

Leerplicht in het primair onderwijs

Ton Eimers
Tim Hilkens
Mariska Roelofs

Nijmegen, 18 april 2018



Projectnummer: 2017.754

© 2018 KBA Nijmegen

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

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Onderzoeksdoel en -vragen	1
1.3	Onderzoeksopzet	2
1.4	Leeswijzer	4
2	De omvang van 'afwezigheid'	5
2.1	Ongeoorloofd verzuim	5
2.2	Verlof	9
2.3	Ziekteverzuim	10
2.4	Afwezigheid	13
3	De omgang van scholen met verzuim	17
3.1	Verzuimbeleid van de school	17
3.2	Het melden van ongeoorloofd verzuim	20
3.3	Samenwerking met de leerplichtambtenaar	24
3.4	Verlof	25
3.5	Conclusies	28
4	Confrontatie verzuimmeldingen school-gemeente	31
5	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	35
5.1	Samenvatting	35
5.2	Conclusies	37
5.3	Aanbevelingen	38
	Bijlage 1: Overzicht deelnemers expertmeeting	41
	Bijlage 2: Cijfers verzuim	42

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs ingevoerd. Scholen hebben de taak passend onderwijs te bieden en problemen bij leerlingen vroegtijdig te signaleren. Als leerlingen verzuimen kan dat een aanwijzing zijn voor problemen op school, in de thuissituatie of met de gezondheid. Juist daarom is het van belang om in een vroeg stadium – al in het primair onderwijs – de eerste signalen te herkennen. Betrouwbare informatie over het verzuim van leerlingen is in dit kader van groot belang. Immers, een succesvolle aanpak begint bij een goed inzicht in de aard en omvang van de problematiek. Om een beter zicht te krijgen op de cijfers zijn per 1 april 2017 alle scholen voor primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs aangesloten op het Verzuimregister van DUO.

Ingrado, de landelijke organisatie voor Leerplicht en RMC, wil graag beter inzicht krijgen in het verzuim en de verzuimaanpak in het primair onderwijs en heeft KBA Nijmegen gevraagd daar onderzoek naar uit te voeren.

1.2 Onderzoeksdoel en -vragen

Het uitgevoerde onderzoek had ten doel inzicht te verkrijgen in de omvang en aard van het ongeoorloofd en geoorloofd verzuim (met name ziekteverzuim) in het primair onderwijs (regulier en speciaal) en in de omgang van scholen en gemeenten (Leerplicht) met verzuim. De onderzoeksthema's en -vragen luiden als volgt:

1. *Geoorloofd verzuim*

Wat is aard en omvang van het geoorloofd verzuim, met name ziekteverzuim, op het niveau van de school?

2. *Ongeoorloofd verzuim*

Wat is de aard en omvang van het ongeoorloofd verzuim op het niveau van de school?

3. *Omgang scholen met verzuim*

Hoe gaan scholen met het geoorloofd en ongeoorloofd verzuim om?

Aandachtspunten zijn: verzuimbeleid school, omgang verzuimbeleid, kennis van wet- en regelgeving, speelruimte in relatie tot wet- en regelgeving, omgang met signalering en melding en samenwerking met Leerplicht.

4. *Verzuimregister*

In hoeverre zijn scholen op de hoogte van en kijken zij aan tegen de verplichte melding van ongeoorloofd verzuim in het Verzuimregister van DUO?

Wat zijn de ervaringen van scholen met de overgang naar het Verzuimregister?

Wat verwachten scholen dat het Verzuimregister oplevert? Verandert er iets (in de school, in relatie met Leerplicht)?

Heeft de aansluiting op het Verzuimregister een 'waterbedeffect' tot gevolg (beter zicht op verzuim, strengere aanpak; mogelijk gevolg: minder ongeoorloofd verzuim, meer geoorloofd (met name ziekte-)verzuim)?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek omvatte de volgende onderdelen:

- Benadering van scholen: digitale enquête onder schooldirecteuren/-leiders;
- Benadering van gemeenten: telefonisch interview onder leerplichtambtenaren/leidinggeven- den en het verzamelen van data over verzuim (leerplichtadministratie);
- Expertmeeting met vertegenwoordigers van de gemeenten en samenwerkingsverbanden pri- mair onderwijs.

Benadering van scholen

Om een representatief beeld te geven van de omvang en aard van het (on)geoorloofd verzuim in het primair onderwijs (regulier en speciaal) en van de omgang van scholen met verzuim is een digitale enquête onder schooldirecteuren/-leiders uitgezet. In de enquête werd ingegaan op de aard en omvang van ongeoorloofd verzuim, geoorloofd verzuim, verzuim met toestemming van de school maar niet op basis van wettelijke gronden, ziekteverzuim, het verzuimbeleid van de school, de melding van ongeoorloofd verzuim, het Verzuimregister van DUO en de samenwerking met Leerplicht. In totaal is voor 597 scholen de enquête ingevuld. Het betreft 523 scholen voor regulier basisonderwijs (bao), 26 scholen voor speciaal basisonderwijs (sbao) en 48 scholen voor speciaal onderwijs (so). Niet alle schooldirecteuren/-leiders hebben de enquête volledig ingevuld, waardoor de respons per vraag kan verschillen. De respons vormt een goede afspiegeling van de totale populatie scholen in het primair onderwijs. Tabel 1.1 toont een overzicht.

Tabel 1.1 – Achtergrondkenmerken scholen (die hebben deelgenomen aan enquête)

		Percentage in de respons enquête	Percentage in de totale populatie
Onderwijs	Basisonderwijs (bao)	88%	89%
	Speciaal basisonderwijs (sbao)	4%	4%
	Speciaal onderwijs (so)	8%	7%
Denominatie	Algemeen bijzonder	10%	9%
	Openbaar	26%	31%
	Protestants-christelijk	29%	28%
	Rooms-katholiek	33%	29%
	Samenwerking	1%	1%
	Confessioneel overig	1%	1%
Aantal leerlingen (1 oktober 2016)	0-100 leerlingen	19%	22%
	101-200 leerlingen	35%	33%
	201-300 leerlingen	25%	24%
	301-400 leerlingen	11%	12%
	Meer dan 400 leerlingen	10%	9%
Aantal scholen bij bestuur	1-10 scholen	35%	31%
	11-20 scholen	36%	38%
	21-30 scholen	20%	20%
	Meer dan 30 scholen	10%	10%
Gemeente	G4	10%	10%
	G32	27%	25%
	Overig	63%	65%
Landsdeel	Noord	11%	14%
	Oost	25%	25%
	West	20%	18%
	Zuid	44%	43%
Totale aantal scholen		597	7.215

* Achtergrondinformatie is afkomstig van Open Onderwijsdata van DUO (hoofd- en nevenvestigingen).

Benadering van gemeenten

Om de uitkomsten van de enquêtes te valideren en verdiepen is aanvullend informatie opgevraagd bij tien gemeenten. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met verschillende kenmerken, zoals regio, urbanisatiegraad (G4/G32/overig), regionaal verband van gemeenten (wel/niet). Negen gemeenten hebben gegevens over verzuim aangeleverd¹. Het gaat daarbij om het aantal verzuimmeldingen per leerling (ontvangen van de scholen voor primair onderwijs). De data – informatie over verzuimmeldingen – aangeleverd door negen gemeenten is gekoppeld aan de uitkomsten van de enquête onder schooldirecteuren/-leiders in de betreffende gemeenten. Gekeken is of de cijfers op schoolniveau – aangeleverd door de gemeenten – overeenkomen met de cijfers weergegeven door de schooldirecteuren/-leiders in de enquête. Stroken de cijfers op schoolniveau die de gemeente registreert dan wel binnenkrijgt via DUO met de informatie van de scholen?

1 Eén gemeente was daar vanwege onderbezetting niet tijdig toe in staat.

Om de ervaringen en inschattingen van de scholen te confronteren met de ervaringen en de inschattingen van gemeenten zijn tevens telefonische interviews gehouden met de leerplichtambtenaren/leidinggevenden van de tien gemeenten en aanvullend met de leerplichtambtenaren van twee kleinere gemeenten. Het ging om personen die al meerdere jaren werkzaam zijn in de gemeente en goed zicht hebben op het scholenveld. De cijfers over verzuim (data uit de leerplichtadministratie van de betreffende gemeente) en informatie aangeleverd door de scholen is in de interviews geconfronteerd met de waarneming van de leerplichtambtenaar/leidinggevende. Gesproken is onder andere over de omgang van scholen en gemeenten met (on)geoorloofd verzuim, ziekteverzuim, meldgedrag van scholen, het gebruik van en de omgang met het Verzuimregister van DUO, het verzuimbeleid (van basisscholen) en de samenwerking met basisscholen. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in de bijlage.

Expertmeeting

De uitkomsten van het onderzoek zijn tijdens een expertmeeting gepresenteerd aan en besproken met de vertegenwoordigers van de geselecteerde gemeenten en vertegenwoordigers van de bij deze gemeenten betrokken samenwerkingsverbanden primair onderwijs. Een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting is opgenomen in de bijlage. De opbrengsten van de expertmeeting zijn meegenomen in de eindrapportage.

1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de landelijke cijfers van verzuim. In hoofdstuk 3 staat de omgang van scholen met verzuim centraal. Aan de orde komen onder andere het verzuimbeleid van scholen, het melden van verzuim, het Verzuimregister en de samenwerking met de leerplichtambtenaar. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de confrontatie van de data (verzuimmeldingen) aangeleverd door de gemeenten met de cijfers aangeleverd door de scholen (in de enquête onder schooldirecteuren/-leiders). In het slothoofdstuk worden de belangrijkste conclusies samengevat en aanbevelingen gedaan.

2 De omvang van 'afwezigheid'

In het onderzoek is bij een representatieve steekproef van scholen uit het primair onderwijs, inclusief speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, gevraagd naar de omvang en achtergrond van verschillende soorten verzuim. We gebruiken de term 'afwezigheid' voor: het ongeoorloofd verzuim, het verlof (afwezigheid met toestemming van de school) en het ziekteverzuim.

Om een beeld te krijgen van de omvang van de drie typen van afwezigheid is aan de scholen gevraagd cijfers te geven over twee schooljaren: 2015-2016 en 2016-2017. Voor veel scholen bleek het erg lastig of zelfs niet mogelijk om cijfers op te leveren over verzuim of verlof, met name over het schooljaar 2015-2016. Hoewel uiteindelijk de vragen over aantallen door voldoende scholen zijn ingevuld, moeten bij de verkregen gegevens twee kanttekeningen worden gemaakt. Op de eerste plaats geven de data mogelijk een te positief beeld over de mate waarin scholen in het primair onderwijs beschikken over dergelijke gegevens. Uit een aanvullende belronde onder scholen bleek dat veel scholen die de vragenlijst niet ingevuld hebben dit deden, omdat zij juist de vragen over de cijfers niet konden beantwoorden. Op de tweede plaats is bekend dat sommige scholen wel cijfers hebben geleverd, maar dat het gaat om schattingen. Dit betekent dat de cijfers die worden gepresenteerd in dit hoofdstuk een zekere onzekerheidsmarge hebben en als schattingen moeten worden opgevat. Omdat over het schooljaar 2016-2017 de meeste scholen gegevens aan konden leveren, nemen we in de rapportage dat jaar als uitgangspunt.

In 2010 heeft KBA Nijmegen een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd in het primair onderwijs (Eimers & Roelofs, 2010). Op bepaalde punten vergelijken we de cijfers uit het huidige onderzoek met de bevindingen van toen.

Tot slot wijzen we erop dat in dit hoofdstuk de cijfers worden gepresenteerd en dat in het volgende hoofdstuk de achtergronden aan de orde komen, die deels ook de cijfers verklaren.

2.1 Ongeoorloofd verzuim

In deze paragraaf gaan we eerst in op het aantal gevallen van ongeoorloofd verzuim bij scholen en daarna op het aantal gevallen dat door school gemeld wordt bij Leerplicht.

Omvang ongeoorloofd verzuim

Ongeoorloofd verzuim in het primair onderwijs komt, volgens opgave van de schooldirecteuren/-leiders (later: schoolleiders), relatief weinig voor. Gemiddeld gaat het per school om iets meer dan vier gevallen per jaar. Ook als we het aantal gevallen bekijken in verhouding tot het aantal leerlingen dat de school heeft, blijkt het percentage gevallen van ongeoorloofd verzuim laag (3 procent). Bij bijna de helft van de scholen was – volgens hun eigen opgave – het ongeoorloofd verzuim minder dan één procent in het schooljaar 2016-2017.

Bij de overgrote meerderheid van de scholen komt ongeoorloofd verzuim niet of nauwelijks voor: bij 39 procent van de scholen komt het niet voor, bij 37 procent van de scholen gaat het om 1-5

gevallen. Een klein deel van de scholen kent een hoger aantal en percentage ongeoorloofd verzuim.

Als we het aantal gevallen van ongeoorloofd verzuim extrapoleren naar het gehele primair onderwijs, dan ging het in schooljaar 2016-2017 om ruim 30.000 gevallen. De cijfers over 2015-2016 geven een wat negatiever beeld. Het gemiddeld aantal gevallen per school lag op zeven. Vertaald naar het landelijke totaal zou het dat jaar om ruim 50.000 gevallen zijn gegaan.

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de cijfers.

Tabel 2.1 – Aantal gevallen ongeoorloofd verzuim per school en landelijk

	2015-2016	2016-2017
Aantal scholen in onderzoek (N)	199	429
Gemiddeld aantal gevallen per school	7.1	4.3
Extrapolatie naar landelijk aantal primair onderwijs	51.400	31.200

Tabel 2.2 – Spreiding aantal gevallen ongeoorloofd verzuim per school

	2015-2016	2016-2017
0 gevallen	49%	39%
1-5 gevallen	32%	47%
6-10 gevallen	6%	7%
11-20 gevallen	6%	3%
Meer dan 20 gevallen	8%	4%
Aantal scholen (N)	199	429

Tabel 2.3 – Aantal gevallen ongeoorloofd verzuim als percentage van het aantal leerlingen per school

	2015-2016	2016-2017
Minder dan 1 procent	57%	49%
1-5 procent	31%	42%
6-10 procent	5%	6%
11-30 procent	4%	2%
Meer dan 30 procent	3%	2%
Aantal scholen (N)	199	424

* Gemiddeld respectievelijk 7 en 3 procent.

Schoolleiders geven aan dat het ongeoorloofd verzuim niet eenduidig te typeren is. Meest voorkomende gevallen van ongeoorloofd verzuim zijn: (veelvuldig) te laat komen, zonder vrijstelling buiten de vastgestelde schoolvakanties op vakantie gaan, zonder toestemming van school extra verlof nemen en langer extra verlof nemen dan school heeft toegekend (ook al zijn de redenen legitiem). Schoolleiders geven wel aan dat de aard van ongeoorloofd verzuim verschilt tussen de onderbouw en de bovenbouw. In de onderbouw zijn leerlingen jonger en is de rol van ouders groter, terwijl in de bovenbouw de houding en motivatie van de leerling zelf meer bepalend is.

Tabel 2.4 – Aantal gevallen ongeoorloofd verzuim per school naar verzuimsoort*

	2015-2016	2016-2017
Luxe verzuim	9%	16%
Verzuim 16u/4wkn	10%	12%
Langdurig relatief verzuim	2%	2%
Overig verzuim	80%	70%
Aantal gevallen	1.418	1.593*

* Veel scholen zijn niet in staat een uitsplitsing naar verzuimsoort te maken.

Melden van ongeoorloofd verzuim

Scholen zijn wettelijk verplicht ongeoorloofd verzuim te melden bij het Bureau Leerplicht van de betreffende gemeente (sinds 2017 bij DUO). Gemiddeld meldt een school voor primair onderwijs jaarlijks iets meer dan één geval van ongeoorloofd verzuim (1,3 gevallen in 2016-2017) bij Leerplicht.

Tabel 2.5 – Aantal **gemelde** gevallen ongeoorloofd verzuim per school

	2015-2016	2016-2017
Aantal scholen in onderzoek (N)	141	336
Gemiddeld aantal gevallen per school	1.6	1.3
Extrapolatie naar landelijk aantal primair onderwijs	11.600	9.300

Uit de cijfers die de scholen opgeven over ongeoorloofd verzuim en *gemeld* ongeoorloofd verzuim blijkt dat zij een groot deel van het verzuim niet bij Leerplicht (via DUO) melden. Hoe groot het deel is dat niet wordt gemeld, is moeilijk betrouwbaar vast te stellen.

Gemiddeld geven scholen aan dat zij 4,3 gevallen van ongeoorloofd verzuim hebben (schooljaar 2016-2017, zie Tabel 2.1). Gemiddeld melden de scholen, volgens eigen opgave, 1,3 gevallen van ongeoorloofd verzuim bij Leerplicht (zie Tabel 2.5). Kijkend naar deze gemiddelden zou dat betekenen dat drie van de ruim vier gevallen niet gemeld worden.

Nu gaat het bij de gemiddelden om de optelsom van alle scholen in het onderzoek. Daarbij zijn er scholen die alleen het aantal gevallen van ongeoorloofd verzuim opgeven, maar niet de meldingen. Omgekeerd zijn er ook scholen die alleen het aantal meldingen weten, maar juist niet het aantal gevallen. En tot slot zijn er scholen die beide cijfers kunnen leveren. Als we alleen naar die laatste groep kijken, scholen die zowel het aantal gevallen ongeoorloofd verzuim als het aantal gemeld opgegeven hebben, dan blijkt het percentage meldingen hoger te liggen: in 2015-2016 meldden deze scholen 50 procent en in 2016-2017 was dat 58 procent. Bedacht moet worden dat dit de scholen zijn die de cijfers konden leveren en waarschijnlijk dus de scholen die hun registratie beter op orde hebben. Het ligt voor de hand dat juist deze scholen ook nauwlettender met het melden van ongeoorloofd verzuim omgaan.

We concluderen dat hoe dan ook een groot deel van het ongeoorloofd verzuim wel bekend is bij de school (leiding), maar niet wordt gemeld bij Leerplicht. Naar schatting gaat het om ruim meer dan de helft van de gevallen, die niet gemeld worden.

Uit Tabel 2.2 bleek al dat ongeoorloofd verzuim – volgens de scholen zelf – niet vaak voorkomt. Bij een groot deel van de scholen zelfs helemaal niet. Het is dan ook logisch dat veel scholen geen ongeoorloofd verzuim melden bij Leerplicht.

Tabel 2.6 – *Spreiding aantal gemelde gevallen ongeoorloofd verzuim per school*

	2015-2016	2016-2017
0 gevallen	53%	50%
1-5 gevallen	38%	45%
6-10 gevallen	6%	4%
Meer dan 10 gevallen	2%	0%
Aantal scholen (N)	141	336

Als we kijken hoeveel procent gemeld wordt, dan lopen de percentages sterk uiteen. In schooljaar 2016-2017 meldde de helft van de scholen volgens eigen zeggen al het ongeoorloofd verzuim bij Leerplicht. Een fors deel meldde echter de helft of minder van de gevallen. Daarbij moet nogmaals worden benadrukt dat het vaak gaat om per school kleine aantallen.

Tabel 2.7 – *Percentage gevallen ongeoorloofd verzuim per school dat is gemeld bij Leerplicht*

	2015-2016	2016-2017
Minder dan 1 procent	28%	25%
1-25 procent	12%	11%
26-50 procent	16%	10%
51-99 procent	5%	4%
100 procent	39%	50%
Aantal scholen (N)	89	218

Omdat veel scholen in hun opgaven geen onderscheid konden maken naar type verzuim (zie Tabel 2.4) is het moeilijk om een betrouwbaar antwoord te geven op de vraag of er verschil is in het meldgedrag naar het type verzuim. Bij het gemelde ongeoorloofd verzuim komt in schooljaar 2016-2017 luxe verzuim veruit het meeste voor.

Nadere analyse (niet in de tabel) laat zien dat vrijwel alle gevallen (84 procent) van langdurig relatief verzuim wel gemeld worden bij Leerplicht.

Tabel 2.8 – *Gemelde gevallen ongeoorloofd verzuim uitgesplitst naar verzuimsoort*

	2015-2016	2016-2017
Luxe verzuim	25%	40%
Verzuim 16u/4wkn	27%	26%
Langdurig relatief verzuim	10%	9%
Overig verzuim	38%	26%
Aantal gevallen	226	297

* Niet alle scholen zijn in staat een uitsplitsing naar verzuimsoort te maken.

2.2 Verlof

De wet kent de directeur van de school (schoolleider) de bevoegdheid toe om op bepaalde gronden aan een leerling verlof tot te kennen, een zogeheten tijdelijke vrijstelling van schoolbezoek. Als geldige redenen voor verlening van verlof gelden onder meer vakantieverlof als ouders gedwongen buiten vakantieperiodes vakantie moeten opnemen, godsdienstige of levensbeschouwelijke verplichtingen, overbelasting bij het kind (jonger dan zes jaar) en diverse, zogenaamde gewichtige omstandigheden.

Gemiddeld zijn in schooljaar 2016-2017 door schoolleiders per school 27 gevallen van verlof toegekend. Omgerekend naar een landelijk totaal gaat het om ruim 195.000 toekenningen van verlof. In vergelijking met het ongeoorloofd verzuim is het verlof dus een veel meer voorkomende reden van 'afwezigheid' op school.

Opmerkelijk is het grote verschil in verloftoekenningen tussen de jaren 2015-2016 en 2016-2017. Eerder onderzoek (Eimers & Roelofs, 2010) liet zien dat in schooljaar 2008-2009 het landelijk aantal toekenning lag op 252.300. Hoewel er sprake lijkt van een sterke daling geeft het onderzoek daar geen afdoende verklaring voor.

Het onderzoek uit 2010 liet zien dat destijds 11 procent van de verloftoekenningen niet volgens de wettelijke gronden werd toegekend. In de nu onderzochte schooljaren blijkt dat percentage ongeveer gelijk te liggen (zie Tabel 2.9), namelijk nog altijd rond 11 procent. De daling in het aantal verloftoekenningen is dus niet toe te schrijven aan een betere toepassing van de wet.

Ook andere cijfers over de toekenning van verlof laten zien dat de situatie ten opzichte van het eerder uitgevoerde onderzoek uit 2010 weinig veranderd is (zie paragraaf 3.4 hierna). Zo zijn veruit de meeste schoolleiders op de hoogte van de wet en treden nog steeds in bepaalde gevallen onduidelijkheid en arbitraire keuzes op.

Tabel 2.9 – Aantal toekenningen verlof per school en landelijk

	2015-2016	2016-2017
Aantal scholen in onderzoek (N)	215	451
Gemiddeld aantal toekenningen per school	33.9	27.1
Extrapolatie naar landelijk aantal primair onderwijs	244.500	195.700
Waarvan volgens redenen in de wet	215.200 (88%)	174.200 (89%)
Waarvan niet volgens redenen in de wet	29.300 (12%)	21.500 (11%)

* Toelichting: In de enquête is aan de scholen gevraagd op welke grond zij een verloftoekenning hebben gedaan en vastgesteld of die grond volgens de wet is of niet. Omdat niet alle scholen aan konden geven wat de gronden van toekenning waren, zijn de percentages wel/niet volgens de wet een schatting met een ruime onzekerheidsmarge.

Scholen gaan verschillend om met verloftoekenningen. Tien procent van de scholen kent per jaar meer dan vijftig keer verlof toe. Als we het aantal verloftoekenningen uitdrukken als percentage van het totale aantal leerlingen van de school zien we hetzelfde: grote spreiding in het percentage leerlingen dat een verloftoekenning krijgt en ook tien procent van de scholen met een zeer hoog percentage (meer dan 30 procent).

Tabel 2.10 – Spreiding aantal toekenningen verlof per school

	2015-2016	2016-2017
0 toekenningen	7%	5%
1-10 toekenningen	35%	40%
11-20 toekenningen	20%	20%
21-30 toekenningen	15%	14%
31-40 toekenningen	7%	7%
41-50 toekenningen	4%	3%
Meer dan 50 toekenningen	11%	10%
Aantal scholen (N)	215	451

Tabel 2.11 – Toekenningen verlof als percentage van het aantal leerlingen per school

	2015-2016	2016-2017
Minder dan 1 procent	7%	6%
1-5 procent	24%	35%
6-10 procent	23%	22%
11-20 procent	26%	21%
21-30 procent	9%	8%
Meer dan 30 procent	10%	9%
Aantal scholen (N)	215	447

Meest voorkomende toekenningen van verlof op basis van redenen genoemd in de wet zijn volgens schoolleiders in verband met godsdienstige of levensbeschouwelijke verplichtingen en vanwege gewichtige omstandigheden. Een andere veelvoorkomende toekenning van verlof is omdat ouder(s) vanwege werk niet weg kunnen in de schoolvakanties. Verlof om overbelasting van een kind van vijf jaar te voorkomen, vanwege sluiting school dan wel schorsing onderwijs, en vanwege schorsing of verwijdering van de leerling komen weinig voor.

Wat betreft het verlenen van verlof op basis van redenen niet in de wet genoemd, zijn de belangrijkste redenen:

- Verlof in verband met sportieve of culturele evenementen buiten schoolverband,
- Vakantieverlof, zonder dat de aard van het beroep van ouder(s) vakantie tijdens de schoolvakantie onmogelijk maakt,
- Verlof vanwege bijzondere gezinsomstandigheden (zoals een jubileum, bruiloft, ziekte of begrafenis en therapie/doktersbezoek).

Schoolleiders geven aan dat het verlenen van verlof maatwerk betreft. Voor bepaalde leerlingen maken schoolleiders eerder een uitzondering, bijvoorbeeld vanwege gezondheidsproblemen of problemen in de thuissituatie.

2.3 Ziekteverzuim

Veel scholen die hebben deelgenomen aan het onderzoek bleken niet in staat te zijn om het aantal gevallen van ziekteverzuim aan te leveren. Dat had vooral te maken met de wijze waarop zij ziekteverzuim registreren. Een aantal scholen gaf bijvoorbeeld aan ziekteverzuim alleen klassikaal te registreren en niet in het centrale registratiesysteem. Andere scholen gaven aan louter

het aantal *dagdelen* dat een leerling ziek is te registreren en niet het aantal *gevallen* van ziekteverzuim. Ook voor de cijfers over ziekteverzuim geldt dus dat het gaat om een ruwe schatting.

Gemiddeld had een school in het primair onderwijs in het schooljaar 2016-2017 ruim tweehonderd gevallen van ziekteverzuim. Omgerekend naar het landelijke totaal gaat het om bijna anderhalf miljoen gevallen in het gehele primair onderwijs. In 2016 bedroeg het aantal leerlingen in het primair onderwijs 1.427.453 (bron: Open Onderwijsdata DUO). Grofweg gaat het dus om gemiddeld één geval van ziekteverzuim per jaar per leerling.

Ook bij het aantal gevallen van ziekteverzuim zien we een zekere daling ten opzichte van het jaar 2015-2016.

Tabel 2.12 – Aantal gevallen ziekteverzuim per school

	2015-2016	2016-2017
Aantal scholen in het onderzoek (N)	86	173
Gemiddeld aantal gevallen per school	224	204
Extrapolatie naar landelijk aantal primair onderwijs	1.613.600	1.474.300

Het gemiddelde van ruim tweehonderd gevallen per school per jaar vertelt niet het hele verhaal. Bij 73 procent van de scholen ligt het aantal gevallen (ruim) onder het gemiddelde (zie tabel 2.13). Ruim een kwart kent juist een (veel) groter aantal gevallen dan het gemiddelde. Ook als we het aantal gevallen van ziekteverzuim afzetten tegen het aantal leerlingen dat de school kent, zien we grote verschillen (tabel 2.14).

Tabel 2.13 – Spreiding aantal gevallen ziekteverzuim per school

	2015-2016	2016-2017
0-50 gevallen	29%	32%
51-100 gevallen	21%	21%
101-200 gevallen	21%	20%
201-300 gevallen	10%	10%
Meer dan 300 gevallen	19%	17%
Aantal scholen (N)	86	173

Tabel 2.14 – Aantal gevallen ziekteverzuim als percentage van het aantal leerlingen per school

	2015-2016	2016-2017
0-25 procent	22%	22%
26-50 procent	14%	20%
51-75 procent	17%	12%
76-100 procent	17%	18%
Meer dan 100 procent	29%	28%
Aantal scholen (N)	86	171

* Gemiddeld respectievelijk 121 en 111 procent, oftewel 1.21 en 1.11 gevallen.

Ziekteverzuim is volgens schoolleiders vooral van medische aard (o.a. griepverschijnselen, botbreuken en ziekenhuisbezoek). Daarnaast zijn ook problemen in de thuissituatie vaak aanleiding om een kind ziek te melden. Dergelijke problematiek komt vaker voor en is heftiger in het speciaal onderwijs en hangt nauw samen met de doelgroep van dit onderwijstype.

Een aantal schoolleiders is van mening dat ziekteverzuim wat vaker in de onderbouw dan in de bovenbouw voor komt. Daar heeft volgens hen verschillende redenen. Allereerst zijn jonge kinderen eerder vatbaar voor ziektes als een griepepidemie. Maar het is vooral het meldgedrag van de ouders dat van invloed is. Ouders zijn vaak eerder geneigd om jonge kinderen ziek te melden, omdat deze nog naar school moeten worden gebracht. Als dit hen niet uitkomt of lukt, zijn zij eerder geneigd hun kind ziek te melden. Een aantal schoolleiders illustreert dat aan de hand van het voorbeeld dat wanneer één kind uit het gezin ziek is, ouders vaak ook hun broertje of zusje ziekmelden.

Zorgwekkend ziekteverzuim

Aan de schoolleiders is gevraagd welk deel van het ziekteverzuim zij als zorgwekkend beschouwen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van langdurig ziekteverzuim of verzuim dat samenhangt met achterliggende problematiek in de thuissituatie.

In het schooljaar 2016-2017 ging het gemiddeld per school om iets meer dan tien gevallen per jaar. Voor het percentage van alle ziektegevallen die zorgwekkend zijn moeten we een schatting maken, omdat niet alle scholen in het onderzoek daarover alle gegevens konden leveren. Kijkend naar de gemiddelden over alle scholen komen we op een percentage van ongeveer vijf procent. Kijken we alleen naar de scholen die in staat waren een complete gegevensset te leveren, dan ligt het percentage iets boven de tien procent. We schatten daarom dat tussen 5-10 procent van het ziekteverzuim zorgwekkend is.

Tabel 2.15 – Aantal gevallen zorgwekkend ziekteverzuim per school en landelijk

	2015-2016	2016-2017
Aantal scholen in het onderzoek (N)	108	196
Gemiddeld aantal gevallen per school	14.9	10.5
Extrapolatie naar landelijk aantal primair onderwijs	107.300	75.500

Ook hier zien we weer een aanzienlijke spreiding tussen de scholen. Meer dan de helft van de scholen (59 procent) heeft minder zorgwekkend ziekteverzuim dan het gemiddelde, terwijl de rest van de scholen boven en soms ver boven het gemiddelde scoort. Het zijn met name de scholen voor speciaal onderwijs waar het ziekteverzuim vaker als zorgwekkend wordt bestempeld.

Tabel 2.16 – Aantal gevallen ziekteverzuim dat als zorgwekkend wordt beschouwd

	2015-2016	2016-2017
Minder dan 1 procent	16%	28%
1-5 procent	33%	31%
6-10 procent	24%	17%
11-20 procent	17%	12%
21-99 procent	8%	8%
100 procent	1%	4%
Aantal scholen (N)	86	156

Tabel 2.17 – Spreiding aantal gevallen zorgwekkend ziekteverzuim per school

	2015-2016	2016-2017
0 gevallen	20%	24%
1-10 gevallen	53%	56%
11-20 gevallen	14%	10%
Meer dan 20 gevallen	13%	9%
Aantal scholen (N)	108	196

Tot slot zij nog opgemerkt dat hoewel het percentage van het ziekteverzuim dat zorgwekkend is laag ligt, het in het totaal landelijk toch om naar schatting 75.000 kinderen gaat.

2.4 Afwezigheid

In dit hoofdstuk hebben we drie typen van 'afwezigheid' van leerlingen besproken: ongeoorloofd verzuim, verlof en ziekteverzuim. In principe gaat het om drie losstaande categorieën, met een verschillend karakter. Zo heeft in geval van verlof de school altijd een eigen rol en verantwoordelijkheid, terwijl bij ziektemelding de beslissing geheel bij de ouders ligt. Ongeoorloofd verzuim onderscheidt zich van de andere twee typen, omdat het gaat om onwettige afwezigheid. In de praktijk bestaat er echter wel degelijk overlap tussen de drie typen. Zo wordt bij sommige ziektemeldingen gewezen op de thuissituatie als reden van de ziektemelding, gaan schoolleiders verschillend om met verloftoekenning en wordt veel ongeoorloofd verzuim niet gemeld bij Leerplicht. Schoolleiders geven aan dat er voor hen vaak ook sprake is van een 'grijs gebied' en zij beschouwen het daarmee omgaan op een goede manier ook als een vorm van maatwerk. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

De overlap in de drie categorieën en de omgang daarmee van schoolleiders, maar ook van ouders, roept de vraag op of er sprake is van een zekere samenhang tussen de omvang van ongeoorloofd verzuim, verlof en ziekteverzuim. Er wordt in dat verband wel gesproken over de 'waterbed-theorie', waarbij ongeoorloofd verzuim en ziekteverzuim communicerende vaten zijn: als ongeoorloofd verzuim niet mogelijk is of geduld wordt, zouden ouders naar ziektemelding grijpen om het kind thuis te houden. Of, in een andere variant, als een school terughoudend is met het verlenen van verlof zou het ongeoorloofd verzuim of ziekteverzuim hoger liggen. In deze paragraaf kijken we of de cijfers deze of andere veronderstellingen ondersteunen of ontkennen. Net

als bij de eerdere cijfers plaatsen we ook hier de kanttekening dat veel scholen die hebben deelgenomen aan het onderzoek niet in staat bleken complete gegevens aan te leveren. Dat maakt dat de analyse voor een beperkte groep van scholen kon worden uitgevoerd.

Als we kijken naar de samenhang tussen ongeoorloofd verzuim, verlof en ziekteverzuim moet als eerste worden geconstateerd dat de drie categorieën dermate verschillen van omvang dat de totale omvang van de ‘afwezigheid’ gedomineerd wordt door het ziekteverzuim. In vergelijking met het aantal ziekteverzuimmeldingen is de omvang van het ongeoorloofd verzuim marginaal klein: 31.200 gevallen ongeoorloofd verzuim tegenover 1,5 miljoen gevallen ziekteverzuim. Hetzelfde geldt, in iets minder mate, voor verlof. Het is goed om daarbij stil te staan, omdat het niet mogelijk is om in algemene zin iets te zeggen over ziekteverzuim en de overlap met de beide andere categorieën. Ziekteverzuim is een ander, vele malen omvangrijker fenomeen dat slechts voor een zeer klein deel overlap of raakvlak heeft met de beide andere, veel minder voorkomende fenomenen van ongeoorloofd verzuim en verlof.

Tabel 2.18 – Verdeling ‘afwezigheid’ naar type verzuim

	2015-2016	2016-2017
Ongeoorloofd verzuim	5%	4%
Verlof	16%	18%
Ziekteverzuim	79%	78%

Voor de analyse van de samenhang tussen de drie categorieën hebben we gekeken welke scholen ten opzichte van het landelijke gemiddelde hoger of lager scoren. De eerste belangrijke uitkomst is dat een groot deel (41 procent in 2016-2017) van de scholen relatief weinig ‘afwezigheid’ heeft in alle drie de categorieën: dus weinig ongeoorloofd verzuim, weinig verlof en weinig ziekteverzuim. Het omgekeerde, een hoge score op alle drie de categorieën komt niet voor. We zagen eerder al dat 39 procent van de scholen aangaf geen enkel geval van ongeoorloofd verzuim te hebben gehad in 2016-2017.

Ook kijkend naar de verbanden tussen telkens twee van de drie categorieën kunnen we constateren dat de combinaties weinig/weinig veel vaker voorkomen dan de combinaties veel/veel en weinig/veel. Uit de analyse blijkt een lichte, maar significante samenhang tussen:

- Ongeoorloofd verzuim en verlof: weinig ongeoorloofd verzuim hangt samen met veel verlof.
- Weinig ziekteverzuim en verlof: weinig ziekteverzuim hangt samen met veel verlof.

De (statistische) samenhang betekent nog niet dat er sprake hoeft te zijn van een causaal verband. Zo is het aantal ziektegevallen in verhouding veel groter dan het aantal verlofgevallen en lijkt het niet aannemelijk dat door meer verlofboekingen het aantal ziektemeldingen aanmerkelijk zou kunnen dalen. Dat gezegd hebbend blijkt uit de enquête (zie hoofdstuk 3) dat het zeker voorkomt dat schoolleiders verlof toekennen wanneer er sprake is van redenen die anders wellicht tot ziektemelding hadden geleid.

Het verband tussen weinig ongeoorloofd verzuim en veel verlof ligt wellicht iets meer voor de hand: in beide categorieën gaat het immers om gemiddeld beperkte aantallen per school. Het gaat om een relatief klein percentage van de scholen waar dit voorkomt.

Tabel 2.19 geeft een overzicht.

Tabel 2.19 – Samenhang tussen drie categorisering ‘afwezigheid’ (percentage scholen)

	2015-2016	2016-2017
Veel ongeoorloofd verzuim, verlof en ziekteverzuim	-	-
Weinig ongeoorloofd verzuim, verlof en ziekteverzuim	33%	41%
Veel ongeoorloofd verzuim, veel verlof	5%	8%
Veel ongeoorloofd verzuim, veel ziekteverzuim	1%	3%
Veel verlof, veel ziekteverzuim	8%	10%
Weinig ongeoorloofd verzuim, weinig verlof	38%	50%
Weinig ongeoorloofd verzuim, weinig ziekteverzuim	62%	55%
Weinig verlof, weinig ziekteverzuim	44%	51%
Weinig ongeoorloofd verzuim / veel verlof	24%	14%
Weinig ongeoorloofd verzuim / veel ziekteverzuim	13%	15%
Weinig verlof / veel ongeoorloofd verzuim	10%	7%
Weinig verlof / veel ziekteverzuim	10%	13%
Weinig ziekteverzuim / veel ongeoorloofd verzuim	15%	12%
Weinig ziekteverzuim / veel verlof	21%	19%
Aantal scholen (N)	84	153

* Significante samenhang ongeoorloofd verzuim en verlof (0.307***) en verlof en ziekteverzuim (0.160*)

Op basis van de analyses trekken we de volgende conclusies:

- Er zijn geen aanwijzingen in de data dat er sprake is van een ‘waterbed-effect’ tussen de drie categorieën ongeoorloofd verzuim, verlof en ziekteverzuim als algemeen voorkomend fenomeen in het primair onderwijs.
- Bij een groot deel (41 procent) van de scholen is er sprake van een relatief lage score op alle drie de categorieën. Het onderzoek geeft hiervoor geen verklaring, maar gedacht kan worden aan scholen met een leerlingenpopulatie die relatief minder reden voor ‘afwezigheid’ kent of aan scholen die beleid voeren dat in algemene zin tot minder ‘afwezigheid’ leidt. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen wat de achtergronden zijn.
- Tegenover de grote groep van scholen die op alle drie de categorieën laag scoren, staan geen scholen die op alle drie juist hoog scoren. Ook het percentage scholen dat op twee van de drie categorieën hoog scoort, is beperkt.
- Bij een beperkt deel van de scholen is er sprake van een zekere samenhang tussen verlof en ziekteverzuim en verlof en ongeoorloofd verzuim. Dat lijkt te wijzen op de beslissings- en interpretatieruimte die schoolleiders hebben (of denken te hebben) bij het toekennen van verlof. Waar schoolleiders veelvuldiger gebruik maken van die ruimte lijkt er sprake van een lager percentage ongeoorloofd verzuim en/of ziekteverzuim. Dat hangt samen met de onduidelijkheid in de criteria die de wet stelt en met de druk die schoolleiders ondervinden bij het al dan niet toekennen van verlof (zie hoofdstuk 3).

3 De omgang van scholen met verzuim

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop scholen omgaan met geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Aan de orde komen onder andere verzuimbeleid van scholen, de kennis van regelgeving en de speelruimte in relatie tot regelgeving, de omgang met signalering en melding en de samenwerking met de leerplichtambtenaar.

3.1 Verzuimbeleid van de school

Door middel van een digitale enquête zijn schoolleiders in het primair onderwijs bevraagd over hun omgang met geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Ruim driekwart van de schoolleiders geeft aan een verzuimprotocol te hebben. Het zijn de scholen in het speciaal (basis)onderwijs die wat vaker een verzuimprotocol hebben, ten opzichte van de scholen in het regulier basisonderwijs. De meeste scholen geven aan het verzuimprotocol ook daadwerkelijk toe te passen.

Tabel 3.1 – Percentage scholen met een verzuimprotocol

	bao	sba0	so	Totaal
Geen verzuimprotocol	23%	12%	16%	22%
Wel een verzuimprotocol, dat:	77%	88%	84%	78%
- <i>wel wordt toegepast</i>	68%	80%	76%	69%
- <i>deels wordt toegepast</i>	8%	8%	8%	8%
- <i>niet wordt toegepast</i>	-	-	-	-
Totaal (N)	469	25	37	531

Op vrijwel alle scholen in het primair onderwijs wordt dagelijks de aan-/afwezigheid van de leerlingen gecontroleerd. Een ruime meerderheid van de schoolleiders geeft aan – indien er sprake is van verzuim – (bijna) altijd de duur en de reden van het verzuim te registreren (dat geldt zowel voor regulier als speciaal (basis)onderwijs).

Tabel 3.2 – Registratie van het verzuim

	Altijd	Vaak	Soms	Zelden	Nooit	Totaal (N)
Duur van het verzuim	88%	10%	2%	-	-	536
Reden van het verzuim	79%	19%	2%	0%	0%	537

Schoolleiders zijn over het algemeen tevreden over het verzuimbeleid op school. Slechts een enkeling is daar ontevreden over.

Tabel 3.3 – Oordeel scholen over het verzuimbeleid van de school

	bao	sba0	so	Totaal
Overwegend tevreden	93%	92%	92%	93%
Deels tevreden, deels ontevreden	7%	8%	8%	7%
Overwegend ontevreden	0%	-	-	0%
Totaal (N)	473	25	37	535

Hoewel de meeste schoolleiders over het algemeen tevreden zijn over het verzuimbeleid op school, noemen zij verschillende verbeter-/aandachtspunten. Een greep uit de genoemde punten:

- Schoolleiders hebben behoefte aan (nog) duidelijke(re) regels over hoe om te gaan met de verschillende typen verzuim. Zij zien dit graag vastgelegd in het verzuimprotocol.
- De signalering en registratie van verzuim door leerkrachten en schoolleiding kan en moet beter. Daar moet volgens schoolleiders ook beter op gecontroleerd worden.
- De toepassing van het verzuimbeleid is erg leerkrachtafhankelijk en schoolleiders hebben weinig zicht op de daadwerkelijke toepassing van het beleid.
- Ook de melding van verzuim kan en moet beter. Verzuim dient tijdig en conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving te worden gemeld.
- Er is op scholen behoefte aan een vermindering van de administratieve lasten bij het melden van verzuim.
- Belangrijk is om als school de lijntjes met de leerplichtambtenaar kort te houden. Deze dient als sparringpartner en vraagbaak bij onduidelijkheden omtrent verzuim en het verlenen van extra verlof.
- Het moet voor school makkelijker zijn om informatie over verzuim te kunnen achterhalen, onder andere door aanpassing van het administratiesysteem en het (beter) registreren van aanvullende informatie als bijvoorbeeld de reden van verzuim.
- Een aantal schoolleiders is voornemens meer aandacht te besteden aan de preventieve kant van verzuim door ouders meer en beter bij het proces te betrekken.
- Schoolleiders hebben behoefte om van de wet- en regelgeving te kunnen afwijken. Als voorbeeld wordt genoemd de invoering van een aantal snipperdagen per jaar die ouders voor hun kind kunnen inzetten.

De genoemde verbeter-/aandachtspunten laten zien dat veel scholen 'worstelen' met de aanpak van verzuim. Het hebben van een verzuimprotocol betekent blijkbaar niet per definitie duidelijkheid over de omgang met verzuim en tevredenheid over het verzuimbeleid wil niet per definitie zeggen dat er geen verbeteringen wenselijk zijn. De geïnterviewde leerplichtambtenaren en leidinggevenden van de geselecteerde gemeenten wijzen nadrukkelijk op de grote verschillen tussen scholen. Hoewel er op de scholen steeds meer aandacht is voor verzuim en veel scholen een verzuimbeleid hebben geformuleerd, komen leerplichtambtenaren nog steeds scholen tegen die niet op de hoogte zijn van de verschillende verzuimsoorten en van de termijnen die melding vereisen. Verderop wordt hier nader op ingegaan.

Ziekteverzuimbeleid

Meer dan de helft van de scholen heeft een ziekteverzuimprotocol. Daarbij geldt – net als bij het 'algemene' verzuimprotocol – dat scholen in het speciaal (basis)onderwijs vaker een ziekteverzuimprotocol hebben dan scholen in het regulier basisonderwijs.

Tabel 3.4 – Percentage scholen met een ziekteverzuimprotocol

	BO	SBO	SO	Totaal
Geen ziekteverzuimprotocol	43%	27%	29%	41%
Wel ziekteverzuimprotocol	57%	73%	71%	59%
Totaal (N)	398	22	34	454

Op bijna twee derde van de scholen wordt in het kader van ziekteverzuim samengewerkt met de jeugdarts en leerplichtambtenaar. Scholen in het speciaal (basis)onderwijs werken vaker samen met de jeugdarts en/of de leerplichtambtenaar dan scholen in het regulier basisonderwijs. Een dergelijke samenwerking is in ongeveer de helft van de gevallen vastgelegd in een (ziekte)verzuimprotocol.

Tabel 3.5 – Samenwerking in het kader van ziekteverzuim

	bao	sba0	so	Totaal
Jeugdarts en leerplichtambtenaar	62%	86%	79%	64%
Alleen jeugdarts	6%	5%	6%	6%
Alleen leerplichtambtenaar	15%	5%	12%	15%
Geen van beiden	17%	5%	3%	16%
Totaal (N)	402	21	34	457

Tabel 3.6 – Samenwerking in het kader van ziekteverzuim vastgelegd in protocol?

	bao	sba0	so	Totaal
Ja, samenwerking met jeugdarts en leerplichtambtenaar	33%	50%	31%	34%
Alleen samenwerking met jeugdarts	2%	-	-	2%
Alleen samenwerking met leerplichtambtenaar	15%	10%	13%	14%
Geen van beiden	51%	40%	56%	51%
Totaal (N)	324	20	32	376

* Respondenten antwoorden niet altijd in lijn met vorige vraag.

Uit de gesprekken met de leerplichtambtenaren blijkt dat zij lang niet altijd op de hoogte zijn van ziekteverzuim. Veelal wordt in eerste instantie de jeugdarts betrokken. De jeugdarts gaat met de leerling en ouders in gesprek. Na dit gesprek worden, indien nodig, andere disciplines betrokken. Vaak wordt de leerplichtambtenaar (pas) betrokken als de jeugdarts constateert dat het ziekteverzuim niet gerechtvaardigd is ('verkapt' ongeoorloofd verzuim) en/of de problematiek zeer complex is. Vrijwel alle leerplichtambtenaren geven aan graag tijdig (sneller) op de hoogte te worden gebracht van frequent ziekteverzuim. In sommige gevallen kan het een meerwaarde hebben als de jeugdarts en de leerplichtambtenaar samen optrekken in het bieden van passende zorg. Het feit dat dit nu nog niet altijd gebeurt, heeft volgens de leerplichtambtenaren voor een deel te maken met het 'imago' van de leerplichtambtenaar als 'boeman' (handhaven) en niet als partner in het zorgnetwerk. In de expertmeeting met vertegenwoordigers van gemeenten en samenwerkingsverbanden primair onderwijs komt nadrukkelijk naar voren dat leerplichtambtenaren moeten investeren in het veranderen van dit imago door zichzelf sterk te positioneren in de scholen en te laten zien en te communiceren dat zij preventief willen samenwerken met scholen en relevante andere partijen in het voorkomen van verzuim.

Enkele van de gesproken leerplichtambtenaren hebben de indruk dat in het primair onderwijs de 'routes' rondom het melden van ziekteverzuim niet volledig helder zijn (vastgelegd); wanneer melden, bij wie, hoe? Veelal zijn er wel afspraken tussen school, gemeente en/of GGD over het betrekken van de jeugdarts na een bepaald aantal ziekmeldingen van een leerling, maar de indruk is dat deze afspraken niet consequent nageleefd worden. Bij frequent en zorgwekkend ziekteverzuim is snel handelen essentieel en dat gebeurt volgens verschillende leerplichtambtenaren onvoldoende. Binnen het primair onderwijs zit men er niet goed (genoeg) bovenop. Frequent en zorgwekkend ziekteverzuim wordt regelmatig (te) laat gemeld bij de jeugdarts.

Een onderzoek uitgevoerd door ZonMw laat vergelijkbare resultaten zien. Momenteel wordt door ZonMw een onderzoek gedaan naar de werkwijze 'M@ZL voor het PO' (Medische Advisering Ziek gemelde Leerling op het primair onderwijs; een werkwijze voor de aanpak van ziekteverzuim op het PO). De methode 'M@ZL op het voortgezet onderwijs' is effectief gebleken om ziekteverzuim bij middelbare scholieren terug te dringen. Het onderzoeksproject van ZonMw beoogt op basis van 'M@ZL op het VO' een versie van 'M@ZL voor het primair onderwijs' te ontwikkelen en te testen. Doel is het 'formaliseren' van de werkwijze, met een duidelijke taak- en rolverdeling en heldere routing voor de leerlingen in het primair onderwijs met verhoogd/zorgwekkend ziekteverzuim. Uit (de eerste fase van) het onderzoek komt naar voren dat hoewel er grote betrokkenheid is bij het onderwerp, ziekteverzuim op de basisschool niet altijd voldoende in beeld is. Geconstateerd wordt dat de aanpak vaak een ad hoc karakter heeft, met name waar het de samenwerking betreft. Deze samenwerking hangt af van wie men kent en met wie men een goed, vertrouwd contact heeft. De huidige werkwijze wat betreft het signaleren en registreren, probleemanalyse en oplossing varieert enorm per school. De werkwijze kost veel tijd en levert niet op wat beoogd was².

3.2 Het melden van ongeoorloofd verzuim

Scholen zijn wettelijk verplicht om luxe verzuim, relatief verzuim van zestien uur of meer in een periode van vier weken en langdurig relatief verzuim te melden. Op vrijwel alle scholen is bekend in welke gevallen men verplicht is om ongeoorloofd schoolverzuim te melden. Het aantal scholen dat (grotendeels) onbekend is met de daarvoor geldende wet- en regelgeving is gering. In de interviews met leerplichtambtenaren/leidinggevenden werd eveneens benadrukt dat de laatste jaren veel geïnvesteerd is in het verhelderen van de regels door middel van voorlichting, regionale verzuimprotocollen en/of handboeken.

Tabel 3.7 – Bekendheid scholen met de regels omtrent het (verplicht) melden van ongeoorloofd verzuim

	bao	sbao	so	Totaal
Bekend	94%	100%	92%	94%
Deels wel/niet bekend	5%	-	8%	5%
Onbekend	1%	-	-	1%
Totaal (N)	470	25	39	534

² Bron: website ZonMw.

Op een ruime meerderheid van de scholen worden geen problemen of onduidelijkheden onder-
vonden bij het melden van ongeoorloofd verzuim. In vergelijking met het regulier onderwijs en het
speciaal basisonderwijs ervaren schoolleiders binnen het speciaal onderwijs relatief wat vaker
problemen/onduidelijkheden bij het melden. Het zijn ook vooral de schoolleiders van deze scho-
len (speciaal onderwijs) die aangeven dat de problemen ertoe leiden dat zij soms van de regels
afwijken.

*Tabel 3.8 – Problemen/onduidelijkheden omtrent het (verplicht) melden van ongeoorloofd ver-
zuim en de mate waarin daardoor van regels wordt afgeweken*

	bao	sbao	so	Totaal
Geen problemen/onduidelijkheden	86%	92%	79%	86%
Wel problemen/onduidelijkheden, waardoor:	14%	8%	21%	14%
- vaak/altijd van regels wordt afgeweken	1%	-	3%	1%
- soms van regels wordt afgeweken	7%	-	13%	7%
- zelden/nooit van regels wordt afgeweken	5%	8%	3%	5%
Totaal (N)	469	25	39	533

Problemen/onduidelijkheden die door schoolleiders genoemd worden, hebben met name betrek-
king op de relatie met ouders. Ouders zijn het niet altijd eens met een beslissing van school,
waardoor de relatie tussen beide onder druk komt te staan. De gesproken leerplichtambtenaren
bevestigen dit beeld. Schoolleiders en leerkrachten hebben vaak korte en informele lijnen met
ouders (zeker in de dorpen). Een melding bij Leerplicht kan deze relatie met ouders schaden.
Leerplichtambtenaren merken dat schoolleiders ‘bang’ zijn voor de gevolgen die een melding bij
Leerplicht kan hebben, bijvoorbeeld dat ouders hun kind thuishouden of zelfs van school afhalen.
Hierbij speelt mee dat de leerplichtambtenaar door scholen en met name ouders vaak nog wordt
gezien als ‘politieagent’, die geassocieerd wordt met ‘zware gesprekken’ en boetes (proces-ver-
baal), en niet als iemand die samen met school en ouders passende oplossingen en zorg wil
bieden.

Andere door schoolleiders (in de enquête) genoemde problemen of onduidelijkheden zijn: onbe-
kendheid met welk ongeoorloofd verzuim gemeld moet worden, onbekendheid met hoe vaak on-
geoorloofd verzuim gemeld moet worden, verschillende interpretaties van de wet- en regelgeving
omtrent ongeoorloofd verzuim, situaties waarbij het begrip voor verzuim zwaarder weegt dan het
melden van ongeoorloofd verzuim, onvoldoende terugkoppeling na een melding van ongeoor-
loofd verzuim, en technische problemen. De schoolleiders geven aan behoefte te hebben aan:

- een overzicht van welke typen ongeoorloofd verzuim de school verplicht is te melden, bijvoor-
beeld in de vorm van een jaarlijkse update van de wet- en regelgeving;
- informatie en/of voorbeelden over uitzonderingen op de wet- en regelgeving;
- een overzicht van welke informatie bij een melding moet worden aangeleverd;
- een overzicht met rol- en taakomschrijving van alle betrokkenen;
- praktische tips over hoe om te gaan met ontevreden ouders;
- een terugkoppeling van wat er met een melding gedaan is;
- een regionaal/landelijk verzuimprotocol.

De gesproken leerplichtambtenaren en leidinggevenden hebben het idee dat de ‘cultuur’ in het
primair onderwijs een belangrijke rol speelt bij de omgang met ongeoorloofd verzuim: anders dan
in het voortgezet onderwijs leeft verzuim in primair onderwijs veel minder en is de organisatie

rondom verzuim minder 'strak'. Er is niet altijd helderheid over wie afwezigheid registreert, wát moet worden geregistreerd, wanneer wordt geregistreerd, welke stappen moeten worden gezet (melding) en door wie, etc. Dit blijkt ook wel uit de hierboven genoemde problemen/onduidelijkheden die de schoolleiders ervaren. In de keten signaleren-registreren-acteren (onder andere melden) zitten volgens de leerplichtambtenaren bij veel scholen knelpunten, bijvoorbeeld: leerkracht signaleert niet; óf leerkracht signaleert wel, maar registreert niet; óf leerkracht signaleert en registreert, maar er is niemand die de afwezigheid monitort, stappen onderneemt en een melding doet, etc. Er zijn verschillende 'schakels' binnen de school alvorens een verzuimmelding bij de leerplichtambtenaar komt. Als deze schakels niet goed 'in elkaar grijpen', komt de melding van ongeoorloofd schoolverzuim niet of te laat bij Leerplicht.

De gesproken leerplichtambtenaren merken dat een investering in het contact met scholen en het bewerkstelligen van een sterke positionering op de scholen leidt tot beter meldgedrag. Mee-denken en advisering over de verzuimaanpak van de school, voorlichting over de meerwaarde van melden en over de (mogelijke) rol van de leerplichtambtenaar kunnen een positieve bijdrage leveren. Scholen weten de leerplichtambtenaar daardoor beter te vinden. De meeste leerplichtambtenaren geven aan een of twee keer per jaar de scholen te willen bezoeken. In de praktijk is daar echter niet altijd ruimte voor.

Melden via het Verzuimregister van DUO

Per 1 april 2017 zijn – in navolging van de scholen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs – ook alle scholen voor primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs aangesloten op het Verzuimregister van DUO. Het verzuim wordt via het leerlingadministratiesysteem gemeld bij DUO en vanuit daar gaat een bericht naar de afdeling Leerplicht van de woongemeente van de leerling. Het merendeel van de schoolleiders heeft in de vragenlijst aangegeven dat men binnen de school van deze ontwikkeling op de hoogte is. Dat geldt echter niet voor alle scholen; circa 13 procent is niet op de hoogte.

Dat scholen op de hoogte zijn van de aansluiting op het Verzuimregister betekent niet altijd dat het ook duidelijk is hoe ongeoorloofd verzuim via het Verzuimregister aan DUO doorgegeven kan worden. Onderstaande tabel laat zien dat voor circa drie op de tien scholen in het primair onderwijs niet volledig duidelijk is hoe verzuim doorgegeven kan worden via het Verzuimregister.

Tabel 3.9 – Bekendheid scholen met hoe ongeoorloofd verzuim via het Verzuimregister van DUO kan worden doorgegeven

	bao	sbao	so	Totaal
Duidelijk	71%	80%	72%	71%
Deels duidelijk, deels onduidelijk	11%	8%	10%	11%
Onduidelijk	18%	12%	18%	18%
Totaal (N)	467	25	39	531

Het ongeoorloofd verzuim wordt lang niet altijd via het Verzuimregister gemeld. Circa de helft van alle scholen meldt het verzuim altijd via het Verzuimregister. Meer dan een derde van de scholen doet dat zelden of nooit.

Tabel 3.10 – Mate waarin scholen ongeoorloofd verzuim melden via het Verzuimregister van DUO

	bao	sba0	so	Totaal
Altijd	46%	60%	47%	47%
Vaak	9%	12%	5%	9%
Soms	7%	16%	11%	8%
Zelden	10%	-	11%	9%
Nooit	28%	12%	26%	27%
Totaal (N)	465	25	38	528

De gesproken leerplichtambtenaren/leidinggevenden bevestigen dit beeld. Verzuimmeldingen worden veelal nog ontvangen via mail en telefoon. Leerplichtambtenaren moeten scholen er nog zeer regelmatig op wijzen dat de meldingen nu via het Verzuimregister gedaan moeten worden. Er is volgens de leerplichtambtenaren nog veel onbekendheid omtrent het (melden via het) Verzuimregister. Zij geven aan dat er met voorlichting nog veel winst te behalen is.

Van de scholen die digitaal melden via het Verzuimregister geeft ruim vier vijfde aan zelden of nooit problemen te ondervinden. Opvallend is dat relatief gezien vooral scholen in het speciaal (basis)onderwijs vaker problemen ondervinden. Kanttekening daarbij is dat het, zeker in vergelijking met het regulier onderwijs, om kleine aantallen gaat.

Tabel 3.11 – Mate waarin scholen problemen ondervinden bij het melden van ongeoorloofd verzuim via het Verzuimregister van DUO

	bao	sba0	so	Totaal
Vaak/altijd	2%	5%	15%	3%
Soms	14%	27%	15%	15%
Zelden/nooit	84%	68%	69%	82%
Totaal (N)	325	22	26	373

* Scholen die 'niet van toepassing' hebben aangegeven, zijn buiten beschouwing gelaten.

Schoolleiders melden verschillende problemen bij het digitaal melden via het Verzuimregister. Scholen geven met name aan nog onvoldoende op de hoogte te zijn van hoe het digitaal melden via het Verzuimregister precies in zijn werk gaat en geven aan zich daar nog in te moeten verdiepen. Scholen die zich daar al wel in verdiept hebben, lopen tegen het probleem aan dat hun leerlingadministratiesysteem hier nog onvoldoende op is aangepast of krijgen te maken met allerlei technische problemen. Een greep uit de andere genoemde problemen: 'als de leerling onbekend is binnen het GBA, maar wel hier naar school gaat, kan er geen gebruik gemaakt worden van het Verzuimregister', 'voor leerlingen die formeel nog niet zijn ingeschreven op school kan school geen verzuimmelding via het Verzuimregister doen', 'het is niet handig dat een verzuimmelding pas na de laatste verzuimdag kan worden gedaan, dit zou al op de eerste verzuimdag moeten kunnen'.

Op basis van de ervaringen met het Verzuimloket in het vo en mbo is de verwachting van het Ministerie van OCW dat de aansluiting op het Verzuimregister (op termijn) zal leiden tot een lastenvermindering voor gemeenten en scholen in het primair onderwijs en tot meer betrouwbare

verzuimcijfers. De schoolleiders zijn hierover minder eenduidig. Slechts een op de tien schoolleiders verwacht dat het digitaal doorgeven van verzuimmeldingen voor hun school zal leiden tot een lastenvermindering. Ruim een derde verwacht zelfs een lastenvermeerdering.

Tabel 3.12 – Stelling of het digitaal doorgeven van verzuimmeldingen leidt tot een lastenvermindering/-vermeerdering

	bao	sbao	so	Totaal
Lastenvermindering	12%	21%	9%	12%
Blijft gelijk	53%	58%	41%	53%
Lastenvermeerdering	35%	21%	50%	36%
Totaal (N)	437	24	34	495
Gemiddelde score*	3.3	3.0	3.5	3.3

* Gemiddelde score op een vijfpunts-likertschaal (grote lastenvermindering, kleine lastenvermindering, blijft gelijk, kleine lastenvermeerdering, grote lastenvermeerdering).

Op de vraag of de aansluiting op het Verzuimregister – naar verwachting – zorgt voor meer betrouwbare cijfers zijn de schoolleiders ook niet onverdeeld positief. Circa een derde verwacht dat de melding via het Verzuimregister zorgt voor meer betrouwbare cijfers, bijna een kwart denkt dat het Verzuimregister leidt tot minder betrouwbare verzuimcijfers.

Tabel 3.13 – Verwachting scholen of aansluiting op Verzuimregister leidt tot meer/minder betrouwbare verzuimcijfers

	bao	sbao	so	Totaal
Meer betrouwbaar	32%	36%	50%	34%
Minder betrouwbaar	23%	16%	16%	23%
Weet ik niet	44%	48%	34%	44%
Totaal (N)	456	25	38	519

De gesproken leerplichtambtenaren/leidinggevenden denken dat aansluiting op het Verzuimregister kan leiden tot meer betrouwbare cijfers, mits de scholen schoolverzuim ook daadwerkelijk signaleren, registreren en melden. Het melden van schoolverzuim via het Verzuimregister vereist – net als voorheen – nog steeds een actie van de school(leider). De school moet zelf actief een melding doen bij DUO.

3.3 Samenwerking met de leerplichtambtenaar

De samenwerking tussen school en de leerplichtambtenaar is essentieel in het bestrijden van ongeoorloofd schoolverzuim. Vrijwel alle scholen (97 procent) in het primair onderwijs geven in de enquête aan op de hoogte te zijn van de wettelijke rol van de leerplichtambtenaar met betrekking tot ongeoorloofd schoolverzuim. Ruim 80 procent van de scholen werkt structureel samen met de leerplichtambtenaar om ongeoorloofd verzuim aan te pakken (15 procent doet dat soms, en 3 procent doet dat niet). Op de vraag of men tevreden is over de samenwerking met de leerplichtambtenaar oordelen de meeste scholen positief. Opvallend is dat scholen in het speciaal

onderwijs wat vaker (overwegend) tevreden zijn over de samenwerking dan de reguliere en speciale basisscholen.

Tabel 3.14 – Oordeel scholen over de samenwerking met de leerplichtambtenaar m.b.t. ongeoorloofd verzuim

	bao	sba0	so	Totaal
Overwegend tevreden	80%	83%	94%	81%
Deels tevreden, deels ontevreden	19%	13%	3%	17%
Overwegend ontevreden	1%	4%	3%	2%
Totaal (N)	377	23	36	436

Het feit dat de meeste scholen tevreden zijn over hun samenwerking met de leerplichtambtenaar is ook in onderstaande tabel te zien. Op vrijwel alle aspecten van de samenwerking met de leerplichtambtenaar oordelen de scholen overwegend positief. Nog iets positiever zelfs dan in het vergelijkbare onderzoek uit 2010 (Eimers & Roelofs, 2010), met name waar het gaat om de snelheid waarmee de leerplichtambtenaar de meldingen opvolgt.

In een toelichting geven scholen aan vooral tevreden te zijn over de bereikbaarheid van de leerplichtambtenaar en de rol als sparringpartner en vraagbaak voor de scholen. Een ander – niet in de tabel genoemd – aspect waarover scholen tevreden zijn, is de samenwerking met andere partners, zoals de Commissie van Begeleiding, het Centrum voor Jeugd en Gezin en de GGD.

Tabel 3.15 – Percentage scholen dat tevreden is over de aspecten van de samenwerking met de leerplichtambtenaar m.b.t. ongeoorloofd verzuim

	bao	sba0	so	Totaal
De snelheid waarmee de LPA de meldingen opvolgt	92%	91%	100%	93%
De bereikbaarheid van de LPA	90%	96%	92%	90%
De terugkoppeling door de LPA na een verzuimmelding	87%	91%	94%	88%
Het nakomen van afspraken door de LPA	95%	87%	100%	95%
De voorlichting en informatievoorziening door de LPA	88%	83%	91%	88%
De ondersteuning die de LPA biedt bij het aanpakken van verzuim	87%	74%	92%	87%
Totaal (N)	369-381	23	35-36	428-440

Scholen die minder tevreden zijn over de samenwerking met de leerplichtambtenaar noemen zaken als onvoldoende ondersteuning bij de aanpak van verzuim, onvoldoende voorlichting en informatievoorziening, het niet nakomen van afspraken en de communicatie met en positionering ten opzichte van ouders.

3.4 Verlof

Schoolleiders hebben de bevoegdheid om leerlingen extra verlof toe te kennen op basis van redenen die in de wet genoemd worden. Een overgrote meerderheid van alle schoolleiders geeft in de enquête aan op de hoogte te zijn van hun bevoegdheid om extra verlof te verlenen aan leerlingen en bekend te zijn met de voorwaarden waaronder zij extra verlof mogen verlenen. Ook de gesproken leerplichtambtenaren zijn van mening dat de schoolleiders voldoende op de hoogte (zouden moeten) zijn van de wet- en regelgeving rondom het toekennen van extra verlof. De

leerplichtambtenaren zeggen voldoende te investeren in de communicatie met en advisering van scholen over de wettelijke regels en richtlijnen.

Tabel 3.16 – Bekendheid scholen met de bevoegdheid extra verlof te verlenen

	bao	sba0	so	Totaal
Wel op de hoogte	94%	100%	89%	94%
Deels op de hoogte	5%	-	11%	6%
Niet op de hoogte	0%	-	-	0%
Totaal (N)	505	26	46	577

Tabel 3.17 – Bekendheid scholen met de voorwaarden omtrent extra verlof verlenen

	bao	sba0	so	Totaal
Wel op de hoogte	88%	88%	89%	88%
Deels op de hoogte	12%	12%	11%	11%
Niet op de hoogte	0%	-	-	0%
Totaal (N)	504	26	46	576

Over het algemeen vinden de scholen de wettelijke regels met betrekking tot het verlenen van extra verlof duidelijk. Dit betekent echter niet dat zij geen problemen ondervinden bij de toepassing van de regels in de praktijk. Meer dan de helft van de schoolleiders geeft aan soms tot vaak problemen te ondervinden. Opvallend is dat scholen in het speciaal onderwijs beduidend minder vaak problemen ondervinden bij de toepassing van de regels in de praktijk dan scholen in het regulier en speciaal basisonderwijs.

Tabel 3.18 – Oordeel scholen over duidelijkheid wettelijke regels omtrent het verlenen van extra verlof

	bao	sba0	so	Totaal
Duidelijk	86%	88%	93%	86%
Deels duidelijk, deels onduidelijk	14%	8%	2%	12%
Onduidelijk	1%	4%	4%	1%
Totaal (N)	502	26	46	574

Tabel 3.19 – Mate waarin scholen problemen ondervinden bij toepassing van de wettelijke regels omtrent het verlenen van extra verlof

	bao	sba0	so	Totaal
Nooit	7%	4%	7%	7%
Zelden	37%	38%	63%	39%
Soms	44%	38%	24%	42%
Vaak	11%	19%	4%	11%
Altijd	1%	-	2%	1%
Totaal (N)	503	26	46	575

Problemen die het meest genoemd worden, hebben – net als bij ongeoorloofd schoolverzuim – te maken met de relatie met ouders: ouders zijn het niet eens met het besluit van school. Ook de leerplichtambtenaren zien dat (de relatie met) ouders de belangrijkste reden is waarom schoolleiders ‘worstelen’ met het toekennen/afwijzen van extra verlof. Dit komt ook nadrukkelijk naar voren in het vergelijkbare onderzoek uit 2010 (Eimers & Roelofs, 2010). Schoolleiders bellen regelmatig met de leerplichtambtenaren voor advies en veelal is de relatie met ouders een belangrijk dilemma: ‘we gunnen dit gezin het extra verlof wel, maar mag ik het wel toekennen’? Schoolleiders willen de relatie met ouders niet schaden of zien dat het verzoek van ouders ‘te-recht’ is (maar buiten de criteria van de wet valt).

Een belangrijk punt dat in dit kader meespeelt, zijn volgens de leerplichtambtenaren de grote verschillen tussen scholen ten aanzien van het naleven van de wettelijke regels voor het toekennen van extra verlof. De ene schoolleider leeft de regels consequent na, een andere schoolleider niet. Dit zou er – in het ‘worst case’ scenario – toe kunnen leiden dat ouders kiezen voor een school waar de schoolleider makkelijk(er) is met het toekennen van verlofaanvragen (‘makkelijke’ scholen kunnen zo hun leerlingenaantallen laten groeien, ‘moeilijke/strengere’ scholen komen in financiële nood doordat leerlingaantallen dalen).

Tabel 3.20 – Percentage scholen dat problemen ondervindt met de toepassing van de wettelijke regels omtrent het verlenen van extra verlof

	bao	sba0	so	Totaal
Problemen met ouders die het niet met een besluit eens zijn	41%	42%	27%	40%
Collega's passen de regels op een andere manier toe	29%	31%	13%	27%
De regels kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden	27%	23%	21%	26%
De regels zijn te strak en bieden onvoldoende ruimte	25%	27%	17%	24%
De regels leiden tot te veel werk	6%	-	4%	6%
De regels bieden te veel ruimte en moeten strakker geformuleerd worden	5%	8%	-	5%
De regels zijn niet scherp genoeg geformuleerd	6%	8%	-	5%
De communicatie met de leerplichtambtenaar verloopt moeilijk	3%	-	-	3%
Geen problemen	26%	23%	31%	27%
Totaal (N)	508	26	48	582

Bijna een derde van de scholen geeft aan door de hierboven genoemde problemen wel eens af te wijken van de wettelijke regels rondom het verlenen van extra verlof.

Tabel 3.21 – Percentage scholen dat door problemen van de regels afwijkt

	bao	sba0	so	Totaal
Zelden/nooit	69%	74%	76%	70%
Soms	29%	26%	22%	29%
Vaak/altijd	2%	-	3%	2%
Totaal (N)	445	23	37	505

Verschillende schoolleiders geven aan behoefte te hebben aan een overzicht waarin de actuele wet- en regelgeving nog eens nader wordt toegelicht. Een greep uit de onderwerpen die schoolleiders benoemen en waarover zij graag informatie zouden ontvangen zijn:

- welke speelruimte men heeft bij het verlenen van extra verlof;
- wanneer een uitzondering op de wet- en regelgeving mag worden gemaakt;

- welke (religieuze) dagen in aanmerking komen voor extra verlof;
- welke beroepen in aanmerking komen voor extra verlof;
- welke regels gelden voor kinderen die in het buitenland wonen;
- informatie over wat de 'tien-dagen-regeling' inhoudt, inclusief concrete voorbeelden;
- welke bewijslast ouders moeten aanleveren bij een aanvraag voor extra verlof;
- een overzicht met rol- en taakomschrijving van betrokkenen;
- in welke gevallen de leerplichtambtenaar moet worden ingeschakeld.

3.5 Conclusies

- Verreweg de meeste scholen werken met een verzuimprotocol en schoolleiders zijn over het algemeen tevreden over de verzuimregistratie en het verzuimbeleid in de school. Toch noemen diverse schoolleiders aandachtspunten gericht op verbetering van de verzuimaanpak binnen de school. Leerplichtambtenaren zien grote verschillen tussen scholen als het gaat om de verzuimaanpak. Hoewel er op de scholen steeds meer aandacht is voor verzuim en veel scholen een verzuimbeleid hebben geformuleerd, zijn er ook scholen die achterblijven.
- Bijna de helft van de scholen heeft geen specifiek protocol gericht op ziekteverzuim. In het kader van het ziekteverzuim wordt veelal samengewerkt met de jeugdarts en/of leerplichtambtenaar. Volgens de geïnterviewde leerplichtambtenaren is er met betrekking tot de aanpak van (zorgwekkend) ziekteverzuim nog veel winst te behalen. Zij hebben de indruk dat in het primair onderwijs de 'routes' rondom het melden van ziekteverzuim niet volledig helder zijn (vastgelegd). Frequent en zorgwekkend ziekteverzuim wordt regelmatig (te) laat gemeld bij de jeugdarts. De leerplichtambtenaar wordt door scholen niet altijd gezien als partner (van bijvoorbeeld de jeugdarts) in het bieden van passende zorg. Volgens de leerplichtambtenaren heeft dit te maken met het 'imago' van de leerplichtambtenaar als 'boeman' (handhaver).
- De meeste scholen geven aan bekend te zijn met de meldingsverplichting van ongeoorloofd schoolverzuim en ondervinden daarbij geen problemen of onduidelijkheden. Toch betekent dat niet dat al het ongeoorloofd verzuim gemeld wordt bij de leerplichtambtenaren. In de keten van signaleren (door leerkrachten), naar registreren, monitoren en actie ondernemen (melding door schoolleiders) doen zich knelpunten voor. Er zijn verschillende 'schakels' binnen de school alvorens een verzuimmelding bij de leerplichtambtenaar komt. Als deze schakels niet goed 'in elkaar grijpen', komt de melding van ongeoorloofd verzuim niet of te laat bij Leerplicht.
- Hoewel de meeste scholen aangeven bekend te zijn met de aansluiting van het primair onderwijs op het Verzuimregister van DUO en met de wijze waarop gemeld moet worden, wordt verzuim nog lang niet altijd via het Verzuimregister gemeld. Leerplichtambtenaren zien ook dat verzuimmeldingen (in eerste instantie) nog regelmatig via de mail of telefoon worden gedaan. Een relatief klein aantal scholen verwacht dat het digitaal melden via het register leidt tot een lastenvermindering. De leerplichtambtenaren vragen zich daarbij af of het Verzuimregister zal bijdragen aan meer betrouwbare cijfers. Dat zal enkel het geval zijn als scholen schoolverzuim ook daadwerkelijk signaleren, registreren, monitoren en melden. Eerder kwam reeds naar voren dat zich in deze 'keten' regelmatig knelpunten voordoen.

- Bijna alle scholen geven aan (soms/structureel) samen te werken met de leerplichtambtenaar bij de aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim. Zij zijn bovendien positief over de samenwerking met de leerplichtambtenaar. De gesproken leerplichtambtenaren zien dat een investering in het contact met scholen leidt tot een nauwere samenwerking en beter meldgedrag van scholen. In de praktijk hebben leerplichtambtenaren echter niet altijd ruimte om scholen met enige regelmaat te bezoeken en zodanig het contact te intensiveren.
- Hoewel schoolleiders over het algemeen bekend zijn met hun bevoegdheid extra verlof toe te kennen en met de voorwaarden waaronder dat mogelijk is, betekent dat niet dat zij geen problemen ondervinden met de toepassing van de regels. Problemen die het meest genoemd worden, hebben te maken met ouders en met het begrip dat schoolleiders hebben voor het verzoek van ouders. Schoolleiders willen de relatie met ouders niet schaden of vinden dat het verzoek van ouders 'terecht' is en willen ouders daarin tegemoetkomen. Leerplichtambtenaren bevestigen dit beeld en zien grote verschillen tussen scholen wat betreft het naleven van de wettelijke regels en richtlijnen. De ene schoolleider leeft de regels consequent na, de andere schoolleider niet. Leerplichtambtenaren signaleren dat scholen bang zijn dat ouders in hun keuze voor een school de omgang met verlofaanvragen meewegen. Het beeld komt op hoofdlijnen overeen met de bevindingen in het vergelijkbare onderzoek uit 2010 (Eimers & Roelofs, 2010).

4 Confrontatie verzuimmeldingen school-gemeente

In de enquête onder schoolleiders in het primair onderwijs is onder andere gevraagd naar de omvang van het schoolverzuim in een tweetal schooljaren (2015-2016, 2016-2017). De schoolleiders hebben gegevens aangeleverd over het aantal gevallen van verzuim en het aantal gevallen dat zij gemeld hebben bij de gemeente of Regionaal Bureau Leerplicht (al dan niet via het Verzuimloket van DUO). Tegelijkertijd is bij de tien gemeenten, die voor het onderzoek geselecteerd zijn, informatie opgevraagd over het aantal ontvangen verzuimmeldingen per school. Negen gemeenten hebben deze gegevens aangeleverd. Dit bood de mogelijkheid om de cijfers over verzuimmeldingen, aangeleverd door de scholen (in de enquête), te confronteren met de data aangeleverd door de gemeenten. Stroken de cijfers op schoolniveau die de gemeente registreert, dan wel binnenkrijgt via DUO, met de informatie van de school? Geven de cijfers bij Leerplicht (gemeente) een betrouwbaar beeld van het daadwerkelijke schoolverzuim in het primair onderwijs?

Een confrontatie van het aantal verzuimgevallen dat bij Leerplicht gemeld is (door de schoolleiders) met het aantal gevallen dat bekend is bij de gemeente laat een gemengd beeld zien:

- Over schooljaar 2015-2016 rapporteert de helft van de scholen eenzelfde aantal (gemelde) verzuimgevallen als bekend bij de gemeente. Over schooljaar 2016-2017 gaat het om meer dan een derde. Het gaat merendeels om scholen die aangeven geen enkel geval van ongeoorloofd schoolverzuim gemeld te hebben bij Leerplicht en waarvan dus ook geen meldingen bij de gemeente bekend zijn.
- Over schooljaar 2016-2017 wijkt bij 63 procent van de scholen het aantal meldingen af van het aantal dat bij de gemeente bekend is. Over 2015-2016 was dat bij 50 procent. Bij de scholen waarbij het aantal genoemde meldingen afwijkt, gaat het merendeels om geringe afwijkingen (1 á 2 verzuimgevallen). Opvallend is dat het verschil tussen de opgave van de school en die van de gemeenten zowel meer als om minder meldingen betreft. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Tabel 4.1 – Confrontatie cijfers scholen met cijfers gemeenten (percentage scholen)

	2015-2016	2016-2017
Cijfers komen overeen	50%	37%
Scholen rapporteren meer verzuimgevallen	38%	33%
- 1 tot 2 gevallen	21%	20%
- 3 tot 4 gevallen	9%	10%
- 5 gevallen of meer	9%	4%
Scholen rapporteren minder verzuimgevallen	12%	30%
- 1 tot 2 gevallen	1%	19%
- 3 tot 4 gevallen	6%	4%
- 5 gevallen of meer	4%	7%
Aantal scholen (N)	68	81

Een uitsplitsing naar type verzuim (niet in de tabel) laat zien dat het vooral het aantal gevallen luxe verzuim, relatief verzuim van 16 uur per 4 weken en (in minder mate) overig verzuim zijn die niet overeenkomen met de cijfers van de gemeenten. Het aantal gevallen van langdurig relatief

verzuim komt wél relatief vaak overeen. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat scholen en gemeenten meer aandacht hebben voor langdurig relatief verzuim, vanwege de (landelijke) inzet op het terugdringen van thuiszitters.

Wanneer een verschil tussen de opgave van de school en de registratie van de gemeente 'slechts' 1-2 gevallen per jaar betreft (meer of minder), dan zou nog sprake kunnen zijn van administratieve redenen of onduidelijkheden. Bij drie of meer gevallen lijkt dat al onwaarschijnlijker. Wanneer de grens bij drie of meer gevallen verschil per jaar wordt gelegd, dan is er bij 25 procent van de scholen (schooljaar 2016-2017) sprake van een betekenisvolle afwijking.

Eerder in hoofdstuk 2 zagen we dat ongeoorloofd verzuim per school gemiddeld niet veel voorkomt en dat scholen niet alle gevallen melden bij Leerplicht. Omdat veel scholen het aantal gevallen ongeoorloofd verzuim en meldingen moesten schatten, is een zekere foutmarge aanneemelijk. Daarom lijkt het plausibel om aan een verschil van 1 à 2 meldingen meer of minder geen grote betekenis toe te kennen. Grotere verschillen duiden erop dat er storing zit op de lijn tussen school en gemeente als het gaat om melding van ongeoorloofd verzuim. Volgens de analyse gaat het om een kwart van de scholen waarbij dit optreedt. In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat zowel schoolleiders als leerplichtambtenaren wijzen op knelpunten die daarvoor een mogelijke verklaring zijn.

Aan de gesproken leerplichtambtenaren en leidinggevenden van de gemeenten is gevraagd naar verklaringen voor de discrepantie in cijfers. Zij denken dat de discrepantie te maken kan hebben met de volgende factoren:

- Schoolleiders hebben (lang) niet altijd goed zicht op de meldingen die zij gedaan hebben. Ze sturen een mailtje naar de leerplichtambtenaar of 'doen een belletje', maar registreren een melding niet in hun eigen systeem (mogelijk enkel een kopie van een mailtje in het dossier van de leerling). Als de schoolleiders in een vragenlijst gevraagd wordt naar het aantal meldingen in een schooljaar zal dat naar verwachting niet eenvoudig terug te vinden zijn en zal een schatting gedaan worden.
- Soms bellen schoolleiders voor overleg en maakt de leerplichtambtenaar een dossier (melding) aan. De leerplichtambtenaar registreert dit als melding, maar mogelijk ziet de schoolleider het telefoontje niet als een melding. Andersom kan ook het geval zijn: de leerplichtambtenaar geeft alleen een telefonisch advies en maakt geen dossier (melding) aan, terwijl de schoolleider het telefoontje wel als een melding ziet.
- Soms meldt de schoolleider een leerling en constateert de leerplichtambtenaar dat het gaat om een 'zaak' voor de Inspectie en niet voor Leerplicht. De schoolleider ziet het dan wellicht als melding van ongeoorloofd verzuim, maar de leerplichtambtenaar registreert het niet als zodanig.
- Een enkele keer hoort de leerplichtambtenaar over verzuim van andere partijen dan de school, bijvoorbeeld van ouders of de sociale dienst die bij een gezin betrokken is. Het kan ook zijn dat de leerplichtambtenaar zelf ongeoorloofd verzuim constateert (bijvoorbeeld als hij/zij in contact is met een gezin over het verzuim van een kind en wanneer blijkt dat ook broertjes/zusjes verzuimen, die door school niet gemeld zijn). De leerplichtambtenaar kan in dergelijke gevallen besluiten een melding in het systeem te zetten (er is dan geen melding vanuit school).
- Scholen doen melding via de mail of telefoon, maar niet via het Verzuimregister van DUO. De leerplichtambtenaar pakt de 'melding' vaak wel op, maar hij staat niet als officiële melding in het systeem.

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat dat voor de overgrote meerderheid van de scholen geldt dat er geen of geen grote discrepantie bestaat tussen het aantal meldingen dat scholen registreren en het aantal bekend bij de betreffende gemeente. Dat past in het algemene beeld dat in hoofdstuk 3 is geschetst van scholen die een actief verzuimbeleid hebben en een goede samenwerking met Leerplicht.

Een andere belangrijke constatering is dat er geen sprake lijkt van een systematische over- of onderschatting van het aantal meldingen door de scholen. Het is niet zo dat scholen altijd aangeven meer te melden dan gemeenten registreren: zowel meer als minder komt voor – in schooljaar 2016-2017 ongeveer even vaak.

We trekken daaruit de conclusie dat voor het merendeel van de scholen geldt dat het aantal bij de gemeente bekende meldingen (nagenoeg) overeenkomt met het aantal bij de scholen bekende meldingen. Terugkijkend op de cijfers uit hoofdstuk 2 over wel en niet gemeld ongeoorloofd verzuim geeft dat vertrouwen dat de opgave door de scholen van het totale ongeoorloofd verzuim ook een betrouwbare schatting vormen van het werkelijke aantal.

De volgende tabellen tonen een overzicht van de confrontatie van de cijfers op gemeenteniveau. Vanwege de kleine aantallen zijn geen percentages weergegeven.

Tabel 4.2a – Confrontatie cijfers scholen met cijfers gemeenten, aantallen per gemeente 2015-2016 (aantallen)

	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C	RBL D	RBL E	RBL F	RBL G	RBL H	RBL I	Totaal
Cijfers komen overeen	4	2	2	1	5	2	5	10	3	34
Scholen rapporteren meer gevallen:	2	6	0	1	7	0	1	5	4	26
- 1 tot 2 gevallen	1	2	0	1	3	0	1	3	3	14
- 3 tot 4 gevallen	0	2	0	0	4	0	0	0	0	6
- 5 gevallen of meer	1	2	0	0	0	0	0	2	1	6
Scholen rapporteren minder gevallen:	1	3	0	2	0	0	1	0	1	8
- 1 tot 2 gevallen	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
- 3 tot 4 gevallen	1	1	0	1	0	0	1	0	0	4
- 5 gevallen of meer	0	1	0	1	0	0	0	0	1	3
Aantal scholen (N)	7	11	2	4	12	2	7	15	8	68

Tabel 4.2b – Confrontatie cijfers scholen met cijfers gemeenten, aantallen per gemeente 2016-2017 (aantallen)

	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C	RBL D	RBL E	RBL F	RBL G	RBL H	RBL I	Totaal
Cijfers komen overeen	3	3	1	3	4	2	2	8	4	30
Scholen rapporteren meer gevallen:	3	4	2	3	7	0	1	4	3	27
- 1 tot 2 gevallen	2	0	1	3	5	0	1	2	2	16
- 3 tot 4 gevallen	0	4	1	0	1	0	0	1	1	8
- 5 gevallen of meer	1	0	0	0	1	0	0	1	0	3
Scholen rapporteren minder gevallen:	2	6	0	1	3	0	4	6	2	24
- 1 tot 2 gevallen	2	2	0	1	2	0	2	5	1	15
- 3 tot 4 gevallen	0	1	0	0	1	0	0	1	0	3
- 5 gevallen of meer	0	3	0	0	0	0	2	0	1	6
Aantal scholen (N)	8	13	3	7	14	2	7	18	9	81

In de analyse van de discrepanties per school per gemeente gaat het ook om kleine aantallen. Zoals eerder aangegeven geldt voor het overgrote deel van de scholen dat er geen of slechts een kleine (1-2) discrepantie is. Het aantal scholen met een grotere discrepantie (3 of meer) varieert per gemeente:

- Gemeente A 1 van de 8
- Gemeente B 8 van de 13
- Gemeente C 1 van de 3
- RBL D 0 van de 7
- RBL E 3 van de 14
- RBL F 0 van de 2
- RBL G 2 van de 7
- RBL H 3 van de 18
- RBL I 2 van de 9

Algemene conclusies zijn aan de cijfers niet verbinden, anders dan dat bij de meeste gemeenten of bureaus er wel een of enkele scholen zijn met een discrepantie van drie of meer. Dat bevestigt het beeld dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen scholen in de manier waarop met verzuim en verzuimmelding wordt omgegaan – en wellicht ook tussen gemeenten. In het overzicht springt de gemeente B eruit met relatief veel van de scholen waar de discrepantie groter is.

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvatting

In opdracht van Ingrado, de landelijke organisatie voor Leerplicht en RMC, is in de periode september 2017 tot en met januari 2018 onderzoek verricht met als doel om inzicht te verkrijgen in de omvang en aard van het ongeoorloofd en geoorloofd verzuim (met name ziekteverzuim) in het primair onderwijs (regulier en speciaal) en in de omgang van scholen en gemeenten (Leerplicht) met verzuim. Het onderzoek bestond onder meer uit een enquête onder bijna zeshonderd scholen.

Ongeoorloofd verzuim

Omvang ongeoorloofd verzuim

- Ongeoorloofd verzuim in het primair onderwijs komt relatief weinig voor. Gemiddeld gaat het – volgens de scholen zelf – per school om iets meer dan vier gevallen per jaar. Bij de overgrote meerderheid van de scholen komt ongeoorloofd verzuim niet of nauwelijks voor. Voor het gehele primair onderwijs ging het in schooljaar 2016-2017 om ruim 30.000 gevallen.

Melden van ongeoorloofd verzuim

- Gemiddeld meldt een school voor primair onderwijs jaarlijks iets meer dan één geval van ongeoorloofd verzuim bij Leerplicht (1,3 gevallen in 2016-2017).
- Een groot deel van het ongeoorloofd verzuim is wel bekend bij de school (leiding), maar wordt niet gemeld bij Leerplicht. Naar schatting gaat het om ruim meer dan de helft van de gevallen, die niet gemeld worden.
- Voor de overgrote meerderheid van de scholen geldt dat er geen of geen grote discrepantie bestaat tussen het aantal meldingen dat scholen registreren en het aantal bekend is bij de betreffende gemeente. Grotere afwijkingen tussen de opgave van de scholen en de cijfers van de gemeenten komen bij een kwart van de scholen voor. Er is geen systematische over- of onderschatting van het aantal meldingen door de scholen.

Verzuimbeleid en registratie

- Vrijwel alle scholen hebben een verzuimbeleid. Schoolleiders zijn tevreden over het beleid en de toepassing daarvan.
- Het niet melden van (al) het ongeoorloofd verzuim bij Leerplicht treedt met name op bij een deel van de scholen. De helft van de scholen meldt alle ongeoorloofd verzuim bij Leerplicht, de andere helft meldt een deel.
- Leerplichtambtenaren constateren dat bepaalde scholen achterblijven in de omgang met en het melden van ongeoorloofd verzuim. De belangrijkste knelpunten hebben betrekking op de hele keten van signaleren, registreren, monitoren en melden.

Melding via DUO

- Ten tijde van het onderzoek (eind 2017) kent het meldproces via het Verzuimregister bij DUO nog kenmerken van de invoeringsfase. Hoewel de meeste scholen geen problemen hebben, blijft een klein deel nog achter.

Samenwerking school-Leerplicht

- Goede samenwerking tussen school en leerplichtambtenaar wordt zeer belangrijk genoemd. Leerplichtambtenaren zien een duidelijk verband tussen goede samenwerking en goed verzuimbeleid en meldgedrag van scholen. Investing in samenwerking met scholen loont volgens hen, maar er is niet altijd voldoende tijd/capaciteit daarvoor beschikbaar.

Verlof

Omvang verlof

- Gemiddeld kenden de schoolleiders in schooljaar 2016-2017 per school 27 gevallen verlof toe. Omgerekend naar een landelijk totaal gaat het om ruim 195.000 toekenningen van verlof. In vergelijking met het ongeoorloofd verzuim is het verlof dus een veel meer voorkomende reden van 'afwezigheid' op school.
- Opmerkelijk is het grote verschil in verloftoekenningen tussen 2015-2016 en 2016-2017. Eerder onderzoek (Eimers & Roelofs, 2010) liet zien dat in schooljaar 2008-2009 het landelijk aantal toekenningen 252.300 bedroeg. Hoewel er sprake lijkt van een sterke daling geeft het onderzoek daar geen afdoende verklaring voor.

Problemen verloftoekenning

- Ongeveer 11 procent van de verloftoekenningen vindt plaats op niet wettelijke gronden. Veruit de meeste schoolleiders zijn op de hoogte van de wet, maar er treden nog steeds in bepaalde gevallen onduidelijkheid en arbitraire keuzes op.
- Problemen die het meest genoemd worden, hebben te maken met ouders. Schoolleiders willen de relatie met ouders niet schaden. Leerplichtambtenaren bevestigen dit beeld en zien grote verschillen tussen scholen wat betreft het naleven van de wettelijke regels en richtlijnen.

Verlof en ongeoorloofd verzuim en ziekteverzuim

- Een beperkt deel van de scholen kent relatief veel verlof toe en heeft – al dan niet daardoor – relatief weinig ziekteverzuim en/of weinig ongeoorloofd verzuim. De beslissings- en interpretatieruimte die schoolleiders hebben (of denken te hebben) bij het toekennen van verlof biedt mogelijk ruimte om een deel van ongeoorloofd verzuim of ziekteverzuim te 'ondervangen' met toekenning van verlof. Dat hangt samen met de onduidelijkheid in de criteria die de wet stelt en met de druk die schoolleiders ondervinden bij het al dan niet toekennen van verlof.

Ziekteverzuim

Omvang ziekteverzuim

- Gemiddeld had een school in het primair onderwijs in het schooljaar 2016-2017 ruim tweehonderd gevallen van ziekteverzuim. Omgerekend naar het landelijke totaal gaat het om bijna anderhalf miljoen gevallen in het gehele primair onderwijs. In 2016 bedroeg het aantal leerlingen in het primair onderwijs iets minder dan anderhalf miljoen (Bron: DUO). Grofweg gaat het dus om gemiddeld één geval van ziekteverzuim per jaar per leerling.

- Ook bij het aantal gevallen van ziekteverzuim zien we in 2016-2017 een zekere daling ten opzichte van het jaar daarvoor. Voor deze daling biedt het onderzoek geen directe verklaring.
- Bij driekwart van de scholen ligt het aantal gevallen (ruim) onder het gemiddelde. Ruim een kwart kent juist een (veel) groter aantal gevallen dan het gemiddelde. Er zijn grote verschillen tussen de scholen in de mate waarin ziekteverzuim voorkomt.

Zorgwekkend ziekteverzuim

- Voor het schooljaar 2016-2017 merken schoolleiders gemiddeld iets meer dan tien gevallen per jaar per school aan als zorgwekkend. Naar schatting 5-10 procent van al het ziekteverzuim is zorgwekkend. Ook hier zien we weer een aanzienlijke spreiding tussen de scholen.

Ziekteverzuimbeleid

- Meer dan de helft van de scholen heeft een specifiek protocol gericht op ziekteverzuim. In dat kader wordt veelal samengewerkt met de jeugdarts en/of leerplichtambtenaar.
- Volgens leerplichtambtenaren is er in de aanpak van (zorgwekkend) ziekteverzuim nog veel winst te behalen. Zij hebben de indruk dat in het primair onderwijs de 'routes' rondom het melden van ziekteverzuim niet volledig helder zijn (vastgelegd). Frequent en zorgwekkend ziekteverzuim wordt regelmatig (te) laat gemeld bij de jeugdarts. De leerplichtambtenaar wordt door scholen niet altijd gezien als partner.

Ziekteverzuim en ongeoorloofd verzuim

- Er zijn geen (kwantitatieve) aanwijzingen dat er sprake is van een 'waterbed-effect' tussen de drie categorieën ongeoorloofd verzuim, verlof en ziekteverzuim als algemeen voorkomend fenomeen in het primair onderwijs. Bij veel scholen is zowel ziekteverzuim als verlof als ongeoorloofd verzuim relatief laag.
- Stapeling van veel ziekteverzuim en veel verlof en/of veel ongeoorloofd verzuim komt weinig voor. Het komt relatief vaker voor bij scholen voor speciaal onderwijs als gevolg van de specifieke leerlingenpopulatie aldaar.

5.2 Conclusies

- Ongeoorloofd verzuim, verlof en ziekteverzuim zijn drie verschillende vormen van 'afwezigheid' van de leerling. Van de drie soorten is ziekteverzuim veruit de belangrijkste reden voor afwezigheid. Daarmee vergeleken is het ongeoorloofd verzuim in aantal een marginale reden voor afwezigheid. Dat geldt ook als we ongeoorloofd verzuim met verlof en specifiek onrechtmatig toegekend verlof vergelijken: het geschatte aantal onrechtmatige verloftoekenningen is tweemaal groter dan het aantal bij Leerplicht gemelde gevallen van ongeoorloofd verzuim. De conclusie luidt dat 'onrechtmatige afwezigheid' maar ten dele blijkt uit (gemeld) ongeoorloofd verzuim. In aantallen verdienen ziekteverzuim en de toekenning van verlof door scholen bijzondere aandacht.
- Het onderzoek laat zien dat scholen een groot deel van het ongeoorloofd verzuim, waarvan zij weet hebben, niet melden bij Leerplicht. Het onderzoek laat ook zien dat een op de tien verloftoekenningen door scholen niet volgens de wettelijke criteria is en dat scholen daar zelf weet van hebben.

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat het niet melden of onrechtmatig toekennen ten dele verklaard kan worden uit aspecten als slecht beleid van de school, onvoldoende kennis van wet- en regelgeving, te weinig aandacht voor verzuim, slechte samenwerking met Leerplicht. Gebleken is dat deze aspecten bij zeker een minderheid van de scholen een rol spelen. Niet alle scholen hebben hun zaken op orde en zien de urgentie om daarin verbetering aan te brengen. Voor deze scholen is controle, ondersteuning, voorlichting en intensivering van de aandacht door Leerplicht de aangewezen weg naar verbetering.

- Het onderzoek toont echter ook de andere kant: veel van het niet-melden en onrechtmatige toekennen vindt plaats op scholen die weldegelijk goed beleid hebben en hun zaken wel op orde hebben. Kennelijk maken scholen – schoolleiders – gebruik van een eigen ruimte voor afweging. Zij beoordelen zelf of ongeoorloofd verzuim gemeld moet worden en of een verlof-aanvraag, hoewel buiten de regels, misschien toch toegekend moet worden. Sommige schoolleiders vragen er expliciet om, om deze ‘ruimte voor eigen afweging’ in wet- en regelgeving op te nemen. Een belangrijke vraag die het onderzoek oproept, is in hoeverre de scholen bij het niet melden en/of onrechtmatig toekennen goede besluiten nemen, die het belang van het kind dienen en in hoeverre hen daarvoor de ruimte geboden zou moeten worden. Nu bestaat die ruimte feitelijk al, maar buiten het kader van de wet.

5.3 Aanbevelingen

- Investeer in een gerichte aanpak voor scholen die achterblijven op het gebied van verzuimbeleid en -melding. Per school zijn de aantallen klein, maar opgeteld gaat het om duizenden gevallen per jaar. Kies voor een aanpak op specifieke scholen, omdat over het algemeen de meeste scholen beleid en melding op orde hebben.
- Investeer verder in de samenwerking tussen Leerplicht en scholen op het gebied van ongeoorloofd verzuim (en verlof en ziekteverzuim). De samenwerking is essentieel om achterblijvende scholen verder te helpen.
- Investeer in het verder implementeren van de melding via DUO. Richt de aandacht daarbij op scholen die nu nog achterblijven.
- Er bestaan nog altijd onduidelijkheden en spanningen rondom het toekennen van verlof door de schoolleider. Investeer in verdere voorlichting bij scholen en richt voorlichting op ouders om duidelijk te maken wanneer en wel of niet sprake kan/mag zijn van verlof.
- Investeer in een uitbreiding van de samenwerking tussen jeugdarts, leerplichtambtenaar en school. Primair gaat het daarbij om het versterken van de school in de omgang met ziekteverzuim.
- Investeer in de signaleringsfunctie die de school heeft als het gaat om zorgwekkend ziekteverzuim.
- Een kwart van het ongeoorloofd verzuim wordt gemeld. Dat heeft niet alleen te maken met scholen die achterblijven in beleid en melding, maar ook met keuzes die de school maakt om wel of niet te melden. Verricht nader onderzoek om te bepalen of de beslissingsruimte die scholen hierin nemen problematisch is en tot problemen leidt.
- Hetzelfde geldt voor het onrechtmatig toekennen van verlof: verricht onderzoek om te bepalen of de beslissingsruimte die scholen hierin nemen problematisch is en tot problemen leidt.

- Onderzoek of er in bredere zin behoefte bestaat aan een zekere beslissingsruimte voor schoolleiders in het toekennen van verlof en het melden van ongeoorloofd verzuim en kijk waarin die ruimte zou moeten bestaan en wat daarvoor de wettelijke basis zou moeten zijn.

Bijlage 1: Overzicht deelnemers expertmeeting

Naam	Organisatie	Functie
Dhr. Halberstadt	Gemeente Den Haag	Staffid Leerlingzaken, expert Leerplicht
Mevr. Lazaar	Gemeente Den Haag	Leerplichtambtenaar / Casemanager VSV
Mevr. Visser	Gemeente Groningen	Hoofd Leerlingzaken
Mevr. Schrik	Gemeente Groningen	Leerplichtambtenaar
Mevr. Janssens	Gemeente Rotterdam	Leerplichtambtenaar
Dhr. Meijerink	Gemeente Zwolle	Coördinator Schakel-Makelpool Pro-Vso-Entree
Mevr. Smeets	RBL Maastricht	Coördinator Leerplicht
Mevr. Van de Kolk	RBL Gooi- en Vechtstreek	Teammanager Leerplicht en RMC
Mevr. Kulik	RBL Gooi- en Vechtstreek	Consulent leerplicht en voortijdig schoolverlaten
Mevr. Kniese	RBL West Kennemerland	Teammanager
Mevr. Van den Berg	RBL West-Brabant	Kwaliteitsmedewerker Leerplicht en administratie RBL
Mevr. Kats	SWV Passend Onderwijs PO 20.01	Beleidsmedewerker
Dhr. Keesenberg	SWV Passend Onderwijs PO 23.05	Directeur
Mevr. Lemmen	SWV Passend Onderwijs PO 27.04	Consulent Onderwijsloket
Mevr. Den Boer	SWV Passend Onderwijs PO 27.04	Consulent Onderwijsloket
Mevr. Wesselink	Ingrado	Beleidsmedewerker en programmamanager Kennis
Dhr. Schoenmakers	Ingrado	Strategisch Beleidsmedewerker

Bijlage 2: Cijfers verzuim

Het aantal leerplichtige kinderen dat in schooljaar 2014-2015 niet bij een school is ingeschreven – zgn. absoluut verzuim – is met elf procent gedaald. In 2013-2014 ging het om 6.714 kinderen en jongeren. Een jaar later is dit aantal gedaald naar 5.956.

In 2014-2015 zijn circa 4.000 leerlingen meer dan vier weken ongeoorloofd afwezig geweest. Hiervan zaten 2.232 leerlingen langer dan drie maanden thuis. Zij worden ook wel thuiszitters genoemd. Van de thuiszitters in 2014-2015 zijn gedurende het schooljaar 1.784 leerlingen met succes teruggeleid naar school. Dit aantal is vrijwel gelijk aan dat van 2013-2014 (Ministerie van OCW, 2016).

In 2014-2015 waren er 72.732 jongeren die meer dan zestien uur in vier weken spijbelden. Ten opzichte van 2013-2014 is dit een daling van negen procent. Uit de cijfers blijkt dat het totaal relatief verzuim tot 2012-2013 toenam, maar dat het sindsdien is gedaald. Het aandeel van luxe verzuim blijft echter met circa negen procent vrij constant.

Schooljaar	Totaal relatief verzuim	Waarvan luxe verzuim	Percentage luxe verzuim
2010-2011	79.658	6.415	8,1%
2011-2012	84.750	7.180	8,5%
2012-2013	88.655	8.200	9,2%
2013-2014	79.776	7.593	9,5%
2014-2015	72.732	6.429	8,8%

Bron: Ministerie van OCW (2016). Leerplichtbrief 2016 van staatssecretaris Dekker aan de Tweede kamer. Den Haag: Ministerie van OCW.



KBA Nijmegen

Postbus 1422, 6501 BK Nijmegen

Telefoon (024) 382 32 40

info@kbanijmegen.nl

www.kbanijmegen.nl

KBA Nijmegen is een activiteit van Freihov BV

