



Toezicht naleving Leerplichtwet door scholen

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Heidi Witteman-van Leenen
Jacob van der Wel
Fatima Arrahmani
Jos Lubberman (projectleider)

Amsterdam, 23 november 2017
Publicatienr. 17087
OND1362179

© 2017 Regioplan, in opdracht van ministerie van OCW

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 vervoelvoudigd, 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.

Inhoudsopgave

0 Samenvatting en conclusies	1
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doel en onderzoeksvragen	11
1.3 Onderzoeksopzet	13
1.4 Leeswijzer	16
2 Inrichting toezicht naleving Leerplichtwet	19
2.1 Toezichtkader	19
2.2 Programmatisch handhaven in po, (v)so en vo	19
2.3 Regulier toezicht in het mbo	22
2.4 Signaalfunctie	23
2.5 Samenwerkingsovereenkomsten	25
3 Naleving van de Leerplichtwet	29
3.1 Huidige verzuimaanpak	29
3.2 De ontwikkeling van de verzuimaanpak	34
4 Toezicht op de naleving	39
4.1 Toezicht op de naleving van de Leerplichtwet	39
4.2 Programmatisch handhaven en regulier toezicht	41
4.3 Signaalfunctie	42
4.4 Samenwerkingsovereenkomsten	44
4.5 De rol van de leerplichtorganisaties	47
5 Gevolgen van het toezicht op de naleving	51
5.1 Bijdrage van toezicht op naleving Leerplichtwet	51
5.2 Effecten van afgeven signalen	53
5.3 Effecten van de samenwerkingsovereenkomst	54
Bijlage 1 - Representativiteit	57
Bijlage 2 - Casestudies	59
Bijlage 3 - Juridisch kader	61
Bijlage 4 - Tabellen	62

Samenvatting en conclusies

0

0 Samenvatting en conclusies

Aanleiding

In de Leerplichtwet 1969 is onder meer geregeld dat scholen verplicht zijn ongeoorloofd verzuim te melden aan de gemeente. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen, moeten scholen een deugdelijke verzuimregistratie bijhouden. Voor het melden van verzuim is bij DUO het digitale Verzuimloket ingericht. Het hoofd van de school is verantwoordelijk voor het voeren van een deugdelijke verzuimadministratie en het melden van dit verzuim bij het Verzuimloket. Om tot een betere naleving van de Leerplichtwet door de schoolhoofden te komen, is het toezicht hierop in 2012 wettelijk overgegaan van de gemeente naar de Inspectie van het Onderwijs. Een aantal gemeenten heeft toen met de Inspectie een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin afspraken werden gemaakt over de taakverdeling.¹ OCW heeft RegioPlan gevraagd te onderzoeken hoe het anno 2107 gesteld is met het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen en mbo-instellingen.

Doel en onderzoeksopzet

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe functioneerde het Inspectietoezicht in de sectoren po, (v)so, vo en mbo gedurende de schooljaren 2014/2015 tot en met 2016/2017?

Onderzoeksopzet

Het onderzoek hebben we opgedeeld in verschillende onderdelen:

- deskresearch;
- interviews met sleutelinformanten (inspecteurs, directeur-bestuurder Ingrado, beleidsadviseurs VNG, PO-Raad, VO-raad en MBO Raad);
- enquêtes ingevuld door 149 leerplichtorganisaties (64%, 67% van de gemeenten), 203 po-scholen (34%), 185 vo-scholen (46%) en 142 contactpersonen verzuim mbo (19%, 48 instellingen);
- tien casestudies met school, leerplicht en Inspectie (3 po; 2 (v)so; 3 vo; 2 mbo).

Op basis van de resultaten van een kortlopend non-responsonderzoek onder scholen en mbo-instellingen concluderen we dat er geen sprake was van non-respons onder specifieke scholen.

Resultaten

1. Programmatisch handhaven in po, (v)so en vo

Met ingang van het schooljaar 2015/2016 is het toezicht op naleving van de Leerplichtwet ook in het po, (v)so en vo ingebed in het reguliere toezicht. In deze drie sectoren heeft de Inspectie nalevingsonderzoeken uitgevoerd. Tijdens de nalevingsonderzoeken in het po en het (v)so is gekeken naar:

- de verzuimadministratie;
- de melding van ongeoorloofd verzuim;
- de afhandeling van verlofaanvragen;
- communicatie van het verzuimbeleid in de schoolgids.

In het vo is er bovendien gekeken naar verzuim onder niet-leerplichtige leerlingen van 18-23 jaar.

In 2015/2016 en 2016/2017 voldeden 14 van de 52 bezochte scholen in het po volgens de Inspectie niet aan de maatstaven, in het (v)so voldeden in deze periode 18 van de 26 scholen niet en in het vo zijn drie van de 28 bezochte scholen als onvoldoende beoordeeld. Verhoudingsgewijs zijn er in het (v)so dus veel scholen waar de Inspectie de naleving van de leerplicht als onvoldoende heeft beoordeeld.

Onvolkomenheden zaten er met name in de verzuimadministratie, de melding van verzuim en de toekenning van verlof. Verder stelde de Inspectie vast dat, ook bij scholen die ze verder als voldoende beoordelen, de communicatie met ouders en leerlingen voor verbetering vatbaar was. Scholen die niet voldeden, zijn nog een tweede keer bezocht. Scholen die tijdens dat bezoek nog steeds als onvoldoende beoordeeld werden, zijn nog een derde keer bezocht door de Inspectie. Een groot deel van de scholen heeft de aanpak tussen het eerste en tweede bezoek dusdanig aangepast, dat de Inspectie constateerde dat de naleving in orde was en een derde bezoek niet nodig was.

¹ Deze samenwerkingsovereenkomsten zijn in april 2016 na een gerechtelijke uitspraak stilgelegd en in oktober 2017 door de Inspectie ontbonden.

Uit een evaluatie van de Inspectie bleek dat scholen het bezoek van de Inspectie doorgaans als zinvol ervaren, al is het maar omdat het belang van naleving van de Leerplichtwet de aandacht kreeg die het verdient. Tijdens de casestudies beaamden scholen die door de Inspectie zijn bezocht dit, al plaatsten enkele individuele scholen ook een kanttekening.

Bijna driekwart van de po-scholen en bijna de helft van de vo-scholen zegt het verplicht stellen van het Verzuimloket geen invloed heeft gehad. Als er al iets wordt opgemerkt, is dat men beter zicht heeft op de aan- en afwezigheid van leerlingen en dat (in het vo) meer verzuim wordt gemeld. Leerplichtorganisaties hebben vaker de indruk dat het verplichte Verzuimloket wel invloed heeft gehad dan scholen.

2. Signaalfunctie van leerplichtambtenaren (alle onderwijssectoren)

Als de leerplichtambtenaar vaststelt dat een school of instelling de Leerplichtwet niet of onvoldoende naleeft, kan leerplicht daarover een signaal afgeven bij de Signalenbox van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie beoordeelt deze en bepaalt vervolgens wat en wanneer zij iets doet met deze signalen. Mocht het onderzoek door de Inspectie daar aanleiding toe geven, dan kan de Inspectie een bestuurlijke boete uitdelen. De Signalenbox biedt leerplichtambtenaren daarnaast gelegenheid om vragen te stellen aan de Inspectie over de naleving van de wet.

De respondenten zijn in ruime meerderheid op de hoogte van de signaalfunctie. Om meer aandacht te genereren voor de signaalfunctie heeft de Inspectie in samenwerking met Ingrado een aantal regionale bijeenkomsten georganiseerd over de Signalenbox en de samenwerkingsovereenkomsten. Hoewel er respondenten zijn die de signaalfunctie niet kennen, is dat niet de voornaamste reden dat er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de Signalenbox. Leerplichtambtenaren geven er de voorkeur aan om eerst te proberen eruit te komen met de school (en slagen daar in hun beleving schijnbaar doorgaans in).

In de periode van september 2015 tot en met juli 2017 zijn er 180 meldingen binnengekomen bij de Inspectie. Dat is gemiddeld 7,5 per maand. Bijna een derde van de meldingen gaat over naleving in het vo.

Acht van de 180 meldingen betroffen een signaal (geadministreerd als klacht). Deze signalen gaan over onterechte toekenningen van verlof en een ontoereikende aanpak van verzuim. Drie keer is het signaal door de Inspectie doorgestuurd naar de inspecteurs die het toezicht op de betreffende school uitvoeren; drie keer was het signaal aanleiding voor een bezoek aan de school of het bestuur; twee keer is aanvullende informatie opgevraagd bij leerplicht, bestuur of school.

Leerplichtambtenaren hebben weinig zicht op het vervolg dat de Inspectie geeft aan hun melding. Als ze al een effect zien van een vervolgactie door de Inspectie dan is dat een toegenomen bewustzijn bij de school, meer contact met de school, meer meldingen vanuit de school en een betere registratie van verzuim. Dit is overigens wel het beoogde effect van het toezicht.

Onder de responderende scholen zijn er weinig die ervaring hebben met een melding over hun school. Uit gesprekken met schoolleiders en verzuimcoördinatoren maken we op dat ze begrijpen dat deze functie nodig kan zijn, al heeft hun school er zelf niet mee te maken gehad.

3. Samenwerkingsovereenkomsten Inspectie – gemeenten (alle onderwijssectoren)

Met het overgaan van het toezicht op naleving van de Leerplichtwet naar de Inspectie in 2012, heeft een aantal gemeenten een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met de Inspectie, waarbij de gemeente voor de Inspectie de nalevingsonderzoeken uitvoert. Ruim vijftig gemeenten hebben een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie afgesloten. Deze gemeenten concentreren zich in drie gebieden:

- de G4 en een aantal aangrenzende gemeenten (in de Randstad);
- Zuid-Limburg;
- Leeuwarden.

In deze gemeenten neemt leerplicht een deel van het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet van de Inspectie over door scholen in de gemeente te bezoeken en na te gaan of de school de naleving van

de wet op orde heeft. Leerplicht kijkt daarbij naar dezelfde onderdelen als de Inspectie tijdens haar nalevingsonderzoek. De accenten die worden gelegd, kunnen verschillen.

Een klein aantal respondenten van de leerplichtorganisaties werkt in een gemeente met een samenwerkingsovereenkomst. In meerderheid zijn ze positief over de samenwerkingsovereenkomst. Van de elf respondenten menen er negen dat de gemeente de samenwerkingsovereenkomst zal voortzetten wanneer de wettelijk basis daarvoor is gelegd.

Scholen en instellingen die na drie onderzoeken door leerplicht nog niet voldoen aan de naleving kunnen door leerplicht worden gemeld bij de Inspectie (via de Signalenbox). De Inspectie vat dergelijke meldingen op als een urgent signaal en start het officiële toezicht en handhavingstraject. Naar aanleiding van deze meldingen heeft de Inspectie vanaf 2014/2015 negen bestuurlijke boetes opgelegd aan scholen en mbo-instellingen.

In mei 2016 oordeelde de rechter dat leerplichtambtenaren niet bevoegd zijn om voor de Inspectie onderzoeken naar het registreren en het melden van ongeoorloofd verzuim op scholen uit te voeren. Daarom zijn de onderzoeken door samenwerkingsgemeenten medio 2016 stopgezet. Omdat de gemeenten door de uitspraak van de rechter geen onderzoek bij scholen meer konden uitvoeren, was een van de afspraken ter overbrugging van de periode tot de voorgenomen wetwijziging dat de Inspectie de openstaande onderzoeken zou oppakken die de samenwerkingsgemeenten als het urgentst zagen. Een voorwaarde hiervoor was dat de gemeente bij de betreffende school al twee keer onderzoek had gedaan en daarbij beide keren tot het oordeel kwam.

Een aantal samenwerkingsgemeenten heeft van deze gelegenheid gebruikgemaakt en hun urgentste casussen bij de Inspectie gemeld. De Inspectie heeft bij de betreffende scholen/instellingen in de eerste helft van 2017 een specifiek onderzoek uitgevoerd naar naleving van de Leerplichtwet. Het betrof in totaal twaalf onderzoeken in de sectoren po, (v)so, vo en mbo. Bij negen scholen/instellingen (2 (v)so, 5 vo, 2 mbo) werd onderzoek gedaan naar de registratie en melding van ongeoorloofd verzuim; bij drie scholen (2 po, 1 vo) naar de verlofverlening van geregeld schoolbezoek. Bij meer dan de helft van de onderzochte scholen/instellingen was het oordeel wederom dat de naleving onvoldoende is. De onderzoeken naar herstel zullen in 2018 worden uitgevoerd.

De besturen van scholen in gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst zijn hiervan per brief op de hoogte gesteld. Desondanks zijn veel scholen zich er niet van bewust dat er hun gemeente een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie is aangegaan.

Onder de respondenten uit het onderwijs is er een beperkt aantal waarvan de school door leerplicht is bezocht in het kader van het toezicht op de naleving van de leerplichtwet. De meeste van deze scholen en instellingen menen dat de (nalevings)onderzoeken naar behoren zijn verlopen. Desondanks zijn er in het vo en het mbo respondenten die niet tevreden zijn, bijvoorbeeld omdat er in het onderzoek te veel wordt ingezoomd op details. Ook leerplichtambtenaren uit gemeenten met samenwerkingsovereenkomst merken dat het enthousiasme over toezicht door de gemeente onder de scholen verschilt.

Ook tijdens de al genoemde regionale bijeenkomsten die de Inspectie samen met Ingrado heeft georganiseerd voor leerplichtambtenaren is aandacht besteed aan de samenwerkingsovereenkomsten. Uit de gesprekken tijdens de cases en uit de vragenlijst onder leerplichtorganisaties kunnen we opmaken dat er gemeenten zijn die er bewust voor kiezen om geen samenwerkingsovereenkomst aan te gaan. Het belangrijkste argument is dat ze het sterker vinden als het toezicht in handen blijft van de Inspectie. Leerplicht kan zich dan meer richten op de samenwerking met de scholen (en handhaving van zaken als ongeoorloofd verlof).

Van de respondenten van gemeenten met samenwerkingsovereenkomst verwacht de meerderheid dat hun gemeente in de toekomst, als de mogelijkheid wettelijk verankerd is, opnieuw een overeenkomst met de Inspectie aangaat. Van de respondenten uit gemeenten zonder overeenkomst denkt ruim een derde dat hun gemeente in de toekomst (waarschijnlijk) een overeenkomst met de Inspectie aangaat.

Een vijfde van deze respondenten verwacht dat hun gemeente dat niet zal doen en ruim veertig procent van deze respondenten weet niet wat hun gemeente zal doen.

Bij de uitvoering van de afspraken met de Inspectie ervaren leerplichtambtenaren verschillende aandachtspunten. Hierbij gaat het om punten als:

- zorg voor voldoende bezetting van leerplicht (druk op de uitvoering)
- houd de functies toezichthouder en partner gescheiden (door ze door verschillende personen uit te laten voeren).
- zorg dat de weerstand onder scholen wordt weggenomen.

In zijn algemeenheid menen de gemeenten dat de naleving van de Leerplichtwet in de gemeente is verbeterd door de betrokkenheid van de gemeente bij het toezicht op de naleving van de wet. Het werkt dat ze er 'bovenop' zitten. De indruk onder leerplichtambtenaren is dat de aandacht van de scholen voor de naleving van de Leerplichtwet verslapt als de scholen niet regelmatig worden gecontroleerd. Zowel leerplichtambtenaren als scholen zijn positief over de korte lijnen tussen leerplicht en onderwijs.

4. Regulier toezicht in het mbo

Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet is in het mbo sinds 2012 onderdeel van het reguliere toezicht. Het is de afgelopen jaren ingebed in het onderzoek naar de Staat van de Instelling/stelselonderzoek. De naleving van de Leerplichtwet valt onder de wettelijke vereisten. Bij de onderzoeken in het mbo is bij een steekproef van opleidingen gekeken naar de volgende onderdelen:

- het verzuimbeleid;
- de communicatie over het verzuimbeleid in de onderwijsovereenkomst;
- de verzuimadministratie;
- melding van ongeoorloofd verzuim onder leer- en kwalificatieplichtige leerlingen;
- melding van ongeoorloofd verzuim onder niet-leerplichtige leerlingen van 18 tot 23 jaar.

In de afgelopen drie schooljaren (2014/2015, 2015/2016 en 2016/2017) zijn er in het mbo in totaal 108 nalevingsonderzoeken uitgevoerd, waarvan 87 opleidingen (81%) als voldoende werden beoordeeld en 14 opleidingen (12%) als onvoldoende. Van zeven bezoeken is het resultaat nog niet bekend. Van de acht vervolgonderzoeken die inmiddels zijn uitgevoerd, zijn er zes voldoende en twee onvoldoende. Bij deze twee instellingen is een tweede vervolgonderzoek afgelegd met een positieve uitkomst. De onderzoeken waren geen aanleiding voor het opleggen van bestuurlijke boete.

Bij de instellingen waarbij de Inspectie oordeelt dat de naleving van de Leerplichtwet onvoldoende is, gaat om het niet volgen van de verzuimprocedure, een ondeugdelijke verzuimregistratie of het niet voldoen aan de meldingsplicht (deels door gebreken in registratie), vaak in combinatie.

Respondenten van mbo-instellingen waar de Inspectie naar de naleving van de Leerplichtwet heeft gekeken, beoordelen het toezicht in ruime meerderheid als voldoende of goed. Veel respondenten ervaren het huidige toezicht als een verbetering ten opzichte van twee jaar geleden.

Ook de leerplichtambtenaren zijn in ruime meerderheid van mening dat de naleving van de Leerplichtwet in het mbo voldoende of goed is. Van de respondenten uit het mbo meent ruim zeventig procent dat de huidige verzuimregistratie (veel) beter op orde is dan in het schooljaar 2014/2015.

5. Bijdragen van de gekozen toezichtsvorm aan betere naleving van de Leerplichtwet

Hierboven zijn een aantal verschillende vormen van toezicht en de effecten daarvan beschreven. Hieronder bespreken we de mate waarin het toezicht heeft bijgedragen aan een (veel) betere naleving van de Leerplichtwet door scholen voor de volgende wettelijke verplichtingen:

- goede verzuimadministratie door scholen;
- verzuim wordt tijdig geconstateerd en gemeld door scholen aan de gemeente;
- verlof wordt op de juiste wijze verleend door de hoofden;
- leerlingen worden volgens de regels in- en uitgeschreven.

Figuur 0.1 geeft inzicht in de opbrengst van het geheel aan toezicht dat heeft plaatsgevonden volgens de verschillende respondentengroepen.

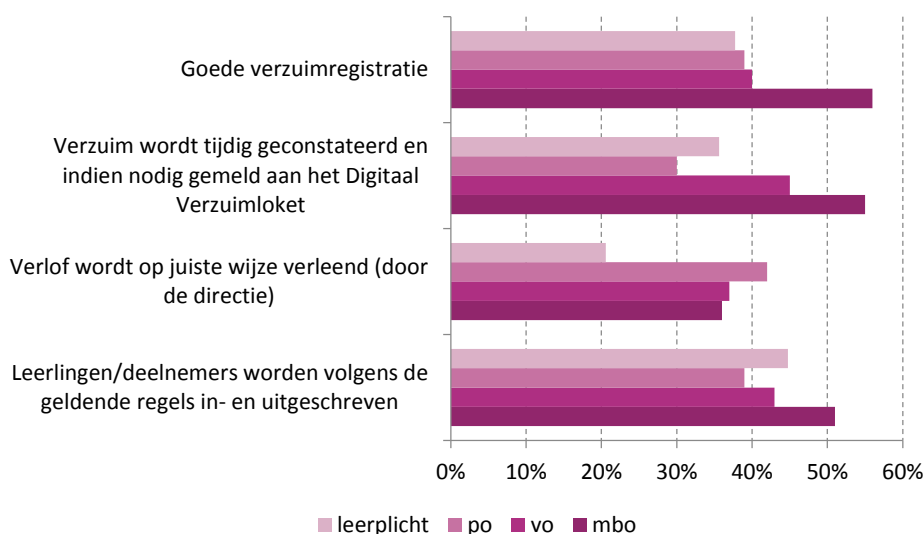
Ongeveer 40 procent van de respondenten van leerplichtorganisaties, po- en vo-scholen meent dat het toezicht (heel) veel bijdraagt aan een goede verzuimadministratie door scholen. Binnen het mbo is men daarvan in nog sterkere mate overtuigd: 56 procent van deze respondenten vindt dat het toezicht (heel) veel bijdraagt aan een goede verzuimregistratie. Het percentage respondenten dat denkt dat het toezicht *niet* heeft bijgedragen op dit aspect is relatief groot in het po (22%). Onder de leerplichtorganisaties, vo en mbo liggen die percentages (ruim) onder de tien procent.

Tijdige constatering van verzuim en melding (aan het Digitaal Verzuimloket) wordt volgens 56 procent van de respondenten uit het mbo (heel) veel beter nageleefd door het toezicht. In het vo ligt dat percentage op 45 procent, in het po op 30 procent. Van de leerplichtorganisaties ziet 36 procent dat het toezicht daartoe (veel) bijdraagt. Opnieuw is het percentage respondenten dat gelooft dat het toezicht niet daaraan bijdraagt met 22 procent het hoogst in het po. Bij de andere respondenten ligt dat percentage opnieuw ruim onder de tien procent.

Over de wijze waarop verlof wordt verleend door de directie zijn de respondenten uit het po het positiefst over de bijdrage van het toezicht: 42 procent meent dat toezicht (heel) veel bijdraagt aan een betere naleving. Tegelijkertijd meent een kwart van de respondenten uit het po dat toezicht daar niet aan bijdraagt. Respondenten uit het vo en het mbo zijn wat minder stellig over de bijdrage; respectievelijk 37 en 36 procent gelooft dat het toezicht (heel) heeft bijgedragen aan de juiste naleving van dit aspect. Dat geldt ook, in nog wat sterkere mate, voor de leerplichtorganisaties waarvan slechts 21 procent meent dat het toezicht hier (heel) veel aan heeft bijgedragen.

Het in- en uitschrijven van leerlingen volgens de geldende regels is volgens meer dan de helft van de respondenten uit het mbo (51%) sterk verbeterd door het toezicht. Binnen het vo vindt 43 procent van de respondenten dit en binnen het po 39 procent. Van de respondenten van de leerplichtorganisaties vindt 45 procent dat het toezicht (heel) veel heeft bijgedragen aan een betere naleving hiervan. Opnieuw is er een grote groep respondenten in het po die meent dat het toezicht hieraan niet heeft bijgedragen (32%). In de beide andere sectoren zijn die percentages opnieuw veel lager (respectievelijk 15% in het vo en 4% in het mbo).

Figuur 0.1 Toezicht draagt (heel) veel bij aan de naleving door scholen van de volgende wettelijke verplichtingen



Bron: enquête scholen en mbo-instellingen en enquête leerplichtorganisaties

Tijdens de cases wijzen zowel Inspectie als leerplichtambtenaren erop dat het noodzakelijk is om de scholen af en toe te bezoeken om na te gaan of de verzuimaanpak (nog) op orde is. De mate waarin respondenten uit het onderwijs onderschrijven dat toezicht bijdraagt aan de naleving bevestigt deze noodzaak.

Hoe heeft de naleving zich, in zijn algemeenheid, ontwikkeld sinds het schooljaar 2014/2015 volgens de betrokkenen? Zeventig procent van de respondenten uit het vo en mbo meent dat de huidige verzuimregistratie (veel) beter is dan in het schooljaar 2014/2015 (tabel 0.1). In het po zijn respondenten wat minder overtuigd. Ook als we spreken over de huidige stand van de verzuimmeldingen zijn respondenten uit het vo en, nog in sterkere mate, uit het mbo positiever over de ontwikkeling dan de respondenten uit het po.

Ook respondenten van leerplichtorganisaties zijn wat positiever over de ontwikkelingen in het vo en mbo sinds schooljaar 2014/2015: meer dan de helft meent dat de naleving (veel) beter is geworden. Voor het po en (v)so is dat wat minder, waarbij de percentages van leerplichtorganisaties wel wat dichterbij liggen bij wat de respondenten uit het po er zelf van vinden. Slechts een hele kleine minderheid van de respondenten (niet zichtbaar in deze tabel) denkt dat de naleving in de sectoren achteruit is gegaan.

Tabel 0.1 Oordeel over de naleving van de Leerplichtwet in vergelijking met schooljaar 2014/2015

Volgens scholen en instellingen zelf	po	*	vo	mbo
Huidige verzuimregistratie is (veel) beter dan in schooljaar 2014/2015	43%		70%	70%
Huidige verzuimmelding is (veel) beter dan in schooljaar 2014/2015**	22%		56%	67%
Volgens leerplichtorganisaties	po	(v)so	vo	mbo
Naleving van de Leerplichtwet (verzuimregistratie en melding) is (veel) beter dan in schooljaar 2014/2015	45%	44%	56%	56%

Bron: enquête scholen en mbo-instellingen en enquête leerplichtorganisaties

* Bij de vragenlijst voor scholen en mbo-instellingen kan het po niet verder worden uitgesplitst naar regulier po en (v)so.

** Relatief veel respondenten uit het po (32%) kozen hier voor het antwoord 'Weet niet'.

Conclusies

In dit onderzoek is gekeken naar de verschillende vormen die ingezet worden om het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet uit te oefenen. Hieronder zetten we de belangrijkste conclusies per toezichtsvorm uiteen.

Programmatisch handhaven

- Sinds 2015/2016 heeft de Inspectie in het po, (v)so en vo met programmatisch handhaven onderzocht in hoeverre scholen voldoen aan de Leerplichtwet. Inmiddels heeft de Inspectie bij ruim honderd scholen een nalevingsonderzoek uitgevoerd.
- Met name in het (v)so waren er relatief veel scholen die volgens de Inspectie in gebreke bleven. In het po en, vooral, in het vo was hiervan veel minder vaak sprake.
- Bij scholen die niet voldoen, is de verzuimadministratie, de melding van verzuim of de toekenning van verlof (of een combinatie hiervan) onvoldoende.
- Tijdens een tweede bezoek aan scholen die tijdens een eerste bezoek als onvoldoende zijn beoordeeld, blijkt doorgaans dat deze scholen de naleving nu wel op orde hebben.
- Scholen ervaren het bezoek van de Inspectie doorgaans als zinvol.

Signaalfunctie

- 85 procent van de respondenten van leerplichtorganisaties is enigszins of goed bekend met de Signalenbox.
- Leerplichtorganisaties brengen desondanks relatief weinig signalen in bij de Signalenbox. Ze geven er de voorkeur aan om de school zelf aan te spreken.
- Gemiddeld doen leerplichtorganisaties zo'n 7,5 melding per maand. De meeste meldingen betreffen een vraag. Slechts acht van de 180 meldingen was een signaal.

- Signalen gaan over onterechte toekenningen van verlof en een ontoereikende aanpak van verzuim. Als ze een signaal in hebben gebracht, vinden leerplichtorganisaties dat de Inspectie weinig terugkoppelt.

Samenwerkingsovereenkomsten

- Sinds 2012 hebben ruim vijftig gemeenten in Nederland een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie afgesloten. Deze gemeenten concentreren zich in de Randstad, Zuid-Limburg en Leeuwarden.
- De meerderheid van de respondenten van de leerplichtorganisaties uit deze gemeenten is positief over de samenwerkingsovereenkomst. Ze menen dat deze vorm van toezicht een positief effect heeft op de naleving van de wet door de scholen.
- Naar aanleiding van de meldingen door leerplichtorganisaties over scholen die niet aan de naleving van de Leerplichtwet voldoen, heeft de Inspectie vanaf 2014/2015 aan negen scholen en mbo-instellingen een bestuurlijke boete opgelegd.
- Scholen weten vaak niet dat hun gemeente een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie is aangegaan, hoewel hun besturen hierover zijn ingelicht. Onder de respondenten uit het onderwijs zijn er enkele waarvan de school in deze context door leerplicht is bezocht. De meeste van deze scholen en instellingen menen dat het nalevingsonderzoek naar behoren is verlopen, al zijn er ook die kanttekeningen plaatsen. Blijkens leerplichtorganisaties uit dergelijke gemeenten zijn de scholen ook niet onverdeeld enthousiast over deze vorm van toezicht.
- Na de uitspraak van de rechter in mei 2016 dat leerplichtambtenaren niet bevoegd zijn om voor de Inspectie onderzoeken naar het registreren en melden van ongeoorloofd verzuim op scholen uit te voeren, zijn de onderzoeken door leerplichtorganisaties in de samenwerkingsgemeenten gestaakt.
- Leerplichtorganisaties uit gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst zijn doorgaans positief over de voortzetting daarvan. Een derde van de leerplichtorganisaties uit de andere gemeenten denkt dat hun gemeente in de toekomst ook voor zo'n overeenkomst zal kiezen; een vijfde van de organisaties denkt van niet en ruim veertig procent weet het nog niet.

Regulier toezicht in het mbo

- Sinds 2014/2015 heeft de Inspectie in het mbo ruim honderd nalevingsonderzoeken uitgevoerd. Bij ruim tachtig procent van deze instellingen was de naleving van de Leerplichtwet volgens de Inspectie voldoende.
- Bij instellingen waar de naleving niet voldeed, constateerde de Inspectie dat de verzuimprocedure en/of de verzuimregistratie niet in orde was of dat instelling (als gevolg daarvan) niet voldeed aan de meldingsplicht.
- Tijdens een tweede bezoek aan acht scholen die tijdens een eerste bezoek als onvoldoende zijn beoordeeld, hadden er zes de naleving nu wel op orde.
- Respondenten van mbo-instellingen en leerplichtorganisaties menen in meerderheid dat de naleving in het mbo inmiddels voldoende of goed is.

Bijdrage toezichtsvorm aan naleving

Als we nu kijken naar de bijdrage van voornoemde toezichtsvormen aan de naleving, constateren we dat veel respondenten uit het vo en mbo menen dat de naleving van de Leerplichtwet door hun school behoorlijk vooruit is gegaan sinds schooljaar 2014/2015. Voor het po geldt dat in minder sterke mate. Ook veel respondenten van leerplichtorganisaties zijn positief over de ontwikkelingen rond naleving in de verschillende sectoren, voornamelijk in vo en mbo. Wel geven leerplichtorganisaties aan dat het toezicht relatief weinig bijdraagt aan de verbetering van de naleving op het gebied van de verlening van verlof. De scholen en instellingen zijn daarover positiever.

Tot slot

Resumerend stellen we vast dat het inspectietoezicht op de naleving van de Leerplichtwet sinds 2014-2015 is verbeterd en functioneert. Het toezicht leidt tot verbetering van de naleving op de betrokken scholen en instellingen. De wijze waarop dat toezicht is vormgegeven is daarbij minder van belang. Een kanttekening is wel dat het inspectietoezicht op de naleving van de Leerplichtwet nog in de beginfase verkeert en dat lang niet iedere school of instelling hiermee te maken heeft gehad. Scholen en instellingen

gen schatten de eigen naleving van de Leerplichtwet structureel beter in dan leerplichtorganisaties en de Inspectie dat doen. Een goede samenwerking tussen leerplichtorganisaties en Inspectie (o.m. uitvoeren van toezicht, eerder melden van signalen en terugkoppelen van vervolgacties) kan bijdragen aan gericht toezicht, zodat bij deze scholen en instellingen de bewustwording toeneemt en naleving verbetert.



Inleiding



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het zonder geldige reden verzuimen van school is een grote risicofactor voor voortijdig schoolverlaten (vsv). Het goed in beeld hebben van dit ongeoorloofde verzuim is van belang om als leerplichtambtenaar tijdig in te kunnen grijpen. In de Leerplichtwet 1969 is daarom onder meer geregeld dat scholen verplicht zijn ongeoorloofd verzuim te melden aan de gemeente. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen, moeten scholen een deugdelijke verzuimregistratie bijhouden. Voor het melden van verzuim is bij DUO het digitale Verzuimloket ingericht. Het hoofd van de school is verantwoordelijk voor het voeren van een deugdelijke verzuimadministratie en het melden van dit verzuim bij het Verzuimloket.

Tot 2012 was de gemeente, i.c. de leerplichtambtenaar, verantwoordelijk voor het toezicht op het naleven van de Leerplichtwet door de schoolhoofden (po, vo en mbo). Dat toezicht door gemeenten stuitte in de praktijk op belemmeringen, zoals een gebrek aan leerplichtcapaciteit, mogelijke verstoring van de nauwe band tussen leerplichtambtenaren en scholen met een negatieve uitwerking op het terugdringen van verzuim, en juridische problemen. Om tot een betere naleving van de Leerplichtwet door de schoolhoofden te komen, is het toezicht hierop in 2012 wettelijk overgegaan naar de Inspectie van het Onderwijs. Een aantal gemeenten heeft toen met de Inspectie een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin afspraken werden gemaakt over de taakverdeling.²

Na een evaluatie in 2014, waarna een aantal acties ter versterking van het toezicht aangekondigd zijn, is door het ministerie van OCW toegezegd in 2017 opnieuw een onderzoek te laten uitvoeren. OCW heeft RegioPlan gevraagd dit te onderzoeken en in kaart te brengen hoe het anno 2107 gesteld is met het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is nagaan hoe het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet anno 2017 is georganiseerd, hoe het functioneert én wordt ervaren door gemeenten en scholen. Het betreft scholen en instellingen in het primair onderwijs (po), (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe functioneerde het Inspectietoezicht in de sectoren po, (v)so, vo en mbo gedurende de schooljaren 2014/2015 tot en met 2016/2017?

Deze hoofdvraag is verdeeld in meerdere deelvragen per toezichtsvorm. De toezichtsvormen worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

1. Programmatisch handhaven in po, vo en (v)so

- Hoe is het programmatisch handhaven vormgegeven in het po, (v)so en vo?
- Naar welke elementen van naleving van de Leerplichtwet is (per sector) gekeken in deze vorm van toezicht?
- In hoeveel gevallen (per sector) was er sprake van niet-naleving en sprongen daarbij bepaalde elementen eruit in positieve of negatieve zin?
- Hoe zagen de vervolgacties van de Inspectie eruit?
- Welk effect hadden deze acties van de Inspectie en is de naleving van de Leerplichtwet erdoor verbeterd?
- Hoe wordt deze vorm van toezicht ervaren door de betrokken scholen en gemeenten?
- Heeft het invoeren van het Verzuimloket (m.n. in het po) invloed op de naleving?

² Deze samenwerkingsovereenkomsten zijn in april 2016 na een gerechtelijke uitspraak stilgelegd en in oktober 2017 door de Inspectie ontbonden.

2. *Signaalfunctie van leerplichtambtenaren (alle onderwijssectoren)*

- a. Hoe is de signaalfunctie van leerplichtambtenaren vormgegeven? Beperkt de signaalfunctie zich tot het melden van scholen waar de Leerplichtwet vermoedelijk onvoldoende wordt nageleefd, of hebben gemeenten een eigen beleid (vorm van toezicht) ontwikkeld?
- b. In hoeverre zijn gemeenten bekend met deze signaalfunctie?
- c. Welke activiteiten zijn uitgevoerd om de signaalfunctie meer bekendheid te geven en met welk (regionaal) bereik?
- d. Heeft dit geleid tot betere bekendheid met en gebruik van de signaalfunctie door gemeenten?
- e. Welke signalen zijn er gegeven door gemeenten en tot welke vervolgacties van de Inspectie richting scholen hebben gemelde signalen geleid?
- f. Welke effect hadden deze acties en hebben ze geleid tot betere naleving van de Leerplichtwet?
- g. Hoe wordt deze vorm van toezicht ervaren door de betrokken scholen/instellingen en gemeenten?

3. *Samenwerkingsovereenkomsten Inspectie – gemeenten (alle onderwijssectoren)*

- a. Hoeveel gemeenten/regionale samenwerkingsverbanden hebben een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie en hoe zijn deze vormgegeven?
- b. Welke acties zijn ondernomen om het aantal samenwerkingsovereenkomsten te vergroten en met welk resultaat?
- c. Hoeveel rapportages over scholen die in strijd met de Leerplichtwet handelen heeft de Inspectie vanaf schooljaar 2014/2015 tot mei 2016 ontvangen van gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst?
- d. Wat doet de Inspectie met deze rapportages? Hebben de rapportages tot sancties van de Inspectie geleid? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
- e. Is de naleving van de Leerplichtwet verbeterd in de samenwerkingsgemeenten?
- f. Hoe wordt deze vorm van toezicht ervaren door de betrokken scholen/instellingen en gemeenten?
- g. Is er een verschil te constateren tussen signaleringen van gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst en gemeenten zonder een samenwerkingsovereenkomst? Zo ja, welke?
- h. Is er een verschil te constateren in (mate van) naleving van de Leerplichtwet door scholen/instellingen die onderhevig zijn aan onderzoeken door de gemeente (o.b.v. samenwerkingsovereenkomst) en scholen/instellingen waar het toezicht volledig door de Inspectie zelf wordt uitgevoerd?
- i. Zijn er elementen in de samenwerkingsconstructie die voor verbetering vatbaar zijn, met het oog op de voorgenomen wettelijke verankering?

4. *Regulier toezicht mbo*

- a. Hoe ziet het reguliere toezicht in het mbo eruit?
- b. Hoeveel instellingen/opleidingen zijn bezocht in het kader van dit toezicht?
- c. Waren er signalen van niet-naleving?
- d. Wat waren de vervolgacties van de Inspectie?
- e. Heeft dit geleid tot betere naleving van de Leerplichtwet door die instellingen/opleidingen?
- f. Hoe wordt deze vorm van toezicht ervaren door de betrokken instellingen en gemeenten?

5. *Bijdragen van de gekozen toezichtsvorm aan betere naleving van de Leerplichtwet*

In hoeverre dragen de toezichtsvormen bij aan betere naleving van de Leerplichtwet door scholen voor de volgende wettelijke verplichtingen:

- a. goede verzuimadministratie door scholen;
- b. verzuim wordt tijdig geconstateerd en gemeld door scholen aan de gemeente;
- c. verlof wordt op juiste wijze verleend door de hoofden;
- d. leerlingen worden volgens de regels in- en uitgeschreven.

1.3 Onderzoekopzet

Het onderzoek hebben we opgedeeld in verschillende onderdelen:

- deskresearch;
- interviews met sleutelinformanten;
- enquête onder gemeenten/leerplichtorganisaties;
- enquête onder scholen/instellingen;
- casestudies.

Deze onderdelen lichten we hieronder toe.

Deskresearch

We zijn gestart met een deskresearch van de meest relevante documenten en bestanden. Via de Inspectie hebben we de volgende documenten/overzichten ontvangen:

- binnengekomen signalen in de signalenbox in de jaren 2015/2016 en 2016/2017 en het vervolg dat de Inspectie aan signalen heeft gegeven;
- overzicht van afgegeven bestuurlijke boetes sinds 2014/2015;
- Inspectierapporten van scholen po/(v)so/vo die sinds 2015/2016 met programmatisch handhaven te maken hebben gehad;
- Inspectierapporten van mbo-instellingen die sinds 2014/2015 te maken hebben gehad met het verzuim-/vsv-onderzoek binnen het regulier toezicht.

Verder hebben we via DUO de leerplichttellingen over de afgelopen jaren opgevraagd om een beeld te krijgen van het gemelde relatief verzuim per gemeente.

Vanuit de deskresearch hebben we een deel van de onderzoeksvragen beantwoord. Daarnaast heeft de deskresearch input geleverd voor de opzet van het vervolg van het onderzoek.

Interviews met sleutelinformanten

In de beginfase van het onderzoek hebben we gesproken met betrokken sleutelinformanten met kennis van het onderwerp:

- Inspectie: een inspecteur en een jurist mbo (face to face);
- Inspectie: inspecteur po (telefonisch);
- Inspectie: inspecteur (v)so (telefonisch);
- Inspectie: inspecteur vo (telefonisch);
- Ingrado: de voorzitter (face to face);
- VNG: beleidsadviseur (telefonisch);
- PO-Raad: beleidsadviseur (telefonisch);
- VO-raad: twee beleidsadviseurs (telefonisch en per e-mail);
- MBO Raad: twee beleidsadviseurs (telefonisch en per e-mail).

In de gesprekken hebben we gevraagd naar ervaringen met betrekking tot het toezicht op de naleving. Bij Ingrado, de VNG en de sectorraden is met name ingezoomd op mogelijke signalen die ze vanuit het veld/hun leden hebben ontvangen ten aanzien van het toezicht en de naleving van de Leerplichtwet, alsmede de eigen activiteiten die ze hebben ondernomen om hun leden bij te staan op dit thema.

Enquête onder gemeenten/leerplichtorganisaties

Via Ingrado hebben we een overzicht ontvangen van de leerplichtorganisaties met bijbehorende contactgegevens. De uitvoering van de Leerplichtwet verschilt per gemeente en is niet altijd binnen de gemeentelijke organisatie belegd. De groep van totaal 232 leerplichtorganisaties, bestaat uit 192 zelfstandige gemeenten, 18 samenwerkingsverbanden van twee of meer gemeenten waarbij (een deel van) de uitvoering bij één van de gemeenten is belegd en 22 Regionale Bureaus voor Leerplicht (RBL's) die de leerplicht uitvoeren voor twee of meer gemeenten. In totaal zijn er 50 gemeenten die een samenwerkingsverband hebben en 146 gemeenten die zijn aangesloten bij een RBL. Samen met de zelfstandig werkende gemeenten telt dit op tot de 388 gemeenten die in 2017 bestaan.

Alle leerplichtorganisaties zijn per e-mail uitgenodigd om een online enquête in te vullen. Deze enquête bevatte vragen over hoe zij het toezicht op de naleving ervaren, welke rol ze daarin zelf spelen, het afgeven van signalen aan de Inspectie, het contact met de scholen en de ervaring met naleving door de scholen. Na een oproep van Ingrado in o.a. hun nieuwsbrief en twee rappels hebben in totaal 149 leerplichtorganisaties de enquête volledig ingevuld. Een aantal respondenten heeft de enquête voor meerdere gemeenten ingevuld. Van deze gemeenten is een kopie van de antwoorden gemaakt, die afzonderlijk meetellen in de respons. De totale respons van de leerplichtorganisaties ligt op 64 procent en is representatief op basis van de verdeling naar soort organisatie en regio (zie tabel 1.1 en bijlage 1). Met de respons worden totaal 232 gemeenten vertegenwoordigd, dat betekent een respons van 67 procent op basis van de gemeentelijke indeling van 2017.

Tabel 1.1 Respons enquête leerplichtorganisaties naar soort leerplichtorganisatie

Soort	Respons (N)	Populatie (N)	Respons (%)
Zelfstandig	125	192	65%
SWG	11	18	61%
RBL	13	22	59%
<i>Totaal</i>	<i>149</i>	<i>232</i>	<i>64%</i>

Enquête onder scholen/instellingen

Ook onder scholen en instellingen hebben we een online enquête uitgezet. In het po en vo hebben we een steekproef van respectievelijk 600 en 400 scholen getrokken en de directie per e-mail aangeschreven. Bij de steekproef zijn scholen die gevestigd zijn in een gemeente waar een samenwerkingsovereenkomst gold overtrokken. Verder is rekening gehouden met een evenwichtige verdeling naar relevante achtergrondkenmerken als schoolomvang, regio, mate van stedelijkheid en in het vo schoolsoort.

De uiteindelijke respons (na een rappel) onder scholen po en vo wordt in tabel 1.2 weergegeven. In het po en vo ligt de respons op respectievelijk 34 en 46 procent, uitgaande van de uitgezette steekproef. De respondenten uit het sbo en het (v)so vormen binnen de respons maar een kleine groep.³ Uitsplitsing naar die sectoren levert daarom geen significante verschillen op en de resultaten worden gepresenteerd onder de sector po.

Aangezien scholen die in een gemeente gevestigd zijn met een samenwerkingsovereenkomst zijn overtrokken, zijn deze scholen ook oververtegenwoordigd in de respons (zie bijlage 1). In het po is (mede hierdoor) de respons niet geheel representatief naar regio en stedelijkheid. In het vo was de respons voor schoolgrootte niet geheel representatief. We hebben in onze analyses voor de afwijkingen gecorrigeerd door middel van een samenstelde wegingsfactor voor po en vo. Door die weging kunnen we uitspraken doen over de gehele populatie.

Tabel 1.2 Respons enquête scholen po en vo naar onderwijssector

Soort	Respons (N)	Steekproef (N)	Populatie (N)	Respons (o.b.v. steekproef (%))
Po	203	600	6.882	34%
Vo	185	400	624	46%

Het mbo is integraal benaderd. Via DUO hebben we een lijst ontvangen van contactpersonen verzuimvsv van de 67 instellingen. Voor de meeste instellingen waren er meerdere personen per instelling. In totaal zijn 749 personen aangeschreven om deel te nemen aan de enquête. Omdat vooraf niet geheel duidelijk was in hoeverre de aangeschreven personen voldoende op de hoogte zijn van (het toezicht op) de naleving van de Leerplichtwet, is hier aan het begin van de enquête naar gevraagd. Personen die aangaven (ruim) onvoldoende op de hoogte te zijn, hoefden de enquête niet verder in te vullen. Uiteindelijk ging het om 68 van de 210 respondenten (oftewel 32%).

³ Het betrof 12 sbo- en 10 (v)so-scholen (2x so, 2x vso en 6x (v)so).

De overige 142 ingevulde enquêtes van respondenten die wel (ruim) voldoende op de hoogte waren van het onderwerp, zijn meegenomen in de analyse. De 142 respondenten in het mbo zijn werkzaam voor 48 unieke instellingen, hetgeen 72 procent van de totale populatie mbo-instellingen is. De 48 instellingen zijn representatief naar soort instelling, regio en stedelijkheid.

One-question-survey

Onder scholen en instellingen die de enquête niet hebben ingevuld, is aan het einde van de looptijd van de enquête een zogeheten one-question-survey uitgezet. Hiermee is nagegaan of de respons mogelijk selectief is (scholen die significant anders oordelen over de verzuimregistratie). Zij ontvingen een e-mail waarin één specifieke vraag werd gesteld, die men met een druk op de knop kon beantwoorden. Het betrof de volgende vraag:

Kunt u aan de hand van een rapportcijfer een inschatting geven voor de huidige situatie op uw school met betrekking tot: goede verzuimregistratie (1=zeer slecht; 10=uitmuntend)

Men kon kiezen tussen de cijfers 1 t/m 10 en de optie 'weet niet'. Dezelfde vraag is in de enquête gesteld. De respons en het gemiddelde cijfer voor zowel de enquête, als de one-question-survey (OQS) wordt hieronder weergegeven.

Tabel 1.3 Respons one-question-survey naar onderwijssector

Soort	Respons enquête (N)	Gemiddelde cijfer enquête	Respons O-Q-S (N)	Gemiddelde cijfer O-Q-S
Po	209	8,34	66	8,42
Vo	178	7,85	72	7,89
Mbo	140	7,53	115	7,73

Zoals te zien in de bovenstaande tabel zijn de verschillen in het gemiddelde cijfer dat per sector gegeven wordt in respectievelijk de enquête en de one-question-survey marginaal. Op basis hiervan gaan wij ervan uit dat er geen sprake is van een specifieke non-respons van scholen, samenhangend met hun oordeel over de verzuimregistratie.

Casestudies

Om verdiepend inzicht te krijgen, hebben we ter aanvulling op de beide enquêtes tien casestudies uitgevoerd onder scholen die met specifiek toezicht op naleving te maken hebben gehad. De tien scholen (3 po; 2 (v)so; 3 vo; 2 mbo) zijn geselecteerd uit de overzichten die de Inspectie heeft aangeleverd ten behoeve van de deskresearch. We hebben, waar mogelijk, rekening gehouden met een evenwichtige regionale spreiding. Twee van de tien scholen betroffen een gemeente met een samenwerkingsovereenkomst en bij twee scholen was er bij een eerste onderzoek de beoordeling 'onvoldoende' gegeven.

Per case zijn er telefonische gesprekken gevoerd met de directeur of verzuimcoördinator, met de betrokken inspecteur en met een leerplichtambtenaar. We hebben ernaar gestreefd om zo veel mogelijk te spreken met personen die aanwezig waren bij het desbetreffende onderzoek op de school. Dit was niet in alle gevallen mogelijk, zo was er niet altijd een leerplichtambtenaar bij het Inspectiebezoek aanwezig. Verder is er door de leerplichtorganisatie soms bewust voor gekozen niet de 'vaste' leerplichtambtenaar aanwezig te laten zijn bij de Inspectiebezoeken, maar een collega die niet bij de school betrokken is. In die gevallen is met de leerplichtambtenaar gesproken die het beste zicht heeft op de school. In totaal hebben we met tien directeurs/verzuimcoördinatoren, tien leerplichtambtenaren en zes inspecteurs gesproken. Voor de twee scholen in een gemeente met een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Inspectie is er geen interview gehouden worden met een inspecteur, vanwege de andere rol van de Inspectie. Verder is, vanwege tijdsgebrek van de desbetreffende inspecteurs, voor drie po-scholen een overkoepelend interview gehouden met een po-inspecteur, die zicht had op de algemenere invulling van deze bezoeken en bevindingen. In bijlage 2 vindt u een beknopte beschrijving van de cases.

In de casestudies zijn we aan de hand van de specifieke verzuimonderzoeken verder ingegaan op de ervaringen met en de beoordeling van toezicht op de naleving. Ook hebben we gevraagd naar de bekendheid van en ervaringen met de signaalfunctie en de samenwerkingsovereenkomsten.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2: een beknopte uiteenzetting van het wettelijk kader en een beschrijving van wat het toezicht op de naleving behelst (programmatisch handhaven po, (v)so, vo; regulier toezicht mbo, signaalfunctie; samenwerkingsovereenkomsten).
- Hoofdstuk 3: een inhoudelijke beschrijving van de onderzoeksresultaten met betrekking tot de naleving van de Leerplichtwet (huidige verzuimaanpak en de ontwikkeling).
- Hoofdstuk 4: een inhoudelijke beschrijving van de onderzoeksresultaten met betrekking tot het toezicht op de naleving. In navolging van hoofdstuk 2 worden achtereenvolgens het programmatisch handhaven/regulier toezicht, de signaalfunctie, de samenwerkingsovereenkomsten en de rol van leerplicht besproken.
- Hoofdstuk 5: een beschrijving van de gevolgen van het toezicht op de naleving en de effecten van afgegeven signalen en samenwerkingsovereenkomsten.

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 worden enquêteresultaten onder scholen/instellingen en gemeenten/leerplichtorganisaties aangevuld met de bevindingen vanuit de deskresearch, interviews en case-studies.

De samenvatting en conclusies zijn vooraan in dit rapport opgenomen.



Inrichting toezicht naleving Leer- plichtwet

2

2 Inrichting toezicht naleving Leerplichtwet

Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen is op verschillende manieren vormgegeven. Afhankelijk van de onderwijssector is het toezicht programmatisch dan wel regulier vormgegeven. De Inspectie heeft daarnaast de mogelijkheid om op basis van signalen die de gemeenten – als verantwoordelijke voor leerplicht – doorgeven, op te treden. Een deel van de gemeenten deed dit vanuit een samenwerkingsovereenkomst, waarbij leerplicht eerst zelf aan zet was. In dit hoofdstuk zetten we deze inrichting van het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet nader uiteen. Daarbij gaan we ook in op de feitelijke inzet van de verschillende vormen van toezicht per onderwijssector door de Inspectie en de mate waarin leerplichtorganisaties bekend zijn met de signaalfunctie.

2.1 Toezichtkader

Sinds 2012 is het toezicht op naleving van de Leerplichtwet door scholen en instellingen belegd bij de Inspectie van het Onderwijs. Aanvankelijk voerde de Inspectie in het po, (v)so en vo deze onderzoeken alleen uit bij specifieke signalen van niet-naleving. Met ingang van het schooljaar 2015/2016 is het toezicht op naleving van de Leerplichtwet ingebed in het reguliere toezicht van deze Inspectiesectoren. In het mbo valt het toezicht op naleving van de Leerplichtwet al sinds 2012 binnen het reguliere toezicht. Dit toezicht maakt voor al deze sectoren deel uit van het programmatisch handhaven van de Inspectie. Daarnaast blijft de Inspectie aanvullend onderzoek uitvoeren wanneer specifieke signalen van niet-naleving door een school of instelling daartoe aanleiding geven. Als uit onderzoek blijkt dat de Leerplichtwet niet goed wordt nageleefd, kan de Inspectie optreden en eventueel een bestuurlijke boete opleggen (zie box B3.1 in bijlage 3 voor het juridisch kader voor het toezicht).

2.2 Programmatisch handhaven in po, (v)so en vo

Met ingang van het schooljaar 2015/2016 is het toezicht op naleving van de Leerplichtwet ook in het po, (v)so en vo ingebed in het reguliere toezicht. In deze drie sectoren heeft de Inspectie nalevingsonderzoeken uitgevoerd. Per sector beschrijven we hieronder de opzet en de resultaten van de nalevingsonderzoeken.

Primair onderwijs

Binnen het po heeft de Inspectie voor regionale aanpak gekozen. Uit hun vooronderzoek kwam namelijk naar voren dat kinderen die opgroeien in achterstandsgebieden meer kans lopen om de schoolloopbaan voortijdig te stoppen en dat verzuimgedrag hiervoor een voorspeller vormt. De volgende regio zijn genomen voor uitvoer van de zogenoemde pilotonderzoeken in het po: Tilburg, Nijmegen, Zwolle en Lelystad.

Voorafgaand aan iedere regionale pilot zijn er gesprekken gevoerd met de afdeling Leerplicht van de gemeente en met de voorzitter van het samenwerkingsverband. In de onderzoeken is naar de volgende onderdelen gekeken:

- de verzuimadministratie;
- de melding van ongeoorloofd verzuim;
- communicatie van het verzuimbeleid in de schoolgids.

In de eerste pilot in Tilburg is ook gekeken naar de toekenning van verlof van geregeld schoolbezoek. Na het eerste jaar bleek dat in de andere sectoren niet naar dit onderdeel werd gekeken en daarom volgde daarna een signaalgestuurde aanpak voor dit onderdeel.

Er zijn totaal 52 onderzoeken uitgevoerd in de afgelopen twee schooljaren. Van deze 52 werden 38 scholen (73%) als voldoende beoordeeld en 14 scholen (27%) als onvoldoende (tabel 2.1).

Tabel 2.1 Overzicht pilotonderzoeken po in 2015/2016 en 2016/2017

	Aantal onderzoeken	Beoordeling: voldoende	Beoordeling: onvoldoende
<i>Schooljaar 2015/2016</i>			
Tilburg	11	6	5
<i>Schooljaar 2016/2017</i>			
Nijmegen	15	13	2
Zwolle	13	11	2
Lelystad	13	8	5
<i>Totaal</i>	<i>52</i>	<i>38</i>	<i>14</i>

De veertien scholen die als onvoldoende werden beoordeeld, voldeden niet op een of meer van de volgende onderdelen: verzuimadministratie (14x); meldingsplicht ongeoorloofd verzuim (9x); verlof (7x); meldingsplicht schorsing (2x); verzuimbeleid (2x).

Op de scholen waar die onvoldoende beoordeeld zijn, voert de Inspectie heronderzoeken uit. De heronderzoeken in regio Tilburg zijn in juni 2017 gedaan. Vier scholen zijn nu goedgekeurd; op een school volgt een tweede heronderzoek, omdat deze weer als onvoldoende is beoordeeld. De heronderzoeken in de regio's Nijmegen, Zwolle en Lelystad worden in het eerste deel van het huidige schooljaar 2017/2018 uitgevoerd, waardoor er nog geen uitspraken kunnen worden gedaan.

(Voortgezet) speciaal onderwijs

Binnen het (v)so heeft de Inspectie een random steekproef getrokken onder (v)so-scholen. Vergelijkbaar met het po zijn de volgende onderdelen meegenomen in de onderzoeken:

- verzuimregistratie;
- verzuimbeleid (melden in schoolgids);
- melden relatief verzuim (ongeoorloofd verzuim) leerplichtigen.

In november en december van het schooljaar 2015/2016 is op 20 ad random geselecteerde (v)so-scholen het nalevingsonderzoek uitgevoerd. Bij veertien scholen werd geconstateerd dat de Leerplichtwet niet of niet voldoende werd nageleefd. De belangrijkste oorzaak was het ontbreken van een deugdelijke verzuimadministratie. In drie gevallen ontbrak de administratie letterlijk, zodat geen onderzoek kon worden uitgevoerd. In vrijwel alle andere gevallen vertoonden de procedure voor het verzamelen van de relevante gegevens dan wel de verzuimadministratie dusdanige gebreken dat niet kon worden vastgesteld of de school in alle gevallen leerlingen die langdurig verzuimden (16 uur ongeoorloofd verzuim binnen vier aaneengesloten weken) bij de leerplichtambtenaar had gemeld.

Voor het schooljaar 2016/2017 is gekozen voor een andere aanpak. De onderzoeken zijn meegenomen in de bestuursgerichte onderzoeken, aangezien het bestuur eigenaar is van een goede verzuimregistratie op de scholen. De uitkomsten van het startgesprek zijn bepalend voor de omvang van het onderzoek schoolverzuim. Daarbij gelden de volgende richtlijnen:

- Bij middelgrote en grote besturen wordt in beginsel één school voor een verificatieonderzoek schoolverzuim geselecteerd.
- In het onderzoeksplan dat voortkomt uit de expertanalyse en het startgesprek wordt vastgesteld of er meer of minder onderzoeken worden uitgevoerd, bijvoorbeeld: wel een onderzoek bij een klein bestuur, geen onderzoeken bij de (middel)grote besturen of juist meer onderzoeken.
- Selectie vindt plaats op grond van signalen en aanwijzingen, zoals veel verzuim, veel thuiszitters, veel schorsingen en/of verwijderingen, het bestuur heeft veel administratieve procedures niet op orde, en signalen van ouders/voogden en leerplichtambtenaren.

Op basis van het bovenstaande stonden er vijf onderzoeken op de planning. Daar is een school bijgekomen vanwege een signaal en een school vanuit de gestaakte samenwerkingsovereenkomst.

Van de 26 onderzochte (v)so scholen zijn er 8 als voldoende beoordeeld en 18 als onvoldoende (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Overzicht onderzoeken in het (v)so in 2015/2016 en 2016/2017

	Aantal onderzoeken	Beoordeling: voldoende	Beoordeling: onvoldoende
<i>Schooljaar 2015/2016</i>			
Speciaal onderwijs	9	3	6
Voortgezet speciaal onderwijs	11	3	8
<i>Schooljaar 2016/2017</i>			
Speciaal onderwijs	2	2	-
Voortgezet speciaal onderwijs	4	-	4
Totaal	26	8	18*

* Hiervan zijn er elf na het tweede of derde bezoek als voldoende beoordeeld.

Bij twaalf van de veertien scholen die in 2015/2016 als onvoldoende werden beoordeeld, is tussen juni en september 2016 heronderzoek uitgevoerd. Van de overige twee scholen is er een opgeheven en bij de andere moet het heronderzoek nog worden uitgevoerd. Tien scholen werden tijdens het heronderzoek als voldoende beoordeeld; bij twee scholen was een tweede heronderzoek nodig. De uitkomst van deze beide tweede heronderzoeken was dat er voldoende was hersteld.

Bij één van de vso-scholen die in 2016/2017 niet voldeed, is inmiddels één heronderzoek uitgevoerd waarbij de school als voldoende is beoordeeld.

Voortgezet onderwijs

Binnen het vo heeft de Inspectie het nalevingsonderzoek uitgevoerd onder een random steekproef van vo-scholen. Er is telkens een afdeling van een school geselecteerd, dus de vmbo-, havo- of vwo-afdeling. Bij de selectie voor 2015/2016 is rekening gehouden met de samenwerkingsovereenkomsten binnen gemeenten en de zwaarte van de toezichtlast voor de scholen. Dit laatste betekent dat er bij scholen waarbij al een stelsel- of kwaliteitsonderzoek gepland stond, geen nalevingsonderzoek is uitgevoerd. In 2016/2017 zijn beide criteria losgelaten.

Het onderzoek start met een raadpleging van gegevens van de school die intern, via DUO, via signalen en/of Bureau Leerplicht beschikbaar waren om een eerste beeld te vormen. Tijdens de onderzoeksdag zelf wordt gesproken met de direct betrokken medewerkers en de verantwoordelijke medewerkers voor het verzuimbeleid. Ook worden de digitale leerlingvolgsystemen geraadpleegd en bij een vooraf bepaalde onderzoeksgroep de administratie in de 17 weken voorafgaande aan de bezoekdag gecontroleerd op juiste vermelding van verzuim en op het doen van meldingen en vervolgmeldingen. In zijn totaliteit wordt gekeken naar de volgende onderdelen:

- het verzuimbeleid van de school;
- de communicatie over het verzuimbeleid in de schoolgids;
- de verzuimadministratie;
- de melding van ongeoorloofd verzuim onder leerplichtige leerlingen;
- de melding van ongeoorloofd verzuim onder niet-leerplichtige leerlingen van 18-23 jaar;
- de toekenning van verlof van geregeld schoolbezoek (incidenteel).⁴

In de schooljaren 2015/2016 en 2016/2017 zijn 28 scholen onderzocht. In beginsel waren er 32 scholen geselecteerd in de steekproef, maar door een verschillende redenen, zoals een opgeheven school, heeft uiteindelijk op 28 scholen een onderzoek plaatsgevonden. In tabel 2.3 staat het overzicht van de uitgevoerde onderzoeken binnen het vo. 25 (89%) van de 28 vo-scholen zijn na het eerste onderzoek als voldoende beoordeeld; drie scholen (11%) als onvoldoende.

⁴ Los van de Leerplichtwet heeft de inspecteur tijdens het nalevingsonderzoek gekeken naar schorsing en verwijdering, alsmede melding in verband met tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Tabel 2.3 Overzicht onderzoeken vo in 2015/2016 en 2016/2017

Schooljaar	Aantal onderzoeken	Beoordeling: voldoende	Beoordeling: onvoldoende
2015/2016	14	12	2
2016/2017	14	13	1
<i>Totaal</i>	<i>28</i>	<i>25</i>	<i>3</i>

Bij onvoldoende beoordeelde scholen ging het om een of meer van de volgende onderdelen: communicatie over verzuimbeleid in schoolgids (3x); verzuimadministratie (3x); melding van ongeoorloofd verzuim onder leerplichtige leerlingen (3x); verlof van geregeld schoolbezoek (1x).

Op de scholen die onvoldoende beoordeeld zijn, voert de Inspectie heronderzoeken uit. Twee scholen zijn inmiddels goedgekeurd; op de laatste school volgt in een later stadium het heronderzoek, zodat zij voldoende hersteltijd hebben.

2.3 Regulier toezicht in het mbo

In het mbo is het toezicht op naleving van de Leerplichtwet al sinds 2012 onderdeel van het reguliere toezicht. Het is de afgelopen jaren ingebed in het onderzoek naar de Staat van de Instelling/stelselonderzoek. De naleving van de Leerplichtwet valt onder de wettelijke vereisten. Bij de onderzoeken in het mbo is bij een steekproef van opleidingen gekeken naar de volgende onderdelen:

- het verzuimbeleid;
- de communicatie over het verzuimbeleid in de onderwijsovereenkomst;
- de verzuimadministratie;
- melding van ongeoorloofd verzuim onder leer- en kwalificatieplichtige leerlingen;
- melding van ongeoorloofd verzuim onder niet-leerplichtige leerlingen van 18 tot 23 jaar.

In tabel 2.4 geven we een overzicht van de uitgevoerde onderzoeken binnen het Staat van de Instelling-onderzoek mbo. Er zijn in totaal in de afgelopen drie schooljaren 108 nalevingsonderzoeken uitgevoerd, waarvan 77 instellingen (71%) als voldoende werden beoordeeld en 13 instellingen (12%) als onvoldoende. Een deel van de instellingen is in die drie jaar meerdere malen bezocht, waarbij dan wel de selectie voor een andere opleiding werd gemaakt. Van een deel van de onderzoeken in 2016/2017 is het rapport nog niet vastgesteld en zodoende de beoordeling nog onbekend.

Tabel 2.4 Overzicht onderzoeken mbo

Schooljaar	Aantal onderzoeken	Beoordeling: voldoende	Beoordeling: onvoldoende	Beoordeling: Nog onbekend
2014/2015	37	32	5	-
2015/2016	38	32	6	-
2016/2017	33	23	3	7
<i>Totaal</i>	<i>108</i>	<i>87</i>	<i>14</i>	<i>7</i>

Over de hele periode (2014-2017) waren er veertien instellingen met een onvoldoende, omdat:

- de verzuimprocedure onvoldoende gevolgd werd (of zelfs ontbrak);
- de verzuimregistratie niet voldoende functioneerde;
- de school (deels om bovenstaande redenen) niet voldeed aan de meldingsplicht (of niet kon worden vastgesteld omdat dit niet uit de registratie was te halen).

Bij drie instellingen is ervoor gekozen om geen vervolgonderzoek uit te voeren:

- één instelling bestond inmiddels niet meer;
- bij één instelling was er voldoende vertrouwen dat de tekortkoming inmiddels al hersteld was;
- bij één instelling was de procedure onvoldoende, maar is i.v.m. de doelgroep (23+) geen vervolgonderzoek uitgevoerd.

In totaal zijn er dus elf vervolgonderzoeken (bij elf verschillende instellingen) waarvan er inmiddels acht zijn uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn:

- bij zes instellingen was het resultaat van het vervolgonderzoek voldoende;
- bij twee instellingen was het resultaat van het vervolgonderzoek onvoldoende en is een tweede vervolgonderzoek uitgevoerd; bij beide instellingen was bij het tweede vervolgonderzoek het resultaat voldoende.

Er zijn naar aanleiding van deze onderzoeken geen bestuurlijke boetes opgelegd.

Totdat dit in mei 2016 door een uitspraak van de rechtbank Rotterdam is stilgezet, deed de Inspectie binnen de mbo-sector geen onderzoeken naar naleving van de Leerplichtwet op instellingen die in een gemeente met een samenwerkingsovereenkomst zijn gevestigd.

2.4 Signaalfunctie

Sinds de wetswijziging op 1 januari 2012 heeft de leerplichtambtenaar niet meer de taak om toezicht te houden. Indien de leerplichtambtenaar constateert dat scholen of instellingen de Leerplichtwet niet of onvoldoende naleven, kan leerplicht daarover een signaal afgeven bij de Signalenbox van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie beoordeelt vervolgens wat en wanneer zij iets doet met deze signalen. Mocht het onderzoek door de Inspectie daar aanleiding toe geven, dan kan de Inspectie een bestuurlijke boete uitdelen.

In de evaluatie die in 2014 is uitgevoerd door KBA wordt gesteld dat gemeenten vaak onbekend zijn met de mogelijkheid om te signaleren via het loket Signalenbox of er bewust voor kiezen om dat niet te doen en problemen zelf op te lossen.⁵ Naar aanleiding van deze evaluatie heeft de Inspectie, in samenwerking met Ingrado, een aantal bijeenkomsten over de signaalfunctie en de samenwerkingsovereenkomsten georganiseerd.

Bekendheid met de Signalenbox

Ruim een derde van de respondenten van leerplichtorganisaties is goed bekend met de signaalfunctie, bijna de helft is daarmee enigszins bekend, een op de zes respondenten kent daarentegen de signaalfunctie niet of nauwelijks (tabel 2.5).

Tabel 2.5 Bekendheid van leerplichtorganisaties met de signaalfunctie

	Percentage (n=148)
Goed bekend	37%
Enigszins bekend	47%
Niet of nauwelijks bekend	15%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

De meerderheid van de respondenten van leerplichtorganisaties (58%) is de afgelopen jaren wel eens geattendeerd op het bestaan van het Loket van de Inspectie (tabel 2.6).

Tabel 2.6 Leerplichtorganisatie is in de afgelopen twee jaar geweest op het bestaan van het Loket van de Inspectie (bijvoorbeeld door VNG, Ingrado en/of de Inspectie van het Onderwijs)

	Percentage (n=147)
Ja	58%
Nee	24%
Weet ik niet	18%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

Mocht er sprake zijn van een school die de Leerplichtwet niet of onvoldoende naleeft, dan gaat de leerplichtambtenaar doorgaans in gesprek met de school (tabel 2.7). Een vijfde van de respondenten stelt

⁵ KBA (2014). *Toezicht op naleving. Evaluatie wijziging Leerplichtwet 1969*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

dat zijn of haar organisatie geen signalen neerlegt bij de Inspectie. Een enkele leerplichtorganisatie geeft aan de school direct bij de Inspectie te melden.

Tabel 2.7 Vormgeving van signaalfunctie binnen leerplichtorganisatie

	Percentage (n=146)
Bij scholen waar de Leerplichtwet vermoedelijk onvoldoende wordt nageleefd, gaan we eerst een gesprek aan met de school en spreken we een herstelperiode af	51%
Wij leggen geen signalen neer bij de Inspectie	22%
Scholen waar de Leerplichtwet vermoedelijk onvoldoende wordt nageleefd, worden direct gemeld bij de Inspectie	1%
Andere invulling	26%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

In de toelichting die respondenten onder 'Andere invulling' geven, zegt ongeveer een kwart van deze 38 respondenten dat ze eerst in gesprek gaan met de school (eventueel zonder een herstelperiode af te spreken). Andere vaker genoemde toelichtingen zijn: het was nog niet nodig om melding te doen (4x), de mogelijkheid om te melden is niet bekend (4x), er moeten nog afspraken worden gemaakt over melden (3x) en er is een tekort aan formatie (2x).

Een van de respondenten omschrijft de aanpak binnen de gemeente als volgt:

"Wij hebben over het algemeen veel contact met scholen. Wij proberen preventief te werken, waardoor we zaken vaak voor zijn. We blijven in overleg. Wij houden de lijntjes kort, waardoor signalen afgeven bij Inspectie niet nodig is. En herstelperiode inlassen is ook nog niet nodig geweest."

Uit de vragenlijsten en de gesprekken met leerplichtambtenaren maken we op dat ze relatief weinig ervaring hebben met het afgeven van signalen in de Signalenbox. De reden daarvoor is niet de onbekendheid met de Signalenbox, maar het stadium waarin leerplichtambtenaren melding doen: ze proberen er eerst samen met de school uit te komen.

Van de Inspectie ontvingen we een aantal overzichten met daarin de geanonimiseerde meldingen van leerplichtambtenaren in de Signalenbox over de periode van september 2015 tot en met juli 2017. Deze periode komt ruwweg overeen met de schooljaren 2015/2016 en 2016/2017. In tabel 2.8 presenteren we de verdeling van de meldingen naar type, naar subcategorie en naar sector. In totaal zijn er over beide schooljaren samen 180 meldingen gedaan in de Signalenbox: in het schooljaar 2015/2016 waren er 87 meldingen, in het schooljaar 2016/2017 93.⁶

Uit de overzichten van de Inspectie blijkt dat veruit de meeste meldingen in deze periode vragen zijn, van heel specifiek (gericht op een individuele casus) tot algemeen. Bijna een derde van de meldingen heeft betrekking op het po. Ongeveer vier procent van de meldingen is een signaal, voor het merendeel over de naleving in het vo (vijf van de acht signalen).

Tabel 2.8. Aantal meldingen door gemeente bij Signalenbox, periode september 2015-juli 2017

Sector	Subcategorie	Vraag	Terugbelverzoek	Signaal
po	Leerplicht/verlof/vsv	54	1	2
so	Leerplicht/verlof/vsv	5*	1	0
vo	Leerplicht/verlof/vsv	44	1	5
mbo	Leerplicht/verlof/vsv	20	2	1
overig [#]	Leerplicht/verlof/vsv	42	2	0
Totaal		165	7	8

Bron: Inspectie van het Onderwijs

[#] Meldingen onder 'overig' zijn weliswaar niet eenduidig, maar lijken wat breder van strekking en gaan vaker over groepen scholen dan over individuele cases.

^{*} Een van de meldingen is opgeslagen als 'Overige' maar is in feite een vraag van een leerplichtambtenaar.

⁶ We hebben hierbij alleen de meldingen over de toepassingen van de Leerplichtwet meegenomen en niet de meldingen over schorsing en verwijderingen die ook bij de Signalenbox zijn gemeld.

In totaal zijn er in deze twee schooljaren acht signalen ingebracht in de Signalenbox. Deze signalen gaan over:

- het onterecht toekennen van verlof (3x);
- de ontoereikende aanpak van het schoolverzuim/vsv (2x);
- de negatieve uitkomsten leerplichtonderzoek (1x).

Van de resterende twee signalen is de inhoud niet bij ons bekend, omdat er wordt verwezen naar een bijlage waarover we niet over beschikken.

De meest voorkomende afhandeling van de signalen is dat de Inspectie het signaal doorstuurt naar de inspecteurs die het toezicht op de betreffende school uitvoeren. Ze nemen het signaal op in het dossier van de school. Drie keer leidde het signaal tot een bezoek aan de school/het bestuur. Bij twee van de acht signalen heeft de Inspectie aanvullende informatie ingewonnen, door contact op te nemen met de melder of eventueel de school en het bestuur.

2.5 Samenwerkingsovereenkomsten

Met het overgaan van het toezicht op naleving van de Leerplichtwet naar de Inspectie in 2012 heeft een aantal gemeenten een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met de Inspectie, waarbij de gemeente voor de Inspectie de nalevingsonderzoeken uitvoert. In gemeenten met deze samenwerkingsovereenkomst, voerde leerplicht het onderzoek in eerste instantie zelf uit. Als de school of instelling na drie onderzoeken door leerplicht nog niet voldoet, geeft de leerplicht een signaal af bij de Inspectie. De Inspectie hanteert deze melding als een urgent signaal en start het officiële toezicht en handhavingstraject.

De gemeenten waren vrij in de keuze om wel of geen samenwerkingsovereenkomst aan te gaan. Met de volgende gemeenten was een samenwerkingsovereenkomst afgesloten:

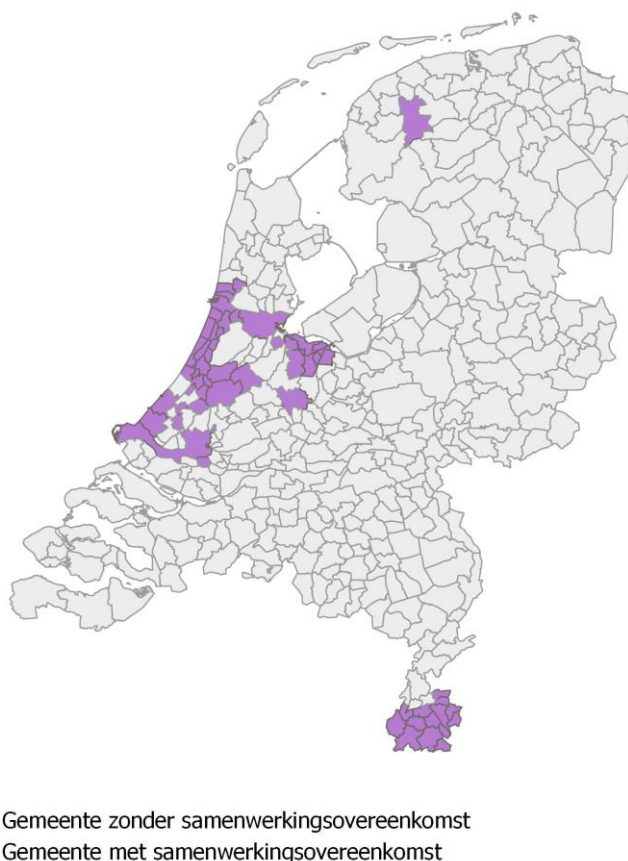
- Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Utrecht.
- Gemeente Den Haag.
- Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Westland.
- Gemeente Zoetermeer.
- Gemeente Delft.
- Gemeente Leeuwarden.
- RMC regio Rijnmond, met gemeente Rotterdam als contactgemeente (gemeente Barendrecht⁷).
- Regio Maastricht Heuvelland (gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul).
- Regionaal Bureau Leerlingzaken Gooi en Vechtstreek (gemeenten Blaricum, Gooise Meren, Eemnes, Hilversum, Huizen, Laren, Weesp en Wijdmeren).
- Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland (gemeenten Alphen a/d Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude).
- Regio Zuid- en Midden-Kennemerland (gemeenten Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen en Zandvoort).
- Regio Parkstad Limburg (gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal).

Volgens de meest recente gemeentelijke indeling betreft het 54 gemeenten.

Schoolbesturen met scholen in deze gemeenten hebben een brief van de Inspectie ontvangen dat de gemeente een samenwerkingsovereenkomst is aangegaan met de Inspectie en wat dat inhoudt.

⁷ Van de overige gemeenten (Albrandswaard, Brielle, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne) was nog niet duidelijk of zij meededen.

Figuur 2.1 Spreiding van de gemeenten met samenwerkingsovereenkomst



Bron: RegioPlan, op basis van gegevens van de Inspectie

In paragraaf 2.4 is al opgemerkt dat leerplicht scholen en instellingen die na drie onderzoeken door leerplicht nog niet voldoen aan de naleving kunnen melden bij de Inspectie, die dan de handhaving overneemt van de gemeente. Naar aanleiding van deze meldingen heeft de Inspectie vanaf 2014/2015 negen bestuurlijke boetes opgelegd aan scholen en mbo-instellingen.

Na de rechterlijke uitspraak

De rechter oordeelde in mei 2016 dat leerplichtambtenaren niet bevoegd zijn om voor de Inspectie onderzoeken naar het registreren en melden van ongeoorloofd verzuim op scholen uit te voeren. Als gevolg daarvan zijn de onderzoeken door samenwerkingsgemeenten stopgezet. Er zijn afspraken gemaakt over het voortzetten van de samenwerking binnen de kaders van de huidige wet. Ondertussen is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin de samenwerkingsovereenkomsten wettelijk verankerd worden.

Omdat de gemeenten door de uitspraak van de rechter geen onderzoek bij scholen meer konden doen, was een van de afspraken ter overbrugging van de periode tot de voorgenomen wetswijziging dat de Inspectie de openstaande onderzoeken zou oppakken die de samenwerkingsgemeenten als het urgentst zagen. Een voorwaarde hiervoor was dat de gemeente bij de betreffende school al twee keer onderzoek had gedaan waarbij het oordeel onvoldoende was. Een aantal samenwerkingsgemeenten heeft van deze gelegenheid gebruikgemaakt en hun urgentste casussen bij de Inspectie gemeld.

In de eerste helft van 2017 heeft de Inspectie bij de betreffende scholen/instellingen een specifiek onderzoek uitgevoerd naar naleving van de Leerplichtwet. In totaal ging het om twaalf onderzoeken in de

sectoren po, (v)so, vo en mbo. Bij negen scholen/instellingen (2x (v)so, 5x vo en 2x mbo) werd onderzoek gedaan naar de registratie en melding van ongeoorloofd verzuim, bij drie scholen (2x po en 1x vo) naar de verlofverlening. Bij meer dan de helft van de onderzochte scholen/instellingen was het oordeel opnieuw onvoldoende. De onderzoeken naar herstel zullen in 2018 worden uitgevoerd.

Naleving van de Leerplichtwet

3

3 Naleving van de Leerplichtwet

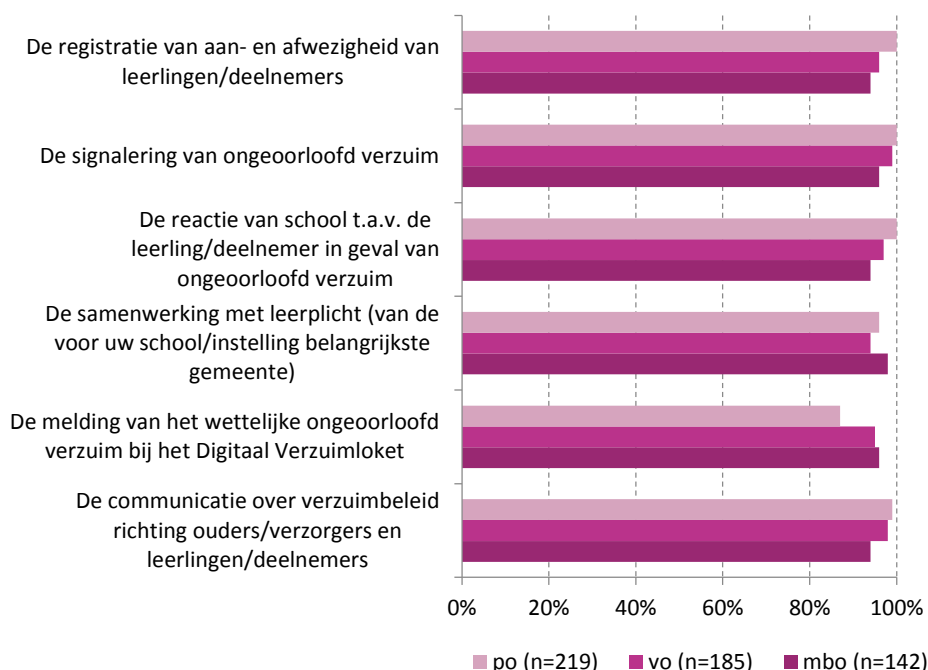
In dit hoofdstuk tonen we het oordeel over de huidige verzuimaanpak en de ontwikkeling daarvan de afgelopen jaren vanuit het perspectief van de po- en vo-scholen en mbo-instellingen én leerplichtorganisaties. De focus binnen de verzuimaanpak ligt op de verzuimregistratie en de meldingen ongeoorloofd verzuim. De resultaten vanuit de enquêtes worden aangevuld met de bevindingen vanuit de casestudies onder scholen, leerplichtambtenaren en inspecteurs. Daarnaast is er gebruikgemaakt van informatie uit de interviews met sleutelinformanten.

3.1 Huidige verzuimaanpak

Scholen en mbo-instellingen over hun huidige verzuimaanpak

De overgrote meerderheid van de respondenten beoordeelt de verschillende aspecten van de verzuimaanpak op hun school/instelling als goed of voldoende (figuur 3.1). Voor de aspecten aanwezigheidsregistratie, de signalering van ongeoorloofd verzuim en de reactie van de school hierop richting de leerling/deelnemer zien we dat po-scholen zich vaker als goed of voldoende beoordelen dan vo-scholen en mbo-instellingen. In alle sectoren is ongeveer twee derde van de respondenten van mening dat de samenwerking met Leerplicht goed is. Over het melden van ongeoorloofd verzuim is men minder positief dan de vorige aspecten. Ongeveer een op de tien po-scholen beoordeelt dit als onvoldoende. Ruim de helft van de po- en vo-scholen bestempelt de communicatie richting ouders/verzorgers en leerlingen als goed, onder mbo-instellingen is dat slechts een kwart.

Figuur 3.1 Oordeel over de volgende aspecten van de huidige verzuimaanpak op de eigen school/instelling is goed of voldoende



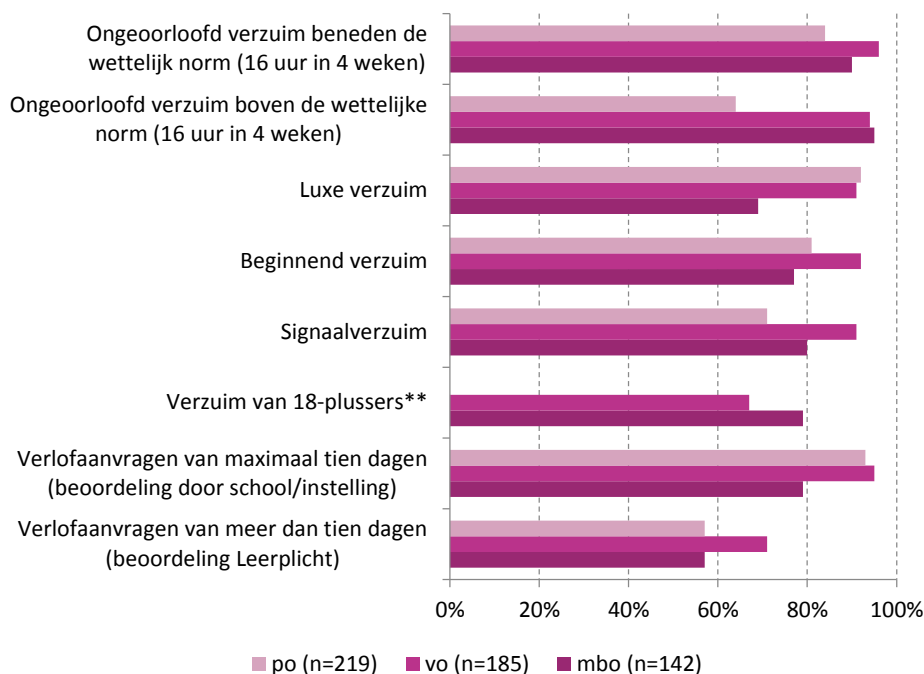
* Zie ook volledige tabel in bijlage 4, B4.1.

Bron: enquête scholen/instellingen

In alle sectoren worden verlofaanvragen van maximaal tien dagen het hoogst beoordeeld (figuur 3.2). Ongeveer de helft van de po- en vo-scholen beoordelen de aanpak van ongeoorloofd verzuim beneden en boven de wettelijke norm en luxe verzuim als goed. Beginnend verzuim en verlofaanvragen boven de tien dagen⁸ worden wat lager beoordeeld door scholen in het po en vo. Voor mbo-instellingen geldt voor alle aspecten, afgezien van ongeoorloofd verzuim boven de wettelijke norm, dat meer respondenten een voldoende dan goed geven.

⁸ Bij dit aspect hebben relatief veel respondenten gezegd dat het niet op hun van toepassing is of dat ze het niet weten.

Figuur 3.2 Oordeel over de volgende verschillende soorten van verzuim/afwezigheid (goed en voldoende samengenomen)



Bron: enquête scholen/instellingen

* Zie volledige tabel in bijlage 4, B4.2.

** Niet relevant voor po.

De respondenten uit het po beoordelen het geheel van de huidige verzuimaanpak op de school gemiddeld met een 8,0. De respondenten uit het mbo komen uit op een gemiddelde van 7,4. De respondenten uit het vo zitten hier precies tussen in met gemiddeld 7,7 (tabel 3.1).

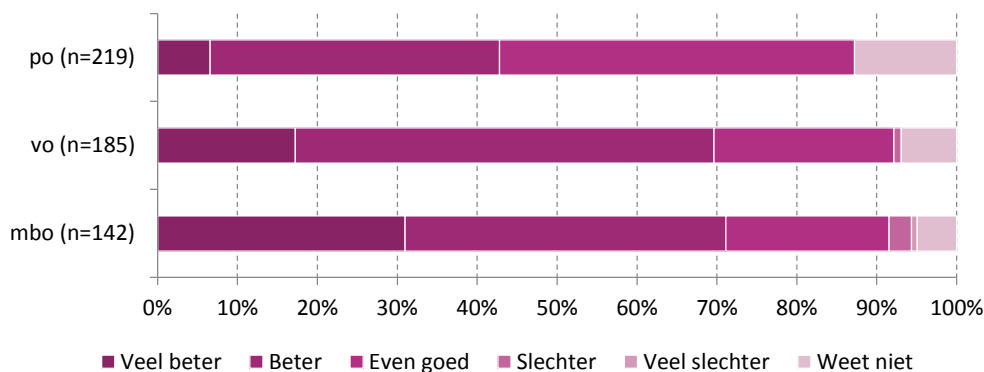
Tabel 3.1 Gemiddeld rapportcijfer voor het geheel van de huidige verzuimaanpak op de school/instelling

	po (n=219)	vo (n=182)	mbo (n=142)
Gemiddeld cijfer	8,0	7,7	7,4

Bron: enquête scholen/instellingen

Ruim zeventig procent van de respondenten uit het vo en uit het mbo meent dat de huidige verzuimregistratie (veel) beter is dan twee schooljaren geleden (figuur 3.3). Binnen het po ligt dat percentage op 43 procent, in het po zijn ook relatief veel respondenten die vinden dat het gelijk is gebleven. Het aantal respondenten dat vindt dat het sterk verbeterd is, is het grootst in het mbo. Slechts enkele respondenten vinden dat de huidige verzuimregistratie (veel) slechter is dan twee jaar geleden.

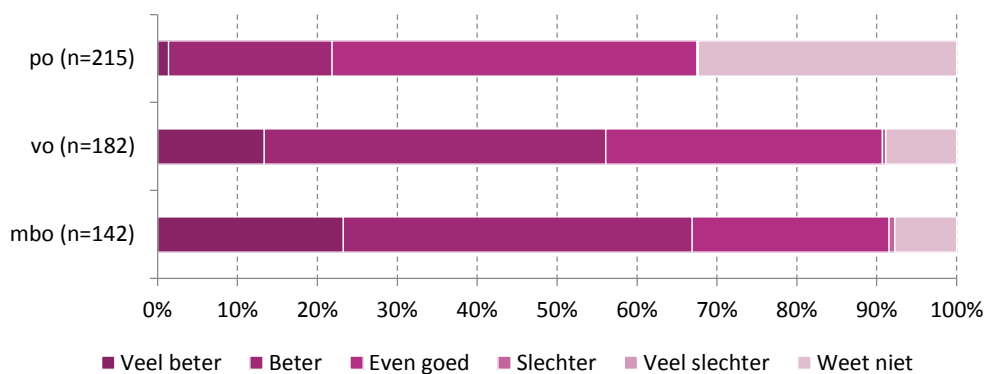
Figuur 3.3 Oordeel over huidige verzuimregistratie op de school/instelling in vergelijking met het schooljaar 2014/2015



Bron: enquête scholen/instellingen

Driekwart van de respondenten uit het mbo en iets meer dan de helft uit het vo is van mening dat de huidige verzuimmeldingen (veel) beter gaan dan twee schooljaren geleden (figuur 3.4). Binnen het po deelt maar een kleine kwart die mening en is een kleine helft van mening dat het even goed gaat. Slechts twee respondenten menen dat de huidige verzuimmeldingen slechter worden uitgevoerd dan twee schooljaren geleden.

Figuur 3.4 Oordeel over de huidige verzuimmeldingen (als het gaat om het daadwerkelijk en tijdig melden bij het Digitaal Verzuimloket) door de school/instelling in vergelijking met het schooljaar 2014/2015

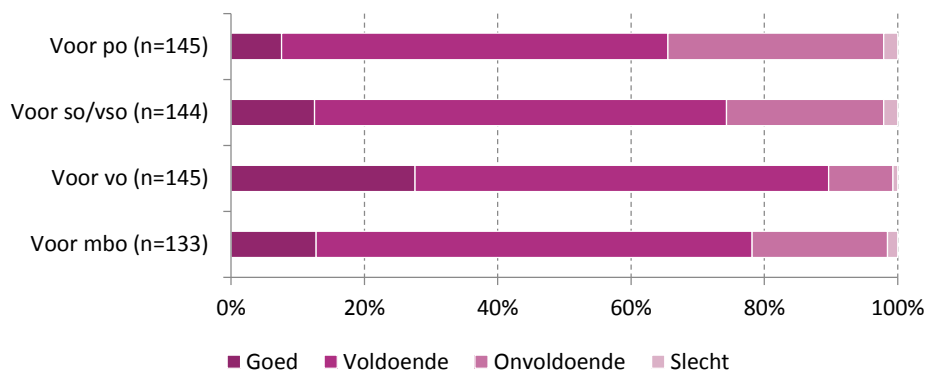


Bron: enquête scholen/instellingen

Leerplichtorganisaties over de naleving door scholen/instellingen

Een ruime meerderheid van de leerplichtorganisaties beoordeelt de naleving van de Leerplichtwet door scholen/instellingen in hun gemeente als goed of voldoende (figuur 3.5). Over vo-scholen zijn ze het positiefst; over po-scholen het minst positief. Dat lijkt in tegenspraak met wat de respondenten uit het po hier zelf van vinden, zij beoordelen de eigen school op de meeste aspecten immers vaker goed of voldoende dan de respondenten uit het vo.

Figuur 3.5 Oordeel over naleving van de Leerplichtwet (deugdelijke verzuimregistratie en tijdige verzuim-melding) door de meerderheid van de scholen/instellingen in de gemeente/regio (n=145)



Bron: enquête leerplichtorganisaties

Sinds 2017 is het verplicht voor de sectoren po en (v)so om het melden van ongeoorloofd verzuim te doen in het Verzuimloket van DUO. Voor het vo en mbo was dat al het geval. We hebben aan zowel scholen als gemeenten/leerplichtorganisaties gevraagd welke invloed zij daarvan gemerkt hebben.

Ervaringen van scholen met het Verzuimloket

Bijna driekwart van de po-scholen en bijna de helft van de vo-scholen zegt geen invloed van het verplicht stellen van het Verzuimloket te hebben gemerkt (tabel 3.2). Als er al iets wordt opgemerkt, is dat men beter zicht heeft op de aan- en afwezigheid van leerlingen en dat (met name in het vo) meer verzuim wordt gemeld.

Tabel 3.2 Gevolgen van het verplicht stellen van het melden van verzuim in het digitaal Verzuimloket in het po en (v)so sinds 2017 (meerdere antwoorden mogelijk)*

	po (n=219)	vo (n=185)
Wij melden meer verzuim	3%	11%
Wij melden minder verzuim	1%	1%
Wij hebben beter zicht op aan- en afwezigheid van leerlingen	8%	14%
Verzuimmeldingen worden eerder opgepakt door de Inspectie	1%	3%
Anders	1%	3%
Geen invloed	71%	48%
Weet niet	8%	13%
Niet van toepassing	6%	12%

* Deze vraag is niet aan mbo-instellingen gesteld.

Bron: enquête scholen/instellingen

Ervaringen van leerplichtorganisaties met het Verzuimloket

Leerplichtorganisaties vinden, vaker dan scholen, dat het verplichte Verzuimloket invloed heeft gehad (tabel 3.3). Een kwart van hen stelt dat scholen meer verzuim melden en een vijfde dat scholen beter zicht hebben op de aan- en afwezigheid van leerlingen. Slechts een kwart van de respondenten zegt geen invloed te hebben gemerkt.

Tabel 3.3 Gevolgen van het verplicht stellen van het melden van verzuim in het digitaal Verzuimloket in het po en (v)so sinds 2017 (meerdere antwoorden mogelijk)

	Percentage (n=174)
Scholen melden meer verzuim	25%
Scholen melden minder verzuim	2%
Scholen hebben beter zicht op aan- en afwezigheid van leerlingen/deelnemers	20%
Anders	19%
Geen invloed	23%
Weet niet	10%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

Uit de cases

Directeuren en verzuimcoördinatoren uit de cases zijn tevreden over de verzuimaanpak op hun school. Ze zijn bijna allemaal van mening dat het goed werkt en ze er bovenop zitten. Het is duidelijk wie er verantwoordelijk is voor de verzuimadministratie en wie voor het melden van ongeoorloofd verzuim. In het vo en mbo zijn er vaak verzuimcoördinatoren aangesteld op dit vlak; in het po ligt de verantwoording bij de directeur of eventueel bij een administratieve kracht. Er zijn duidelijk stappen, die vaak vastgelegd zijn in een stappenplan of protocol. Het is dan ook duidelijk op welke momenten leerlingen en ouders worden ingelicht en wanneer het contact opgenomen wordt met leerplicht. Zo vertelt een vo-directeur:

“Docenten noteren bij elke les in het Magister-systeem wie er absent is. Bij onduidelijk verzuim wordt direct contact opgenomen met de ouders door de verzuimcoördinator of de zorgcoördinator. Als reden niet kan worden opgehelderd, wordt het genoteerd als ongeoorloofd verzuim. Na vijf keer verzuim wordt melding gemaakt bij leerplicht. Als dat een tweede keer gebeurt, worden leerling, ouders bij school uitgenodigd en is er een gesprek met de verzuim- of zorgcoördinator. De leerplichtambtenaar is daarbij aanwezig.”

Een po-schooldirecteur waarvan de school een onvoldoende beoordeling had ontvangen, geeft aan tot de conclusie gekomen te zijn dat ze er dichter op moeten zitten om verzuim op tijd door te geven.

De leerplichtambtenaren uit de cases zijn wat minder positief dan de directeuren over de mate waarin scholen hun verzuimadministratie en het tijdig doorgeven van ongeoorloofd verzuim op orde hebben, alhoewel dit volgens hen erg wisselend is per school. Een leerplichtambtenaar merkt op dat scholen soms moeite hebben met juist omgaan met verlofaanvragen en met te laat komen. Er wordt volgens hem soms te lang gewacht om te melden. Een andere leerplichtambtenaar haakt hierop in:

“Dan krijg je een melding door, maar dan is er al zo veel verzuimd, dan kun je niets meer, die 16 uur ongeoorloofd verzuim in vier aaneengesloten weken is al lang overschreden. Dan kun je alleen nog maar proces-verbaal opmaken.”

Er zijn ook scholen en gemeenten die een preventief beleid hebben, door scholen eerder te laten melden dan wettelijk nodig is. Zo vertelt een leerplichtambtenaar over het verscherpte verzuimbeleid binnen zijn gemeente. Hierdoor trekt de school al eerder aan de bel, want 16 uur ongeoorloofd verzuim in vier aaneengesloten weken duurt te lang. Leerlingen mogen eerder weten dat ze iets boven het hoofd hangt. Ook een andere leerplichtambtenaar vertelt over hun preventieve aanpak, waarbij leerplicht een gesprek heeft met leerlingen die tegen het wettelijk verzuim aan zitten.

Twee inspecteurs geven aan dat scholen die zij gezien hebben de verzuimpak goed op orde hebben en het systeem en het stappenplan prima werken. Twee andere inspecteurs maken een opmerking over de 16 uur in vier aaneengesloten weken-regel. De een merkt op dat deze regel vaak verkeerd geïnterpreteerd wordt, namelijk als maandelijks in plaats van een aansluitende periode van vier weken. Daar komt bij dat er een signaalfunctie binnen het administratiesysteem ontbreekt. De andere inspecteur geeft aan dat mbo-instellingen vaak dezelfde norm hanteren bij 18-plussers als bij 18-minners. Ook vertelt hij dat bij 18-plussers 16 uur ongeoorloofd verzuim in vier aaneengesloten weken in praktijk bijna nooit voorkomt en stelt daarom voor geen grens of een lagere grens te hanteren.

Uit de interviews met sleutelinformanten

De sectorraden krijgen geen signalen vanuit het veld dat scholen de verzuimaanpak niet op orde hebben. Uit de gesprekken met de Inspectie komt echter voren dat de verzuimaanpak in het primair en speciaal onderwijs minder goed loopt. Zo werken in het speciaal onderwijs de gebruikte registratiesystemen niet zo goed, terwijl (met name in het vso) er wel veel verzuim is en met leerlingen van alles aan de hand kan zijn.

“Juist bij die leerlingen zijn er vaak gevallen dat ze meerdere keren verzuimen, gaan ze weer een tijdje wel en dan weer tijdje niet naar school.”

Vanuit een sectorraad wordt opgemerkt dat verlofaanvragen soms lastig zijn voor directeuren:

“De wet is vrij duidelijk wat wel en niet mag. Maar zeg maar eens nee tegen een ouder, dat is niet altijd eenvoudig. Dat knelpunt vanuit het veld kennen we goed.”

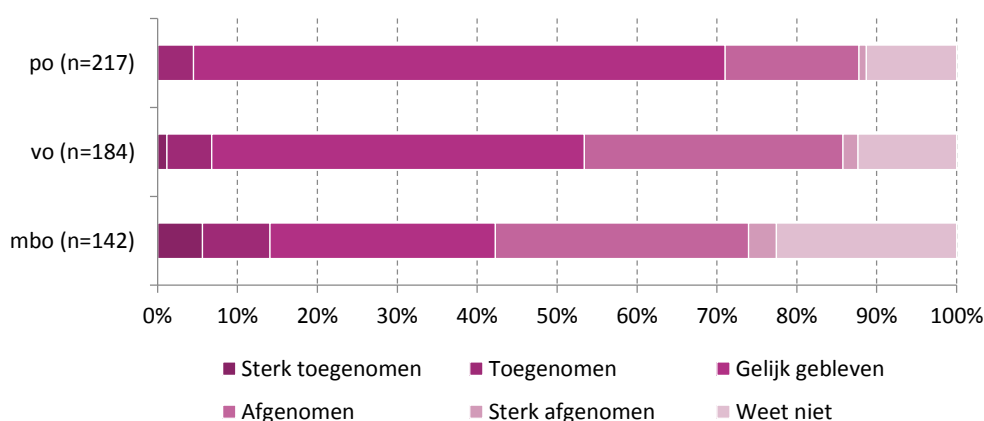
Over het verplichtstellen van het Verzuimloket merkt een vertegenwoordiger van een sectorraad op dat de invoer min of meer geruisloos is verlopen. Een inspecteur meent echter dat scholen er nog erg aan moeten wennen en nog niet alle scholen het gebruiken.

3.2 De ontwikkeling van de verzuimaanpak

Scholen en mbo-instellingen over de ontwikkeling verzuimaanpak

In het vo en mbo stelt een derde van de respondenten dat het ongeoorloofd verzuim op hun school is afgenomen in vergelijking met twee schooljaren geleden (figuur 3.4). In het po geldt dat voor een op de zes respondenten. Twee derde van de po-scholen meent dat het ongeoorloofd verzuim op de school gelijk is gebleven. Voor vo-scholen is dat bijna de helft en voor mbo-instellingen ruim een kwart. In het mbo zeggen respondenten, vaker dan in het po en vo, dat het ongeoorloofd verzuim (sterk) is toegenomen (14% tegenover respectievelijk 4% en 7%). Per saldo is het aantal respondenten dat meent dat het verzuim in vergelijking met twee schooljaren geleden (sterk) is afgenomen bijna vier keer zo groot als het aantal respondenten dat meent dat het is toegenomen.

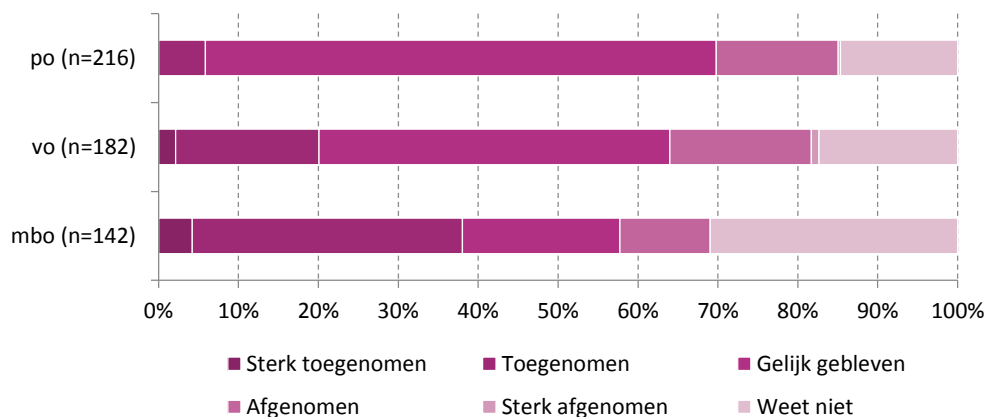
Figuur 3.4 Oordeel over de ontwikkeling van het ongeoorloofd verzuim op de school/instelling in vergelijking met de situatie in het schooljaar 2014/2015



Bron: enquête scholen/instellingen

Tegelijkertijd is volgens veertig procent van de respondenten uit het mbo het aantal verzuimmeldingen (sterk) toegenomen in vergelijking met twee schooljaren geleden (figuur 3.5). Daartegenover is volgens elf procent van de respondenten uit het mbo het aantal meldingen juist afgenomen. Bij het vo zijn deze percentages in evenwicht (20% (sterke) toename tegen 19% (sterke afname)). In het po slaat de balans de andere kant op (6% (sterke) toename tegen 16% (sterke afname)). Relatief veel respondenten uit het po vinden dat het aantal verzuimmeldingen gelijk is gebleven (64%).

Figuur 3.5 Oordeel over de ontwikkeling van het aantal verzuimmeldingen door de school/instelling in vergelijking met de situatie in het schooljaar 2014/2015



Bron: enquête scholen/instellingen

Over het geheel gezien (dus po, vo én mbo) is het aantal respondenten dat meent dat het aantal verzuimmeldingen in vergelijking met twee schooljaren geleden (sterk) is toegenomen wat hoger dan het aantal respondenten dat meent dat het is afgenomen. Het grote aantal respondenten dat zegt dat het ongeoorloofd verzuim in dezelfde periode is afgenomen, kan erop wijzen dat scholen het verzuim consequenter melden.

Ontwikkeling van het verzuim op basis van gegevens van DUO

In de onderstaande tabel presenteren we het percentage relatief verzuim ten opzichte van het totaal aantal leerplichtigen (tabel 3.4).⁹ Hieruit kunnen we het volgende concluderen:

- Gemiddeld genomen neemt het relatief verzuim wat af (met 0,25 procentpunt in de periode van 2013/2014 tot 2015/2016).
- Gemeenten die voor een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie hebben gekozen, zijn gemeenten met gemiddeld genomen wat meer relatief verzuim dan gemeenten zonder overeenkomst.
- Gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst hebben in de periode van 2013/2014 tot 2015/2016 een wat grotere stap gezet in de terugdringing van verzuim (t.o.v. gemeenten zonder overeenkomst). Deze ontwikkeling is nog niet stabiel.

Tabel 3.4 Percentage relatief verzuim ten opzichte van het aantal leerplichtigen over 2015/2016, 2014/2015 en 2013/2014

	Percentage 2015/2016	Percentage 2014/2015	Percentage 2013/2014
Geen samenwerkingsovereenkomst (n=321)	2,55%	2,72%	2,76%
Wel samenwerkingsovereenkomst (n=51)	3,29%	3,20%	3,72%
Totaal (n=372)	2,72%	2,83%	2,97%

Bron: gegevens DUO over verzuim en leerplichtigen

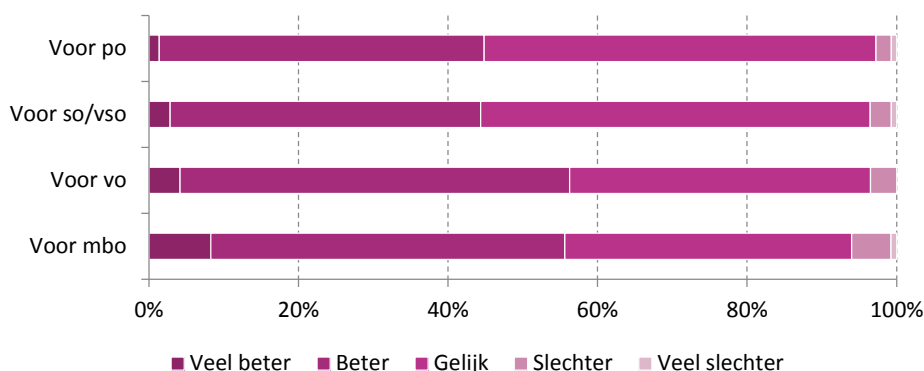
Deze cijfers wijzen op een trend die ook door de scholen wordt herkend (vergelijk figuur 3.4: er zijn duidelijk meer respondenten die menen dat het verzuim op hun school is afgenomen dan respondenten die zeggen dat het verzuim is toegenomen).

⁹ De cijfers over 2016/2017 waren op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. In de analyse zijn alleen die gemeenten meegenomen waarover we over alle jaren voldoende gegevens beschikken. Drie gemeenten (Lelystad, Leeuwarden en Utrecht) zijn niet meegenomen omdat de cijfers lijken te wijzen op een aanpassing van de meting, hetzij telfout (met grote verschillen tussen de jaren als gevolg).

Leerplichtorganisaties over de ontwikkeling verzuimaanpak

Iets meer dan de helft van de leerplichtorganisaties is van mening dat de naleving van de Leerplichtwet door vo-scholen en mbo-instellingen (veel) beter is geworden dan twee schooljaren geleden. Voor po- en so-scholen is dat iets minder dan de helft; voor die sectoren is men iets vaker van mening dat de naleving gelijk is gebleven. Het percentage respondenten dat meent dat de situatie in de sectoren (veel) slechter is dan twee jaar geleden, is klein.

Figuur 3.6 Oordeel over naleving van de Leerplichtwet (deugdelijke verzuimregistratie en tijdige verzuim-melding) door scholen/instellingen in de gemeente/regio in vergelijking met de situatie tijdens het schooljaar 2014/2015 (n=145)



Bron: enquête leerplichtorganisaties

Uit de cases

Vier leerplichtambtenaren geven in de cases aan dat het onderwerp verzuim nu meer op de radar is. Een van hen geeft aan een stijgende lijn te zien in het melden en het correct melden en voortijdig signaleren. Ook een andere leerplichtambtenaar beaamt dat scholen ongeoorloofd verzuim sneller melden dan voorheen, met wel de volgende kanttekening:

“Ze laten verzuim nog weleens te lang duren. Als leerplichtambtenaar weet ik uit ervaring dat langdurig verzuim zich kan ontwikkelen tot ongeoorloofd verzuim. Als het probleem te laat wordt opgepakt, is het probleem vaak al te diep verankerd.”

Een inspecteur geeft in de cases aan dat de duidelijke groei en verbeterde registratie, volgens hem twee oorzaken heeft, namelijk verbetering van de registratiesystemen en de monitoring daarvan, en een inzicht bij docenten dat registreren en melden de leerling helpt.

“Eerder waren er docenten die bewust niet deden aan registreren, zij zagen dat als ‘verlinken’ aan leerplicht. Leerplicht werd als vijand gezien. Nu worden ze meer gezien als iemand die aan dezelfde kant staat. Ze helpen leerlingen juist, want dan komen ze in een vangnet terecht.”

Uit de interviews met sleutelinformanten

Een inspecteur die werkzaam is in het vo heeft geen opmerkelijke verandering gemerkt de afgelopen twee jaren. De verbetering is volgens deze inspecteur al een tijdje gaande, mede doordat scholen preventief te werk gaan naar aanleiding van acties van leerplichtambtenaren in de grote steden of doordat ze hoorden dat er in het mbo boetes waren uitgedeeld op dit vlak.

Volgens een vertegenwoordiger van een sectorraad is verzuimadministratie op scholen de afgelopen jaren verbeterd mede door een verzuimcoördinator aan te wijzen en door meer gebruik te maken van de beter beschikbare digitale mogelijkheden. Ook de vertegenwoordiger van de VNG is van mening dat er een verbetering is geweest, maar het altijd nog beter kan.

“Er is veel aandacht voor geweest. Alles wat aandacht krijgt, groeit. We zijn er nog niet.”

Toezicht op de naleving

4

4 Toezicht op de naleving

In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen van onderwijsinstellingen (in het po, vo en mbo) en leerplichtorganisaties met het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door de Inspectie of de afdeling leerplicht van de gemeente (in geval van een samenwerkingsovereenkomst tussen Inspectie en gemeente). Hierbij maken we gebruik van de gegevens uit de digitale vragenlijsten die we in het po, vo en mbo en onder leerplichtorganisaties hebben uitgezet. Daarnaast putten we uit de tien cases waarin we, om een beeld te krijgen van hoe het toezicht er in de praktijk uit ziet, gesproken hebben met de school, de leerplichtambtenaar en de inspecteur. We beginnen de paragrafen met de ervaringen van leerplichtorganisaties om het vervolgens te bespreken vanuit het perspectief van respondenten van scholen en mbo-instellingen.

4.1 Toezicht op de naleving van de Leerplichtwet

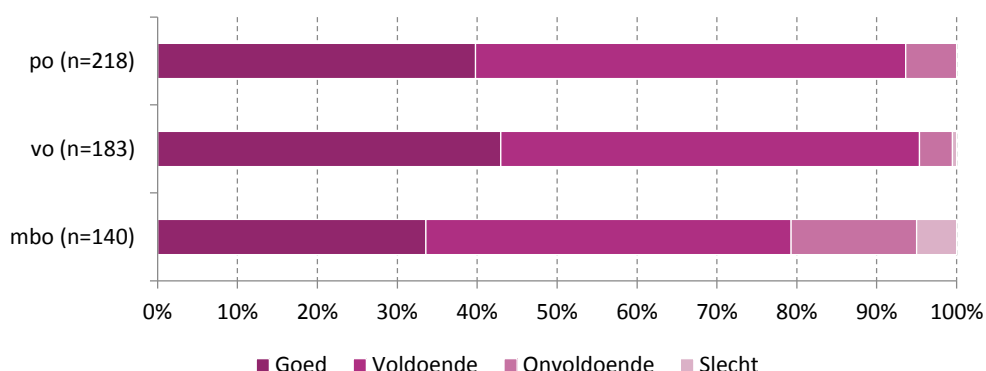
Ervaringen van leerplichtorganisaties met betrekking tot het toezicht

Veertien van de respondenten van leerplichtorganisaties werken in een gemeente die een samenwerkingsovereenkomst had met de Inspectie. Binnen deze gemeenten heeft leerplicht nalevingsonderzoeken uitgevoerd. In het merendeel van deze gemeenten voert de leerplichtambtenaar die de vaste contactpersoon op een school is, geen nalevingsonderzoeken uit bij deze school (10 van de 13 respondenten waren het eens met deze stelling).¹⁰ De helft van de veertien gemeenten heeft een vast team van leerplichtambtenaren dat de onderzoeken in het kader van de samenwerkingsovereenkomst voor de Inspectie op de scholen uitvoert. Zeven respondenten zeggen dat leerplicht in hun gemeente vooral de scholen bezoeken waar de verzuimrisico's het grootst zijn. Deze laatste stelling is overigens ook voorgesteld aan respondenten uit gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst: van deze respondenten onderschrijft veertig procent de stelling dat in hun gemeente vooral de scholen worden bezocht waar de verzuimrisico's het grootst zijn.

Ervaringen van scholen en mbo-instellingen met betrekking tot het toezicht

Respondenten van scholen en mbo-instellingen menen dat ze goed of ten minste voldoende op de hoogte zijn van de wijze waarop het toezicht op naleving van de Leerplichtwet door scholen in hun gemeente is geregeld (figuur 4.1). In het po en vo stelt meer dan 90 procent van de respondenten dat ze goed of voldoende op de hoogte zijn van de wijze waarop toezicht is geregeld. In het mbo geldt dat voor bijna 80 procent van de respondenten.

Figuur 4.1 Mate waarin scholen en instellingen op de hoogte zijn van de wijze waarop het toezicht op naleving van de Leerplichtwet door scholen/instellingen in de gemeente is geregeld



Bron: enquête scholen/instellingen

In tabel 4.1 geven we een overzicht van het percentage scholen dat volgens de respondenten van de scholen bezocht of onderzocht is door Inspectie, de afdeling leerplicht van de gemeente of een delegatie

¹⁰ Bron: enquête leerplichtorganisaties. De verschillen in het aantal respondenten komen doordat één respondent deze vraag niet volledig heeft beantwoord.

van beide, waarbij aandacht is besteed aan de naleving van de Leerplichtwet door de school. De scholen in het vo en de mbo-instellingen zijn vaker bezocht of onderzocht dan de scholen in het po (vo: 56%; mbo: 52%; po: 37%).

Tot mei 2016 konden scholen door leerplicht worden bezocht op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en Inspectie. Een kwart tot ruim een derde van de respondenten onder scholen en instellingen zegt bezocht te zijn door leerplicht in het kader van een dergelijke samenwerkingsovereenkomst. De helft van deze scholen en instellingen bevindt zich in een gemeente *zonder* samenwerkingsovereenkomst en is vermoedelijk wel bezocht door leerplicht, maar dan niet voor een nalevingsonderzoek binnen de context van een samenwerkingsovereenkomst.

Tabel 4.1 School of instelling is in de afgelopen twee schooljaren (2015/2016 en 2016/2017) formeel bezocht of onderzocht waarbij aandacht was voor het naleven van de Leerplichtwet

	Ja	Nee	Weet niet
po (n=213)			
Alleen door leerplicht op basis van samenwerkingsovereenkomst met Inspectie (gemeente/leerplichtambtenaar/RBL)	25%	67%	8%
Alleen door de Inspectie	16%	75%	8%
Door leerplicht en Inspectie gezamenlijk	2%	91%	7%
vo (n=182)			
Alleen door leerplicht op basis van samenwerkingsovereenkomst met Inspectie (gemeente/leerplichtambtenaar/RBL)	37%	47%	16%
Alleen door de Inspectie	27%	53%	20%
Door leerplicht en Inspectie gezamenlijk	3%	75%	22%
mbo (n=142)			
Alleen door leerplicht op basis van samenwerkingsovereenkomst met Inspectie (gemeente/leerplichtambtenaar/RBL)	27%	27%	46%
Alleen door de Inspectie	37%	20%	43%
Door leerplicht en Inspectie gezamenlijk	14%	35%	51%

Bron: enquête scholen/instellingen

De bezoeken waarbij de Inspectie is betrokken, zijn meestal eenmalig. Alleen in het vo en het mbo melden respondenten dat er één of meer vervolfbezoeken hebben plaatsgevonden. Bij de bezoeken die *alleen* door leerplicht zijn uitgevoerd, is, over alle sectoren gezien, de helft van de bezochte scholen twee keer of vaker bezocht.

Veruit de meeste van de bezoeken door de Inspectie vallen onder het regulier toezicht (tabel 4.2). Zes scholen en mbo-instellingen zeggen bezocht te zijn naar aanleiding van een signaal. De helft van deze scholen is een po-school.

Tabel 4.2 Reden voor het bezoek van de Inspectie

	Regulier toezicht	Gevolg van signalen	Beide	Weet niet
po (n=35)	91%	8%	0%	1%
vo (n=51)	93%	2%	0%	5%
mbo (n=59)	83%	3%	3%	10%

Bron: enquête scholen/instellingen

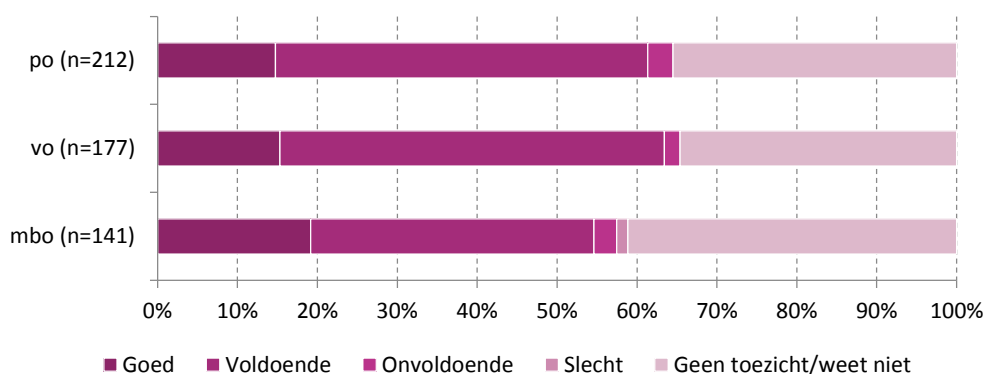
In de volgende paragraaf 4.2 gaan we nader in op de ervaringen met het regulier toezicht, in paragraaf 4.3 bespreken we de ervaringen met de signaalfunctie.

4.2 Programmatisch handhaven en regulier toezicht

Oordeel van scholen en mbo-instellingen over het toezicht

Uit tabel 4.2 weten we dat de meerderheid van de bezoeken door de Inspectie waarbij aandacht was voor de naleving van de Leerplichtwet volgens de respondenten uit het onderwijs onder het reguliere toezicht valt. Respondenten van scholen en instellingen waar de Inspectie naar de naleving van de Leerplichtwet heeft gekeken, beoordelen het toezicht in ruime meerderheid als goed of voldoende (in het po is dat 95%, in het vo 97% en in het mbo 93%, figuur 4.2).

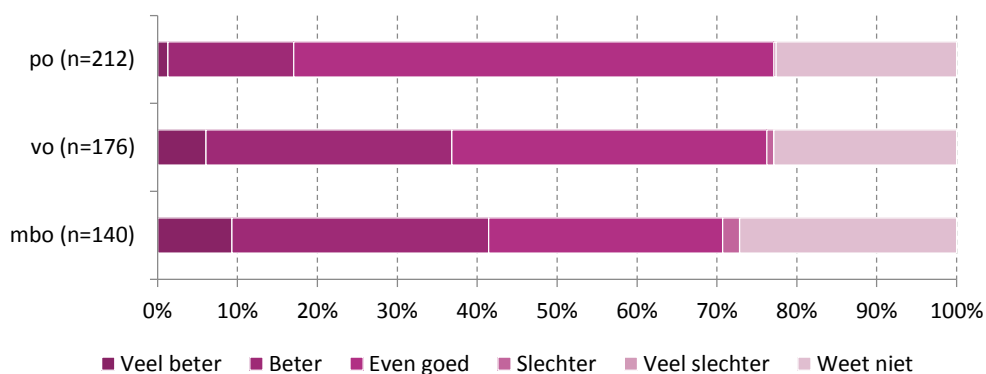
Figuur 4.2 Oordeel over het toezicht van de Inspectie op de naleving van de Leerplichtwet door de school/instelling



Bron: enquête scholen/instellingen

Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen zoals dat nu door de Inspectie wordt uitgevoerd, is volgens veel respondenten even goed als of beter dan het toezicht zoals dat in het schooljaar 2016/2015 plaatsvond (figuur 4.3). Vooral in het vo en mbo ervaren respondenten het huidige toezicht als een verbetering. Het gaat om respectievelijk 37 procent en 41 procent van de respondenten in die sectoren.

Figuur 4.3 Oordeel over het toezicht van de Inspectie op de naleving van de Leerplichtwet door de school/instelling in vergelijking met het schooljaar 2014/2015



Bron: enquête scholen/instellingen

Uit de cases

Ook de meeste scholen en instellingen uit de cases beoordelen het Inspectiebezoek als positief en prettig. Een aantal geïnterviewden zei dat de Inspectie kritisch was, maar op een goede manier en zoals ze gewend zijn van de Inspectie. Een vo-directeur:

“Het was een prettig bezoek dat de school ook wat opleverde, namelijk de bevestiging dat ze op de goede manier bezig zijn, plus enkele suggesties om de zaken wat aan te scherpen.”

Twee schooldirecteuren waren minder positief over het nalevingsonderzoek van de Inspectie. Dit betrof beide scholen die na het eerste onderzoek als onvoldoende werden beoordeeld. De ene directeur zei voorafgaande het onderzoek al bezig te zijn met een verbeterde verzuimaanpak, maar desondanks wel schrok van het oordeel van de Inspectie. De andere directeur merkte op dat het, doordat het bezoek als een pilot was gepresenteerd, voor de school onverwacht was dat er nog een tweede bezoek kon plaatsvinden en bij gebreken ook sancties konden volgen.

In een evaluatie over de nalevingsonderzoeken in het vo door de Inspectie lezen we dat scholen over het algemeen positief zijn over het toezicht:

"Over het algemeen hebben scholen aangegeven het onderzoek naar de naleving van de leerplichtwet als zinvol en stimulerend te ervaren. Men ziet in dit handhavingsonderzoek ook een stuk erkenning van de bewaking van de aanwezigheid van leerling door de school. Ook bij de enkele school waar de onderzoeken manco's aan het licht brachten was men positief over de onderzoeken. Bij die scholen die reparatie moesten verrichten in het beleid, in het beter bekend maken van het beleid, en/of de uitvoering vond men de investering in tijd die daarmee gemoeid ging, groot."

4.3 Signaalfunctie

Ervaringen van leerplichtorganisaties met de signaalfunctie

Ruim tachtig procent van de respondenten die namens de leerplichtorganisatie de vragenlijst hebben ingevuld, kent de Signalenbox ten minste in enige mate (zie ook paragraaf 2.4, tabel 2.5). Ruim een derde van de respondenten van leerplichtorganisaties heeft weleens contact opgenomen met het Loket van de Inspectie (tabel 4.3).

Tabel 4.3 Leerplichtorganisatie heeft in de afgelopen twee schooljaren (2015/2016 en 2016/2017) contact gehad met het Loket van de Inspectie met betrekking tot het naleven van de Leerplichtwet door scholen (eventueel om vragen te stellen of informatie op te vragen)

	Percentage (n=146)
Geen contact	47%
Eén keer of vaker contact	36%
Weet niet	17%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

Als een respondent contact heeft opgenomen met het Loket, dan is dat doorgaans vaker dan één maal. Het gemiddeld aantal contacten dat deze respondenten met het Loket hadden, is drie.

Van de in totaal 148 respondenten hebben er twaalf (8%) één keer of vaker een signaal afgegeven van het (mogelijk) niet naleven van de Leerplichtwet bij het Loket van de Inspectie (tabel 4.4).

Tabel 4.4 Leerplichtorganisatie heeft in de afgelopen twee schooljaren (2015/2016 en 2016/2017) melding gedaan bij het Loket van de Inspectie (Signalenbox) over een school die de Leerplichtwet niet of onvoldoende naleeft

	Percentage (n=148)
Geen melding	84%
Eén keer of vaker melding	8%
Weet niet	8%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

Vijf van de twaalf respondenten die melding gedaan hebben bij het Loket, hadden eenmalig contact met het Loket. Gemiddeld lag het aantal contacten met betrekking tot signalering op twee.

In paragraaf 2.4 beschreven we dat leerplichtambtenaren proberen er eerst samen met de school uit te komen. Ze geven pas een signaal af als dat niet lukt. De signalen hebben vrijwel altijd betrekking op het

niet of niet tijdig melden van verzuim door een school (10 van de 12, tabel 4.5). Vaak gaat het om een combinatie van signalen.

Tabel 4.5 Soort signalen dat is gemeld (*meerdere antwoorden mogelijk*)

	Aantal (n=12)
Signaal over niet of niet tijdig melden van verzuim door school	10
Signaal over onjuist toekennen van verlof door school	4
Signaal over niet sluitende/slechte verzuimregistratie op een school	2
Signaal voor escalatie na 3e controle bij samenwerkingsovereenkomst met Inspectie	1
Anders*	4

Bron: enquête leerplichtorganisaties

* Tweemaal ging het over een onterechte uitschrijving van een minderjarige leerling, eenmaal n.a.v. een signaal.

Onder de 180 meldingen die gedurende de schooljaren 2015/2016 en 2016/2017 via de Signalenbox bij de Inspectie zijn binnengekomen, troffen we in totaal acht signalen aan (zie paragraaf 2.4). De signalen gingen doorgaans over de onjuiste toekenning van verlof en een ontoereikende aanpak van het schoolverzuim. Het merendeel van de meldingen in de Signalenbox is overigens een vraag.

Ervaringen van scholen en mbo-instellingen

Een relatief klein deel (6%) van de respondenten zegt dat de gemeente of de leerplichtorganisatie melding heeft gedaan over de school of instelling met betrekking tot het niet (voldoende) naleven van de Leerplichtwet (tabel 4.6). Hierbij is overigens niet gevraagd of dat bij het Loket van de Inspectie was. Uit paragraaf 2.4 bleek ook al dat het aantal meldingen bij de Inspectie van mogelijke niet naleving door scholen beperkt is.

Tabel 4.6 Leerplichtorganisatie heeft, volgens de school of instelling zelf, in 2015/2016 of 2016/2017 een melding gedaan over school of instelling in verband met het niet (voldoende) naleven van de Leerplichtwet

	Aantal scholen waarover ten minste één melding is gedaan door gemeente of leerplichtorganisatie
Po (n=185)	11 scholen
Vo (n=138)	7 scholen
Mbo (n=55)*	4 instellingen

Bron: enquête scholen/instellingen

* Relatief veel respondenten uit het mbo (61%) hebben ingevuld dat ze het niet weten.

Bij de helft van deze scholen of instellingen gaat het om één melding.

Uit de cases

De signaalfunctie is voor de scholen en leerplichtambtenaren uit de cases iets dat ze kennen van horen zeggen, waar ze zelf dus geen ervaring mee hebben. De gesproken betrokkenen van scholen geven aan het prettiger te vinden als de leerplichtambtenaar eerst in overleg gaat met de school voordat deze eventueel een melding doet. Onder de leerplichtambtenaren zijn er enkelen die het afgeven van een signaal kennen uit de praktijk van een collega. Eén van hen heeft zelf een signaal afgegeven, omdat een school¹¹ de verzuimregistratie niet op orde had. Deze ambtenaar merkt hierover op dat ze liever direct telefonisch contact met de Inspectie had gehad.

In paragraaf 5.2 bespreken we de effecten van de melding van een signaal op de naleving van de Leerplichtwet.

¹¹ Het betrof overigens niet de school uit de casus, maar een andere school uit deze gemeente.

4.4 Samenwerkingsovereenkomsten

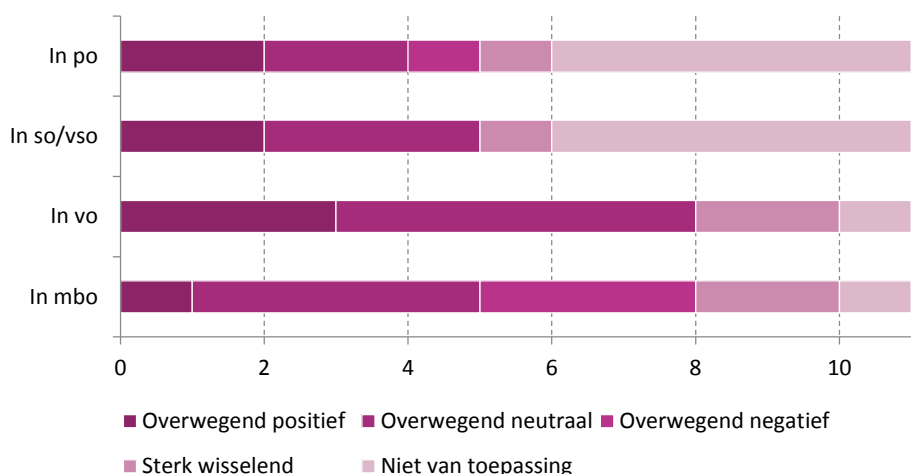
Ervaringen van leerplichtorganisaties in gemeenten met samenwerkingsovereenkomst

Van de gemeenten waarvoor de respondenten de vragenlijst hebben ingevuld, zeiden 13 respondenten (9%) dat de gemeente een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie had.¹² Bij controle bleek dat niet helemaal correct: van deze dertien gemeenten hebben er elf daadwerkelijk een overeenkomst. Bij de analyse zijn we uitgegaan van deze elf gemeenten.

Negen van de elf respondenten menen dat de gerechtelijke uitspraak dat samenwerkingsovereenkomsten wettelijk niet zijn toegestaan (zie paragraaf 2.5) gevolgen heeft voor de uitvoering binnen de gemeente. Na de uitspraak zijn de schoolcontroles door leerplicht gestaakt. Een respondent merkt op dat er bij twee scholen door de gemeente geen vervolg kon worden gegeven aan acties op onvoldoende naleving die door de eerste controle aan het licht kwam.

Volgens deze elf respondenten varieert het enthousiasme van scholen over samenwerkingsovereenkomsten tussen gemeenten en Inspectie (figuur 4.4).

Figuur 4.4 Reactie van de scholen op samenwerkingsovereenkomsten tussen Inspectie en de gemeente aangaande het toezicht op de naleving (alleen gemeenten met samenwerkingsovereenkomst)¹³



Bron: enquête leerplichtorganisaties

Leerplichtorganisaties zien als positieve aspecten in de uitvoering van de afspraken met de Inspectie:

- duidelijk inzicht in de registratie en melding van scholen, zodat er passende ondersteuning kan worden geboden (bijvoorbeeld bij de signalering van zorgleerlingen);
- verbeteringen in de aanpak door de scholen bij de verzuimadministratie, verzuimmeldingen, verlof-aanvragen;
- intensief contact met de scholen (en, volgens enkele gemeenten, met de Inspectie).

Een respondent vat de ontwikkelingen binnen de leerplichtorganisatie door de samenwerkingsovereenkomst als volgt samen:

“Door het convenant met de Inspectie is het toezicht op de scholen veel professioneler geworden. De samenwerking zorgt ervoor dat de kennis van de Inspectie en de ervaring van de leerplicht elkaar versterken. De scholen geven aan dat zij waarderen dat het toezicht deskundig gebeurt en volgens duidelijke kaders. Zij nemen stappen om te verbeteren en willen daar ook graag op beoordeeld worden.”

¹² Ook onder de respondenten die meenden dat de gemeente geen samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie had, zijn er twee respondenten die dat niet correct zagen. Aan deze twee respondenten zijn de vervolgvragen niet voorgelegd.

¹³ Gezien de lage aantallen respondenten waar de gegevens betrekking op hebben presenteren we in deze grafiek niet de percentages, maar de absolute aantallen. Dat geldt overigens ook voor figuur 4.5.

Knelpunten die de leerplichtorganisaties ervaren in de uitvoering van de afspraken met de Inspectie zijn:

- druk op de uitvoering (gebrek om mensen om het nalevingstoezicht uit te voeren);
- zorgen dat de leerplichtambtenaar van de school niet degene is die de controles uitvoert;
- weerstand onder scholen (met name mbo).

Verder merkt een aantal respondenten op dat zij het wegvallen van deze vorm van toezicht (sinds mei 2016) ook als een knelpunt ervaren.

Alles overwegend zijn zeven van de elf respondenten (zeer) positief over de samenwerkingsovereenkomst. De resterende vier respondenten staan er neutraler in. Als de samenwerkingsmogelijkheid tussen Inspectie en gemeenten wettelijk verankerd wordt, denken negen van de elf respondenten dat hun gemeente de overeenkomst waarschijnlijk of zeker zal voortzetten. Eén respondent verwacht dat de gemeente ervan afziet.

Ervaringen van scholen en mbo-instellingen met samenwerkingsovereenkomsten

Onder respondenten uit het po, vo en mbo meent respectievelijk twaalf, dertien en twintig procent dat gemeente waarin hun school of instelling ligt, begin 2016 een samenwerkingsovereenkomst had met de Inspectie (tabel 4.7). De helft van deze groep nam dat ontorecht aan. Anderzijds is er onder de scholen die het niet weten een behoorlijk aantal waar de gemeente wel een samenwerkingsovereenkomst had. Over het geheel gezien (dus alle sectoren samen) werkt ruim een kwart van de respondenten op een school of instelling in een gemeente met samenwerkingsovereenkomst. *De belangrijkste bevinding uit deze vraag is dus dat veel respondenten uit het onderwijs niet weten of er sprake is geweest van een samenwerkingsbijeekomst tussen de gemeente en de Inspectie.*

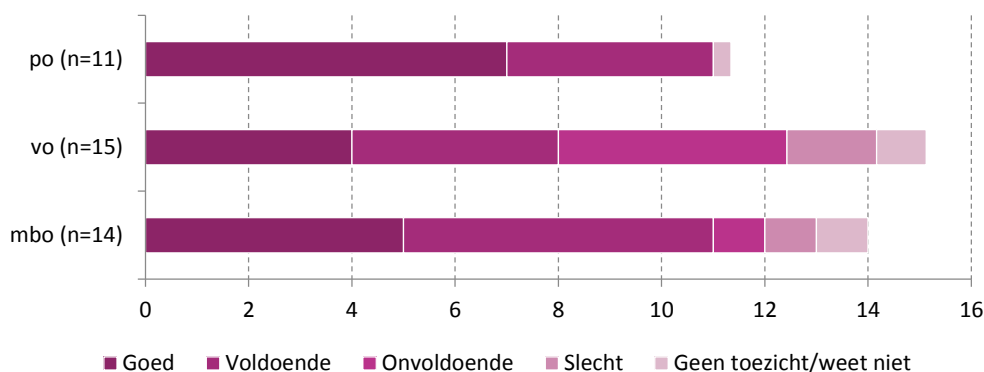
Tabel 4.7 Gemeente waarin school of instelling is gevestigd had begin 2016 een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie

	po (n=219)	vo (n=185)	mbo (n=142)
Ja	14%	13%	20%
Nee	2%	6%	8%
Weet niet	84%	81%	71%

Bron: enquête scholen/instellingen

Bij de drie vervolgvragen hebben we alleen gekeken naar de scholen die terecht hebben aangekruist dat de gemeente een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie had. Driekwart van deze scholen en instellingen beoordeelt het onderzoek van de leerplichtorganisatie naar de naleving van de Leerplichtwet door de school als voldoende of goed (figuur 4.5). Ongeveer een vijfde van de scholen of instellingen vindt het onderzoek onvoldoende of slecht. Hierbij gaat het alleen om respondenten uit het vo en het mbo.

Figuur 4.5 Oordeel over de onderzoeken van de leerplichtorganisatie op naleving van de Leerplichtwet door de school of instelling (binnen gemeenten met samenwerkingsovereenkomst)



Bron: enquête scholen/instellingen

Net als bij de leerplichtorganisaties is via open vragen aan de scholen en instellingen in gemeenten met samenwerkingsovereenkomst gevraagd positieve kanten en (mogelijke) knelpunten van de samenwerkingsovereenkomst te benoemen. Als positief zien ze met name de korte lijnen met leerplicht en de goede communicatie met de leerplichtambtenaar. Scholen zijn zich bewuster van de noodzaak van een verzuimaanpak en zien dat leerplicht daarbij samen met de school optrekt. De korte lijnen werden ook genoemd door leerplichtorganisaties. Het toegenomen bewustzijn bij de scholen leidt tot verbeteringen in de verzuimaanpak die de leerplichtambtenaren als positief effect van de samenwerkingsovereenkomst noemen.

Een iets kleinere groep scholen noemt daarnaast ook knelpunten, bijvoorbeeld de striktheid waarmee het toezicht wordt toegepast. Ter illustratie deze opmerking van een respondent uit het mbo:

“De onderzoeken waren zorgvuldig, maar werden met weinig coulantie uitgevoerd. Vooral de uitzonderingen (bijzondere trajecten waarbij bijvoorbeeld studenten opgevangen werden die dreigden uit te vallen) kregen veel aandacht.”

Andere knelpunten hebben bijvoorbeeld betrekking op de naleving van leerplicht bij leerlingen die van buiten de eigen gemeente komen en het ontbreken van voldoende slagvaardigheid bij leerplicht (bijvoorbeeld door onderbezetting).

Ervaringen van leerplichtorganisaties in gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst

Een groot deel van de respondenten uit de gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst meent dat hun gemeente niet heeft overwogen om een verzoek daartoe te doen bij de Inspectie (tabel 4.8). Bijna een derde van de respondenten zegt dat de gemeenten daar wel over heeft nagedacht, maar heeft besloten om dat niet te doen. Bij deze gemeenten was het een bewuste keuze om geen samenwerkingsovereenkomst aan te gaan.

Tabel 4.8 Acties ondernomen om een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie aan te gaan

	Percentage (n=130)
Nooit overwogen om verzoek te doen bij de Inspectie	40%
Een overeenkomst is ooit overwogen, maar besloten is om het niet te doen	30%
Concreet verzoek ligt bij Inspectie, maar is in afwachting van mogelijke wettelijke verankering	1%
Andere actie*	7%
Weet niet	22%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

* De meeste van deze respondenten melden dat het een regionaal standpunt is om geen samenwerkingsovereenkomst te sluiten. De rest vindt het niet wenselijk.

Ruim een derde van respondenten meent dat hun gemeente zonder samenwerkingsovereenkomst in de toekomst, als de mogelijkheid wettelijk verankerd is, (waarschijnlijk) een overeenkomst met de Inspectie aangaat (tabel 4.9). Ruim een vijfde van de respondenten denkt dat hun gemeente dat (waarschijnlijk) niet van plan is.

Tabel 4.9 Als de samenwerkingsmogelijkheid tussen Inspectie en gemeenten wettelijk verankerd wordt, bent u dan van plan een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie aan te gaan?

	Percentage (n=129)
Zeker	12%
Waarschijnlijk	24%
Waarschijnlijk niet	20%
Zeker niet	2%
Weet niet	42%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

Uit de cases

Onder de cases is één instelling met daadwerkelijke ervaring met het nalevingsonderzoek door de afdeling leerplicht vanwege de samenwerkingsovereenkomst. Deze instelling is in 2013 en 2015 door leer-

plicht bezocht. Inmiddels, na het bevroren van de samenwerkingsovereenkomsten, heeft de Inspectie een nalevingsonderzoek uitgevoerd op de instelling. Bij alle bezoeken is de instelling als voldoende beoordeeld. De geïnterviewde kon een duidelijk verschil aangeven tussen het bezoek van leerplicht en van de Inspectie. Leerplicht nam, volgens haar, het bezoek heel strikt op, telde alles na. De Inspectie ging naar haar mening meer uit van de toelichting door de school en op basis van vertrouwen. De instelling vindt die benadering prettiger en voelde zich serieuzer genomen door de Inspectie dan door leerplicht.

Een leerplichtambtenaar die werkzaam is bij een gemeente met een samenwerkingsovereenkomst en waar de onderzoeken inmiddels weer worden uitgevoerd door de Inspectie, merkt daarover op dat er soms scholen zijn die voldoende worden beoordeeld, waarover zij twijfels over de naleving heeft. Door de controles door leerplicht was er een 'drive' bij scholen om het goed te doen. Leerplicht ziet dat de aandacht verslapt bij de scholen sinds zij de controles niet meer doet.

De diverse partijen, ook uit gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst, zien als voordelen van de onderzoeken door leerplicht dat de ambtenaren goed in het onderwerp zitten en dat het tijdens het bezoek alleen maar gaat over de naleving van de Leerplichtwet. De indruk is ook dat leerplicht er dieper in duikt dan de Inspectie, al zijn er ook enkele scholen die juist het omgekeerde ervaren. Bovendien kan het van de persoon afhangen hoe strikt hij of zij de controle uitvoert. De nabijheid van leerplicht bij de scholen kan ook een nadeel zijn, leerplicht is zowel partner van de scholen als toezichthouder (in geval van een overeenkomst). Verschillende leerplichtambtenaren wijzen ook op een capaciteitsprobleem bij leerplicht: ze hebben onvoldoende mensen om de onderzoeken uit te voeren.

Onder leerplichtambtenaren is geen consensus over wie de nalevingsonderzoeken zou moeten uitvoeren. Een van de gemeenten waarmee we spraken, heeft bewust gekozen om geen samenwerkingsovereenkomst aangegaan. Leerplicht wil haar eigen rol vervullen en wil geen verlengstuk van de Inspectie zijn. Verschillende respondenten (zowel vanuit leerplicht als vanuit de Inspectie) suggereren een gezamenlijk toezicht op de naleving van de Leerplichtwet als alternatief.

4.5 De rol van de leerplichtorganisaties

Visie van leerplichtorganisaties op hun rol binnen het toezicht

Leerplichtorganisaties zien hun rol in het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen vaak als een combinatie van zowel makelaar/intermediair als toezichthouder/handhaver (44%, tabel 4.10).

Tabel 4.10 Rol die leerplichtorganisaties zien weggelegd voor zichzelf in het toezicht op naleving van de Leerplichtwet door instellingen

	Percentage (n=145)
Rol van makelaar/intermediair tussen scholen en Inspectie	21%
Rol van toezichthouder/handhaver	16%
Een combinatie van beide	44%
Anders*	19%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

* Een derde van deze respondenten noemt hier de rol als adviseur. Ook het afgeven van signalen wordt relatief veel genoemd.

Meer dan de helft van de leerplichtorganisaties uit gemeenten *zonder* samenwerkingsovereenkomst adviseert scholen op het gebied van de verzuimregistratie en -meldingen (tabel 4.11). Aan de gemeenten met samenwerkingsovereenkomst is deze vraag niet voorgelegd.

Tabel 4.11 Binnen de leerplichtorganisatie is een vorm van advies aan scholen of samenwerking met scholen op het gebied van de verzuimregistratie- en meldingen (meerdere antwoorden mogelijk)

	Percentage (n=128)
Een vorm van advies	53%
Een vorm van samenwerking	43%
Anders	11%
Geen advies of samenwerking	14%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

Als vormen van advies noemen de respondenten structurele en incidentele contacten met scholen en instellingen, over verzuimaanpak, de registratie van verzuim, meldingen en verlofaanvragen, zowel generiek als bij individuele casussen, op initiatief van leerplicht zelf (voorlichting) of op initiatief van de school. Ter illustratie dit citaat:

“Wij werken erg preventief en hebben veel contact met scholen over de stand van zaken. Houden de lijntjes kort zodat we er vroegtijdig bij zijn in plaats van dat we dingen pas oppakken wanneer het heel heftig is. Scholen nemen makkelijk contact met ons op wanneer ze vragen hebben.”

Respondenten noemen voorbeelden van samenwerking op regionaal (binnen het samenwerkingsverband), lokaal of individueel (binnen de school) niveau, bijvoorbeeld in de vorm van verzuimprotocollen, leerplichtsprekuren op de locaties, participatie in het zorgadviesteam, overleg met verzuimcoördinator, ondersteuning van scholen bij het op orde brengen van de verzuimregistratie, vaak in combinatie. De samenwerking is erop gericht het verzuimbeleid van de scholen te optimaliseren.

Visie van scholen en mbo-instellingen over de rol van leerplicht bij het toezicht

De vraag naar de rol voor de leerplichtorganisaties in het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen is ook voorgelegd aan de respondenten van scholen en mbo-instellingen zelf. De grootste groep respondenten meent, net als de leerplichtorganisaties zelf, dat het een combinatie moet zijn van makelaar/intermediair en toezichthouder/handhaver (tabel 4.12). In vergelijking met de leerplichtorganisaties zien deze respondenten de leerplichtorganisaties vaker in de rol van toezichthouder/handhaver sec.

Tabel 4.12 Rol die scholen en instellingen zien weggelegd voor de leerplichtorganisaties in het toezicht op naleving van de Leerplichtwet door instellingen

	Makelaar/intermediair tussen instellingen en Inspectie	Toezichthouder/handhaver	Combinatie van beide	Anders*
po (n=212)	17%	23%	52%	8%
vo (n=176)	18%	25%	44%	13%
mbo (n=139)	18%	26%	40%	17%

Bron: enquête scholen/instellingen

* Een groot deel van de scholen noemt onder 'Anders' de rol van samenwerkingspartner. Ook de rol van adviseur wordt door relatief veel scholen genoemd. Andere respondenten voorzien een rol van de leerplichtambtenaar tussen de school en de ouders in, bijvoorbeeld als schakel naar hulpverlening of door lik-op-stukbeleid.

Veel scholen en instellingen zien de leerplichtorganisatie als een partner waarmee wordt samengewerkt (tabel 4.14), zeker in het vo (47%) en mbo (42%), of als combinatie van samenwerkingspartner en adviseur. In het po heeft de leerplichtorganisaties vaker de rol van adviseur (17%) dan in het vo (9%) en mbo (4%).

Tabel 4.14 School of instelling heeft een vorm van advies ontvangen of werkt samen met leerplichtorganisaties

	Vorm van advies	Vorm van samenwerking	Beide	Anders	Geen advies/samenwerking	Onbekend
po (n=214)	17%	23%	27%	3%	14%	16%
vo (n=180)	9%	47%	22%	5%	8%	10%
mbo (n=142)	4%	42%	20%	2%	5%	27%

Bron: enquête scholen/instellingen

Uit de cases

Ook in de tien cases is de rol van de leerplichtorganisaties besproken. In de praktijk lopen de verschillende rollen van leerplichtorganisaties vaak door elkaar. Hieronder geven we drie illustraties van de rol die de leerplichtorganisaties (kunnen) innemen.

Een schooldirecteur vertelt dat de insteek van de samenwerking met leerplicht is om samen op te trekken. Het gaat niet om het opleggen van sancties, maar om samen oplossingen te vinden om het verzuim terug te dringen. De gemeente waarin de school ligt, kent een stedelijk verzuimprotocol voor po en een daarvan afgeleid protocol voor het vo in de regio. Leerplicht kijkt met de school naar de verzuimaanpak, wisselt ervaringen met de school uit en evalueert met de school de aanpak van de school om ervoor te zorgen dat die actueel blijft. Voor de school is leerplicht een samenwerkingspartner, maar leerplicht ziet er ook op toe dat individuele leerlingen en hun ouders voldoen aan de Leerplichtwet, en kan de rol tussen school en Inspectie vervullen. Onderwijs, leerplicht én Inspectie houden elk hun eigen verantwoordelijkheden.

In een andere casus vertelden de betrokkenen over een spreekuur op locatie. Op gemeenschappelijk initiatief van school en leerplichtambtenaar was de leerplichtambtenaar tijdelijk wekelijks op maandagochtend aanwezig op de school. Ze sprak met leerlingen die tegen het wettelijk verzuim aanzaten (dus bijna 16 uur ongeoorloofd hadden verzuimd in vier aaneengesloten weken) om te voorkomen dat ze daar overheen gingen, verder voerde ze absentiegesprekken en overlegde ze met verzuimcoördinator. Van haar aanwezigheid ging een preventieve werking uit.

Een inspecteur uit een derde casus wees op de betrokkenheid van de leerplichtambtenaar bij problematische leerlingen. Verzuim is vaak een signaal van dieperliggende persoonlijke problemen van de leerlingen. Volgens deze respondent kan de leerplichtambtenaar beter dan de Inspectie beoordelen wat de oorzaak van de problemen; zijn ze inderdaad persoonlijk of is het toch de kwaliteit van de school? Mocht er sprake zijn van persoonlijke problemen, dan is het belangrijk dat er in die richting een vervolg wordt gezocht. Als de school in gebreke blijft, kan er signaal worden afgegeven bij de Inspectie.

Uit deze voorbeelden blijkt, net als uit de vragenlijsten onder leerplichtorganisaties en scholen en instellingen, dat de organisaties, onderwijsinstellingen én Inspectie de taken van de leerplichtambtenaren eerder breed zien. Verschillende inspecteurs wijzen er tijdens de interviews nog eens op dat het belangrijk is dat leerplichtambtenaren melding doen als scholen en instellingen de Leerplichtwet onvoldoende naleven.

Gevolgen van het toezicht op de na- leving

5

5 Gevolgen van het toezicht op de naleving

In dit hoofdstuk bespreken we de gevolgen van het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen volgens de respondenten van leerplichtorganisaties en onderwijsinstellingen (po, vo, mbo). De gegevens zijn afkomstig uit de digitale vragenlijsten en uit de tien casestudies. Bij deze casestudies is ook gesproken met onderwijsinspecteurs. We beginnen elke paragraaf opnieuw met de ervaringen leerplichtorganisaties. Vervolgens komen de respondenten van scholen en mbo-instellingen aan het woord.

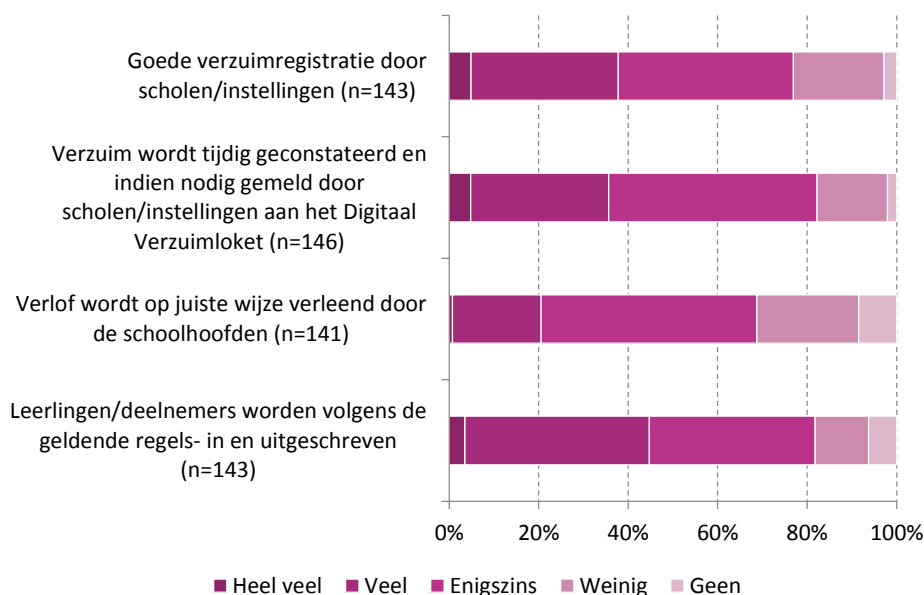
5.1 Bijdrage van toezicht op naleving Leerplichtwet

Bijdrage volgens leerplichtorganisaties

Volgens de respondenten van de leerplichtorganisaties zijn de ontwikkelingen op de naleving van de Leerplichtwet onder invloed van het toezicht het sterkst bij het toepassen van de geldende regels bij in- en uitschrijven (figuur 5.1), de effecten bij de verlening van verlof zijn veel minder sterk. Percentage respondenten dat meent dat toezicht (heel) veel bijdraagt:

- deelnemers worden volgens de geldende regels in- en uitgeschreven: 45% van de respondenten meent dat toezicht (heel) veel bijdraagt aan dit aspect;
- goede verzuimregistratie: 3%;
- verzuim wordt tijdig geconstateerd en gemeld: 36%;
- verlof wordt op juiste wijze verleend: 21%.

Figuur 5.1 Mate waarin de huidige vorm van toezicht op de naleving van de Leerplichtwet heeft bijgedragen aan betere naleving door scholen



Bron: enquête leerplichtorganisaties

Bijdrage volgens scholen en mbo-instellingen

Respondenten van vo-scholen en mbo-instellingen zijn over het algemeen positiever over de opbrengsten van het huidige toezicht op de naleving van de Leerplichtwet dan scholen in het po (tabel 5.1). Concentreren we ons op de respondenten die stellen dat toezicht (heel) veel bijdraagt dan ontstaat het volgende beeld:

- Met name in het mbo zijn veel respondenten positief over de bijdrage van het toezicht op een goede verzuimregistratie (5%). In het po geldt dat voor 38 procent, in het vo voor 41 procent.
- Een vergelijkbaar beeld zien we bij tijdige constatering en melding van verzuim: 55 procent van de respondenten uit het mbo zien hier een betere naleving door toezicht. Voor het po is dat 30 procent, voor het vo 44 procent.
- Over de juiste wijze verlening van verlof lopen de sectoren minder uiteen: in het po vindt 42 procent dat verbeterd; in het vo 37 procent; en in het mbo 36 procent.

- Bij de naleving van de geldende regels voor het in- en uitschrijven van leerlingen/deelnemers zijn de respondenten uit het mbo weer het positiefst over de bijdrage van het toezicht (51%). Vo en po volgen met respectievelijk 43 procent en 38 procent.

Tabel 5.1 Mate waarin de huidige vorm van toezicht op de naleving van de Leerplichtwet heeft bijgedragen aan betere naleving door scholen

	Heel veel	Veel	Enigszins	Weinig	Geen	Weet niet/geen mening
Po (n=209)						
Goede verzuimregistratie	4%	35%	24%	10%	22%	6%
Verzuim wordt tijdig geconstateerd en indien nodig gemeld aan het Digitaal Verzuimloket	2%	28%	25%	14%	21%	10%
Verlof wordt op juiste wijze verleend (door de directie)	8%	34%	18%	11%	26%	3%
Leerlingen worden volgens de geldende regels in- en uitgeschreven	15%	24%	13%	14%	32%	3%
Vo (n=176)						
Goede verzuimregistratie	10%	30%	31%	11%	9%	8%
Verzuim wordt tijdig geconstateerd en indien nodig gemeld aan het Digitaal Verzuimloket	9%	36%	29%	10%	8%	9%
Verlof wordt op juiste wijze verleend (door de directie)	8%	29%	27%	15%	13%	7%
Leerlingen worden volgens de geldende regels in- en uitgeschreven	9%	34%	17%	14%	15%	11%
Mbo (n=138)						
Goede verzuimregistratie	11%	45%	20%	5%	1%	19%
Verzuim wordt tijdig geconstateerd en indien nodig gemeld aan het Digitaal Verzuimloket	11%	44%	21%	6%	1%	18%
Verlof wordt op juiste wijze verleend (door de directie)	7%	29%	24%	10%	3%	28%
Deelnemers worden volgens de geldende regels in- en uitgeschreven	9%	42%	16%	11%	4%	18%

Bron: enquête scholen/instellingen

Uitsplitsing naar gemeenten met samenwerkingsovereenkomst en gemeenten zonder levert geen significante verschillen. Desondanks wekt het de indruk dat scholen en instellingen in gemeenten met overeenkomst vaker menen dat het toezicht op de naleving (heel) veel heeft bijgedragen aan een betere naleving op de vier aspecten.

Het toezicht draagt volgens de leerplichtorganisaties relatief weinig bij aan de verbetering van de naleving op het gebied van de verlening van verlof. De scholen en instellingen zijn daarover positiever. Op de andere aspecten lopen de ideeën over de effecten van het toezicht minder sterk uiteen tussen onderwijs en gemeenten/leerplichtorganisaties.

Uit de cases

Bij twee van de tien scholen zijn de melding en de registratie van verzuim en verlof door de Inspectie als onvoldoende beoordeeld. De directeur van de po-school stelt dat het oordeel van de Inspectie veel teveel heeft gebracht. De school gaat veel bewuster om met verzuim en gaat bij verlofaanvragen bijvoorbeeld minder mee in de emotie van de ouders. Bij de so-school zijn naar aanleiding van de bevindingen van de inspecteur de gaten in de registratie van het verzuim gedicht. De directrice van de so-school meent dat het gaat om een extra borging van iets dat in de praktijk al goed liep en dat door de

omvang van de school (klein) ook eigenlijk geen problemen oplevert. Ze wijst erop dat er voor haar leerlingen niets is veranderd.

Bij de andere zes scholen die door de Inspectie zijn bezocht, was het oordeel van de Inspectie positief. Verschillende betrokkenen vanuit de scholen stellen dat het bezoek hun desondanks iets heeft opgeleverd. Zo hebben beide po-scholen de communicatie met de ouders over het aanvragen van verlof aangepast. Eén van de vo-scholen kwam er door eigen onderzoek achter dat leerlingen zich niet altijd bewust zijn dat ze verzuimen (bijvoorbeeld door te laat te komen). Na het bezoek van de Inspectie, waarin dit onderzoek is besproken, is besloten om de leerlingen daarover te informeren tijdens een klassenbezoek.

Zowel Inspectie als leerplichtambtenaren wijzen erop dat het noodzakelijk is om de scholen af en toe te bezoeken om na te gaan of de verzuimaanpak (nog) op orde is.

5.2 Effecten van afgeven signalen

In paragraaf 2.4 schreven we dat ruim tachtig procent van de respondenten uit leerplichtorganisaties de signaalfunctie ten minste enigszins kent (zie paragraaf 2.4, tabel 2.5). In de praktijk hebben de meeste respondenten geen ervaring met het afgeven van signalen: van de 148 respondenten hebben er twaalf (8%) één keer of vaker een signaal afgegeven van het (mogelijk) niet naleven van de Leerplichtwet bij het Loket van de Inspectie (zie tabel 4.9). In deze paragraaf bespreken we de effecten van de meldingen.

Ervaringen van leerplichtorganisaties die een melding hebben gedaan

De meeste respondenten die melding hebben gedaan (8 van de 12) hebben geen zicht op de wijze waarop de Inspectie de signalen afhandelt (tabel 5.2).

Tabel 5.2 Vervolgacties van de Inspectie naar aanleiding van de gemelde signalen (*meerdere antwoorden mogelijk*)

	Aantal (n=12)
Geen zicht op	8
Contact met school via telefoon of e-mail	2
(Her)onderzoek op school	1
Handhaving (bestuurlijke boete)	1
Anders*	2

Bron: enquête leerplichtorganisaties

* De inspecteur heeft contact gezocht met leerplicht, maar er is geen vervolg geweest.

Veruit de meeste respondenten hebben geen ervaring met de reactie van de Inspectie op een melding (tabel 5.3). De rest van de respondenten heeft sterk wisselende ervaringen met de reactie of opvolging van de Inspectie op een melding van het niet naleven van de Leerplichtwet door een school; deze lopen uiteen van voldoende tot slecht.

Tabel 5.3 Oordeel over de reactie/opvolging van de Inspectie op een melding van het niet naleven van de Leerplichtwet door een school

	Percentage (n=141)
Goed	2%
Voldoende	4%
Onvoldoende	4%
Slecht	1%
Wisselend	4%
Niet van toepassing	84%

Bron: enquête leerplichtorganisaties

Verschillende leerplichtorganisaties melden geen oordeel te kunnen geven, omdat er geen terugkoppeling door de Inspectie heeft plaatsgevonden. Andere vinden dat de Inspectie adequaat heeft opgetreden. Een enkeling heeft twijfels over de urgentie die de Inspectie eraan toe heeft gekend, deels misschien te wijten aan een capaciteitsprobleem bij de Inspectie. Een voorbeeld:

“Het contact met de Inspectie ging over een school die nog beoordeeld moest worden; men zou erop terugkomen maar dit is, anderhalf jaar later, nog niet gebeurd.”

Leerplicht ziet zelden een vervolg. Als ze al een effect zien van een vervolgactie door de Inspectie, dan is dat een toegenomen bewustzijn bij de school, meer contact met de school, meer meldingen vanuit de school en een betere registratie van verzuim. Dit is overigens wel het beoogde effect van het toezicht.

Uit de cases

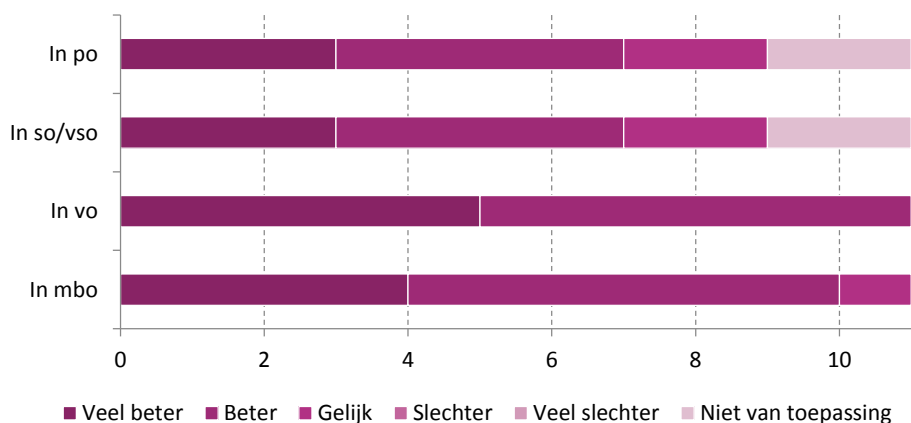
De leerplichtambtenaren uit de cases hebben zelf vaak geen ervaring met het afgeven van signalen. Op basis van wat ze van hun collega's erover weten, bevestigen ze het beeld uit de enquête, dat hun vaak ontgaat wat de Inspectie met een melding doet. In algemene zin vinden de respondenten (zowel scholen als toezichthouders) het goed dat er een dergelijke stok achter de deur is.

5.3 Effecten van de samenwerkingsovereenkomst

Ervaringen leerplichtorganisaties met samenwerkingsovereenkomst

In zijn algemeenheid hebben respondenten uit gemeenten met samenwerkingsovereenkomst de indruk dat de naleving van de Leerplichtwet verbetert door de samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie (figuur 5.2).

Figuur 5.2 Mate waarin de naleving van de Leerplichtwet verbetert door een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en de Inspectie (alleen gemeenten met samenwerkingsovereenkomst)¹⁴



Bron: enquête leerplichtorganisaties

Uit de cases

In één van de tien cases is het toezicht op de naleving van de leerplichtwet door scholen uitgevoerd door de leerplichtambtenaar. Tijdens zijn bezoek aan deze mbo-instelling keek de leerplichtambtenaar naar:

- de verzuimregistratie van leerplichtigen en niet-leerplichtigen;
- de verlofverlening;
- de communicatie over het verzuimbeleid.

¹⁴ Gezien de lage aantallen respondenten waar de gegevens betrekking op hebben, presenteren we in deze grafiek we niet de percentages maar de absolute aantallen.

De conclusie van de ambtenaar was dat de instelling voldeed. De instelling heeft na het toezicht door leerplicht de registratie verder aangescherpt.¹⁵

De leerplichtambtenaar van deze gemeente (die de school niet zelf heeft bezocht), maar veel ervaring heeft met schoolbezoeken, ziet dat de aandacht nu verslapt bij de scholen sinds leerplicht de controles niet meer doet.

¹⁵ De verzuimcoördinator van deze instelling merkte op dat de school deelnemers trekt uit een groot aantal verschillende gemeenten en dat verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop ze handhaven het weleens ingewikkeld maakt (een deelnemer kreeg van de thuisgemeente verlof dat de gemeente waar de instelling is gevestigd in twijfel trok).

Bijlagen

B

Bijlage 1 - Representativiteit

Tabel B1.1 Respons enquête leerplichtorganisaties naar regio

Regio	Respons (%)	Populatie (%)
Noord	18,8%	17,2%
Oost	30,9%	27,2%
West	28,2%	34,1%
Zuid	22,1%	21,6%

Tabel B1.2 Respons enquête leerplichtorganisaties naar gemeenten met samenwerkingsovereenkomst

Samenwerkingsovereenkomst	Respons (%)	Populatie (%)
Met samenwerkingsovereenkomst ¹⁶	8,7%	8,2%
Zonder samenwerkingsovereenkomst	90,6%	91,4%

Tabel B1.3 Respons enquête scholen po naar schoolgrootte

Schoolgrootte	Respons (%)	Populatie (%)
Minder dan 150 leerlingen	34,0%	35,3%
150 tot 250 leerlingen	30,5%	32,3%
250 leerlingen en meer	35,5%	32,5%

Tabel B1.4 Respons scholen po naar regio*

Regio	Respons (%)	Populatie (%)
Noord	8,9%	14,6%
Oost	17,2%	24,8%
West	59,6%	38,7%
Zuid	14,3%	21,9%

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

Tabel B1.5 Respons scholen po naar stedelijkheid*

Stedelijkheid	Respons (%)	Populatie (%)
Zeer sterk stedelijk	29,1%	16,1%
Sterk stedelijk	27,6%	26,4%
Matig stedelijk	11,3%	18,0%
Weinig stedelijk	21,7%	26,5%
Niet stedelijk	10,3%	13,0%

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

Tabel B1.6 Respons enquête scholen po naar gemeenten met samenwerkingsovereenkomst*

Samenwerkingsovereenkomst	Respons (%)	Populatie (%)
Met samenwerkingsovereenkomst	44,8%	20,1%
Zonder samenwerkingsovereenkomst	55,2%	79,9%

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

Tabel B1.7 Respons scholen vo naar schoolsoort

Schoolsoort	Respons (%)	Populatie (%)
VMBO	6,5%	9,9%
HAVO/VWO	14,1%	14,1%
VMBO-tl/HAVO/VWO	15,1%	14,6%
VMBO-pg-gl/VMBO-tl/HAVO/VWO	49,2%	43,6%
Praktijkonderwijs	15,1%	17,8%

¹⁶ Bij een SWG heeft maar een van de 5 gemeenten een samenwerkingsovereenkomst; aangezien dit wel de grootste gemeente betreft van het SWG, scharen we de gehele organisatie onder 'met samenwerkingsovereenkomst'.

Tabel B1.8 Respons enquête scholen vo naar schoolgrootte*

Schoolgrootte	Respons (%)	Populatie (%)
Minder dan 885 leerlingen	26,5%	33,7%
885-1893 leerlingen	34,6%	33,7%
1894 leerlingen of meer	38,9%	32,7%

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

Tabel B1.9 Respons scholen vo naar regio

Regio	Respons (%)	Populatie (%)
Noord	10,3%	10,7%
Oost	18,9%	20,7%
West	49,7%	46,2%
Zuid	21,1%	22,4%

Tabel B1.10 Respons scholen vo naar stedelijkheid

Stedelijkheid	Respons (%)	Populatie (%)
Zeer sterk stedelijk	29,7%	25,8%
Sterk stedelijk	33,0%	35,3%
Matig stedelijk	18,4%	18,6%
Weinig stedelijk	15,7%	15,4%
Niet stedelijk	3,2%	5,0%

Tabel B1.11 Respons enquête scholen vo naar gemeenten met samenwerkingsovereenkomst*

Samenwerkingsovereenkomst	Respons (%)	Populatie (%)
Met samenwerkingsovereenkomst	35,7%	27,7%
Zonder samenwerkingsovereenkomst	64,3%	72,3%

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

Bijlage 2 - Casestudies

Bij de tien casestudies ging het om: drie po-scholen, twee (v)so-scholen, drie vo-scholen en twee mbo-instellingen. Bij twee scholen ging het om een gemeente met een samenwerkingsovereenkomst en bij twee (andere) scholen was er bij een eerste onderzoek de beoordeling 'onvoldoende' gegeven. We hebben gesproken met de directeur of verzuimcoördinator, met de leerplichtambtenaar en indien van toepassing de betrokken inspecteur.

Korte beschrijving acht cases, in gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst

Acht van de tien cases hebben betrekking op toezicht door de Inspectie dat in zeven cases specifiek gericht was op de naleving van de Leerplichtwet. Hierbij gaat het om drie scholen in het po (a), twee in het so (één so- en één vso-school) en twee in het vo. Bij de achtste school, een mbo-instelling, heeft de Inspectie in het kader van het onderzoek naar de Staat van de instelling gekeken naar de naleving van de leerplicht door de instelling.¹⁷

De drie scholen in het po zijn alle drie bezocht door de Inspectie. De Inspectie heeft leerplicht uitgenodigd om mee te gaan. Bij één van de drie scholen was de leerplichtambtenaar ook daadwerkelijk bij het bezoek aanwezig. Het onderzoek naar melding en registratie van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten is op een vaste manier ingericht (zie paragraaf 2.2).

Op basis van de gegevens die tijdens het bezoek zijn verzameld komt de Inspectie tot een oordeel. Eén school voldeed niet op een aantal onderzochte onderdelen. Hierbij ging het om de verzuimregistratie, het melden van ongeoorloofd verzuim en het verlenen van verlof. De school was al bezig haar verzuim-aanpak te verbeteren, maar schrok desondanks van het oordeel van de Inspectie. Bij de twee andere po-scholen was het oordeel van de Inspectie positief. Wel deed de Inspectie enkele suggesties om de aanpak verder te verbeteren. Twee van de drie gemeenten die bij deze cases betrokken zijn kennen overigens een regionaal verzuimprotocol voor het po.

De bezoeken aan de twee scholen uit het speciaal onderwijs zijn op een vergelijkbare manier ingericht als de bezoeken in het po. Bij het bezoek aan een van de twee scholen (de so-school) was de leerplichtambtenaar aanwezig. Deze so-school is twee keer bezocht door de Inspectie. Tijdens het eerste bezoek constateerde de inspecteur een risico dat zaken niet opgepakt worden en dat daar niemand op aangesproken kan worden. Met name de registratie was niet op orde: onvoldoende inzichtelijk. Bij het tweede gesprek was dat opgelost.¹⁸

Bij het bezoek aan de vso-school was de leerplichtambtenaar niet aanwezig. De verzuimaanpak van de school was volgens de inspecteur in orde, zonder verdere bijzonderheden.

In het vo hebben we drie cases bestudeerd waarvan er twee bezocht zijn door de Inspectie. Tijdens het bezoek aan de eerste school heeft de inspecteur gesproken met het bevoegd gezag, de directeur en de verzuimcoördinator. Daarnaast zijn aanvullende documenten onderzocht. Bij het bezoek aan deze school was de leerplichtambtenaar verhinderd. Voorafgaand aan het onderzoek is er wel telefonisch contact met hem geweest. De inspecteur stelde vast dat de aanpak van de school voldoet aan de wettelijke vereisten. Binnen de gemeente hebben de scholen samen met de gemeente een protocol vastgesteld. Deze is op onderdelen strenger dan de regelgeving. Scholen signaleren veel aan de voorkant.

Ook bij de tweede vo-school stelde de inspecteur vast dat aanpak van de school voldoet. Bij dit bezoek was wel een leerplichtambtenaar aanwezig. Ook haar indruk van de school was positief. Er staat een goed verzuimteam dat ook preventief meldt (dus voordat het verzuim wettelijk ongeoorloofd is).

¹⁷ De drie po-scholen zijn bezocht in 2017. De bezoeken aan de so-scholen vonden plaats in 2016, de so-school is in 2017 voor de tweede keer bezocht. De beide vo-scholen zijn bezocht in 2017. Ook het onderzoek bij de mbo-instelling was in 2017.

¹⁸ Bij het schoolhoofd waren er gemengde gevoelens over het bezoek. Ze vond het risico wat vergezocht en verbaasde zich erover dat er bij vastgestelde gebreken tijdens het tweede bezoek sancties konden volgen. Voor het eerste bezoek was haar gevraagd of haar school mee wilde doen aan een bezoek om te kijken hoe ze de handhaving van melding en registratie van verzuim en vsv kon vormgeven. Ze vond de sancties niet in die lijn passen.

Bij het bezoek aan de mbo-instelling was geen leerplichtambtenaar betrokken. De inspecteur heeft het onderzoek uitgevoerd bij een opleiding binnen de instelling. Na het onderzoek stelde hij vast dat de procedure van de instelling betreffende de verzuimregistratie en de uitvoering in de praktijk voldoet.¹⁹

Korte beschrijving twee cases, in gemeenten met samenwerkingsovereenkomst

Twee scholen uit de cases vallen onder een gemeente met samenwerkingsovereenkomst. Eén van de scholen is ook daadwerkelijk door de afdeling leerplicht bezocht. Bij deze school, een mbo-instelling, is leerplicht twee keer langs geweest (in 2013 en 2015). Het bezoek is uitgevoerd door een andere leerplichtambtenaar dan de contactpersoon van de school bij leerplicht. Tijdens de bezoeken zijn enkele klassen uitgekozen waarvan het verzuim en de meldingen in een periode is gecontroleerd. Het oordeel van leerplicht was dat het voldoende op orde was. Leerplicht nam volgens de verzuimcoördinator van deze school het bezoek heel strikt op, telde alles na. De Inspectie, die de school in 2017 heeft bezocht, gaat, volgens de school, meer uit van de toelichting door de school. De school vindt die benadering prettiger, voelt zich meer serieus genomen door de Inspectie.

Bij de andere school, een vo-school, uit een gemeente met overeenkomst heeft geen specifiek nalevingsonderzoek plaatsgevonden. De leerplichtambtenaar was gedurende een periode een dagdeel per week op school aanwezig en voerde dan absentiegesprekken. Het doel van haar aanwezigheid was de preventie van verzuim.

¹⁹ Een inspecteur pleit voor een aanpak waarbij Inspectie meer naar de aanpak (Hoe wordt het ingestoken? Wie is verantwoordelijk? Hoe herkenbaar is de aanpak? Wat is het beeld van het verzuim?). Leerplicht kan dan bijvoorbeeld meer op de details inzoomen (Zijn de individuele meldingen correct?).

Bijlage 3 - Juridisch kader

Box 1 Juridisch kader -relevante artikelen uit de Leerplichtwet

Artikelen waar de Inspectie op grond van artikel 16a van de Leerplichtwet toezicht op houdt, zijn:

- 2, eerste lid, tweede volzin, vierde en vijfde lid, verantwoordelijke personen
- 3a, vijfde lid, tweede volzin, vervangende leerplicht
- 3b, tweede lid, derde volzin, vervangende leerplicht laatste school jaar
- 4a, derde tot en met zesde lid, inschrijving
- 10, afschrijving
- **11, gronden voor vrijstelling schoolbezoek**
- 11a, tweede lid, leeftijd leerling
- 12, ziekte van een leerling
- 13, plichten voortvloeiend uit godsdienst of levensovertuiging,
- **13a, vakantie**
- **13 b, kennisgeving bij beroep op vrijstelling***
- **14, eerste, tweede en derde lid, eerste volzin, andere gewichtige omstandigheden**
- **18, kennisgevingen in- en afschrijvingen****
- **21, decentrale kennisgeving**
- **21a, centrale kennisgeving**
- **21 b, overgangsbepaling**
- **27 sub c, bestuurlijke boete hoofd**

Bovenstaand is **vetgedrukt** aangegeven voor welke onderdelen de Inspectie een bestuurlijke boete op kan leggen. Daarbij gelden de volgende beperkingen:

* Voor artikel 13 b, eerste, tweede en derde lid, eerste volzin kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd.

** Voor artikel 18 lid 3 kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd.

Bijlage 4 - Tabellen

Tabel B4.1 Oordeel over de volgende aspecten van de huidige verzuimaanpak op de school/instelling (bij figuur 3.1)

		po (n=219)	vo (n=185)	mbo (n=142)
De registratie van aan- en afwezigheid van leerlingen/deelnemers	Goed	83%	62%	41%
	Voldoende	17%	34%	53%
	Onvoldoende	1%	3%	5%
	Slecht	-	-	1%
De signalering van ongeoorloofd verzuim	Goed	75%	64%	49%
	Voldoende	25%	35%	47%
	Onvoldoende	-	1%	4%
	Slecht	-	-	-
De reactie van school t.a.v. de leerling/deelnemer in geval van ongeoorloofd verzuim	Goed	68%	63%	43%
	Voldoende	32%	34%	51%
	Onvoldoende	-	3%	5%
	Slecht	-	-	1%
De samenwerking met leerplicht (van de voor uw school/instelling belangrijkste gemeente)	Goed	64%	66%	63%
	Voldoende	32%	28%	35%
	Onvoldoende	4%	6%	1%
	Slecht	-	-	-
De melding van het wettelijke ongeoorloofd verzuim bij het Digitaal Verzuimloket	Goed	38%	54%	53%
	Voldoende	49%	41%	43%
	Onvoldoende	12%	5%	4%
	Slecht	1%	1%	-
De communicatie over verzuimbeleid richting ouders/verzorgers en leerlingen/deelnemers	Goed	61%	56%	26%
	Voldoende	38%	42%	68%
	Onvoldoende	1%	2%	6%
	Slecht	-	-	-

Bron: enquête scholen/instellingen

Tabel B4.2 Oordeel over de volgende verschillende soorten van verzuim/afwezigheid (bij figuur 3.2)

		po (n=219)	vo (n=185)	mbo (n=142)
Ongeoorloofd verzuim beneden de wettelijk norm (16 uur in vier aaneengesloten weken)	Goed	48%	50%	26%
	Voldoende	34%	46%	64%
	Onvoldoende/slecht	1%	3%	8%
	Komt niet voor	16%	1%	-
	Weet niet	1%	1%	2%
Ongeoorloofd verzuim boven de wettelijke norm (16 uur in vier aaneengesloten weken)	Goed	46%	55%	49%
	Voldoende	21%	39%	46%
	Onvoldoende/slecht	2%	2%	4%
	Komt niet voor	30%	3%	-
	Weet niet	1%	1%	1%
Luxe verzuim	Goed	53%	53%	21%
	Voldoende	39%	38%	48%
	Onvoldoende/slecht	1%	4%	12%
	Komt niet voor	7%	4%	2%
	Weet niet	-	1%	17%
Beginnend verzuim	Goed	39%	45%	18%
	Voldoende	42%	47%	59%
	Onvoldoende/slecht	3%	7%	17%
	Komt niet voor	10%	-	1%
	Weet niet	6%	1%	6%
Signaalverzuim	Goed	31%	39%	20%
	Voldoende	40%	52%	60%
	Onvoldoende/slecht	3%	4%	12%
	Komt niet voor	15%	1%	-
	Weet niet	12%	4%	7%
Verzuim van 18-plussers	Goed	-	26%	29%
	Voldoende	-	41%	50%
	Onvoldoende/slecht	-	10%	16%
	Komt niet voor	-	15%	1%
	Weet niet	6%	8%	4%
Verlofaanvragen van maximaal tien dagen (beoordeling door school/instelling)	Goed	73%	65%	36%
	Voldoende	20%	30%	43%
	Onvoldoende/slecht	-	1%	2%
	Komt niet voor	7%	3%	3%
	Weet niet	-	1%	17%
Verlofaanvragen van meer dan tien dagen (beoordeling Leerplicht)	Goed	43%	46%	26%
	Voldoende	14%	25%	31%
	Onvoldoende/slecht	1%	-	3%
	Komt niet voor	40%	25%	11%
	Weet niet	2%	5%	29%

Bron: enquête scholen/instellingen



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl