 54 duizend personen verantwoordelijk zijn voor alle relatief verzuimmeldingen voor vo en mbo (een stijging van 4% t.o.v. 2011/2012). Dat is een gemiddeld aantal meldingen van 1,6 per verzuimer. In 2011/2012 was dit nog 1,4).

Uit de interviews met scholen en gemeenten volgt dat de afgelopen jaren flink is ingezet op een verbetering van de verzuimregistratie en een toenemende aandacht voor goede verzuimprotocollen. Ook wordt de overheveling van de toezichthoudende taak van de Inspectie van het Onderwijs door individuele gemeenten door geïnterviewden als een positieve ontwikkeling genoemd. Gemeenten zitten 'bovenop' de registratie van scholen en kunnen deze scholen ook structureler onderzoeken, daar waar de Inspectie vooral steekproefsgewijs lijkt te werken²¹. Tegelijkertijd vergt deze toezichthoudende taak wel weer meer van het personeel binnen leerplichtafdelingen en wordt het door een geïnterviewde een taak genoemd die 'je er nog eens bij moet doen'.

De invoering van het Verzuimloket in 2008 heeft er volgens geïnterviewden aan bijgedragen dat registratie op scholen is verbeterd en er toenemende aandacht is voor het melden van verzuim. Met behulp van deze tool kunnen scholen in vo en mbo digitaal en daarmee laagdrempelig en snel het schoolverzuim doorgeven aan Leerplicht. Zo stelt een geïnterviewde "*Het is scholen makkelijker gemaakt om te melden, dus ze melden eerder*".

De mate waarin gebruik gemaakt wordt van het Verzuimloket neemt volgens de gemeenten snel en sterk toe. Ook diverse scholen waarbij het aantal meldingen in het Verzuimloket de afgelopen jaren flink is toegenomen, geven aan dat de verzuimproblematiek niet gegroeid is. Er wordt simpelweg beter en sneller melding gemaakt.

Conclusie

We stellen vast dat de stijging van relatief verzuim met vijf procent (leerplichttelling 2012/2013) voornamelijk een gevolg is van de toegenomen aandacht voor dit thema en verbeterde registratie. De stijging van gemiddeld aantal meldingen per verzuimer van 1,4 naar 1,6 wijst er bijvoorbeeld op dat de in het Verzuimloket geconstateerde stijging in het aantal meldingen met dertien procent niet zozeer een daadwerkelijke omvangrijke stijging van verzuim is, maar voortkomt uit betere meldingen in het verzuimloket. Deze bevinding wordt gesteund door de interviews. Er lijkt al met al minder sprake van een daadwerkelijke stijging van verzuim. Als zowel betere registratie in het Verzuimloket als de ontwikkeling om meer niet verplicht te mel-

21 Het ministerie van OCW laat momenteel het effect van deze overheveling naar de Inspectie van het Onderwijs nader onderzoeken. De uitspraken hier zijn gebaseerd op enkele interviews en daarmee indicatief.

den verzuim door te geven doorzetten, neemt – afhankelijk van het uitgangspunt van de gemeente om dat wel of niet mee te tellen – het relatief verzuim de komende jaren cijfermatig sterk toe.

Uit het survey en de interviews blijkt dat verschillende gemeenten afgelopen jaren andere registratiesystemen zijn gaan gebruiken of anders zijn gaan registreren. Redenen hiervoor zijn onder meer het verkrijgen van betere grip op het verzuim, het ‘behapbaar’ maken van de gegevens en de invoering van het Verzuimloket. Tevens valt op dat de registratie in de artikel 25-telling opvallende verschillen laat zien ten opzichte van het Verzuimloket. Het aantal gemelde personen in de artikel 25-telling is hoger dan het aantal personen in het Verzuimloket. Dit is opvallend omdat vo en mbo vrijwel alle meldingen laten verlopen via het Verzuimloket. Er lijkt in de leerplichttelling conform artikel 25 dan ook sprake van een overschatting van het aantal relatief verzuimers. Dat blijkt ook uit opmerkingen van meerdere leerplichtambtenaren die aangeven al het gemelde verzuim (verplicht of niet, geoorloofd of niet) in de artikel 25-telling op te nemen

5 Thuiszitters

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat een scherpe verzuimregistratie in eerste instantie afhankelijk is van een goed meldbeleid (en uitvoering daarvan) op scholen. Op de school vindt namelijk de eerste absentiesignalering plaats. Deze vormt de basis voor een eventueel later noodzakelijke verzuimmelding richting leerplicht. Adequate verzuimmeldingen door scholen en vervolgens een adequate registratie door leerplicht zijn essentieel voor een goede aanpak van relatief verzuim. Het is daarmee ook essentieel voor het goed in kaart kunnen brengen en vervolgens succesvol aanpakken van een zeer specifieke groep van (relatief) verzuimers: thuiszitters. Het Ministerie van OCW definieert thuiszitters (onder meer voor de leerplichttelling) als volgt:

*“Een thuiszitter is een leerplichtige jongere tussen de 5 en 16 jaar of een jongere van 16 of 17 jaar die valt onder de kwalificatieplicht en die ingeschreven staat op een school of onderwijsinstelling en die zonder geldige reden meer dan 4 weken verzuimt, zonder dat hij/zij ontheffing heeft van de leerplicht respectievelijk vrijstelling van geregeld schoolbezoek wegens het volgen van ander onderwijs”.*²²

Jongeren met een vrijstelling voor de leerplicht of die te boek staan als absoluut verzuimer zijn volgens deze definitie geen thuiszitter. In het dagelijks taalgebruik wordt deze groep al snel tot ‘thuiszitters’ gerekend. Hoewel begrijpelijk, beide groepen volgen gedurende enige tijd geen onderwijs en zitten dus ‘thuis’, komt dit niet overeen met de formele definitie van ‘thuiszitters’. Als het gaat om jongeren die gedurende langere periode ongeoorloofd geen onderwijs volgen, wordt gesproken over ‘thuiszittende jongeren’ (absoluut verzuimers en formele thuiszitters). De thuiszitter valt dus onder de thuiszittende jongere, maar de termen zijn niet uitwisselbaar. Jongeren met een vrijstelling worden niet onder het begrip ‘thuiszittende jongeren’ geschaard, omdat hiervoor door de ouders een ontheffing van de leerplicht wordt aangevraagd en er dus sprake is van geoorloofd verzuim.

In dit hoofdstuk gaan we hoofdzakelijk in op ‘thuiszitters’, maar schenken we ook aandacht aan thuiszittende jongeren in brede zin. Allereerst geven we inzicht in de omvang van het aantal thuiszitters op basis van de opgave van gemeenten in de leerplichttelling 2012/2013 en daarmee volgens de definitie van OCW (paragraaf 5.2). Daarna gaan we na of die definitie in de praktijk ook zo door gemeenten wordt gehanteerd (paragraaf 5.3) Vervolgens gaan we in op de belangrijkste redenen waarom sommige jongeren (volgens leerplichtambtenaren) thuiszitters worden (paragraaf 5.4) en of er nog een groep jongeren is die geen onderwijs volgt, maar niet geregistreerd staat als thuiszitter, geen absoluut verzuimer is en ook geen vrijstelling heeft. Is er met

²² http://www.ingrado.nl/actueel/news/wat_is_een_thuiszitter_en_hoeveel_zijn_er

andere woorden een groep thuiszittende jongeren die niet in de leerplichttelling naar voren komt (paragraaf 5.5)?

5.2 Thuiszitters in leerplichttelling 2012/2013

Het aantal jongeren dat op enig moment in het schooljaar 2012/2013 werd betiteld als thuiszitter door de gemeenten, betrof – volgens de artikel 25-telling – 3.789. Het aantal thuiszitters daalde daarmee met negen procent ten opzichte van 2011/2012. Tussen gemeenten bestaan er grote verschillen in de aantallen thuiszitters, zowel in absolute zin alsook verschillen waarbij rekening gehouden wordt met de gemeenteomvang.

101 gemeenten geven aan voor álle thuiszitters in het schooljaar 2012/2013 een oplossing te hebben gevonden. Grotendeels zijn dit kleinere gemeenten met een zeer beperkt aantal thuiszitters, maar tevens zien we diverse grotere steden dat voor 100 procent van de thuiszitters een oplossing is gevonden²³.

Kijken we naar steden met de laagste percentages van thuiszitters waarvoor een oplossing is gevonden (gemeenten zonder thuiszitters wederom buiten beschouwing gelaten), dan blijken 36 gemeenten geen enkele thuiszitter terug hebben geleid naar school. In de meeste gevallen zijn dit kleine gemeenten met een klein aantal thuiszitters, maar ook hier zitten er gemeenten met grotere aantallen thuiszitters tussen.

De ‘thuiszittersproblematiek’ varieert sterk per regio. Dat zien we ook terug bij het aantal ontstane thuiszitters naar RMC-regio (zie Tabel 5.1).

23 Het percentage geeft het aantal thuiszitters weer waarvoor een oplossing is gevonden, uitgedrukt als percentage van het aantal thuiszitters over het gehele jaar. Gemeenten zonder thuiszitters zijn buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5.1-- Thuiszitters 2012/2013 naar RMC-regio

	Aantal thuiszitters ontstaan
1 Oost-Groningen	59
2 Noord-Groningen en Eemsmond	14
3 Centraal en westelijk Groningen	108
4 Friesland-noord	73
5 Zuidwest-Friesland	41
6 De Friese Wouden	57
7 Noord- en Midden-Drenthe	48
8 Zuidoost-Drenthe	35
9 Zuidwest-Drenthe	28
10 IJssel-Vecht	56
11 Stedendriehoek ²⁴	93
12 Twente	65
13 Achterhoek	33
14 Arnhem/Nijmegen	156
15 Rivierenland	48
16 Eem en Vallei	132
17 Noordwest-Veluwe	5
18 Flevoland	78
19 Utrecht	419
20 Gooi en Vechtstreek	63
21 Agglomeratie Amsterdam	267
22 Westfriesland	63
23 Kop van Noord-Holland	35
24 Noord-Kennemerland	57
25 West-Kennemerland	6
26 Zuid-Holland-Noord	83
27 Zuid-Holland-Oost	90
28 Haaglanden	540
29 Rijnmond	340
30 Zuid-Holland-Zuid	72
31 Oosterschelde regio	75
32 Walcheren	0
33 Zeeuwsch-Vlaanderen	0
34 West-Brabant	133
35 Midden-Brabant	59
36 Noordoost-Brabant	121
37 Zuidoost-Brabant	84
38 Gewest Noord-Limburg	99
39 Gewest Limburg-Zuid	54
Totaal	3.789

Bron: DUO, Leerplichttelling 2012/2013

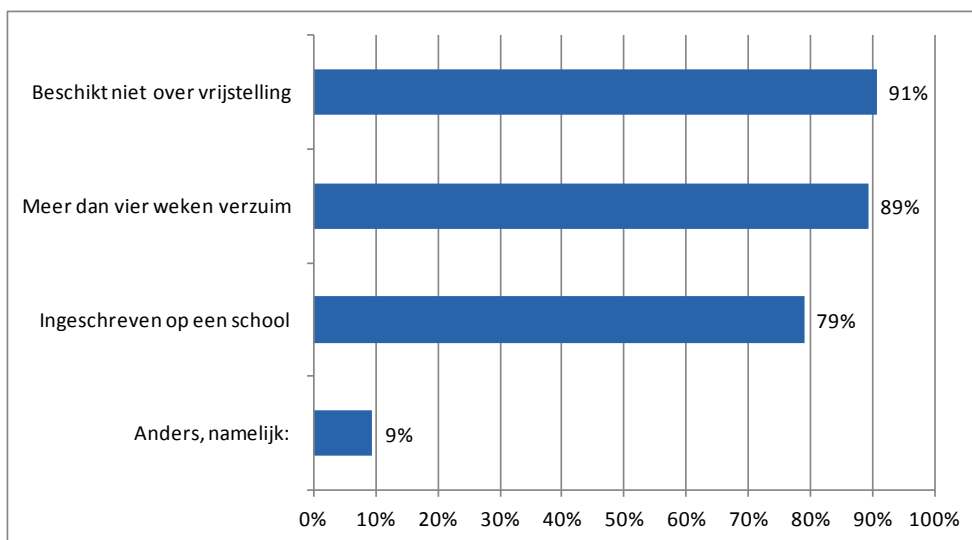
²⁴ Regio Apeldoorn, Deventer, Zutphen.

Uit de tabel volgt dat het hoogste aantal ontstane thuiszitters in Haaglanden is geteld, namelijk 540. Utrecht (419) en Rijnmond (340) volgen op respectievelijk een tweede en derde plek. Aan de andere kant zien we dat er ook twee RMC-gebieden zijn waar geheel geen thuiszitters zijn opgegeven in de telling, beide in Zeeland: Walcheren en Zeeuws-Vlaanderen.

5.3 Gemeentelijke definities thuiszitters

Doordat de omvang van de thuiszittersproblematiek varieert over de regio's verwachten we dat de beleidsmatige aanpak van thuiszitters verschilt. In navolging van het absoluut verzuim en relatief verzuim kan ook de definitie en afbakening van het begrip 'thuiszitters' verschillen tussen de gemeenten. Ook voor thuiszitters is er sprake van een lokale gemeentelijke informatiebehoefte en verzuimaanpak enerzijds en gevraagde landelijke beleidsinformatie anderzijds. Gemeenten zijn daarom bevestigd hoe zij het begrip 'thuiszitters' afbakenen. Hen is gevraagd aan te geven onder welke voorwaarden een jongere als thuiszitter geteld wordt (zie Figuur 5.1).

Figuur 5.1 – Aan welke voorwaarden moet volgens uw gemeente(n) voldaan worden om een jongere als 'thuiszitter' te beschouwen? (n=223)



Bron: ITS, survey

Noot: dat een thuiszitter in eerste instantie leer- of kwalificatieplichtig moet zijn, staat buiten kijf en is in deze figuur buiten beschouwing gelaten

Het blijkt dat niet alle gemeenten dezelfde uitgangspunten hanteren om de groep thuiszitters in kaart te brengen. Wel is er in grote mate overeenstemming over de voorwaarden waar een jongere aan moet 'voldoen' om als thuiszitter getypeerd te worden. Zo zijn ruim negen op de tien (91%) respondenten van mening dat een thuiszitter niet over een vrijstelling van de leerplicht kan beschikken. Een bijna even groot deel (89%) geeft aan dat een thuiszitter ten minste vier weken moet verzuimen. Acht op de tien respondenten (79%) is van mening dat het hebben van

een schoolinschrijving voorwaardelijk is om van een thuiszitter te kunnen spreken²⁵, Uit de toepassing van de voorwaarden blijkt dat sommige gemeenten onder thuiszitters ook het aantal jongeren dat absoluut verzuimt, een vrijstelling heeft en/of thuiszitter is, meetelt. Anders gezegd: er is overlap tussen de begrippen ‘thuiszitters’ en ‘thuiszittende jongeren’.

Een kleine groep geeft aanvullende voorwaarden aan om thuiszitters te tellen (9%). Deze respondenten geven voornamelijk aan dat er bij een thuiszitter sprake is van ongeoorloofd verzuim. Dit aspect is inderdaad onderdeel van de gebruikelijke definitie van thuiszitters, maar in de vragenlijst niet als voorwaarde aan de respondenten voorgelegd. Sommigen hebben het daarom nog expliciet benoemd.

Interessanter is de groep respondenten die jongeren als thuiszitter rekenen waarbij er onduidelijkheid bestaat over het al dan niet geoorloofd verzuimen. Dat wil zeggen dat de situatie dusdanig complex is dat het niet onmiddellijk als ‘geoorloofd’ of ‘ongeoorloofd’ valt te betitelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om jongeren die door ziekte afwezig zijn, maar die volgens zorgbegeleiders (zoals schoolarts en schoolverpleegkundige) wel naar school zouden kunnen.

Een ander voorbeeld van jongeren waarvan niet geheel duidelijk is in hoeverre het verzuim geoorloofd is of niet, zijn jongeren die geschorst worden.

Ziek, maar in staat om onderwijs te volgen

Een door een gemeente genoemd voorbeeld waarbij een jongere als thuiszitter wordt gerekend, maar waarbij de situatie dusdanig complex is dat het te zwart / wit is om de jongere als ‘verzuimer’ (en bij langdurige afwezigheid als ‘thuiszitter’) te typeren, betreft een jongere die langdurig niet naar school gaat wegens ziekte. Analoot aan het protocol schoolziekteverzuim is door de schoolarts en –verpleegkundige een plan van aanpak ontwikkeld om de jongere – waarvan verondersteld wordt dat deze in ieder geval gedeeltelijk onderwijs zou kunnen volgen – toch naar school te kunnen laten gaan. De afwezigheid van je jongere is echter aanhoudend, waardoor er enerzijds sprake is van (gedeeltelijk) geoorloofd verzuim vanwege ziekte, maar anderzijds sprake van (gedeeltelijk) ongeoorloofd verzuim wegens het niet nakomen van (door medische professionals ontwikkelde) afspraken, “een grijs gebied” zo wordt aangegeven. De gemeente typeert de jongere vooralsnog als ‘thuiszitter’ om de focus scherp te houden en daarmee potentieel schooluitval te voorkomen.

Overige voorbeelden van jongeren die als thuiszitters worden gerekend, maar afwijken van de OCW-definitie, zijn jongeren die geen schoolinschrijving hebben (absoluut verzuimers), maar waarbij wel een minimale periode van verzuim nodig is om geteld te worden. Zo geven enkele gemeenten aan dat een absoluut verzuimer die vier weken of langer niet ingeschreven staat op een school ook als thuiszitter wordt beschouwd. Op deze manier streven ze een vergelijkbaar uitgangspunt na voor aanpak van langdurig verzuim.

Niet alle gemeenten hanteren de periode van vier weken verzuim als voorwaarde om een jongere als ‘thuiszitter’ te rekenen. Enkele gemeenten tellen een thuiszitter al na twee weken, omdat

25 Het betreft hier gegevens die in de aanvullende telefonische interviews zijn gecontroleerd, zodat het niet aanvangen van een voorwaarde is gecontroleerd (voor zover er telefonische respons is geweest) en we met grote mate van zekerheid kunnen stellen dat de diversiteit in voorwaarden voor een thuiszitter zich daadwerkelijk voordoet.

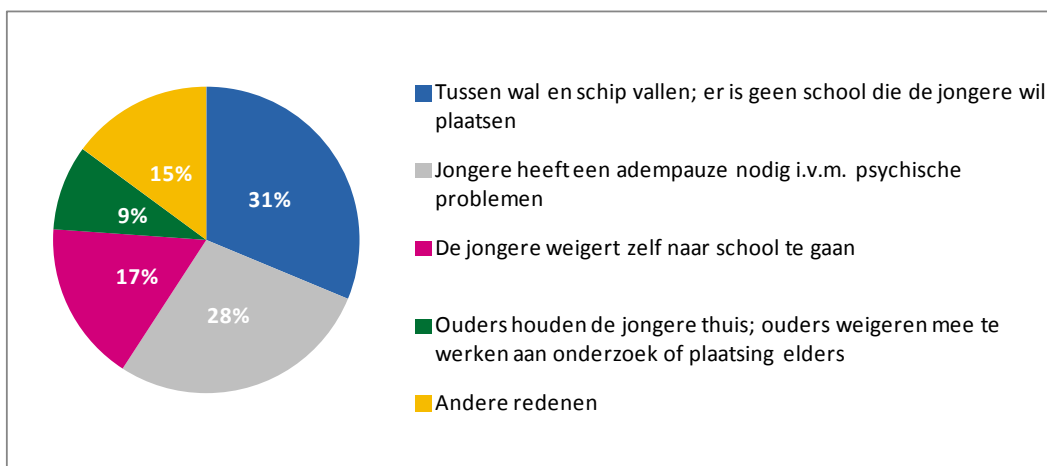
ze “zo dicht mogelijk op het vuur willen zitten”. Men is van mening dat te laat wordt gehandeld als ze pas na vier weken in beeld komen. Bij navraag blijkt dat deze gemeenten hiermee in de artikel 25-telling verschillend mee omgaan. Soms worden cijfers vanuit het gemeentelijke uitgangspunt doorgegeven, terwijl andere gemeenten wel de OCW-definitie hanteren in de telling en zelf andere uitgangspunten hanteren. In hoeverre gemeenten deze mogelijkheid hebben, is onder meer afhankelijk van de software.

Op gemeentelijk niveau zijn er de nodige varianten van het begrip ‘thuiszitter’. Een veelgenoemde reden voor het hanteren van andere uitgangspunten dan de OCW-definitie van ‘thuiszitter’, betreft het zo goed mogelijk willen aanpakken van verzuim en daarmee voorkomen van schooluitval. Het vroegtijdig ‘labelen’ van verzuimende jongeren als thuiszitter kan hierbij helpen, onder meer omdat het grote belang daarmee wordt geïndiceerd. Een vroegtijdige benadering van deze jongeren kan daarmee bijdragen aan een tijdige oplossing van het verzuim.

5.4 Oorzaken voor thuiszitten

Het feit dat sommige jongeren tot thuiszitter verworden, kan vanzelfsprekend uiteenlopende oorzaken en problematieken kennen. Om inzicht te krijgen in redenen waarom deze jongeren geen onderwijs volgen, is in het survey bevraagd in hoeveel procent van de gevallen de voorgestelde oorzaken de hoofdredenen voor thuiszitten zijn. Het gaat hierbij overigens om een persoonlijke inschatting van respondenten van de meest voorkomende oorzaken binnen de eigen gemeente(n). De percentages betekenen niet dat deze redenen ook in deze mate het totaal aan thuiszitters kunnen verklaren, bovendien zijn de percentages gebaseerd op persoonlijke inschattingen en niet op gedegen dossieronderzoek. Daarnaast weten we uit eerdere Thuiszittersonderzoeken van Ingrado dat thuiszitters vaak een meervoudige ‘problematiek’ kennen en er niet heel eenduidig één oorzaak aan is te geven. In Figuur 5.2 worden de resultaten gepresenteerd.

Figuur 5.2 – Inschatting in hoeveel procent van de gevallen onderstaande redenen de hoofdoorzaak zijn dat jongeren thuis komen te zitten, volgens respondenten (n=147)



Bron: ITS, survey

In de vragenlijst zijn vier hoofdoorzaken voorgesteld. Tevens konden respondenten overige oorzaken aandragen. De figuur is gebaseerd op aanzienlijk minder respondenten dan het aantal

ingevulde vragenlijsten. De reden hiervoor is dat men ofwel geen inschatting kan maken ofwel dat men niet met thuiszitters te maken heeft gehad.

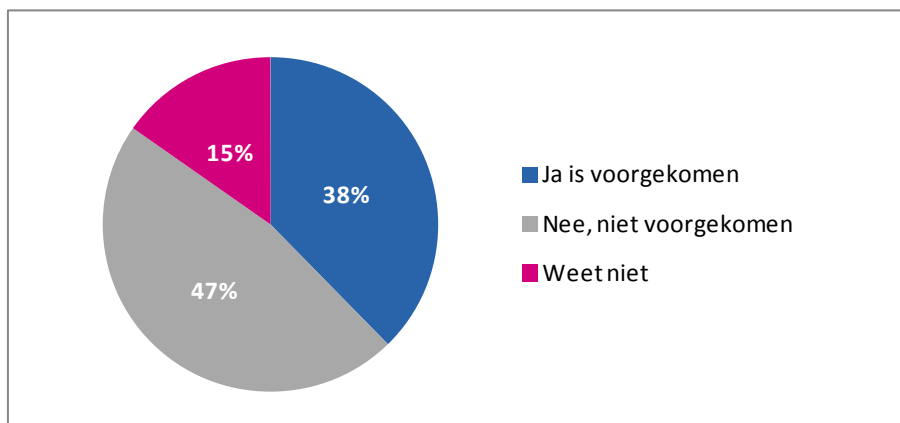
De meest genoemde oorzaak voor thuiszitten, betreft het ‘tussen wal en schip vallen’ wanneer er geen school is die de jongere wil / kan plaatsen. Respondenten geven aan dat dit in gemiddeld 31 procent van de gevallen de hoofdoorzaak is. Een andere reden die vaak als oorzaak van thuiszitten wordt genoemd, betreft het ‘nodig hebben van een adempauze’ in geval van psychologische problemen. Naar het idee van de respondenten is dit in gemiddeld 28 procent van de gevallen de achterliggende oorzaak. In mindere mate zien respondenten het ‘door het kind weigeren van schoolbezoek’ (17%) of het ‘thuis houden van de jongere door de ouders’ (9%) als hoofdoorzaak. In 15 procent is er volgens de inschatting van de respondenten een andere hoofdoorzaak. Hierbij wordt overigens opvallend vaak ‘ziekte’ als hoofdoorzaak genoemd, terwijl dit in principe geoorloofd verzuim betreft. Zoals we in de vorige paragraaf zagen, hanteren gemeenten echter verschillende afbakeningen van het begrip ‘thuiszitter’. Andere oorzaken voor thuiszitten die vaak worden genoemd zijn: het staan op wachtlijsten (bijvoorbeeld voor hulpverlening of voor speciaal onderwijs) of een verkeerde studiekeuze gemaakt hebben.

We benadrukken hierbij nogmaals dat de hier gepresenteerde cijfers gebaseerd zijn op de inschatting van de respondenten over de situatie in de eigen gemeenten, niet op dossieronderzoek. De percentages kunnen ook niet zonder meer worden gebuikt om een schatting te maken van de omvang van de populatie thuiszitters die om een specifieke reden thuis zit. Aangezien sommige gemeenten een andere definitie van thuiszitters hanteren dan de OCW-definitie, kan dit ook invloed hebben op de ingeschatte oorzaken voor thuiszitten.

5.5 Overige jongeren die geen onderwijs volgen

Een vraag die regelmatig naar voren komt, is of met het in beeld hebben van de thuiszitters en absoluut verzuimers daadwerkelijk alle thuiszittende jongeren in beeld zijn. Zijn er nog (groepen) jongeren die langdurig geen onderwijs volgen en buiten beeld van leerplicht geraken? Als de afbakening van absoluut verzuim en thuiszitters volgens de beoogde definities gebeurt én al het verzuim daadwerkelijk wordt gemeld en geregistreerd, is dit in principe niet mogelijk. We hebben echter geconstateerd dat deze registraties soms te wensen overlaten en er in principe jongeren buiten beeld zouden kunnen geraken. Aangezien deze groepen buiten beeld zijn van leerplicht, is het lastig hier meer zicht op te krijgen via een survey onder leerplichtorganisaties. Om toch een indicatie te krijgen, is in het survey gevraagd of het in de gemeenten afgelopen schooljaar voor is gekomen dat een jongere noch absoluut verzuimer, noch thuiszitter is, maar wel langdurig geen onderwijs heeft gevolgd (zie Figuur 5.3).

Figuur 5.3 – Is het afgelopen schooljaar voorgekomen dat een jongere langdurig geen onderwijs heeft gevolgd, maar formeel géén absoluut verzuimer is en ook géén thuiszitter? (n=223)



Bron: ITS, survey

Volgens vier op de tien respondenten (38%) komt het inderdaad voor dat jongeren langdurig geen onderwijs hebben gevolgd, wel een schoolinschrijving hebben (dus geen absoluut verzuimer) en ook niet onder de definitie ‘thuiszitter’ vallen. Bijna de helft van de respondenten (47%) zegt dat dergelijke gevallen niet voor zijn gekomen. Een klein deel (15%) weet niet of dit zich afgelopen schooljaar heeft voorgedaan. We kunnen nu met zekerheid stellen dat er een groep is die langdurig geen onderwijs volgt en buiten beeld geraakt van leerplicht. Over de omvang van deze groep valt helaas weinig te zeggen. De contacten die we hebben gehad duiden er echter niet op dat het hier om grootschalige aantallen gaat. Het gaat doorgaans om enkele jongeren per gemeenten.

Over welke groep hebben we het dan? Zowel in het survey als in de diepte-interviews worden vrijwel structureel (psychische dan wel lichamelijke) ziektegevallen genoemd. In die gevallen gaan jongeren gedurende langere tijd niet naar school. Er is geen sprake van een ‘thuiszitter’, omdat er een geldige reden voor het verzuim is. Hierin schuilt het risico dat een groep zieken die geoorloofd afwezig zijn, buiten beeld van leerplicht geraken. Immers is er voor scholen in dergelijke gevallen geen directe grondslag om een verzuimmelding te doen. Meerdere gemeenten geven aan om deze reden afspraken te hebben met scholen over het melden van dergelijk geoorloofd verzuim. Op die manier blijft het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim gehandhaafd, maar komen de jongeren wel in beeld bij leerplicht (zie ook hoofdstuk 4).

Andere jongeren die beperkt onderwijs volgen, maar niet in de tellingen naar voren komen, zijn jongeren die af en toe naar school gaan. Hierdoor verzuimen ze noch absoluut noch meer dan vier weken. Deze jongeren zijn vaak wel in beeld, omdat ze ‘gemist’ worden door de school, maar vallen door hun ongeregelde schoolbezoek buiten de thuiszittersdefinitie. Er is immers geen sprake van vier weken onafgebroken verzuim. Een ander voorbeeld van ongeregeld bezoek betreft jongeren die wel naar de schoollessen gaan, maar niet naar stage (zie ook hoofdstuk 4).

Zolang de afwezigheid op de stage niet gemeld wordt, komt deze jongere niet in beeld (noch bij de school, noch bij de gemeente), terwijl er wel educatie gemist wordt.

Wel naar school, niet naar stage

In een gesprek met een gemeente wordt een jongere benoemd die wel naar de lessen op school ging, maar ten tijde van zijn stage langdurig bleek te verzuimen. De school kreeg (lange tijd) geen absentiemeldingen van het stageadres, waardoor er geen actie ondernomen werd door school. Aangezien de school niet op de hoogte was van het verzuim, kwam de jongere ook niet in beeld bij leerplicht en werd niet als thuiszitter geregistreerd. Pas in een later stadium werd de omvang van het verzuim bekend. Het belang van actieve verzuimmeldingen om (onder meer) thuiszitters in kaart te brengen, zowel door scholen als bijvoorbeeld ook door stageadressen, is daarmee evident. Het geeft wederom aan dat verzuimaanpak afhankelijk is van menselijke factoren, adequate absentiesignalering (ook door de school) en registratie.

Een andere groep jongeren die niet als ‘thuiszitter’ wordt gerekend, maar geen onderwijs geniet, heeft een meer administratieve grondslag. Er zijn jongeren die een schoolinschrijving hebben, maar om bepaalde redenen niet naar school gaan of niet kunnen gaan (bijvoorbeeld omdat de school ze niet meer kan plaatsen). Zij worden niet door de school gemeld als verzuimer. In dat geval komen ze niet in beeld bij leerplicht en worden ze ook niet als thuiszitter gerekend.

Tot slot kwam in de interviews over relatief verzuim bij zowel een school als een gemeente (uit verschillende regio’s) een groep leerplichtigen naar voren die langere tijd geen onderwijs genoot, maar niet werd gemeld. Het betrof hier leerlingen in het speciaal onderwijs die participeerden in projecten en na afloop van die projecten niet meer geplaatst konden worden in het speciaal onderwijs. De groep hoefde niet te worden gemeld: ze hadden nog steeds een inschrijving en waren niet ongeoorloofd afwezig. Deze groep kwam puur door toeval in beeld.

Deel III

Conclusies en aanbevelingen

6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Met behulp van diverse onderzoeksmethodieken geeft dit onderzoek inzicht in de totstandkoming van de landelijke verzuimcijfers in de leerplichttelling, ook wel artikel 25-telling genoemd. Er is gebruik gemaakt van desk research, secundaire bestandsanalyses, internetsurvey inclusief telefonisch vervolgesprek onder vrijwel alle leerplichtorganisaties en diepte-interviews. De doelstelling van het onderzoek was daarbij driedelig (in onderstaand kader is een toelichting van de gecursiveerde begrippen opgenomen):

1. Een kwantitatief overzicht van het *absoluut verzuim* op gemeenteniveau met een beargumenteerde analyse;
2. Een kwalitatieve analyse (waar mogelijk gekwantificeerd) over het *relatieve verzuim*;
3. Een kwalitatieve analyse van het aantal *thuiszitters* die benut kan worden om de nulmeting voor de start van Passend Onderwijs op te zetten.

Deze drie doelstellingen zijn elk vertaald in hoofdonderzoeksvragen met onderliggende subonderzoeksvragen. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen (paragraaf 6.2), trekken we conclusies (paragraaf 6.3) en formuleren we aanbevelingen (paragraaf 6.4).

Absoluut verzuim

Er is sprake van absoluut verzuim wanneer de leer- of kwalificatieplichtige jongere in het geheel niet ingeschreven staat op een onderwijsinstelling.

Relatief verzuim

Op het moment dat de leer- of kwalificatieplichtige jongere wel ingeschreven staat op een onderwijsinstelling, maar zonder geldige reden afwezig is, is sprake van relatief verzuim. Bij dit type verzuim kan vervolgens weer gespecificeerd worden naar bijvoorbeeld luxe verzuim en signaalverzuim.

Thuiszitter

Een leerplichtige jongere tussen de 5 en 16 jaar of een jongere van 16 of 17 jaar die valt onder de kwalificatieplicht en die ingeschreven staat op een school of onderwijsinstelling en die zonder geldige reden meer dan 4 weken verzuimt, zonder dat hij/zij ontheffing heeft van de leerplicht respectievelijk vrijstelling van geregeld schoolbezoek wegens het volgen van ander onderwijs

Overweging vooraf

Voordat we de uitkomsten van dit onderzoek bespreken, onderstrepen we nogmaals dat uitvoering van de leerplicht een gemeentelijke taak is. Gemeenten maken hierdoor op lokaal niveau beleidskeuzes die gevolgen hebben voor de uitvoering van de leerplichtfunctie en de aan de eigen gemeenteraad af te leggen verantwoording. De gebruikte registratiesystemen zijn ingericht aan de hand van de lokale eisen. Hierdoor valt niet zonder meer te voldoen aan de vraag van de landelijke overheid om landelijk vergelijkbare en eenduidige verantwoordingscijfers. Binnen dit spanningsveld van verantwoordelijkheden heeft dit onderzoek plaatsgevonden. De

conclusies zijn dan ook geen ‘verwijt’ aan gemeenten of de landelijke overheid, maar komen voort uit onze zoektocht naar eenduidige onderling vergelijkbare cijfers. Succesvolle verbetering van dit proces kan alleen door rekening te houden met dit spanningsveld.

6.2 Bevindingen

In dit hoofdstuk zoomen we achtereenvolgens in op de bevindingen op het gebied van absoluut verzuim (paragraaf 6.2.1), relatief verzuim (paragraaf 6.2.2) en thuiszitters (paragraaf 6.2.3).

6.2.1 Absoluut verzuim

Het absoluut verzuimcijfer komt momenteel tot stand door de artikel 25-telling onder gemeenten²⁶. In deze telling geven gemeenten onder meer het opgespoorde absoluut verzuim in het voorgaande schooljaar op. We zijn in dit onderzoek nagegaan wat het daadwerkelijk absoluut verzuimcijfer over 2012/2013 zou zijn, als alle gemeenten een vergelijkbaar uitgangspunt hadden gehanteerd. Verder hebben we gekeken naar het verschil tussen de meting over 2012/2013 en 2011/2012 en een alternatieve methodiek om het cijfer vast te stellen.

Potentieel absoluut verzuim

Een alternatief voor de artikel 25-telling om op centraal niveau het potentieel aan absoluut verzuim te identificeren, is door DUO een koppeling te laten maken tussen alle leerplichtigen en de schoolinschrijvingen (een GBA-BRON koppeling). Het maken van deze koppeling om zo tot goed inzicht in het aantal absoluut verzuimers te komen heeft echter meer voeten in aarde dan op het eerste gezicht gedacht:

- DUO beschikt niet over een volledig actueel GBA-bestand, waardoor sommige leer- en kwalificatieplichtigen buiten beeld blijven. Hierdoor is het voor hen nu niet mogelijk een dekkend beeld van het gehele absoluut verzuim op te stellen.
- Uit de koppeling van BRON-gegevens aan het onvolledige bestand van DUO (CIOP) komt naar voren dat van 34.679 leer- en kwalificatieplichtigen op 1 oktober 2013 geen inschrijving (of vrijstelling van de leerplicht) bekend was. Van bijna een kwart (8.205) van deze jongeren is de actuele woonplaats onbekend. Dit zijn in potentie allemaal absoluut verzuimers. Nader onderzoek op lokaal niveau is nodig om vast te stellen of dit daadwerkelijk zo is. Dat dit geen overbodige luxe is, blijkt uit het feit dat het absoluut verzuim in de artikel 25-telling stukken lager is (ook als we naar andere peildata kijken: 1 oktober 2012 en 1 april 2013). Dat de artikel 25-telling een stroomcijfer weergeeft (al het opgespoorde verzuim in 2012/2013) en de CIOP-BRON-koppeling een standcijfer maakt dit nog opvallender.²⁷

26 Jaarlijks geven gemeenten via de ‘artikel 25-telling’ (of leerplichttelling) de cijfermatige stand van zaken door wat betreft absoluut verzuim, relatief verzuim en thuiszitters in hun gemeente. Het leveren van deze verzuimcijfers door gemeenten ten bate van de leerplichttelling is verplicht volgens artikel 25 (lid 2) van de Leerplichtwet 1969.

27 Bij een stroomcijfer wordt het gehele schooljaar in kaart gebracht, oftewel al het absoluut verzuim in dat jaar. Bij een standcijfer wordt één peilmoment (één dag in het jaar) genomen als indicator voor het verzuim.

Toename in absoluut verzuim

De geconstateerde stijging in absoluut verzuim tussen 2011/2012 en 2012/2013 was aanleiding voor dit onderzoek. Voornaamste doel is het opleveren van onderling vergelijkbare cijfers over het verzuim in de gemeenten in 2012/2013. Daarnaast wil Ingrado ook graag meer zicht op (de achtergronden van) de geconstateerde stijging. Hierbij zijn we uitgegaan van de oorspronkelijke cijfers uit de artikel 25-telling, zodat vergelijking tussen beide jaren mogelijk blijft. Het is immers onwaarschijnlijk dat gemeenten en masse hun afbakening van het begrip absoluut verzuim in deze periode hebben gewijzigd. Het onderzoek heeft het volgende opgeleverd:

- Uit de artikel 25-telling blijkt dat het aantal opgespoorde absoluut verzuimers in 2012/2013 met 40 procent is gestegen ten opzichte van 2011/2012 (van 6.430 naar 8.974). Daarbij doen zich op lokaal niveau grote verschillen voor.
- Er zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat gemeenten in de periode 2011/2012 en 2012/2013 op grote schaal op een andere wijze absoluut verzuim zijn gaan registreren/identificeren wat een stijging van het geregistreerde absoluut verzuim tot gevolg heeft.

Naar een eenduidig cijfer over absoluut verzuim

In de artikel 25-telling is gemeenten gevraagd het opgespoorde absoluut verzuim in 2012/2013 aan te leveren. Het doel is om het aantal leerplichtigen (unieke personen) in beeld te krijgen dat in 2012/2013 op enig moment niet ingeschreven heeft gestaan op een school ná administratieve correcties²⁸. Deze afbakening hebben wij als ‘standaarddefinitie’ gehanteerd voor het onderzoek. Bij het vaststellen van de nieuwe absoluut verzuimcijfers, zijn we op het volgende gestuit:

- Als we uitgaan van onze ‘standaarddefinitie’ blijkt dat we 46 procent van de responderende gemeenten onder deze definitie kunnen scharen. Andere gemeenten hanteren in de artikel 25-telling verschillende definities voor het absoluut verzuim. Bovendien telt 70 procent incidenten in plaats van unieke personen en geeft acht procent geen stroom- maar een standcijfer door.
- De werkwijzen tussen gemeenten verschillen als het gaat om het identificeren van absoluut verzuim. Dit uit zich met name in de frequentie van de GBA-BRON-koppeling die vrijwel alle gemeenten hanteren als initiële bron om absoluut verzuimers te identificeren.
- 70 procent van de leerplichtorganisaties geeft aan dat de aantallen uit de leerplichttelling 2012/2013 niet anders zouden zijn als de ‘standaarddefinitie’ gehanteerd wordt.
- Minder dan twee op de tien respondenten (17%) geven aan dat het cijfer wel aangepast moet worden bij gebruik van de ‘standaarddefinitie’. Twee derde hiervan kan ook daadwerkelijk nieuwe cijfers leveren.
- Gemeenten verschillen in het moment waarop ze een absoluut verzuimer daadwerkelijk meetellen. Sommige gemeenten tellen iedereen die een dag niet ingeschreven heeft gestaan, anderen tellen pas na langere periode weken.
- Het totale absoluut verzuim in 2012/2013 zoals opgegeven door gemeenten bij toepassing van de in dit onderzoek gehanteerde ‘standaarddefinitie’ betreft 6.762 jongeren (zie ook Tabel 6.1). Daarbij moeten we wel bedenken dat niet alle gemeenten een aangepast cijfer heb-

28 Met administratieve correctie wordt bijvoorbeeld bedoeld: het corrigeren van ‘onterechte’ typering van jongeren als absoluut verzuimer, omdat er sprake was van een nog niet verwerkte schoolinschrijving, een nog niet verwerkte vrijstelling enzovoorts.

ben kunnen leveren, dit een stroomcijfer is waardoor verhuizende absoluut verzuimers in zowel de oude als nieuwe gemeente worden geteld en gemeenten verschillend omgaan met het begrip administratieve correcties

Tabel 6.1 - Absoluut verzuim 2012/2013 naar laatst bekende onderwijstype

Laatst bekende Onderwijstype	Aantal jongeren
(s)bo	1.876
Vso	374
Vo	1.408
Mbo	837
geen onderwijs	1.492
Onbekend	775
Totaal	6.762

6.2.2 Relatief verzuim

Naast absoluut verzuim is ook het relatief verzuim onder de loep genomen. Het verschil tussen beide vormen is dat bij absoluut verzuim een leerplichtige *niet* staat ingeschreven op een school, terwijl bij relatief verzuim een leerplichtige *wel* staat ingeschreven, maar de school *niet (volledig) bezoekt*.

In dit deel van het onderzoek ging het niet zozeer om het op een rij zetten van de cijfers, maar meer om het genereren van kwalitatief inzicht in de wijze waarop dit cijfer tot stand komt en eventuele risico's daarbij. Hiervoor is de 'verzuimketen' van absentiesignalering tot registratie in de artikel 25-telling nader bekeken. Volgens de definitie bij de leerplichttelling over 2012/2013 moeten gemeenten "het aantal leerlingen waarbij sprake is van één of meer gevallen van relatief verzuim, dat wil zeggen verzuim van meer dan 16 uur gedurende vier weken" opnemen in de melding. Scholen zijn volgens de artikel 21 van de Leerplichtwet 1969 verplicht dergelijk verzuim "onverwijld" te melden bij leerplicht. Vo en mbo doen dit centraal via het Verzuimloket²⁹ en po decentraal: rechtstreekse melding aan leerplicht.

Fase 1: absentiesignalering

De eerste fase is het daadwerkelijk signaleren van verzuim. Uit de interviews blijkt dat dit voortkomt uit hetzij een melding van de leerling/ouders zelf (verlofaanvraag, ziekmelding), hetzij afwezigheidsregistratie in de klas door de docent. De meeste scholen geven aan verzuimregistratie belangrijk te vinden, docenten van het belang te doordringen en dit goed op orde te hebben. Het blijft echter 'mensenwerk' en docenten zien het nog wel eens als tijdrovende of aanvullende taak. Als de registratie in de klas niet goed gebeurt, komt afwezigheid niet of pas veel later in beeld. Het al dan niet signaleren van verzuim is dan ook een *eerste aandachtspunt*.

²⁹ Het in 2008 ingevoerde Verzuimloket is een door DUO beheerde webbased tool waarmee vo-scholen en mbo-instellingen schoolverzuim op persoonsniveau kunnen melden.

Fase 2: ondernemen van actie door de school

Als de afwezigheid is geregistreerd, bepaalt de school of er sprake is van geoorloofd dan wel ongeoorloofd verzuim. Bij vermoedelijk ongeoorloofd verzuim en bij twijfel over het verzuim nemen scholen meestal contact op met de ouders/leerling voor nader onderzoek. Hierna concludeert de school of er inderdaad sprake is van ongeoorloofd verzuim en neemt men vervolgacties om verder verzuim tegen te gaan. Zowel de wijze waarop als het moment van deze inschatting verschillen tussen scholen. Dit is veelal afhankelijk van de persoon die de verzuimmelding onderzoekt. Het al dan niet typeren van verzuim als ongeoorloofd is een *tweede aandachtspunt*.

Fase 3: melden van verzuim aan leerplicht

Als een school heeft vastgesteld dat er sprake is van ongeoorloofd verzuim, kan melding bij leerplicht plaatsvinden. Dit is meestal afhankelijk van de duur van het verzuim. Bij verzuim van meer dan 16 uur in vier weken is de school verplicht het verzuim te melden. Ondanks contacten met leerplicht en toezicht door de Inspectie van het Onderwijs is niet iedere school van deze meldplicht op de hoogte of kan hier gevolg aan geven (bijvoorbeeld door gebrek aan menskracht). Daarnaast zijn er scholen die afspraken hebben om ook het niet-verplicht te melden ongeoorloofd verzuim te melden aan leerplicht. In sommige gevallen meldt men ook het geoorloofde verzuim. Overigens heeft invoering van het Verzuimloket volgens betrokkenen het melden van verzuim vereenvoudigd. Het *derde aandachtspunt* is dan ook het al dan niet doormelden van verzuim alsmede de verschillen tussen wat scholen wel en niet melden.

Fase 4: actie en registratie door leerplicht

Pas als het verzuim gemeld is bij leerplicht, zijn vervolgstappen te zetten. Leerplicht kan dan in actie komen tegen het verzuim en bepalen of het aan de voorwaarden voldoet voor opname in de artikel 25-telling (ongeoorloofd verzuim van meer dan 16 uur in vier weken). De afgelopen jaren hebben diverse gemeenten het beleid rond relatief verzuim aangescherpt. De registratie is verbeterd, zodat relatief verzuimers eerder in beeld komen. Vandaar ook de aandacht voor niet-verplicht te melden verzuim. Uit de interviews blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met de registratie van relatief verzuim in de artikel 25-telling. Sommigen nemen al het gemelde verzuim op; verplicht te melden of niet, ongeoorloofd of geoorloofd. Lokale interpretatieverschillen bij het tellen en doormelden van verzuim in de leerplichttelling is dan ook het *vierde aandachtspunt*.

Stijging van relatief verzuim

Uit de leerplichttelling 2012/2013 blijkt dat er in totaal 88.655 meldingen zijn opgegeven, ongeveer 5 procent meer dan in het voorgaande schooljaar. Uit het survey en de interviews volgt dat verschillende gemeenten afgelopen jaren andere registratiesystemen zijn gaan gebruiken of anders zijn gaan registreren. De stijging van het relatief verzuim wordt dan ook voornamelijk hierdoor veroorzaakt en is minder het gevolg van daadwerkelijke stijging van relatief verzuim.

Hoewel er meer aandacht is voor relatief verzuim bij de gemeenten, blijkt uit een koppeling van het Verzuimloket aan de artikel 25-telling dat er grote verschillen zijn tussen beide registraties. De resultaten wijzen erop dat de artikel 25-telling een overschatting is van het aantal verzuimers.

Scholen in het vo en mbo melden minder verplicht te melden verzuim melden (32.396), dan gemeenten in de leerplichttelling hebben opgegeven (72.382). Dit kan volgens DUO deels komen doordat scholen soms al in een vroegtijdig stadium verzuim melden. Bij het overschrijden van de 16 uur volgt dan niet nog een melding. Als we daarom alle meldingen meenemen (dus ook niet-verplicht te melden verzuim), dan hebben de scholen meer gemeld dan in de telling naar voren komt (83.709 meldingen). Op zich logisch, ware het niet dat de artikel 25-telling uitgaat van unieke personen en niet van meldingen. Volgens het Verzuimloket zouden er dan maximaal 54 duizend relatief verzuimers zijn (verplicht en niet-verplicht te melden verzuim bij elkaar). Wij hebben in de interviews geen aanwijzingen gevonden dat scholen in vo en mbo nog verzuimers melden buiten het verzuimloket om. Wel geven enkele gemeenten aan *alle* ontvangen verzuimmeldingen in de artikel 25-telling op te nemen.

6.2.3 Thuiszitters

In het verlengde van het relatief verzuim, is ook dieper ingegaan op de cijfers over thuiszitters. Tijdens het schooljaar 2012/2013 zijn er volgens de leerplichttelling in totaal 3.789 jongeren op een bepaald moment betiteld als ‘thuiszitter’. Dat wil zeggen dat ze ondanks hun leer- of kwalificatieplicht meer dan vier weken hebben verzuimd op de school waar ze staan ingeschreven.

Verschillende interpretaties van begrip thuiszitter

In de praktijk blijkt dat het begrip ‘thuiszitter’ verschillend wordt geïnterpreteerd door gemeenten. Nuanceverschillen in lokale aanpak van thuiszitters (om zo tijdig op te kunnen treden) liggen hieraan ten grondslag. Ongeveer twee op de tien respondenten geven aan dat een schoolinschrijving niet noodzakelijk is om tot ‘thuiszitter’ gerekend te worden (en telt dus absoluut verzuimers) en ongeveer één op de tien geeft aan dat een jongere met een vrijstelling ook als thuiszitter gerekend kan worden. Aanvullend zijn er gemeenten die langdurig zieke jongeren (in principe geoorloofd verzuim) tot thuiszitters rekenen, of thuiszitters beginnen te tellen vanaf twee weken verzuim.

Er bestaat een groep thuiszittende jongeren die buiten beeld van leerplicht blijft

Bijna vier op de tien leerplichtorganisaties is het afgelopen schooljaar jongeren tegengekomen die langdurig geen onderwijs hadden gevolgd en formeel geen absoluut verzuimer zijn (want wel een schoolinschrijving hebben), geen ‘thuiszitter’ zijn en ook niet vrijgesteld zijn van de leerplicht. Het gaat hier veelal om langdurig zieke jongeren, die formeel geen thuiszitter zijn en geoorloofd verzuimen. Daarnaast is er nog een groepje thuiszittende jongeren met een meer administratieve grondslag. Ze hebben wel een schoolinschrijving, maar kunnen om bepaalde redenen niet naar school. Bijvoorbeeld omdat de school ze niet meer kan plaatsen. Als zij niet door de school worden gemeld als verzuimer blijven ze buiten beeld van leerplicht.

6.3 Conclusies

Absoluut verzuim

1. ‘Alles wat aandacht krijgt groeit.’ Dit verklaart ook de geconstateerde toename van het geregistreerde absoluut verzuim tussen 2011/2012 en 2012/2013. Deze is deels reëel en deels toe te schrijven aan de toegenomen aandacht voor absoluut verzuim en verbeterde registratie.
2. Het vaststellen van absoluut verzuim via een koppeling door DUO is (in ieder geval de komende jaren) geen begaanbare weg, zolang DUO niet beschikt over een volledig en actueel GBA-bestand. Een inschatting van het potentieel absoluut verzuim op landelijk niveau is mogelijk, maar is vermoedelijk een overschatting. Voor accurate gemeentelijke cijfers over daadwerkelijk absoluut verzuim blijft men aangewezen op de opgaaf door gemeenten.
3. De absoluut verzuimcijfers uit de leerplichttelling tussen gemeenten zijn niet vergelijkbaar door de grote variëteit in afbakening, gehanteerde definities en werkwijzen binnen gemeenten. Dit komt onder meer door het wisselend gebruik van stroom- versus standcijfers, unieke personen versus incidenten, verschillende frequenties van het koppelen van GBA aan BRON en de uitgevoerde administratieve correcties. Daarnaast verschillen gemeenten onderling in hun percepties van een absoluut verzuimer: van iedereen die een dag niet ingeschreven heeft gestaan tot alleen de meer problematische verzuimer. Dergelijke verschillen zijn niet zonder meer op te lossen. Mede door beperkingen in de administratieve systemen valt dan ook niet te verwachten dat alle gemeenten op korte termijn een onderling vergelijkbaar cijfer kunnen opleveren. Op zijn vroegst is dat mogelijk in de cijfers over 2014/2015, maar dan moet nu direct een vergelijkbare werkwijze ingevoerd worden. Dit staat op gespannen voet met de gemeentelijke verantwoordelijkheid.
4. Het in dit onderzoek achterhaald nieuwe absoluut verzuimcijfer (zijnde 6.762 verzuimers) is geen exacte weergave van het werkelijk aantal verzuimende unieke personen, ondanks alle inspanningen om tot een herzien cijfer voor absoluut verzuim 2012/2013 te komen. Nog los van controlefrequenties, afbakening en administratieve controles, speelt hier mee dat het cijfer bestaat uit een uit afzonderlijke tellingen samengesteld stroomcijfer. Doordat verhuizingen in zowel de oude als nieuwe gemeente worden geteld, kent het cijfer per definitie dubbeltellingen. Zolang gemeenten de cijfers opleveren, lijkt een stroomcijfer dan ook niet de meest geëigende weg voor accurate cijfers. Dit neemt niet weg dat het gepresenteerde cijfer op basis van de huidige kennis, de best mogelijke benadering is van het door gemeenten geregistreerde absoluut verzuim. Er is geen bruikbaar alternatief.

Relatief verzuim

5. De geconstateerde stijging van relatief verzuim tussen 2011/2012 en 2012/2013 is een gevolg van de toegenomen aandacht voor dit thema en verbeterde registratie, en niet van een daadwerkelijke stijging van verzuim.
6. Het opstellen van een tussen gemeenten vergelijkbaar en eenduidig relatief verzuimcijfer op basis van de artikel 25-telling lijkt onbegonnen werk. Er zijn diverse ‘risico’s’ waardoor verplicht te melden verzuim (meer dan 16 uur in vier weken) uiteindelijk niet wordt geregistreerd. Deze risico’s zijn slechts enigszins te beïnvloeden. Daarnaast tellen diverse ge-

meenten meldingen in plaats van personen en komt ook niet-verplicht te melden verzuim in de artikel 25-telling terecht.

7. Mits door alle betrokkenen (scholen én gemeenten) goed ingevuld, biedt het Verzuimloket de beste mogelijkheid voor een indicatie van relatief verzuim.
8. Niet alle scholen zijn op de hoogte van de exacte regels rond de meldplicht, waardoor met name in po het risico bestaat dat relatief verzuim niet wordt geregistreerd.
9. Het Verzuimloket heeft in vo en mbo een belangrijke bijdrage geleverd aan het beter in beeld krijgen van relatief verzuim. Ondanks de geconstateerde tekortkomingen, maken scholen en gemeenten doorgaans serieus werk van de aanpak van schoolverzuim. Desondanks zijn er verbeteringen wenselijk om al het verzuim in beeld te krijgen. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat er leerlingen buiten beeld raken die reeds langere tijd ziek zijn gemeld.

Thuiszitters

10. Het daadwerkelijk aantal thuiszitters is vermoedelijk lager dan de opgegeven 3.789 leerplichtigen doordat gemeenten verschillende afbakeningen hanteren rond thuiszitters (o.m. meetellen van absoluut verzuim, termijn van twee in plaats van vier weken, vrijgestelden).
11. Er zijn jongeren die buiten beeld zijn van leerplicht en gedurende langere tijd geen onderwijs hebben gevolgd. Grotendeels wordt dit veroorzaakt doordat scholen deze leerlingen niet melden bij leerplicht omdat ze niet gezien worden als ongeoorloofd verzuimer.

6.4 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de hiervoor geformuleerde conclusies doen wij de volgende aanbevelingen om de registratie van genoemde typen verzuim duurzaam te verbeteren:

Absoluut verzuim

- Stel DUO het volledige actuele GBA-bestand met alle leer- en kwalificatieplichtigen (5-18 jaar) ter beschikking, zodat op centraal niveau koppelingen zijn te maken met BRON en een betrouwbare rapportage van absoluut verzuim is op te stellen.
- Stel de exacte informatiebehoefte vast. Op basis van die informatiebehoefte kan de nieuwe definitie worden geformuleerd.
- Maak zo spoedig mogelijk heldere afspraken met gemeenten en softwareleveranciers over de definitie van een absoluut verzuimer.
Denk daarbij o.a. aan het gebruik van stroom- versus standcijfers, unieke personen versus incidenten, frequentie van koppelen GBA aan BRON en uitgevoerde administratieve correcties. Stel tevens vast hoe lang een jongere niet ingeschreven moet hebben gestaan, alvorens deze als absoluut verzuimer te tellen. Daarbij is het raadzaam aan te sluiten bij de definitie van thuiszitters, om zo thuiszittende jongeren als groep duidelijk in beeld te hebben.
Vraag ook het aantal absoluut verzuimers op dat minimaal één dag niet ingeschreven heeft gestaan.
- Stap over op *standcijfers* op meerdere momenten in het jaar, te weten bij de start (1 oktober) en halverwege (1 maart) en/of aan het eind (1 juli) van een schooljaar. Hiermee is onder meer

te voorkomen dat er landelijk dubbeltellingen komen als gevolg van verhuizingen tussen regio's/gemeenten.

- Benadruk richting gemeenten het belang van de telling en het gebruik van de gekozen afbakeningen voor de landelijke artikel 25-telling. Geef daarbij aan dat ze vrij zijn om voor hun eigen verantwoording andere afbakeningen en cijfers te hanteren.
- Zoek naar een gemeenschappelijk belang voor gemeenten en landelijke overheid voor de leerplicht telling.

Relatief verzuim

- Voer het Verzuimloket ook voor primair onderwijs in.
- Stop met het presenteren van relatief verzuimcijfers op grond van de artikel 25-telling en positioneer het Verzuimloket als de bron voor relatief verzuimcijfers.
Gemeenten hoeven dan in de toekomst hieraan in de artikel 25-telling geen aandacht meer te besteden. Dit vraagt dat alle betrokkenen het Verzuimloket op een adequate en vergelijkbare manier gebruiken. Scholen moeten er bijvoorbeeld voor zorgen dat ze alle verplichte meldingen van verzuim van minimaal 16 uur in vier weken doorzetten, ook al hebben ze reeds een melding van signaalverzuim uit laten gaan. Ook is een goede terugkoppeling van de verzuimstatus een vereiste zodat het ook mogelijk wordt thuiszitters te identificeren.
- Registreer niet alleen ongeoorloofd verzuim van minimaal 16 uur in vier weken, maar ook geoorloofd verzuim van iedereen die (bijvoorbeeld) vier weken afwezig is als gevolg van ziekte. Op deze manier komt uiteindelijk iedere ingeschreven leer- en kwalificatieplichtige die gedurende langere tijd geen school volgt in beeld. In gevallen van ziekte kan leerplicht dan nagaan of er aanvullende actie nodig is, bijvoorbeeld via de GGD.
- Blijf het belang van een goed verzuimbeleid op scholen benadrukken en stimuleer het toezicht hierop.

Thuiszitters

- Maak in de artikel 25-telling nogmaals duidelijk wat wel en vooral ook wat niet onder het aantal thuiszitters wordt verstaan. Absoluut verzuimers, vrijstellingen en personen die minder dan vier weken verzuimen tellen voor de landelijke telling van thuiszitters niet mee. Hierover is aanvullende communicatie nodig richting de gemeenten. Het valt ook te overwegen niet alleen het aantal thuiszitters op te vragen, maar dit uit te breiden naar het totaal aantal thuiszittende jongeren. Het gaat dan om de thuiszitters, absoluut verzuimers en een categorie overig waarin jongeren opgenomen kunnen worden die nu niet onder de formele definities vallen, maar wel relevant zijn om in beeld te hebben. Op deze manier ontstaat bij de gemeenten ook meer duidelijkheid over wat wel/niet meegenomen moet worden in de verschillende categorieën.

Afrondend

De aandacht voor absoluut en relatief verzuim heeft geleid tot betere registraties en aanpak van dit verzuim. Ook hebben we gezien dat dit tot stijgingen in het geregistreerde verzuim leidt. Bij voortdurende aandacht voor optimale participatie en kwalificatie van jongeren is een verdere stijging van het geregistreerde verzuim te verwachten. Dit is een logisch effect van meer aandacht geven aan het verzuim en zegt niets over een groeiend probleem. Analooq aan de vsv-

aanpak is het door betere registratie en afbakening van definities mogelijk de juiste aanpak te ontwikkelen om het daadwerkelijke in plaats van geregistreerde verzuim tegen te gaan. Registratie is niet het belangrijkste doel: uiteindelijk gaat het om het terugdringen van verzuim omdat ieder kind recht op onderwijs heeft.

Bijlage 1 – Beschrijving onderzoeksmethodieken

Desk research

Het onderzoek is gestart met een voorbereidende fase bestaande uit desk research. Hierin is nader geïnventariseerd wat bekend is over (de registratie van) absoluut en relatief verzuim. Daarbij is onder meer gekeken naar relevante beleidsstukken (zoals de leerplichtbrief en interne publicaties van DUO). Ook zijn diverse belanghebbenden gesproken om zo de knelpunten in kaart te brengen en het juiste instrumentarium te kunnen opstellen. Denk daarbij onder meer aan medewerkers van DUO, de Inspectie van het Onderwijs, vertegenwoordiger van de MBO Raad en enkele administrateurs binnen grote gemeenten.

De desk research is uitgemond in een overzicht van mogelijke knel- en aandachtspunten in de verzuimregistratie en cijfers waar we rekening mee moeten houden in de rest van het onderzoek, onder meer bij het opstellen van de te hanteren onderzoeksinstrumenten. Ook geeft het een overzicht van gehanteerde definities en afbakeningen.

Secundaire bestandsanalyse

Naast de desk research zijn secundaire bestandsanalyses uitgevoerd. De meeste recente leerplichttellingen zijn nader bekeken, met name de telling van 2012/2013, alsmede de resultaten van de door DUO aangeleverde CIOP-BRON koppeling om opvallende punten na te gaan en de mate van variatie hierin weer te geven. Op basis van de combinatie leerplichttelling 2012/2013 en CIOP-BRON gegevens, kan een eerste inschatting gemaakt worden van het ‘absoluut verzuimpotentieel’ (zonder administratieve correcties). Ook is per gemeente bekeken of het absoluut verzuim is gedaald dan wel gestegen, zodat gemeenten hier eventueel op bevraagd kunnen worden.

Specifiek voor relatief verzuim is nagegaan welke verschillen er zitten tussen de leerplichttellingen (artikel 25-telling) en de gegevens van het verzuimloket bij DUO (vo en mbo zijn verplicht verzuim van meer dan 16 uur in 4 weken te melden bij DUO, po doet dit rechtstreeks bij de eigen gemeente) en waar zich opvallende zaken voordoen. Op grond van deze analyse is een eerste selectie gemaakt van gemeenten om te bevragen over de wijze waarop ze meldingen over relatief verzuim ontvangen en deze registreren. Ook geeft deze analyse inzicht in het verschil tussen het door scholen gemelde en gemeenten geregistreerde relatief verzuim: is het verzuimloket een goede indicator voor relatief verzuim (vo/mbo)?

Enquête absoluut verzuim

Na afronding van de desk research en secundaire bestandsanalyse is gestart met een enquête over absoluut verzuim onder alle leerplichtorganisaties. Op deze manier is van alle Nederlandse gemeenten³⁰ nagegaan hoe het absoluut verzuim is geregistreerd en in hoeverre het geregistreerde verzuim het daadwerkelijk te meten absoluut verzuim in kaart brengt. De uitvoering van de leerplichtfunctie is een taak van de gemeente en dit is zeer divers vormgegeven (volledige samenwerking tussen gemeenten, administratieve samenwerking, samenwerking op gebied van kwalificatieplicht, formele samenwerking in een Regionaal Bureau voor Leerplicht (RBL) en zelfstandig opererende gemeenten). Voorafgaand aan het uitzetten van de vragenlijst is van iedere gemeente nagegaan hoe de leerplichtfunctie is vormgegeven. Uitgangspunt was hierbij een gemeentelijk bestand met contactpersonen en de laatst-bekende organisatorische invulling (zelfstandige gemeente, RBL of samenwerkende gemeenten) zoals beschikbaar gesteld door Ingrado. Dit bestand is door ITS aangevuld en geactualiseerd middels een telefonische inventarisatie onder alle gemeenten. Hieruit kwam naar voren dat in totaal 257 verschillende 'leerplichtorganisaties' onderscheiden kunnen worden.

Aanpak

Al deze leerplichtorganisaties zijn via e-mail aangeschreven met het verzoek mee te werken aan het onderzoek door een beknopte vragenlijst op internet in te vullen. Inge vulde vragenlijsten zijn door het onderzoeksteam geanalyseerd, waarbij is nagegaan over welke onderwerpen nadere toelichting nodig is. Vervolgens is iedere respondent benaderd om toelichting te geven op de antwoorden.

De vragenlijst is begin juni (na Pinksteren) uitgezet en heeft opengestaan tot 25 augustus. In deze periode is op de website van Ingrado aandacht gevraagd voor de vragenlijst, teneinde de bereidheid tot deelname en bekendheid van het onderzoek te vergroten. Iedereen die na twee weken niet had gereageerd, is nagebeld met het verzoek de vragenlijst telefonisch in te vullen. Enkele gemeenten hebben hier gebruik van gemaakt. De overige gemeenten hebben aangegeven de lijst via het internet in te gaan vullen. De non-respons heeft vervolgens nog een e-mail ontvangen met het verzoek de vragenlijst in te vullen en is ook door vertegenwoordigers van Ingrado nagebeld met het dringende verzoek de vragenlijst in te vullen.

Respons

Bovenstaande heeft geresulteerd tot een respons van 223 ingevulde webvragenlijsten. Deze 223 ingevulde vragenlijsten vertegenwoordigen samen 248 van de 257 leerplichtorganisaties (96%)³¹. De respons omvat 98 procent van alle 5 t/m 17-jarigen in Nederland. Van de responsgroep van 248 ingevulde lijsten zijn 218 organisaties ook telefonisch bereikt (88% van responderende gemeenten) voor nadere verdieping. Gezien de lastige periode, vlak voor en in het begin van de zomervakantie is dit een zeer goed resultaat. Dit geeft bovendien aan welk belang de leerplichtorganisaties hechten aan dit onderzoek (en daarmee eenduidige cijfers). Aanvanke-

30 Als uitgangspunt is de gemeentelijke indeling van 1 januari 2013 genomen. Dit zijn ook de gemeenten die de aantallen voor de telling over het schooljaar 2012/2013 hebben geleverd.

31 De gemeenten Borne, Coevorden, Drechterland, Hengelo, Hoogezand-Sappemeer, Langedijk, Leudal, Slochteren en Westland, hebben de vragenlijst niet ingevuld. Enkele gemeenten hebben aangegeven hier momenteel niet aan toe te komen, anderen zijn na vele pogingen niet bereikt.

lijke non-respons heeft vrijwel altijd te maken met de werkdruk van leerplichtambtenaren. Zo geven meerdere ambtenaren aan dat ze zo vlak voor de vakantie nog op zoek zijn naar scholen die thuiszitters na de vakantie aan kunnen nemen en de vragenlijst daarna in te kunnen vullen.

Vragenlijst

In de vragenlijst zijn de cijfers rond absoluut verzuim en door gemeenten gemaakte keuzes in kaart gebracht door het aantal absoluut verzuimers op te vragen volgens een ‘standaarddefinitie’³². In de vragenlijst is daartoe nagegaan hoe de cijfers over 2012/2013 tot stand zijn gekomen, en de vraag gesteld of de nieuwe definitie tot bijstelling van de aangeleverde cijfers zou leiden. De inschatting van de respondent is door het onderzoeksteam gecontroleerd en bij nabelen verduidelijkt. Waar nodig is gevraagd om nieuwe cijfers te leveren (zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien, heeft niet iedere gemeente aan dat verzoek kunnen voldoen).

In het websurvey zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- Controle op de gemeenten waarvoor de lijst wordt ingevuld
- Gehanteerde definitie en afbakening van personen met absoluut verzuim voor het schooljaar 2012-2013:
 - Koppeling GBA/BRON, administratieve correctie, contact met leerplichtige/ouder over onvolkomenheden, alleen waarschuwingen, alleen processen-verbaal
 - Stroom- of standcijfer
 - Frequentie van de controle van GBA met BRON
 - Unieke personen of incidenten
- Inschatting of wenselijke definitie afwijkt van gehanteerde definitie en dus tot nieuwe aantallen zou leiden
- Opgave van aangepaste aantallen absoluut verzuim (per gemeente, per onderwijstype)
- Toelichting op het niet kunnen leveren van sommige cijfers
- Wijziging absoluut verzuim 2012/2013 t.o.v. 2012-2011 inclusief verklaring
- Gehanteerde voorwaarde om als thuiszitter geteld te worden
- Inschatting oorzaken thuiszitten
- Inschatting bestaan van thuiszitters die niet in beeld zijn
- Inschatting wijziging aantallen processen-verbaal

In de verdiepende vragenlijst is vervolgens ingegaan op:

- Afwijking gehanteerde van gewenste definitie, waar nodig zijn nieuwe aantallen opgevraagd. Indien niet voorhanden, inschatting van verschil gevraagd en reden waarom niet leverbaar.
- Opvallende verschillen tussen de meting over 2011/2012 en 2012/2013
- Wijze waarop in registratie leerplichtigen die verhuizen of 18 worden zijn verwerkt
- Check op de gehanteerde definitie van thuiszitters
- Eventuele andere opvallende zaken

³² Deze definitie is in samenspraak met de opdrachtgever geconstrueerd, het gaat bij deze definitie om absoluut verzuim dat geconstateerd wordt op basis van GBA-BRON koppeling, waarbij administratieve correcties (zoals nog niet verwerkte verhuizingen of inschrijvingen) verwerkt zijn en waarbij zonnig contact tussen leerplicht en ouders heeft plaatsgevonden om onvolledigheden te corrigeren.

Verdiepende telefonische interviews relatief verzuim

In de webvragenlijst ligt de nadruk weliswaar op absoluut verzuim, maar is ook enige ruimte gecreëerd om alvast indicaties over relatief verzuim en thuiszitters te verkrijgen. Ook is in de aanvullende telefonische interviews bij absoluut verzuim al op deze aspecten ingegaan. Daarnaast zijn telefonische verdiepende interviews gehouden met 13 gemeenten, 10 po-scholen, 10 vo-scholen en 5 mbo-instellingen om meer zicht te krijgen op het proces rond melding en registratie van relatief verzuim. Dit is belangrijke input om de cijfers over relatief verzuim op waarde te kunnen schatten. In de gesprekken is onder meer ingegaan op verzuimbeleid, proces van melding, registratie en afhandeling, verschillen in werkwijze t.o.v. eerdere jaren, thuiszitters en eventuele verbetermogelijkheden in de tellingen (voor DUO/OCW).

Bijlage 2 – Overzicht herziening absoluut verzuim per RMC

Tabel B.1 - Absoluut verzuimcijfer leerplichttelling 2012/2013 en aangepast opgegeven absoluut verzuimcijfer volgens de 'standaarddefinitie'

	(s)bo	(s)bo 'standaard- definitie'	vso	vso 'standaard- definitie'	vo	vo 'standaard- definitie'	mbo	mbo 'standaard- definitie'	onbekend	onbekend 'standaard- definitie'	geen onder- wijs	geen onder- wijs 'standaard- definitie'
1 Oost-Groningen	3	3	2	2	2	2	4	4	0	0	0	0
2 Noord-Groningen en Eemsmond	6	6	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
3 Centraal en westelijk Groningen	1	1	1	1	5	5	1	1	0	0	4	4
4 Friesland-noord	0	0	0	0	3	3	3	3	18	18	1	1
5 Zuidwest-Friesland	19	19	0	0	25	25	5	5	0	0	7	7
6 De Friese Wouden	0	0	1	1	6	5	0	1	0	1	0	0
7 Noord- en midden-Drenthe	2	2	8	8	5	5	3	3	4	4	7	5
8 Zuidoost-Drenthe	5	5	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0
9 Zuidwest-Drenthe	1	1	0	0	6	6	1	1	0	0	0	0
10 IJssel-Vecht	76	79	22	26	92	95	16	17	0	3	23	23
11 Stedendriehoek	11	11	8	8	19	19	7	7	1	1	0	0
12 Twente	20	20	6	6	16	17	10	11	0	0	0	0
13 Achterhoek	11	11	5	5	5	5	23	23	0	0	4	4
14 Arnhem/Nijmegen	104	38	33	10	148	48	41	19	0	70	93	20
15 Rivierenland	22	22	11	11	46	46	27	27	0	0	19	19
16 Eem en Vallei	55	42	2	1	65	57	110	110	45	43	4	12
17 Noordwest-Veluwe	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3	3
18 Flevoland	42	42	0	0	37	40	10	10	14	14	6	6
19 Utrecht	46	46	16	16	63	63	83	82	1	1	45	45
20 Gooi en Vechtstreek	1	1	0	0	1	1	3	3	3	3	0	0
21 Agglomeratie Amsterdam	1.611	1.086	224	161	711	461	284	189	253	241	399	307
22 Westfriesland	5	4	1	1	13	10	1	1	11	2	1	2
23 Kop van Noord-Holland	0	0	0	0	3	3	2	2	0	0	5	5
24 Noord-Kennemerland	6	6	2	2	13	13	16	16	2	0	1	3
25 West-Kennemerland	7	7	0	0	4	4	2	2	16	16	18	18
26 Zuid-Holland-Noord	2	23	2	6	9	26	10	15	0	1	2	25
27 Zuid-Holland-Oost	1	1	2	2	5	5	1	1	0	0	0	0
28 Haaglanden	41	43	13	11	47	44	47	40	17	8	651	629
29 Rijnmond	84	57	9	9	67	49	39	39	1	1	65	66
30 Zuid-Holland-Zuid	168	168	36	36	191	191	121	121	0	0	147	147
31 Oosterschelde regio	2	2	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0
32 Walcheren	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1
33 Zeeuwsch-Vlaanderen	5	4	2	2	0	2	0	0	1	0	3	7
34 West-Brabant	200	0	77	0	209	0	82	0	3	147	326	0
35 Midden-Brabant	30	30	20	20	49	49	36	36	0	0	0	0
36 Noordoost-Brabant	87	49	39	15	100	56	31	13	13	18	182	111
37 Zuidoost-Brabant	22	22	8	8	20	20	11	11	9	9	15	15
38 Gewest Noord-Limburg	23	23	3	3	23	23	20	20	19	19	1	1
39 Gewest Limburg-Zuid	2	2	1	1	4	4	2	2	155	155	6	6
Totaal	2.721	1.876	556	374	2.018	1.408	1.054	837	586	775	2.039	1.492

Noten bij tabel B.1

RBL West-Brabant

In samenspraak met RBL West-Brabant is een cijfer gehanteerd waarin alle jongeren zijn geteld waarbij een leerplichtambtenaar een onderzoek is begonnen. Hoewel in dit cijfer dus reeds administratieve correcties zijn toegepast, kan het zijn dat in de onderzochte populatie alsnog verzuim van administratieve aard naar voren komt. RBL West-Brabant geeft aan dat het niet mogelijk is met terugwerkende kracht cijfers te genereren waarin ‘administratief verzuim’ er uit gefilterd wordt.

Nijmegen, Groesbeek, Millingen aan de Rijn

In samenspraak met de samenwerkende gemeenten Nijmegen, Groesbeek, Millingen is een cijfer gehanteerd waarin alle jongeren zijn geteld waarbij een leerplichtambtenaar een onderzoek is begonnen. Hoewel in dit cijfer dus reeds administratieve correcties zijn toegepast, kan het zijn dat in de onderzochte populatie alsnog verzuim van administratieve aard naar voren komt. Het exact kunnen duiden welke dossiers wel en niet van administratieve aard zijn, wordt door Nijmegen als discussiepunt genoemd. Het is volgens Nijmegen te complex om dat te labelen.

Cijfer volgens de ‘standaarddefinitie’: onderwijssector onbekend

Het is niet mogelijk geweest de cijfers voor RBL West-Brabant en de samenwerkende gemeenten Nijmegen, Groesbeek, Millingen te specificeren naar onderwijssector, waardoor ze onder ‘onbekend’ geplaatst zijn. Verschillen binnen onderwijssectoren tussen de aanvankelijke en de gewijzigde aantallen zijn dus slechts indicatief.