

2019
2020

Thuiszitters, COVID-19 en de Leerplichttelling artikel 25

Marga de Weerd





Voorwoord

We willen iedereen die aan dit onderzoek heeft meegewerkt daarvoor heel hartelijk danken:

Jos Betten en Senne Janssen voor hun feedback op een conceptversie van de vragenlijst.

De vele leden van Ingrado voor het invullen van de vragenlijst en hun bereidheid om mee te werken aan een verdiepend interview.

Samira Hazgui voor het programmeren en versturen van de enquête en het inplannen van de interviewafspraken.

Kim Peer en Sylvia Philippa van het ministerie van OCW voor de prettige overleggen die we in het kader van dit onderzoek hadden.

We hopen dat dit rapport een bijdrage levert aan de discussie over het in kaart brengen van de thuiszitters en er toe zal leiden dat het onderscheid dat nu tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim wordt gemaakt, verdwijnt. Dat vanuit de overtuiging dat het recht op onderwijs en ontwikkeling daarmee het best gediend is.

Carry Roozmond,
Directeur-bestuurder Ingrado



Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
Respons	7
Interviews	7
Reikwijdte van het onderzoek	7
Leeswijzer	7
2. COVID-19 en het werk van leerplicht	8
Afspraken over het melden van verzuim en acties	8
Effecten	10
3. De cijfers over thuiszitters voor de Leerplichttelling	13
Effect op Langdurig relatief verzuim: Geen eenduidig beeld	13
Effect op Absoluut verzuim: mogelijk regionale verschillen	15
De cijfers en de thuiszitters in het algemeen	17
Oordeel over de cijfers	17
4. Het Thuiszitterspact en gewenste afspraken	20
Gemaakte afspraken	20
Afspraken over terugdringen van uitval	20
5. Samenvatting en discussie	24
Discussie	24

1. Inleiding

In 2020 eindigde het Thuiszitterspact. In dat pact, dat in 2016 werd gesloten door de ministeries van OCW en VWS met de PO-Raad, de VO-raad, het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, is de ambitie uitgesproken dat er in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zou zitten zonder aanbod van onderwijs en/of zorg. Die ambitie is niet gehaald¹. De cijfers uit de Leerlichttelling die gemeenten in oktober 2020 opleveren over het schooljaar 2019-2020 bieden daarover de meest actuele informatie.

Het schooljaar 2019-2020 was een bijzonder jaar. De scholen en instellingen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en het MBO werden vanaf 16 maart gesloten. Vanaf 11 mei mochten kinderen tot 12 jaar weer voor de helft van de tijd naar school en ging het speciaal onderwijs voor kinderen tot 12 jaar helemaal open. Vanaf

2 juni ging het VO open en konden leerlingen weer gedeeltelijk naar school. Vanaf 15 juni ging het MBO beperkt open voor praktijklessen en toetsing. Ten tijde van de lockdown communiceerde het ministerie van OCW in nauwe samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs, DUO en Ingrado dat scholen wanneer zij leerlingen misten, dat bij DUO zouden melden als 'overig verzuim'.

Om helder te krijgen wat de impact is geweest van de lockdown op de ontwikkeling van het aantal thuiszitters in 2019-2020 en het werk van leerplichtambtenaren heeft het ministerie van OCW Ingrado, de branche- vereniging voor leerplicht en RMC, gevraagd dat te onderzoeken. In de periode van 31 augustus tot 20 oktober is daarover via een korte digitale vragenlijst en aanvullende telefonische interviews informatie verzameld bij leerplichtorganisaties.

In de vragenlijst werden vragen gesteld over:

- de afspraken over het melden van verzuim ten tijde van de lockdown en de acties die leerplicht heeft ondernomen;
- de impact van COVID-19 op de cijfers over het langdurig relatief verzuim (LRV)², het langdurig relatief verzuim langer dan drie maanden (LRV >3mnd), het absoluut verzuim (AV)³ en het absoluut verzuim langer dan drie maanden (AV>3mnd);
- wat leerplichtorganisaties meenemen in de opgave van het LRV-cijfer en hoe zij de betrouwbaarheid van het LRV-cijfer beoordelen, en;
- de afspraken die door gemeenten gemaakt zijn om het aantal thuiszitters terug te dringen.

1. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 26 695, nr. 130

2. Langdurig relatief verzuim = ongeoorloofd verzuim langer dan 4 weken. Een leerling is zonder geldige reden langer dan vier weken niet op school verschenen.

3. Absoluut verzuim = het ontbreken van een schoolinschrijving voor een leerplichtige of kwalificatie plichtige jongere.

Respons

Alle 224 leerplichtorganisaties (186 gemeenten, 19 Regionale Bureaus Leerplicht (RBL) en 19 organisaties van Samenwerkende gemeenten (SWG) zijn benaderd met het verzoek om een digitale vragenlijst in te vullen.

132 organisaties hebben daaraan gehoor gegeven, een respons van 59 procent.

Al is van 45 respondenten onbekend voor welke organisatie zij de vragenlijst hebben ingevuld, op grond van de 87 vragenlijsten waarvan dat wel bekend is ontstaat het beeld dat de verschillende typen leerplichtorganisaties⁴ goed vertegenwoordigd zijn in de respons (zie tabel 1.1). Daarnaast blijken ook gemeenten van verschillende omvang goed vertegenwoordigd in de respons. Twee van de G4-gemeenten en 19 van de G40 gemeenten hebben gerespondeerd. Het aantal responderende G40 gemeenten uit het westen van het land is licht ondervertegenwoordigd. Er is een kleine oververtegenwoordiging van de G40 gemeenten uit het Oosten en Zuiden van het land⁵.

Interviews

De contactpersonen van acht leerplichtorganisaties zijn telefonisch geïnterviewd. Bij de selectie voor de interviews is gekeken naar spreiding over het land en gemeentegrootte en de antwoorden die op een aantal vragen zijn gegeven. In de interviews werd dieper in gegaan op de gegeven antwoorden op een aantal vragen uit de enquête. Daarmee is meer duidelijk gegeven aan de cijfers.

Tabel 1.1 Respons van verschillende typen leerplichtorganisaties

	Gemeente	Regionaal Bureau Leerplicht (RBL)	Samenwerkende Gemeenten (SWG)	Onbekend	Totaal
Aangeschreven	186	19	19	0	224
Gerespondeerd	68	10	9	45	132

4. De leerplichtwet wordt uitgevoerd door gemeenten. Een deel van de gemeenten werkt daarbij samen met een of meer andere gemeenten. Dat kan in de vorm van een samenwerkingsverband van gemeenten (SWG) waarbij een van de samenwerkende gemeenten (de centrumgemeente) de leerplichttaken uitvoert. Andere gemeenten hebben de uitvoering van de leerplichtwet belegd bij een Regionaal Bureau Leerplicht (RBL). Zie voor meer informatie https://www.ingrado.nl/assets/uploads/20180126_Handreiking_Organisatievormen_Leerplicht.pdf

5. Van de G40 gemeenten in het westen van het land heeft een derde gerespondeerd, van de G40 uit het Noorden heeft de helft gerespondeerd, van de G40 uit het Oosten en Zuiden heeft iets meer dan de helft gerespondeerd.

Reikwijdte van het onderzoek

Op grond van de goede respons en de aanvullende interviews schetst dit rapport een goed beeld van de landelijke situatie op de onderzochte thema's.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over het effect van COVID-19 en het sluiten van de scholen op het werk van leerplicht. Zijn er afspraken gemaakt met scholen over het melden van verzuim en wat deed leerplicht als leerlingen door school gemist werden?

In hoofdstuk 3 beschrijven we het effect dat de leerplicht-organisaties zien van de ontwikkelingen rondom COVID-19 op de cijfers over de thuiszitters in het schooljaar 2019-2020. Daarnaast laten we zien wat leerplichtorganisaties wel en niet meenemen in de cijfers over langdurig verzuim die zij in het kader van de Leerlichttelling jaarlijks opleveren aan DUO en hoe zij die cijfers beoordelen in relatie tot de realiteit.

In hoofdstuk 4 is te lezen in hoeverre gemeenten afspraken hebben gemaakt over de onderwerpen die in het Thuiszitterspact zijn benoemd. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen in dit rapport kort samengevat en bediscussieerd.

2. COVID-19 en het werk van leerplicht

Inleiding

Toen de scholen dichtgingen konden zij niet langer ongeoorloofd verzuim melden bij DUO. Wat hebben leerplichtorganisaties afgesproken en gedaan om zicht te krijgen op de leerlingen die niet deelnamen aan het online onderwijs en hen te bewegen dat wel te doen?

Afspraken over het melden van verzuim en acties

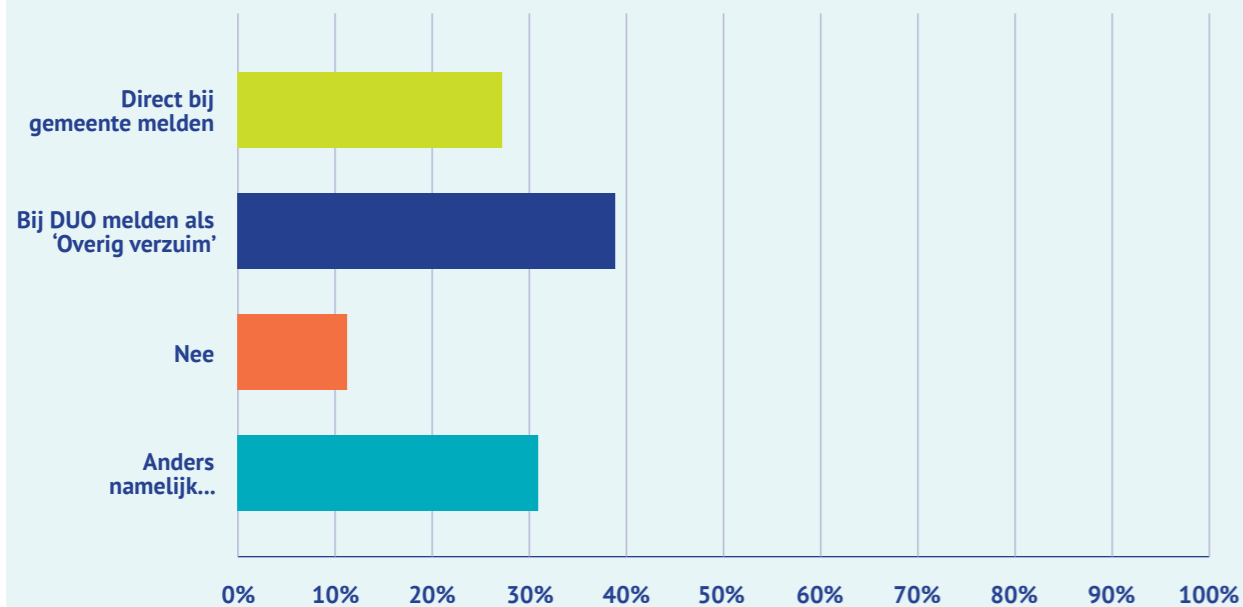
De meeste leerplichtorganisaties hebben met scholen afgesproken dat zij verzuim als 'overig verzuim' bij DUO zouden melden (Figuur 2.1). Een deel van de gemeenten heeft afgesproken dat verzuim (ook) direct bij leerplicht zou worden gemeld. Bij de vele 'Anders, namelijk' antwoorden wordt beschreven hoe is gecommuniceerd naar scholen welke alternatieve wegen bewandeld zouden worden in het geval van online verzuim. Daarbij wordt vaak niet duidelijk (in 17 van de 38 toelichtingen) hoe of waar scholen moesten melden. Duidelijk is wel dat er contact was met scholen wanneer er zorgen waren over leerlingen waarmee de school geen contact meer kreeg. In 14 van de 38 gevallen is scholen gevraagd om contact op te nemen

met leerplicht wanneer er sprake was van online verzuim of wanneer er zorgen waren over leerlingen. Vier van de 38 leerplichtorganisaties vroegen scholen op de gebruikelijke wijze (overig verzuim) bij DUO te melden wanneer er zorgen waren. Drie respondenten communiceerden dat er bij leerplicht en DUO gemeld kon worden.

In bijna 90 procent van de gemeenten kwam leerplicht in actie als scholen er niet in slaagden om contact te krijgen met leerlingen die niet online verschenen (Figuur 2.2). Dat contact werd in eerste instantie vaak telefonisch gezocht (Figuur 2.3). In veel gemeenten legden leerplichtambtenaren wanneer het niet lukte om telefonisch contact te krijgen deurbezoeken af. Daarnaast zocht een deel van de gemeenten schriftelijk contact. Leerplicht hoefde overigens niet overal in actie te komen: niet in alle gemeenten werden leerlingen gemist, ook niet wanneer leerplicht daar actief navraag deed bij de scholen, zo bleek uit enkele interviews. Als leerlingen niet online deelnamen aan het onderwijs bleken zij daar vaak niet goed de mogelijkheden voor te hebben. In ruim de helft van de gemeenten is daarop ondersteuning in de materiële sfeer aangeboden.

FIGUUR 2.1

Heeft uw gemeente/regio afspraken gemaakt met scholen over het melden van verzuim ten tijde van de lockdown? Meerdere antwoorden mogelijk. (n=123)

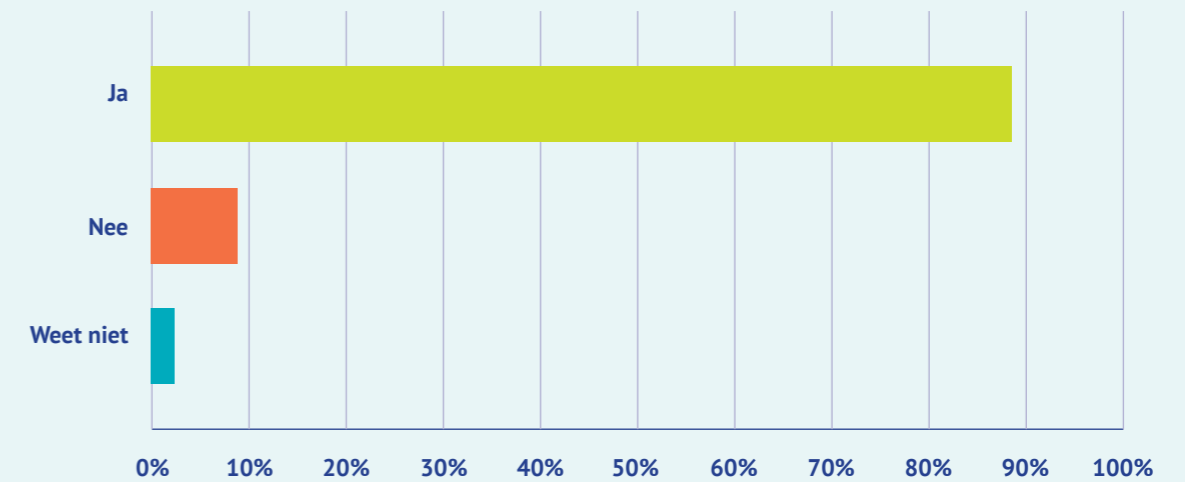


In werkelijkheid is dat aantal mogelijk nog groter, omdat meer dan 10 procent van de respondenten niet weet of de gemeente of regio een actieve rol heeft gespeeld. Die ondersteuning in de materiële sfeer bestond vooral uit het

beschikbaar stellen van laptops of financiële ondersteuning. Daarnaast wordt vaak genoemd dat er werd gefaciliteerd in de vorm van huiswerkbegeleiding en (minder vaak) het regelen van noodopvang.

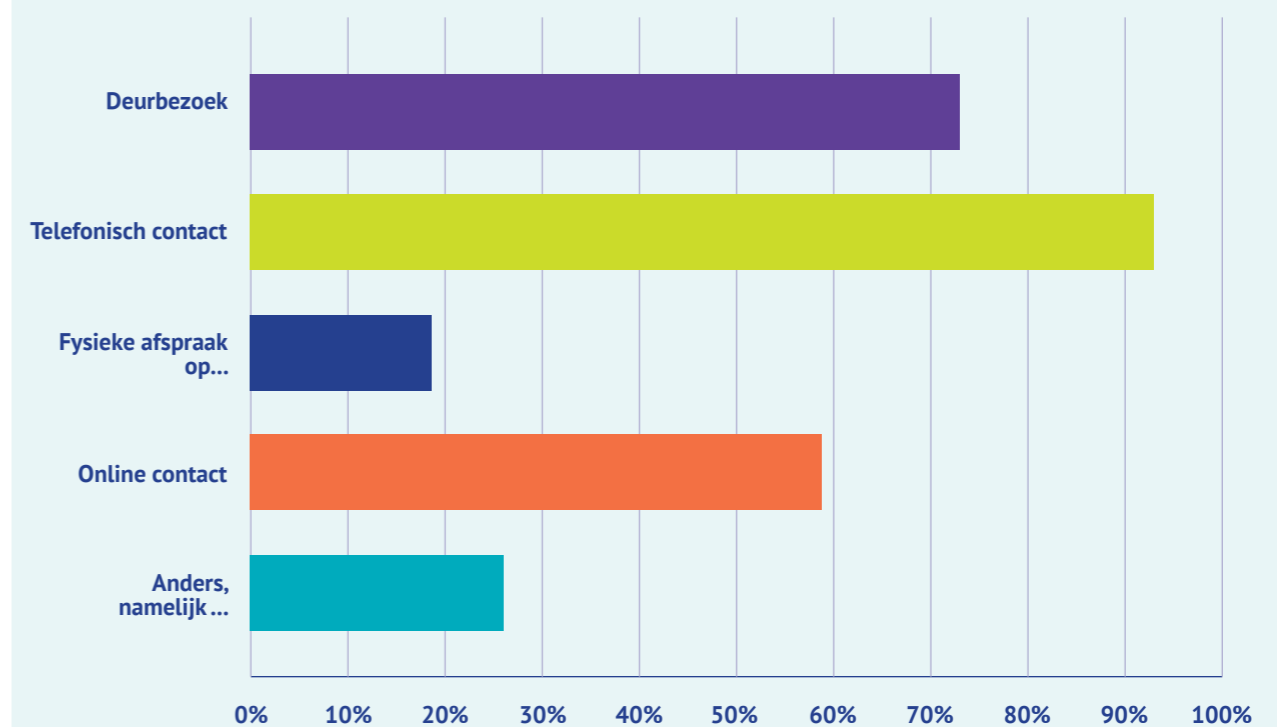
FIGUUR 2.2

Ten tijde van de lockdown bleken scholen met sommige leerlingen geen contact meer te kunnen krijgen. Hebben leerplichtambtenaren in uw gemeente/regio een actieve rol gespeeld bij de zoektocht naar deze leerlingen? (n=125)



FIGUUR 2.3

Welke actie(s) hebben de leerplichtambtenaren ondernomen? Meerdere antwoorden mogelijk. (n=109)



“Na een melding zochten we altijd eerst contact met de school om te horen wat zij al hadden gedaan om contact te vinden en adviseerden we over wat ze nog konden doen om contact te vinden. Indien nodig namen wij telefonisch contact op met een leerling. Als dat niet lukte gingen we op deurbezoek. In de meeste gevallen lukte het om telefonisch contact te krijgen. Uiteindelijk hebben we in deze regio 77 deurbezoeken afgelegd”.

Als leerlingen niet online deelnamen aan het onderwijs bleken zij daar vaak niet goed de mogelijkheden voor te hebben. In ruim de helft van de gemeenten is daarop ondersteuning in de materiele sfeer aangeboden (Figuur 2.4). In werkelijkheid is dat aantal mogelijk nog groter, omdat meer dan 10 procent van de respondenten niet weet of de gemeente of regio een actieve rol heeft gespeeld. Die ondersteuning in de materiële sfeer bestond vooral uit het beschikbaar stellen van laptops of financiële ondersteuning (Figuur 2.5). Daarnaast wordt vaak genoemd dat er werd gefaciliteerd in de vorm van huiswerkbegeleiding en (minder vaak) het regelen van noodopvang.

Effecten

Geïnterviewden noemen verschillende effecten van de acties die door leerplicht ten tijde van de lockdown ondernomen werden.

- Wanneer contact werd opgenomen met leerlingen resulteerde dat er vrijwel altijd in dat de leerling weer ging deelnemen aan het onderwijs.
- Deurbezoeken bleken vaak te worden gewaardeerd door ouders/leerlingen.
- Inzicht over het positieve effect van deurbezoek op 18+ en het plan om dat in de toekomst vaker in te zetten.
- Intensiever contact en samenwerking met scholen en zorg.

“Door COVID-19 is de samenwerking met scholen en hulpverlening veel intenser geworden. Wij hebben een meer adviserende rol op ons genomen. Dat willen we vasthouden. We hebben alle scholen gebeld toen ze na de zomervakantie weer opstartten. We zijn veel pro-actiever in geworden. Scholen waarderen dat enorm”.

Aan het eind van de digitale vragenlijst merkte een respondent nog het volgende op:

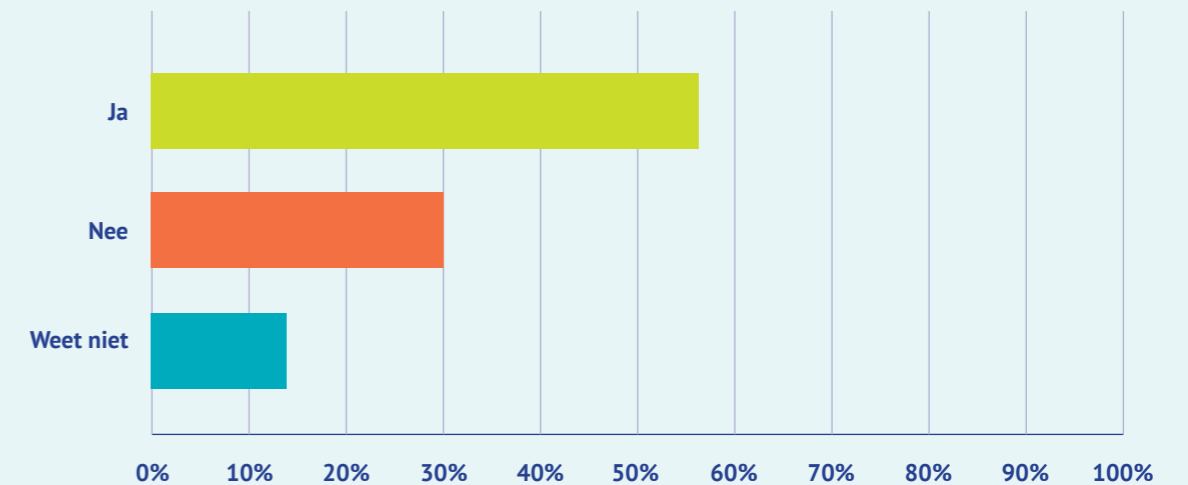
“De gehele COVID-19 periode was even zoeken, we hebben als leerplicht nauw contact gehad met de scholen of wij ze ergens in konden ondersteunen. Er zijn zelfs VO scholen geweest die een soort van noodopvang hebben gerealiseerd. Niet alleen voor ouders van cruciale beroepen maar ook voor jongeren die thuis vastliepen, waarvan huiselijk geweld sprake was, en die door hun autisme niet de structuur hadden die ze nodig hebben. Echt petje af voor scholen in onze gemeente. Samen hebben we de schade kunnen beperken”.

Een andere respondent stelt:

“V.w.b. de vragen over de impact van Covid-19: het verzuim dat is geregistreerd, geeft geen zicht op de problematiek die is ontstaan. Covid-gerelateerd verzuim is wellicht alleen bekend bij de scholen als zij dit in hun ziekteregistratie hebben vastgelegd. De jongeren, die zijn gemeld bij DUO/gemeente, illustreren het topje van de ijsberg. Waarschijnlijk is over een jaar (of over een aantal jaren) pas goed zichtbaar wat de impact is geweest, in uitval en niveauverlies. Denk aan de stages, die niet zijn gelopen; diploma's die zijn afgegeven zonder CS; onzichtbare thuissituaties gemaskeerd door Covid-ziekmeldingen”

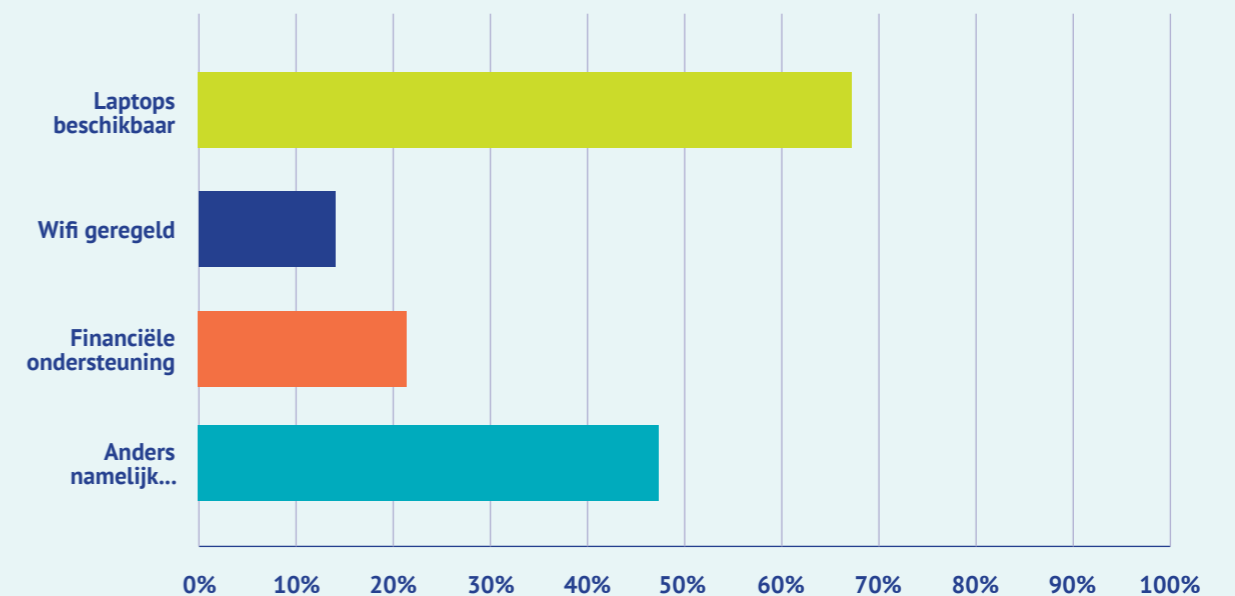
FIGUUR 2.4

Heeft uw gemeente/regio een actieve rol gespeeld bij de facilitering van leerlingen bij het volgen van online onderwijs? (n=123)



FIGUUR 2.5

Hoe heeft uw gemeente/regio leerlingen gefaciliteerd? Meerdere antwoorden mogelijk. (n=72)





3. De cijfers over thuiszitters voor de Leerplichttelling

In het licht van het Thuiszitterspact zijn met name de cijfers over de thuiszitters en de mogelijke invloed daarop van de maatregelen die als gevolg van COVID-19 genomen zijn, van belang. Het begrip thuiszitter als zodanig bestaat niet in de Leerplichttelling. Onder de thuiszitters worden die jongeren verstaan die wel ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling maar daar al langer dan drie maanden zonder geldige reden niet zijn verschenen of degenen die al langer dan drie maanden niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling. In de enquête stelden we vragen over het effect van COVID-19 op de cijfers. Daarnaast hebben we vragen gesteld over wat gemeenten wel of niet meenemen in de cijfers over langdurig relatief verzuim die zij in het kader van de Leerplichttelling opgeven en of ze denken dat die cijfers een reëel beeld geven van het aantal kinderen dat thuiszit.

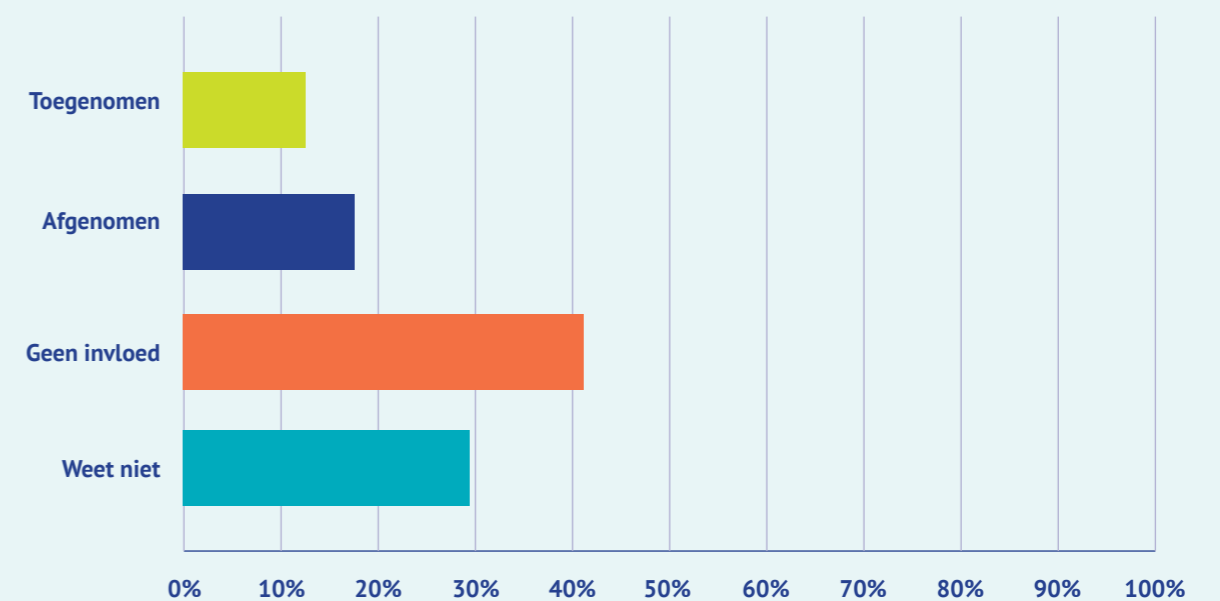
Effect op Langdurig relatief verzuim: geen eenduidig beeld

Uit de enquête komt geen eenduidig beeld van het effect van COVID-19 op de LRV-cijfers naar voren. De meningen over het effect van COVID-19 op de cijfers over het Langdurig Relatief Verzuim en het Langdurig Relatief Verzuim > 3 maanden lopen uiteen (Figuur 3.1 en 3.2). Rond de 40 procent van de respondenten denkt dat er geen invloed is van COVID-19 op de ontwikkeling van de omvang van het LRV en LRV>3mnd. Ongeveer 30 procent denkt dat er wel een effect is geweest, volgens zo'n 12% gaat het om een toename en ongeveer 17% denkt dat het gaat om een afname. De resterende 30% weet niet of er een effect is geweest op de ontwikkeling van het LRV (>3mnd).

Versillende geïnterviewden bleken bovendien minder zeker over de antwoorden die zij in de enquête gegeven hadden op het moment dat hen gevraagd werd die toe te lichten. Dat geldt in het bijzonder voor de vragen over het Langdurig Relatief Verzuim (> 3 maanden).

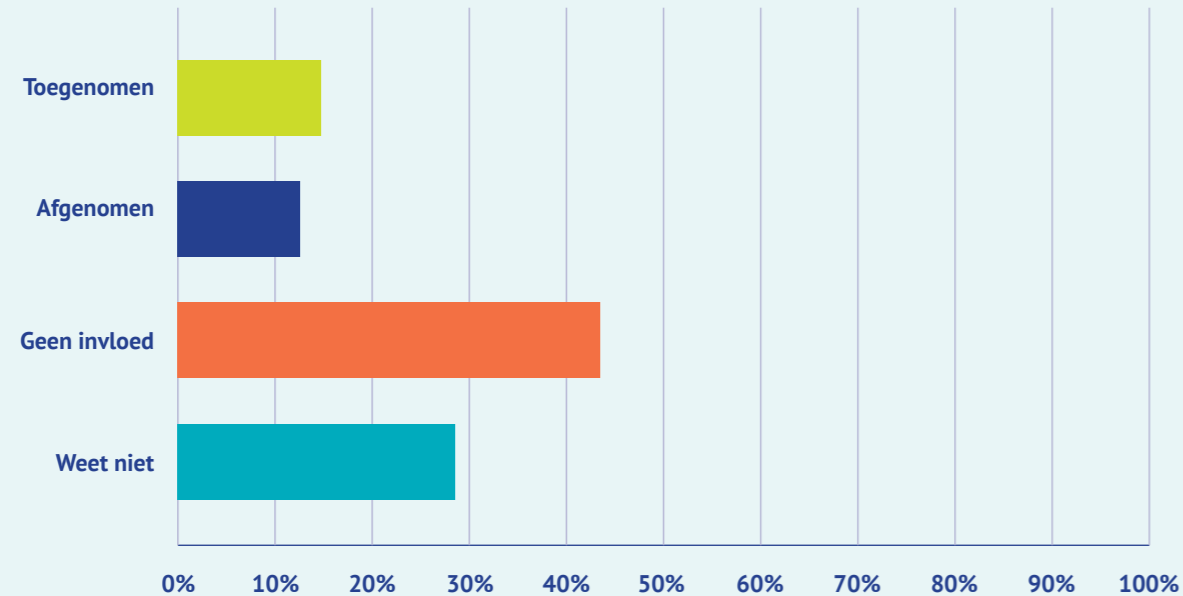
FIGUUR 3.1

Is COVID-19 het afgelopen jaar van invloed geweest op de ontwikkeling van de omvang van het Langdurig Relatief Verzuim (LRV) in uw gemeente/regio? (n=129)



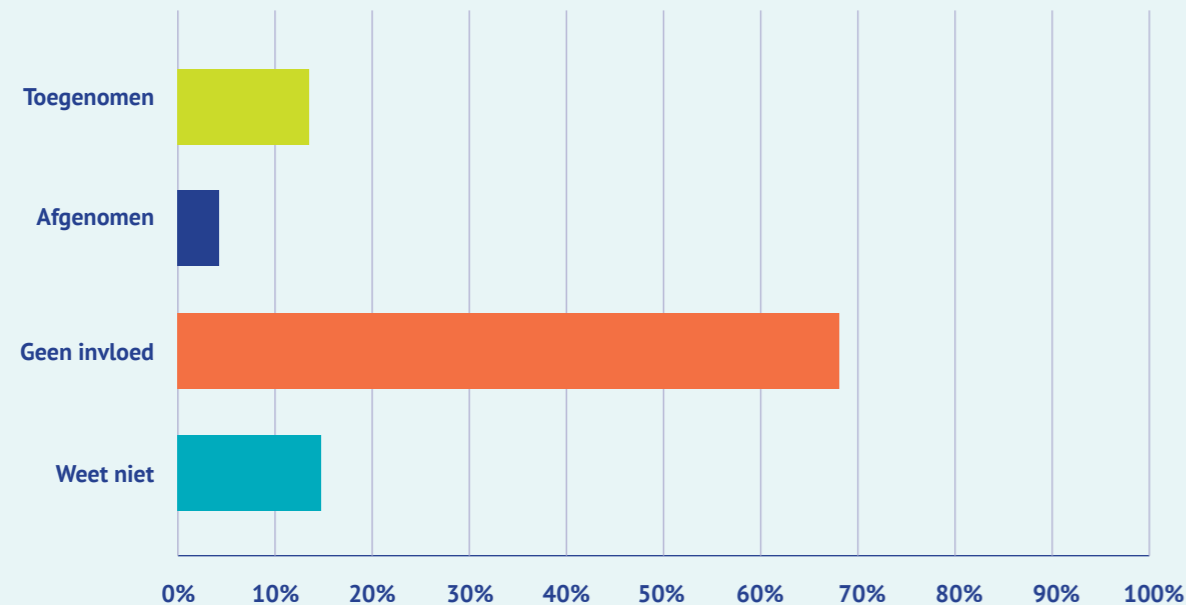
FIGUUR 3.2

Is COVID-19 het afgelopen jaar van invloed geweest op de ontwikkeling van/de omvang van het Langdurig Relatief Verzuim (LRV) > 3 maanden in uw gemeente/regio? (n=128)



FIGUUR 3.3

Is COVID-19 het afgelopen jaar van invloed geweest op de ontwikkeling van de omvang van het Absoluut Verzuim (AV) in uw gemeente/regio? (n=127)



Aan het eind van de enquête hebben meerdere respondenten genoteerd dat zij het lastig vonden om de vragen over het effect van COVID-19 op de cijfers te beantwoorden.

"Bij vraag 1: we hebben minder meldingen dan vorig jaar. We hebben het idee dat dat door scholen minder is gemeld. Vraag is of scholen het verzuim zelf wel goed in beeld hadden".

"We zien wel een stijging in absoluut en Langdurig Relatief Verzuim. Is lastig om te beoordelen of dit alleen door COVID 19 komt".

Mogelijk is er wel sprake van een verandering in de samenstelling van de leerlingen die langdurig verzuimen. In drie van de acht interviews kwam naar voren dat sommige leerlingen die vaak verzuimen baat bleken te hebben bij onderwijs op afstand. Dat betreft met name leerlingen die gevoelig zijn voor prikkels en waarvoor het op school te druk is.

Ook in de digitale vragenlijst wordt dit door een respondent gesignaleerd:

"Ik heb van scholen vernomen dat enkele thuiszitters (vnl. die met autisme) verrassend goed hebben meegedaan aan het online onderwijs. Deze leerlingen kwamen voor COVID-19 niet of nauwelijks op school. Ik ben nu al benaderd of er voor dergelijke leerlingen een onderwijspakket op maat aangeboden kan worden dat voorziet in deels thuisonderwijs. Een mooie uitdaging voor de toekomst!"

Effect op Absoluut verzuim: mogelijk regionale verschillen

Bijna 70 procent van de respondenten denkt dat COVID-19 niet van invloed is geweest op de ontwikkeling van het Absoluut Verzuim en het Absoluut Verzuim > drie maanden (Figuur 3.3 en 3.4). Ruim 10 procent weet niet of dat het geval is. Eveneens zo'n 10 procent ziet een toename⁶. Een enkeling ziet een afname van het AV als gevolg van COVID-19.

Een van de geïnterviewden die een toename van COVID-19 op het Absoluut Verzuim (> 3 maanden) ziet in haar regio noemt daarvoor drie mogelijke oorzaken:

- 1) Omdat de scholen die nieuwkomers opvangen gesloten waren heeft dat mogelijk effect op het AV van deze groep.
- 2) Leerlingen die binnen Nederland verhuisden naar een andere gemeente
- 3) Kinderen die in het buitenland op school zaten en door hun ouders terug zijn gehaald.

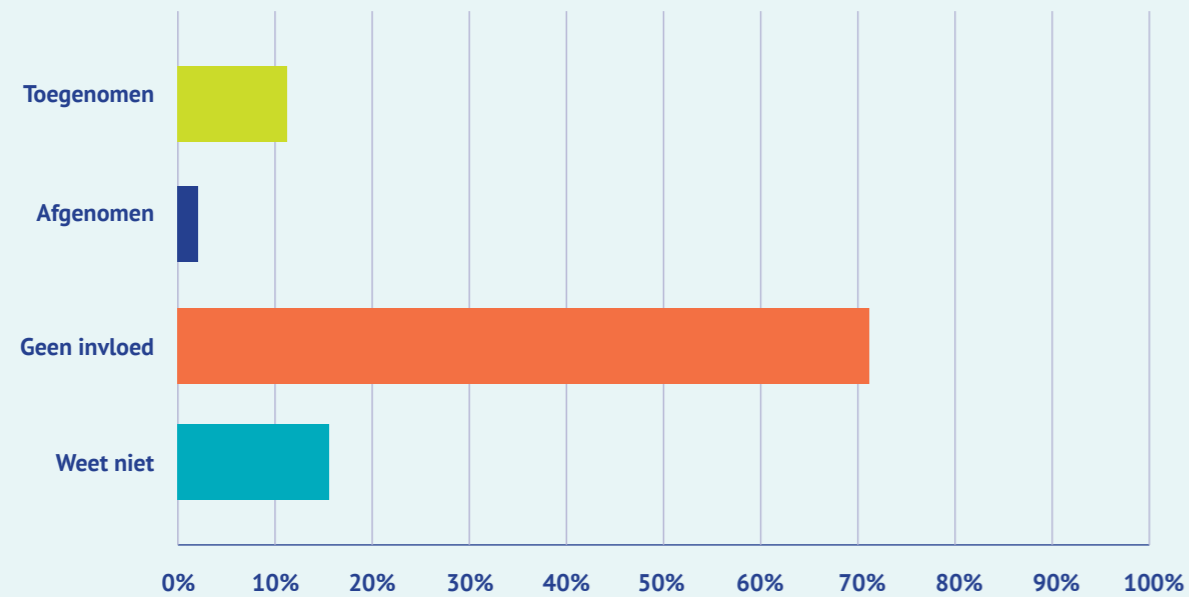
Ook in een interview met een andere grote gemeente uit de grensstreek (die in de enquête heeft aangegeven niet te weten of er een effect is op de ontwikkeling van het absoluut verzuim) wordt de laatste genoemd als een mogelijke oorzaak voor een stijging van het absoluut verzuim. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat leerlingen die in het buitenland naar school zijn gegaan sowieso een substantieel deel van het aantal thuiszitters in de gemeente vormen:

"Een deel van de leerlingen die over de grens naar school gaat heeft een problematische achtergrond. Het zijn vaak leerlingen die eerst in Nederland op school hebben gezeten en de overstap naar België bijvoorbeeld hebben gemaakt, omdat ouders het oneens zijn met een advies over speciaal onderwijs. Deze leerlingen worden in België altijd aangenomen, omdat daar een heel ander zorgsysteem is. Na enige tijd vallen ze dan toch uit en dat horen wij vaak te laat. Dit is een belangrijk deel van onze thuiszitters. In de afgelopen drie jaar gaat het om 25 á 26 leerlingen. Mede omdat we pas heel laat op de hoogte zijn, is het heel lastig om die leerlingen weer in Nederland op school te plaatsen. Als die in Nederland op school hadden gezeten hadden we eerder in kunnen grijpen".

6. Dit betreft de twee G4 gemeenten, vier gemeenten in het zuiden van het land (waarvan 1 G40 gemeente), vier gemeenten (waaronder twee G4 gemeenten) uit het westen van het land een gemeente uit het noorden en een gemeente uit het oosten van het land. Vier gemeenten zijn onbekend.

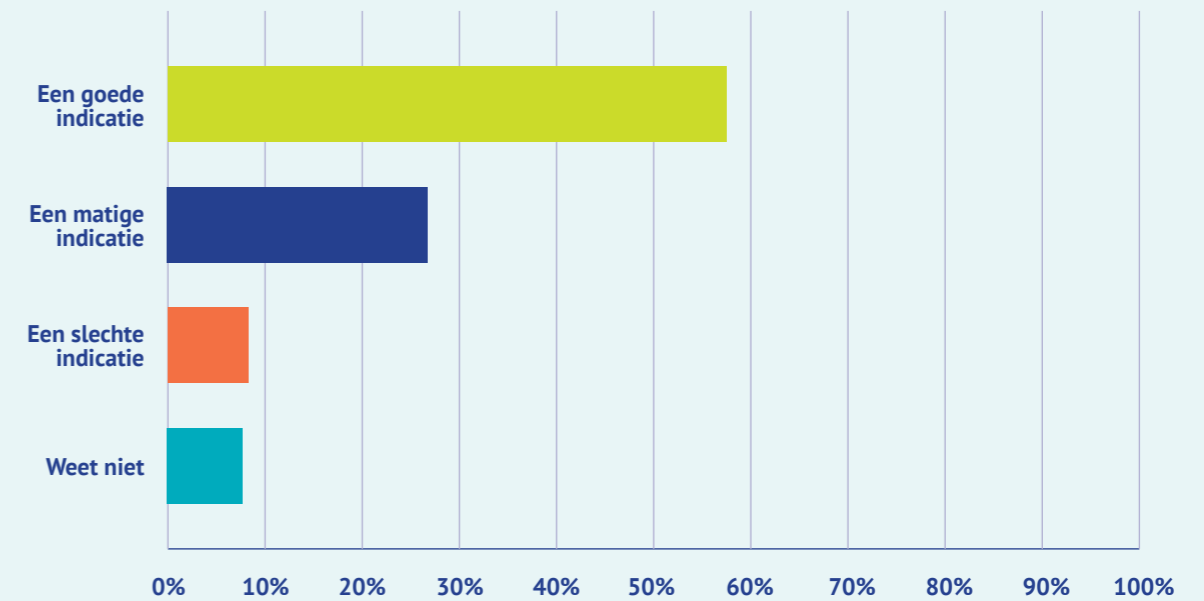
FIGUUR 3.4

Is COVID-19 het afgelopen jaar van invloed geweest op de ontwikkeling van de omvang van het Absoluut verzuim > 3 maanden in uw gemeente/regio? (n=129)



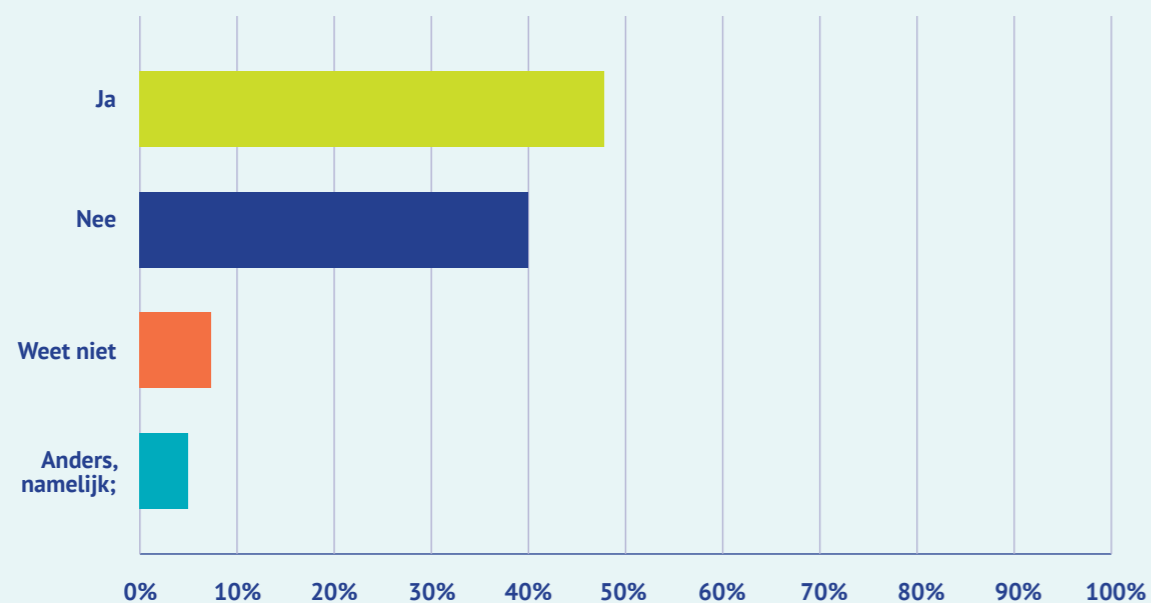
FIGUUR 3.6

In hoeverre vormen de cijfers over het LRV > 3 maanden en het AV > 3 maanden die uw gemeente/regio in het kader van de artikel 25 telling heeft doorgegeven een goede indicatie van het aantal kinderen in uw gemeente dat niet naar school gaat? (n=114)



FIGUUR 3.5

Levert uw gemeente/regio in het kader van de artikel 25 telling alleen het langdurig verzuim op dat scholen bij DUO hebben gemeld? (n=114)



De cijfers en de thuiszitters in het algemeen

Het Thuiszitterspact sprak in 2016 de ambitie uit dat in 2020 geen enkele jongere langer dan 3 maanden thuis zou zitten zonder aanbod van onderwijs en/of zorg. Als indicator daarvoor wordt onder meer het Langdurig relatief verzuim > 3 maanden gebruikt. Het gaat hierbij om leerlingen die langer dan 3 maanden *ongeorloofd* afwezig zijn van school.

Gemeenten geven het aantal jongeren dat in hun gemeente woonachtig is en langer dan drie maanden niet naar school is geweest op in de Leerplichttelling. Daarbij zouden zij zich moeten baseren op het LRV dat door scholen bij DUO is gemeld. Is dat ook de praktijk?

Bijna de helft van de gemeenten houdt zich aan de omschrijving die in het formulier van DUO dat voor de Leerplichttelling moet worden ingevuld (Figuur 3.5). Zij tellen alleen die jongeren mee in het LRV-cijfer die door scholen bij DUO als LRV'er zijn gemeld. 40 procent houdt zich niet aan de definitie in het formulier voor de Leerplichttelling. Naast de LRV'ers die door scholen bij DUO gemeld zijn, tellen zij ook leerlingen mee waarvan op een andere manier bekend is dat die langdurig verzuimen.

Uit de toelichtingen die gegeven zijn in de enquête en de aanvullende interviews komen daarvoor verschillende redenen naar voren.

1) Veel scholen melden LRV niet bij DUO.

Scholen melden geen LRV of doen geen herhalingsmeldingen bij DUO als een leerling al in beeld is bij leerplicht. De leerlingen die gemeenten meetellen in het LRV voor de Leerplichttelling zijn dus (meestal) wel op enig moment bij DUO gemeld door de school, maar niet als Langdurig Relatief verzuimer. Sommige gemeenten vragen scholen expliciet om de langdurig verzuimende leerlingen die al bij leerplicht bekend zijn ook nog als LRV bij DUO te melden.

2) Een deel van de gemeenten maakt zich zorgen over de leerlingen die 'geoorloofd' geen onderwijs ontvangen.

Zij zien dat scholen leerlingen die langer dan 3 maanden thuiszitten zonder aanbod van onderwijs en/of zorg niet als ongeoorloofd verzuimer aanmerken en melden, omdat die leerlingen niet spijbelen/verwijtbaar verzuimen. Een deel van de gemeenten die zich zorgen maakt over deze langdurig geoorloofde thuiszitters maakt de afweging deze leerlingen mee te tellen in de cijfers over LRV, omdat deze leerlingen evenmin onderwijs en/of zorg ontvangen. Een ander deel van de gemeenten die dergelijke thuiszitters in beeld heeft, telt deze niet mee in de Leerplichttelling en houdt zich aan de definitie uit de Leerplichttelling.

Oordeel over de cijfers

We stelden leerplichtorganisaties de vraag in hoeverre de cijfers over het LRV>3mnd en het AV>3mnd die zij opgeven in het kader van Leerplichttelling een goede indicatie vormen van het aantal kinderen in hun gemeente dat niet naar school gaat⁷. De meeste respondenten denken dat die cijfers een goede indicatie geven (Figuur 3.6). Respondenten van gemeenten die zich daarbij niet beperken tot de DUO-meldingen zijn die mening aanmerkelijk vaker toegedaan (33 van de 46) dan de respondenten van gemeenten die alleen de DUO-meldingen doorgeven in het LRV (25 van de 54).

De helft van de gemeenten die zich houdt aan de definitie in het DUO-formulier voor de Leerplichttelling denkt dat die cijfers een matige of slechte indicatie geven van het aantal kinderen dat daadwerkelijk thuiszit (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Aanlevering en beoordeling van de cijfers (n=114)

	Alleen DUO-meldingen	Niet alleen DUO meldingen	Anders, namelijk	Weet niet	Totaal
Een goede indicatie	25	33	3	4	65
Een matige indicatie	21	9	0	1	31
Een slechte indicatie	4	4	1	0	9
Weet niet	4		2	3	9
Totaal	54 (47%)	46 (40%)	6 (5%)	8 (7%)	114

7. Uit de toelichting bij de antwoorden blijkt dat de vraag soms anders is opgevat, namelijk als de vraag of het cijfer een goede indicatie geeft van het aantal kinderen dat ongeoorloofd thuiszit. Dat geldt met name voor respondenten die alleen DUO-meldingen van LRV meenemen in de cijfers en dit als een goede indicatie beoordeelt.

Een deel van de respondenten heeft zijn/haar mening toegelicht. Deze toelichtingen staan hieronder per combinatie van antwoorden weergegeven.

Tabel 3.2 Toelichtingen bij de beoordeling van de cijfers over thuiszitters in relatie tot totstandkoming van het LRV-cijfer voor de Leerplichttelling

Wat en oordeel	Toelichtingen
Alleen DUO, goed indicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wij vergelijken onze lijsten periodiek met die van het samenwerkingsverband. Deze komen vrijwel overeen. • Wij zijn een relatief kleine gemeente met korte lijntjes tot de samenwerkingspartners • Cijfers geven een reëel beeld van de werkelijkheid • Maar ook de kinderen die geoorloofd thuis zitten horen bij het thuiszitten. • Volgens ons een goede indicatie maar je weet natuurlijk niet welke melding je niet binnen krijgt
Alleen DUO, matige indicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Absoluut verzuim hebben wij wel in de picture. Het LRV slecht omdat wij denken dat scholen nog te weinig melden. Vaak zijn ze in de veronderstelling dat ze niet hoeven te melden omdat er in hun ogen geen sprake is van verwijtbaar ongeoorloofd verzuim. • Er gaan ook kinderen vanwege ziekte langdurig niet naar school. • De meeste thuiszitters zijn geoorloofde thuiszitters, dus die tellen niet mee in de telling. Dit zijn juist de kinderen waarover nadere afspraken met scholen gemaakt zouden moeten worden. • Lastig om absoluut goed in beeld te krijgen en houden. Daarnaast zij en ook kinderen die door omstandigheden PT naar school gaan. We zijn hierover met het samenwerkingsverband in gesprek. • We zijn midden in het schooljaar overgegaan op een andere registratiesysteem. De conversie hiervan is niet helemaal goed gegaan, dus de cijfers voor 03-02-2020 zijn niet geheel betrouwbaar. • Niet alle jongeren worden misschien gemeld. • Moment van meten maakt uit. Software koppelingen werken niet altijd betrouwbaar. • De thuiszitters LRV zijn maar een klein deel van de thuiszittende jongeren. Immers geoorloofd thuiszitten (met plan van aanpak) wordt niet geregistreerd volgens de definitie. • Cijfers zijn ieder jaar weer een bron van onduidelijkheden tussen de verschillende gemeenten in de regio.
Alleen DUO, matige indicatie (vervolg)	<ul style="list-style-type: none"> • Ze staan ook vaak op de wachtlijst. • Er zijn een aantal leerlingen die geoorloofd thuiszitten in afwachting van plaatsing bv in het (V)SO. • Er zijn ook kinderen die ongewenst thuiszitten, wachtende op een passende onderwijsplek of zorg, zonder DUO-melding. • Er zitten kinderen langdurig thuis die niet of laat bij ons in beeld komen.
Alleen DUO, slechte indicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wij hebben de indruk dat er veel kinderen langdurig thuis zitten onder het mom van ziek zijn. Deze kinderen zijn/worden niet gemeld als thuiszitter en dus ook vaak niet in beeld bij het SWV. In het nieuwe thuiszittersprotocol zijn hier afspraken over gemaakt. • Scholen melden dit te weinig, echter is er wel zicht op de thuiszitters • Het is heel lastig een duidelijk beeld van de aantallen te krijgen • Langdurig verzuim wordt lang niet altijd door school gemeld. Daarnaast is vaak sprake van maatwerktrajecten waarbij de regie ontbreekt, en de school vaak niet meer betrokken is. Dat geldt ook voor zorgwekkend ziekteverzuim.

Niet alleen DUO, goede indicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Leerplichtambtenaren zitten in het ZAT van VO-scholen en vragen daar na. Daarnaast houden we in een systeem de thuiszitters bij. • De registratie wordt goed gecontroleerd voor het insturen van art. 25. • Zowel DUO als wat via andere wegen binnenkomt wordt meegenomen. • We hebben alle thuiszitters, langer dan 3 maanden niet naar school, goed geregistreerd. • Wij gaan er van uit dat de informatie die gemeld wordt bij ons de juiste is • Definitie van langdurig relatief verzuim blijft landelijk een discussie punt. Vooral aanhoudende ziekmeldingen zijn grijs gebied. We proberen in de gemeente altijd te kijken naar maatwerk en opbouw schoolgang. • Wij gaan ervan uit dat de informatie die gemeld wordt bij ons de juiste is. • Samen met de vrijstelling 5 a,b,c is er een scherp beeld van de aantallen thuiszitters. • We hebben alle thuiszitters, langer dan 3 maanden niet naar school, goed geregistreerd. • Onze cijfers kloppen met de werkelijkheid
Niet alleen DUO, matige indicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Het is lastig onderscheid te maken waarbij er (nog) geen sprake is van school maar wel van dagbesteding. We maken geen onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd. Alles wat niet op school zit, geen vrijstelling of onderwijszorgarrangement heeft wordt geteld. Niet alle gemeenten doen dat. Is goed te zien in de landelijke overzichten. • Het is eigenlijk altijd maatwerk, strakke definitie LRV past daar niet altijd op. • Soms is de term ongeoorloofd dubieus, er is meestal veel aan de hand.
Niet alleen DUO, slechte indicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Leerlingen die uitvallen vanwege problematiek (dus wel met een gegronde reden) worden onder overig verzuim gemeld. Dat wordt niet meegenomen in de art. 25 telling. • Niet alle leerlingen die langdurig afwezig zijn worden door de school gemeld. • De definitie van LRV in de art25 telling is enkel ongeoorloofd verzuim, maar de meeste langdurig verzuimers gaan niet naar school vanwege achterliggende problematiek en hebben een hulplan en zijn dus geoorloofd afwezig.
Anders, namelijk, een goede indicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Scholen weten ons goed te vinden, alle verzuim moet via DUO. Korte lijnen gebiedsteams bij zorgen en verzuim. • Wij zitten er bovenop.
Anders, namelijk, een slechte indicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Zo'n 200 thuiszitters worden hier niet in meegerekend omdat ze door school niet als ongeoorloofd verzuimers worden gezien.
Anders, namelijk, weet niet	<ul style="list-style-type: none"> • Er bestaan twijfels over de volledigheid van de registratie. Uit de zorgsector komen geluiden dat er meer jongeren thuis zitten dan geregistreerd.

Ook uit de interviews komen de verschillende beelden terug.

Een geïnterviewde van een gemeente die naast de LRV'ers die via DUO worden gemeld ook andere LRV'ers meetelt stelt: "Onze cijfers geven alleen een goed beeld van de ongeoorloofd thuiszitters. Anders zouden het er veel meer zijn."

Volgens een andere geïnterviewde geven de cijfers geven een slecht beeld "omdat we met de definities die nu gehanteerd worden niet de problematiek die speelt vatten."

Een derde geïnterviewde zegt: "Onze cijfers geven een goede indicatie van het aantal kinderen dat daadwerkelijk thuiszit omdat wij zowel de kinderen die geoorloofd als ongeoorloofd thuiszitten opgeven in de Leerplichttelling."

FIGUUR 4.1

Zijn in uw gemeente/regio afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen? (n=119)



4. Het Thuiszitterspact en gewenste afspraken

Inleiding

Het Thuiszitterspact wilde bevorderen dat in het land afspraken zouden worden gemaakt die er toe bij zouden dragen dat in 2020 geen enkel kind langer dan 3 maanden zonder onderwijs en/of zorg zou zitten. In dit hoofdstuk laten we zien of die afspraken gemaakt zijn. Op de afspraken over de preventie van uitval zijn we in de interviews iets dieper ingegaan.

Gemaakte afspraken

Vrijwel overal zijn afspraken gemaakt over de preventie van uitval, de samenwerking met zorg, maatwerk voor kinderen en de route naar een passende plek (Figuur 4.1). Daarnaast zijn in ruim twee derde van de gemeenten doelen geformuleerd voor de reductie van het aantal thuiszitters. Ruim de helft heeft van de gemeenten heeft zich ten doel gesteld het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a terug te dringen. Ruim een derde van de respondenten weet niet of in hun gemeente afspraken zijn gemaakt over doorzettingmacht of -kracht. In ruim een derde van de gemeente is dat wel gedaan en in ruim een vijfde van de gemeenten zijn daar geen afspraken over gemaakt.

Afspraken over terugdringen van uitval

In de meeste interviews komt in het kader van afspraken over het terugdringen van uitval het volgende ter sprake:

A. De afspraken die gemaakt zijn met de scholen over het melden van verzuim en de daarvoor ontwikkelde verzuimkaart waarop per verzuimsituatie inzichtelijk wordt gemaakt wat scholen waar moeten melden en welke partijen ze bij een casus moeten betrekken.

“Er zijn grote verschillen tussen de scholen in het opvolgen van de routes. Dat heeft onder andere te maken met of school AVG gericht is of heel kindgericht werkt. We zijn momenteel bezig om een convenant af te sluiten, maar vooral de scholen met veel verzuim vinden dat lastig. In die gevallen richt de LPA zich vooral op de casuïstiek en ga ik in gesprek met IB'ers en leidinggevenden. Dat is belangrijk. Niet op casuïstiek blijven hangen”.

“We hebben met de scholen afgesproken om verzuim vroeg te melden, zodat snel actie kan worden ondernomen”.

“We zijn pas sinds een aantal jaren actief aan het inzetten op het melden van verzuim door het primair onderwijs. Sinds die tijd krijgen we meer meldingen vanuit het PO dus daar is iets op gang aan het komen. Wij denken dat verzuim door het voortgezet onderwijs goed wordt gemeld. Op het MBO hanteren we ook een strakke werkwijze en wordt verzuim heel goed gemeld”.

B. Het contact met scholen.

“Bij de start van het schoolseizoen regelt de leerplichtambtenaar een kennismakingsbijeenkomst met jeugdgezondheidszorg en de Intern begeleider van een school, zodat ze elkaar makkelijker weten te vinden”.

“We hebben 3 keer in het jaar een spreekuur op de VO-school. Met name het te laat komen is na de spreekuren sterk verminderd”.



C. De samenwerking met de samenwerkingsverbanden voor PO en voor VO. De contacten zijn op veel plaatsen geïntensiveerd en constructief maar dat is niet overal zo.

“De leidinggevende heeft tweewekelijks contact met de samenwerkingsverbanden. Daar bespreken we trends en ontwikkelingen. We informeren elkaar over de stand van zaken in elkaars organisatie, zoals wisselingen van medewerkers en bespreken we stagnerende casuïstiek zodat we op leidinggevend niveau een doorbraak kunnen forceren”.

“We hebben in deze regio een Passend traject-overleg. Daaraan nemen de samenwerkingsverbanden voor PO en VO, leerplicht en vanuit de gemeente de afdeling die zich bezig houdt met het jeugdwet deel. SWV, PO, VO en gemeente (jeugdwet). Hierin bespreken we de leerlingen waarvoor passende trajecten vastlopen of niet van de grond komen en zoeken we naar een oplossing”.

“Wij hebben een preventieve aanpak met het samenwerkingsverband. We hebben eens in de 6 weken overleg en een gezamenlijke module aangeschaft waarin alle gegevens worden ingevuld”.

De samenwerking met de samenwerkingsverbanden komt niet overal goed van de grond.

“Ik denk dat er in andere regio's nauwer wordt samengewerkt met de samenwerkingsverbanden en dat de samenwerkingsverbanden daar beter functioneren. Dat is hier echt een bottleneck. Het samenwerkingsverband werkt hier niet samen, maar verdeelt alleen de middelen over de scholen. Het samenwerkingsverband heeft geen middelen vrijgemaakt waardoor de gemeenten met grote tekorten op de uitvoering van de jeugdwet kampt. Het vertrouwen bij de gemeenten is daardoor weg. Dat komt de inhoudelijke samenwerking niet ten goede”.

5. Samenvatting en discussie

Leerplicht ten tijde van COVID-19

Vrijwel alle leerplichtorganisaties hebben met scholen afspraken gemaakt over het melden van verzuim en/of online verzuim. Meestal was de afspraak om dat bij DUO te melden, maar daarnaast werden vaak afspraken gemaakt over het direct contact opnemen met leerplicht als een school er niet meer in slaagde om contact te krijgen met een leerling. Bijna 90 procent van de leerplichtorganisaties ondernam in dergelijke gevallen actie. In eerste instantie vaak door telefonisch of schriftelijk contact op te nemen en in het uiterste geval een huisbezoek af te leggen. De acties leidden uiteindelijk vrijwel altijd tot het gewenste effect. Ruim de helft van de gemeenten heeft door materiële of financiële ondersteuning leerlingen in staat gesteld om alsnog deel te nemen aan het online onderwijs.

Het effect van COVID-19 op de cijfers in de Leerplichttelling

Uit de enquête komt geen eenduidig beeld van het effect van COVID-19 op de cijfers over de thuiszitters naar voren. De grootste groep (maar minder dan de helft van de respondenten) denkt dat er geen effect is geweest. Een iets kleinere groep denkt dat er wel sprake is van een effect, maar is het oneens over de richting daarvan. De meningen of COVID-19 tot hogere of juist tot een lager aantal thuiszitters heeft geleid zijn bijna gelijk verdeeld. Uit twee interviews kwam het signaal dat er mogelijk in de grensstreek sprake is van een toename van het absoluut verzuim als gevolg van de leerlingen die niet langer in België of Duitsland naar school konden. Een ander interessant signaal dat verschillende gemeenten hebben afgegeven is dat een kleine groep leerlingen die veel verzuimde juist baat bleek te hebben bij online onderwijs en weer meer aan het onderwijs ging deelnemen.

De cijfers over thuiszitters en de beoordeling daarvan

De cijfers over het aantal thuiszitters blijken niet eenduidig. Een aanzienlijk deel van de leerplichtorganisaties, namelijk 40 procent, beperkt zich bij de opgave van het cijfer voor Relatief Verzuim niet tot de leerlingen die via DUO als Langdurig Relatief verzuimer zijn gemeld. Iets minder dan de helft beperkt zich daarbij wel tot de LRV-meldingen die zij via DUO heeft ontvangen.

Ruim een derde van de respondenten is van mening dat de cijfers uit de Leerplichttelling geen goede indicator vormen voor het aantal leerlingen dat daadwerkelijk geen onderwijs volgt. Van de organisaties die alleen de DUO-meldingen meenemen in hun LRV-cijfers is bijna de helft (46 procent) die mening toegedaan. Van de organisaties die zich niet beperken tot de meldingen van DUO in het LRV-cijfer is dat 28 procent.

Beoogde afspraken door het Thuiszitterspact

Gemeenten blijken op grote schaal het soort afspraken te hebben gemaakt dat het Thuiszitterspact voor ogen had. Vrijwel overal zijn afspraken gemaakt over de preventie van uitval, de samenwerking met zorg, maatwerk voor kinderen en de route naar een passende plek. Daarnaast zijn in ruim twee derde van de gemeenten doelen geformuleerd voor de reductie van het aantal thuiszitters. Ruim de helft van de gemeenten heeft zich ten doel gesteld het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a terug te dringen. In ruim een derde van de gemeenten zijn afspraken gemaakt over doorzettingsmacht of – kracht.

Discussie

Het Thuiszitterspact heeft willen stimuleren dat er in het land verschillende soorten afspraken met betrekking tot het terugdringen van verzuim zouden worden gemaakt. De veronderstelling daarbij was dat die zouden leiden tot een effectieve terugdringing van het aantal thuiszitters. Dergelijke afspraken blijken op grote schaal te zijn gemaakt. Toch is het niet gelukt om de ambitie dat er in 2020 geen kinderen meer zouden zijn die langer dan drie maanden geen onderwijs en/of zorg krijgen, te realiseren. In de afgelopen jaren zijn die cijfers zelfs weer opgelopen⁸. In deze discussie werpen we daarvoor een aantal mogelijke verklaringen op.

Wat meten we eigenlijk?

De afspraken over de aanpak van het verzuim en de werkwijzen die daarin gevolgd zijn, hebben waarschijnlijk tot gevolg gehad dat het verzuim nu eerder en beter in beeld is. In vrijwel alle gemeenten zijn afspraken gemaakt met

⁸ Deze opmerking heeft betrekking op 2018-2019 ten opzichte van voorgaande jaren. Ten tijde van dit schrijven waren de cijfers over 2019-2020 nog niet bekend.

scholen over het melden van verzuim en zijn scholen verzuim mogelijk beter gaan melden in de afgelopen jaren.

Desalniettemin bestaat het beeld dat niet alle vormen van verzuim goed gemeld worden en dat scholen moeite hebben met het melden van de verschillende vormen van verzuim omdat het te ingewikkeld zou zijn. Dat geldt met name voor het Langdurig Relatief Verzuim. Het aantal thuiszitters dat jaarlijks uit de Leerplichttelling naar voren komt is daarmee niet eenduidig omdat het niet alleen het aantal leerlingen dat thuiszit reflecteert maar ook of misschien vooral een reflectie van het meldingsgedrag van scholen is.

De Leerplichttelling (artikel 25 van de leerplicht-wet) past niet bij de huidige realiteit (1)

Idealiter zouden betere verzuimmeldingen er toe geleid hebben dat er sneller ingegrepen zou kunnen worden in het geval er sprake was van achterliggende problematiek. Steeds meer leerplichtorganisaties zijn zich gaan richten op het voorkomen van verzuim en uitval. In 2017 werd de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) ontwikkeld door Ingrado, Halt, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming vanuit de visie dat:

- Het doel terug-/toeleiding naar een passend onderwijsprogramma is;
- Dat vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim voorop staat
- Ketensamenwerking bijdraagt aan een effectieve aanpak van schoolverzuim
- Er maatwerk wordt geboden: de aanpak is licht waar dat kan en zwaarder waar dat nodig is.

De rol van leerplicht is daarmee in de afgelopen jaren verbreed van handhaver naar partner in de aanpak van het (voorkomen van) verzuim en uitval. Artikel 25 van de Leerplichtwet, waarin geregeld is welke cijfers gemeenten op moeten leveren in het kader van de Leerplichttelling en op basis waarvan het aantal thuiszitters wordt vastgesteld is niet in die ontwikkeling meegegroeid en doet geen recht aan de inspanningen van veel leerplichtorganisaties. Uit ons onderzoek blijkt dat een groot aantal gemeenten die stap zelf wel al heeft gezet door zich bij de opgave van het LRV niet te beperken tot de LRV-meldingen van de scholen.

De Leerplichttelling (artikel 25 van de Leerplicht-wet) past niet bij de huidige realiteit (2)

Het Thuiszitterspact formuleerde de ambitie dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zou zitten *zonder aanbod van onderwijs en/of zorg*. Om de voortgang van die ambitie te meten wordt op basis van de Leerplichttelling het aantal thuiszitters vastgesteld. Artikel 25 van de Leerplichtwet heeft echter alleen betrekking op leerlingen die ongeoorloofd verzuimen. Het artikel regelt niet dat er cijfers moeten worden aangeleverd over het aantal leerlingen dat zonder aanbod van onderwijs en/of zorg geoorloofd thuiszit. Leerlingen die niet ongeoorloofd verzuimen maar wel thuiszitten zonder aanbod van onderwijs en/of zorg blijven daardoor in de huidige Leerplichttelling in principe buiten beeld.

De cijfers zijn niet eenduidig en moeilijk te vergelijken

Dit onderzoek heeft laten zien dat de cijfers over thuiszitters moeilijk te interpreteren zijn. Gebleken is dat leerplichtorganisaties verschillend omgaan met wie zij wel of niet meetellen in de cijfers over Langdurig Relatief Verzuim voor de Leerplichttelling. De vergelijking tussen het aantal thuiszitters per gemeente is daardoor lastig. In het licht van de hierboven beschreven ontwikkelingen met betrekking tot de MAS is het bovendien mogelijk dat gemeenten in het melden van LRV door de jaren heen andere keuzes zijn gaan maken. Als gevolg daarvan zijn de thuiszitters cijfers over de jaren heen evenmin goed vergelijkbaar.



Dit document werd mede mogelijk gemaakt met steun van
het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.