

Onderzoek naar de groei van vrijstellingen '5 onder a'

ONDERZOEK NAAR DE GROEI VAN VRIJSTELLINGEN '5 ONDER A'

- eindrapport -

Auteurs:
Lianne Bertling, MSc
drs. Jos Lubberman
drs. Heidi Witteman-van Leenen

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, oktober 2016
Publicatienr. 16092
OND1360146

© 2016 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan.

RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

VOORWOORD

Het aantal jeugdigen met een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a ligt de laatste tijd weer onder een vergrootglas. Niet vreemd, aangezien het aantal geregistreerde vrijstellingen sinds 2011-2012 met meer dan 60 procent is toegenomen. Dit roept uiteraard de nodige vragen op en in de media komt dan ook regelmatig de suggestie voorbij dat deze vrijstellingen te makkelijk worden afgegeven. In voorliggend onderzoek heeft Regioplan deze stijging in opdracht van het ministerie van OCW nader onderzocht. Zoals u zult lezen, blijkt hieruit dat het beeld over deze stijging de nodige nuance verdient.

Met veel plezier hebben wij aan dit onderzoek gewerkt. Langs deze weg willen we iedereen bedanken die dit mogelijk heeft gemaakt. Niet in het minst de leerplichtorganisaties zelf, die massaal de enquête hebben ingevuld en achtergrondinformatie beschikbaar hebben gesteld in de zomerperiode. Niet zelden heeft dit veel uitzoekwerk gekost. Daarvoor zijn we hen zeer erkentelijk. Dat geldt uiteraard ook voor alle deelnemers aan de interviews en het groepsgesprek. Tot slot gaat onze dank uit aan de begeleidingscommissie, bestaande uit Esther Cobussen, Inge van der Heul, Charlotte Verheij (allen OCW) en Ellen de Wit (Ingrado), voor hun constructieve opmerkingen en suggesties tijdens het onderzoek.

Jos Lubberman
Projectleider

Amsterdam, 28 oktober 2016

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Achtergrond.....	1
1.3 Doel en vraagstelling	3
1.4 Onderzoeksverantwoording	5
1.5 Leeswijzer	8
2 De cijfers nader beschouwd	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Leerplichttelling in beeld.....	9
2.3 Achtergrondkenmerken van vrijgestelden.....	12
3 Het proces	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 De kennisgeving	17
3.3 Het proces.....	17
3.4 Betrokken partijen.....	19
3.5 Besluitvorming	23
3.6 Nazorg.....	26
4 Redenen toename	31
4.1 Inleiding.....	31
4.2 Alternatieve oplossingen en belemmeringen	31
4.3 Verklaringen voor de ontwikkeling van 5 onder a.....	34
4.4 Oplossingsrichtingen.....	37
5 Conclusies en aanbevelingen	39
5.1 Inleiding.....	39
5.2 Conclusies.....	39
5.3 Aanbevelingen.....	42
Bijlagen	45
Bijlage 1 Tabellen bij hoofdstuk 1	47
Bijlage 2 Tabellen bij hoofdstuk 2	49
Bijlage 3 Tabellen bij hoofdstuk 3	51
Bijlage 4 Tabellen bij hoofdstuk 4	53

SAMENVATTING

Aanleiding

In de Leerplichtwet 1969 zijn de kaders voor het uitvoeren van de leerplicht en het verlenen van vrijstellingen opgenomen. De wet kent meerdere artikelen waar ouders een beroep op kunnen doen om een jeugdige vrij te stellen van de leerplicht. Het artikel 5 onder a is daar één van en betreft de vrijstelling voor jongeren die op basis van lichamelijke of psychische gronden niet in staat zijn om tot een school dan wel instelling te worden toegelaten.

Vrijstelling 5 onder a ontstaat van rechtswege

Een dergelijk beroep kan conform artikel 7 van de Leerplichtwet slechts worden gedaan, als 'een verklaring van een door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere als ingezetene met een adres in de basisregistratie personen is ingeschreven, aangewezen arts – niet zijnde de behandelende arts – of van een door hen aangewezen academisch gevormde of daarmee bij ministeriële regeling gelijkgestelde pedagoog of psycholoog is overgelegd, waaruit blijkt, dat ze de jongere niet geschikt achten om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten. Deze verklaring mag niet ouder zijn dan drie maanden.' Indien de verklaring aanwezig is, ontstaat de vrijstelling van rechtswege. De leerplichtambtenaar voert zelf geen inhoudelijke toetsing uit.

De afgelopen jaren is het aantal geregistreerde vrijstellingen op grond van dit artikel gestegen van bijna 3100 in 2010-2011 naar bijna 5100 in 2014-2015. Door de invoering van onder meer passend onderwijs en de Wet langdurige zorg was een teruggang verwacht. De staatssecretaris van OCW heeft de Tweede Kamer daarom toegezegd een onderzoek uit te laten voeren naar de oorzaken van de groei van het aantal vrijstellingen op grond van '5 onder a' en de mogelijkheden om die oorzaken effectief aan te pakken.

Onderzoeksvraag

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt:

Hoe komt het dat het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet in de afgelopen schooljaren is gestegen?

De hoofdvraag is in drie deelvragen vertaald:

1. Wat zijn de achtergrondkenmerken van jongeren met een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet?
2. Hoe ziet het proces eruit van het al dan niet verstrekken van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet?
3. Wat zijn volgens gemeenten de redenen voor de toename van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet?

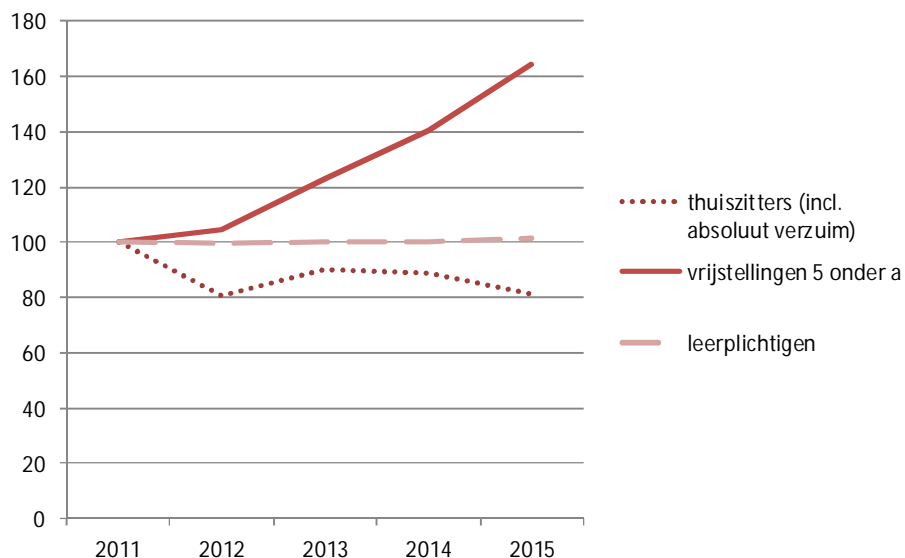
Onderzoeksaanpak

Regioplan heeft een combinatie van instrumenten benut voor de uitvoering van dit onderzoek. Zo is eerst een bestandsanalyse uitgevoerd op de Leerplichttelling van de afgelopen jaren. Vervolgens zijn de achtergrondkenmerken van 3611 jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a (voor zover bekend) geanalyseerd. De informatie is aangevuld met een online enquête onder alle leerplichtorganisaties (84% respons) en verdiept met telefonische interviews onder vertegenwoordigers van negentien leerplichtorganisaties, vier samenwerkingsverbanden en vier artsen. De resultaten zijn tot slot getoetst in een groepsgesprek met negen leerplichtambtenaren.

Resultaten en conclusies

Als we kijken naar de ontwikkeling van het geregistreerde aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a, dan zien we dat dit sinds 2011 inderdaad flink stijgt, terwijl het aantal leerplichtigen vrijwel gelijk is gebleven (zie figuur S.1). Stijging van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a bij leerplichtorganisaties correleert overigens significant ($r=0,166$, $p=0,044$) met een stijging van het aantal langdurig relatief verzuimers (thuiszitters) in het voorgaande schooljaar.

Figuur S.1 Ontwikkeling leerplichtigen, 5 onder a en thuiszitters (2011=100)



Bron: DUO, bewerking Regioplan

Verbeterde registratie

Op de werkvloer van de leerplichtorganisaties wordt deze stijging niet altijd herkend, zelfs als die er in de administratie voor de eigen gemeente(n) wel is. Enerzijds laat dit zien dat deze administratieve cijfers blijkbaar niet altijd worden doorgezeten naar de werkvloer, anderzijds toont dit aan dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de registratie. De registratie heeft in de

afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen en definities zijn verduidelijkt. Dit heeft bij meerdere gemeenten tot een ophoging van de cijfers geleid. Het beeld van een groeiend aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a betreft dan ook een *geregistreeerde* groei. Dit neemt niet weg dat de groei (deels) wel degelijk feitelijk kan zijn.

Meer aandacht heeft geleid tot beter zicht op de doelgroep

Leerplichtambtenaren willen doorgaans voorkomen dat een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a onnodig ontstaat; het overeind houden van de schoolinschrijving is van belang voor terugkeer naar een school.

De afgelopen jaren zijn er vele acties ondernomen om schoolverzuim beter in beeld te krijgen en het aantal thuiszitters terug te dringen. Dit heeft ook geleid tot een toegenomen gemeentelijke aandacht voor de verzuimproblematiek. Hierdoor is beter zicht ontstaan op de potentiële doelgroep van 5 onder a.

Twee verschillende groepen vrijgestelden

Er zijn grofweg twee groepen vrijgestelden te onderscheiden. Enerzijds jeugdigen die veelal vanaf het begin van de leerplichtige leeftijd een vrijstelling 5 onder a krijgen en afkomstig zijn van de medische kinderdagverblijven.

Daarnaast is er een groep (met name 16-17-jarigen) die op latere leeftijd voor het eerst een vrijstelling ontvangt. Daarbij gaat het doorgaans om psychische of psychiatrische gronden. De groep vrijgestelden is volgens leerplichtambtenaren vrij homogeen gebleven. Wel menen ze een groei van vrijstellingen op psychische gronden waar te nemen.

Overall is de diversiteit aan aandoeningen zeer divers. Bij een op de vijf speelt bovendien een combinatie van aandoeningen. Nadere beschouwing leert wel dat het soms de vraag is of een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a (vrijstelling van inschrijving) de meest geëigende weg is, of dat een ziekmelding of tijdelijke vrijstelling van schoolbezoek beter past.

Wetswijzigingen sorteren nog niet het beoogde effect

Als gevolg van passend onderwijs en het invoeren van de Wet langdurige zorg (Wlz) werd een daling verwacht van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a. In de praktijk blijkt echter dat deze wetswijzigingen nog niet overal het beoogde effect sorteren; enerzijds door aanpassingstijd, anderzijds door onbekendheid met aanpassingen.

Preventie

Leerplichtambtenaren hebben juridisch gezien geen mogelijkheden om vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a tegen te gaan als het beroep er eenmaal ligt en ondersteund wordt door een verklaring van een onafhankelijke (niet zijnde de behandelende) arts. Artsen worden gezien als de deskundigen, ook al erkennen die zelf dat er hiaten zijn in hun kennis van onderwijsmogelijkheden. Leerplichtambtenaren beschikken zelf niet over de medische expertise en zijn bovendien door het beroepsgeheim en privacy niet altijd geïnformeerd over de aard van de aandoening. Het komt wel voor dat een vrijstelling na een beroep niet van rechtswege ontstaat, maar dat zijn uitzonderingen. Veelal is

de situatie van de jeugdige dan gewijzigd, of blijken er alternatieve onderwijsvormen mogelijk te zijn. Een minderheid van de leerplichtorganisaties kijkt zelf ook naar de leerbaarheid van een jeugdige. Leerplichtambtenaren kunnen meer betekenen voor de jeugdige als ze tijdig worden betrokken bij het vrijstellingsproces. Dit gaat met name op voor de jeugdigen die op latere leeftijd een beroep (willen) doen op deze vrijstelling. In overleg met scholen, ouders en samenwerkingsverband wordt dan een alternatief gezocht. Overigens blijkt het in de praktijk vaak zo te zijn dat het oordeel van de school hierin de voornaamste rol speelt en dat de samenwerkingsverbanden (nog) niet heel actief worden betrokken. Veel leerplichtorganisaties werken hier momenteel aan.

Samenvattend

Samenvattend kunnen we stellen dat de stijging onder meer wordt verklaard door communicerende vaten in de registratie (een lichte samenhang tussen stijging van de vrijstellingen en het langdurig relatief verzuim); dat er sprake is van verbeterde registratie; dat gewijzigde wetgeving en/of alternatieven nog onvoldoende zijn doorgedrongen tot het veld; en dat het nog te vroeg is om een effect van de getroffen maatregelen op schooljaar 2014/2015 waar te nemen. Terugdringen van het aantal vrijgestelden op grond van artikel 5 onder a staat op het netvlies van de leerplichtambtenaren. Als gevolg van de wetgeving (ontstaan van rechtswege) hebben ze echter lang niet altijd de goede instrumenten hierop te sturen. Daar komt bij dat voor het overgrote deel van de vrijgestelden de problematiek dusdanig is dat een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a ook terecht lijkt.

Op grond van de voorgaande conclusies en suggesties vanuit respondenten, zijn aan het slot van het onderzoeksrapport een aantal aanbevelingen geformuleerd.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Uit de jaarlijkse leerplichttelling conform artikel 25 van de Leerplichtwet blijkt dat het aantal vrijstellingen van de leerplicht de afgelopen jaren is toegenomen. Deze ontwikkeling baart staatssecretaris Dekker van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zorgen, te meer daar door verschillende ontwikkelingen juist een afname was verwacht. Dit geldt zeker voor de vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet, waarmee iemand op grond van lichamelijke of psychische gronden (tijdelijk) niet leerbaar wordt geacht. De afgelopen jaren is het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a gestegen van bijna 3100 in 2010-2011 naar bijna 5100 in 2014-2015. Invoering van onder meer passend onderwijs en de Wet langdurige zorg hadden voor een teruggang moeten zorgen. Dit roept de vraag op hoe de toename van deze vrijstellingen verklaard kan worden.

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer toegezegd een onderzoek uit te laten voeren naar de oorzaken van de groei van het aantal vrijstellingen op grond van '5 onder a' en de mogelijkheden om die oorzaken effectief aan te pakken. Dit rapport is een verslag van dat onderzoek, dat Regioplan in opdracht van het ministerie van OCW en met ondersteuning van Ingrado heeft uitgevoerd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juni tot en met oktober 2016.

1.2 Achtergrond

In de Leerplichtwet 1969 zijn de kaders voor het uitvoeren van de leerplicht en het verlenen van vrijstellingen opgenomen. De wet kent meerdere vrijstellingsgronden, bijvoorbeeld voor vervangende leerplicht, richtingsbezwaren of onderwijs in het buitenland. Het artikel 5 onder a betreft de vrijstelling voor jongeren die op basis van lichamelijk of psychische gronden niet in staat zijn om tot een school dan wel instelling te worden toegelaten. Degene die het gezag over een dergelijke jongere voert (de ouder/voogd) kan een beroep doen op artikel 5 onder a van de Leerplichtwet om vrijgesteld te worden van een inschrijving.

Vrijstellingen ontstaan van rechtswege

Een dergelijk beroep kan conform artikel 7 van de Leerplichtwet slechts worden gedaan, als 'een verklaring van een door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere als ingezetene met een adres in de basisregistratie personen is ingeschreven, aangewezen arts – niet zijnde de behandelende arts – of van een door hen aangewezen academisch gevormde of daarmee bij ministeriële regeling gelijkgestelde pedagoog of psycholoog is overgelegd, waaruit blijkt, dat ze de jongere niet geschikt achten om tot een

school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten. Deze verklaring mag niet ouder zijn dan drie maanden.' Indien de verklaring aanwezig is, ontstaat de vrijstelling van rechtswege. De leerplichtambtenaar voert zelf geen inhoudelijke toetsing uit.

1.2.1 Stijging niet nieuw

De groei van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a is niet nieuw. In 2013 heeft Ingrado reeds een onderzoek laten uitvoeren naar achterliggende redenen van de stijging.¹ Uit deze studie blijkt dat leerplichtambtenaren op zich niet zo veel meer kunnen doen als een correct beroep wordt gedaan op artikel 5 onder a. De vrijstelling ontstaat dan van rechtswege zonder dat zij daar een rol in hebben, ook al leefden er soms twijfels of de arts terecht constateerde dat de leerling niet meer leerbaar was. Ook bleek dat, ondanks verschillen tussen ambtenaren ('rekkelijken en preciezen'), leerplichtambtenaren doorgaans maatwerk proberen te leveren om jongeren die langdurig verzuimen of niet op een school staan ingeschreven toch voor het onderwijs te behouden. De mogelijkheden hiervoor achtte men echter nog erg klein. De door de staatssecretaris aangekondigde verbrede mogelijkheden voor onderwijs op een andere locatie² zouden hierin kunnen voorzien, mits het veld daarvan voldoende op de hoogte is.

Ook de Kinderombudsman constateerde in 2013 dat het onderwijsveld knelpunten ervaart als het gaat om het leveren van maatwerk aan leerplichtige kinderen die meer dan vier weken zonder onderwijs thuiszitten of hebben gezeten (*thuiszitters*).³ Deze kinderen ontvangen vervolgens geen onderwijs en komen wellicht in aanmerking voor een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a. De leerling is dan vrijgesteld van een schoolinschrijving en ouders zijn niet meer strafbaar doordat het kind aan onderwijs wordt onttrokken. De suggestie bestond dat leerplichtambtenaren deze vrijstelling als uitweg aanreiken, met een stijging tot gevolg. Ook scholen zouden hieraan bijdragen: *'op het moment dat die [de leerplichtambtenaar] een proces-verbaal wil opmaken of ouders de suggestie doet een vrijstelling op grond van artikel 5a van de Leerplichtwet te vragen, leunen de scholen achterover en doen niets meer'* volgens betrokkenen in het rapport van de Kinderombudsman uit 2015 (p. 18).⁴

¹ Mommers, A. & Lubberman, J. (2013). *Vrijstellingen onder de loep, een onderzoek naar de praktijk rond artikel 5 onder a en 11 onder g van de Leerplichtwet 1969*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

² Kamerbrief 'Onderwijs op een andere locatie dan school', 18 november 2015 (ref 827743).

³ Stam, J., & Vreeburg/Van der Laan, E.J.M. (2013). *Van leerplicht naar leerrecht. Advies-rapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*. Den Haag: de Kinderombudsman.

⁴ Vreeburg-Van der Laan, E.J.M. & Wiersma, M.H. (2015). *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato. De Kinderombudsman, nummer: KOM014/2015*.

1.3 Doel en vraagstelling

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt:
Hoe komt het dat het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet in de afgelopen schooljaren is gestegen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de achtergrondkenmerken van jongeren met een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet?
Denk hierbij aan de volgende indicatoren:
 - a. leeftijd;
 - b. geslacht;
 - c. onderwijssector van herkomst (waar van toepassing) of nooit onderwijs genoten;
 - d. moment van het afgeven van de vrijstelling;
 - e. reden(en) van de vrijstelling;
 - f. duur van de vrijstelling;
 - g. eventuele verzuimhistorie: was de jongere eerder een thuiszitter, absoluut verzuimer of anderszins bekend met verzuim?
2. Hoe ziet het proces eruit van het al dan niet verstrekken van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet?
 - a. Hoe komen vrijstellingen al dan niet tot stand?
 - b. Op welke gronden wordt een vrijstelling al dan niet toegekend?
 - c. Welke afwegingen worden gemaakt tijdens het proces tot het al dan niet verstrekken van een vrijstelling?
 - d. Spelen de school en/of het samenwerkingsverband een rol bij het al dan niet verlenen van een vrijstelling?
 - e. Welke rol spelen ouders bij het al dan niet verlenen van een vrijstelling?
 - f. Spelen andere partijen, zoals artsen, nog een rol bij het al dan niet verlenen van een vrijstelling en welke rol is dat?
3. Wat zijn volgens gemeenten de redenen voor de toename van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet?
 - a. Zien gemeenten een toename in het aantal aanvragen tot vrijstelling?
 - b. Zien gemeenten een verandering in de achtergrondkenmerken van jongeren met een vrijstelling?
 - c. Wat is volgens gemeenten de reden voor de toename van het aantal vrijstellingen?
 - d. Indien er in de gemeente sprake is van een stijging van het aantal afgegeven vrijstellingen; passen gemeenten hier hun procedure op aan?
 - e. Wat doen gemeenten om vrijstellingen te voorkomen (preventie)?
 - f. Lopen gemeenten aan tegen de wettelijke mogelijkheden bij het afgeven van een vrijstelling?

- g. Zijn gemeenten zich bewust van de alternatieven voor vrijstellingen? En zo ja, welke alternatieven zetten zij reeds in? Hierbij is met name van belang of gemeenten op de hoogte zijn van de voorstellen die gedaan zijn in de kamerbrief 'Onderwijs op een andere locatie dan de school' d.d. 18 november 2015.
- h. Wat zijn volgens gemeenten effectieve manieren om het aantal vrijstellingen terug te dringen?
- i. Zijn gemeenten en andere betrokkenen voldoende op de hoogte van actuele wet- en regelgeving?

1.3.1 Hypothesen

Voorafgaand aan het onderzoek is een aantal hypothesen geformuleerd die mogelijk de groei van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a verklaren:

- Is er sprake van 'communicerende vaten'?
De stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a (+633 tussen 2013/2014 en 2014/2015) gaat gepaard met een bijna vergelijkbare daling van het aantal absoluut verzuimers in deze periode (-758), blijkt uit de kamerbrief van 3 februari jongstleden. Uit deze brief blijkt eveneens dat de controle in Amsterdam laat zien dat een deel van de absoluut verzuimers eigenlijk in aanmerking komt voor een vrijstelling.
- Gevolg van betere registratie?
Lubberman et al. (2014)⁵ concluderen in onderzoek naar verzuimregistratie dat 'alles wat aandacht krijgt, groeit'. Daarbij stellen ze vast dat er een groep jongeren bestaat die gedurende langere tijd geen onderwijs heeft gevolgd en buiten beeld is van leerplicht, bijvoorbeeld doordat ze zijn ziekgemeld op de school. Ze constateren verder dat gemeenten door de toegenomen aandacht voor verzuim(cijfers) steeds beter absoluut verzuim en thuiszitters in beeld krijgen. Voor deze 'nieuwe personen' wordt vervolgens een oplossing gezocht; mogelijk is dat een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a. Het gegeven uit de Kamerbrief van 3 februari jl. dat veel van de nieuwe vrijgestelden eerder wel ingeschreven stonden op een school, geeft aan dat dit een plausibele verklaring lijkt.
- Strenger optreden tegen absoluut verzuim en thuiszitten?
Naast het beter in beeld hebben van de langdurig thuiszittende leerlingen, wordt er wellicht ook actiever opgetreden. Een bijkomend gevolg kan zijn dat ouders, bijvoorbeeld om boetes te voorkomen, sneller een beroep doen op de vrijstelling artikel 5 onder a, die vervolgens van rechtswege ontstaat.

⁵ Lubberman, J., Mommers, A. & Wester, M. (2014). *Leerlingverzuim in beeld. Een studie naar de cijfers en registratie van absoluut en relatief verzuim*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

- Zijn betrokkenen (ouders, zorg, leerplicht) slecht op de hoogte van (gewijzigde) wetgeving en/of alternatieven?
We hebben aanwijzingen dat de gewijzigde wetgeving omtrent de Wet langdurige zorg in het veld nog niet goed is doorgedrongen. Dit kan leiden tot feitelijk onnodige beroepen op de vrijstelling.
- Is de daling nog niet zichtbaar in de cijfers doordat de wijzigingen nog niet effectief waren?
Passend onderwijs is op 1 augustus 2014 ingevoerd, de Wet langdurige zorg op 1 januari 2015 en de (voorgenomen) maatregelen uit de brief voor 'Onderwijs op een andere locatie dan de school' zijn pas eind 2015 gecommuniceerd. Kenmerkend voor een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a is dat deze normaliter één jaar geldig is en aangevraagd moet worden voor 1 juli van het komende schooljaar. De cijfers betreffen 2014/2015 waardoor bij het afgeven van de vrijstelling nog geen rekening is gehouden met de aanpassingen.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestaat uit vijf onderdelen:

- a. een bestandsanalyse;
- b. een analyse van achtergrondkenmerken van jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a;
- c. een online enquête onder alle leerplichtorganisaties;
- d. aanvullende telefonische interviews met leerplichtorganisaties, samenwerkingsverbanden en artsen;
- e. een groepsgesprek met leerplichtambtenaren.

Hieronder werken we de stappen uit.

Bestandsanalyse

Direct na de start van het onderzoek hebben we de leerplichttellingen over de afgelopen vijf jaar bij DUO opgevraagd. Met behulp van deze gegevens hebben we op gemeenteniveau geanalyseerd in hoeverre er een samenhang is tussen vrijstellingen 5 onder a en andere vrijstellingen dan wel verzuim. In de analyse is ook gekeken naar opvallende stijgingen dan wel dalingen van de vrijstellingen. Bij de vergelijking tussen jaren is rekening gehouden met gemeentelijke herindelingen. Op basis van deze bestandsanalyse is een eerste selectie gemaakt van interessante gemeenten voor verdiepende interviews (leerplichtorganisaties met een hoge (absolute) stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a in de periode 2011-2015 of 2014-2015 en leerplichtorganisaties met een grote (absolute) daling van het aantal vrijstellingen 5 onder a in de periode 2011-2015 of 2014-2015).

De bestandsanalyse op gemeenteniveau leverde niet veel aanwijzingen op voor een samenhang tussen vrijstelling 5 onder a en andere vrijstellingen dan wel verzuim. Gezien de resultaten van de enquête en interviews (in sommige gevallen werden de gegevens voor alle gemeenten in een RBL of samenwerkingsverband op één gemeente geregistreerd en varieerde dat bovendien per jaar), is besloten de analyse nogmaals uit te voeren op organisatieniveau. De voornaamste resultaten van deze analyse worden beschreven in hoofdstuk 2.

Analyse achtergrondkenmerken jeugdigen met 5 onder a

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 hebben we begin juli in een e-mail aan alle leerplichtorganisaties een oproep gedaan voor het aanleveren van (geanonimiseerde) achtergrondgegevens van alle afgegeven vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a (stand op 1 juli 2016). Per vrijgestelde jeugdige beoogden we idealiter de volgende informatie te ontvangen:

- a. geslacht
- b. leeftijd
- c. nieuwe, verlengde of permanente vrijstelling
- d. onderwijssector van herkomst (indien van toepassing)
- e. datum ingang eerste vrijstelling
- f. duur vrijstelling
- g. reden vrijstelling: lichamelijk, psychisch of beide
- h. indien bekend, nadere specificatie van de redenen
- i. eventuele verzuimhistorie: absoluut verzuimer, langdurig relatief verzuimer, ziekmelding, geen verzuimhistorie, of onbekend
- j. eventuele opmerkingen

Voor het aanleveren van de beschikbare gegevens konden leerplichtorganisaties gebruikmaken van een door ons ontwikkeld Excelformat. Het streven was om van ongeveer vijftig leerplichtorganisaties (G4, RBL's en enkele kleinere zelfstandige gemeenten) achtergrondkenmerken te ontvangen, om zodoende representatieve uitspraken te kunnen doen. In totaal hebben we van 162 leerplichtorganisaties achtergrondkenmerken ontvangen, waaronder de G4. De totale respons ligt op 67 procent. Als we kijken naar het soort leerplichtorganisatie, ligt de respons van samenwerkende gemeenten en RBL's iets hoger dan de respons van zelfstandige gemeenten (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Respons achtergrondkenmerken naar soort leerplichtorganisatie

	Respons (N)	Populatie (N)	Respons (%)
Zelfstandig	132	205	64%
SWG	12	14	86%
RBL	18	22	82%
<i>Totaal</i>	<i>162</i>	<i>241</i>	<i>67%</i>

In totaal hebben we van 3611 jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a achtergrondkenmerken ontvangen. Zoals we van tevoren hadden verwacht, konden leerplichtorganisaties niet altijd alle bovenstaande gegevens aanleveren. Met name de meer 'kwalitatieve informatie' zoals de onderwijssector van herkomst, (de nadere specificatie van) de reden van de vrijstelling en eventuele verzuimhistorie konden vaak niet geleverd worden, omdat leerplichtorganisaties hiervoor de individuele dossiers moeten bekijken, wat (met name voor grotere leerplichtorganisaties) te tijdrovend is.

Online enquête

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 2 en 3 hebben we in de tweede week van juli alle leerplichtorganisaties via e-mail uitgenodigd om een online enquête in te vullen. Deze enquête bevatte vragen over het proces van het al dan niet tot stand komen van de vrijstelling, mogelijke verklaringen voor de stijging en alternatieven/oplossingen.

Na een oproep van Ingrado (in de nieuwsbrief van 19 juli) en twee rappels (in augustus en september) hebben in totaal 203 leerplichtorganisaties de enquête volledig ingevuld. Sommige respondenten hebben de enquête voor meerdere gemeenten ingevuld; deze gemeenten tellen afzonderlijk mee in de respons. De totale respons ligt op 84 procent en is representatief op basis van de verdeling naar soort organisatie, regio, aantal leerplichtigen en ontwikkeling aantal vrijstellingen (zie tabel 1.2 en bijlage 1).

Tabel 1.2 Respons enquête naar soort leerplichtorganisatie

	Respons (N)	Populatie (N)	Respons (%)
Zelfstandig	172	205	84%
SWG	12	14	86%
RBL	19	22	86%
<i>Totaal</i>	<i>203</i>	<i>241</i>	<i>84%</i>

Aanvullende telefonische interviews

Op basis van de bestandsanalyse⁶ en online enquête⁷ en rekening houdend met een geografische spreiding hebben we een aantal leerplichtorganisaties benaderd voor een aanvullend telefonisch interview. Hierbij zijn leerplichtorganisaties die reeds hadden deelgenomen aan een verzuimgesprek van het ministerie van OCW en Ingrado (op één na) buiten beschouwing gelaten, om overbevraging van het veld te voorkomen. Er waren twintig interviews beoogd. Wegens (langdurige) ziekte van een respondent zijn er in totaal negentien interviews gerealiseerd. De interviews duurden ongeveer 45 minuten en bevatten verdiepende vragen over de manier waarop een vrijstelling 5 onder a

⁶ Leerplichtorganisaties met een grote groep 16-/17-jarigen met een vrijstelling 5 onder a.

⁷ Leerplichtorganisaties waarbij het wel eens is voorgekomen dat een vrijstelling 5 onder a niet is ontstaan, ondanks goedkeuring van een onafhankelijk arts. Daarnaast vormden antwoorden op open vragen aanleiding om enkele leerplichtorganisaties uit te nodigen voor een interview (bijv. invoering van een nieuwe werkwijze).

tot stand komt, wie daarbij welke rol speelt en welke afwegingen daarbij worden gemaakt. Daarnaast werd in de interviews ingegaan op alternatieven en mogelijke verklaringen voor de stijging.

Naast telefonische interviews met leerplichtorganisaties is tevens een beperkt aantal interviews met samenwerkingsverbanden (twee vo, één v(s)o en één po) en artsen (twee GGD-artsen, één orthopedagoog van een kinderdagcentrum en één medisch adviseur) afgenomen. In deze interviews werd dieper ingegaan op hun rol bij de totstandkoming van een vrijstelling 5 onder a en de afwegingen die zij daarbij maken. Deze interviews dienen meer ter illustratie, dan dat er harde conclusies uit zijn te trekken.

Groepsgesprek

Als laatste onderdeel van het onderzoek vond op 22 september (tijdens de AV van Ingrado) een groepsgesprek met leerplichtambtenaren plaats. Voor de werving van deelnemers hebben we alle leerplichtorganisaties, met uitzondering van de organisaties die reeds hadden deelgenomen aan een telefonisch interview, via e-mail een uitnodiging gestuurd. In totaal hebben negen leerplichtambtenaren deelgenomen aan het groepsgesprek, dat anderhalf uur duurde. De onderwerpen die centraal stonden waren (herkenning van) de gemeentelijke en landelijke ontwikkeling in vrijstellingen, verklaringen voor de groei en oplossingsrichtingen. Hierbij zijn tevens vragen ingebracht die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is opgedeeld naar de drie onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 begint met een uiteenzetting van de ontwikkeling van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a. Vervolgens worden de achtergrondkenmerken van jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a nader bekeken. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe het proces vanaf het beroep tot aan het wel of niet verstrekken van een vrijstelling 5 onder a verloopt. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de reden voor de toename van het aantal vrijstellingen. Hierbij komen de van tevoren opgestelde hypothesen aan bod. Tot slot geeft hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek weer.

2 DE CIJFERS NADER BESCHOUWD

2.1 Inleiding

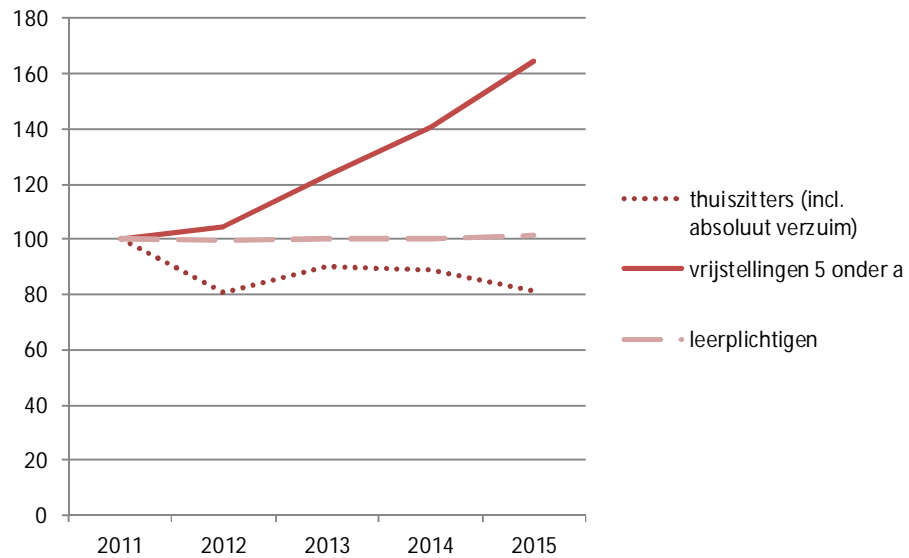
De aanleiding voor voorliggend onderzoek is de geconstateerde stijging van het aantal vrijstellingen op grond artikel 5 onder a. Deze vrijstellingen worden jaarlijks geregistreerd via de zogenoemde ‘artikel 25-telling’ (leerplichttelling). Gemeenten zijn verplicht om aan het begin van het nieuwe schooljaar de verzuimcijfers en vrijstellingen van het voorgaande schooljaar door te geven aan de Rijksoverheid (DUO). Dit bestand is voor de afgelopen vijf jaar (2010/2011 – 2014/2015)¹ bij de start van het onderzoek opgevraagd en nader onderzocht op mogelijke patronen in de (ontwikkeling van) verzuim en vrijstellingen die een verklaring kunnen bieden voor de stijging. In dit hoofdstuk komen de voornaamste resultaten van deze bestandsanalyse aan de orde (paragraaf 2.2). Naast de algemenere cijfers uit de leerplichttelling is ook gekeken naar achtergrondkenmerken van jeugdigen met een vrijstelling (onderzoeksvraag 1). Aangezien hiervan geen bestand beschikbaar is, is bij de leerplichtorganisaties een geanonimiseerd bestand opgevraagd van achtergrondkenmerken van de vrijgestelde jeugdigen op grond van 5 onder a. De resultaten van die analyse staan beschreven in paragraaf 2.3.

2.2 Leerplichttelling in beeld

Het aantal geregistreerde vrijstellingen 5 onder a is de afgelopen jaren gestegen van ongeveer 3100 in 2010-2011 naar bijna 5100 in 2014-2015. Vergeleken met de geïndexeerde ontwikkeling van het aantal geregistreerde thuiszitters (inclusief absoluut verzuim) in deze periode (van ruim 8600 naar ruim 7000) is dat een forse stijging (zie ook figuur 2.1).

¹ De cijfers over 2015-2016 worden op het moment van schrijven aangeleverd bij DUO en zijn begin 2017 beschikbaar voor nadere analyse. Ze zijn derhalve niet in dit onderzoek meegenomen.

Figuur 2.1 Ontwikkeling leerplichtigen, 5 onder a en thuiszitters (2011=100)

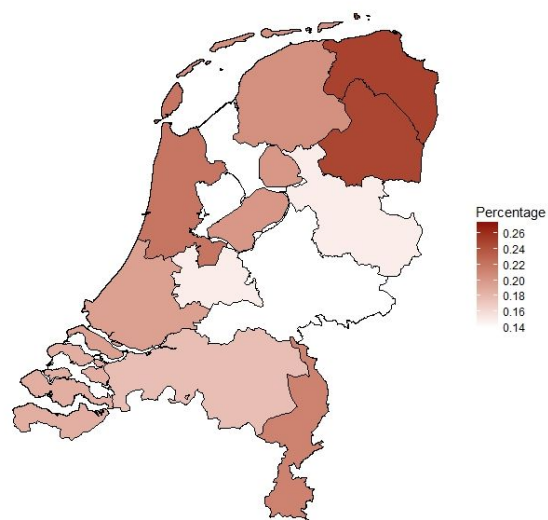


Bron: DUO, bewerking Regioplan

Landelijke spreiding vrijstellingen 5 onder a

Alvorens nader in te zoomen op de ontwikkeling van het aantal vrijstellingen, hebben we eerst gekeken hoe de 5077 vrijstellingen uit 2014-2015 zich over de provincies verhouden. Daarin valt op dat, afgezet tegen het aantal leerplichtigen in de provincie, Noord-Nederland en dan met name Groningen en Drenthe relatief veel jeugdigen kent met een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a (zie figuur 2.2), terwijl Gelderland relatief weinig van deze vrijstellingen kent.

Figuur 2.2 Vrijstellingen 5 onder a per provincie 2014-2015 (% leerplichtigen)



Bron: DUO en CBS, bewerking Regioplan

Deze provincieverdeling suggereert dat de regio een rol kan spelen bij het ontstaan van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a. Een analyse op gemeenteniveau laat ook zien dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en dat de ontwikkeling van het aandeel 5 onder a per gemeente ook grote verschillen kent.

Registratie

De geconstateerde stijging van het aantal vrijstellingen op grond van 5 onder a komt voort uit de leerplichttelling. Een van de hypothesen in dit onderzoek luidt dat er mogelijk sprake is van communicerende vaten (daling van absoluut verzuim of langdurig relatief verzuim die leidt tot meer vrijstellingen). In het verlengde veronderstellen we dat de stijging mogelijk is veroorzaakt door verbeterde registratie. Lubberman et al. (2014, p. 79)² constateerden in onderzoek onder gemeenten naar de registratie van verzuimcijfers dat de toegenomen aandacht voor absoluut en relatief verzuim in de voorgaande jaren geleid heeft “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 jeugdigen 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.” Dit effect werkt naar verwachting ook door in de cijfers die nu geanalyseerd zijn en daar dient dan ook rekening mee te worden gehouden.

Analyse op gemeenteniveau geeft geen goed beeld

Een analyse van de ontwikkeling op gemeenteniveau over de afgelopen vijf jaar bleek in de praktijk weinig zinvol in verband met ‘registratieproblematiek’. Niet alleen de hiervoor benoemde constatering spelen hierbij een rol. Ook uit het bestand blijkt dat er in de achterliggende periode bij meerdere gemeenten de aantallen vrijstellingen ontbreken. Uit de contacten met leerplichtorganisaties blijkt dat dit laatste op sommige plaatsen zeker het geval is. Zo is er niet altijd op gemeenteniveau geregistreerd, maar op het niveau van de leerplichtorganisatie. Die kan bestaan uit meerdere gemeenten. Een werkwijze die overigens geen effect heeft op de totale ontwikkeling, maar wel de zoektocht naar lokale verklaringen bemoeilijkt. Tegelijkertijd constateren we dat sommige gemeenten in 2014-2015 weer op een andere wijze de aantallen hebben doorgegeven als gevolg van een verhelderde definitie van hetgeen wel en niet in de leerplichttelling hoort.³ Een voorbeeld hiervan is een gemeente die eerst alleen de nieuwe vrijstellingen 5 onder a doorgaf en de verlengde en doorlopende vrijstellingen niet meetelde. Tot slot zijn er ook gemeenten die zeggen zelf andere cijfers voor vrijstellingen te hebben genoteerd dan wij uit de DUO-cijfers hebben gehaald. Het zal duidelijk zijn dat bovenstaande

² Lubberman, J., Mommers, A. & Wester, M. (2014). *Leerlingverzuim in beeld. Een studie naar de cijfers en registratie van absoluut en relatief verzuim*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

³ Hierbij zijn er ook aanwijzingen dat sommige softwareleveranciers de definities in hun rapportage hebben verduidelijkt, waardoor de registratie is aangepast.

constateringen leiden tot een verhoging van het cijfer over de vrijstellingen, terwijl dit in de praktijk niet het geval hoeft te zijn. Deze constatering, tezamen met het feit dat een analyse op gemeenteniveau geen patronen in de data laat zien (geen samenhang tussen ontwikkelingen in verzuim, thuiszitters en vrijstellingen 5 onder a), heeft ons doen besluiten de analyse op het niveau van de leerplichtorganisaties uit te voeren.

Samenhang tussen stijging 5 onder a en stijging langdurig relatief verzuim

Bij het analyseren van de data op het niveau van de leerplichtorganisaties spelen nog steeds registratie-effecten een rol, zoals de constatering in voorgaande alinea ook laat zien. Om een zuiverder beeld te krijgen, hebben we daarom zelfstandig opererende gemeenten met een ontbrekende waarde in dit dan wel vorig jaar buiten de analyse gehouden. Ook hebben we de absolute aantallen omgerekend naar relatieve cijfers (percentages van het totaal aantal leerplichtigen), zodat we corrigeren voor de lokale ontwikkeling van het aantal leerplichtigen. We stellen echter geen significante samenhang vast in de ontwikkeling van 5 onder a in 2013-2014 en 2014-2015 met de ontwikkeling van absoluut verzuim en langdurig relatief verzuim in deze jaren. Indien we echter alleen kijken naar de leerplichtorganisaties met een stijging van 5 onder a in 2014-2015, dan blijkt dit licht samen te hangen met een stijging van het aantal langdurig relatief verzuimers in 2013-2014 ($r=0,166$, $p=0.044$). Dit wijst erop dat met het beter in beeld krijgen van thuiszittende jeugdigen bij een deel hiervan vaker een vrijstelling 5 onder a ontstaat.

Groei wordt niet herkend in het veld

Hiervoor constateerden we een grote groei van het aantal geregistreerde vrijstellingen 5 onder a in de afgelopen jaren (zie figuur 2.1). Desgevraagd geeft echter twee derde (67%) van de leerplichtorganisaties in de enquête aan dat het aantal vrijstellingen 5 onder a de afgelopen jaren min of meer gelijk is gebleven. Een vijfde (18%) heeft een stijging geconstateerd. Als we dit afzetten tegen de daadwerkelijke ontwikkeling bij deze organisaties in het afgelopen jaar (en kleine wijzigingen buiten beschouwing laten) blijkt dat 29 procent van de organisaties met een geregistreerde groei van artikel 5 onder a deze stijging ook herkent. Zes op de tien leerplichtorganisaties met een geregistreerde groei zegt dat het gelijk is gebleven. De resterende tien procent denkt dat het is gedaald. Ook in interviews blijkt men meermalen de in de registraties geconstateerde groei niet te herkennen (meer hierover in hoofdstuk 4).

2.3 Achtergrondkenmerken van vrijgestelden

Uit de Leerplichtwet 1969 (artikel 7) volgt dat deze vrijstelling ontstaat als het beroep vergezeld gaat van een verklaring van een “aangewezen arts – niet zijnde de behandelende arts – of van een door hen aangewezen academisch gevormde of daarmee bij ministeriële regeling gelijkgestelde pedagoog of psycholoog is overgelegd, waaruit blijkt, dat deze de jeugdige niet geschikt achten om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden

toegelaten.” De vrijstelling moet jaarlijks voor 1 juli worden ingediend, tenzij uit de verklaring blijkt dat “de jeugdige nooit geschikt zal zijn een school onderscheidenlijk een instelling te bezoeken.” (artikel 6, lid 3, Leerplichtwet 1969). Kortweg kunnen we stellen dat een vrijstelling 5 onder a ontstaat als de ouders hierop een beroep doen en een ‘onafhankelijk’ (niet zijnde de behandelende) arts verklaart dat de jeugdige niet naar school kan. De jeugdige kan jaarlijks vrijgesteld worden (verlengde vrijstelling), maar kan ook direct voor de verdere schoolloopbaan worden vrijgesteld (doorlopende vrijstelling). Maar wie zijn de jeugdigen die nu zo’n vrijstelling krijgen? Worden ze voor de gehele schoolloopbaan vrijgesteld, wordt het juist jaarlijks beoordeeld of zijn er vele verschillende oorzaken en ziektebeelden aanwezig?

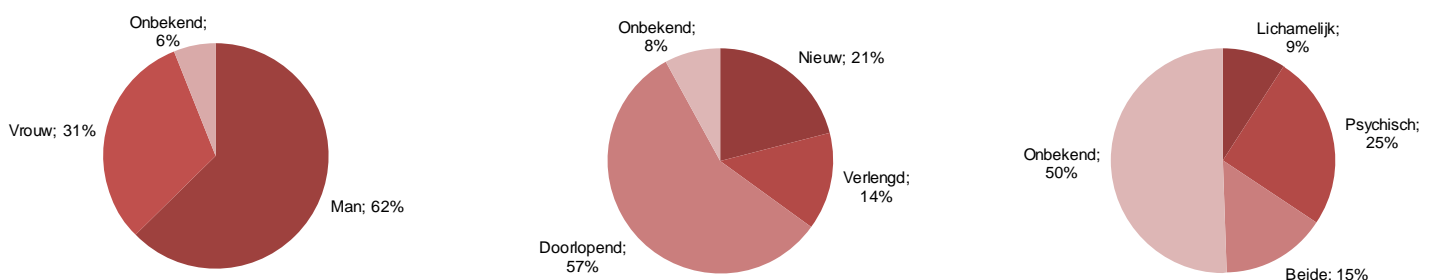
Bestand met achtergrondkenmerken samengesteld

Om inzicht te krijgen in deze vragen, is leerplichtorganisaties gevraagd een bestand aan te leveren met per vrijgestelde jeugdige op grond van 5 onder a (anoniem) enkele achtergrondgegevens. Het gaat dan onder meer om de leeftijd van de jeugdige, de duur van de vrijstelling (nieuw, verlengd en/of doorlopend) en aard van de aandoening (lichamelijk en/of psychisch plus eventuele toelichting op ziektebeeld). Uiteindelijk hebben 189 organisaties over in totaal 3611 jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a (een deel van) deze achtergrondgegevens aangeleverd. Als het aantal vrijstellingen voor 2015-2016 vergelijkbaar zou zijn aan 2014-2015, hebben we van bijna driekwart van de populatie jeugdigen met een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a achtergrondgegevens ontvangen.

Relatief veel jongens en doorlopende vrijstellingen

Als we de achtergrondgegevens bekijken, dan blijkt dat een relatief groot deel (62%) van de vrijgestelde jeugdigen mannelijk is (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3 Aandeel sekse, soort en aandoening (incl. onbekend, N=3611)



De taartdiagrammen in figuur 2.3 tonen verder aan dat het gros van de vrijstellingen 5 onder a bestaat uit doorlopende vrijstellingen (57%). Dat houdt dus in dat zij – in principe – voor de gehele verdere schoolloopbaan vrijgesteld zijn. Een op de vijf vrijstellingen (21%) is een nieuwe vrijstelling. Binnen deze groep nieuwe vrijstellingen is de leeftijdsverdeling evenwichtig verdeeld tussen de basisschoolleeftijd (5-11-jarigen, 50%) en 12-17-jarigen (50%). Wel valt op dat een kwart (24%) van deze vrijstellingen voor 16-17-jarigen is.

Reden voor vrijstelling is divers

Of de vrijstelling is afgegeven op psychische dan wel fysieke gronden is veelal onbekend (50%) doordat dit niet zomaar uit de registraties is te halen.

Organisaties moeten dat in de dossiers nazoeken, of weten in verband met privacy van de arts alleen dat de jeugdige niet leerbaar is, niet waarom. Zoals een leerplichtambtenaar zegt:

“Als wij de GGD benaderen, is het in het kader van privacy niet gepast om te vragen wat er aan de hand is. De vrijstelling ontstaat van rechtswege. Bij 99,9% van de gevallen is de reden zeer legitiem. Specialisten hebben zich erover gebogen. Zij hebben in mijn beleving gekeken of het kind leerbaar is of niet.”

Desondanks houden we voldoende cases over om vast te stellen dat psychische beperkingen de voornaamste grond is voor een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a, zij het dat niet altijd een goede splitsing is te maken tussen psychisch en lichamelijk. Nadere analyse toont verder aan dat nieuwe vrijstellingen significant vaker ontstaan op psychische gronden en dat dit ook vaak de reden is voor verlenging van een vrijstelling. Bij lichamelijke beperkingen ontstaat significant vaker een doorlopende vrijstelling.

Als we nader inzoomen op de exacte reden voor een vrijstelling op lichamelijke dan wel psychische gronden, constateren we dat er een grote diversiteit aan aandoeningen bestaat (zie bijlage 2, tabel B2.1). Bij één op de vijf (21%) vrijgestelde jeugdigen is bovendien sprake van een combinatie van twee of meer aandoeningen. Overigens geldt voor deze nadere specificatie dat bij ruim driekwart (77%) deze informatie niet geleverd kon worden.

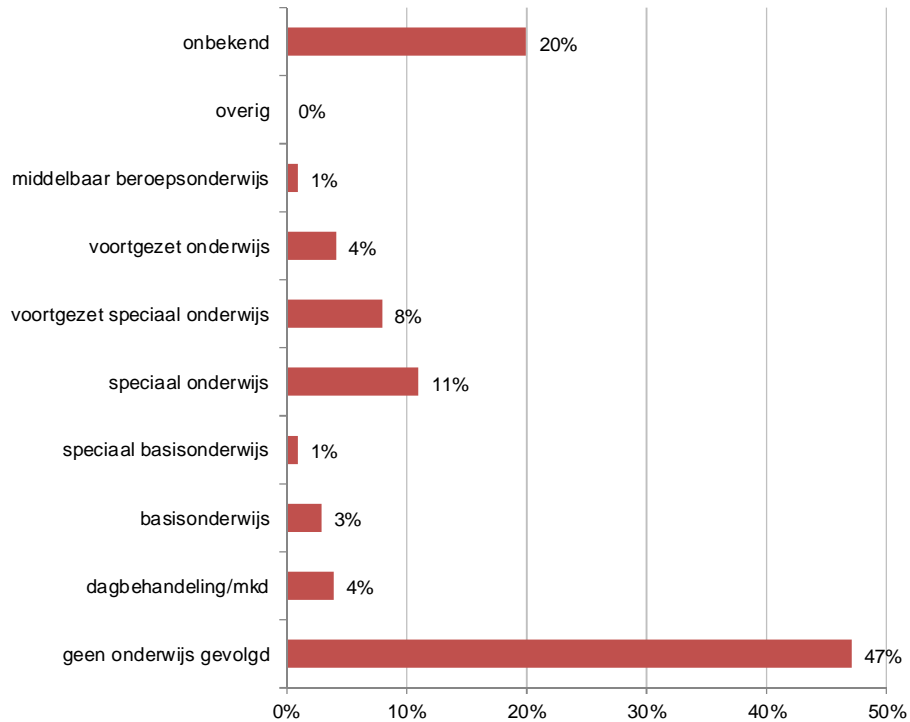
Doorlopende vrijstellingen worden voornamelijk afgegeven voor aandoeningen als ontwikkelingsachterstanden, epilepsie, meervoudige handicaps, lichamelijke aandoeningen, aandoening in het autistisch spectrum en downsyndroom. Vaak gaat het hier ook om jeugdigen afkomstig van een medisch kinderdagverblijf waarvan volgens de leerplichtambtenaren en artsen duidelijk is dat ze nooit in staat zullen zijn om een school te bezoeken. Voor zover wij kunnen overzien, ligt een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a voor het merendeel van deze vrijstellingen voor de hand. Bij de groep 16-17-jarigen lijkt een nieuwe vrijstelling op grond van artikel 5 onder a voor een groot deel te ontstaan op grond van psychiatrische en daaraan gerelateerde aandoeningen (bijvoorbeeld autismespectrumstoornis, ADHD/ADD, angststoornis, depressie, trauma). Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze informatie bij meer dan de helft (57%) onbekend is.

Veel vrijgestelden waren niet schoolgaand

Ruim de helft van de jeugdigen met een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a (51%) volgde voorafgaand aan het moment van vrijstelling geen onderwijs (zie figuur 2.4). Dit is inclusief de vier procent die afkomstig was van de dagbesteding en het medisch kinderdagverblijf. Als doorlopende en verlengde vrijstellingen buiten beschouwing blijven, dan zien we dat de groep

die voorafgaand aan de vrijstelling geen onderwijs volgde voor 86 procent uit 5-6-jarigen bestaat. Vrijgestelde jeugdigen die voorafgaand aan de vrijstelling wel schoolgaand waren, komen voornamelijk uit het (voortgezet) speciaal onderwijs (19%).

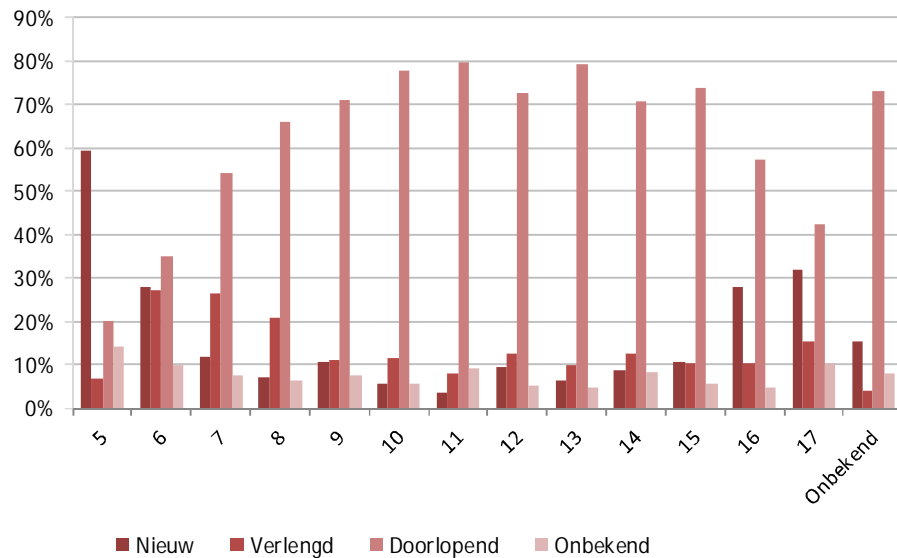
Figuur 2.4 Onderwijssituatie voorafgaand aan afgegeven vrijstelling (N=3611)



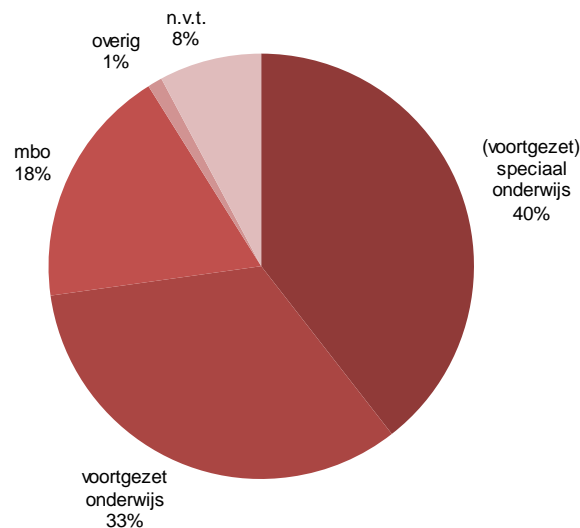
Dat de vrijgestelde jeugdigen op grond van 5 onder a geen recente historie hebben van schoolbezoek, blijkt ook als we naar de verzuimhistorie kijken. Voor bijna de helft van de 3.611 vrijstellingen (45%) is geen verzuimhistorie geregistreerd. Bij nog eens 42 procent is de verzuimhistorie overigens onbekend, wat maakt dat we voorzichtig moeten zijn met het trekken van conclusies. Wel kunnen we constateren dat een deel van de vrijgestelden (circa 10%) eerst thuiszitter was (absoluut verzuimer, langdurig relatief verzuimer of ziekgemeld). Dit is in lijn met onze hypothesen en de in de vorige paragraaf aangetroffen samenhang tussen (toename) langdurig relatief verzuimers en toename 5 onder a.

Relatief veel nieuwe vrijstellingen bij 16-17-jarigen

Hiervoor constateerden we dat psychische gronden een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van nieuwe 'tijdelijke' vrijstellingen en dat lichamelijke beperkingen met name voor doorlopende vrijstellingen zorgen. Nadere analyse op leeftijd toont aan dat 5-jarigen relatief vaak een vrijstelling krijgen om lichamelijke reden, terwijl bij 16-17-jarigen juist psychische gronden vaker voorkomen. Deze 'oudere' groep scoort ook relatief hoog op nieuwe vrijstellingen (zie figuur 2.5).

Figuur 2.5 Aandeel soort vrijstelling naar leeftijd (incl. onbekend, N=3611)


Zoomen we vervolgens in op het onderwijs dat deze nieuwe vrijgestelde 16-17-jarigen volgden voorafgaand aan de vrijstelling (zie figuur 2.6), zien we dat twee vijfde afkomstig is van (voortgezet) speciaal onderwijs (40%) en één op de vijf van het mbo (18%).

Figuur 2.6 School voorafgaand aan nieuwe vrijstellingen, 16-17-jarigen (N=180)


Het hiervoor geconstrueerde beeld op basis van de achtergrondkenmerken, wordt in de interviews bevestigd. De leerplichtambtenaren zeggen dat vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a voornamelijk worden afgegeven aan jeugdigen die zwaar gehandicapt zijn dan wel ernstige stoornissen hebben. Het zijn doorgaans jeugdigen die van kinds af aan in een instelling of medisch kinderdagverblijf zitten. De leerplichtambtenaren zien daarnaast een kleinere groep die op latere leeftijd vastloopt, veelal vanwege psychische of psychiatrische problemen.

3 HET PROCES

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het proces van het al dan niet tot stand komen van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a. Daarbij moet worden bedacht dat deze vrijstelling van rechtswege ontstaat.

Achtereenvolgens is er aandacht voor de kennisgeving, het proces, de partijen die betrokken worden, de besluitvorming en tot slot de nazorg. In de praktijk zijn er in de periode voorafgaand aan de kennisgeving (het voortraject) al diverse stappen gezet waarbij school, het samenwerkingsverband en/of de zorgsector een (grote) rol spelen. Het voorliggende onderzoek heeft echter tot doel om het werkproces van de leerplichtorganisaties in kaart te brengen en beperkt zich daarom tot het proces dat start vanaf de kennisgeving.

De informatie in tabellen is afkomstig uit de online enquête die we onder de leerplichtorganisaties hebben uitgezet. De aanvullende informatie is afkomstig uit de interviews en het groepsgesprek met leerplichtorganisaties.

3.2 De kennisgeving

In hoofdstuk 2 zagen we dat een groot deel van de aanvragen die leerplichtorganisaties krijgen, kinderen betreft die de leerplichtige leeftijd bereiken (vijfjarigen). Hoewel het beroep op een vrijstelling 5 onder a wettelijk gezien door ouders moet worden gedaan, komt het initiatief bij de vijfjarigen vaak vanuit de zorginstelling (medisch kinderdagverblijf/kinderdagcentrum). In deze gevallen schrijft een orthopedagoog of psycholoog namens ouders een door ouders ondertekende brief. Indien een beroep op 5 onder a wordt gedaan voor oudere kinderen die voorheen wel onderwijs hebben gevolgd, kan het initiatief vanuit verschillende hoeken komen. Ouders, school en leerplicht kunnen gezamenlijk tot de conclusie komen, maar het komt ook voor dat ouders zelfstandig het initiatief nemen of op het spoor worden gebracht door de school of het samenwerkingsverband. Een aantal leerplichtorganisaties zegt zelf kinderen aan te schrijven die de leerplichtige leeftijd bereikt hebben en niet op een school staan ingeschreven. Dit is onderdeel van het beleid dat alle leerplichtorganisaties voeren rondom de aanpak van absoluut verzuim.

3.3 Het proces

Om inzicht te krijgen in de totstandkoming van een vrijstelling 5 onder a, is aan leerplichtorganisaties gevraagd in welke mate verschillende aspecten van het proces van belang zijn voor het resulteren in een vrijstelling. Zoals te zien in tabel 3.1 zijn het oordeel over de leerbaarheid van de jeugdige en de verklaring van een onafhankelijk arts/pedagoog/psycholoog de twee belangrijkste

factoren bij de totstandkoming van een vrijstelling 5 onder a. Daaropvolgend is het van belang dat een beroep op een vrijstelling schriftelijk ingediend. Het oordeel en advies van het medisch kinderdagverblijf (MKD) wordt door meer leerplichtorganisaties heel belangrijk geacht, dan het oordeel en advies van school en het oordeel over de aanwezigheid van alternatieve educatie. Dit kan wellicht verklaard worden door het hoge aantal aanvragen voor vijfjarige kinderen; de nieuwe leerplichtigen. De wensen van ouders en jeugdigen zelf lijken een minder grote rol te spelen bij de totstandkoming van een vrijstelling 5 onder a.

Tabel 3.1 In welke mate zijn onderstaande aspecten voor uw organisatie van belang zodat een beroep op vrijstelling artikel 5 onder a ook resulteert in de vrijstelling? (N=203)

	Onbelangrijk	Enigszins onbelangrijk	Enigszins belangrijk	Heel belangrijk	Weet niet	Nvt
Beroep op vrijstelling schriftelijk ingediend	-	3%	23%	74%	-	-
Tijdige indiening beroep op vrijstelling	1%	8%	55%	36%	1%	1%
Verklaring onafhankelijke arts/pedagoog/psycholoog	1%	4%	14%	82%	-	-
Oordeel en advies van school (indien jeugdige onderwijs heeft gevolgd)	1%	7%	26%	62%	-	5%
Oordeel en advies van zorgverleners op MKD (indien jeugdige daar heen gaat/ging)	1%	4%	18%	72%	1%	5%
Wens van ouders/verzorgers	2%	13%	44%	35%	1%	5%
Wens van jeugdige	4%	17%	40%	28%	3%	9%
Oordeel over aanwezigheid alternatieve educatie	3%	3%	22%	63%	4%	5%
Oordeel over veronderstelde leerbaarheid jeugdige	1%	-	10%	84%	2%	4%

Verschillende werkprocessen

Om tot het oordeel en de verklaring over de leerbaarheid van de jeugdige te komen, worden verschillende wegen bewandeld. Leerplicht is een gemeentelijke taak. Binnen de wettelijke kaders van de Leerplichtwet mogen gemeenten zelf invulling geven aan deze taak. In de praktijk bestaat er dan ook diversiteit in de werkprocessen van leerplichtorganisaties.

Zo'n 4 op de 10 respondenten van de enquête zeggen dat er procedures zijn vastgelegd voor vrijstellingen 5 onder a. Deze zijn voornamelijk vastgelegd in eigen of regionale (RBL) protocollen of in de ambtsinstructie (zie tabel 3.2 en 3.3). Relatief gezien komt het bij leerplichtorganisaties met een zeer hoog aantal leerplichtigen vaker voor dat er procedures zijn vastgelegd rondom 5

onder a. Bij middelgrote organisaties (5000 tot 7500 leerplichtigen) komt dit relatief het minst vaak voor (zie bijlage 3, tabel B3.1).

Tabel 3.2 Zijn binnen uw organisatie, naast de bestaande regelgeving vanuit de Leerplichtwet, procedures vastgelegd voor vrijstellingen artikel 5 onder a?

	N	%
Ja	86	42%
Nee	113	56%
Weet niet	4	2%
<i>Totaal</i>	<i>203</i>	<i>100%</i>

Tabel 3.3 Hoe zijn deze procedures vastgelegd? Meerdere antwoorden mogelijk (N=86)*

	N	%
In de ambtsinstructie	55	64%
In de Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (SAS)	6	7%
In eigen/regionale protocollen/richtlijnen/werkprocessen	57	66%
Anders	9	11%
Weet niet	-	-

* Deze vraag is enkel gesteld aan degenen die aangaven dat er procedures zijn vastgelegd.

3.4 Betrokken partijen

Een meerderheid van de leerplichtorganisaties zegt bij een beroep op 5 onder a het gesprek aan te gaan met ouders, een arts, pedagoog of psycholoog en de school. Daarnaast gaan 6 op de 10 leerplichtorganisaties het gesprek aan met het medisch kinderdagverblijf en 5 op de 10 met het samenwerkingsverband (zie tabel 3.4). Een vijfde van de leerplichtorganisaties overlegt bij een beroep op 5 onder a met andere hulpverleners/sociale teams.

Tabel 3.4 Met welke betrokkenen gaat uw organisatie het gesprek aan als er een beroep wordt gedaan op een vrijstelling artikel 5 onder a? Meerdere antwoorden mogelijk (N=203)

	N	%
Ouders	164	81%
Arts/pedagoog/psycholoog	164	81%
School	153	75%
Medisch kinderdagverblijf	121	60%
Samenwerkingsverband	106	52%
Andere hulpverleners/sociaal team*	40	20%
Collega (LP of gemeente)*	5	3%
Anders*	13	6%
Geen, vrijstelling ontstaat direct van rechtswege	13	6%
Weet niet	-	-

* Zelf geconstrueerde antwoordcategorie op basis van 'Anders, namelijk...

In de interviews is vervolgens gevraagd naar de inhoud van de samenwerking. De manier waarop de bovenstaande samenwerkingspartners betrokken worden en de rol die zij vervullen, varieert tussen de leerplichtorganisaties. Hieronder worden de rollen van de verschillende partners nader besproken.

3.4.1 De rol van de arts

Zoals eerder besproken, is de verklaring van een onafhankelijk arts, pedagoog of psycholoog, dat wil zeggen een door het college van B en W aangewezen arts, niet zijnde de behandelende arts, een vereiste bij de totstandkoming van een vrijstelling 5 onder a (zie tabel 3.1). Uit de interviews blijkt echter dat de term 'onafhankelijk' niet altijd van toepassing is. Met name bij aanvragen voor vijfjarigen (kinderen waarvoor vanaf de leerplichtige leeftijd een beroep op een vrijstelling wordt gedaan) schakelt een deel van de leerplichtorganisaties¹ nooit of sporadisch een onafhankelijk arts in. In deze gevallen wordt een verklaring van de orthopedagoog of psycholoog van het medisch kinderdagverblijf gehanteerd; in feite een behandelend arts.

Bij aanvragen voor kinderen die voorheen onderwijs hebben gevolgd wordt doorgaans wel een onafhankelijk arts ingeschakeld, bijvoorbeeld van de GGD of een sociaal-medisch adviesbureau. Ook bij deze groep is dit echter geen vaststaand gegeven en worden in sommige gevallen verklaringen van behandelend artsen gehanteerd. Een geïnterviewde leerplichtambtenaar geeft het volgende voorbeeld: *'Behandeling bij RIAGG, daar komt een kind niet zo maar binnen. Een verklaring van RIAGG is dan voldoende.'* Een andere leerplichtambtenaar zegt bijvoorbeeld dat een verklaring van de arts van de zorginstelling voldoende is als in gezamenlijk overleg met het samenwerkingsverband en de arts tot overeenstemming is gekomen. Daarnaast werd tijdens het groepsgesprek door een aanwezige de vraag opgeroepen in hoeverre de GGD nog onafhankelijk is, aangezien ze – zeker voor de groep die vastloopt in het voortgezet onderwijs – al vaak betrokken is als behandelend arts. Dit is een beeld dat door meerdere aanwezigen werd herkend. De twee geïnterviewde GGD-artsen geven echter aan dat zij de zaak overdragen aan een collega indien zij reeds betrokken zijn geweest bij het kind.

Het afgeven van de verklaring, die van groot belang is bij de totstandkoming van een vrijstelling 5 onder a, kent in de praktijk dus variatie. Aan het ene uiteinde zijn er leerplichtorganisaties waarbij altijd een onafhankelijk arts wordt ingeschakeld, ook bij aanvragen vanuit het medisch kinderdagverblijf. Aan het andere uiteinde zijn er leerplichtorganisaties die alleen een onafhankelijk arts inschakelen als de aanvraag niet vanuit een zorginstelling komt. Daar tussenin komt het ook voor dat het samenwerkingsverband (na gezamenlijk overleg met alle ketenpartners) het doorslaggevende advies geeft, of dat de behandelend arts en GZ-psycholoog van het samenwerkingsverband samen tot het besluit moeten komen. De interviews met samenwerkingsverbanden en artsen bevestigen de (grote) variëteit in werkprocessen tussen gemeenten en

¹ We hebben geen zicht op de omvang van deze groep.

soms tussen leerplichtambtenaren binnen een gemeente. Dit is volgens hen niet erg bevorderlijk voor de samenwerking.

Deskundigheid (on)afhankelijk arts

Leerplichtambtenaren denken verschillend over de meerwaarde van een onafhankelijk arts. Leerplichtambtenaren die verklaringen van behandelend artsen hanteren, vertrouwen op de deskundigheid van deze artsen. *'Ik heb nooit getwijfeld aan het oordeel van behandelend artsen.'* En: *'Bij een medisch kinderdagverblijf/instelling kom je niet zomaar binnen. Kinderen worden eerst uitvoerig onderzocht.'* Bovendien is het volgens een aantal leerplichtambtenaren in de praktijk ook niet altijd haalbaar om standaard een onafhankelijk arts in te schakelen: *'Als ik 80 kinderen heb, is het onwerkbaar om ze allemaal bij een onafhankelijk arts van de GGD langs te sturen. Ten eerste is het geldverspilling, ten tweede komt er precies hetzelfde advies uit.'*

Een aantal geïnterviewde leerplichtorganisaties heeft (recent) een nieuwe werkwijze geïmplementeerd waarin er altijd een onafhankelijk arts wordt geraadpleegd. Zij hadden hun bedenkingen bij de werkwijze met behandelend artsen: *'Het is een vorm van eigen vlees keuren. Er zit toch een verbintenis in die niet gewenst is.'* Er zijn bijvoorbeeld zorginstellingen die een samenwerking hebben met een bepaalde school. Volgens een respondent kijken artsen van deze instellingen soms niet verder naar de mogelijkheden van andere scholen.

Over het geheel gezien kan men zich afvragen of (behandelend dan wel onafhankelijke) artsen voldoende kennis hebben van onderwijsmogelijkheden. De geïnterviewde leerplichtambtenaren houden hier verschillende meningen op na. In de deskundigheid van de GGD lijkt men wel vertrouwen te hebben, vanwege hun betrokkenheid in het onderwijsveld. Dit wijst op het belang van samenwerking tussen (onafhankelijk) artsen met (speciaal onderwijs) scholen en samenwerkingsverbanden. Zelf geven de geïnterviewde artsen (waaronder ook GGD-artsen) toe dat er inderdaad hiaten zijn in hun kennis, maar dat zij contactpersonen hebben met wie zij kunnen overleggen bij twijfels of specifieke gevallen, bijvoorbeeld de orthopedagoog van een (so-)school.

3.4.2 De rol van het samenwerkingsverband en de school

Met betrekking tot de rol van het samenwerkingsverband en de school bestaat er een onderscheid tussen aanvragen voor vijfjarige kinderen die niet eerder onderwijs hebben gevolgd en aanvragen voor oudere kinderen die wel eerst onderwijs hebben gevolgd, maar uitvallen. Bij de eerste groep lijkt er (nog) geen grote rol weggelegd voor het samenwerkingsverband, omdat het vaak meervoudig gehandicapte kinderen betreft waarbij het 'vrij duidelijk' is dat ze niet in staat zijn om naar school te gaan. Eén van de geïnterviewde samenwerkingsverbanden ziet bij dit soort casuïstiek zelf ook geen meerwaarde in haar betrokkenheid: *'Er zijn kinderen die niet in staat zijn om naar school te gaan, daar zijn gelukkig andere voorzieningen voor. Daar heb je het samenwerkingsverband dan ook niet bij nodig.'* Bij de tweede groep, de

oudere kinderen die uitvallen uit het onderwijs, verschilt de mate waarin het samenwerkingsverband en de school betrokken worden.

Hoewel de helft van de leerplichtorganisaties in de enquête zegt met het samenwerkingsverband in gesprek te gaan als er een beroep wordt gedaan op een vrijstelling 5 onder a (zie tabel 3.4), wijzen de interviews erop dat dit in de praktijk nog niet altijd een vaste vorm heeft en sterk afhankelijk is van de situatie. In sommige gevallen worden samenwerkingsverbanden enkel geïnformeerd over het aantal vrijstellingen, zodat zij dit aan de Inspectie kunnen doorgeven. Andere leerplichtorganisaties zeggen dat de rol van het samenwerkingsverband in het voortraject ligt, bijvoorbeeld als school en ouders er samen niet uitkomen. Uit een interview met een samenwerkingsverband blijkt dat het in de praktijk soms voorkomt dat er een advies voor passend onderwijs ligt, maar dat dit niet bekend is bij de leerplichtambtenaar die de aanvraag voor een vrijstelling 5 onder a behandelt. Omwille van privacy mag het samenwerkingsverband niet zelf de leerplichtambtenaar benaderen om het advies onder de aandacht te brengen. De respondent pleit er dan ook voor dat leerplichtambtenaren (bij aanvragen voor jeugdigen die voorheen onderwijs hebben gevolgd) altijd navragen of de jeugdige bekend is bij het samenwerkingsverband.

Het betrekken van het samenwerkingsverband op casusniveau (na een beroep op een vrijstelling 5 onder a) is momenteel nog geen gemeengoed. Verschillende leerplichtorganisaties werken aan beleid om de verbinding met het samenwerkingsverband vast te leggen. Anderen zijn recent met een nieuwe werkwijze gestart waarin het samenwerkingsverband zich over de onderwijsmogelijkheden buigt. Twee van de geïnterviewde samenwerkingsverbanden hebben er zelf bij leerplicht op aangedrongen om betrokken te worden bij aanvragen voor een vrijstelling 5 onder a: *'We zijn natuurlijk met passend onderwijs bezig. Het is maar zeer de vraag of leerplicht weet wat voor mogelijkheden dat biedt en welke onderwijszorgarrangementen we kunnen bedenken.'* Er zijn ook enkele voorbeelden van een integrale aanpak, waarbij het samenwerkingsverband een breed overleg voert met de school, leerplicht, ouders, eventueel het kind en betrokken ketenpartners zoals jeugdzorg, de behandelend arts en/of de zorginstelling.

Als een beroep op een vrijstelling 5 onder a wordt gedaan voor een kind dat voorheen naar school ging, moet de school aangeven waarom ze niet aan haar zorgplicht kan voldoen. In sommige gemeenten worden niet de scholen zelf betrokken, maar wordt er opgeschaald naar het samenwerkingsverband.

3.4.3 De rol van ouders

Bij de groep vijfjarige kinderen waarbij de aanvraag vanuit de zorginstelling wordt gedaan, loopt het contact vaak via de arts of orthopedagoog van de zorginstelling. Ouders ondertekenen weliswaar zelf de aanvraag, maar zijn er daarna in praktische zin minder bij betrokken; enerzijds om ouders te

ontlasten, anderzijds omdat zij geen medische kennis hebben. Ouders worden wel betrokken als de situatie vragen oproept bij de leerplichtambtenaar of als ouders zelf graag hun verhaal willen doen. Bij aanvragen voor kinderen die voorheen wel onderwijs hebben gevolgd, is de betrokkenheid van ouders doorgaans groter.

3.4.4 Sociale teams

In sommige gemeenten werken leerplichtambtenaren bij een beroep op een vrijstelling 5 onder a (nauw) samen met gebiedsteams/sociale wijkteams. Een geïnterviewde leerplichtambtenaar pakt bijvoorbeeld elk beroep op 5 onder a samen met een gezinscoach op. De gezinscoaches blijven vervolgens betrokken bij vrijgestelde jeugdigen en houden de leerplichtambtenaar in periodiek overleg op de hoogte van de voortgang van de jeugdige. Uit het groeps gesprek met leerplichtorganisaties blijkt echter dat de betrokkenheid van sociale teams niet per definitie als positief wordt ervaren, omdat het kan betekenen dat leerplichtambtenaren later in beeld komen: *‘Waar je vroeger nog wel eens werd uitgenodigd voor een multidisciplinair overleg, gebeurt dat nu niet meer. Het is geen verzuim, er gaat nu iemand van het wijkteam naartoe.’* Bovendien merken verschillende leerplichtambtenaren op dat sociale teams al vrij snel zeggen dat er een vrijstelling moet komen. Een leerplichtambtenaar zegt hierover het volgende: *‘Wijkteams doen nu de indicatie voor zorg. Die zeggen al snel: er moet een vrijstelling komen, want deze leerling kan niet naar school. Onze boodschap is: geen vrijstelling, alleen als het echt niet anders mogelijk is.’*

3.5 Besluitvorming

Voor de besluitvorming over het afgeven van een vrijstelling 5 onder a is een verklaring van een (onafhankelijk) arts, pedagoog of psycholoog nodig. Voor deze verklaring bestaan in de praktijk verschillende formats. Uit de enquête komt naar voren dat de helft van de leerplichtorganisaties gebruikmaakt van een standaardverklaring voor artsen (zie tabel 3.5). Bij leerplichtorganisaties met een klein aantal leerplichtigen wordt relatief minder vaak gebruikgemaakt van standaardverklaringen voor artsen dan bij organisaties met een hoog aantal leerplichtigen (zie bijlage 3, tabel B3.2).

Tabel 3.5 Wordt er binnen uw organisatie gebruikgemaakt van standaardverklaringen voor artsen/pedagogen/psychologen wat betreft vrijstellingen artikel 5 onder a?

	N	%
Ja	99	49%
Nee	101	50%
Weet niet	3	2%
<i>Totaal</i>	203	100%

In zo'n verklaring staat letterlijk dat de jeugdige niet in staat is komend schooljaar (of tot aan het eind van de leerplichtige leeftijd) naar school te gaan. In deze standaardverklaringen wordt geen medische verklaring opgenomen, voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de behandelaar of een bijlage. Aan de andere kant zijn er leerplichtorganisaties die expliciet vragen op welke gronden de verklaring wordt gegeven.

In de enquête is aangegeven dat gemiddeld 90 procent van de beroepen op een vrijstelling 5 onder a leidt tot een daadwerkelijke vrijstelling (zie tabel B3.3 in bijlage 3). Uit de interviews komt naar voren dat leerplichtambtenaren vaak het advies uit de verklaring opvolgen. Indien de verklaring van de (behandelend of onafhankelijk) arts, pedagoog of psycholoog luidt dat de jeugdige niet in staat is om naar school te gaan, resulteert dit vrijwel altijd in een vrijstelling 5 onder a. Met name vrijstellingen voor vijfjarigen met een verklaring van de arts of orthopedagoog van het medisch kinderdagverblijf ontstaan vrij snel: *'Wij voeren zelden aanvullende gesprekken. Meestal ligt er genoeg informatie en een duidelijke verklaring.'* In deze gevallen is het vaak 'heel duidelijk' dat een kind niet leerbaar is: *'Alles wat ik zie is erg. De problematiek is dusdanig groot, het betreft geen twijfelgevallen.'* Bij vrijstellingen in de loop van de schoolcarrière wordt altijd gekeken of het kind nog in het onderwijs terecht kan.

In de enquête is aan leerplichtorganisaties gevraagd of zij bij het in behandeling nemen van vrijstellingen 5 onder a zelf nagaan of de jeugdige leerbaar is. De antwoorden op deze vraag laten een gemengd beeld zien: 4 op de 10 leerplichtorganisaties antwoorden bevestigend en 4 op de 10 leerplichtorganisaties zeggen dit zelden of nooit te doen (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 Gaat uw organisatie bij het in behandeling nemen van vrijstellingen artikel 5 onder a zelf na of de jeugdige ondanks de lichamelijke/psychische problematiek leerbaar is?

	N	%
(vrijwel) altijd/meestal	81	40%
Soms	33	16%
Zelden/nooit	85	42%
Weet niet	4	2%
<i>Totaal</i>	<i>203</i>	<i>100%</i>

Leerplichtambtenaren wijzen erop dat het nagaan van de leerbaarheid een taak van de artsen is, zij beschikken immers over de deskundigheid. Vaak wordt deze deskundigheid niet in twijfel getrokken (zie bijlage 3, tabel B3.4). Aan de andere kant is het de vraag in hoeverre leerplichtambtenaren zich vrij achten om vraagtekens te zetten bij de uitspraken van artsen: *'De arts verklaart dat, dat heb ik voor waar aan te nemen. Moet ik dan tegen zo'n arts ingaan? Dat kan niet.'* Indien een leerplichtambtenaar dit wel doet, kan dit weerstand oproepen bij de andere partij. Zo zegt de geïnterviewde orthopedagoog van een zorginstelling: *'Ik vind het negatief dat sommige*

leerplichtambtenaren op de stoel van de deskundige gaan zitten en aan de hand van gebrekkige informatie een besluit nemen, waar vervolgens niet aan te tornen valt. Laat ons als deskundige gewoon ons werk doen.'

Daarbij benadrukken leerplichtambtenaren, net als in het onderzoek van Mommers en Lubberman (2013)², dat ouders die een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a aanvragen in feite een beroep doen op een recht. Aan dit beroep is een wettelijke voorwaarde verbonden, namelijk een verklaring van een door burgemeester en wethouders van de gemeente aangewezen onafhankelijk arts. Indien aan deze voorwaarde wordt voldaan, ontstaat de vrijstelling van rechtswege. Een geïnterviewde leerplichtambtenaar verwoordt het als volgt: *'Wij doen gewoon de afhandeling van een procedure. Onze mening en beoordeling doen er niet toe.'*

Leerplichtambtenaren hebben hier soms moeite mee. Ze kunnen niet of nauwelijks sturen op het tot stand komen van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a. Preventie krijgt daarom meer aandacht. Een leerplichtambtenaar geeft in het groepsgesprek aan dat ze steeds meer proberen de kinderen vooraf in beeld te hebben en naar mogelijkheden te kijken: *'Want als er 'onverwacht' de verklaring van een arts op het bureau ligt, kunnen we niets meer.'* Leerplichtambtenaren willen doorgaans ook de schoolinschrijving overeind houden, zodat de zorgplicht van kracht blijft: *'Wij hechten er veel waarde aan dat ze hun schoolinschrijving behouden. Want je ziet weleens dat als een kind terug naar school kan, school zich er niet aan wil branden. Dat een kind niet meer binnen de muren past, dat kan, maar school heeft dan nog wel de taak om te plaatsen als de inschrijving behouden blijft. Als het kind ingeschreven blijft, is terugkeer makkelijker en soepeler.'*

Er bestaan echter voorbeelden waarin een beroep op 5 onder a ondanks de verklaring van een onafhankelijk arts, pedagoog of psycholoog niet resulteerde in een vrijstelling. 13 procent van de leerplichtorganisaties die de enquête hebben ingevuld, zegt dat het wel eens is voorgekomen dat de vrijstelling na een beroep niet tot stand is gekomen (zie tabel 3.7).

Tabel 3.7 Is het wel eens voorgekomen dat een beroep op vrijstelling artikel 5 onder a, waarvoor goedkeuring was van een onafhankelijk arts / pedagoog/psycholoog, alsnog niet ontstond?

	N	%
Ja	26	13%
Nee	162	80%
Weet niet	15	7%
<i>Totaal</i>	203	100%

De voornaamste redenen hiervoor waren dat er binnen het onderwijs voldoende mogelijkheden waren om passende scholing te bieden of omdat de situatie van de jeugdige wijzigde (zie bijlage 3, tabel B3.5). Een voorbeeld uit

² Mommers, A. & Lubberman, J. (2013). *Vrijstellingen onder de loep, een onderzoek naar de praktijk rond artikel 5 onder a en 11 onder g van de Leerplichtwet 1969*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

een interview: *'We hebben wel eens dat de zaak wordt aangehouden. Dan laten we de jeugdige het toch proberen op school, met een stukje ondersteuning. Na 4 weken komen we weer bij elkaar om te kijken wat de stand van zaken is.'* In sommige gevallen blijkt de vrijstelling dan toch niet nodig. Een ander (uitzonderlijk) voorbeeld is een casus van een meisje op de kappersschool met eczeem aan haar handen. Een onafhankelijk arts had een verklaring afgegeven voor een vrijstelling 5 onder a, maar de leerplichtambtenaar is hier niet in meegegaan omdat andere scholing nog wel mogelijk was.

Bij leerplichtorganisaties met een hoog aantal leerplichtigen onder zich is het relatief vaker voorgekomen dat een vrijstelling 5 onder a niet ontstond, ondanks de aanwezigheid van de verklaring van een onafhankelijk arts, pedagoog of psycholoog (zie bijlage 3, tabel B3.6).

3.6 Nazorg

3.6.1 Indien een vrijstelling 5 onder a niet ontstaat

Indien een beroep op 5 onder a niet resulteert in een vrijstelling, geeft twee derde van de respondenten aan dat de jeugdige altijd of meestal naar school gaat (zie tabel 3.8).

Tabel 3.8 Indien na een beroep op een vrijstelling artikel 5 onder a deze niet ontstaat, gaat de jeugdige dan naar school?

	N	%
(vrijwel) altijd	73	36%
Meestal	61	30%
Soms	26	13%
Zelden	6	3%
Nooit	2	1%
Weet niet	35	17%
<i>Totaal</i>	203	100%

Een ruime meerderheid van de leerplichtorganisaties (85%) zegt dat er meestal tot altijd wordt gezocht naar een alternatieve oplossing binnen het onderwijs. Bijna altijd wordt gekozen voor een combinatie van zorg en onderwijs. Andere alternatieve oplossingen die veel worden ingezet, zijn een speciaal traject op school, speciaal onderwijs en kortere schooldagen. Een derde van de respondenten zegt een gedeeltelijke vrijstelling in te zetten. Dit is opvallend, omdat dit wettelijk gezien niet mogelijk is. Een geïnterviewde leerplichtambtenaar zegt hierover het volgende: *'Dan tolereer je als leerplichtambtenaar dat ze halve dagen naar school gaan.'*

Bij het zoeken naar alternatieve oplossingen wordt bijna altijd samen opgetrokken met het samenwerkingsverband, school en ouders. Zeven op de

tien leerplichtorganisaties werken op dit vlak samen met artsen, pedagogen of psychologen en jeugdzorg (zie tabel 3.9 t/m 3.11).

Tabel 3.9 Indien na een beroep op een vrijstelling artikel 5 onder a deze niet ontstaat, wordt er dan gezocht naar een alternatieve oplossing voor de jeugdige binnen het onderwijs?

	N	%
(vrijwel) altijd	135	67%
Meestal	36	18%
Soms	6	3%
Zelden	-	-
Nooit	5	3%
Weet niet	21	10%
<i>Totaal</i>	203	100%

Tabel 3.10 U geeft aan dat indien na een beroep op een vrijstelling artikel 5 onder a deze niet ontstaat, er (soms) gezocht wordt naar een alternatieve oplossing voor de jeugdige binnen het onderwijs. Wat voor alternatieven zijn dit? Meerdere antwoorden mogelijk (N=87)*

	N	%
Speciaal onderwijs, zoals cluster 3 of 4	127	72%
Speciaal traject op school	139	79%
Combinatie van zorg en onderwijs	166	94%
Kortere schooldagen	128	72%
Gedeeltelijke vrijstelling**	56	32%
Stage/werk***	4	2%
Anders***	23	13%
Weet niet	-	-

* Deze vraag is enkel gesteld aan degenen die zeiden dat er gezocht wordt naar een alternatieve oplossing binnen het onderwijs.

** Een aantal respondenten merkt hierover terecht op dat een gedeeltelijke vrijstelling wettelijk niet mogelijk is.

*** Zelf geconstrueerde antwoordcategorie op basis van 'Anders, namelijk...'

Tabel 3.11 Met wie zoekt u naar een alternatieve oplossing voor de jeugdige binnen het onderwijs? Meerdere antwoorden mogelijk (N=87)*

	N	%
Samenwerkingsverband	168	95%
School/scholen	164	93%
Medisch kinderdagverblijf	89	50%
Arts/pedagoog/psycholoog	125	71%
Jeugdzorg	127	72%
Ouders	159	90%
Andere hulpverleners/sociaal team**	30	17%
Jeugdige zelf**	5	3%
Anders**	12	7%
Weet niet	-	-

* Deze vraag is enkel gesteld aan degenen die aangaven dat er gezocht wordt naar een alternatieve oplossing binnen het onderwijs.

** Zelf geconstrueerde antwoordcategorie op basis van 'Anders, namelijk...'

3.6.2 Indien een vrijstelling artikel 5 onder a is afgegeven

Indien een vrijstelling 5 onder a wel ontstaat, zijn leerplichtorganisaties minder betrokken bij het vormgeven van alternatieven. Slechts 4 op de 10 leerplichtorganisaties zeggen de jeugdige meestal tot altijd te helpen om op alternatieve wijze educatie of zorg te genieten buiten het reguliere onderwijssysteem (zie tabel 3.12).

Tabel 3.12 Helpt uw organisatie bij een vrijstelling artikel 5 onder a de jeugdige om op alternatieve wijze educatie of zorg te genieten buiten het reguliere onderwijssysteem?

	N	%
(vrijwel) altijd	42	21%
Meestal	35	17%
Soms	55	27%
Zelden	28	14%
Nooit	34	17%
Weet niet	9	4%
<i>Totaal</i>	203	100%

In het gros van de gevallen is er na het ontstaan van de vrijstelling weinig contact tussen leerplicht en de jeugdige. De meest voorkomende vorm van contact is aan het eind van het schooljaar, als leerplichtorganisaties de ouders/jeugdige erop wijzen dat de vrijstelling afloopt (zie tabel 3.13). Dit betreft tijdelijke vrijstellingen. Een kanttekening hierbij is dat meer dan de helft van de vrijstellingen doorlopend is (zie figuur 2.3 in hoofdstuk 2). Drie op de 10 leerplichtorganisaties houden contact met de jeugdige via hulpverleners of de zorginstelling (zie tabel 3.14).

Tabel 3.13 In hoeveel procent van de gevallen kwamen afgelopen schooljaar (2015-2016) onderstaande werkwijzen voor om in contact te blijven met jeugdigen met een vrijstelling artikel 5 onder a? (N=203)

	100% (altijd)	75-100%	50-75%	25-50%	1-25%	0% (nooit)	Weet niet
Regelmatig contact over stand van zaken	5%	8%	11%	12%	29%	28%	6%
Samen blijven zoeken naar alternatieven voor onderwijs	6%	8%	9%	11%	26%	34%	6%
Aan het eind van het schooljaar wijzen op het aflopen van de vrijstelling	37%	16%	8%	8%	15%	14%	3%
Geen contact	5%	16%	6%	8%	18%	28%	19%

Tabel 3.14 Zijn er nog andere manieren waarop uw organisatie met de jeugdigen met een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a in contact blijft?

	N	%
Ja, via hulpverleners(teams) of instelling*	56	28%
Ja, via anders*	12	6%
Nee	113	56%
Weet niet	22	11%
<i>Totaal</i>	<i>203</i>	<i>100%</i>

* Zelf geconstrueerde antwoordcategorie op basis van 'Ja, namelijk...'

Ook uit de interviews komt naar voren dat jeugdigen na het ontstaan van een vrijstelling 5 onder a in principe uit beeld zijn totdat de vrijstelling afloopt: *'Aan het eind van het schooljaar komt de leerling weer boven water. Dan wordt bekeken of hij weer naar school kan of dat er weer een vrijstelling nodig is.'* Uit de interviews met samenwerkingsverbanden komt naar voren dat het veel tijd kost om een maatwerktraject op te zetten voor leerlingen die na een vrijstelling (deels) terugkeren naar onderwijs. Zij zien graag dat al eerder wordt gekeken of de vrijstelling voor verlenging in aanmerking komt: *'Het vraagt veel overleg tussen leerplicht, hulpverlening, de toekomstige onderwijssetting en eventueel de school van herkomst. Het volstaat dan niet om in juni te gaan kijken wat we na de zomervakantie gaan doen.'*

Een permanente vrijstelling betekent het einde van het contact met leerplicht. De jeugdige is niet meer leerplichtig en leerplichtambtenaren wijzen erop dat het onderhouden van contact niet tot hun takenpakket hoort: *'Dat is een beetje een frustratie van ons, wij willen ze eigenlijk veel meer volgen. Wettelijk gezien hebben wij daar helemaal geen bevoegdheid in.'* Toch vertellen enkele geïnterviewde leerplichtambtenaren tussendoor wel vinger aan de pols te houden, bijvoorbeeld in de vorm van tussentijdse evaluaties met school of in samenwerking met sociale teams van de gemeente: *'Ze blijven in beeld, omdat ze via de gezinscoach gevolgd worden, die monitort of de uitvoering van het leefplan goed verloopt. Met de gezinscoach bespreek ik eens per week de leerlingen door die we samen hebben.'* De geïnterviewde orthopedagoog van een zorginstelling wijst op plannen voor samenwerking tussen leerplicht, de zorginstelling, een zmlk-school en het samenwerkingsverband, waarbij aan de hand van casuïstiek gezamenlijk bekeken kan worden of een vrijstelling 5 onder a nog aan de orde is of dat er toch mogelijkheden binnen het onderwijs zijn.

4 REDENEN TOENAME

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de verklaringen die leerplichtorganisaties geven voor de ontwikkeling in het aantal vrijstellingen 5 onder a. Om te beginnen wordt besproken welke alternatieven organisaties inzetten en welke belemmeringen dit bemoeilijken (paragraaf 4.2). Vervolgens komen in paragraaf 4.3 de verklaringen voor de (lokale en landelijke) groei aan bod. Het hoofdstuk eindigt met oplossingsrichtingen die leerplichtorganisaties aandragen om het aantal vrijstellingen 5 onder a terug te dringen (paragraaf 4.4).

4.2 Alternatieve oplossingen en belemmeringen

Zowel in de enquête als in de interviews is gevraagd of leerplichtorganisaties alternatieven inzetten om een vrijstelling 5 onder a te voorkomen. Uit de enquête komt naar voren dat zeven op de tien leerplichtorganisaties acties ondernemen om vrijstellingen 5 onder a te voorkomen (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Onderneemt uw organisatie acties om vrijstelling artikel 5 onder a te voorkomen?

	N	%
Ja	141	70%
Nee	48	24%
Weet niet	14	7%
<i>Totaal</i>	<i>203</i>	<i>100%</i>

Volgens leerplichtorganisaties zijn er veel mogelijkheden binnen het speciaal onderwijs. Een veel gehoord alternatief is een mytylschool. Bovendien bestaat in het speciaal onderwijs de optie tot verkorting van de onderwijstijd. Dit maakt het mogelijk dat kinderen enkele dagen per week of halve dagen naar school gaan en in de resterende tijd behandeling krijgen of naar dagbesteding gaan. Andere mogelijkheden in het speciaal onderwijs zijn speciale klassen voor kinderen met een autismespectrumstoornis of voor jeugdigen met psychische klachten. Verschillende leerplichtorganisaties benadrukken dat het belangrijk is dat zowel leerplicht als reguliere scholen de expertise van het speciaal onderwijs benutten.

Voorbeelden van alternatieve trajecten in het reguliere onderwijs zijn combinaties van school en ambulante hulp of school en een bovenschoolse (rebound) voorziening. Sommige leerplichtorganisaties zetten in op thuisonderwijs in combinatie met dagbesteding. Voor oudere jeugdigen worden soms onderwijs-arbeidcombinaties gecreëerd, waarbij jeugdigen een

aantal uur naar school gaan en de resterende tijd naar (vrijwilligers)werk of een Arbeid Training Centrum gaan.

Tot slot kunnen jeugdigen die tijdelijke behandeling nodig hebben ziekgemeld worden, zodat de schoolinschrijving behouden blijft. Dit wordt met name ingezet voor leerlingen met psychische problemen. Een leerplichtambtenaar stelt: *'Bij psychische problemen krijgen ze nooit een vrijstelling. Dan krijgen ze behandeling en zijn ze geoorloofd afwezig.'* Dit staat overigens haaks op onze bevindingen in hoofdstuk 2. Juist psychische aandoeningen zouden weleens een belangrijke verklaring voor de stijging van 5 onder a kunnen zijn.

Leerplichtambtenaren uit grote steden zijn positief over het ruime aanbod aan alternatieve mogelijkheden. Een kanttekening die een aantal leerplichtambtenaren plaatst, is dat zij zelf niet beslissen welk alternatief wordt ingezet: *'Waar het kind heengaat, is de keuze van ouders en behandelaars.'*

4.2.1 Belemmeringen

Bij het creëren van alternatieve trajecten lopen leerplichtorganisaties in de praktijk tegen verschillende belemmeringen aan. Een veel gehoorde belemmering is de financiering. Bij het creëren van onderwijs-zorgcombinaties heeft men te maken met verschillende geldstromen, namelijk die van onderwijs en die van zorg. Dit leidt volgens leerplichtorganisaties vaak tot discussies tussen school en gemeente over wie verantwoordelijk is voor welke kosten. *'Maatwerkoplossingen vragen een zekere mate van flexibiliteit van instanties die over het geld gaan.'* In het bijzonder worden de kosten voor het vervoer naar school en dagbesteding genoemd. Een geïnterviewde orthopedagoog licht dit toe: *'Het kind kan geen stage lopen omdat het drie dagen naar het KDC moet en twee dagen naar school. Dan is er al een vervoersindicatie voor het KDC en betaalt de gemeente niet voor vervoer naar school.'* Daarnaast zeggen verschillende leerplichtambtenaren, samenwerkingsverbanden en artsen dat voor jeugdigen met pgb gefinancierde zorg een vrijstelling 5 onder a noodgedwongen wordt afgegeven, omdat ouders anders geen pgb ontvangen en dus de zorg niet kunnen inkopen. Dit is opvallend, aangezien dit sinds de invoering van de Wlz feitelijk niet meer zo is.¹

Een tweede knelpunt is gelegen in wet- en regelgeving. Vier op de tien respondenten zeggen in de enquête dat de actuele wet- en regelgeving onvoldoende ruimte biedt voor maatwerk aan individuele gevallen (zie tabel 4.2).

¹ De Handreiking Onderwijs, zorg en de Leerplichtwet van Ingrado (december 2015) legt het als volgt uit: *'Tot 1 januari 2015 was er een onbedoelde prikkel in het systeem waardoor kinderen die veel zorg nodig hadden, soms een beroep deden op een vrijstelling 5 onder a om zo aanspraak te kunnen maken op een hogere zorgindicatie. Met ingang van 2015 is dit niet meer aan de orde. De AWBZ is er niet meer, kinderen krijgen nu te maken met zorg uit de Wlz, de Jeugdwet of de zorgverzekering (Zvw). De automatische aftrek van zorg in de zorgindicatie als er ook onderwijs wordt gevolgd, is komen te vervallen. Dat betekent dat er tussen onderwijs en zorg goede afspraken gemaakt kunnen worden over de inzet van zorg thuis en op school.'*

Tabel 4.2 Biedt actuele wet- en regelgeving volgens u(w organisatie) voldoende ruimte voor het bieden van maatwerk aan individuele gevallen waarbij beroep is gedaan op een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a?

	N	%
Ja, voldoende ruimte	80	39%
Nee, onvoldoende ruimte	84	41%
Nee, anders	15	7%
Weet niet	24	12%
<i>Totaal</i>	203	100%

Leerplichtorganisaties met een hoog aantal leerplichtigen zijn relatief vaker van mening dat de actuele wet- en regelgeving onvoldoende ruimte biedt voor maatwerk. Organisaties met een klein aantal leerplichtigen weten het vaker dan andere groottecategorieën niet of de wet- en regelgeving voldoende ruimte biedt (zie bijlage 4, tabel B4.1).

Ook in de interviews en het groepsgesprek benoemen verschillende leerplichtambtenaren dat de Leerplichtwet 'heel strak' is en weinig mogelijkheden biedt voor aangepaste arrangementen. Zoals beschreven, bestaat binnen het speciaal onderwijs de mogelijkheid tot het verkorten van de onderwijstijd, zodat kinderen enkele/halve dagen naar school kunnen en de resterende tijd naar behandeling of dagbesteding. In het regulier onderwijs is dit wettelijk gezien niet mogelijk, wat volgens respondenten een gemis is: *'De wetten PO en VO bieden onvoldoende ruimte voor een beperkt lespakket.'* Dit bemoeilijkt volgens enkele leerplichtambtenaren ook het deeltijd ziekmelden in het voortgezet onderwijs. Een ander knelpunt op het vlak van wet- en regelgeving is dat de vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van rechtswege ontstaat en niet gedeeltelijk kan worden afgegeven: *'Het is tijdelijk of permanent, maar niet voor bijvoorbeeld drie dagen in de week. Dat kan juist in veel gevallen een oplossing zijn.'*²

Nog een veel genoemd knelpunt op het gebied van wet- en regelgeving is de lijn tussen onderwijs en zorg. Er zijn zorginstellingen die naast zorg ook een vorm van onderwijs bieden. Deze zorginstellingen zijn echter geen onderwijsinstelling (ze hebben geen brinnummer), dus hebben jeugdigen een vrijstelling 5 onder a nodig om bij de zorginstelling te kunnen worden ingeschreven. Een voorbeeld uit de interviews: *'In onze gemeente zit een opvang voor kinderen met autisme, dat is een zorgaanbieder. Daar wordt ontzettend getraind op het ontwikkelen van vaardigheden om naar onderwijs te kunnen. De kinderen stromen uiteindelijk door naar (speciaal) onderwijs. Om naar deze opvang te gaan, moeten kinderen een vrijstelling hebben. Een andere school is volgens de regels wel een school, maar daar gebeurt veel minder op het gebied van onderwijs. De kinderen die daar naartoe gaan, krijgen geen vrijstelling. Dat onderscheid is niet helemaal zuiver.'*

² Hier dient te worden opgemerkt dat door verruiming van het begrip 'ziekte' – zoals beschreven in de Kamerbrief 'Onderwijs op een andere locatie dan de school' – er meer ruimte is gecreëerd voor kinderen die tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kunnen.

Een derde belemmering die door leerplichtorganisaties wordt aangehaald, is dat er te weinig plaatsen zijn in het speciaal onderwijs of speciale trajecten. Het lijkt erop dat dit knelpunt in bepaalde (kleinere) gemeenten sterker aanwezig is.

Aan de andere kant zijn er ook leerplichtorganisaties die zeggen geen belemmeringen te ervaren bij het creëren van maatwerktrajecten. Een geïnterviewde leerplichtambtenaar zegt hierover het volgende: *'We hebben voldoende ruimte om creatief te zijn. Ook met thuisonderwijs of pgb voor thuisonderwijs. Als alle partijen het erover eens zijn dat iets nodig is, dan wordt er naartoe gewerkt.'*

Door samenwerkingsverbanden ervaren belemmeringen

Een knelpunt dat samenwerkingsverbanden aanhalen, heeft betrekking op jeugdigen die een ggz-behandeling behoeven. Deze behandeling komt volgens hen doorgaans traag op gang, vanwege de lange wachtlijsten: *'Als blijkt dat een leerling wacht op ggz-behandeling en dat voorliggend is op het onderwijs, dan kunnen wij niet zo veel doen.'* Verder speelt ook mee dat ouders soms eerst een ander traject willen proberen: *'Ouders die niet gelijk instemmen, omdat ze liever eerst ambulante zorg willen proberen. Dan ben je zo twee jaar verder.'*

Een tweede knelpunt dat uit de interviews met samenwerkingsverbanden naar voren komt, betreft de gemeentelijke procedures bij het ontwikkelen van onderwijszorgarrangementen. Een respondent ervaart nog veel onduidelijkheid rondom het mandaat: *'Er sluiten bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werkers aan bij het mdo waarin het onderwijszorgarrangement wordt bedacht, maar die hebben geen mandaat en moeten het terugleggen bij de backoffice die vervolgens zelf weer allerlei onderzoeken gaan doen.'* Bovendien is binnen verschillende gemeenten het mandaat verschillend belegd. Dit leidt volgens de respondent tot ingewikkelde en langdurige procedures.

Tot slot wijzen samenwerkingsverbanden en artsen erop dat ouders soms een belemmering vormen bij het zoeken naar alternatieven voor een vrijstelling 5 onder a, omdat zij het advies voor passend onderwijs niet accepteren en aandringen op een vrijstelling. Dit kan resulteren in langdurige rechtszaken, waarbij het kind in de tussenliggende tijd niet naar school gaat.

4.3 Verklaringen voor de ontwikkeling van 5 onder a

Groei wordt niet herkend

In hoofdstuk 2 is aan bod gekomen dat het beeld dat leerplichtorganisaties hebben van de ontwikkeling van het aantal vrijstellingen 5 onder a in hun gemeente(n) in veel gevallen afwijkt van de geregistreerde cijfers. Ook in de interviews is ons bij het bespreken van mogelijke verklaringen voor de groei

van het aantal vrijstellingen 5 onder a opgevallen dat leerplichtorganisaties hun eigen geregistreerde groei niet altijd herkennen. Hoe komt dit? Zoals reeds naar voren kwam in hoofdstuk 2, verloopt de registratie van het aantal vrijstellingen 5 onder a niet altijd optimaal. Om te beginnen zijn soms fouten gemaakt bij het doorgeven van het totaal aantal vrijstellingen 5 onder a aan DUO. Leerplichtorganisaties hebben bijvoorbeeld in een jaar alleen de nieuwe vrijstellingen doorgegeven en de verlengde en doorlopende vrijstellingen buiten beschouwing gelaten. Dit leidt tot een verkeerd beeld als in de volgende jaren ook de verlengde en doorlopende vrijstellingen worden doorgegeven (zoals bedoeld). Daarnaast ontstaan soms fouten met registratiesystemen die automatisch totalen genereren, waarbij ook andere soorten vrijstellingen onder de noemer 5 onder a aan DUO worden doorgegeven. Aan de andere kant blijkt dat leerplichtambtenaren niet altijd zicht hebben op hun eigen cijfers. Zo zegt aantal RBL's aan dat sinds de oprichting van het RBL een nieuwe manier van registreren is geïmplementeerd en dat men geen zicht heeft op de cijfers van de jaren daarvoor. Andere leerplichtambtenaren zeggen dat een collega verantwoordelijk is voor de cijfers en dat zij dat zelf *'niet zo in de gaten houden.'*

Verklaringen landelijke groei

In de interviews en het groepsgesprek is met leerplichtambtenaren gesproken over mogelijke oorzaken van de groei van het aantal vrijstellingen 5 onder a. Veel respondenten zijn van mening dat de groei het gevolg is van betere registratie. Als onderdeel van een kwaliteitsslag worden administraties op orde gebracht en nieuwe registratiesystemen in gebruik genomen: *'De stijging komt door een beter registratiesysteem en een betere koppeling, dan krijg je meer boven water.'* De verbeterde registratie hangt samen met de toegenomen aandacht voor het in beeld brengen van leerlingen die geen onderwijs volgen: *'Ik denk dat we met elkaar meer leerlingen in beeld hebben die voorheen thuiszaten zonder dat er zicht op was.'* Deze toegenomen aandacht werkt ook door in een betere administratieve afhandeling door scholen: *'Leerplicht zit er meer bovenop, scholen komen er niet meer vanaf met zes weken ziekmelden.'*

Een tweede verklaring die herhaaldelijk wordt aangedragen, is dat passend onderwijs nog niet overal goed van de grond is gekomen. Zo ervaren leerplichtorganisaties dat er nog steeds jeugdigen zijn waarvoor geen passende plek wordt gevonden. Dit heeft onder andere te maken met een tekort aan plaatsen in bepaalde scholen en trajecten. Soms worden er wel maattrajecten bedacht, maar 'loopt het stuk' op de financiering. Ook zijn er nog steeds situaties waarin ouders en school er samen niet uitkomen. Indien er geen passende plek of traject beschikbaar is, kan dit resulteren in een vrijstelling 5 onder a. Ook enkele geïnterviewde samenwerkingsverbanden erkennen dat passend onderwijs nog in ontwikkeling is. Een kanttekening bij deze aangedragen verklaring is dat de stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a al waarneembaar was voor de invoering van passend onderwijs. De beleving dat passend onderwijs nog niet overal goed van de grond is

gekomen, kan dus niet volledig de stijging verklaren. Wel kan het verklaren waarom het aantal vrijstellingen 5 onder a nog niet (overal) gedaald is.

Een derde verklaring die wordt aangebracht, heeft specifiek betrekking op jeugdigen die in de loop van hun schoolcarrière te maken krijgen met lichamelijke of psychische aandoeningen die schoolgaan belemmeren. Sommige leerplichtambtenaren menen dat het aantal vrijstellingen op psychische gronden is toegenomen. Aan de ene kant wordt dit door hen verklaard door de veranderende maatschappij waarin (door prestatiedruk en groepsdruk) steeds meer eisen gesteld worden aan jeugdigen. Aan de andere kant wordt volgens een geïnterviewde leerplichtambtenaar anders omgegaan met deze groep jeugdigen: *'Vroeger hadden scholen de neiging om leerlingen met psychische problemen als ziek in het systeem te zetten. Nu is er veel aandacht voor ziekteverzuimprotocollen; als een leerling een week afwezig is, wordt er gelijk contact opgenomen door leerplicht. Leerlingen komen zo veel eerder naar boven.'*

Een vierde verklaring is dat de veranderingen in het kader van passend onderwijs en de Wet langdurige zorg (Wlz) nog niet overal in het veld zijn doorgedrongen: *'Sommige mensen hebben nog het oude denken vanuit de zorg: we kunnen geen zorg bieden als er een schoolinschrijving is.'* In het kader van passend onderwijs kunnen nu onderwijs-zorgarrangementen worden ingezet. Daarnaast is met de overgang van de AWBZ naar de Wlz de automatische aftrek van zorg in de zorgindicatie als er ook onderwijs wordt gevolgd komen te vervallen. Deze kennis ontbreekt niet alleen bij een deel van de leerplichtambtenaren; ook samenwerkingsverbanden en artsen blijken hiervan niet altijd op de hoogte te zijn.

Lokale verklaringen voor groei

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat de ontwikkeling van het aantal vrijstellingen 5 onder a per gemeente grote verschillen kent. In de interviews en het groepsgesprek is een aantal 'lokale verklaringen' voor de groei genoemd. Zo relateert een aantal leerplichtorganisaties hun stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a aan een stijging van het aantal leerplichtigen in hun gemeente(n). In dit kader wordt ook benoemd dat residentiële instellingen in een gemeente kinderen aantrekken die in aanmerking komen voor een vrijstelling 5 onder a. *'Er zijn meer jongeren in de instellingen in de gemeente komen wonen die voorheen bij ouders in een andere gemeente stonden ingeschreven.'* Deze verschuiving verklaart echter niet de landelijke stijging in het aantal vrijstellingen 5 onder a.

Een andere lokale verklaring is een veranderde werkwijze: *'Een tijdje geleden hanteerden wij een inschrijving op het medisch kinderdagverblijf als een soort schoolinschrijving. Een medisch kinderdagverblijf is echter officieel geen school, dus hebben wij dit omgezet in vrijstellingen.'*

Een andere leerplichtorganisatie relateert haar stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a aan een gebrek aan kennis over onderwijsmogelijkheden:

'Wij waren tot twee jaar terug onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden van speciaal onderwijs en hebben te veel vertrouwd op dossiers van zorg.'

Ingezette daling

Het landelijk beeld van een stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a gaat niet voor alle leerplichtorganisaties op. Meerdere organisaties kennen namelijk een (duidelijke) daling. Aan een aantal van deze organisaties is in interviews gevraagd naar verklaringen voor de daling. Naar eigen zeggen heeft deze daling te maken met een kritischer werkwijze: *'We zijn strenger geworden, er wordt nooit meer een vrijstelling gegeven zonder een verklaring van een deskundige.'* Daarnaast zijn enkele van de hierboven aangedragen verklaringen voor de groei andersom aangedragen als verklaring voor de daling: in het kader van passend onderwijs zijn er steeds meer mogelijkheden om kinderen binnen het onderwijs te houden en met de komst van de AWBZ is er geen vrijstelling 5 onder a meer nodig om in aanmerking te komen voor bepaalde zorgbudgetten/indicaties.

4.4 Oplossingsrichtingen

In de interviews en het groepsgesprek is aan leerplichtambtenaren gevraagd wat ervoor nodig is om het aantal vrijstellingen 5 onder a te laten dalen. Voordat we de oplossingsrichtingen hieronder bespreken, is een belangrijke kanttekening dat er een heel duidelijke groep jeugdigen met 5 onder a is die nooit in staat zal zijn om naar school te gaan. Voor deze groep is een vrijstelling 5 onder a de meest passende oplossing.

Er lijkt echter ook een groep jeugdigen met 5 onder a te zijn waarbij (wellicht) wel perspectief op onderwijs bestaat. Voor deze groep moeten meer mogelijkheden voor arrangementen en maatwerktrajecten worden gecreëerd. Daarvoor is volgens leerplichtorganisaties nodig dat onderwijs en zorg nader tot elkaar komen: *'Er zou een heel intensieve samenwerking moeten komen tussen gezondheidszorg en onderwijs.'* Dit vraagt onder andere om de mogelijkheid tot verkorting van de onderwijstijd in regulier onderwijs.

Hoewel er al meer onderwijs-zorgcombinaties mogelijk zijn dan voorheen, geven leerplichtorganisaties aan dat op dit gebied nog meer winst valt te behalen. Daarnaast kan in de praktijk de financiering een (groot) knelpunt zijn. Hier moeten duidelijke afspraken over gemaakt worden. Tegelijkertijd is nog niet iedereen zich bewust van de nieuwe mogelijkheden op het gebied van onderwijs-zorgcombinaties. Een aantal leerplichtambtenaren pleit ervoor om dit onder de aandacht te brengen bij ouders en behandelaars van jeugdigen in zorginstellingen, die in het verleden een (permanente) vrijstelling hebben gekregen: *'Aan de onderkant onder de aandacht brengen dat er nu ook mogelijkheden zijn dat het kind naar school kan.'* Dit kan bijvoorbeeld door jaarlijks de kinderdagcentra te bezoeken. Hierbij bestaat volgens een

respondent echter wel de kans dat deze jeugdigen op latere leeftijd, naarmate de eisen hoger worden, alsnog uitvallen.

Naast het vergroten van de mogelijkheden voor onderwijs-zorgarrangementen en maatwerktrajecten, kan passend onderwijs ook op het niveau van de klas verder in zijn kracht worden gezet: *'Professionaliteit in de klas, daar valt nog een slag in te slaan.'* Sommige leerplichtorganisaties zijn van mening dat scholen nog meer toegerust moeten worden om leerlingen met een extra begeleidings-/zorgbehoefte binnen te kunnen houden.

Ook in het proces van de totstandkoming van vrijstellingen 5 onder a valt volgens leerplichtorganisaties winst te behalen. Het feit dat de vrijstelling met een verklaring van een onafhankelijk arts van rechtswege ontstaat, zorgt voor een zekere kwetsbaarheid: *'Het blijft bijzonder dat er alleen medisch advies gevraagd wordt in de wet. Leerbaarheid toetsen en mogelijkheden voor passend onderwijs bekijken behoren tot de expertise van een onderwijsdeskundige. Het is belangrijk dat beide experts een oordeel geven.'* Verschillende leerplichtorganisaties pleiten daarom voor een intensieve samenwerking tussen de (onafhankelijk) arts en het samenwerkingsverband. Een aantal organisaties trekt het nog breder en stelt voor dat elk beroep op een vrijstelling 5 onder a wordt besproken in een multidisciplinair overleg met alle betrokkenen. Samenwerkingsverbanden en artsen wijzen in dit kader op het belang van regie en monitoring: *'Als je na een groot overleg uit elkaar gaat en niemand voert de regie, dan zie je dat het stagneert.'* Met betrekking tot het proces wordt ook aangedragen dat er landelijk geen eenduidigheid in de aanpak van vrijstellingen 5 onder a bestaat. Wellicht zouden bepaalde richtlijnen meer duidelijkheid verschaffen voor alle betrokken partijen.

Tot slot wordt aangeraden om bij psychische problematiek terughoudend te zijn met vrijstellingen 5 onder a. Hiervoor is het wel van belang dat de behandeling sneller op gang komt en dat er na afloop van de behandeling aandacht is voor nazorg en monitoring.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is gekeken naar achterliggende verklaringen voor de geconstateerde stijging van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a. Daarbij zijn niet alleen de cijfers zelf en de achtergrondkenmerken bekeken, maar is ook ingezoomd op het proces voor het verstrekken van een dergelijke vrijstelling. Tot slot is ook gekeken naar de verklaringen die gemeenten zelf aandragen voor de stijging van de vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a en de mogelijkheden die ze hanteren om de vrijstellingen terug te dringen. In dit afsluitende hoofdstuk volgen de conclusies en de aanbevelingen bij de centrale vraag:

“Hoe komt het dat het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a van de leerplichtwet in de afgelopen jaren is gestegen?”

5.2 Conclusies

De aanleiding voor dit onderzoek is de stijging van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a. De afgelopen vijf jaar is dit aantal in de leerplichttelling toegenomen met circa 2000 vrijstellingen; van bijna 3100 in 2011 naar bijna 5100 in 2015. Dit heeft onder meer geleid tot een oproep van de staatssecretaris aan leerplichtambtenaren om goed te kijken naar alternatieven voor een vrijstelling en hier en daar tot de suggestie dat leerplichtambtenaren te makkelijk met een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a zouden komen. Dit beeld roept de nodige (en soms felle) emoties op bij leerplichtambtenaren.

Vrijstelling ontstaat van rechtswege

Veruit de meeste leerplichtambtenaren die wij hebben gesproken, herkennen het beeld van (te) makkelijk afgegeven vrijstellingen niet. Dat een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van rechtswege ontstaat als ouders hierop tijdig een beroep doen, ondersteund door een verklaring van een onafhankelijke (niet zijnde de behandelende) arts, speelt hierbij ook een belangrijke rol. Leerplichtambtenaren hebben juridisch gezien geen mogelijkheden om deze vrijstellingen tegen te gaan als het beroep er eenmaal ligt. Bovendien zien leerplichtambtenaren de arts doorgaans als de deskundige waar ze weinig tegenin kunnen brengen vanwege een eigen gebrek aan medische expertise. Daar komt bij dat leerplichtambtenaren vanwege het beroepsgeheim en privacy niet altijd geïnformeerd worden over de aandoening. In hoeverre alle artsen voldoende op de hoogte zijn van onderwijsontwikkelingen om die leerbaarheid goed te beoordelen, is hierbij een vraag. Geïnterviewde artsen erkennen dat er hiaten zijn in hun kennis van het onderwijsveld en zoeken in zulke gevallen contact met deskundigen op dit gebied.

Verbeterde registratie

Als we kijken naar mogelijke verklaringen voor de stijging, is de eerste vraag of de geregistreerde stijging feitelijk wel klopt. Zo herkent een groot deel van de leerplichtorganisaties een stijging van de aantallen vrijgestelden bij de eigen gemeente niet, terwijl deze er volgens de registratie wel degelijk is. Enerzijds laat dit zien dat de administratieve cijfers blijkbaar niet altijd worden doorgezet naar de werkvloer (het zijn immers de cijfers van de organisaties zelf die deze stijging laten zien), anderzijds toont dit aan dat er mogelijk vraagtekens gezet kunnen worden bij de registratie. Dat lijkt zeker het geval. De registratie heeft in de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen en definities zijn verduidelijkt. In het onderzoek zijn we gemeenten tegengekomen die als gevolg hiervan doorlopende vrijstellingen – die ruim de helft van het totaal aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a vormen – pas recent worden doorgegeven in de leerplichttelling. Het beeld van een groeiend aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a verdient dan ook nuancering. Het gaat deels om een geregistreerde groei.

Aandacht van leerplicht

Uit het voorgaande zou makkelijk het beeld kunnen ontstaan dat de geregistreerde groei – en daarmee het punt van vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a – wordt gebagatelliseerd en het thema niet serieus wordt genomen. Dat constateren wij echter niet. Leerplichtambtenaren nemen het thema zeker serieus, zoals ook blijkt uit de hoge respons op onze enquête en de bereidwilligheid om mee te werken aan interviews en het groepsgesprek. Bovendien willen leerplichtambtenaren doorgaans voorkomen dat een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a onnodig ontstaat; het overeind houden van de schoolinschrijving is van belang voor terugkeer naar een school.

De afgelopen jaren zijn er – onder meer in het kader van passend onderwijs en vsv-beleid – vele acties ondernomen om schoolverzuim beter in beeld te krijgen en het aantal thuiszitters terug te dringen. Dit heeft ook geleid tot een toegenomen gemeentelijke aandacht voor de verzuimproblematiek. We stellen vast dat hierdoor niet alleen de registraties verbeteren, maar ook beter zicht ontstaat op de potentiële doelgroep van 5 onder a. Uit onze bestandsanalyse blijkt immers dat de stijging van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a deels samenhangt met een stijging van het aantal langdurig relatief verzuimers (thuiszitters) in het voorgaande schooljaar.

Twee verschillende groepen vrijgestelden

Het voorgaande neemt niet weg dat er in bepaalde gemeenten wel degelijk een stijging is van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a die niet alleen door toegenomen aandacht en verbeterde registratie kan worden verklaard. Op grond van de analyses op de ontvangen achtergrondkenmerken concluderen wij dat er een duidelijke groep jeugdigen is waarbij de problematiek dusdanig groot is (bijvoorbeeld meervoudige beperking) dat het volgen van onderwijs niet mogelijk lijkt. Dit betreft kinderen die veelal vanaf het begin van de leerplichtige leeftijd een vrijstelling 5 onder a krijgen en afkomstig

zijn van de medische kinderdagverblijven. In de gesprekken met leerplichtambtenaren wordt dit beeld bevestigd. De ons beschikbare gegevens maken het niet mogelijk na te gaan of deze groep groeiende is. Wel zien we dat dit niet de enige groep is die een vrijstelling ontvangt. Er is ook een grote groep 16-/17-jarigen die voor het eerst een vrijstelling ontvangt. Waar 5-jarigen die doorgaans op lichamelijke gronden ontvangen, spelen bij deze groep psychische redenen vaak een rol. Op basis van beschikbare gegevens over de nadere specificatie van de reden van de vrijstelling constateren we dat er een grote diversiteit aan aandoeningen bestaat en dat bij een op de vijf vrijgestelde jeugdigen bovendien sprake is van een combinatie van twee of meer aandoeningen.

Leerplichtambtenaren zeggen dat de groep vrijgestelden op grond van artikel 5 onder a vrij homogeen is gebleven. Wel ziet men soms een groei van vrijstellingen op psychische gronden. Zo neemt de psychische belasting van jongeren de laatste jaren toe als gevolg van een groeiende druk vanuit de maatschappij. Dit kan mogelijk een stijging van de vrijstellingen verklaren. Afgaande op gesprekken met leerplichtambtenaren en samenwerkingsverbanden roept dit de vraag op of een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a (vrijstelling van inschrijving) hiervoor de meest geëigende weg is, of dat een ziekmelding of tijdelijke vrijstelling van schoolbezoek beter past.

Wetswijzigingen sorteren nog niet het beoogde effect

Als gevolg van passend onderwijs en het invoeren van de Wet langdurige zorg (Wlz) werd een daling verwacht van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a. In de praktijk blijkt echter dat passend onderwijs nog niet overall dusdanig van de grond is gekomen dat dit ook feitelijk het geval is; het is in ontwikkeling. Ook eisen instellingen vrijstellingen om zorgbudget voor jongeren aan te kunnen wenden; iets dat met de komst van de Wlz niet meer nodig is. Blijkbaar hebben dergelijke aanpassingen meer tijd nodig om het beoogde effect te sorteren.

Preventie

Feitelijk kunnen leerplichtambtenaren alleen sturen op het al dan niet ontstaan van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a, als ze tijdig worden betrokken (voordat een beroep op vrijstelling wordt ingediend). Het komt wel voor dat een vrijstelling na een beroep niet van rechtswege ontstaat, maar dat zijn uitzonderingen. Veelal is de situatie van de jeugdige dan gewijzigd, of blijken er toch alternatieve onderwijsvormen mogelijk te zijn. Een minderheid van de leerplichtorganisaties kijkt zelf ook naar de leerbaarheid van een jeugdige. Dat een minderheid dit doet, is op zich niet vreemd, gezien het ontstaan van rechtswege. Leerplichtambtenaren kunnen meer betekenen voor de jeugdige als ze tijdig worden betrokken bij het vrijstellingsproces. Dit gaat met name op voor de jeugdigen die op latere leeftijd een beroep (willen) doen op deze vrijstelling. In overleg met scholen, ouders en samenwerkingsverband kan dan een alternatief worden gezocht. Overigens blijkt het in de praktijk vaak zo te zijn dat het oordeel van de school hierin de voornaamste rol speelt. Hoewel er verschillen zijn tussen de leerplichtorganisaties, concluderen we dat

de samenwerkingsverbanden (nog) niet heel actief worden betrokken. Veel leerplichtorganisaties werken hier momenteel aan.

Als we de bovenstaande conclusies verbinden aan de hypothesen uit de inleiding, kunnen we concluderen dat er enigszins sprake is van communicerende vaten (een lichte samenhang met langdurig relatief verzuim); dat er sprake is van verbeterde registratie; dat gewijzigde wetgeving en/of alternatieven nog onvoldoende zijn doorgedrongen tot het veld; en dat het nog te vroeg is om een effect van de getroffen maatregelen op schooljaar 2014/2015 waar te nemen (passend onderwijs is op 1 augustus 2014 ingevoerd en nog in ontwikkeling; de Wlz is op 1 januari 2015 ingevoerd en nog onvoldoende doorgedrongen tot het veld; en de (voorgenomen) maatregelen uit de Kamerbrief 'Onderwijs op een andere locatie dan de school' zijn pas eind 2015 gecommuniceerd).

5.3 Aanbevelingen

Op grond van de voorgaande conclusies en suggesties vanuit respondenten, hebben we de volgende aanbevelingen:

- Houd de ontwikkeling van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a hoog op de agenda, maar doe dit wel in gezamenlijk overleg met de betrokken partijen. Leerplichtambtenaren voelen zich niet erkend, terwijl het hun deels aan instrumenten ontbreekt om 5 onder a terug te kunnen dringen, aangezien zij weinig tot geen invloed kunnen uitoefenen op het formele ontstaan van de vrijstelling (van rechtswege, oordeel van de arts). Daarnaast hebben de ontwikkelingen die 5 onder a terug kunnen dringen tijd nodig om effect te sorteren.
- Leerplicht en samenwerkingsverbanden dienen in een vroeg stadium betrokken te zijn, zodat er naar alternatieven gekeken kan worden alvorens een beroep wordt gedaan op de vrijstelling en deze van rechtswege ontstaat. NB: de komst van de wijkteams heeft er in sommige gemeenten toe geleid dat leerplicht pas aan het eind van het proces in beeld komt.
- Borg onderwijsdeskundigheid bij de artsen die de leerbaarheid van jeugdigen moeten beoordelen, bijvoorbeeld door onderwijsconsulenten, orthopedagogen of samenwerkingsverbanden mee te laten kijken.
- Er is een groep jeugdigen die een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a krijgt, terwijl alternatieven in de schoolgang wel mogelijk zijn. Het mogelijk maken van dergelijke maatwerktrajecten vraagt een betere samenwerking in de keten en ontschotting van onderwijs en zorg.
- Versterk de kennisbasis bij leerplichtambtenaren als het gaat om de relevante wet- en regelgeving en alternatieven voor de vrijstelling 5 onder a. Dan hebben we het niet alleen over schoolbezoek, maar ook over mogelijkheden om jeugdigen tijdelijk vrij te stellen (bv. via een ziekmelding). Daarnaast lijkt het ons goed dat de artikel 25-tellingen niet puur een administratieve handeling zijn, maar benut worden om intern ontwikke-

lingen te bespreken en te duiden. We hebben geen aanwijzingen of en hoe dit nu gebeurt. Wel zien we dat een deel van de leerplichtambtenaren de cijfers niet herkent.

- Versterk de differentiatievaardigheden van onderwijspersoneel en aanbod van alternatieven om het onderwijs meer toegerust te laten zijn om jeugdigen binnen te houden.
- Bekijk goed in hoeverre de positie van de arts daadwerkelijk onafhankelijk is, dat wil zeggen niet zijnde de behandelend arts. Dit geldt ook voor jeugdigen die reeds in beeld zijn van de GGD. Wellicht kan een systeem van keuringsartsen worden overwogen?
- Ga kritisch om met het afgeven van een doorlopende vrijstelling. Zet zo veel mogelijk in op tijdelijke vrijstellingen (in acht genomen dat de belasting voor ouders bij schrijnende situaties niet toeneemt) en waarborg dat de jeugdige in beeld blijft (bij het zorgnetwerk) en zijn of haar ontwikkeling gevolgd wordt. De ontwikkelingen op gebied van passend onderwijs gaan verder. Niet altijd is vooraf te overzien hoe een kind zich ontwikkelt. Voor besluitvorming over eventuele terugkeer in onderwijs moet vervolgens (nauwer) worden samengewerkt tussen leerplicht, samenwerkingsverbanden/scholen en medische kinderdagverblijven/kinderdagcentra.
- Breng meer uniformiteit aan in het beoordelen van de aanvragen voor 5 onder a (bijvoorbeeld één loket/persoon, eenduidige afspraken, onderlinge discussie, duidelijke regievoering).

Kijkend naar de aanbevelingen, merken we tot slot op dat het gezien de problematiek van 5 onder a (onder andere meer psychische belasting, verschil in afhandeling, onafhankelijkheid van de arts), interessant kan zijn naar Arbo- en verzuimwetgeving voor werkenden te kijken. Die is gericht op een reële belasting en snelle re-integratie, werkt met keuringsartsen en stelt normen voor hetgeen we van werknemers en werkgevers mogen verwachten. Zouden we met die blik naar het voorliggende vraagstuk kijken, zou dat tot vooralsnog onvermoede verbeter suggesties kunnen leiden.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
Tabellen bij hoofdstuk 1
Tabel B1.1 Respons enquête naar regio

	Respons (N)	Populatie (N)	Respons (%)
Noord	34	41	83%
Oost	50	64	78%
Zuid	76	86	88%
West	43	50	86%
<i>Totaal</i>	<i>203</i>	<i>241</i>	<i>84%</i>

Tabel B1.2 Respons enquête naar aantal leerplichtigen in 2015

	Respons (N)	Populatie (N)	Respons (%)
Tot 2500	20	25	80%
2500-5000	60	71	85%
5000-7500	48	56	86%
7500 of meer	75	89	84%
<i>Totaal</i>	<i>203</i>	<i>241</i>	<i>84%</i>

Tabel B1.3 Respons enquête naar ontwikkeling aantal vrijstellingen 5 onder a tussen 2013/2014 en 2015/2015

	Respons (N)	Populatie (N)	Respons (%)
Gedaald: meer dan -25%	46	52	88%
Gedaald: -25% tot 0%	22	26	85%
Gelijk gebleven 0%	17	23	74%
Gestegen: 0% tot 25%	22	23	96%
Gestegen: 25% tot 75%	43	48	90%
Gestegen: meer dan 75%	37	49	76%
<i>Totaal</i>	<i>203</i>	<i>241</i>	<i>84%</i>

Tabellen bij hoofdstuk 2
Tabel B0.1 Nadere toelichting reden vrijstelling (N=847)*

	Enkel- voudig	Meer- voudig	totaal
Ontwikkelingsachterstand	18%	25%	19%
ASS/autisme/Asperger/PPD-NOS/Gilles de la Tourette	11%	37%	17%
Meervoudig gehandicapt	16%	13%	15%
Verstandelijk/geestelijk	9%	23%	12%
Syndroom/stoornis/chromosale afwijking/neurologische afwijking	8%	15%	9%
Psychiatrisch/psychotisch/depressief/trauma/PTSS/suïcidaal/vastgelopen/overvraagd/burn-out/verslaving	5%	17%	7%
Lichamelijke beperking/handicap, gezondheidsproblemen/chronisch ziek/bepaalde ziekte/ongeluk	5%	11%	6%
Syndroom van Down	5%	7%	6%
Gedragsproblematiek	3%	13%	5%
Geen passend onderwijsaanbod/nog niet schoolrijp/hogst haalbare is bereikt/niet leerbaar	6%	3%	5%
Angst/paniek/conversiestoornis	3%	7%	4%
Complexe problematiek / ernstig beperkt (niet nader gedefinieerd)	3%	1%	3%
Epilepsie	1%	7%	2%
Rolstoelafhankelijk/niet mobiel/bedlegerig	2%	3%	2%
ADHD/ADD/hyperactief/concentratie	0%	8%	2%
Spraak/taalproblemen	0%	6%	2%
Zwakbegaafd/laag IQ	1%	6%	2%
Hoogbegaafd	1%	4%	2%
Doof/gehoorproblemen	0%	7%	2%
Blind/slechtziend	0%	7%	2%
Uithuisplaatsing/beschermd wonen	1%	2%	1%
Hersenafwijking/letsel	1%	1%	1%
Hechtingsproblematiek	0%	2%	1%
Moeilijke thuis-/gezinssituatie	0%	1%	1%
Niet te handhaven/antisociaal gedrag	1%	1%	1%
Overig**	1%	0%	1%
Totaal (n)	666	181	847

* Van 2764 jongeren hebben wij geen nadere specificatie ontvangen.

** Bij overig is genoemd: zwangerschap, transgenderproces, beide ouders overleden, in bewaringstelling, werk familiebedrijf en uitstroomprofiel arbeid.

BIJLAGE 3
Tabellen bij hoofdstuk 3
Tabel B3.1 Zijn binnen uw organisatie, naast de bestaande regelgeving vanuit de Leerplichtwet, procedures vastgelegd voor vrijstellingen artikel 5 onder a? x aantal leerplichtigen 2015*

	<2500	2500-5000	5000-7500	>7500	Totaal
Ja	35%	40%	25%	57%	42%
Nee	60%	58%	71%	43%	56%
Weet niet	5%	2%	4%	0%	2%
<i>N</i>	20	60	48	75	203

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).

Tabel B3.2 Wordt er binnen uw organisatie gebruik gemaakt van standaard-verklaringen voor artsen/pedagogen/psychologen wat betreft vrijstellingen artikel 5 onder a? x aantal leerplichtigen 2015*

	<2500	2500-5000	5000-7500	>7500	Totaal
Ja	20%	45%	50%	59%	49%
Nee	80%	52%	48%	41%	50%
Weet niet	0%	3%	2%	0%	2%
<i>N</i>	20	60	48	75	203

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).

Tabel B3.3 Hoeveel procent -naar schatting- van het aantal beroepen op vrijstellingen artikel 5 onder a is in het afgelopen schooljaar (2015-2016) toegekend/heeft het geleid tot een vrijstelling?

	<i>N</i>	%
0%	6	3%
1-49%	3	1%
50-79%	9	4%
80-94%	28	14%
95-99%	29	14%
100%	92	45%
Weet niet	36	18%
<i>Totaal</i>	203	100%

Tabel B3.4 Bij -naar schatting- hoeveel van de afgegeven vrijstellingen artikel 5 onder a acht u nader onderzoek naar de leerbaarheid wenselijk? M.a.w. in hoeveel van de vrijgestelde gevallen twijfelt u of een jeugdige niet meer leerbaar is?

	<i>N</i>	%
0%	74	37%
1-19%	38	19%
20-49%	24	12%
50-99%	14	7%
100%	3	2%
Weet niet	50	25%
<i>Totaal</i>	203	100%

Tabel B3.5 U geeft aan dat het wel eens voor is gekomen dat bij een beroep op artikel 5 onder a, waarvoor goedkeuring was van een onafhankelijk arts/pedagoog/psycholoog, alsnog geen vrijstelling ontstond. Wat waren hier de redenen voor? *Meerdere antwoorden mogelijk (N=26)**

	N	%
De situatie van de jeugdige veranderde	9	35%
Er waren binnen het onderwijs voldoende mogelijkheden om passende scholing te bieden	13	50%
Het beroep was niet tijdig aangevraagd	-	-
Anders	10	38%
Weet niet	-	-

* Deze vraag is enkel gesteld aan degenen die aangaven dat het weleens is voorgekomen.

Tabel B3.6 Is het wel eens voorgekomen dat een beroep op vrijstelling artikel 5 onder a, waarvoor goedkeuring was van een onafhankelijk arts/pedagoog/psycholoog, alsnog niet ontstond x aantal leerplichtigen 2015*

	<2500	2500-5000	5000-7500	>7500	Totaal
Ja	5%	12%	6%	20%	1%
Nee	80%	83%	90%	71%	13%
Weet niet	10%	5%	4%	9%	80%
Onbekend	5%	0%	0%	0%	7%
N	20	60	48	75	203

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).

BIJLAGE 4
Tabellen bij hoofdstuk 4

Tabel B4.1 Biedt actuele wet- en regelgeving volgens u(w organisatie) voldoende ruimte voor het bieden van maatwerk aan individuele gevallen waarbij beroep is gedaan op een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a? x aantal leerplichtigen 2015*

	<2500	2500-5000	5000-7500	>7500	Totaal
Ja, voldoende ruimte	40%	38%	48%	35%	39%
Nee, onvoldoende ruimte	20%	42%	40%	48%	41%
Nee, anders	10%	2%	2%	15%	7%
Weet niet	30%	18%	10%	3%	12%
<i>N</i>	20	60	48	75	203

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).

Regioplan

Jollemanhof 18

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl