

Beter zicht op verzuim

Eindrapportage

Mariska Roelofs
Rita Kennis
Graciël Kersten
Hedwig Vermeulen
Kelly Beurskens

Oktober 2025

Projectnummer: K2024.104

© 2025 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

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Onderzoeksdoel en -vragen	9
1.2 Onderzoeksopzet, - methoden en respons	10
1.3 Leeswijzer	15
2 Aard en omvang van kinderen en jongeren die niet het volledige onderwijsprogramma (kunnen) volgen	17
2.1 Terminologie	17
2.2 Aard en prevalentie	20
2.2.1 Langdurig relatief verzuim	21
2.2.2 Langdurig geoorloofd verzuim	25
2.2.3 Een andere manier van kijken: afwezigheid van meer dan 50 procent	27
2.2.4 Absoluut verzuim	31
2.2.5 Vrijstelling van de leerplicht (5 onder a en 5 onder b)	32
2.3 Registratie en zicht van scholen op aan- en afwezigheid	33
2.4 Samenvatting en reflectie	37
3 Oorzaken van langdurige afwezigheid volgens scholen en gemeenten	39
3.1 Literatuur en experts over oorzaken van langdurige afwezigheid	39
3.2 Oorzaken afwezigheid volgens scholen en gemeenten	41
3.2.1 Beeld scholen	41
3.2.2 Beeld gemeenten	43
3.2.3 Visueel overzicht beeld scholen en gemeenten	45
3.3 Omgang met schoolaanwezigheid/-afwezigheid	48
3.3.1 Omgang met schoolaanwezigheid/-afwezigheid: niveau scholen	48
3.3.2 Omgang met schoolaanwezigheid/-afwezigheid: niveau samenwerkingsverbanden	51
3.4 Samenvatting en reflectie	54
4 Naar een bredere definitie en blik op afwezigheid	57
4.1 Aanpassing definitie	57
4.2 Naar een bredere definitie	58
4.3 Tijdelijke 'tussenweg'	60
4.4 Toewerken naar een bredere definitie	62
4.5 Samenvatting en reflectie	64
5 Conclusies en aanbevelingen	67
Bijlage 1 – Geraadpleegde literatuur	75
Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewde organisaties	79
Bijlage 3 – Aanwezigen reflectiesessie	81
Bijlage 4 – Afwijking van onderwijstijd	83

Managementsamenvatting

Onderzoek

KBA Nijmegen heeft in opdracht van het ministerie van OCW onderzoek gedaan dat was gericht op het verkrijgen van 'Beter zicht op verzuim'. Het onderzoek had tot doel om te achterhalen hoe groot de groep thuiszittende kinderen en jongeren daadwerkelijk is, wat de oorzaken hiervan zijn (uitgesplitst naar categorieën per verzuimtype), welke categorieën thuiszittende kinderen/jongeren met de huidige definitie niet in beeld zijn en wat een betere definitie is. Voorliggend rapport presenteert de uitkomsten van dit onderzoek. De uitkomsten zijn gebaseerd op: 1) deskresearch, 2) interviews, 3) vragenlijstonderzoek bij scholen voor po/vo/go/mbo, bij afdelingen Leerplicht van gemeenten en bij samenwerkingsverbanden po en vo, 4) reflectie- / validatiebijeenkomst.

Terminologie: naar een meer passende term voor 'thuiszitters'

Het onderzoek laat zien dat de term 'thuiszitter' in de praktijk als belastend wordt ervaren, omdat het een stigmatiserende term is, die impliceert dat een kind of jongere reactief 'thuis zit' en bovendien de verantwoordelijkheid bij de leerling in plaats van bij het onderwijs en (keten)partners legt. Daarnaast is de term onvoldoende eenduidig en duidelijk. Een beter passende en dekkende term is echter niet makkelijk gevonden. Diverse voorgelegde alternatieven krijgen geen brede steun. Op basis van de gehouden interviews en bestudeerde literatuur is er in deze rapportage voor gekozen om in plaats van 'thuiszitters' te spreken over *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen*.

Aard en prevalentie van verschillende subgroepen en blinde vlekken

De omschrijving *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* is breder dan de term 'thuiszitters' en kijkt naar alle leer- en kwalificatieplichtige kinderen/jongeren die niet of niet volledig naar school gaan. In het onderzoek zijn daartoe de volgende subgroepen (categorieën) leer- of kwalificatieplichtige kinderen onderscheiden:

- Langdurig relatief verzuim (>4 weken aaneengesloten afwezig, ongeoorloofd)
- Langdurig geoorloofd verzuim (>4 weken aaneengesloten afwezig, geoorloofd)
NB: deze categorie wordt nu nog niet landelijk gemeten.
- (Structurele) afwezigheid >50% (>50% afwezig, ongeacht de oorzaak).
NB: deze categorie heeft overlap met langdurig relatief verzuim en langdurig geoorloofd verzuim en is dus niet op te tellen in een totaal. Ook deze categorie wordt nu niet landelijk gemeten.
- Absoluut verzuim (zonder schoolinschrijving)
- Vrijstelling 5 onder a (vrijstelling leerplicht o.b.v. lichamelijke of psychische gronden)
- Vrijstelling 5 onder b (vrijstelling leerplicht o.b.v. bedenkingen ouders tegen richting onderwijs)

Er zijn in het onderzoek dus meer groepen meegenomen dan nu onder de definitie van thuiszitten vallen, om een breder perspectief te krijgen op alle leerlingen die niet (volledig) onderwijs volgen.

Bij scholen en gemeenten zijn cijfers opgevraagd over de omvang van de onderscheiden groepen. We rapporteren niet over een totaal aantal *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen*, omdat een totaalcijfer geen recht doet aan de diversiteit van de verschillende subgroepen (onderliggende 'categorieën').

- Naar schatting 0,45 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen is langdurig relatief verzuimer. In aantallen gaat het om bijna 11.000 leerlingen (schattingssmarge 6.300-17.100).

- 0,71 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen is langdurig geoorloofd afwezig. Het gaat landelijk naar schatting om circa 16.800 leerlingen (schattingmarge 11.700-23.100).
- Een andere manier van kijken naar schoolverzuim is door naar een *percentage* afwezigheid te kijken, ongeacht de reden of de aaneengeslotenheid. Deze wijze van kijken geeft meer zicht op de stapeling en combinaties van schoolverzuim. Cijfers hierover kunnen niet worden opgeteld bij aantallen langdurig relatief verzuim en langdurig geoorloofd verzuim, omdat er sprake kan zijn van overlap. Circa 2,64 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen was in 2023-2024 structureel meer dan 50 procent afwezig. Naar schatting gaat het landelijk om 62.500 leerlingen (schattingmarge 54.700 – 70.100).
- circa 0,74 procent van de leer- en kwalificatieplichtige jongeren had in 2023-2024 (enig moment) geen schoolinschrijving en was daarmee absoluut verzuimer. Landelijk gaat het om bijna 15.000 kinderen. Het cijfer lijkt niet goed betrouwbaar, omdat er sprake is van veel administratieve vervuiling in de cijfers van absoluut verzuim.
- 0,40 procent van de kinderen tussen de 5 en 16 jaar was in 2023-2024 vanwege lichamelijke of psychische redenen niet in staat om naar school te gaan. Het gaat om ruim 9.700 kinderen/jongeren.
- Van kinderen in de leerplichtige leeftijd had in 2023-2024 0,10 procent een vrijstelling omdat de ouders van het kind bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs binnen redelijke afstand van de woning. Landelijk gaat het om bijna 2.500 kinderen.

Met name het geschatte aantal kinderen dat met een schoolinschrijving langdurig niet aanwezig is, is fors hoger dan uit de nu bestaande landelijke (leerplicht)telling blijkt. Zowel onvolledige registratie als het in samenhang bekijken van ongeoorloofde en geoorloofde afwezigheid leidt hier toe.

Oorzaken van langdurige afwezigheid (en afhankelijkheid van wie je dit vraagt)

Vanuit de *literatuur* worden oorzaken, of risicofactoren, van thuiszitten onderverdeeld in drie niveaus: (1) individuele (kindgebonden) factoren (o.a. psychische problematiek, ziekte), (2) factoren in de directe omgeving van het kind (o.a. thuissituatie, rol ouders) en (3) factoren in het (school)systeem (o.a. schoolklimaat, gebrek aan flexibiliteit, maatwerk en differentiatie). Vanuit de interviews zijn hier externe factoren (o.a. wachtlijsten (v)so, jeugdzorg) aan toegevoegd. In praktijk spelen vaak meerdere oorzaken een rol en is er sprake van een wisselwerking tussen de genoemde factoren. Bovendien is de beoordeling van de oorzaak van het thuiszitten (sterk) afhankelijk van de partij aan wie dit wordt gevraagd.

Beeld scholen

Door scholen worden individuele factoren het meest genoemd als oorzaak van langdurige afwezigheid en thuiszitten. Factoren gerelateerd aan het (school)systeem worden veel minder genoemd. Duidelijk is dat scholen vooral oorzaken noemen buiten de invloedssfeer van school en het onderwijs. Dit leidt waarschijnlijk tot een oververtegenwoordiging van (met name) individuele factoren als oorzaak van langdurige afwezigheid.

Beeld gemeenten

Meest genoemde oorzaken van absoluut verzuim zijn volgens gemeenten onvoldoende onderwijsaanbod voor nieuwkomers en administratieve ruis. Andere veel genoemde oorzaken zijn wachtlijsten (jeugd)hulp, onderwijs sluit niet voldoende aan op behoefte leerling (onvoldoende differentiatie), wachtlijsten (v)so, internaliserende en externaliserende problematiek.

Meest genoemd als factoren/oorzaken die een rol spelen bij kinderen met een vrijstelling 5 onder a zijn internaliserende problematiek / autisme / psychische problematiek / hoogbegaafdheid en fysieke/lichamelijke problematiek. Veel minder genoemd als oorzaak, maar wel het meest na internaliserende en fysieke problematiek, is volgens gemeenten dat het onderwijs niet voldoende aansluit op de behoefte van de leerling.

Meest genoemd als factoren die een rol spelen bij kinderen met een vrijstelling 5 onder b zijn: 1) voorkeur voor thuisonderwijs, 2) ouders rekenen zich tot 'autonomen'/'soevereinen' en 3) samenwerking ouders in realiseren/hervatten schoolgang en onderwijs sluit niet voldoende aan op behoefte leerling.

Gemeenten noemen (veel) vaker dan scholen ook school-/onderwijsgebonden factoren als oorzaak van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs (dit geldt met name voor absoluut verzuim en vrijstellingen 5a). Waar volgens de scholen school-/onderwijsgebonden factoren nauwelijks een rol van betekenis lijken te spelen, is in de antwoorden van gemeenten de combinatie tussen de schoolgebonden factoren en andere factoren duidelijker zichtbaar.

Er dient voorzichtigheid betracht te worden bij het bekijken en beoordelen van *de door scholen genoemde oorzaken van afwezigheid*. Dat heeft te maken (1) met de subjectiviteit van door scholen genoemde oorzaken (perspectief school), (2) met het niet altijd / op alle scholen consequent en/of volledig registreren van oorzaken, maar ook (3) met de bevinding van onderhavig onderzoek dat met name samenwerkingsverbanden en gemeenten kritisch zijn over de aandacht voor en omgang met afwezigheid op scholen. Op scholen waar (relatief) weinig aandacht is voor afwezigheid van leerlingen zal logischerwijs ook minder goed zicht zijn op de oorzaken van afwezigheid dan op een school waar afwezigheid een belangrijk thema is.

Naar een nieuwe definitie en betekenis voor registratie, melding en telling

De huidige definitie van thuiszitters geeft geen volledig en foutloos beeld van het werkelijke aantal kinderen dat langdurig afwezig is van school. Aanpassing van de definitie (= afbakening) wordt wenselijk én noodzakelijk geacht. De complexiteit van het onderwerp en verschillende belangen maken het moeilijk om tot een nieuwe, breed gedragen definitie van 'thuiszitters' te komen; er is geen eenduidigheid over welke subgroepen moeten worden meegeteld. Gelijktijdig is er wél overeenstemming dat alle kinderen en jongeren die langdurig/veelvuldig afwezig zijn of helemaal niet aan onderwijs deelnemen, in beeld moeten zijn (om passende acties in te kunnen zetten).

Daarom is gekozen om de omschrijving *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* als paraplu te laten dienen. Onder deze paraplu vallen absoluut verzuim, vrijstellingen van de inschrijfplicht 5 onder a en 5 onder b en kinderen/jongeren die wel bij een school staan ingeschreven, maar (langdurig/veelvuldig) niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma volgen. Voor deze laatste groep zou – op termijn – het onderscheid tussen geoorloofde en ongeoorloofde afwezigheid en de 'verplichte' aaneengeslotenheid van afwezigheid moeten worden losgelaten als voorwaarde om iemand mee te tellen. Dat betekent dat niet meer moet worden gekeken naar langdurig relatief verzuim (zoals nu in de definitie van thuiszitten), maar naar structurele afwezigheid van >50%. Overigens is het op leerlingniveau relevant om ook lagere afwezigheidspercentages en patronen goed in beeld te hebben, om tijdig actie in te kunnen zetten en langdurig verzuim te voorkomen.

Een kanttekening bij het paraplubegrip is dat het een omschrijving is en geen handzame term. Om tegemoet te komen aan de behoefte aan een korte, bruikbare term zou nagedacht kunnen worden over een term als *onderwijsmissers*. Hoewel deze term niet direct (1-op-1) uit het

onderzoek naar voren komt, sluit deze terminologie wel aan bij het perspectief op en de beweging naar schoolaanwezigheid en recht op onderwijs. *Onderwijsmissers* verwijst er hierbij zowel naar dat het kind onderwijs mist als naar dat het onderwijs het kind mist ('je wordt gemist').

De voorgestelde, meer integrale, manier van kijken naar afwezigheid sluit nog niet aan bij de (huidige) wijze van registreren en melden. Op de korte termijn wordt daarom voorgesteld om:

- Voor absoluut verzuim, gezien de administratieve vervuiling, een aanpassing te doen in de definitie, namelijk door een minimum aantal (bv. vier) weken op te nemen in de definitie.
- Naast de huidige groepen kinderen in de definitie van thuiszitten (absoluut verzuim¹, langdurig relatief verzuim), ook vrijstellingen 5 onder a en 5 onder b en langdurige geoorloofde afwezigheid in beeld te brengen. Geaggregeerde gegevens over langdurig geoorloofd verzuim komen beschikbaar als het Wetsvoorstel Terugdringen verzuim wordt aangenomen.

Gelijktijdig zou moeten worden toegewerkt naar een meer integrale manier van kijken naar afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs. Dat vraagt om:

- Verbetering in registratie van aan- en afwezigheid op schoolniveau en analyse van patronen;
- Vergroten van zicht op oorzaken (los van geoorloofd/ongeoorloofd): ofwel via registratieverplichting en horen van leerling/ouders, ofwel via periodieke monitoring d.m.v. veldraadpleging;
- Aanpassingen in melding en telling van afwezigheid: verplichte melding van structurele afwezigheid (ongeacht reden en aaneengeslotenheid) via Verzuimloket (in plaats van melden van langdurig relatief verzuim). Verbreden van de (leerplicht)telling met genoemde subgroepen;
- Verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden, met het doel om de aanpak van afwezigheid te verbeteren en het aantal kinderen dat niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma volgt te verkleinen.

1 Met de voorgestelde aanpassing vanaf 4 weken.

1 Inleiding

1.1 Onderzoeksdoel en -vragen

Het ministerie van OCW heeft KBA Nijmegen gevraagd onderzoek te doen gericht op het verkrijgen van 'Beter zicht op verzuim'. Het onderzoek heeft tot doel om te achterhalen hoe groot de groep thuiszittende kinderen en jongeren daadwerkelijk is, wat de oorzaken hiervan zijn (uitgesplitst naar categorieën per verzuimtype), hoe groot deze onderliggende groepen zijn, welke categorieën thuiszittende kinderen/jongeren met de huidige definitie niet in beeld zijn en wat een betere definitie is.² De onderzoeksvragen die in het onderzoek centraal staan zijn:

1. Wat is een andere breed gedragen definitie in plaats van de term 'thuiszitter'?
2. Hoe groot (bij benadering) is de groep kinderen en jongeren die thuiszitten?
 - a. Welke categorieën van kinderen en jongeren die thuiszitten zijn te onderscheiden?
 - b. Hoe groot is de groep kinderen en jongeren die thuiszitten, per categorie en totaal?
3. Wat is de achtergrond van de specifieke toename in de categorie absoluut verzuim?
 - a. Welke oorzaken liggen aan thuiszitten ten grondslag (per verzuimsoort, soort afwezigheid)
 - b. In welke mate is dat het geval (per oorzaak) oftewel: wat is (bij benadering) de verhouding tussen de verschillende oorzaken van thuiszitten?
4. Wat is er op dit moment (nog meer) niet in beeld t.a.v. verzuim/afwezigheid? Zijn er blinde vlekken?
 - a. Welke categorieën van thuiszitters zijn (nog) niet in beeld t.a.v. verzuim/afwezigheid?
 - b. Welke (mate van) oorzaken van thuiszitten zijn (nog) niet (voldoende) in beeld?
5. De huidige leerplichttelling kent beperkingen in wat het zegt (wat is het verhaal achter verzuim) en hoe deze te lezen is. Waar is winst te behalen voor de leerplicht- en verzuimregistratie en telling op landelijk niveau?
6. Wat zijn de aanbevelingen (van de onderzoekers aan de opdrachtgever) op het gebied van de registratie van verzuim/afwezigheid, thuiszitten en de oorzaken hiervan en de leerplichttellingen? Ook in het kader van het wetsvoorstel Terugdringen verzuim dat op dit moment in behandeling is bij Tweede Kamer.

In de rapportage wordt op diverse plekken gesproken over afwezigheid, of het niet volgen van of deelnemen aan onderwijs. Twee punten zijn hierin van belang:

- Aan- of afwezigheid hangt niet per definitie samen met *fysieke* aanwezigheid op school. Denk aan het volgen van stage, of het volgen van onderwijs op een zorglocatie. De focus ligt dus vooral op het wel/niet deelnemen aan onderwijs.
- Of gesproken wordt over afwezigheid of het niet volgen van onderwijs hangt ook af van de onderliggende categorie/subgroep. Bij kinderen of jongeren met een schoolinschrijving die geoorloofd/ongeoorloofd niet aanwezig zijn, wordt gesproken over afwezigheid. Bij absoluut verzuim of vrijstellingen volgen kinderen geen onderwijs³ en gaat het dus niet zozeer over afwezigheid maar over niet deelnemen aan onderwijs.

² De afbakening en terminologie van het begrip thuiszittende kinderen en jongeren is onderwerp in hoofdstuk 2.

³ In ieder geval niet formeel. Bij vrijstellingen 5 onder b kan wel sprake zijn van thuisonderwijs.

1.2 Onderzoeksopzet, - methoden en respons

Het onderzoek bestond uit twee fases met elk een eigen doel en focus, te weten:

- Fase 1: Verkenning;
- Fase 2: Verdieping.

De eerste fase van het onderzoek was verkennend en exploratief van aard. We hebben informatie opgehaald over de verschillende categorieën en oorzaken van thuiszitten. Daarbij is steeds de vraag gesteld: wat is er al in beeld en wat nog niet? Aan het eind van deze fase is een beeld geschetst van de bekende informatie en wat er nog ontbreekt. De onderzoeksmethoden in fase 1 omvatten (1) Deskresearch en (2) Interviews.

De eerste fase diende als input voor de tweede fase en is afgesloten met een [tussenrapportage](#).

De tweede fase diende als verdieping en aanvulling op de informatie die is opgehaald in fase 1. We zijn dieper ingegaan op de omvang van verschillende soorten 'thuiszitters' en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Daarnaast had fase 2 als doel om te reflecteren op de uitkomsten en een mogelijke nieuwe term voor 'thuiszitten' te valideren. De onderzoeksmethoden in fase 2 zijn (3) Vragenlijsten aan scholen, gemeenten/Leerplicht en samenwerkingsverbanden en (4) Reflectie- / validatiebijeenkomst.

Dit eindrapport bevat een integrale analyse van en rapportage over beide fases. Hieronder geven we een toelichting op de toegepaste onderzoeksmethoden.

(1) Deskresearch

Om gebruik te maken van de veelheid aan literatuur, onderzoek en documentatie die al beschikbaar is rondom verzuim/afwezigheid en thuiszitten is het onderzoek gestart met een deskresearch. We hebben in kaart gebracht welk eerder onderzoek er is uitgevoerd en welke aanknopingspunten dat voor het huidige onderzoek bood. Daarbij is gebruik gemaakt van een zogenaamd sneeuwbal effect, waarbij literatuurverwijzingen in de geraadpleegde bronnen zijn benut. Ook is er in de interviews en aan de opdrachtgever gevraagd naar relevante literatuur en documenten.

Thema's waarnaar specifiek is gekeken in de deskresearch zijn onder andere ontwikkelingen rondom thuiszitten en verzuim/afwezigheid, verzuimregistratie, beleid- en regelgeving, categorieën en oorzaken van thuiszitten. Daarnaast is specifiek gekeken naar cijfermatige gegevens en ontwikkelingen, zodat er in de tweede fase geen al reeds beschikbare cijfers opgehaald worden. De verzamelde informatie is middels een analyseschema structureel geanalyseerd. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geraadpleegde literatuur.

(2) Interviews

In de eerste fase zijn veertien online interviews gehouden met in totaal zeventien vertegenwoordigende partijen, koepelorganisaties en belangenorganisaties. De gesprekken hadden tot doel om categorieën, oorzaken en achtergronden van thuiszitten in beeld te krijgen. Daarnaast zijn we in de gesprekken op zoek gegaan naar nieuwe invalshoeken en signalen die tot nu toe in eerder onderzoek onderbelicht zijn gebleven. De uitkomsten van de interviews zijn, in combinatie met de deskresearch, verwerkt in de tussenrapportage en benut bij het inrichten van de tweede fase (o.a. bij het opstellen van de vragenlijsten). Ook in deze integrale rapportage zijn de uitkomsten verwerkt. In bijlage 2 is een lijst opgenomen van de organisaties en functionarissen met wie is gesproken.

(3) Vragenlijsten

Onderdeel van de tweede fase was een vragenlijstonderzoek bij:

- Scholen voor po, vo, go en mbo-instellingen;
- Afdelingen Leerplicht van gemeenten;
- Samenwerkingsverbanden po en vo.

De thema's van de vragenlijsten kwamen voor een groot deel overeen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de onderwerpen die aan bod zijn gekomen per vragenlijst.

Tabel 1.1 – Overzicht thema's van de vragenlijsten

	Scholen	Gemeenten/Leerplicht	Samenwerkingsverbanden ⁴
Achtergrondvragen (o.a. functie, regio, onderwijstypen etc.)	X	X	X
Cijfers over diverse categorieën van afwezigheid/verzuim/niet volgen van onderwijs	X <i>Met schoolinschrijving (o.a. langdurig relatief verzuim)</i>	X <i>Zonder schoolinschrijving (absoluut verzuim en vrijstellingen)</i>	
Zicht op verzuim/afwezigheid/niet volgen van onderwijs, registratie en beleid	X	X	X
Oorzaken van afwezigheid/niet volgen van onderwijs	X	X	
Terminologie en definitie voor thuiszitters	X	X	X

Wat betreft de oorzaken van afwezigheid/niet volgen van onderwijs geldt dat dit – naast de uitkomsten van deskresearch en interviews – aan scholen en gemeenten is gevraagd, en dus niet aan andere betrokkenen zoals leerlingen of ouders. Het kent nadelen om scholen te vragen naar oorzaken van langdurige afwezigheid en thuiszitten van leerlingen, omdat het uitgaat van het perspectief van de school. Het beeld over oorzaken moet daarom met enige voorzichtigheid bekeken en beoordeeld worden. Om een breder beeld te kunnen geven, zijn in het onderzoek ook gemeenten (Leerplicht) gevraagd naar oorzaken. Hoofdstuk 3 gaat hier verder op in.

Respons

Tabel 1.2 geeft een overzicht van de respons op de vragenlijsten. Het gaat om scholen en gemeenten die de vragenlijst volledig of deels hebben ingevuld en om samenwerkingsverbanden die de vragenlijst volledig hebben ingevuld. De responspercentages vormen daarmee de *maximale responspercentages*. Op onderdelen (individuele vragen) is de respons kleiner. In de volgende hoofdstukken is de respons daarom steeds in de figuren/tabellen gepresenteerd.

4 In afstemming met het ministerie van OCW is besloten de samenwerkingsverbanden passend onderwijs met name te bevragen over het verzuimbeleid van het samenwerkingsverband (het handelen van het samenwerkingsverband zelf t.a.v. thuiszitten en afwezigheid), over het beeld dat het samenwerkingsverband heeft over de registratie van, de omgang met en het beleid ten aanzien van verzuim op de scholen binnen het samenwerkingsverband en over de terminologie en definitie voor thuiszitters; en dus niet over de cijfers over diverse categorieën van afwezigheid/verzuim en oorzaken van afwezigheid (dit omdat niet alle samenwerkingsverbanden (cijfers over) de diverse categorieën van afwezigheid/verzuim goed in beeld hebben en omdat we 'dubbeltelling' wilden voorkomen).

Tabel 1.2 – Overzicht van respons op de vragenlijsten

	Steekproef/populatie	Totale (maximale) respons	
	Aantal (scholen, gemeenten, swv'en)	Aantal	%
Po-scholen (inclusief sbo)	2.191	713	33
Vo-schoollocaties	1.622	581	36
(V)so-scholen	625	238	38
Mbo-instellingen ⁵	n.v.t.	171	onbekend
Gemeenten/RBL	59	27	46 ⁶
Samenwerkingsverbanden po	77	34	44
Samenwerkingsverbanden vo	75	30	40

Primair onderwijs

In het primair onderwijs (inclusief speciaal basisonderwijs) is een steekproef getrokken van bijna 2.200 scholen. Dat is ongeveer een derde van de ruim 6.400 scholen (BRIN-nummers hoofdvestiging) in Nederland. In de steekproef is gestratificeerd naar (de combinatie van) landsdeel en stedelijkheid. Er is gecontroleerd voor achterstandsscore (in kwintielen), provincie en denominatie en daarin zijn geen significante afwijkingen. Dat betekent dat op deze kenmerken sprake is van een representatieve afspiegeling in de steekproef ten opzichte van de populatie. Er is gevraagd om de vragenlijst in te laten vullen door de verzuimcoördinator of -medewerker. De vragenlijst kon worden ingevuld door maximaal één persoon per school. De vragenlijst is per mail naar scholen verzonden. Scholen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld hebben maximaal twee keer een rappel via de mail ontvangen. In totaal hebben 713 po-scholen de vragenlijst (deels) ingevuld, waarvan 651 basisscholen in het regulier onderwijs en 62 scholen speciaal basisonderwijs. Met dit aantal zijn we in staat om in dit onderzoek analyses te doen op zowel de gehele populatie van scholen primair onderwijs, als deelanalyses op specifieke deelpopulaties, zoals per samenstelling van leerlingenpopulatie (gewichtenleerlingen) en stedelijkheid. Vergeleken met de gehele populatie van primair onderwijs (totaal van basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs) in Nederland (6.419) wijkt de respons niet significant af op het gebied van stedelijkheid, schoolgrootte (aantal leerlingen) en schoolweging en is sprake van een representatieve afspiegeling van scholen in de responsgroep op deze kenmerken. Omdat de respons voor het sbo in absolute omvang beperkt is, zijn in de rapportage geen aparte uitsplitsingen voor het sbo gepresenteerd, maar vormen deze onderdeel van het totale primair onderwijs.

Voortgezet onderwijs

Bij het uitzetten van de vragenlijst voor het voortgezet onderwijs (inclusief praktijkonderwijs) zijn alle vo-vestigingen (circa 1.600 BRIN-vestigingsnummers) benaderd, op een vergelijkbare wijze als voor het po. De totale respons komt met 581 respondenten (volledig of deels ingevuld) neer op ruim een derde van alle vo-schoollocaties in Nederland. Net als in het primair onderwijs laat

5 De vragenlijst voor mbo-instellingen kon door meerdere respondenten binnen één instelling worden ingevuld, voor een ander/eigen onderdeel (team, locatie, etc.) van de mbo-instelling.

6 Ten opzichte van het aantal gemeenten in Nederland (N = 342) zijn 73 gemeenten vertegenwoordigd in de respons (23%). Ten opzichte van alle leer- en kwalificatieplichtige kinderen in Nederland wordt met deze respons 26 procent van de leer- en kwalificatieplichtige kinderen vertegenwoordigd.

dit aantal het toe om analyses te doen op zowel de gehele populatie van schoollocaties voortgezet onderwijs als op specifieke deelpopulaties. Vergeleken met de gehele populatie van voortgezet onderwijs scholen in Nederland wijkt de respons niet significant af op het gebied van stedelijkheid en schoolgrootte en onderwijsachterstandsscores en is sprake van een representatieve afspiegeling van scholen in de responsgroep op deze kenmerken. Op onderwijstype (pro, vmbo, havo, vwo) kunnen we geen uitspraken doen over representativiteit, omdat sommige respondenten alleen voor een deel van hun schoolpopulatie (bv. alleen vmbo) de vragen heeft ingevuld.⁷

(Voortgezet) speciaal onderwijs

In het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en speciaal onderwijs (so) is de vragenlijst, net als in het voortgezet onderwijs, uitgezet onder alle scholen. Er zijn in totaal 625 scholen benaderd. Dit is op dezelfde manier gebeurd als voor de po- en vo-scholen. In totaal vulden 238 respondenten (bijna 40 procent) de vragenlijst in. Het is voor deze scholen vanwege de kleine aantallen niet mogelijk om een uitsplitsing te maken naar so en vso. Vergeleken met de gehele populatie van (voortgezet) speciaal onderwijs scholen in Nederland (625) wijkt de respons niet significant af op het gebied van stedelijkheid en schoolgrootte en is sprake van een representatieve afspiegeling van scholen in de responsgroep op deze kenmerken.

Middelbaar beroepsonderwijs

Voor de mbo-instellingen geldt een meer complexe situatie dan voor de andere onderwijstypen. Door de grootte van mbo-instellingen was het niet zinvol om in het mbo vragenlijsten uit te zetten via een algemeen e-mailadres, omdat (1) door de omvang van de mbo-instellingen in praktijk meerdere personen een verantwoordelijkheid hebben voor verzuim/afwezigheidsregistratie en (2) wie deze verantwoordelijkheid hebben binnen en tussen mbo-instellingen verschillend georganiseerd is (bv. soms per locatie, soms per team, soms per college etc.). Deze verschillen maakte het vinden van de juiste personen (verantwoordelijk voor verzuim/afwezigheidsregistratie) complex. Om die reden is gekozen voor een parallelle benadering via drie wegen:

1. Er is via het netwerk Verzuim van de MBO Raad een vragenlijst met open link uitgezet;
2. Er is door onderzoeksassistenten gebeld naar mbo-instellingen en gevraagd naar de verzuimcoördinatoren. Deze verzuimcoördinatoren (incomplete lijst) hebben vervolgens de vragenlijst via de mail ontvangen;
3. Er is in een vragenlijst, voor een ander lopend onderzoek, aan teamleiders in het mbo (vrijblijvend⁸) gevraagd naar de verzuimcoördinator binnen hun team/locatie. Deze verzuimcoördinatoren hebben vervolgens de vragenlijst via de mail ontvangen.

Vanwege deze aanpak kan het, in tegenstelling tot de andere vragenlijsten, voorkomen dat er meerdere respondenten van dezelfde mbo-instelling de vragenlijst hebben ingevuld. Echter weten we ook dat op veel mbo-instellingen meerdere medewerkers werkzaam zijn met een verantwoordelijkheid voor de registratie van verzuim/afwezigheid van studenten (bv. per locatie een ander persoon, of per onderwijsteam) en lijkt de kans klein dat meerdere respondenten van dezelfde instelling ook over dezelfde groep studenten hebben gerapporteerd.

In totaal vulden 171 respondenten uit het mbo de vragenlijst in. De meerderheid (102 respondenten) deed dat via de open link uit de oproep van de MBO Raad. Daarnaast vulden 69

7 Voor welke delen zij de vragenlijst hebben ingevuld is onbekend, er is alleen gevraagd naar de totale omvang van leerlingen waarvoor de respondent de vragenlijst heeft ingevuld, niet hoe deze (sub)groep te typeren is in termen van onderwijstype.

8 Deze vraag was een niet verplicht onderdeel van de vragenlijst, onder duidelijke vermelding van het onderzoeksonderwerp en het doeleinde waarvoor de contactgegevens gevraagd werden.

respondenten de vragenlijst in via een aan hen gerichte mail (via optie 2 of 3). Dit aantal respondenten (en het aantal studenten waarvoor zij verantwoordelijk zijn) laat het toe om uitspraken te kunnen doen over de gehele populatie in het mbo. Over de representativiteit (bv. in termen van mbo-niveaus, leerweg en opleidingsrichting) kunnen we echter geen uitspraken doen.

Gemeenten/Leerplicht

Voor de vragenlijst aan de afdelingen Leerplicht van gemeenten heeft Ingrado een lijst met contactgegevens aangeleverd⁹ van de verschillende leerplichtafdelingen van gemeenten en regionale bureaus leerplicht (RBL).¹⁰ Deze lijst is deels geactualiseerd met openbaar vindbare contactgegevens van teamleiders Leerplicht. We hebben de vragenlijst in totaal naar 59 verschillende afdelingen of regionale bureaus leerplicht gestuurd en er is tweemaal gerappelleerd, eenmaal vanuit KBA Nijmegen en eenmaal vanuit Ingrado. Uiteindelijk is de vragenlijst door 27 respondenten ingevuld, waarvan enkele door een RBL. Met deze respons van gemeentes en leerplicht-ambtenaren is 26 procent van alle leer- en kwalificatieplichtige leerlingen in Nederland vertegenwoordigd. Op Friesland na zijn er respondenten uit alle provincies, waarbij de regio Midden (Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland) in aantallen gemeenten oververtegenwoordigd is. De regio's Noord (Groningen, Drenthe, [en zoals benoemd] Friesland) en Zuid (Noord-Brabant, Limburg, Zeeland) zijn daarentegen juist ondervertegenwoordigd in aantallen gemeenten.

Samenwerkingsverbanden

De vragenlijst voor samenwerkingsverbanden is met een open link door het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONSww) gedeeld met alle directeur-bestuurders van de samenwerkingsverbanden po en vo. In totaal hebben 34 samenwerkingsverbanden po (44%) en 30 samenwerkingsverbanden vo (40%) de vragenlijst ingevuld.

Analyses

Niet alle vragen zijn door alle respondenten ingevuld. De percentages en analyses worden daarom niet berekend over de totale respons op de vragenlijsten, maar op de respons per vraag en/of vragenblok. Er is gekozen voor deze aanpak omdat ook de deels ingevulde vragenlijsten waardevolle informatie bevatten en er op bepaalde vragen een hogere non-respons is dan op andere vragen (bv. omdat de gevraagde informatie door de school niet wordt geregistreerd, of bij/voor de respondent niet bekend of toegankelijk is). Daarnaast is er bij de analyse gekeken naar verschillen op de hierboven aan bod gekomen kenmerken en naar verschillen tussen de onderwijssectoren. Waar relevant zullen deze in de tekst worden benoemd. Bij de analyses over de prevalentie van verschillende vormen van afwezigheid zijn (in de doorrekening naar aantallen in de populatie) schattingsmarges gebruikt (op basis van de omvang van het aantal leerlingen in de respons ten opzichte van de populatie). Hiermee komen we tot een bandbreedte van de omvang van verschillende groepen kinderen en jongeren die langdurig niet het volledige (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen.

⁹ Hiertoe is een gegevensuitwisselingsovereenkomst getekend.

¹⁰ De organisatie van Leerplicht is in iedere gemeente anders geregeld. Er zijn gemeenten die in samenwerking met andere gemeenten een Regionaal Bureau Leerplicht hebben, maar er zijn ook gemeenten die zelf een afdeling Leerplicht hebben.

(4) Reflectie- / validatiebijeenkomst

Om de uitkomsten van voorgaande onderzoeksmethoden te verenigen en te duiden, is afsluitend een reflectie/validatiebijeenkomst georganiseerd. Voor deze bijeenkomst zijn dezelfde vertegenwoordigers uitgenodigd als tijdens de interviewronde. Dat betekent dat er sprake is van vertegenwoordiging vanuit gemeenten/Leerplicht, vanuit het onderwijs (en begeleiders in het onderwijs), vanuit ouders en leerlingen en vanuit partijen vanuit jeugdgezondheidszorg. Bijlage 3 bevat een overzicht van de aanwezigen. De bijeenkomst had tot doel:

- Reflectie op de antwoorden op de onderzoeksvragen in het onderzoek: worden de uitkomsten herkend (validatie) en welke eventuele aandachtspunten moeten nog worden meegenomen.
- Validering van een alternatieve definitie voor thuiszitters: welke aanscherpingen zijn (eventueel) nog nodig.
- Betekenis van het onderzoek voor de aanbevelingen die (moeten) worden gedaan.

1.3 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op de aard en de omvang van de groep kinderen en jongeren die niet het volledige onderwijsprogramma (kunnen) volgen. Dit hoofdstuk start met de vraag wat een beter passende term is dan 'thuiszitten' en gaat vervolgens in op de prevalentie van verschillende vormen van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs. Hoofdstuk 3 richt zich op de oorzaken van langdurige afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs volgens scholen en gemeenten en gaat in op de omgang van scholen met aan- en afwezigheid. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op een nieuwe definitie (afbakening) van kinderen en jongeren die niet het volledige onderwijsprogramma (kunnen) volgen en de betekenis daarvan voor o.a. registratie van aan- en afwezigheid en betrokkenheid van verschillende partijen. De rapportage sluit af met de belangrijkste conclusies en een aantal aanbevelingen.

2 Aard en omvang van kinderen en jongeren die niet het volledige onderwijsprogramma (kunnen) volgen

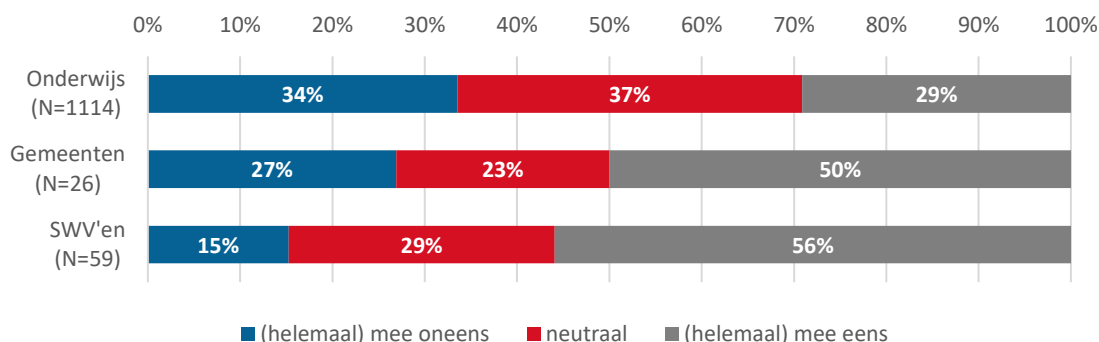
Eén van de onderzoeksvragen in het onderzoek richt zich op de vraag hoe groot de groep kinderen en jongeren is die thuiszitt en welke categorieën hierin te onderscheiden zijn. We hanteren in deze rapportage overigens een andere terminologie dan thuiszitters en paragraaf 1 gaat daar dieper op in. De tweede paragraaf geeft vervolgens een verdiepend beeld van verschillende categorieën van kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen. Ook gaan we in op de prevalentie van verschillende vormen van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs. De derde paragraaf focust op het zicht dat scholen hebben op aan- en afwezigheid en hun omgang met registratie van aan- en afwezigheid. Gecombineerd met de informatie uit de tweede paragraaf kunnen we daarmee een inschatting maken van de nauwkeurigheid van de geschatte omvang van verschillende groepen kinderen/jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen.

2.1 Terminologie

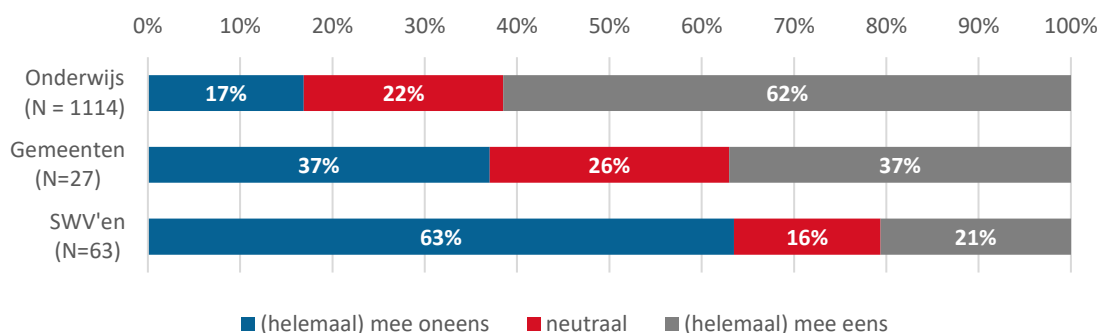
Eén van de onderzoeksvragen die in het onderzoek centraal staan is de vraag naar wat een andere, breed gedragen, definitie is in plaats van de term 'thuiszitter'. Deze vraag richt zich niet zozeer op de *definitie* van welke kinderen of jongeren thuiszitten¹¹, maar op het *woordgebruik* en de connotatie van het woord 'thuiszitter'. Algemeen kan gesteld worden dat de term 'thuiszitter' in de praktijk als belastend wordt ervaren, omdat het impliceert dat een kind of jongere reactief 'thuis zit'. In de vragenlijsten is daarom gevraagd in hoeverre de term 'thuiszitters' voor respondenten voldoet, en als stigmatiserend wordt ervaren. Met name betrokkenen vanuit gemeenten (Leerplicht) en samenwerkingsverbanden geven aan de term 'thuiszitters' als stigmatiserend te ervaren; (ruim) de helft vindt dat. In het onderwijs is die groep kleiner en geeft bijna dertig procent aan de term stigmatiserend te vinden, tegenover 34 procent die het daar niet mee eens is (de rest is neutraal). Respondenten vanuit het onderwijs vinden ook vaker dat de term 'thuiszitters' voldoet (62%), terwijl respondenten vanuit de samenwerkingsverbanden en gemeenten hier meer kritisch over zijn. Binnen het onderwijs zijn geen significante verschillen tussen po-, vo-, (v)so- en mbo-scholen in de mate waarin de term 'thuiszitters' voldoet of als stigmatiserend wordt ervaren. Ook tussen samenwerkingsverbanden po en vo zijn geen significante verschillen. De volgende figuren (Figuur 2.1 en 2.2) geven het oordeel van respondenten vanuit het onderwijs, gemeenten en samenwerkingsverbanden weer over de term 'thuiszitters'.

11 De definitievraag richt zich op welke groepen of typen van afwezigheid je meetelt om een volledig beeld te krijgen van jongeren die langdurig geen onderwijs volgen

Figuur 2.1 – Oordeel van onderwijs, gemeenten en samenwerkingsverbanden po en vo over de stelling: de term thuiszitters is stigmatiserend



Figuur 2.2 – Oordeel van onderwijs, gemeenten en samenwerkingsverbanden po en vo over de stelling: de term thuiszitters voldoet voor mij



Respondenten die vinden dat de term niet (helemaal)¹² voldoet is gevraagd waarom zij dat vinden. Op hoofdlijnen komen vier argumenten naar voren, die overeenstemmen met wat ook in de interviews naar voren is gekomen¹³:

- De term heeft een negatieve lading, is stigmatiserend en niet zonder oordeel. Het klinkt als een verwijt naar de leerling en legt de verantwoordelijkheid bij de leerling in plaats van bij het onderwijs en andere (keten)partners;
- 'Thuiszitters' zitten in praktijk (lang) niet allemaal thuis. Ze hebben wel een dagbesteding (zorgboerderij, leerwerkplek, hulpverlening, etc.) en zitten dus niet passief thuis;
- De term 'thuiszitters' is te passief en legt te veel nadruk op thuis zitten, in plaats van op het missen van onderwijs en bevorderen van onderwijsdeelname. De term zou meer actiever moeten zijn, gericht op verbinding met school;
- De term is onvoldoende eenduidig en duidelijk. Het is niet duidelijk over welke groep het precies gaat (containerbegrip), wordt door mensen verschillend geïnterpreteerd en leidt tot verwarring. In de interviews met verschillende betrokken partijen werd dit betiteld als een 'vervuilde' term, omdat verschillende bronnen tot verschillende aantallen thuiszitters komen.

¹² Helemaal oneens, oneens of neutraal op de stelling *De term 'thuiszitters' voldoet voor mij*

¹³ En waarover in de tussenrapportage is gerapporteerd.

“De focus mag (...) meer gelegd worden op [oorzaken van] het systeem (onderwijs, zorg, beleid) in plaats van bij het kind (hij/zij heeft niet gefaald). De term [thuiszitters] biedt geen oplossingsgerichte benadering, maar lijkt op passiviteit bij het kind.”

Beter passende terminologie

Respondenten is ook gevraagd naar wat volgens hen een beter passende term is om structureel afwezige leerlingen mee aan te duiden. Uit de antwoorden van deze respondenten komt echter geen alternatieve term naar voren die algemene steun krijgt. *Jongeren die niet deelnemen of niet meedoen (in onderwijs, jeugdhulp, arbeid)* en *Schoolmissers* zijn de twee omschrijvingen die naast de term *Thuiszittende jongeren* of de bestaande term *Thuiszitters* het meest worden genoemd/gesteund, maar elk van de termen heeft de voorkeur van slechts circa 10-20 procent van de respondenten.

Opvallend is dat – ondanks dat relatief veel respondenten de term ‘thuiszitters’ niet vinden vol doen en/of stigmatiserend vinden – de huidige term ‘thuiszitters’ door 44 procent van de respondenten vanuit het onderwijs en ruim een derde van de respondenten vanuit gemeenten toch wordt geprefereerd. Het laat zien dat een alternatieve passende en dekkende term, die ook nog breed gedragen wordt, niet voorhanden is.

We kiezen ervoor om in deze rapportage in plaats van over ‘thuiszitters’ te spreken over *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen*. Deze keuze is niet alleen gemaakt door het stigma dat de term ‘thuiszitters’ meedraagt, maar ook omdat in deze rapportage breder wordt gekeken naar de groep kinderen en jongeren die niet het volledige onderwijsprogramma (kunnen) volgen. De huidige term ‘thuiszitters’ omvat (enkel) de leerplichtige kinderen die helemaal geen schoolinschrijving hebben (absoluut verzuim) of langdurig ongeoorloofd niet naar school gaan (langdurig relatief verzuim). Tegelijkertijd weten we uit de literatuur en de gevoerde gesprekken dat een grotere groep kinderen/jongeren niet het volledige (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen, maar niet vallen onder de huidige definitie van absoluut verzuim of langdurig relatief verzuim. Denk bijvoorbeeld aan jongeren die veelvuldig ongeoorloofd of geoorloofd afwezig zijn, maar niet vier weken aaneengesloten. Voor het stimuleren van schoolaanwezigheid is het belangrijk om deze groepen (of: categorieën) ook goed in beeld te brengen en daarom kiezen we voor een bredere term dan het huidige ‘thuiszitters’. De omschrijving *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* sluit ook beter aan op de huidige ontwikkelingen en initiatieven rondom schoolaanwezigheid en leerrecht, die de focus meer leggen op een positieve en preventieve aanpak en een aanpak om ervoor te zorgen dat elk kind onderwijs kan volgen en zich kan ontwikkelen passend bij zijn mogelijkheden. Voor leerlingen die bijvoorbeeld afwijking van onderwijstijd nodig hebben, omdat zij door psychische of lichamelijke beperkingen (tijdelijk) niet volledig naar school kunnen, wordt met deze omschrijving gekeken naar de omvang van de afwezigheid binnen het afgesproken kader.¹⁴

14 Het individuele rooster van leerlingen/studenten zou de basis moeten vormen voor de registratie van aan-/afwezigheid. Bij lesuitval, opbouwroosters, maatwerktrajecten e.d. zou dit aan de ‘voorkant’ verwerkt moeten worden in het rooster van de leerlingen/studenten, zodat docenten dit niet (aan de ‘achterkant’) als afwezigheid hoeven te registreren. De 100 procent aanwezigheid is in deze gevallen gebaseerd op minder onderwijstijd. Voorbeeld: als een leerling 20 uur onderwijstijd per week volgt en 5 uur afwezig is, dan is het percentage afwezigheid dus 25 procent. De uren dat de leerling geen onderwijs kan volgen, tellen dus niet mee als ‘verzuimde’ uren. NB: dit is de wenselijke situatie, niet de situatie zoals die nu al overal in praktijk wordt toegepast.

Op basis van voorgaande mag duidelijk zijn dat de omschrijving *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* een ‘parapluomschrijving’ is voor een diverse groep kinderen en jongeren die (tijdelijk) niet het volledige onderwijsprogramma kunnen volgen. Onderliggend aan deze omschrijving zijn diverse subgroepen – onderliggende categorieën – te onderscheiden. In de volgende paragrafen kijken we naar de volgende categorieën van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs: langdurig relatief verzuim, langdurig geoorloofd verzuim, absoluut verzuim, vrijstelling van de leerplicht 5 onder a en vrijstelling van de leerplicht 5 onder b. Daarnaast is als alternatieve manier van kijken ook de omvang van ‘zorgelijke afwezigheid’ – meer dan 50 procent afwezigheid ongeacht de reden – in kaart gebracht. In de volgende paragraaf lichten we deze categorieën verder toe. De focus in de volgende paragrafen ligt dus op aan- of afwezigheid op school. De mate waarin het onderwijsprogramma ook passend en/of volwaardig is, vormt geen onderdeel van het onderzoek, omdat het niet goed objectief te meten is.

2.2 Aard en prevalentie

Scholen is gevraagd naar de omvang van het aantal afwezige leerlingen in het schooljaar 2023-2024, uitgesplitst naar type afwezigheid. Gemeenten (afdelingen Leerplicht) is hetzelfde gevraagd, maar dan over het aantal leerlingen met absoluut verzuim en het aantal leerlingen met een vrijstelling 5 onder a en 5 onder b.

Hoewel vrijstellingen 5 onder a en 5 onder b niet onder de huidige definitie van thuiszitten vallen (omdat leerlingen zijn vrijgesteld om een schoolinschrijving te hebben), zijn gemeenten in onderhavig onderzoek *wel* gevraagd naar de omvang van beide groepen. Dit heeft de volgende redenen. Uit de voor het onderzoek gevoerde gesprekken komt naar voren dat:

- onder de vrijstellingen 5 onder a ook kinderen/jongeren zitten die deze vrijstelling hebben gekregen, omdat de school geen passend onderwijs kan bieden (in plaats van dat de jongere niet in staat is om onderwijs te volgen);
- er een groei is van het aantal vrijstellingen 5 onder b¹⁵, maar de oorzaken daarvan niet goed in beeld zijn. Enkele betrokkenen die zijn gesproken, benoemen de groei van mensen die zich ‘autonoom’ of ‘soeverein’ noemen en als gevolg daarvan een vrijstelling 5 onder b voor hun kind krijgen. Daarnaast is er een groeiende groep ouders die thuisonderwijs wil geven, omdat ze zich niet kunnen vinden in het bestaande onderwijssysteem. Thuisonderwijs is niet wettelijk geregeld in Nederland. Het is alleen mogelijk om thuisonderwijs te geven op het moment dat het kind is vrijgesteld van de leerplicht.

Op basis van het totale aantal leerlingen¹⁶ is de prevalentie van het type verzuim/afwezigheid berekend. De volgende categorieën van afwezigheid zijn uitgevraagd.

15 In 2023-2024 ging het landelijk om 2.475 vrijstellingen, tegenover 813 in 2016-2017 (bron: Leerplichttelling 2023-2024).

16 Respondenten vanuit het onderwijs (verzuimmedewerkers) is gevraagd naar het totale aantal leerlingen voor wie zij in 2023-2024 de verzuimmedewerker waren. Vervolgens is gevraagd welk deel van deze groep leerlingen afwezig was (per type afwezigheid). Niet altijd is de respondent de verzuimmedewerker voor de hele school. In die gevallen is de prevalentie van verschillende vormen van afwezigheid berekend ten opzichte van het aantal leerlingen voor wie de verzuimmedewerker verantwoordelijk is.

Categorie van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs	Definitie	Uitgevraagd bij
Langdurig relatief verzuim	Verzuim waarbij een leer- of kwalificatieplichtige leerling, die is ingeschreven op een school, zonder geldige reden (<i>ongeoorloofd</i>) minimaal vier aaneengesloten schoolweken continu afwezig is; het betreft leerlingen zonder vrijstelling van de inschrijfplicht en zonder vrijstelling van geregeld schoolbezoek.	Scholen
Langdurig geoorloofd verzuim	Verzuim waarbij een leer- of kwalificatieplichtige leerling, die is ingeschreven op een school, <i>geoorloofd</i> (bijv. door met ziekmelding) minimaal vier aaneengesloten schoolweken continu afwezig is; het betreft leerlingen zonder vrijstelling van de inschrijfplicht en zonder vrijstelling van geregeld schoolbezoek	Scholen
(Structurele) afwezigheid >50%	Leer- of kwalificatieplichtige kinderen/ jongeren die ingeschreven staan op een school die structureel meer dan 50% van de onderwijstijd missen, ongeacht de oorzaak. Hieronder valt zowel geoorloofd als ongeoorloofd verzuim.	Scholen
Absoluut verzuim	Leer- of kwalificatieplichtige kinderen die niet zijn ingeschreven bij een school	Gemeenten (afdeling Leerplicht of RBL)
Vrijstelling 5 onder a	Leer- of kwalificatieplichtige kinderen die zijn vrijgesteld van inschrijfplicht op basis van lichamelijke of psychische gronden.	Gemeenten (afdeling Leerplicht of RBL)
Vrijstelling 5 onder b	Leer- of kwalificatieplichtige kinderen die zijn vrijgesteld van inschrijfplicht omdat de ouders bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs binnen redelijke afstand van de woning.	Gemeenten (afdeling Leerplicht of RBL)

Aanvullend is scholen gevraagd naar het aantal leerlingen met afwijking van onderwijstijd. Deze leerlingen volgen niet het volledige onderwijsprogramma, maar slechts een deel daarvan.¹⁷ In het onderzoek is gevraagd naar het aantal leerlingen dat afwijkt van de onderwijstijd en dus niet naar langdurig verzuim (geoorloofd of ongeoorloofd) als percentage van het aantal lessen dat de leerling wel volgt. Deze keuze is gemaakt, omdat (percentage) afwezigheid van een individueel rooster (bij afwijking onderwijstijd) niet goed en betrouwbaar uit te vragen was. In paragraaf 2.2.3 komen we terug op deze groep.

In onderstaande alinea's gaan we in op de prevalentie van bovengenoemde vormen van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs.

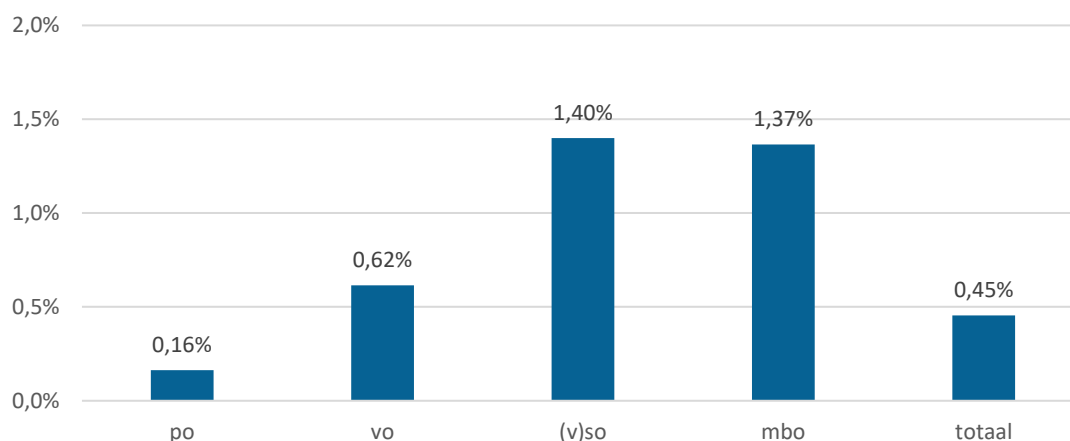
2.2.1 Langdurig relatief verzuim

Langdurig relatief verzuim betreft verzuim waarbij een leer- of kwalificatieplichtige leerling, die is ingeschreven op een school, zonder geldige reden (*ongeoorloofd*) minimaal vier aaneengesloten schoolweken continu afwezig is. Het betreft leerlingen zonder vrijstelling van de inschrijfplicht en zonder vrijstelling van geregeld schoolbezoek.

¹⁷ Het betreft o.a. leerlingen die om medische of psychische redenen een op maat gemaakt onderwijsprogramma volgen (binnen de Variawet Passend onderwijs), maar het kunnen ook leerlingen zijn die om andere redenen (tijdelijk) niet het volledige onderwijsprogramma volgen (bijvoorbeeld leerlingen die therapie volgen in onderwijstijd, leerlingen die een opbouwprogramma volgen om terug te keren naar school)

Scholen in het primair onderwijs (inclusief sbo), voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en mbo is gevraagd naar het aantal leer- en kwalificatieplichtige leerlingen dat in 2023-2024 langdurig relatief verzuimde. Deze cijfers zijn afgezet tegen het totale aantal leer- en kwalificatieplichtige leerlingen. Gemiddeld is er bij 0,45 procent van alle leer- en kwalificatieplichtige leerlingen sprake van langdurig relatief verzuim.¹⁸ Dat percentage ligt in het basisonderwijs veel lager, en in het (v)so en mbo hoger. Onderstaande figuur (Figuur 2.3) toont het gemiddelde percentage langdurig relatief verzuim per onderwijstype in het schooljaar 2023-2024.

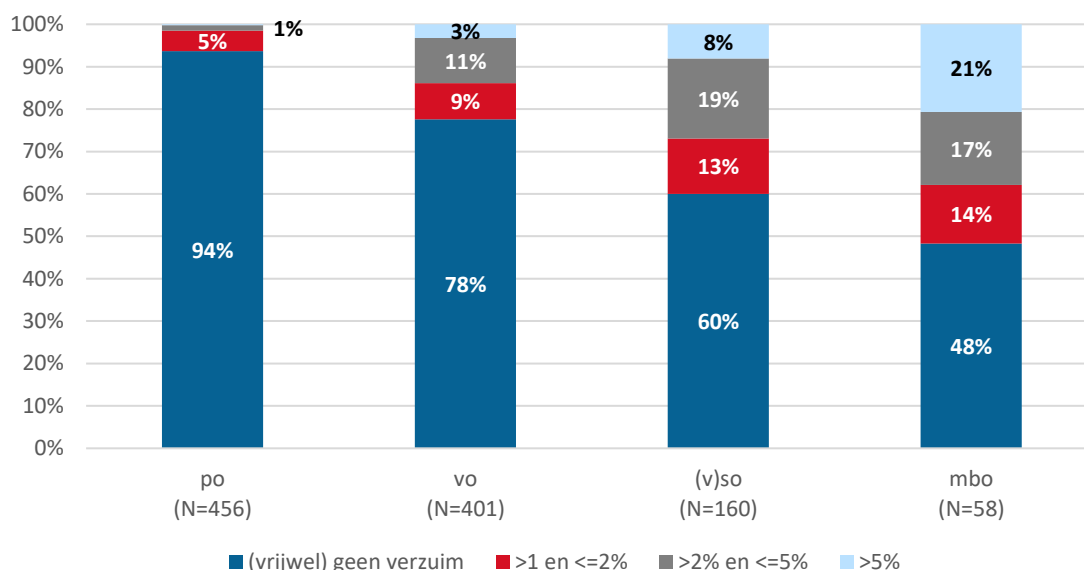
Figuur 2.3 – Gemiddeld percentage langdurig relatief verzuim op de scholen, naar onderwijstype



Het langdurig relatief verzuim verschilt significant tussen de verschillende onderwijstypen, maar is ook binnen hetzelfde onderwijstype niet gelijk verdeeld over de scholen (zie Figuur 2.4). In driekwart van de scholen is er géén (of nauwelijks) sprake van langdurig relatief verzuim (<1 procent). Met name binnen het primair onderwijs is er een grote groep scholen waar langdurig relatief verzuim (vrijwel) niet voorkomt, terwijl binnen het mbo ruim de helft van alle eenheden juist wel te maken heeft met langdurig relatief verzuim. Binnen met name het vo, (v)so en mbo is er meer variatie in percentages langdurig relatief verzuim dan in het po en zijn er ook scholen waar 2-5 procent van de leerlingen of zelfs meer dan vijf procent van de leerlingen langdurig relatief verzuimden.

¹⁸ Ergens gedurende het schooljaar 2023-2024.

Figuur 2.4 – Verdeling percentage langdurig relatief verzuim op de scholen naar onderwijstype



Binnen het po is er verschil in de prevalentie van langdurig relatief verzuim naar schoolweging. Bij een schoolweging van 31 of hoger¹⁹ (een schoolweging boven het landelijk gemiddelde) komt langdurig relatief verzuim significant vaker voor (0,27%) dan op scholen met een lagere schoolweging (0,07-0,08%). Voor het vo geldt dat het gemiddelde percentage langdurig relatief verzuim op vmbo-scholen significant hoger is (1,61%) dan op havo/vwo-scholen (0,67%) en scholen die alle onderwijstypen aanbieden (0,53%). Verschillen in de hoogte van het langdurig relatief verzuim en de mate van stedelijkheid van de vestigingsplaats van de school zijn niet significant.

Op basis van de door scholen gemelde percentages langdurig relatief verzuim in 2023-2024 is een schatting gemaakt van het landelijk aantal leerlingen met langdurig relatief verzuim. De volgende tabel (Tabel 2.1) toont die doorrekening. Er is gewerkt met een schattingsmarge en aantallen zijn naar boven/beneden afgerond op honderdtallen.

19 Elke school in het primair onderwijs heeft een schoolweging tussen de 20 en 40. Hoe lager de schoolweging, hoe minder complex de leerlingenpopulatie; hoe hoger de schoolweging hoe complexer de leerlingenpopulatie. De frequentieverdeling is redelijk normaal verdeeld. De meeste scholen in Nederland hebben een schoolweging rond het gemiddelde, dat iets onder 30 ligt. Bron: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultaten-primair-onderwijs/de-schoolweging-maat-voor-de-leerlingenpopulatie>

Tabel 2.1 – Landelijk geschatte omvang van langdurig relatief verzuim (extrapolatie), naar onderwijstype, 2023-2024

Onderwijstype	Prevalentie langdurig relatief verzuim (%)	Schattingmarge ²⁰ (%)	Landelijke omvang langdurig relatief verzuim (schatting, afgerond op 100-tallen)
Primair onderwijs (incl. sbo)	0,16%	0,00% – 0,46%	2.000 (0 – 5.700)
Voortgezet onderwijs	0,62%	0,46% – 0,78%	5.600 (4.200 – 7.100)
(Voortgezet) speciaal onderwijs	1,40%	0,79% – 2,01%	1.000 (600 – 1.400)
Middelbaar beroepsonderwijs	1,37%	0,93% – 1,81%	2.200 (1.500 – 2.900)
Totaal	0,45%		10.800 (6.300 – 17.100)

De doorrekening leidt tot een geschat aantal van circa 11.000 leerlingen die langdurig relatief hebben verzuimd in 2023-2024. Dat is een fors hoger aantal dan het aantal langdurig relatief verzuimers volgens de leerplichttelling 2023-2024 (4.292). Hier zijn een aantal mogelijke verklaringen voor te geven:

- Respondenten hanteren een (iets) minder strikte definitie van langdurig verzuim dan de meldingen die zij via DUO moeten maken. Ze geven in de enquête bijvoorbeeld ook een leerling op die op één of twee lesuren na vier weken aaneengesloten afwezig waren. Dit is voorgekomen, maar onduidelijk is in welke mate dit de volledige verklaring vormt.
- Door onvolledige verzuimregistratie (bv. één lesuur niet bijgehouden) zijn leerlingen die eigenlijk vier weken aangesloten ongeoorloofd afwezig waren, niet gemeld bij DUO. Volgens de officiële (maar onvolledige) verzuimcijfers zijn zij immers bepaalde lesuren niet als ongeoorloofd afwezig gemeld.
- Scholen hebben (bewust) geen DUO-melding gedaan van leerlingen die vier weken aaneengesloten ongeoorloofd afwezig zijn geweest.²¹ Dit kan meerdere oorzaken hebben: als een leerling al bij Leerplicht in beeld is door eerdere (voorafgaande) 16 uur in 4 weken meldingen, wordt niet altijd ook nog een melding gedaan van langdurig relatief verzuim. Daarnaast kan het softwarepakket van de school een rol spelen: niet elk softwarepakket geeft automatisch notificaties voor langdurig relatief verzuim. Ook vinden scholen het technisch ingewikkeld om te bepalen wanneer zij een melding langdurig relatief verzuim moeten doen.
- Niet alle meldingen van langdurig relatief verzuim blijken na onderzoek van de leerplichtambtenaar ook feitelijk over langdurig relatief verzuim te gaan (scholen geven meldingen bv. verkeerd door, na onderzoek van de leerplichtambtenaar wordt de melding gewijzigd in het juiste type verzuim). Het gaat dus om netto aantallen in de leerplichttelling tegenover bruto aantallen van scholen.
- Respondenten uit het mbo hebben geen zuiver beeld van alleen het leer- of kwalificatieplichtige deel van de studenten en hebben hun aantallen deels ook gebaseerd op studenten die al ouder zijn dan 18. Het procentuele verschil met de cijfers uit de leerplichttelling is voor het

20 Schattingsmarge op basis van de omvang van de populatie en de respons. Alpha = 0,05, Proportie (p) = 0,5.

21 Met name belangenbehartigers van ouders en leerlingen benoemen dat er een groep 'verborgen thuiszitters' is die in de huidige registratie van thuiszitters niet in beeld is. Naast andere voorbeelden geven zij aan dat het o.a. gaat om leerlingen wiens langdurig verzuim niet is gemeld bij Leerplicht.

mbo het grootst (aantallen in leerplichttelling vier keer lager²²) en vormt dus mogelijk een deel van de verklaring.

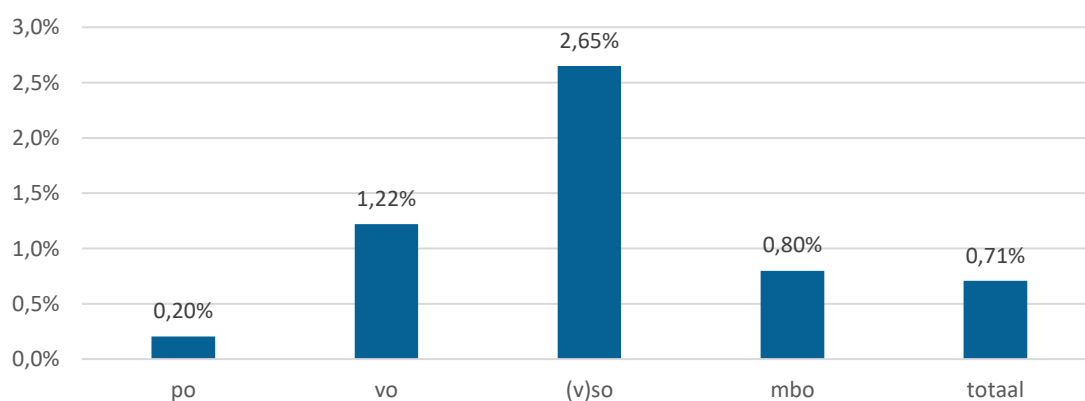
- Er zit een bias in de dataset. Deze verklaring is niet goed te toetsen. Wel weten we dat cijfers over absoluut verzuim en vrijstellingen (zie volgende alinea's) vrij goed overeenkomen met de leerplichttelling en dat er géén sprake is van dubbeltellingen.²³ Daarnaast wijken de scholen in de responsgroep (po, vo, (v)so²⁴) op verschillende kenmerken (zie inleiding) niet af van de populatie.

2.2.2 Langdurig geoorloofd verzuim

Langdurig geoorloofd verzuim is *geoorloofde* (bijv. door ziekmelding) continue afwezigheid van minimaal vier aaneengesloten schoolweken door leer- of kwalificatieplichtige leerlingen die ingeschreven zijn op een school. Het betreft leerlingen zonder vrijstelling van de inschrijfplicht en zonder vrijstelling van geregeld schoolbezoek. Anders dan de definitie van langdurig relatief verzuim is de definitie van langdurig geoorloofd verzuim niet 'officieel'; in de huidige definitie en tellingen van thuiszitten wordt niet naar geoorloofde afwezigheid gekeken, omdat het geoorloofd verzuim niet in beeld is.²⁵ Om een volledig beeld te krijgen van het aantal kinderen dat langdurig niet naar school gaat, is het echter wel belangrijk om óók naar langdurig geoorloofde afwezigheid te kijken.²⁶ In de enquête onder scholen is uitgevraagd hoeveel leerlingen dit op hun school betrof in 2023-2024.

Gemiddeld was 0,71 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen in 2023-2024 een periode langdurig geoorloofd afwezig. Tussen de verschillende onderwijstypen zijn verschillen, waarbij de prevalentie in het vo groter is dan in het po en mbo. Ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs is de prevalentie van langdurig geoorloofde afwezigheid (logischerwijs) groter. Figuur 2.5 geeft dit weer.

Figuur 2.5 – Gemiddeld percentage langdurig geoorloofd verzuim op de scholen, naar onderwijstype



22 De aantallen langdurig relatief verzuim in de leerplichttelling zijn ruim vier keer lager (N = 516) dan de schatting op basis van de vragenlijst (ca. 2.200).

23 Elke school kon maar één keer de vragenlijst invullen, omdat gewerkt is met unieke links.

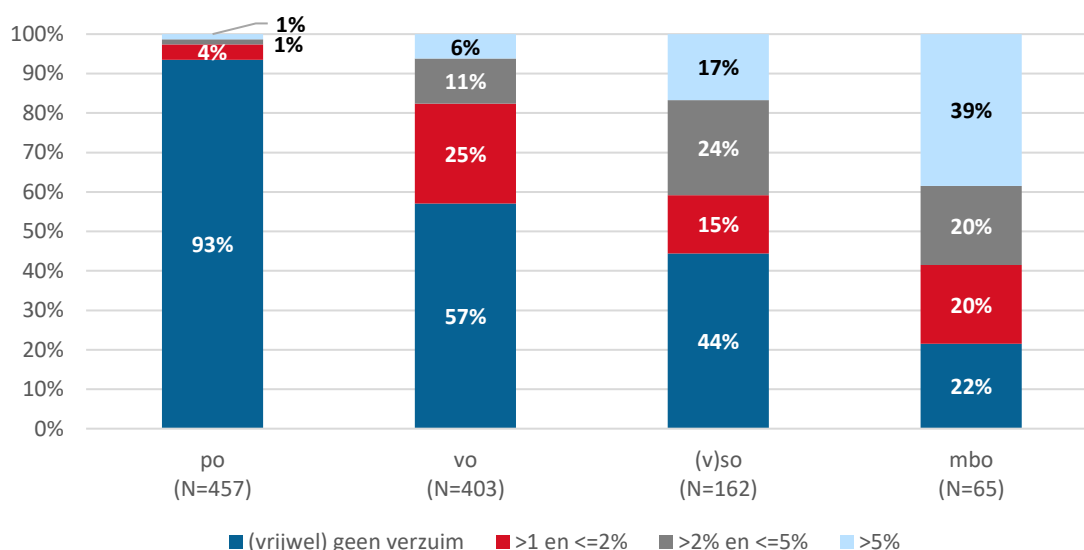
24 Voor mbo kon dit niet getoetst worden, zie inleiding.

25 Geoorloofd verzuim wordt niet aan DUO gemeld.

26 Zie o.a. Ingrado (2023). *Duiding van en de noodzaak tot een aanpassing van de leerplichttelling. Het verhaal achter de cijfers over 2021-2022*. Rotterdam: Ingrado.

In het po, vo en (v)so liggen de percentages langdurig geoorloofd verzuim hoger dan die van langdurig relatief verzuim. In het mbo is dat niet het geval. Wel zien we, net als bij het langdurig relatief verzuim, grote verschillen tussen scholen van hetzelfde onderwijstype. Met name binnen het vo, (v)so en mbo zijn die verschillen groot (grote standaarddeviatie). Figuur 2.6 laat dit zien. De mate van stedelijkheid (po, vo), het schoolgewicht (po) of het schooltype (vo) is niet significant van invloed op de omvang van de langdurige ongeoorloofde afwezigheid.

Figuur 2.6 – Verdeling percentage langdurig geoorloofd verzuim op de scholen naar onderwijstype



De door scholen gemelde percentages langdurig geoorloofd verzuim over 2023-2024 zijn geëxtrapoleerd waardoor een schatting gemaakt is van de landelijke omvang van langdurig geoorloofd verzuim. De volgende tabel (Tabel 2.2) toont die doorrekening, waarbij is gewerkt met een schattingsmarge en aantallen naar boven/beneden zijn afgerond op honderdtallen.

Tabel 2.2 – Landelijk geschatte omvang van langdurig geoorloofd verzuim (extrapolatie), naar onderwijstype, 2023-2024

Onderwijstype	Prevalentie langdurig geoorloofd verzuim (%)	Schattingsmarge ²⁷ (%)	Landelijke omvang langdurig geoorloofd verzuim (schatting, afgerond op 100-tallen)
Primair onderwijs (incl. sbo)	0,20%	0,00% – 0,50%	2.500 (0 – 6.200)
Voortgezet onderwijs	1,22%	1,06% – 1,38%	11.100 (9.700 – 12.600)
(Voortgezet) speciaal onderwijs	2,65%	2,04% – 3,26%	1.900 (1.400 – 2.300)
Middelbaar beroepsonderwijs	0,80%	0,36% – 1,24%	1.300 (600 – 2.000)
Totaal	0,71%		16.800 (11.700 – 23.100)

²⁷ Schattingsmarge op basis van de omvang van de populatie en de respons. Alpha = 0,05, Proportie (p) = 0,5.

In totaal waren er in 2023-2024 naar schatting bijna 17.000 leerlingen langdurig (minimaal vier weken aaneengesloten) geoorloofd afwezig van school. Het gaat dus om een groter aantal dan de groep leerlingen die in hetzelfde schooljaar langdurig ongeoorloofd afwezig was. Circa twee derde van al deze leerlingen zit in het voortgezet onderwijs.²⁸ De rest zit meer verspreid binnen het po, (v)so of mbo.

2.2.3 Een andere manier van kijken: afwezigheid van meer dan 50 procent

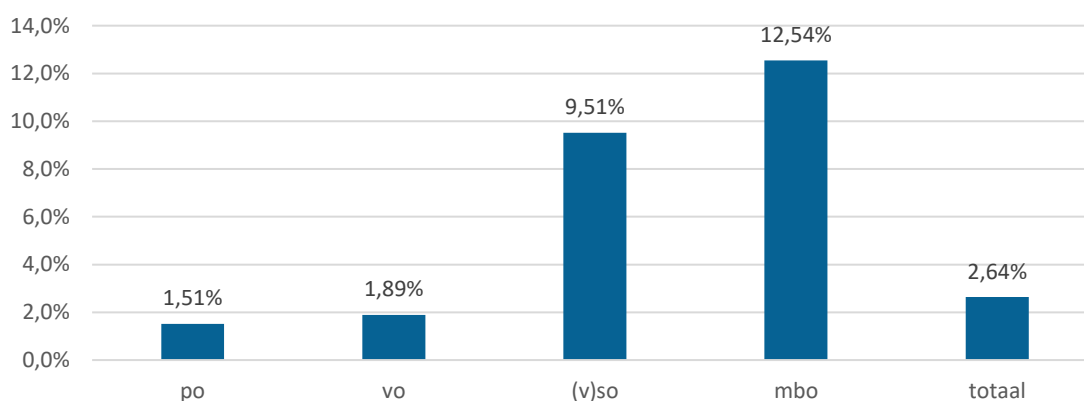
Langdurig relatief verzuim en langdurig geoorloofd verzuim gaan beide uit van (1) een aaneengesloten periode van afwezigheid, die (2) ofwel ongeoorloofd is, ofwel geoorloofd. Leerlingen die veelvuldig afwezig zijn, maar niet aaneengesloten of afwisselend geoorloofd en ongeoorloofd vallen niet onder/binnen de definitie. In de huidige definitie van thuiszitten (absoluut verzuim + langdurig relatief verzuim) zijn deze leerlingen dus niet zichtbaar. In diverse rapporten wordt de meerwaarde van het maken van het onderscheid tussen geoorloofde en ongeoorloofde afwezigheid betwijfeld. Juist ook de stapeling en combinatie van ziekteverzuim en ongeoorloofd verzuim is veelzeggend. Alle verzuim is een symptoom van onderliggende problematiek en kan een voorbode zijn voor een situatie die zich verergerd (o.a. van Sleeuwen & Heyne, 2019; Roelofs et al., 2021). Om die reden zijn respondenten in de enquête voor scholen ook gevraagd naar zogenaamde 'zorgelijke' afwezigheid, gedefinieerd als leer- of kwalificatieplichtige kinderen/ jongeren die ingeschreven staan op een school die *structureel meer dan 50 procent* van de onderwijstijd missen, ongeacht de oorzaak. Deze cijfers kunnen niet worden opgeteld bij eerder gepresenteerde aantallen langdurig relatief verzuim en langdurig geoorloofd verzuim, omdat er sprake kan zijn van overlap.

Figuur 2.7 toont het gemiddelde percentage van leerlingen die meer dan 50 procent afwezig zijn op de scholen, naar onderwijstype. Het percentage leerlingen met meer dan 50 procent afwezigheid verschilt sterk tussen de onderwijstypen en is met name in het (v)so en mbo hoog. Voor alle onderwijstypen geldt dat het percentage afwezigheid van meer dan 50 procent hoger is dan de optelsom van het percentage langdurig relatief verzuim en langdurig geoorloofd verzuim. Met name in het (v)so en mbo is het percentage veel hoger dan de optelsom van de percentages langdurig relatief en langdurig geoorloofd verzuim. Dat heeft mogelijk deels te maken met registratie van afwijking van onderwijstijd²⁹ (zie ook het kader onderaan deze paragraaf). Het laat zien dat combinaties van (veelvuldig, maar niet per definitie aaneengesloten) ongeoorloofde en geoorloofde afwezigheid leiden tot andere, hogere aantallen leerlingen die langdurig geen onderwijs volgen.

²⁸ Betrokkenen zien verklaringen hiervoor in de leeftijd en leeftijdsfase, waaronder stress/prestatiedruk

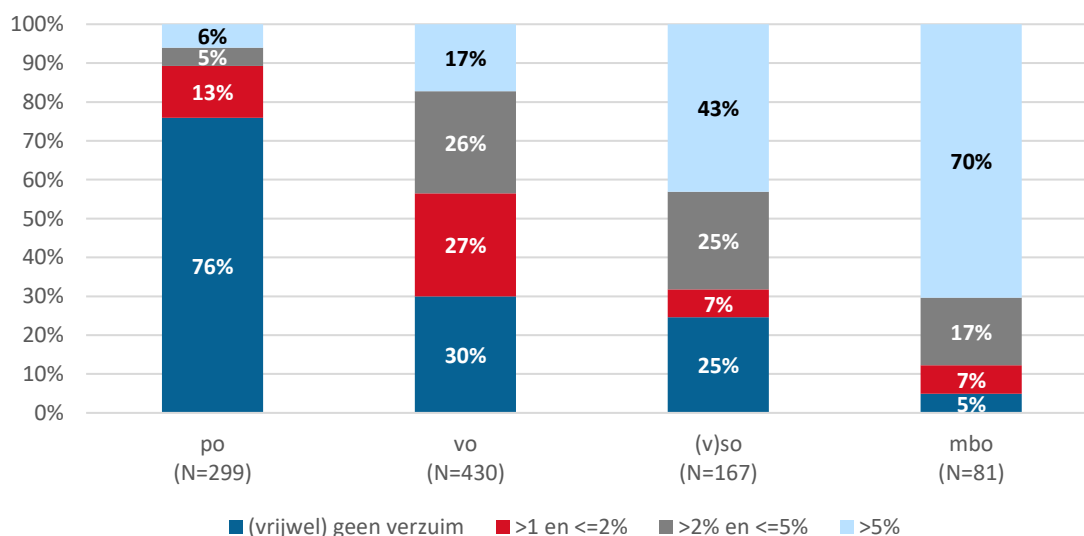
²⁹ In het po, vo en (v)so kunnen leer- en kwalificatieplichtige jongeren die wegens (lichamelijke of psychische) ziekte niet het volledige onderwijsprogramma kunnen volgen een maatwerkprogramma met afwijking van onderwijstijd volgen. In het mbo bestaat dit niet als zodanig en worden studenten voor het deel van het onderwijsprogramma dat zij niet kunnen volgen als geoorloofd afwezig gemeld. Het onderwijsprogramma wordt dus niet verkort of aangepast. In de groep mbo-studenten die meer dan 50 procent afwezig is, zitten dus waarschijnlijk ook dit type studenten. Ook voor het po, vo en (v)so is mogelijk deels sprake van afwijking van onderwijstijd dat als (geoorloofd) verzuim wordt geregistreerd. Dat is onwenselijk (zie ook voetnoot 14), maar gebeurt mogelijk wel.

Figuur 2.7 – Gemiddeld percentage afwezigheid van meer dan 50 procent op de scholen, naar onderwijstype



Binnen de verschillende onderwijstypen zijn er grote verschillen tussen scholen in het percentage leerlingen dat structureel meer dan 50 procent afwezig is (zie Figuur 2.8). Net als in voorgaande alinea's zijn er met name binnen het vo, (v)so en mbo grote verschillen tussen scholen, waarbij een groot deel van de (v)so-scholen en vooral ook de mbo-eenheden te maken heeft met meer dan vijf procent van de leerlingen die structureel de helft van de onderwijstijd mist.³⁰ In het vo zien we dat vmbo-scholen gemiddeld significant meer leerlingen hebben die meer dan de helft van de tijd afwezig zijn (5,95%) dan scholen die havo/vwo (2,65%) of alle niveaus (2,63%) aanbieden.

Figuur 2.8 – Verdeling percentage afwezigheid van meer dan 50 procent op de scholen naar onderwijstype



³⁰ De grote verschillen binnen het mbo zijn mogelijk verklaarbaar door het type opleiding (richting, niveau, leerweg) dat de studenten volgen. Zoals in de inleiding benoemd zijn respondenten uit het mbo veelal maar voor een onderdeel van de mbo-instelling de verzuimmedewerker, bijvoorbeeld alleen voor één opleidingsrichting. Zij hebben dan alleen over dit onderdeel van de instelling de vragen over verzuim ingevuld.

In de enquête is gevraagd of de afwezigheid van leerlingen met meer dan 50 procent voornamelijk geoorloofde, ongeoorloofde of een combinatie van geoorloofde en ongeoorloofde afwezigheid betreft. Gemiddeld is bijna de helft van deze leerlingen volgens de respondenten geoorloofd afwezig. Ongeveer een kwart is ongeoorloofd afwezig en bij de resterende kwart is er sprake van een combinatie van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Verhoudingen verschillen enigszins tussen de onderwijstypen, waarbij geoorloofde afwezigheid in het po en (v)so vaker de reden van afwezigheid van meer dan 50 procent is, terwijl in het vo en (met name) mbo de reden vaker ongeoorloofde afwezigheid of een combinatie van geoorloofde en ongeoorloofde afwezigheid betreft.

De gemiddelde percentages voor afwezigheid van meer dan 50 procent in 2023-2024 zijn geëxtrapoleerd naar een geschat landelijk aantal leerlingen dat zorgelijk afwezig is van school (zie volgende tabel). Daarbij is gewerkt met een schattingsmarge en zijn aantallen naar boven/beneden afgerond op honderdtallen.

Tabel 2.3 – Landelijk geschatte omvang van afwezigheid van meer dan 50 procent (extrapolatie), naar onderwijstype, 2023-2024

Onderwijstype	Prevalentie afwezigheid >50 procent (%)	Schattingsmarge ³¹ (%)	Landelijke omvang afwezigheid >50 procent (schatting, afgerond op 100-tallen)
Primair onderwijs (incl. sbo)	1,51%	1,09% – 1,93%	18.600 (13.400 – 23.700)
Voortgezet onderwijs	1,89%	1,74% – 2,04%	17.300 (15.900 – 18.700)
(Voortgezet) speciaal onderwijs	9,51%	8,91% – 10,11%	6.600 (6.200 – 7.100)
Middelbaar beroepsonderwijs	12,54%	12,10% – 12,98%	19.900 (19.200 – 20.600)
Totaal	2,64%		62.500 (54.700 – 70.100)

De extrapolatie leidt tot een geschat aantal van ruim 62.000 leer- en kwalificatieplichtige leerlingen die in 2023-2024 meer dan 50 procent van de onderwijstijd miste.

Afwijking van onderwijstijd

Een deel van de leerlingen volgt een op maat gemaakt onderwijsprogramma door af te wijken van het minimum aantal uren onderwijstijd. Deze afwijking heeft tot doel om maatwerk te bieden aan leerlingen die (tijdelijk) niet het volledige onderwijsprogramma kunnen volgen, en daarmee (dus) ook om thuiszitten te voorkomen. De Inspectie van het Onderwijs moet hiermee instemmen. Bovenstaande geldt voor het po, (v)so en vo. In het mbo geldt dat leer- en kwalificatieplichtige jongeren die wegens (lichamelijke of psychische) ziekte niet het volledige onderwijsprogramma kunnen volgen voor dit deel van het onderwijsprogramma als geoorloofd afwezig moeten worden gemeld. Het onderwijsprogramma wordt dus niet verkort of aangepast.³²

Er zijn vanuit de gevoerde gesprekken en in de bekeken bronnen³³ vragen over of de afwijking van onderwijstijd in alle gevallen 'rechtmatig' of onderbouwd wordt ingezet. De Inspectie van het onderwijs constateert dat er onduidelijkheid is over de onderbouwde inzet van afwijking van onderwijstijd en het planmatig

31 Schattingsmarge op basis van de omvang van de populatie en de respons. Alpha = 0,05, Proportie (p) = 0,5.

32 Servicedocument Onderwijstijd in het MBO met aandacht voor jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte. p4/5.

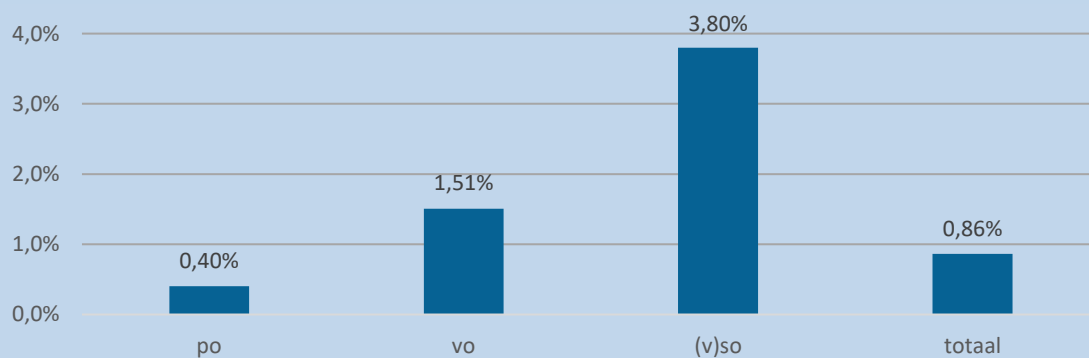
33 Balans (2024) Thuiszitters tellen; Inspectie van het Onderwijs (2024), De staat van het Onderwijs 2024.

toewerken naar volgen van volledig onderwijs. Vanuit gevoerde gesprekken komt naar voren dat afwijking van onderwijstijd in sommige gevallen ook zou worden aangevraagd vanwege handelingsverlegenheid bij scholen en omdat scholen niet goed weten wat ze met bepaalde leerlingen doen moeten. In situaties dat een jongere wel in staat is om de school te bezoeken en onderwijs te volgen, maar de school niet in staat is om de jongere te bedienen, wordt de afwijking van onderwijstijd 'oneigenlijk' ingezet. Daarnaast gaan niet álle kinderen met een afwijking van onderwijstijd gedeeltelijk naar school. Het komt bv. ook voor dat een leerling op een zorgboerderij zit, wel in de praktijk meedoet/leert en soms les krijgt van een begeleider, maar waarbij onderwijs niet direct voorliggend is.

Vanuit het eerder gepresenteerde begrip *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* is het relevant om zicht te hebben op omvang van de groep leerlingen met afwijking van onderwijstijd, omdat je langdurige afwezigheid wilt afzetten tegen het afgesproken aantal uren van het onderwijsprogramma.³⁴ In het onderzoek zijn scholen daarom gevraagd naar het aantal leerlingen met afwijking van onderwijstijd in 2023-2024. We hebben geen zicht op het percentage afwezigheid van deze leerlingen; niet het aantal/percentage uren dat leerlingen afwijken van de onderwijstijd, maar ook niet het percentage verzuim (geoorloofd/ongeoorloofd) in relatie tot het aantal uren dat zij wel naar school gaan.³⁵ Zoals we eerder in deze paragraaf zagen, zien we in de data wel aanwijzingen dat afwijking van onderwijstijd nu in sommige gevallen nog ten onrechte als afwezigheid wordt geregistreerd, terwijl het onderdeel is van de afspraken om maatwerk te kunnen bieden. Enkel schoolverzuim binnen de afgesproken onderwijstijd zou ook als zodanig moeten worden geregistreerd.

Responderende scholen rapporteren gemiddeld dat 0,86 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen in 2023-2024 een afwijking van onderwijstijd had. Dat varieert sterk tussen de onderwijstypen, met (logischerwijs) veel hogere percentages in het (v)so (3,8%). Zie ook onderstaand figuur (Figuur 2.9). Extrapolatie van eerdergenoemde percentages leidt tot een geschat aantal van ruim 21.000 leerlingen dat een onderwijsprogramma volgt met afwijking in uren. Ondanks dat het percentage het hoogste is in het (v)so, gaat het in absolute zin voor het grootste deel om vo-leerlingen.

Figuur 2.9 – Gemiddeld percentage leerlingen op de scholen met afwijking van de onderwijstijd, naar onderwijstype³⁶



In bijlage 4 worden enkele aanvullende figuren gepresenteerd, die meer zicht geven op de verschillen tussen en binnen onderwijstypen.

34 In plaats van de uren dat iemand niet naar school kan (het gedeelte dat iemand niet naar school gaat, omdat hiervoor de afwijking van onderwijstijd is afgesproken) ook mee te tellen als afwezigheid

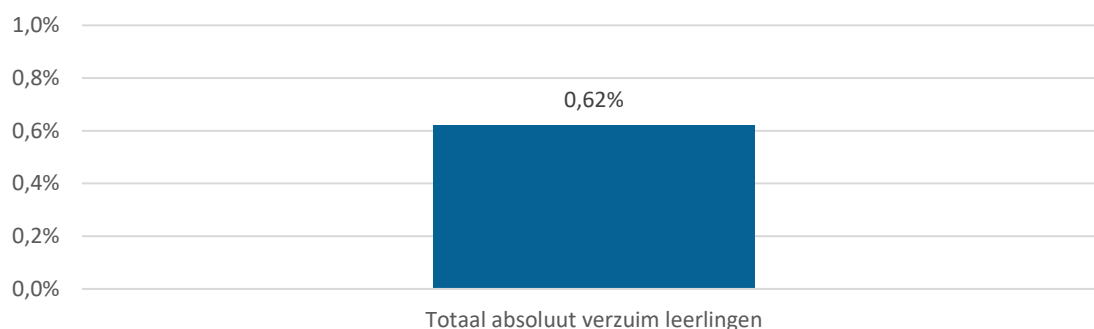
35 Het was binnen het kader van de enquête niet mogelijk dergelijke gedetailleerde cijfers op te vragen bij scholen.

36 Omdat er in het mbo niet met afwijking van onderwijstijd gewerkt wordt, heeft de figuur alleen betrekking op het po, vo en (v)so.

2.2.4 Absoluut verzuim

Leer- of kwalificatieplichtige kinderen zonder schoolinschrijving (en zonder vrijstelling van de leerplicht) worden absoluut verzuimers genoemd. Anders dan bij langdurig relatief verzuim is er bij absoluut verzuimers geen sprake van vervuiling als gevolg van foutieve registratie door scholen.³⁷ We houden daarom de cijfers uit de leerplichttelling aan. De leerplichttelling 2023-2024 maakt melding van 14.979 leer- en kwalificatieplichtige leerlingen. Afgezet tegen het totale aantal leer- en kwalificatieplichtige kinderen in Nederland gaat het om 0,62 procent (zie Figuur 2.10). Het percentage absoluut verzuim in verschillende gemeenten varieert tussen nul procent en 14,9 procent.³⁸

Figuur 2.10 – Gemiddeld percentage absoluut verzuim in gemeenten



Bron: Leerplichttelling 2023-2024 en DUO open onderwijsdata (verzuim per gemeente), bewerking KBA Nijmegen

Het cijfer over absoluut verzuim kan niet uitgesplitst worden naar onderwijstype, omdat leerlingen immers geen onderwijsinschrijving hebben. Uit de leerplichttelling 2023-2024 komt naar voren dat ruim de helft van alle absoluut verzuimers geen vorige schoolinschrijving heeft gehad, dat circa een vijfde uit het po komt en 16 procent vanuit het (v)so. Vo (5%) en mbo (1%) vormen nog kleinere groepen van het gevolgde onderwijs voorafgaande aan het absoluut verzuim.

Zoals hiervoor benoemd heeft een relatief groot deel van de kinderen die absoluut verzuimen geen vorige schoolinschrijving. Een grote groep van deze absoluut verzuimers zonder vorige schoolinschrijving vormen nieuwkomers, met name Oekraïners. Uit onderzoek van SEO, Sardes, CAOP en Pharos (in voorbereiding³⁹) blijkt dat circa 2.300 Oekraïense kinderen geen onderwijsinschrijving hebben.⁴⁰ Op de oorzaken hiervan komen we kort terug in het volgende hoofdstuk. Een sterke toename van het aantal nieuwkomers heeft geleid tot een groei van het absoluut verzuim. Deze leerlingen hebben (in Nederland) geen eerdere schoolinschrijving gehad. Ter illustratie: in 2020-2021 was de omvang van het absoluut verzuim veel kleiner (N = 5.491) en was het aandeel dat niet eerder onderwijs had gevolgd lager (35%) dan in 2023-2024.⁴¹ De oorzaken van

37 Wel is er sprake van 'administratieve ruis', zie paragraaf 3.2.2.

38 Dit betreft een gemeente aan de Belgische grens. Mogelijk zijn leerlingen die in België naar school gaan onterecht als absoluut verzuimer geregistreerd. In het overgrote deel van de gemeenten ligt het percentage absoluut verzuim niet boven de 2 procent.

39 SEO, Sardes, CAOP & Pharos (in voorbereiding). *Naar school in Nederland, de toekomst ongewis*.

40 Deels gaat het om kinderen in de basisschoolleeftijd (4-12 jaar, dus deels niet leerplichtig), deels om kinderen in de middelbare schoolleeftijd (13-17 jaar). Uit het onderzoek komt naar voren dat het aandeel Oekraïense kinderen in Nederland zonder schoolinschrijving toeneemt met de leeftijd.

41 Bron: leerplichttelling 2020-2021

absoluut verzuim (los van wel/geen vorige schoolinschrijving) komen verder aan bod in paragraaf 3.2.2.

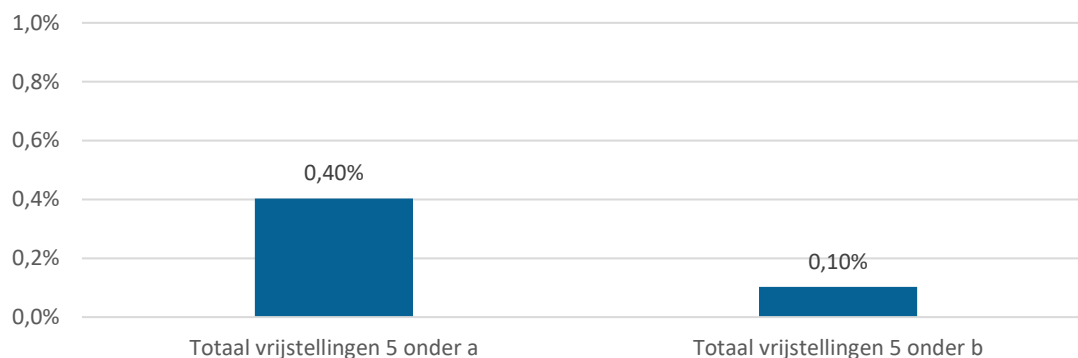
2.2.5 Vrijstelling van de leerplicht (5 onder a en 5 onder b)

Een deel van de kinderen tussen de 5 en 16 jaar volgt geen onderwijs omdat zij zijn vrijgesteld van de inschrijfplicht⁴². In het onderzoek is gekeken naar leerlingen die een vrijstelling 5 onder a, zoals bedoeld in de Leerplichtwet, hebben en naar leerlingen die een vrijstelling 5 onder b hebben. Een vrijstelling 5 onder a is een vrijstelling van de inschrijfplicht voor leerlingen die vanwege lichamelijke of psychische redenen niet naar school kunnen. Een vrijstelling 5 onder b is een vrijstelling omdat de ouders van het kind bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs binnen redelijke afstand van de woning. Vrijstellingen 5 onder a en 5 onder b vallen niet onder de huidige definitie van thuiszitten, omdat leerlingen zijn vrijgesteld om een schoolinschrijving te hebben. Eerder in paragraaf 2.2 is uitgelegd waarom in onderhavig onderzoek gemeenten *wel* zijn gevraagd naar de omvang van beide groepen.

Ook voor de prevalentie van vrijstellingen kunnen we gebruik maken van de leerplichttelling. Gemiddeld 0,40 procent van de kinderen in Nederland heeft een vrijstelling 5 onder a en is dus om lichamelijke of psychische redenen vrijgesteld van de leerplicht. Dit percentage varieert tussen gemeenten van 0 tot 1,8 procent.

Gemiddeld heeft 0,10 procent van de kinderen een vrijstelling 5 onder b, met een variatie van 0-0,82 procent tussen gemeenten. Figuur 2.11 toont de gemiddelden. Uitsplitsingen naar (voorgaand) onderwijstype zijn niet te maken, omdat deze gegevens ontbreken. Ook naar stedelijkheid zijn geen uitsplitsingen te maken.

Figuur 2.11 – Gemiddeld percentage vrijstellingen 5 onder a en 5 onder b in de gemeenten



Bron: Leerplichttelling 2023-2024 en DUO open onderwijsdata (verzuim per gemeente), bewerking KBA Nijmegen

In aantallen gaat het om 9.726 kinderen die in 2023-2024 een vrijstelling 5 onder a hadden en om 2.475 kinderen met een vrijstelling 5 onder b.

⁴² Inschrijfplicht leerplicht betekent dat kinderen tussen 5 en 16 jaar verplicht ingeschreven moeten staan op een school en deze school regelmatig bezoeken. Het is een wettelijke verplichting, vastgelegd in de Leerplichtwet.

2.3 Registratie en zicht van scholen op aan- en afwezigheid

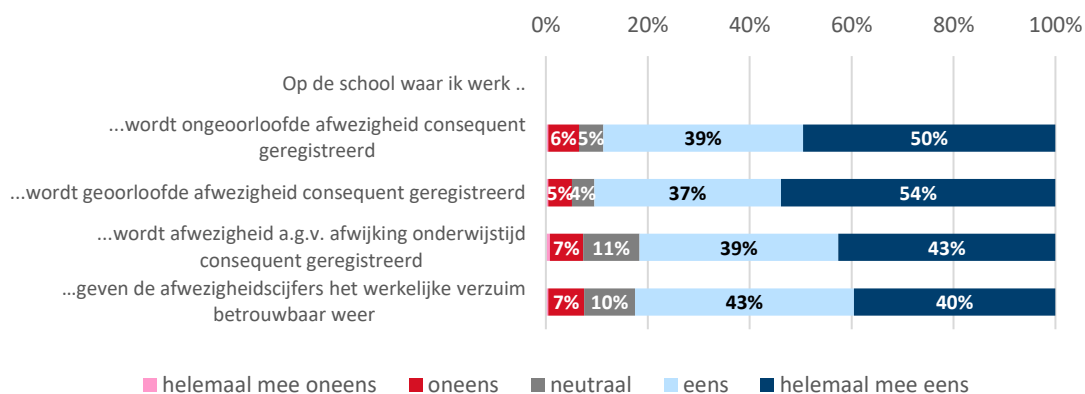
In deze paragraaf gaan we in op het zicht dat scholen hebben op aan- en afwezigheid en hun omgang met registratie van aan- en afwezigheid. Gecombineerd met de informatie uit de vorige paragraaf kunnen we een inschatting maken van de nauwkeurigheid van de geschatte omvang van verschillende groepen kinderen/jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen.

Registratie van verzuim

Aan scholen is gevraagd hoe consequent zij verschillende vormen van afwezigheid registreren en in hoeverre de afwezigheidscijfers het werkelijke verzuim betrouwbaar weergeven. Gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn vergelijkbare vragen gesteld, maar dan voor het totaal van de scholen in hun gemeente respectievelijk samenwerkingsverband.

Het overgrote deel van de respondenten vanuit de scholen (82-91%) geeft aan dat verschillende vormen van afwezigheid consequent worden geregistreerd en dat de afwezigheidscijfers van hun school een betrouwbare weergave zijn van het werkelijke verzuim op hun school. Slechts een beperkt deel van de scholen is hier neutraal of negatief over. Het meest positief zijn scholen over de registratie van geoorloofde en ongeoorloofde afwezigheid. De afwezigheid van onderwijstijd wordt volgens een iets groter deel van de scholen (18%) niet altijd consequent geregistreerd (antwoordopties neutraal, oneens en helemaal oneens). Figuur 2.12 geeft een overzicht. Tussen verschillende onderwijstypen zijn geen grote verschillen in de consequente registratie van verzuim, alleen in het mbo zijn respondenten negatiever. Zij zijn vaker neutraal of oneens op de stellingen over consequente registratie en geven daarmee aan dat de registratie van (verschillende vormen van) afwezigheid niet overal binnen het mbo consequent wordt geregistreerd.

*Figuur 2.12 – Zicht op verzuim door scholen po, vo, (v)so en mbo, gemiddelde over de onderwijstypen**



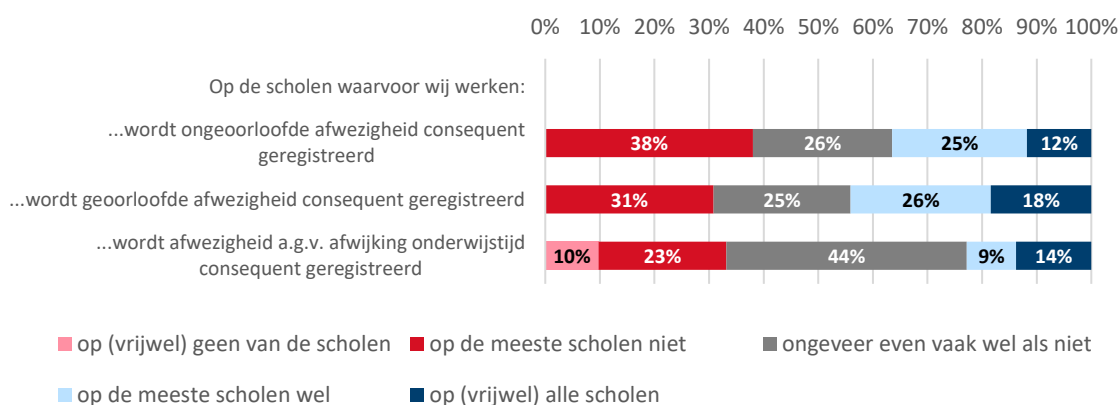
* Antwoordcategorie 'weet niet' is niet gepresenteerd. Percentages zijn herberekend naar 100%.

Hoewel het overgrote deel van de scholen dus positief is over de registratie van verschillende vormen van afwezigheid, zijn gemeenten en samenwerkingsverbanden beduidend kritischer over de mate waarin scholen in hun gemeente of samenwerkingsverband verzuim consequent

registreren. Overigens hebben niet alle gemeenten en samenwerkingsverbanden even goed zicht op hoe consequent scholen afwezigheid registreren.⁴³

Waar – afhankelijk van het type afwezigheid – gemiddeld meer dan 80 procent van de scholen aangeeft consequent te registreren, deelt een minderheid van gemeenten en samenwerkingsverbanden deze mening. Circa 30-40 procent van de gemeenten geeft aan dat de meeste tot vrijwel alle scholen afwezigheid niet consequent registreren (percentage verschilt enigszins per type afwezigheid). Circa een kwart tot dertig procent van de samenwerkingsverbanden deelt dat beeld en geeft aan het (helemaal) oneens te zijn met de stelling dat afwezigheid door de scholen in het samenwerkingsverband consequent wordt geregistreerd. Volgens veertig procent van de samenwerkingsverbanden geven de afwezigheidscijfers van scholen dan ook geen betrouwbaar beeld van het werkelijke verzuim. Slechts minder dan 20 procent geeft aan dat cijfers van scholen wel een betrouwbaar beeld geven.

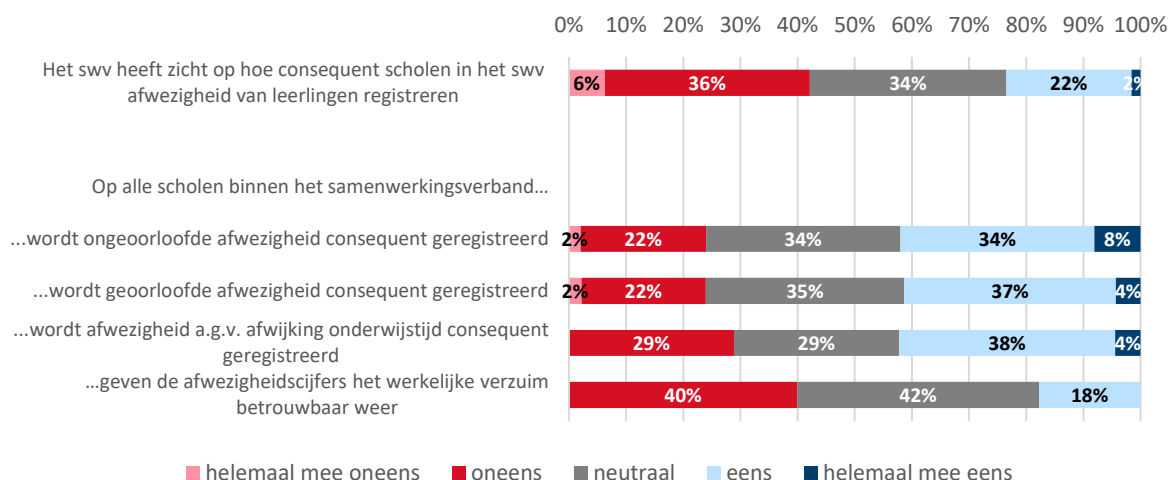
*Figuur 2.13 – Zicht op verzuim door gemeenten/leerplichtteam**



* Antwoordcategorie 'weet niet' is niet gepresenteerd. Percentages zijn herberekend naar 100%.

43 Ruim veertig procent van de samenwerkingsverbanden (53% po, 30% vo) geeft aan hier geen goed zicht op te hebben. Gemeenten (leerplicht) hebben wel goed zicht op hoe scholen ongeoorloofd verzuim registreren, maar niet altijd op hoe consequent geoorloofd (18%) verzuim en afwijking van onderwijstijd (39%) wordt geregistreerd.

Figuur 2.14 – Zicht op verzuim door samenwerkingsverbanden*



* Antwoordcategorie 'weet niet' is niet gepresenteerd. Percentages zijn herberekend naar 100%.

Op basis van het voorgaande concluderen we dat de in paragraaf 2.2 gepresenteerde cijfers over verschillende vormen van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs mogelijk een *onderschatting* vormen van het werkelijke aantal leerlingen dat niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kan) volgen. Onduidelijk is in welke mate de cijfers een onderschatting vormen, omdat ook beredeneerd kan worden dat de leerlingen die veel onderwijstijd missen (geoorloofd of ongeoorloofd) – waar in dit onderzoek op wordt gefocust – waarschijnlijk beter in beeld zijn dan leerlingen die minder uren afwezig zijn.⁴⁴

Ook uit eerder onderzoek, naar ziekteverzuim in het po en vo, werd geconcludeerd dat er sprake is van een onderschatting van de verzuimproblematiek. Met name patronen van verzuim zijn onvoldoende in beeld bij scholen: veelvuldig kortdurend ziekteverzuim, kortdurend ongeoorloofd verzuim en de optelsom daarvan, terwijl juist patronen hierin relevant zijn. Dit vraagt meer aandacht voor analyse van verzuim in de registraties en het in samenhang bekijken van verschillende vormen van afwezigheid.⁴⁵ In hoofdstuk 3 komen we hierop terug.

Zicht op afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs

Naast de kwaliteit van de aan- en afwezigheidsregistratie is in de vragenlijsten ook gevraagd naar het zicht van gemeenten en samenwerkingsverbanden op kinderen en jongeren die geen onderwijs volgen of veelvuldig afwezig zijn.

Gemeenten hebben gemiddeld genomen een goed tot volledig beeld van de kinderen en jongeren waarvoor zij vanuit de Leerplichtwet ook een taak en verantwoordelijkheid hebben (zie Figuur 2.15). Vrijstellingen (5 onder a, 5 onder b), absoluut verzuim en langdurig relatief verzuim zijn volgens het overgrote deel van de respondenten goed in beeld. Wel zien we dat respondenten (nog) vollediger zicht zeggen te hebben over vrijstellingen dan over kinderen met absoluut

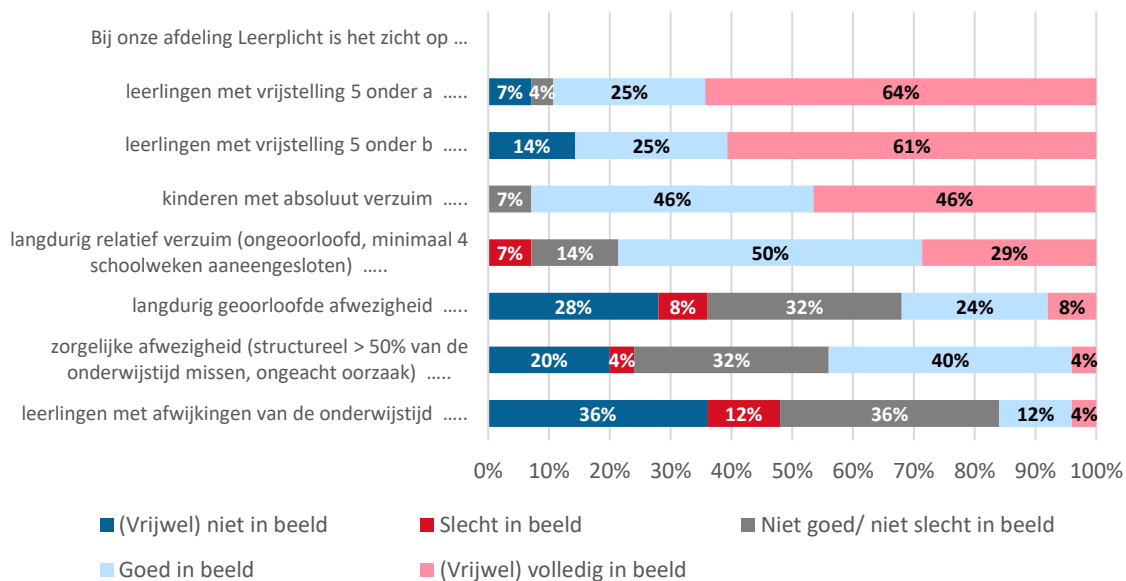
44 Bekend is dat dit wel een belangrijk signaal kan zijn van oplopend verzuim, en dat het (dus) ook relevant is om deze groep goed in beeld te hebben.

45 Roelofs, M., Kennis, R., Beurskens, K. & Eimers, T. (2021). *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek in primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

verzuim en langdurig relatief verzuim. Op basis van de voorgaande alinea's kan wel de vraag worden gesteld hoe volledig een gemeente langdurig relatief verzuim in beeld kan hebben, omdat er aanwijzingen zijn dat registratie ervan door scholen nog niet altijd consequent plaatsvindt en ook meldingen naar gemeenten niet altijd consequent plaatsvinden.

Vormen van afwezigheid waar gemeenten geen formele taak in hebben, hebben zij meestal ook minder goed in beeld, al zien we veel variatie tussen gemeenten. Met name leerlingen met afwijking van onderwijstijd zijn bij het overgrote deel van de gemeenten (84%⁴⁶) niet goed in beeld (maar is dus ook niet per definitie nodig).

Figuur 2.15 – Zicht op verzuim door afdelingen Leerplicht van gemeenten (N = 28)



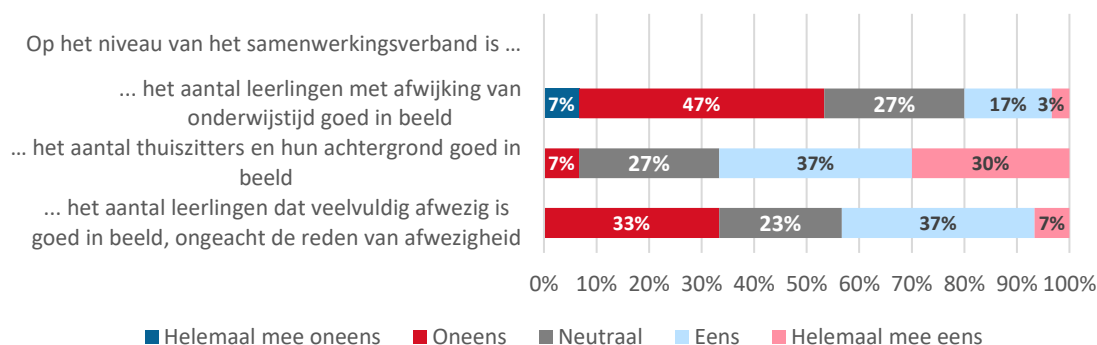
Ook samenwerkingsverbanden hebben in veel gevallen geen goed beeld van het aantal leerlingen met afwijking van onderwijstijd (zie Figuur 2.16). Het beeld dat zij hebben van het aantal thuiszitters en hun achtergrond en van het aantal leerlingen dat ongeacht de reden veelvuldig afwezig is van school is meer wisselend. Circa twee derde van de samenwerkingsverbanden geeft aan thuiszitters goed in beeld te hebben (eens/helemaal eens), bij een kleinere groep is dat niet volledig het geval, hoewel slechts een klein deel echt negatief is. Het zicht op de groep leerlingen dat veelvuldig afwezig is varieert sterk: ruim veertig procent van de samenwerkingsverbanden geeft aan (zeer) goed zicht te hebben op deze groep, maar daar staat tegenover dat een derde van de samenwerkingsverbanden daar geen goed zicht op heeft. Samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs geven vaker aan de genoemde groepen goed in beeld te hebben dan samenwerkingsverbanden in het vo. Nadere analyses wijzen uit dat samenwerkingsverbanden die aangeven structureel analyses te doen naar afwezigheidscijfers en -patronen van leerlingen op scholen binnen het samenwerkingsverband, ook een (significant) beter beeld (zeggen te) hebben van het aantal leerlingen dat veelvuldig afwezig is.⁴⁷ Ook is er een (zwak, maar significant) positieve correlatie tussen het in beeld hebben van thuiszitters en hun achtergrond op

⁴⁶ Niet goed/niet slecht, slecht, (vrijwel) niet in beeld

⁴⁷ Correlatie = 0,357 (Spearman's rho)

niveau van het samenwerkingsverband en het hebben van een daartoe aangewezen medewerker binnen het samenwerkingsverband.⁴⁸

Figuur 2.16 – Zicht op verzuim door samenwerkingsverbanden (N = 64)



2.4 Samenvatting en reflectie

- De term ‘thuiszitter’ wordt door veel betrokkenen als niet-passend, stigmatiserend ervaren en is te passief. De term is bovendien niet eenduidig en duidelijk genoeg; het is een containerbegrip dat door verschillende mensen anders wordt geïnterpreteerd. Dat leidt tot verwarring. Een alternatieve term waar brede steun voor is, is in het onderzoek niet gevonden. Omdat in het onderzoek breder wordt gekeken naar de groep kinderen en jongeren die niet het volledige onderwijsprogramma (kunnen) volgen – en de huidige term ‘thuiszitters’ (enkel) de leerplichtige kinderen omvat die helemaal geen schoolinschrijving hebben (absoluut verzuim) of langdurig ongeoorloofd niet naar school gaan (langdurig relatief verzuim) – is ervoor gekozen in deze rapportage de volgende (brede) parapluomschrijving te hanteren: *‘kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen’*. Naast de bestaande categorieën van thuiszitters (absoluut verzuim, langdurig relatief verzuim), is hierbij ook gekeken naar kinderen/jongeren die langdurig geoorloofd afwezig zijn, of die door stapeling van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim veelvuldig afwezig zijn. Ook vrijstellingen 5 onder a en 5 onder b zijn meegenomen. De term is dus een brede omschrijving die verschillende vormen van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs omvat. Onderstaande bullets geven inzicht op de omvang van deze verschillende vormen van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs.
- Langdurig relatief verzuim: naar schatting 0,45 procent van de leer- en kwalificatieplichtige jongeren was in 2023-2024 langdurig relatief verzuimer. Het gaat hier om leerlingen die *ongeoorloofd* ten minste vier aaneengesloten schoolweken continu afwezig waren. Dat leidt tot een geschat landelijk aantal van 10.800 kinderen (schattingsmarge 6.300-17.100) die langdurig relatief verzuimen.
- Langdurig geoorloofd verzuim: de prevalentie van langdurig geoorloofd verzuim is 0,71 procent. Dit zijn leerlingen die ten minste vier aaneengesloten schoolweken *geoorloofd* afwezig

48 Correlatie = 0,272 (Spearman's rho)

waren in 2023-2024. Landelijk gaat het om circa 16.800 leerlingen (schattingsmarge 11.700-23.100).

- Een andere manier van kijken naar schoolverzuim is door naar een *percentage* afwezigheid te kijken, ongeacht de reden of de aaneengeslotenheid. Deze wijze van kijken geeft meer zicht op de stapeling en combinaties van schoolverzuim. Cijfers hierover kunnen niet worden opgeteld bij eerder gepresenteerde aantallen langdurig relatief verzuim en langdurig geoorloofd verzuim, omdat er sprake kan zijn van overlap. Circa 2,64 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen was in 2023-2024 structureel meer dan 50 procent afwezig. Naar schatting gaat het landelijk om 62.500 leerlingen (schattingsmarge 54.700 – 70.100).
- Absoluut verzuim: circa 0,74 procent van de leer- en kwalificatieplichtige jongeren had in 2023-2024 (enig moment) geen schoolinschrijving en was daarmee absoluut verzuimer. Landelijk gaat het om bijna 15.000 kinderen.
- Vrijstellingen 5 onder a: 0,40 procent van de kinderen tussen de 5 en 16 jaar was in 2023-2024 vanwege lichamelijke of psychische redenen niet in staat om naar school te gaan. Het gaat om ruim 9.700 kinderen/jongeren.
- Vrijstellingen 5 onder b: 0,10 procent van kinderen in de leerplichtige leeftijd had in 2023-2024 een vrijstelling omdat de ouders van het kind bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs binnen redelijke afstand van de woning. Landelijk gaat het om bijna 2.500 kinderen.
- De mate waarin afwezigheidscijfers het werkelijke verzuim betrouwbaar weergeven is afhankelijk van de kwaliteit van de registratie van aan- en afwezigheid door scholen en het zicht dat scholen hebben op afwezigheid. Scholen zelf zijn over het algemeen (zeer) positief over de mate waarin verschillende vormen van afwezigheid consequent worden geregistreerd, met name waar het ongeoorloofde en geoorloofde afwezigheid betreft. Gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn echter veel kritischer: het zicht van scholen op verzuim varieert volgens hen veel meer tussen scholen. Afwezigheidscijfers vanuit scholen zouden dan geen betrouwbare weergave zijn van het werkelijke schoolverzuim. De gepresenteerde cijfers zouden dan eerder een *onderschatting* vormen van het werkelijke aantal leerlingen dat niet volledig onderwijs volgt, maar onduidelijk is in welke mate dat het geval is. Met name leerlingen die door een combinatie/stapeling van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim veelvuldig afwezig zijn, zijn waarschijnlijk nog onvoldoende in beeld.

3 Oorzaken van langdurige afwezigheid volgens scholen en gemeenten

Aan (langdurige) afwezigheid en thuiszitten van leerlingen kunnen diverse oorzaken ten grondslag liggen. In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in.

In de eerste paragraaf komen oorzaken van langdurige afwezigheid en thuiszitten aan bod, zoals deze naar voren komen in de literatuur en benoemd worden door experts. In de tussenrapportage⁴⁹ van dit onderzoek is hier al uitgebreid op ingegaan. In dit hoofdstuk geven we hiervan een samenvatting. In de vragenlijsten, die zijn afgenomen bij scholen (po, vo, (v)so, mbo) en gemeenten (Leerplicht), is gevraagd in welke mate verschillende factoren/oorzaken een rol spelen bij de (langdurige) afwezigheid van leerlingen/kinderen. In paragraaf twee gaan we hier nader op in. In de derde paragraaf staat de *omgang* met aanwezigheid/-afwezigheid door scholen centraal. We schetsen het beeld van scholen zelf, gemeenten en samenwerkingsverbanden. Informatie over de omgang met schoolaanwezigheid/-afwezigheid plaatst het beeld over de oorzaken in breder perspectief en maakt het mogelijk een inschatting te maken van de nauwkeurigheid van de door scholen en gemeenten gegeven informatie over oorzaken.

3.1 Literatuur en experts over oorzaken van langdurige afwezigheid

De eerste verkennende fase van het onderzoek bestond uit een deskresearch en interviews met verschillende betrokken partijen (zie overzicht geïnterviewde organisaties en functionarissen in Bijlage 2). De uitkomsten van de deskresearch en gesprekken met experts zijn beschreven in de tussenrapportage. Hierin is uitgebreid ingegaan op de oorzaken van langdurige afwezigheid en thuiszitten. In deze paragraaf geven we een samenvatting van de oorzaken, die in de verkennende fase van het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Categorisering oorzaken vanuit de literatuur

Schoolverzuim kent verschillende oorzaken, die in Nederland worden onderverdeeld in geoorloofde redenen en ongeoorloofde redenen. Er zijn diverse rapporten waarin de meerwaarde van het maken van dit onderscheid wordt betwijfeld. Juist ook de stapeling en combinatie van ziekteverzuim en ongeoorloofd verzuim is veelzeggend (eerder beschreven in paragraaf 2.2.3). Vanuit de literatuur over schoolaanwezigheid en thuiszitten worden oorzaken, of risicofactoren, van thuiszitten onderverdeeld in drie niveaus (van Sleuwen & Heyne, 2020; Doornwaard et al., 2021):

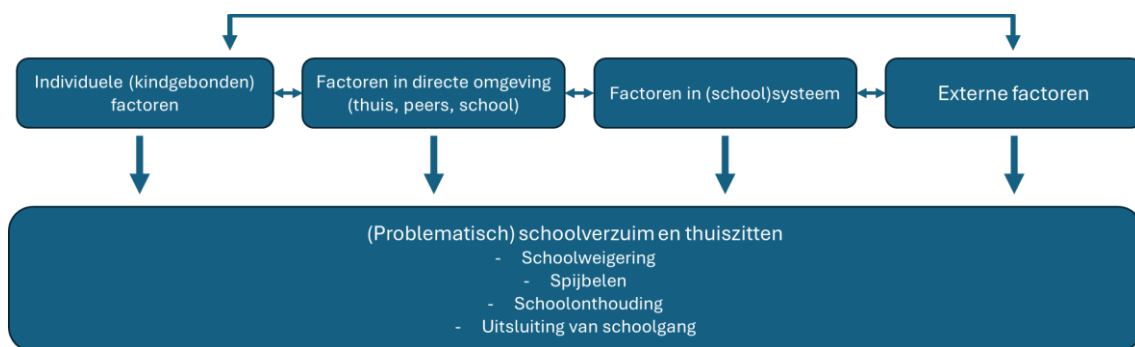
49 Roelofs, M., Kennis, R., Beurskens, K. & Kersten, G. (2025). *Beter zicht op verzuim. Tussenrapportage*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

- *Individuele (kindgebonden) factoren*: bijv. psychische problematiek (internaliserend en/of externaliserend) of gedragsproblematiek bij het kind⁵⁰, de sociale vaardigheden van het kind die schoolverzuim kunnen beïnvloeden maar ook ziekte, lichamelijke klachten of slechte schoolprestaties.
- *Factoren in de directe omgeving* van het kind: Hierbij gaat het om de thuis- of gezinssituatie en/of peercontext van het kind. Dat kan gaan over sociale relaties tot ouders of leeftijdsgenoten, maar ook stressors zoals financiële problemen, (verbaal) geweld, pestgedrag. Doornwaard et al. (2021) neemt hieronder ook de schoolcontext mee; hierbij wordt gekeken naar de relatie van een leerling tot docent, een gebrek aan communicatie tussen docenten en inefficiënt doceren.
- *Factoren in het (school)systeem*: Dit betreft zowel factoren op het beleidsniveau zoals onvoldoende zicht op verzuim, verloop aan personeel, te streng, te licht of te inconsequent verzuimbeleid (van Sleeuwen en Heyne, 2020), als ook factoren op het niveau van school- en klassengrootte, (onveilig of niet-betrokken) schoolklimaat⁵¹, niet-ondersteunende schoolomgeving, en gebrek aan passend onderwijs (van Doornwaard et al. 2021). Daarnaast worden er ook maatschappelijke systeemfactoren onder geschaard, zoals problematiek in de omgeving van de jongere.

Vanuit de interviews uit de eerste fase van dit onderzoek is hier een vierde niveau aan toegevoegd:

- *Externe factoren*: zoals wachtlijsten in de (jeugd)zorg en voor speciaal onderwijs, waardoor de situatie van de leerling kan verslechteren.

Figuur 3.1 – Schematische weergave van oorzaken van problematisch schoolverzuim en thuiszitten



50 Gedragsproblematiek leidt soms tot schorsing of verwijdering van een kind/jongere. In de tweede fase van het onderzoek werd erop gewezen dat sommige scholen vaker/langer schorsen dan andere scholen. Het is de vraag of en hoe scholen dit registreren en men betwijfelt of de Inspectie van het Onderwijs hier altijd van op de hoogte wordt gebracht (ook al zou dat wel moeten als de schorsing langer duurt dan één dag). Opgemerkt wordt dat het goed zou zijn om hier landelijk meer zicht op te krijgen.

51 In de tweede fase van het onderzoek werd gewezen op de mogelijke relatie tussen school-/werkklimaat, ziekteverzuim van personeel en schoolverzuim van leerlingen. Als bijv. het tweede en derde lesuur van een klas uitvallen (vanwege ziekte van de docent) dan zou de kans groter zijn dat een deel van de leerlingen ook het eerste lesuur niet komt. Dit pleit ervoor om beter zicht te krijgen op de relatie tussen lesuitval en schoolverzuim van leerlingen (en de evt. samenhang met school-/werkklimaat).

Genoemde oorzaken afhankelijk van beoordelaar

De beoordeling van de oorzaak van het thuiszitten is (sterk) afhankelijk van de partij aan wie dit wordt gevraagd. Zo noemen scholen vaak factoren op leerlingniveau, zoals psychische problemen van het kind of gedragsproblematiek, terwijl ouders veelal het gebrek van de school om maatwerk / passend onderwijs te bieden en meningsverschillen met de school als oorzaak van het thuiszitten noemen (Krijnen et al., 2021). Ook in de interviews die zijn gehouden, zien we deze verschillen in perspectieven duidelijk terug.

In praktijk lijken vaak meerdere oorzaken een rol te spelen in het ontstaan van thuiszitten en is er sprake van een *wisselwerking* tussen factoren op individueel leerlingniveau (het kind heeft specifieke ondersteuningsbehoefte), factoren in de directe omgeving van het kind (ouders hebben een verwachting van de school om hier aan te voldoen; situatie thuis werkt belemmerend, slechte relatie tussen leraar en kind) en factoren in het (school)systeem (inconsequent verzuimbeleid, onveilig of niet-betrokken schoolklimaat, ontbreken van middelen/kennis/ondersteuningsstructuur om aan de ondersteuningsvraag van leerling te voldoen).

In het onderzoek zijn alleen scholen en gemeenten gevraagd naar de oorzaken van langdurige afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs. In de volgende paragraaf gaan we kort in op de consequenties daarvan in termen van (interpretatie van) de uitkomsten van het onderzoek.

3.2 Oorzaken afwezigheid volgens scholen en gemeenten

De (hoofd)oorzaken van langdurige afwezigheid en thuiszitten – zoals naar voren gekomen in de literatuur en genoemd door experts – zijn benut als input voor de vragenlijst onder scholen en gemeenten. We gaan hieronder dieper in op het beeld van scholen en gemeenten. In figuur 3.2 onderaan deze paragraaf wordt een visueel overzicht gegeven hiervan.

3.2.1 Beeld scholen

Aan scholen is gevraagd in welke mate verschillende factoren/oorzaken een rol spelen bij de langdurige afwezigheid en ‘thuiszitten’ van leerlingen. Bij deze vraag is expliciet benoemd dat het gaat om alle leerlingen die langdurig afwezig zijn – ongeacht of dit geoorloofd of ongeoorloofd is – of geen volledig onderwijsprogramma volgen. De aan scholen voorgelegde oorzaken/factoren zijn onderverdeeld in 1) individuele (kindgebonden) factoren, 2) omgevingsfactoren, 3) factoren in (school- of onderwijs-) systeem en 4) externe factoren.

Het kent *nadelen* om scholen te vragen naar oorzaken van langdurige afwezigheid en thuiszitten van leerlingen. Immers, niet op alle scholen worden afwezigheid en de oorzaken van afwezigheid consequent en/of volledig geregistreerd (zie paragraaf 2.3) en bovendien zijn de door scholen genoemde oorzaken subjectief (perspectief van de school, zie paragraaf 3.1). Dat betekent dat het beeld dat uit de vragenlijst naar voren komt over oorzaken en dat hieronder wordt beschreven met enige voorzichtigheid bekeken en beoordeeld dient te worden. Om een breder beeld te kunnen geven, zijn in het onderzoek ook gemeenten (Leerplicht) gevraagd naar oorzaken. Dit beeld komt later in deze paragraaf naar voren.

Oorzaken volgens scholen

In het beeld dat *scholen* schetsen van de oorzaken van langdurige afwezigheid en thuiszitten vallen een aantal zaken op:

- Individuele factoren worden het meest genoemd als oorzaak⁵² (denk aan internaliserende problematiek / autisme / hoogbegaafdheid, externaliserende problematiek, motivatieproblemen, fysieke/lichamelijke klachten).
- Internaliserende problematiek / autisme / hoogbegaafdheid worden vaker genoemd als oorzaak dan externaliserende problematiek, motivatieproblemen en fysieke/lichamelijke klachten.
- Naast individuele factoren, noemt meer dan een derde van de scholen ook dat opvoeding/problemen thuis, wachtlijsten jeugdhulp⁵³ en (in iets mindere mate) wachtlijsten (v)so^{54,55} als regelmatig, vaak of bijna altijd een oorzaak zijn bij langdurige afwezigheid.
- Factoren gerelateerd aan het school-/onderwijssysteem worden door scholen veel minder genoemd als oorzaken die regelmatig, vaak of bijna altijd de aanleiding vormen van langdurige afwezigheid en thuiszitten. Scholen leggen dus vaak de oorzaak niet bij het onderwijs zelf.
- Een relatief klein aantal scholen noemt – naast de individuele factoren, omgevingsfactoren, systeemfactoren en externe factoren – (ook) andere factoren. De enige oorzaken die opvallen in deze ‘open antwoorden’ hebben te maken met complicaties rondom/bij (de asielprocedure voor) nieuwkomers (maar het gaat om kleine aantallen).

Verschillen naar schoolweging (po), stedelijkheid en schooltype (vo)

Er zijn enkele verschillen in de mate waarin bepaalde oorzaken worden genoemd tussen scholen:

- Schoolweging (po): binnen het po is er een verschil naar schoolweging ten aanzien van internaliserende problematiek als oorzaak van langdurige afwezigheid. Bij een schoolweging van 31 of hoger⁵⁶ (een schoolweging boven het landelijk gemiddelde) wordt ‘internaliserende problematiek / autisme / hoogbegaafdheid’ significant *minder* vaak genoemd als oorzaak van langdurige afwezigheid dan op scholen met een gemiddelde schoolweging.
- Stedelijkheid: in het po zien we dat op scholen in de G4 ‘externaliserende problematiek’ significant vaker wordt genoemd als oorzaak van langdurige afwezigheid dan op scholen buiten de G40 (lage stedelijkheid). Ook ‘wachtlijsten (v)so’ scoort significant hoger als oorzaak op po-scholen (en op (v)so-scholen) in de G4 in vergelijking met po-scholen (en (v)so-scholen) in minder stedelijke gebieden. Voor het vo geldt dat op scholen in de G4 ‘internaliserende problematiek / autisme / hoogbegaafdheid’ en ‘wachtlijsten jeugdhulp’ significant *minder* vaak

52 Genoemd als oorzaak = Aangekruist dat deze factor regelmatig (40-60% van de leerlingen), vaak (60-80% van de leerlingen) of bijna altijd (80-100% van de leerlingen) een oorzaak is in de langdurige afwezigheid.

53 ‘Wachtlijsten jeugdhulp’ wordt door scholen in het voortgezet onderwijs significant vaker genoemd als oorzaak (33%) dan door scholen in het voortgezet speciaal onderwijs (29%), primair onderwijs (15%) en mbo (1,5%).

54 ‘Wachtlijsten (v)so’ wordt door vo-scholen significant vaker genoemd als oorzaak (16%) dan door vso-scholen (8%), po-scholen (5%) en mbo-scholen (1,5%).

55 Uit monitoronderzoek van Oberon naar Wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs (Peiling 2, najaar 2024) blijkt dat vier procent van de leerlingen op de plaatsingslijst thuiszit mét onderwijsaanbod en drie procent zonder onderwijsaanbod. Een vergelijking met de vorige peiling (voorjaar 2024) laat bovendien zien dat het percentage leerlingen op de plaatsingslijst dat thuiszit is gedaald en ook dat het percentage leerlingen dat thuiszit zonder onderwijsaanbod is gedaald.

56 Elke school in het primair onderwijs heeft een schoolweging tussen de 20 en 40. Hoe lager de schoolweging, hoe minder complex de leerlingenpopulatie; hoe hoger de schoolweging hoe complexer de leerlingenpopulatie. De frequentieverdeling is redelijk normaal verdeeld. De meeste scholen in Nederland hebben een schoolweging rond het gemiddelde, dat iets onder 30 ligt. Bron: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultaten-primair-onderwijs/de-schoolweging-maat-voor-de-leerlingenpopulatie>

een oorzaak lijken te zijn van langdurige afwezigheid dan op scholen in minder stedelijke gebieden.

- Schooltype (vo): voor het vo zien we dat op pro- en vmbo-scholen externaliserende problematiek, problemen thuis, gebrekkige/moeizame samenwerking school-ouders en (alleen op pro-scholen) motivatieproblemen significant vaker worden genoemd als oorzaak van langdurige afwezigheid dan op havo/vwo-scholen.

Overall

Duidelijk – en te verwachten op basis van de eerdergenoemde nadelen bij het bevragen van scholen naar oorzaken van thuiszitten – is dat scholen vooral oorzaken noemen die buiten de invloedssfeer van school en het onderwijs liggen. Dit leidt waarschijnlijk tot een oververtegenwoordiging van (met name) individuele factoren als oorzaak van langdurige afwezigheid. In de reflectiebijeenkomst riep deze bevinding de vraag op of een kind/jongere met bijv. internaliserende problematiek thuis komt te zitten vanwege deze internaliserende problematiek (oorzaak puur kindgebonden factor) of vanwege het feit dat het scholen niet/onvoldoende lukt om het onderwijs passend te maken voor een kind/jongere met internaliserende problematiek (oorzaak primair school-/onderwijssysteem i.c.m. kindgebonden factor). Deze vraag is op basis van dit onderzoek niet direct te beantwoorden. Uit nadere analyses blijkt wel dat slechts een klein deel van de scholen naast individuele factoren óók/gelijktijdig (school-/onderwijs-) systeemfactoren noemen als oorzaak van thuiszitten. Het laat zien dat scholen hun eigen handelen (of niet-handelen) slechts (heel) beperkt zien als factor in thuiszitten.

We zien bijvoorbeeld dat van de scholen die aangeven dat 'internaliserende problematiek/autisme/hoogbegaafdheid' regelmatig, vaak of bijna altijd een oorzaak is van thuiszitten, slechts 18 procent ook aangeeft dat 'onvoldoende op de behoefte van de leerling aansluitend onderwijs' regelmatig, vaak of bijna altijd een oorzaak is van de langdurige afwezigheid van leerlingen. Analyse van de relatie tussen andere kindgebonden oorzaken en andere (school-/onderwijs-) systeemfactoren laat een vergelijkbaar beeld zien

3.2.2 Beeld gemeenten

Aan gemeenten is ook gevraagd in welke mate verschillende factoren/oorzaken een rol spelen bij 1) kinderen die absoluut verzuimen 2) kinderen met een vrijstelling 5 onder a, en 3) kinderen met een vrijstelling 5 onder b.

Ook aan het bevragen van gemeenten naar oorzaken van absoluut verzuim en vrijstellingen kleven nadelen. In de duiding op de leerplichttelling 2022-2023 (Ingrado, 2024) komt naar voren dat geen enkele van de door Ingrado geïnterviewde gemeenten het idee heeft alle thuiszitters goed in beeld te hebben. Benoemd wordt dat ze bijvoorbeeld geen zicht hebben op de kinderen die door fysieke oorzaken/ziekte langere tijd niet naar school kunnen. Ook kinderen die om andere dan fysieke redenen/ziekte niet naar school kunnen, zijn niet altijd goed in beeld. Met name de leerlingen die nu niet meetellen in de huidige definitie van thuiszitters zijn niet goed in beeld en dus ook niet de oorzaken die aan het niet volgen van onderwijs van deze leerlingen ten grondslag liggen. Dat betekent dat ook het (onderstaande) beeld dat uit de vragenlijst onder gemeenten naar voren komt over oorzaken met enige voorzichtigheid bekeken en beoordeeld dient te worden.

Kijkend naar de oorzaken die volgens gemeenten een rol spelen bij kinderen die absoluut verzuimen, bij kinderen met een vrijstelling 5 onder a en bij kinderen met een vrijstelling 5 onder b valt het volgende op.

Oorzaken van absoluut verzuim

- Oorzaken die het meest genoemd worden⁵⁷, zijn ‘onvoldoende onderwijsaanbod voor nieuwkomers’ en ‘administratieve ruis’ (52 procent van de respondenten geeft aan dat dit regelmatig, vaak of altijd een oorzaak is van absoluut verzuim). In laatstgenoemde gevallen worden dus kinderen tot absoluut verzuimers (en thuiszitters) gerekend die dat niet zijn, maar waar dit vanwege administratieve processen nog niet duidelijk is.
- Andere veel (maar in iets mindere mate) genoemde oorzaken van absoluut verzuim zijn: wachtlijsten (jeugd)hulp (41% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak), onderwijs sluit niet voldoende aan op behoefte leerling (onvoldoende differentiatie) (38% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak), wachtlijsten (v)so (35% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak), internaliserende problematiek (35% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak) en externaliserende problematiek (35% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak).⁵⁸
- Alle factoren gerelateerd aan het school-/onderwijssysteem worden door gemeenten vaker genoemd als oorzaak van absoluut verzuim dan dat scholen die noemen als oorzaak van langdurige afwezigheid en thuiszitten. Dit versterkt het beeld dat scholen door hen beïnvloedbare oorzaken onderschatten als reden voor langdurig verzuim en thuiszitten.

In de tussenrapportage is – op basis van de duiding op de leerplichttelling 2022-2023 (Ingrado, 2024) – reeds ingegaan op de oorzaken voor de stijging van het aantal absoluut verzuimers. Het beeld dat uit de vragenlijst onder gemeenten naar voren komt, is vergelijkbaar met het beeld dat in de tussenrapportage werd geschetst (met name aanbod nieuwkomers, administratieve redenen).

Oorzaken van absoluut verzuim bij Oekraïense nieuwkomers

Uit onderzoek van SEO, Sardes, CAOP en Pharos (in voorbereiding⁵⁹) blijkt dat circa 2.300 Oekraïense kinderen geen onderwijsinschrijving hebben. Deels gaat het om kinderen in de basisschoolleeftijd (4-12 jaar, dus deels niet leerplichtig), deels om kinderen in de middelbare schoolleeftijd (13-17 jaar). Voor kinderen in de basisschoolleeftijd hebben veel gemeenten geen goed beeld van de oorzaken. Wat wel mee lijkt te spelen is een verschil in de leeftijdsgrens van de start van de leerplicht tussen Nederland (5 jaar) en Oekraïne (6 jaar). Absoluut verzuim in het po zou zich primair afspelen bij 5-jarigen. Voor leerlingen in de vo-leeftijd worden 1) de behoefte om afstandsonderwijs te volgen, 2) dat jongeren willen werken in plaats van onderwijs en 3) de onzekerheid over het verblijf in Nederland als belangrijkste oorzaken benoemd. Ook lijkt mee te spelen dat Nederland een kwalificatieplicht kent en Oekraïne niet. In combinatie met factoren die de begeleiding aan deze groep jongeren lastiger maakt (beperkte capaciteit, overgang begeleiding van leerplicht naar doorstroompunt, ontoereikend instrumentarium) hebben gemeenten het gevoel geen goed zicht en grip te hebben op deze groep kinderen/jongeren.

57 Genoemd als oorzaak = aangekruist dat deze factor regelmatig (40-60% van de leerlingen), vaak (60-80% van de leerlingen) of bijna altijd (80-100% van de leerlingen) een oorzaak is in de langdurige afwezigheid.

58 Vanuit de (hoek van de) samenwerkingsverbanden wordt aangevuld dat absoluut verzuim veelal samenhangt met (onderwijsaanbod voor) nieuwkomers, maar dat het ook te maken kan hebben met behoeften van kinderen/jongeren die liggen op de grens van onderwijs en zorg/dagbesteding en een meningsverschil met ouders hierover (bijvoorbeeld, vanuit school wordt aangegeven dat dagbesteding of zorg (eerst) nodig is, maar ouders willen dat het kind onderwijs blijft volgen; een dergelijk meningsverschil kan leiden tot absoluut verzuim).

59 SEO, Sardes, CAOP & Pharos (in voorbereiding). *Naar school in Nederland, de toekomst ongewis*.

Vrijstellingen 5 onder a

- Het meest genoemd als factoren/oorzaken die een rol spelen bij kinderen met een vrijstelling 5 onder a zijn internaliserende problematiek / autisme / psychische problematiek / hoogbegaafdheid (83 procent van de respondenten geeft aan dat dit regelmatig, vaak of altijd een oorzaak is van vrijstellingen 5 onder a) en fysieke/lichamelijke problematiek (62% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak). Dit sluit (logischerwijs) aan op de Leerplichtwet, waarin staat omschreven dat beroep kan worden gedaan op een vrijstelling 5 onder a wanneer het kind 'op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school/instelling te worden toegelaten'.
- Veel minder genoemd als oorzaak, maar wel het meest na internaliserende en fysieke problematiek, is volgens gemeenten dat het onderwijs niet voldoende aansluit op de behoefte van de leerling (38% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak). Ook hier wordt nadrukkelijker (dan door de scholen) de rol van het onderwijs(systeem) genoemd als factor van betekenis. Ook uit de gesprekken, die zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek, kwam naar voren dat onder de vrijstellingen 5 onder a ook kinderen/jongeren zitten die deze vrijstelling hebben gekregen, omdat de school geen passend onderwijs kan bieden (in plaats van dat de jongere niet in staat is om onderwijs te volgen).

Vrijstellingen 5 onder b

Er kan beroep worden gedaan op een vrijstelling 5 onder b als ouders bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs in de buurt van hun woonplaats.

- Factoren die volgens gemeenten (onderliggend) een rol spelen bij kinderen met een vrijstelling 5 onder b zijn: 1) voorkeur voor thuisonderwijs (55% van de respondenten geeft aan dat dit regelmatig/vaak/bijna altijd een oorzaak is van vrijstellingen 5 onder b), 2) ouders rekenen zich tot 'autonomen'/'soevereinen' (38% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak) en 3) tegenwerking ouders in realiseren/hervatten schoolgang en onderwijs sluit niet voldoende aan op behoefte leerling (24% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak).
- In relatie tot de factor 'autonomen/soevereinen'; ook in de interviews (zie ook tussenrapportage) spreken enkele betrokkenen over een toename van mensen die zich 'autonoom' of 'soeverein' noemen. Het zou volgens de in het onderzoek gesproken betrokkenen leiden tot meer vrijstellingen op grond van artikel 5 onder b van de Leerplichtwet.⁶⁰
- Individuele (kindgebonden) factoren en externe factoren (zoals wachtlijsten) spelen volgens gemeenten nauwelijks een rol bij kinderen met een vrijstelling 5 onder b (minder dan 10% regelmatig/vaak/bijna altijd oorzaak). Het gaat volgens de gemeenten met name om omgevingsfactoren – gerelateerd aan voorkeur/gedrag/houding ouders – in combinatie met dat het onderwijs niet voldoende aansluit op de behoefte van de leerling (onvoldoende differentiatie).

3.2.3 Visueel overzicht beeld scholen en gemeenten

In voorgaande tekst geschetste oorzaken, zoals genoemd door scholen en door gemeenten, worden weergegeven in het Figuur 3.2.

⁶⁰ En daarnaast ook tot meer kinderen die niet in de Basisregistratie Personen (BRP) geregistreerd staan. Zij blijven onzichtbaar.

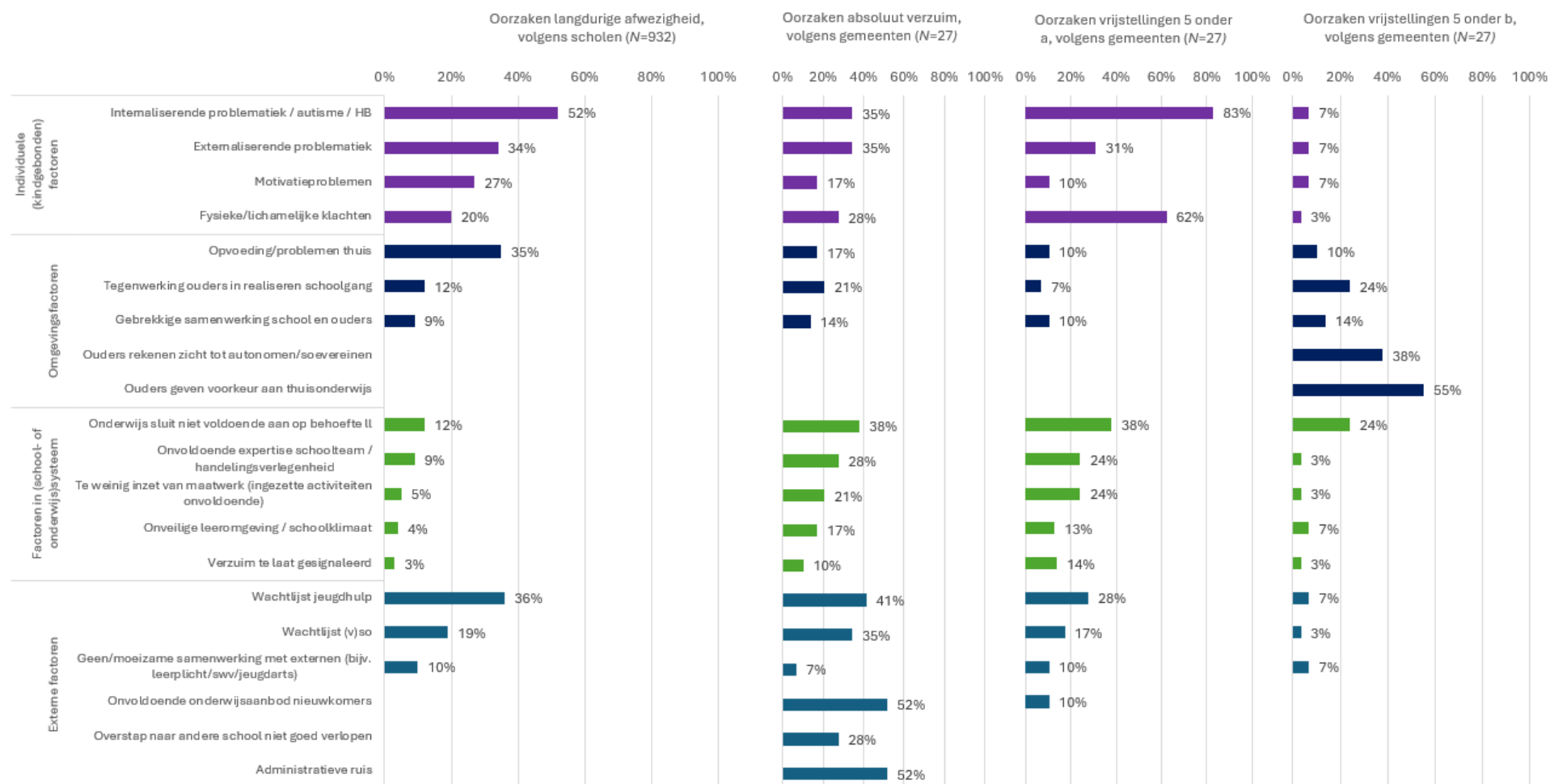
Hoewel scholen en gemeenten oorzaken hebben benoemd voor verschillende vormen van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs – scholen van langdurige afwezigheid en gemeenten van absoluut verzuim en vrijstellingen a/b – is duidelijk dat gemeenten (veel) vaker dan scholen ook school-/onderwijsgebonden factoren noemen als oorzaak van afwezigheid (dit geldt met name voor absoluut verzuim en vrijstellingen 5 onder a). Waar volgens de scholen school-/onderwijsgebonden factoren nauwelijks een rol van betekenis lijken te spelen in de oorzaken van langdurige afwezigheid, is in de antwoorden van gemeenten de combinatie tussen de schoolgebonden factoren en andere factoren duidelijker zichtbaar.

Het is belangrijk om de uitkomsten over oorzaken te relateren aan bevindingen over de *omgang* met afwezigheid. Informatie over de omgang met aanwezigheid/-afwezigheid plaatst het beeld over de oorzaken in breder perspectief en maakt het mogelijk een inschatting te maken van de nauwkeurigheid van de door scholen gegeven informatie over oorzaken.

Figuur 3.2 – Oorzaken van langdurige afwezigheid, absoluut verzuim en vrijstellingen volgens scholen en gemeenten

Percentage scholen en gemeenten dat genoemde reden regelmatig, vaak of bijna altijd als oorzaak ziet van langdurige afwezigheid/absoluut verzuim/vrijstellingen.

Leesvoorbeeld: 52% van de scholen geeft aan dat internaliserende problematiek regelmatig (40-60% van de leerlingen), vaak (60-80% van de leerlingen) of bijna altijd (80-100% van de leerlingen) de oorzaak is van langdurige afwezigheid / absoluut verzuim / vrijstelling.



Aandachtspunten:

- Veelal niet één enkele oorzaak aan te wijzen, maar een samenspel van factoren.
- Verschillende partijen (scholen, gemeenten) benoemen wisselende primaire oorzaken, afhankelijk van hun perspectief.

3.3 Omgang met schoolaanwezigheid/-afwezigheid

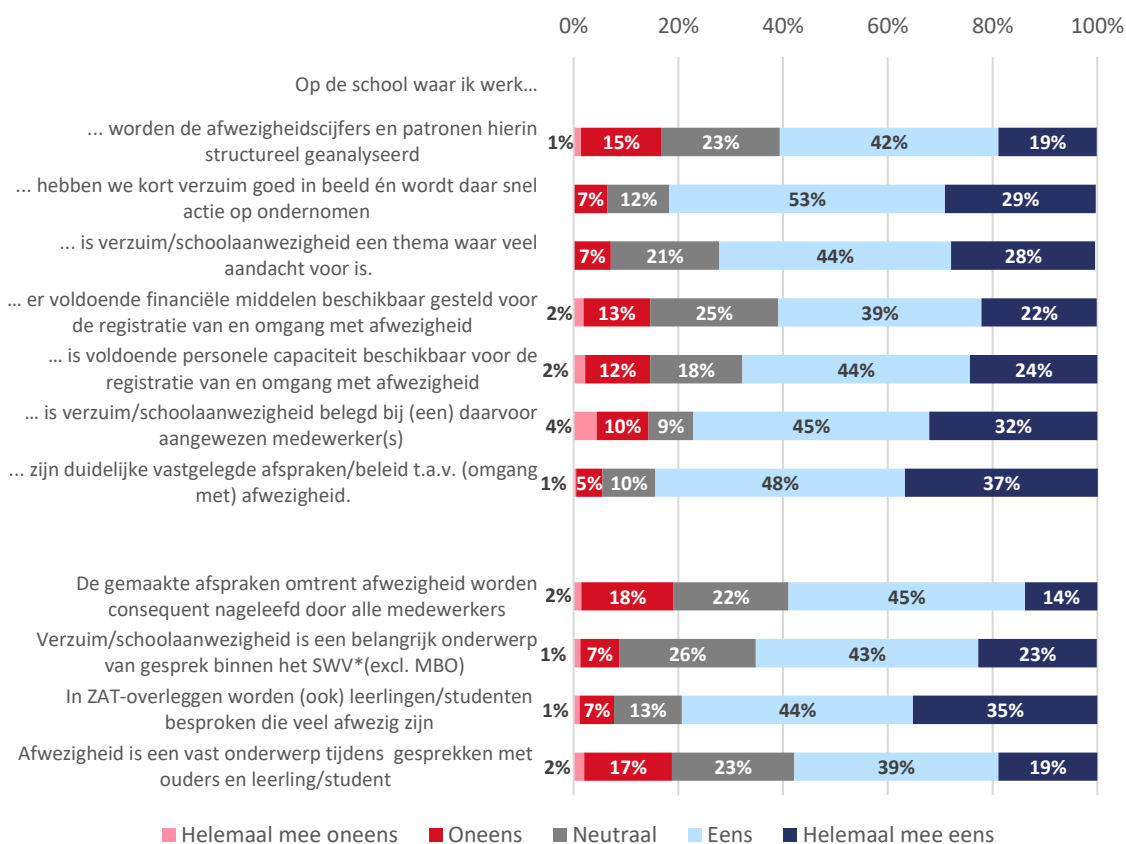
Om een beeld te kunnen geven van de nauwkeurigheid van de door scholen gegeven informatie over oorzaken zijn in de vragenlijst onder scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden vragen gesteld over het zicht op, het beleid rondom en de omgang met afwezigheid binnen de scholen / het samenwerkingsverband. De aanname is dat op een school waar (relatief) weinig aandacht is voor afwezigheid van leerlingen ook minder goed zicht zal zijn op de oorzaken van afwezigheid dan op een school waar afwezigheid een belangrijk thema is. Daarmee kan een inschatting worden gemaakt in hoeverre de *genoemde* oorzaken een betrouwbaar inzicht geven in de *feitelijke* oorzaken van afwezigheid.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de omgang met schoolaanwezigheid/-afwezigheid op *het niveau van de scholen*; zoals gezien door de scholen zelf, de gemeenten en de samenwerkingsverbanden. Daarna gaan we in op het beleid rondom en de aandacht voor afwezigheid op *het niveau van het samenwerkingsverband*; het gaat dan over het handelen van het samenwerkingsverband ten aanzien van afwezigheid.

3.3.1 Omgang met schoolaanwezigheid/-afwezigheid: niveau scholen

Aan de **scholen** in het po, vo, (v)so en mbo zijn stellingen voorgelegd die zicht bieden op de aandacht voor, het beleid rondom, de aanpak van en omgang met afwezigheid op schoolniveau. Het volgende figuur geeft een overzicht.

Figuur 3.3 – Omgang met afwezigheid volgens po, vo, (v)so en mbo (onderwijs totaal)*



* Antwoordcategorie 'weet niet' is niet gepresenteerd. Percentages zijn herberekend naar 100%.

Kijkend naar Figuur 3.3 valt op dat de respondenten uit het onderwijs over het algemeen behoorlijk positief zijn over de aandacht voor en omgang met afwezigheid in hun school. Het meest positief zijn de respondenten over *de afspraken / het beleid ten aanzien van (de omgang met) afwezigheid*: 85 procent van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat er op school duidelijk vastgelegde afspraken zijn en/of beleid is ten aanzien van (de omgang met) afwezigheid. Ruim driekwart van de respondenten is het eveneens (helemaal) eens met de stelling dat de school kort verzuim goed in beeld heeft en dat daar snel actie op wordt ondernomen (81%), dat in ZAT-overleggen (ook) leerlingen/studenten worden besproken die veel afwezig zijn (79%) en dat verzuim/schoolaanwezigheid is belegd bij (een) daarvoor aangewezen medewerker(s) (77%). Het minst positief zijn de respondenten over de consequente naleving van gemaakte afspraken en beleid door alle medewerkers op school (59% [helemaal] eens) en over afwezigheid als vast onderwerp tijdens 10-minuten-/voortgangsgesprekken met ouders en leerling/student (58% [helemaal] eens).

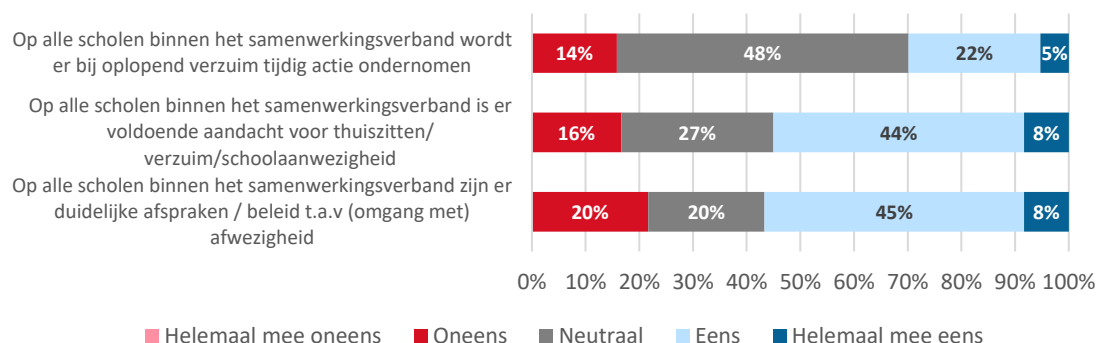
Enkele opvallende en significante verschillen tussen schooltype (vo) zijn:

- Respondenten uit po en vo geven vaker dan respondenten uit het mbo aan dat 'op de school waar zij werken het kort verzuim goed in beeld is én dat daar snel actie op ondernomen wordt' (po 86% [helemaal] eens, vo 81% [helemaal] eens versus mbo 66% [helemaal] eens);
- Respondenten uit vo en mbo geven vaker dan respondenten uit po aan dat 'op de school waar zij werken verzuim/schoolaanwezigheid een thema is waar veel aandacht voor is' (vo 81% [helemaal] eens, mbo 82% [helemaal] eens versus po 61% [helemaal] eens);
- Respondenten uit po geven vaker dan respondenten uit vo en mbo aan dat 'de gemaakte afspraken en beleid omtrent afwezigheid consequent nageleefd worden door alle medewerkers op de school' (po 75% [helemaal] eens versus vo 47% [helemaal] eens en mbo 33% [helemaal] eens).

Ook de **samenwerkingsverbanden** po en vo zijn bevraagd over het beeld dat zij hebben over de omgang met en het beleid ten aanzien van afwezigheid op de bij hen aangesloten scholen. Figuur 3.4 laat een verdeeld beeld zien. Iets meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden vindt dat er op *alle* scholen binnen het samenwerkingsverband voldoende aandacht is voor thuiszitten / verzuim / schoolaanwezigheid en dat er op *alle* scholen binnen het samenwerkingsverband duidelijke afspraken / beleid zijn ten aanzien van (de omgang met) afwezigheid. Tegelijkertijd vindt dus ook de helft van de samenwerkingsverbanden dat dit nog niet het geval is, en nog niet alle scholen hier voldoende aandacht voor of afspraken over hebben. In de vo-samenwerkingsverbanden geeft men twee keer zo vaak aan dat er duidelijk beleid is (70%) als in de po-samenwerkingsverbanden (38%).

Minder positief zijn de samenwerkingsverbanden over het tijdig actie ondernemen van de scholen bij oplopend verzuim; (slechts) ruim een kwart van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat er op alle scholen binnen het samenwerkingsverband tijdig actie wordt ondernomen bij oplopend verzuim. Duidelijk is dat de samenwerkingsverbanden kritischer zijn over de omgang van scholen met afwezigheid dan de scholen zelf.

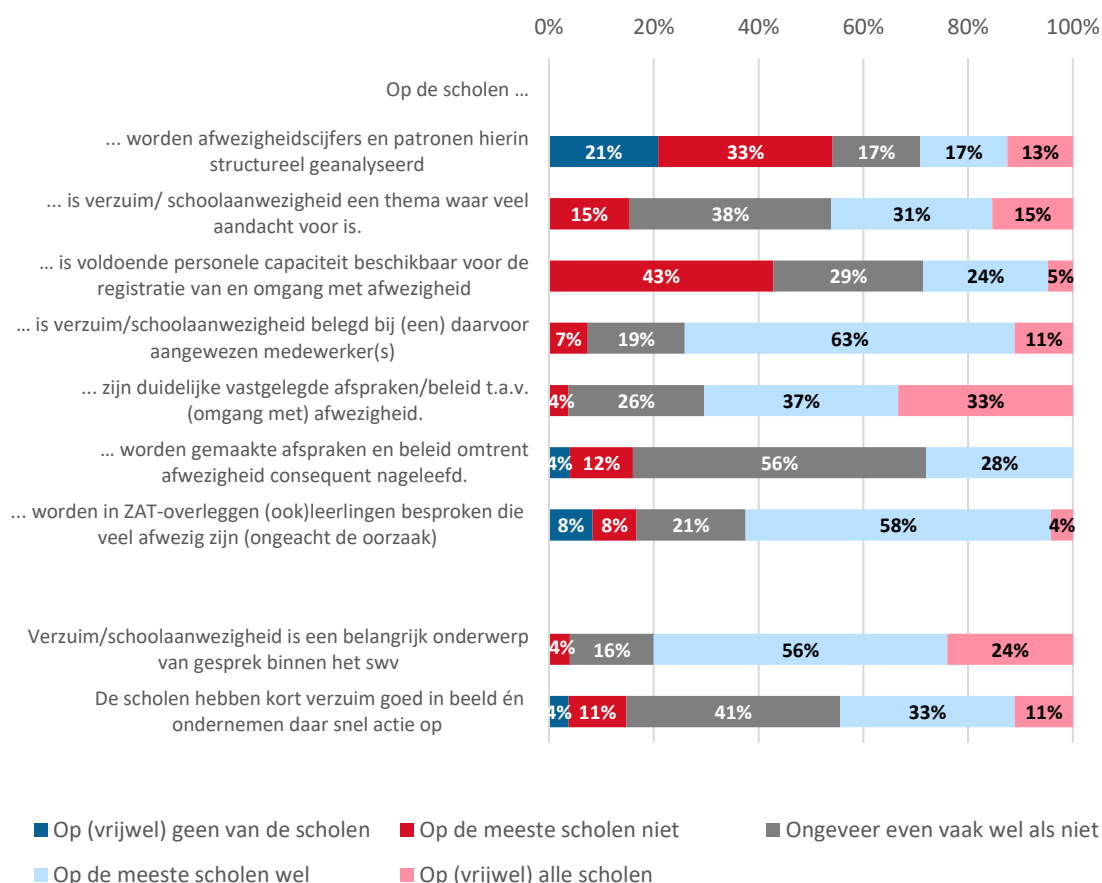
*Figuur 3.4 – Omgang met afwezigheid scholen volgens samenwerkingsverbanden**



* Antwoordcategorie 'weet niet' is niet gepresenteerd. Percentages zijn herberekend naar 100%.

Net als aan de samenwerkingsverbanden is ook aan de **gemeenten** (Leerplicht) gevraagd hoe zij aankijken tegen de uitvoering van het verzuim-/afwezigheidsbeleid door scholen; wat is hun beeld over hoe scholen – in de gemeente(n) waarvoor zij werkzaam zijn – omgaan met schoolafwezigheid. Hiernavolgend figuur (Figuur 3.5) biedt een overzicht.

*Figuur 3.5 – Omgang met afwezigheid scholen volgens gemeenten/leerplichtambtenaren (N=28)**



* Antwoordcategorie 'weet niet' is niet gepresenteerd. Percentages zijn herberekend naar 100%.

Circa driekwart van de gemeenten geeft aan dat op de meeste tot (vrijwel) alle scholen verzuim/schoolaanwezigheid is belegd bij (een) daarvoor aangewezen medewerker(s), dat er duidelijke vastgelegde afspraken zijn en/of beleid is ten aanzien van (de omgang met) afwezigheid en dat verzuim/schoolaanwezigheid een belangrijk onderwerp van gesprek is binnen het samenwerkingsverband passend onderwijs. Minder positief zijn gemeenten over de aandacht voor het thema verzuim op niveau van de scholen, het aandeel scholen dat afwezigheidscijfers en patronen hierin structureel analyseert, over de personele capaciteit die beschikbaar is voor de registratie van en omgang met afwezigheid, maar ook over de consequente naleving van gemaakte afspraken en beleid en over het in beeld hebben van kort verzuim plus de snelheid van de actie daarop.

Overall

Kijkend naar (de overeenkomsten en verschillen in) het beeld van scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten over de aandacht voor en de omgang met afwezigheid valt op dat samenwerkingsverbanden en gemeenten (veel) kritischer zijn dan scholen zelf over de aandacht voor en omgang met afwezigheid op de scholen (ditzelfde beeld zagen we waar het ging over de mate waarin scholen verzuim consequent registreren, zie paragraaf 2.3). Met name over de *uitvoering en naleving van afspraken en beleid* zijn zij kritischer: registratie en analyse van afwezigheidscijfers, tijdig actie ondernemen en naleving van afspraken zijn zaken die volgens gemeenten en samenwerkingsverbanden nog (lang) niet op alle scholen goed gaan. Ook uit eerder onderzoek naar ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in po, vo en (v)so⁶¹ komt het verschil in perspectief/mening tussen scholen enerzijds en (keten)partners anderzijds naar voren en werd al geconstateerd dat het vastleggen van duidelijke afspraken en beleid ten aanzien van afwezigheid niet per definitie leidt tot een consequente naleving. De verantwoordelijkheden binnen de school zijn niet altijd bij iedereen bekend, duidelijk en/of expliciet belegd en daarnaast reageert men niet altijd snel en juist op afwezigheid als verantwoordelijkheden wél expliciet zijn belegd.

3.3.2 Omgang met schoolaanwezigheid/-afwezigheid: niveau samenwerkingsverbanden

Hiervoor is ingegaan op de omgang met aanwezigheid/-afwezigheid op *het niveau van de scholen*; zoals gezien door de scholen zelf, de gemeenten en de samenwerkingsverbanden. In deze paragraaf gaan we in op het beleid rondom en de aandacht voor afwezigheid op *het niveau van het samenwerkingsverband*; het gaat dan over het handelen van het samenwerkingsverband zelf ten aanzien van afwezigheid.

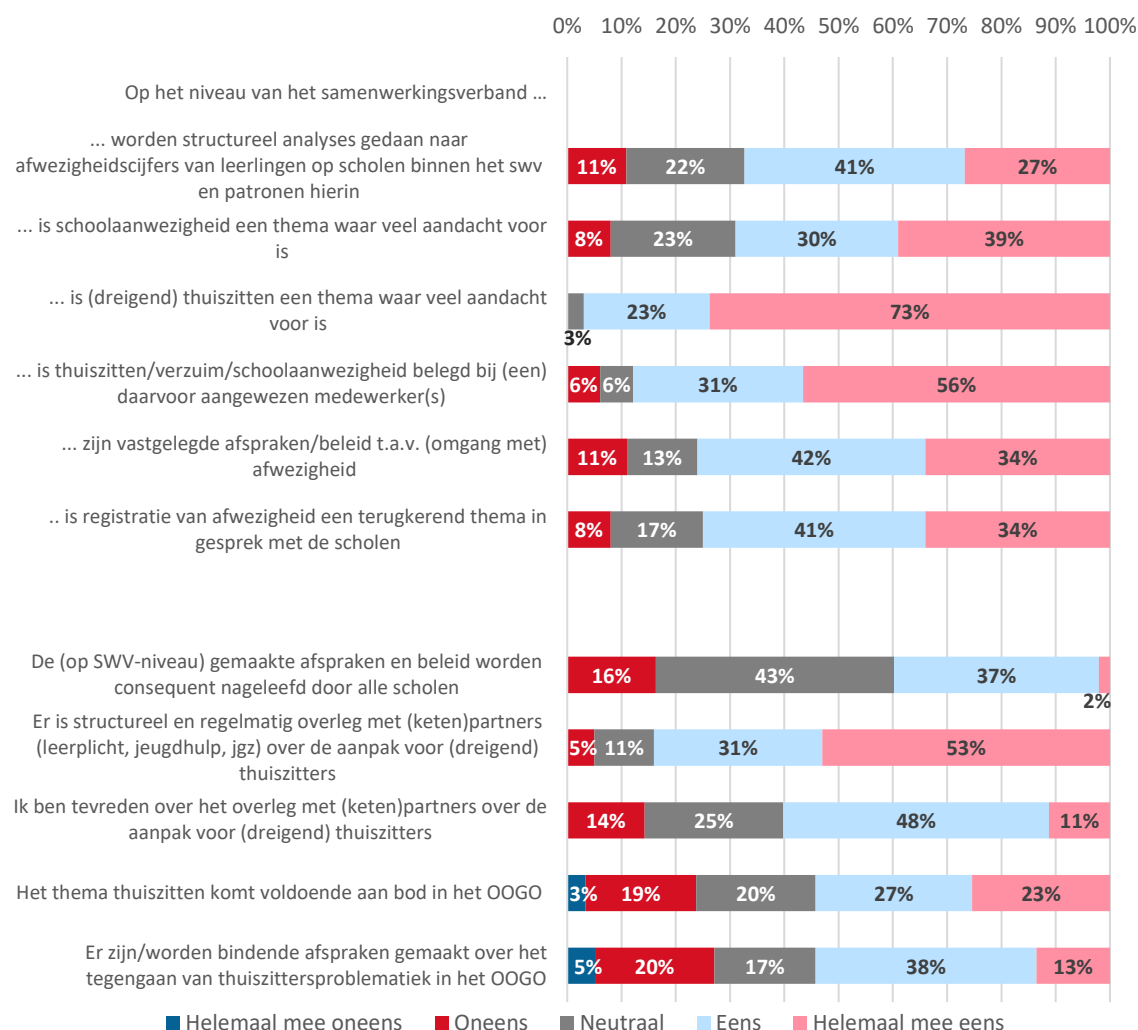
Aandacht en beleid schoolafwezigheid en thuiszitten op niveau samenwerkingsverbanden

Aan de samenwerkingsverbanden po en vo zijn stellingen voorgelegd die zicht bieden op de aandacht voor en het beleid rondom afwezigheid en thuiszitten op het niveau van het samenwerkingsverband. Figuur 3.5 geeft een overzicht.

61 In het betreffende onderzoek kwam naar voren dat vertegenwoordigers van het onderwijs over het algemeen tevreden zijn over hun verzuimaanpak en over de uitvoering van de verschillende onderdelen van deze aanpak in de praktijk (signalering en registratie, melding en opvolging, nazorg en monitoring, communicatie met ouders/leerlingen). Leerplichtambtenaren en jeugdartsen zijn, in vergelijking met de vertegenwoordigers van de scholen, aanmerkelijk minder positief over de verzuimaanpak van scholen.

Bron: Roelofs, M., Kennis, R., Beurskens, K. & Eimers, T. (2021). *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek in primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

Figuur 3.6 – Omgang met schoolaanwezigheid op het niveau van samenwerkingsverbanden



Bijna alle samenwerkingsverbanden geven aan dat (dreigend) thuiszitten een thema is waar veel aandacht voor is op het niveau van het samenwerkingsverband. Andere aspecten waar minstens driekwart van de samenwerkingsverbanden positief over is:

- Thuiszitten/verzuim/schoolaanwezigheid is belegd bij (een) daarvoor aangewezen medewerker(s) (87% [helemaal] eens);
- Er is structureel en regelmatig overleg met (keten)partners (Leerplicht, jeugdhulp, jgz) over de aanpak voor (dreigend) thuiszitters (84% [helemaal] eens);
- Er zijn vastgelegde afspraken/beleid t.a.v. (omgang met) afwezigheid (76% [helemaal] eens);
- Registratie van afwezigheid is een terugkerend thema in gesprek met de scholen (75% [helemaal] eens).

Hoewel het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden hier positief over is, is er dus ook een kleinere groep van samenwerkingsverbanden waar deze zaken nog niet of niet voldoende zijn ingericht.

De aspecten waar de meeste samenwerkingsverbanden negatief over zijn, richten zich met name op het 'Op Overeenstemming Gerichte Overleg' (OOGO) in relatie tot thuiszitten. Circa een kwart van de samenwerkingsverbanden vindt dat het thema thuiszitten onvoldoende aan bod komt in het OOGO en geeft aan dat er in het OOGO geen/onvoldoende bindende afspraken worden gemaakt over het tegengaan van thuiszittersproblematiek (circa de helft van de samenwerkingsverbanden is wel positief op deze punten). Ook laat het figuur zien dat veel samenwerkingsverbanden niet duidelijk kunnen aangeven of de op het niveau van het samenwerkingsverbanden gemaakte afspraken en beleid omtrent afwezigheid *consequent* worden nageleefd door alle scholen: 39 procent van de samenwerkingsverbanden is het er (helemaal) mee eens dat dit het geval is, maar 43 procent is 'neutraal'.

Ondersteuning van scholen door samenwerkingsverbanden in aanpak schoolverzuim

Aan de samenwerkingsverbanden po en vo is gevraagd op welke manieren zij (in schooljaar 2023-2024) scholen ondersteunden bij de aanpak van schoolverzuim. De meeste samenwerkingsverbanden bieden expertise om mee te denken over een passende aanpak van (dreigend) thuiszitters (86%) en/of organiseren kennis- en informatie-uitwisseling tussen scholen uit het samenwerkingsverband (67%). Minder samenwerkingsverbanden geven aan decentrale thuiszittersinitiatieven (bv. op school- bestuurs- of wijkniveau) te financieren (33%) en/of een centrale thuiszittersvoorziening te hebben (27%). Duidelijk is wel dat samenwerkingsverbanden vo significant vaker een centrale thuiszittersvoorziening hebben dan samenwerkingsverbanden po (43% vo, 12% po).

In de vragenlijst noemen de samenwerkingsverbanden de kernpunten in het beleid omtrent schoolaanwezigheid. Circa de helft tot bijna twee derde van de samenwerkingsverbanden noemt registratie en/of monitoring (61%) en samenwerking/contact tussen ketenpartners (53%) als kernpunten in hun beleid. Tabel 3.1 geeft weer wat de meest genoemde kernpunten in het beleid zijn (inclusief omschrijving, voorbeeld/citaat en de frequentie).

Tabel 3.1 – Kernpunten in beleid samenwerkingsverbanden omtrent schoolafwezigheid

Categorie	Omschrijving	Voorbeeld beleidspunt	Frequentie
Registratie en/of monitoring	Registreren en analyseren van afwezigheidsdata, inzichtelijk maken van (dreigende) thuiszitters (op de scholen) binnen het samenwerkingsverband	"Dreigende thuiszitters goed in beeld en een structurele goede monitoring door het samenwerkingsverband"	61%
Integraliteit / Contact tussen ketenpartners	Samenwerking tussen gemeenten, SWV, schoolbesturen, en scholen	"Inzet op goede samenwerking met ketenpartners" "M@ZL aanpak"	53%
Aanbod voor leerlingen	Aanbod voor (dreigend) thuiszitters, evt. in combinatie met zorg	"Inzet trajectklassen", "OZA", "Bovenschoolse voorziening"	28%
Preventie thuiszitten	Het voorkomen van thuiszitters, bevorderen vroegtijdige signalering en preventief handelen op/door scholen	"Vroegtijdig signaleren van zorgwekkend verzuim"	27%
Sturing	Welke partij verantwoordelijkheid heeft	"Sturen op uitvoering zorgplicht"	20%
Focus op aanwezigheid	Omslag van verzuimgericht naar schoolaanwezigheid	"Stimuleren schoolaanwezigheid", "Verschuiving van reageren op afwezigheid naar werken aan aanwezigheid"	14%

3.4 Samenvatting en reflectie

Categorisering oorzaken vanuit de literatuur

- Vanuit de literatuur worden oorzaken of risicofactoren, van thuiszitten onderverdeeld in drie niveaus: (1) individuele (kindgebonden) factoren (o.a. psychische problematiek, ziekte of lichamelijke klachten), (2) factoren in de directe omgeving van het kind (zoals de thuissituatie, rol ouders) en (3) factoren in het (school)systeem (o.a. verzuimbeleid, klassengrootte, schoolklimaat, gebrek aan flexibiliteit, maatwerk en differentiatie). Vanuit de interviews zijn hier externe factoren (o.a. wachtlijsten in speciaal onderwijs en jeugdzorg) aan toegevoegd.
- In praktijk spelen vaak meerdere oorzaken een rol in het ontstaan van thuiszitten en is er sprake van een *wisselwerking* tussen verschillende factoren. De beoordeling van de oorzaak van het thuiszitten is (sterk) afhankelijk van de partij aan wie dit wordt gevraagd.

Oorzaken volgens scholen (vragenlijst)

- Individuele factoren worden door scholen het meest genoemd als oorzaak van langdurige afwezigheid en thuiszitten (internaliserende problematiek / autisme / hoogbegaafdheid vaker dan externaliserende problematiek, motivatieproblemen en fysieke/lichamelijke klachten). Factoren gerelateerd aan het (school)systeem worden veel minder genoemd.
- Scholen noemen vooral oorzaken buiten de invloedssfeer van school en het onderwijs. Dit leidt waarschijnlijk tot een oververtegenwoordiging van (met name) individuele factoren als oorzaak van langdurige afwezigheid. Slechts een klein deel van de scholen noemt naast individuele factoren óók/gelijktijdig (school-/onderwijs-) systeemfactoren als oorzaak van thuiszitten. Het laat zien dat scholen hun eigen handelen (of niet-handelen) slechts heel beperkt zien als factor in thuiszitten.

Oorzaken volgens gemeenten (vragenlijst)

- *Oorzaken absoluut verzuim.* Meest genoemde oorzaken zijn onvoldoende onderwijsaanbod voor nieuwkomers en administratieve ruis. Andere veel genoemde oorzaken zijn wachtlijsten (jeugd)hulp, onderwijs sluit niet voldoende aan op behoefte leerling (onvoldoende differentiatie), wachtlijsten (v)so, internaliserende en externaliserende problematiek.
- *Oorzaken vrijstellingen 5 onder a.* Meest genoemd als factoren/oorzaken die een rol spelen bij kinderen met een vrijstelling 5 onder a zijn internaliserende problematiek / autisme / psychische problematiek / hoogbegaafdheid en fysieke/lichamelijke problematiek. Veel minder genoemd als oorzaak, maar wel het meest na internaliserende en fysieke problematiek, is volgens gemeenten dat het onderwijs niet voldoende aansluit op de behoefte van de leerling.
- *Oorzaken vrijstellingen 5 onder b.* Meest genoemd als factoren die een rol spelen bij kinderen met een vrijstelling 5 onder b zijn: 1) voorkeur voor thuisonderwijs, 2) ouders rekenen zich tot 'autonomen'/'soevereinen' en 3) tegenwerking ouders in realiseren/hervatten schoolgang en onderwijs sluit niet voldoende aan op behoefte leerling. Individuele (kindgebonden) factoren en externe factoren (zoals wachtlijsten) spelen volgens gemeenten nauwelijks een rol. Het gaat vooral om omgevingsfactoren – gerelateerd aan voorkeur/gedrag/houding ouders – in combinatie met dat het onderwijs niet voldoende aansluit op de behoefte van de leerling.

Overall beeld scholen en gemeenten

- Gemeenten noemen (veel) vaker dan scholen ook school-/onderwijsgebonden factoren als oorzaak van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs (dit geldt met name voor absoluut verzuim en vrijstellingen 5a). Dit versterkt het beeld dat scholen door hen beïnvloedbare oorzaken onderschatten als reden voor langdurig verzuim en thuiszitten. Waar volgens de scholen school-/onderwijsgebonden factoren nauwelijks een rol van betekenis lijken te spelen in de oorzaken van langdurige afwezigheid, is in de antwoorden van gemeenten de combinatie tussen de schoolgebonden factoren en andere factoren duidelijker zichtbaar.

Omgang met schoolaanwezigheid/-afwezigheid

- Uitkomsten t.a.v. de omgang met aanwezigheid/-afwezigheid door scholen plaatst het beeld over de oorzaken in breder perspectief en maakt het mogelijk een inschatting te maken van de nauwkeurigheid van de door scholen gegeven informatie over oorzaken.
- Scholen zijn over het algemeen positief over de aandacht voor en omgang met afwezigheid in hun school. Samenwerkingsverbanden po en vo en gemeenten zijn echter (veel) kritischer over de aandacht voor en omgang met afwezigheid op de scholen.
- De uitkomsten dwingen op zijn minst tot voorzichtigheid bij het bekijken en beoordelen van de door scholen genoemde oorzaken van afwezigheid. Dat heeft te maken (1) met de subjectiviteit van door scholen genoemde oorzaken (perspectief school), (2) met het niet altijd / op alle scholen consequent en/of volledig registreren van oorzaken (zoals uit eerder onderzoek naar voren kwam), maar ook (3) met de bevinding van onderhavig onderzoek dat met name samenwerkingsverbanden en gemeenten kritisch zijn over de aandacht voor en omgang met afwezigheid op scholen. Op scholen waar (relatief) weinig aandacht is voor afwezigheid van leerlingen zal logischerwijs ook minder goed zicht zijn op de oorzaken van afwezigheid dan op een school waar afwezigheid een belangrijk thema is.

4 Naar een bredere definitie en blik op afwezigheid

In voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de aard en omvang van kinderen en jongeren die niet het volledige onderwijsprogramma (kunnen) volgen en op de oorzaken van langdurige afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs. Andere onderzoeksvragen die centraal staan in dit onderzoek richten zich op een nieuwe definitie van 'thuiszitters' en op de consequenties hiervan voor onder andere de registratie en leerplichttelling (ook in relatie tot het wetsvoorstel terugdringen verzuim). In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in.

4.1 Aanpassing definitie

Met de definitie van thuiszitters, of zoals eerdergenoemd *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen*, wordt gedoeld op de afbakening van deze groep: wie tel je wel en niet mee? In het onderzoek is gevraagd naar of en hoe de definitie uitgebreid zou moeten worden. De uitkomsten van de interviews, vragenlijsten en reflectiebijeenkomst maken duidelijk dat (1) de huidige definitie van thuiszitten een eenzijdig beeld geeft, omdat die beperkt is tot *ongeoorloofd* schoolverzuim (absoluut of langdurig relatief verzuim). Een grote groep jongeren die langdurig geen tot weinig onderwijs volgt, blijft daardoor buiten beeld. (2) In de huidige definitie ook jongeren tot 'thuiszitters' worden gerekend die dat niet zijn (m.n. ten aanzien van absoluut verzuim; veelal heeft dit te maken met administratieve processen).

Aanpassing van de definitie wordt zowel wenselijk als noodzakelijk geacht. Echter, over welke categorieën 'thuiszittende' jongeren meegenomen moeten worden in deze definitie bestaat geen eenduidigheid. De *interviews* wijzen op twijfel en discussie ten aanzien van de mee te nemen categorieën thuiszittende jongeren (in de tussenrapportage van dit onderzoek is hier uitgebreid op ingegaan). Sommige categorieën afwezige kinderen/jongeren moeten volgens bijna alle geïnterviewden onderdeel zijn van de definitie, maar hierbij worden wel 'haken en ogen' genoemd. Over andere categorieën afwezige kinderen/jongeren verschillen de meningen en er zijn ook categorieën afwezige kinderen/jongeren waarbij geïnterviewden zelf twijfelen of en in hoeverre je deze mee zou moeten nemen in de definitie. Ook de uitkomsten van de *vragenlijst* onder scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden brengen geen eenduidigheid. Meer dan 80 procent van de gemeenten en samenwerkingsverbanden is bijvoorbeeld van mening dat langdurig geoorloofde afwezigheid onder de definitie zou moeten vallen, echter veel minder scholen (50%) zijn het hiermee eens. Over andere categorieën (zoals alle structurele afwezigheid van minstens 50 procent, vrijstelling van de inschrijfplicht 5 onder a en vrijstelling van de inschrijfplicht 5 onder b) is (nog) minder overeenstemming en eenduidigheid. In de *reflectiebijeenkomst* was de afbakening van de definitie een belangrijk onderwerp van gesprek, maar ook daar was veel discussie en werd gewezen op zowel argumenten vóór als tegen het meenemen van bepaalde categorieën afwezige kinderen/jongeren. Zo waren er bijvoorbeeld bij sommige betrokkenen twijfels over het meenemen van jongeren met een vrijstelling, omdat voor deze jongeren andere oplossingen nodig zijn dan voor jongeren die wel bij een school staan ingeschreven maar langdurig/veelvuldig afwezig zijn.

De complexiteit van het onderwerp en verschillende belangen maken het moeilijk om tot een nieuwe, breed gedragen definitie van 'thuiszitters' te komen. Het onderzoek maakt echter wél

duidelijk dat er onder de betrokkenen grote overeenstemming is over één punt: alle verschillende subgroepen/categorieën afwezige jongeren *moeten in beeld zijn*, met als doel om een oplossing te kunnen bieden die aansluit bij de behoefte van de jongeren. Bovendien komt nadrukkelijk naar voren dat de verschillende categorieën afwezige jongeren 'niet op één hoop gegooid moeten worden', omdat eventuele in te zetten acties en verantwoordelijkheden verschillen per categorie/subgroep. Dit pleit ervoor om in de toekomst de groep *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma kunnen volgen*, als 'paraplubegrip' te hanteren, zonder over één totaalcijfer te spreken. Op die manier breng je de groep in beeld, zonder oog te verliezen voor de (grote) diversiteit in de groep afwezige jongeren.

Een kanttekening bij dit paraplubegrip, is dat het een omschrijving is en geen handzame term. Dit brengt het risico met zich mee dat betrokkenen toch terug (blijven) vallen op de term thuiszitters – ondanks de bezwaren die er zijn bij deze term. Om tegemoet te komen aan de behoefte aan een korte, bruikbare term, zou nagedacht kunnen worden over een term als *onderwijsmissers*. Hoewel deze term niet direct (1-op-1) uit het onderzoek naar voren komt, is het wel een term die aansluit bij het perspectief op en de beweging naar schoolaanwezigheid en recht op onderwijs. Onderwijsmissers verwijst hierbij zowel naar dat het kind onderwijs mist als naar dat het onderwijs het kind mist ('je wordt gemist').

4.2 Naar een bredere definitie

Onderliggend aan de parapluomschrijving *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma kunnen volgen* dienen diverse subgroepen – onderliggende categorieën – onderscheiden te worden. Denk aan:

- Absoluut verzuim
- Vrijstellingen van de inschrijfplicht 5 onder a
- Vrijstellingen van de inschrijfplicht 5 onder b
- Kinderen/jongeren die wel bij een school staan ingeschreven, maar (langdurig/veelvuldig) niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen (inclusief leerlingen met afwijking onderwijstijd en afwezigheid binnen dat kader⁶²)

In relatie tot laatstgenoemde categorie – kinderen jongeren die wel bij een school staan ingeschreven, maar niet het volledige onderwijsprogramma volgen – wordt in de huidige registratie (en aanpak) van schoolafwezigheid onderscheid gemaakt tussen (langdurig) ongeoorloofde afwezigheid en geoorloofde afwezigheid. De reden/oorzaak (geoorloofd/ongeoorloofd) en aaneengesloten periode van afwezigheid staan centraal. Op termijn zou het *onderscheid ongeoorloofd-geoorloofd* en het feit dat de afwezigheid *aaneengesloten* moet zijn, losgelaten moeten worden. De volgende argumenten spelen een rol:

- De meerwaarde van het maken van het onderscheid tussen geoorloofde en ongeoorloofde afwezigheid wordt betwist. Dat kwam in zowel de deskresearch als uit de interviews naar voren. Juist de optelsom en combinatie van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim is relevant en alle verzuim kan wijzen op onderliggende problematiek en een signaal en voorspeller zijn voor een situatie die zich verergerd (o.a. van Sleeuwen & Heyne, 2019; Roelofs et al., 2021).

62 Belangrijk is om dit type 'afwezigheid' als aparte categorie zichtbaar te maken (dus bij welke kinderen/jongeren is sprake van een afwijking onderwijs, maar ook de afwezigheid binnen dit kader anders te berekenen: het individuele rooster van leerlingen/studenten is de basis voor de registratie van aan-/afwezigheid, bij afwijking onderwijstijd is de 100 procent aanwezigheid gebaseerd op minder onderwijstijd).

Bovendien is een ziekmelding in sommige gevallen ‘verkap’t ongeoorloofde afwezigheid. *Afwezigheid ‘sec’* dient volgens betrokkenen als uitgangspunt genomen te worden; niet de oorzaak/reden; geoorloofd of ongeoorloofd. Benadrukt wordt echter dat het loslaten van het onderscheid geoorloofd-ongeorloofd niet betekent dat de oorzaak van de afwezigheid niet relevant is; de oorzaak geeft richting aan de oplossing (hoe te handelen en wie betrekken).

- Bovendien komt uit dit en ander onderzoek naar voren dat enkel het kijken naar een aaneengesloten periode van afwezigheid – zoals nu bij ‘thuiszitters’ wordt gekeken naar jongeren die langer dan vier weken aaneengesloten niet naar school gaan – leidt tot een onderschatting van de verzuimproblematiek (zie ook paragraaf 2.2.3). Als gevolg van onvolledige registratie, maar ook inhoudelijk: zoals hiervoor al aangehaald zijn juist combinaties en patronen relevant. Ook in onderhavig onderzoek wordt benoemd dat jongeren die bijv. meerdere periodes in een tijdsspanne van vier weken kort(er)durend afwezig zijn niet als ‘thuiszitter’ worden geteld, terwijl de stapeling van het verzuim (wel) reden is tot zorgen en om actie vraagt. De patronen van het verzuim zijn vooralsnog niet goed in beeld.

Dit pleit voor een andere manier van kijken, waarbij het uitgangspunt een *percentage afwezigheid over een bepaalde periode* is en *ongeacht of de afwezigheid geoorloofd of ongeoorloofd is*. In de interviews is gewezen op een ‘cruciale grens’ van 50 procent afwezigheid als grens voor ‘zorgelijke’ afwezigheid. Benoemd werd dat jongeren die structureel meer dan 50 procent van de (afgesproken) onderwijstijd missen – vanwege geoorloofde en/of ongeoorloofde redenen – tot een risicogroep behoren. Deze grens is primair gebaseerd op empirie. Er is geen Europees of wereldwijd breed gehanteerd percentage als indicator voor ernstig/zorgelijk schoolverzuim (zie kader). In hoofdstuk 2 is (op basis van de resultaten van de enquête onder scholen) de omvang van deze (structurele) afwezigheid van meer dan 50 procent afwezigheid ongeacht de reden in kaart gebracht. De grens van 50 procent zou gezien kunnen worden als ernstige vorm van afwezigheid, die je meetelt onder de parapluomschrijving van *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen*.

Tegelijkertijd is het belangrijk om niet blind te staren op een percentage van vijftig procent. Ook lagere afwezigheidspercentages of bepaalde patronen kunnen een signaal zijn voor oplopende, steeds ernstigere vormen van afwezigheid. Deze manier van denken sluit aan bij het Multi-Dimensional Multi-Tiered System of Support (MD-MTSS) raamwerk van Graczyk⁶³, waarmee wordt ingezet op zo vroeg mogelijk signaleren en op het voorkomen van langdurig verzuim. Het MD-MTSS model onderscheid drie niveaus van ondersteuning met bijbehorende aan-/afwezigheidspercentages (Goede schoolaanwezigheid: aanwezigheid >95%; Ontwikkeland schoolverzuim/risico op chronisch schoolverzuim: aanwezigheid 90-95%; Chronisch/ernstig schoolverzuim: aanwezigheid <90%). Elk niveau vraagt om een ander type interventies, waarbij andere functionarissen aan zet zijn.

63 Graczyk, J. A., (2022). Building on Attendance: An Implementation Guide for Multi-Dimensional Multi-Tiered Systems of Support. *Journal of School Health*, 92(8), 818-827.

Manier van kijken in andere landen

Heyne en collega's (2022)⁶⁴ hebben in een reviewstudie gegevens over schoolaanwezigheid en -afwezigheid in dertien landen onderzocht. De studie maakt duidelijk dat er internationaal én binnen landen grote variatie bestaat in de manier waarop schoolaanwezigheid en -afwezigheid worden gedefinieerd, geregistreerd, gerapporteerd en gebruikt. Deze verschillen hebben betrekking op:

- *De definitie van aanwezigheid, afwezigheid en zorgelijk verzuim*
Voorbeelden:
 - Japan: zorgelijk verzuim = 30 dagen per jaar ($\approx 15\%$ van het schooljaar),
 - Engeland: zorgelijk verzuim (persistent absence rate) = $\geq 10\%$ afwezigheid, ernstig verzuim (severe absence rate) = $\geq 50\%$ afwezigheid
 - Chili: werkt juist met categorieën aanwezigheid: hoog ($\leq 3\%$ afwezig), normaal (3–10%), herhaaldelijk (10–15%), ernstig ($> 15\%$),
 - Zweden: spreekt van "langdurige en herhaalde afwezigheid", zonder concrete grens.
- *De wijze van registratie (codes, tijdseenheden, uniformiteit)*
Voorbeelden:
 - Australië: landelijk systeem met codes; registratie in halve dagen, afwezigheid vanaf 2 uur telt mee,
 - VS: 16 exclusieve codes voor aan- en afwezigheid, landelijk vastgesteld,
 - Spanje: geen nationale standaard door decentralisatie; regio's hanteren eigen procedures,
 - Japan: geen duidelijke richtlijnen, interpretatie verschilt per school of regio.
- *De rapportageprocedures (wat wel/niet gemeld wordt en aan wie)*
Voorbeelden:
 - Engeland: dagelijks delen van leerlinggegevens via geautomatiseerde digitale systemen; zowel scholen als lokale autoriteiten krijgen via dit systeem (veilige) toegang tot leerlinggegevens en diverse rapportages, zodat verzuim vroegtijdig kan worden gesignaleerd en ondersteuning gericht kan worden ingezet.
 - Chili: landelijke verplichting tot rapportage van aanwezigheidscijfers, met onderscheid tussen categorieën.
 - Duitsland: rapportageafspraken verschillen per deelstaat.
- *De meldingsdrempels en verplichtingen*
Voorbeelden:
 - Denemarken: melding bij $\geq 15\%$ afwezigheid in 3 maanden.
 - Japan: melding bij ≥ 7 dagen ongeoorloofd verzuim.
 - Engeland: zie hierboven; dagelijks delen van leerlinggegevens via geautomatiseerde digitale systemen.
- *Het gebruik van de data (kennisopbouw, beleid, acties, evaluatie)*
Voorbeelden:
 - Australië & VS: data worden gebruikt om percentages aanwezigheid te berekenen en zorgelijk verzuim te classificeren
 - Chili: data worden gebruikt om leerlingen in aanwezigheidscategorieën te plaatsen (hoog, normaal, herhaaldelijk, ernstig).
 - Zweden: gebruik van data is beperkt, omdat duidelijke definities en registratieprocedures ontbreken.

4.3 Tijdelijke 'tussenweg'

Inhoudelijk zijn er goede redenen om het onderscheid geoorloofd-ongeorloofd en de focus op een aaneengesloten periode van afwezigheid los te laten en uit te gaan van een percentage afwezigheid over een bepaalde periode (ongeacht of dit geoorloofd of ongeoorloofd is). Echter, deze manier van kijken sluit vooralsnog niet aan bij de huidige werkwijze in de scholen, de categorieën van verzuim die bij DUO gemeld moeten worden en ook niet bij de maatregelen in het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim. Het wetsvoorstel expliciteert dat verzuim van leer- en kwalificatieplichtige leerlingen gecategoriseerd moet worden in geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. De manier van melden blijft bij ongeoorloofd verzuim hetzelfde (melden bij meer dan zestien uur in vier weken; melden bij minimaal vier weken aaneengesloten) en scholen kunnen een

64 De gegevens over Engeland zijn geactualiseerd op basis van de rapportage 'From Absence to Attendance. Steering Towards Proactive Laws and Policies to Promote Learning and Well-Being' (Heyne, 2025).

‘signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim’ geven bij zorgelijk ongeoorloofd verzuim onder de grens van zestien uur in vier weken. Gegevens over geoorloofd verzuim⁶⁵ worden enkel op geaggregeerd niveau verstrekt en het wetsvoorstel regelt geen grondslag voor een ‘signaal zorgelijk geoorloofd verzuim’ (bij DUO).

Omdat deze meer integrale manier van kijken naar afwezigheid nog niet aansluit bij de wijze van registreren en melden, lijkt het niet realistisch dat op korte termijn landelijke cijfers over de omvang van ‘structurele (zorgelijke)’ afwezigheid (>50%) beschikbaar kunnen komen.⁶⁶ We stellen daarom voor om op de kortere termijn de huidige categorisering van afwezigheid zoveel mogelijk te behouden en in beeld te brengen. Voor absoluut verzuim kunnen daarbij nog aanpassingen worden gedaan om de administratieve vervuiling gedeeltelijk te verminderen. Ingrado is samen met DUO een aantal gemeenten en softwareleveranciers aan het verkennen om in de leerplichttelling niet al het absoluut verzuim op te nemen maar het te beperken tot absoluut verzuim langer dan 4 weken en absoluut verzuim langer dan 3 maanden. Naar verwachting verdwijnt een (groot) deel van de administratieve ruis op die manier uit de telling.⁶⁷

De parapluomschrijving *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma kunnen volgen* omvat dan de volgende categorisering:

- Absoluut verzuim
- Vrijstellingen van de inschrijfplicht 5 onder a
- Vrijstellingen van de inschrijfplicht 5 onder b
- Langdurig ongeoorloofd verzuim (> 4 weken, > 3 maanden)
- Langdurig geoorloofd verzuim (> 4 weken, > 3 maanden)

De eerste vier categorieën zijn reeds opgenomen in de leerplichttelling. Deze categorieën dienen aangevuld te worden met het langdurig geoorloofd verzuim.

Parallel zou toegewerkt moeten worden naar cijfers waarin het onderscheid geoorloofd/ongeoorloofd en de voorwaarde van aaneengeslotenheid wordt loslaten.

65 In de Memorie van Toelichting (MvT) op het wetsvoorstel is niet toegelicht om welke gegevens over geoorloofd verzuim het precies gaat. Elders in de MvT wordt wel gesproken over langdurig geoorloofd als langer dan vier weken aaneengesloten, maar niet dit is niet expliciet uitgewerkt waar het gaat over het geaggregeerd delen van informatie over geoorloofd verzuim.

66 Het ministerie van OCW werkt in het kader van de Wet terugdringen verzuim aan een algemene maatregel van bestuur (AMvB) waarin de informatieverstrekking en -deling over geoorloofd en ongeoorloofd verzuim en absoluut verzuim wordt vastgelegd. Deze AMvB wordt nog ter internetconsultatie voorgelegd.

67 Onderzoek dat Leerplicht instelt na een melding van absoluut verzuim kost enige tijd. Door absoluut verzuim pas mee te tellen vanaf vier weken, is de verwachting dat de uitkomsten van het door Leerplicht ingestelde onderzoek – waaruit voor een deel van de leerlingen onterecht is aangemerkt als absoluut verzuimer – zorgen voor minder administratieve vervuiling in de aantallen absoluut verzuimers. Het gaat bijvoorbeeld om leerlingen die geëmigreerd zijn en waarbij de schooluitschrijving eerder in beeld is dan de uitschrijving uit het BRP. Een andere reden is bijvoorbeeld een foutief geadmistreerd uitstrooprofiel in het vso (leerlingen in het uitstrooprofiel vervolgonderwijs zijn wel leer/kwalificatieplichtig, leerlingen in het uitstrooprofiel dagbesteding en arbeidsmarktgericht niet). Bron: Ingrado (2024) *Meer zicht op verzuim: Duiding leerplichttelling 2022-2023*.

4.4 Toewerken naar een bredere definitie

Aanpassing van de definitie – van ‘thuiszitters’ naar kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen – heeft logischerwijs consequenties. Hieronder werken we deze nader uit.

Registratie en analyse aan-/afwezigheid op schoolniveau

Een goed beeld van de diverse groep *kinderen/jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* start bij een goede registratie van aan-/afwezigheid op de scholen. In onderhavig onderzoek komt naar voren dat het overgrote deel van de scholen positief is over de registratie van verschillende vormen van afwezigheid; echter gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn beduidend kritischer over de mate waarin scholen in hun gemeente of samenwerkingsverband verzuim consequent registreren.

In een onderzoek van KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut, dat het ministerie input moest bieden voor de nadere uitwerking van het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim⁶⁸, is een model opgenomen voor de registratie en categorisering van aan-/afwezigheid. Dit model omvat vijf basisprincipes die de grondslag vormen voor een goede en eenduidige registratie en categorisering van aan-/afwezigheid door scholen. Een van de basisprincipes is een nadere categorisering van afwezigheid. Deze categorisering geeft zicht op de reden van afwezigheid – geoorloofd of ongeoorloofd – maar biedt (vrijwel) geen zicht op de oorzaak van afwezigheid.⁶⁹ Onderhavig onderzoek laat zien dat het beoordelen van de oorzaak erg afhankelijk is van wie dit doet. Scholen zien vooral oorzaken van langdurige afwezigheid die aan het kind gebonden zijn, en noemen maar beperkt oorzaken die te maken hebben met het onderwijs of de school (bv. schoolklimaat, maatwerk, etc.), terwijl er duidelijke aanwijzingen zijn dat de praktijk anders is (gecombineerde oorzaken, grote(re) rol van school(systeem)). Dat maakt dat er op dit moment geen betrouwbaar beeld te geven is van de oorzaken van langdurige of veelvuldige schoolafwezigheid. Om hier meer zicht op te krijgen is naast een categorisering van afwezigheid (zoals opgenomen in het Wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim) ook meer inspanning nodig op het verbeteren van het beeld van de oorzaken. Een optie is om ook hier een registratieverplichting over op te nemen. Om subjectiviteit/eenzijdig beeld te voorkomen, zou dat echter samen moeten gaan met het horen van ouders/leerling (met mogelijk een verschil in genoemde oorzaken). Verplichte registratie leidt tot een groot aantal vervolgvragen over hoe dit wettelijk (binnen de kaders van de AVG) geregeld kan worden en wat wel en niet (geaggregeerd) gedeeld kan worden om landelijk meer zicht te creëren op oorzaken. Daar moeten specialisten zich over buigen. Een alternatief is om oorzaken van langdurige afwezigheid periodiek te monitoren door veldraadpleging. Naast scholen en gemeenten zouden dan ook leerlingen en ouders bevraagd moeten worden.

Een van de andere basisprincipes in het model voor de registratie en categorisering van aan-/afwezigheid (ten behoeve van de nadere uitwerking van het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim) richt zich op de analyse van aan-/afwezigheid. De basis van de omslag in het denken van verzuim naar schoolaanwezigheid is het eerdergenoemde MD-MTSS model. Datagestuurde werken is daarin een belangrijke pijler. Van belang is dat scholen meer aandacht besteden aan de analyse van aan-/afwezigheid in de registraties en vooral om geoorloofde en ongeoorloofde

68 Roelofs, M., Eimers, T., Van Eck, P., Weijers, S., Karssen, M., Groff, C. & Lourens, J. (2023). *Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid. Onderzoek gericht op po, vo, (v)so en mbo*. Nijmegen/Utrecht/Amsterdam: KBA, Oberon & Kohnstamm Instituut.

69 Daarmee ook geen inzicht in factoren in het (school)systeem die hierbij eventueel een rol spelen.

afwezigheid in samenhang te bekijken. Zoals eerder benoemd, hebben veel scholen vooralsnog de patronen van afwezigheid niet goed in beeld. Denk aan veelvuldig kortdurend ziekteverzuim, kortdurend ongeoorloofd verzuim en de optelsom daarvan. Ook als op termijn toegewerkt wordt naar een percentage afwezigheid is analyse van de data essentieel. Immers, een bepaald afwezigheidspercentages of bepaalde patronen kunnen een signaal zijn voor oplopende, steeds ernstigere vormen van afwezigheid.

Het realiseren van de ommezwaai naar het denken in schoolaanwezigheid (in plaats van het denken in verzuim) – en het daarbij horende datagestuurd werken – vraagt om verandering in benadering en beleid van scholen en om brede betrokkenheid van iedereen binnen de school. Het realiseren van deze omslag kost tijd en vraagt om ondersteuning van scholen (leren werken met het model).

Melding en (leerplicht)telling

De huidige melding van verzuim (Verzuimloket DUO) sluit niet aan bij de voorgestelde nieuwe definitie. Om meer zicht te creëren op de onderliggende categorisering van *kinderen/jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* is het daarom noodzakelijk om toe te werken naar aanpassingen in de melding van verzuim. Concreet gaat het om het invoeren van de verplichting om verzuim (combinatie geoorloofd/ongeoorloofd) te melden bij 50 procent afwezigheid in een vast te stellen periode (bv. vier weken). Melding van langdurig relatief verzuim zou hiermee kunnen vervallen. Voor leerlingen met afwijking van onderwijstijd gaat het zoals al eerder benoemd om het verzuim als percentage van de uren dat zij (wel) onderwijs kunnen volgen. Aanpassingen in de melding van verzuim (aan DUO) leiden tot vervolgvragen over partijen die met deze meldingen te maken krijgen – ten aanzien van taken, rollen, verantwoordelijkheden en regie.

In de voorgestelde tussenliggende periode – waarin gewerkt wordt met de bestaande categorieën, aangevuld met langdurig geoorloofd verzuim – zou naast de melding van ongeoorloofd verzuim, ook de verplichting aan scholen moeten komen om cijfers over geoorloofd verzuim geaggregeerd aan te leveren. Dit sluit aan bij het Wetsvoorstel Terugdringen verzuim. De huidige *Leerplichttelling* zou verbreed moeten worden (ook in benaming), omdat een deel van de kinderen/jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen niet onder de verantwoordelijkheid van Leerplicht vallen.

Om toe te werken naar aangepaste melding van verzuim, zal het ministerie van OCW⁷⁰ een onderliggende verkenning moeten doen naar de implicaties voor wet- en regelgeving (o.a. leerplichtwet), waarbij ook gekeken wordt naar (eventuele herziening van) wettelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden van partijen (waaronder Leerplicht, jeugdartsen, samenwerkingsverbanden) en de mogelijkheden en onmogelijkheden binnen de kaders van de AVG. Voor het verkrijgen van meer inzicht in de *omvang* van onderliggende groepen is het werken met geaggregeerde data geen bezwaar. Voor de *aanpak* van verzuim, zijn cijfers op individueel kindniveau echter van extra waarde. Het in samenhang bekijken van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim stuit mogelijk echter op privacyvraagstukken.⁷¹ Dit vraagt om meer juridische kennis en uitvoeriger onderzoek dan binnen het kader van dit onderzoek kan worden geadresseerd.

70 Gezien de thematiek en de huidige wetgeving moet daar waarschijnlijk ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid bij betrokken zijn.

71 Vandaar de noodzaak tot een onderliggende verkenning, waar ook wordt gekeken naar eventuele noodzaak om wettelijke rollen en taken van o.a. Leerplicht te herzien

Rollen en verantwoordelijkheden

Doel van registratie en melding van verschillende categorieën *kinderen/jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* is niet enkel om te registreren en beter zicht te krijgen op de omvang. Het primaire doel is uiteraard om een oplossing te bieden die aansluit bij de behoefte van de jongeren. In te zetten acties en verantwoordelijkheden (kunnen) verschillen per categorie/subgroep en hangen ook mede af van de onderliggende oorzaken. Duidelijk moet zijn welke partij/partijen een rol/verantwoordelijkheid heeft of hebben bij welke categorie/subgroep. Het wetsvoorstel Terugdringen verzuim regelt dat samenwerkingsverbanden, gemeenten en de minister inzicht krijgen in de prevalentie van verzuim op scholen. Het wetsvoorstel geeft tevens aan welke verantwoordelijkheden de verschillende partijen hebben bij de aanpak van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs. Belangrijk is een goede samenwerking tussen de ketenpartners (school, samenwerkingsverband, gemeente). Gezamenlijk moet bepaald worden wie bij welke subgroep/categorie jongeren aan zet is.

Als het gaat om rollen en verantwoordelijkheden wordt in onderhavig onderzoek ook de rol en verantwoordelijkheid van de lerarenopleidingen benadrukt. Zij hebben uiteraard zelf geen rol bij de aanpak van afwezigheid, maar wel bij het *opleiden* van leerkrachten die het belang van aanwezigheid inzien, die aandacht hebben voor een schoolklimaat waarin aanwezigheid gestimuleerd wordt, die weten hoe ze kunnen sturen op aanwezigheid en handelen bij afwezigheid van leerlingen/studenten.

4.5 Samenvatting en reflectie

- De huidige definitie van thuiszitters geeft geen volledig en foutloos beeld van het werkelijke aantal kinderen dat langdurig afwezig is/niet deelneemt aan onderwijs. Aanpassing van de definitie (= afbakening) van de groep kinderen/jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen is wenselijk én noodzakelijk.
- Door de complexiteit en uiteenlopende belangen is het lastig een breed gedragen nieuwe definitie vast te stellen. De term thuiszitters wordt nu al als containerbegrip ervaren en leidt tot veel verwarring, maar er is wel overeenstemming dat alle kinderen met langdurige of veelvuldige afwezigheid/die niet deelnemen aan onderwijs in beeld moeten zijn om passende acties te kunnen ondernemen.
- Daarom is gekozen om de omschrijving *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* als paraplu te laten dienen, waaronder vallen absoluut verzuim, vrijstellingen van de inschrijfplicht 5 onder a en 5 onder b en kinderen/jongeren die wel bij een school staan ingeschreven, maar (langdurig/veelvuldig) niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma volgen. Voor deze laatste groep zou – op termijn – het onderscheid tussen geoorloofde en ongeoorloofde afwezigheid en de ‘verplichte’ aaneengeslotenheid van afwezigheid moeten worden losgelaten als voorwaarde om iemand mee te tellen. Dat betekent dat niet meer wordt gekeken naar langdurig relatief verzuim (zoals nu in de definitie van thuiszitten), maar naar structurele afwezigheid van >50%. Overigens is het op schoolniveau relevant om ook lagere afwezigheidspercentages en patronen goed in beeld te hebben om tijdig actie in te kunnen zetten en langdurig verzuim te voorkomen.
- De voorgestelde, meer integrale, manier van kijken naar afwezigheid sluit nog niet aan bij de (huidige) wijze van registreren en melden. Op de korte termijn wordt daarom voorgesteld om naast de huidige groepen kinderen in de definitie van thuiszitten (absoluut verzuim, langdurig relatief verzuim), ook vrijstellingen 5 onder a en 5 onder b en langdurige geoorloofde

afwezigheid in beeld te brengen. Geaggregeerde gegevens over langdurig geoorloofd verzuim komen beschikbaar als het Wetsvoorstel Terugdringen verzuim wordt aangenomen.

- Gelijktijdig zou moeten worden toegewerkt naar een meer integrale manier van kijken naar afwezigheid. Dat vraagt om:
 - Verbetering in registratie en analyse van aan- en afwezigheid op schoolniveau;
 - Vergroten van zicht op oorzaken (los van geoorloofd/ongeorloofd): ofwel via registratieverplichting en horen van leerling/ouders, ofwel via periodieke monitoring door middel van veldraadpleging;
 - Aanpassingen in melding en telling van afwezigheid: verplichte melding van structurele afwezigheid (ongeacht reden en aaneengeslotenheid) via Verzuimloket (in plaats van melden van langdurig relatief verzuim). Verbreden van de (leerplicht)telling met genoemde subgroepen. Deze aanpassingen vragen om een verkenning van de implicaties in termen van (aanpassingen in) wet- en regelgeving;
Verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden, met het doel om de aanpak van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs te verbeteren en het aantal kinderen dat niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma volgt te verkleinen.

5 Conclusies en aanbevelingen

In opdracht van het ministerie van OCW heeft KBA Nijmegen onderzoek gedaan gericht op het verkrijgen van 'Beter zicht op verzuim'. In het onderzoek is getracht om meer zicht te krijgen op de werkelijke omvang van de groep kinderen en jongeren die (tijdelijk) geen onderwijs volgt of langdurig afwezig is, hoe groot onderliggende groepen zijn, wat de oorzaken hiervan zijn, en welke groepen nog onvoldoende in beeld zijn met de huidige definitie van thuiszitten. Op basis daarvan is een voorstel gedaan voor een betere definitie (afbakening) van de groep kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen.

Hieronder volgen de belangrijkste (samenvattende) conclusies en aanbevelingen.

Terminologie: naar een meer passende term voor 'thuiszitters'

De eerste onderzoeksvraag die in het onderzoek centraal stond was *Wat is een andere breed gedragen definitie in plaats van de term 'thuiszitter'?* Deze onderzoeksvraag richt zich vooral op het woordgebruik en de connotatie van het woord 'thuiszitter'.

- Het onderzoek laat zien dat de term 'thuiszitter' in de praktijk als belastend wordt ervaren, omdat het een stigmatiserende term is, die impliceert dat een kind of jongere reactief 'thuis zit' en bovendien de verantwoordelijkheid bij de leerling in plaats van bij het onderwijs en (keten)partners legt. Daarnaast is de term onvoldoende eenduidig en duidelijk. Met name betrokkenen vanuit gemeenten (leerplicht) en samenwerkingsverbanden ervaren de term als stigmatiserend en niet passend; in het onderwijs is die groep wat kleiner en lijkt men gemiddeld genomen minder een probleem te hebben met de term 'thuiszitters'.
- Een beter passende en dekkende term is echter niet makkelijk gevonden. Diverse voorgedragen alternatieven krijgen geen brede steun. Op basis van de gehouden interviews en bestudeerde literatuur is gekozen om in plaats van 'thuiszitters' te spreken over *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen*.
 - Deze brede paraplu-omschrijving is vrij van stigma en dekt beter de lading voor de grote diversiteit aan leerlingen die niet of niet volledig naar school (kunnen) gaan.
 - De omschrijving sluit beter aan op de huidige ontwikkelingen en initiatieven rondom schoolaanwezigheid en leerrecht, die de focus meer leggen op een positieve en preventieve aanpak en een aanpak om ervoor te zorgen dat elk kind onderwijs kan volgen en zich kan ontwikkelen passend bij zijn mogelijkheden.
 - De focus van de omschrijving ligt op het volgen van onderwijs. De mate waarin het onderwijsprogramma ook passend en/of volwaardig is, is niet meegenomen in het onderzoek, omdat het niet goed objectief te meten is.

Aard en prevalentie van verschillende subgroepen en blinde vlekken

De tweede onderzoeksvraag in het onderzoek was: *Hoe groot (bij benadering) is de groep kinderen en jongeren die thuiszitten (per te onderscheiden categorie en totaal)?* Daarnaast was onderdeel van de vierde onderzoeksvraag in het onderzoek: *Welke categorieën van thuiszitters zijn (nog) niet in beeld t.a.v. verzuim/afwezigheid?* (vraag 4a)

- De omschrijving *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* is breder dan de term 'thuiszitters' en kijkt naar alle leer- en kwalificatieplichtige kinderen/jongeren die niet of niet volledig naar school gaan. In het onderzoek zijn daartoe de volgende subgroepen (categorieën) leer- of kwalificatieplichtige kinderen onderscheiden:
 - Langdurig relatief verzuim (>4 weken aaneengesloten afwezig, ongeoorloofd)
 - Langdurig geoorloofd verzuim (>4 weken aaneengesloten afwezig, geoorloofd)
NB: deze categorie wordt nu nog niet landelijk gemeten
 - (Structurele) afwezigheid >50% (>50% afwezig, ongeacht de oorzaak).
NB: deze categorie heeft overlap met langdurig relatief verzuim en langdurig geoorloofd verzuim en is dus niet op te tellen in een totaal.
 - Absoluut verzuim (zonder schoolinschrijving)
 - Vrijstelling 5 onder a (vrijstelling leerplicht o.b.v. lichamelijke of psychische gronden)
 - Vrijstelling 5 onder b (vrijstelling leerplicht o.b.v. bedenkingen ouders tegen richting onderwijs)

Er zijn in het onderzoek dus meer groepen meegenomen dan nu onder de definitie van thuiszitten vallen. Langdurige geoorloofde afwezigheid is meegenomen, zowel als aparte categorie, maar ook als onderdeel van (structurele) afwezigheid van >50%. Daarvoor is gekozen omdat (1) geoorloofd verzuim soms verkapt ongeoorloofd verzuim is en (2) omdat alle verzuim een symptoom van onderliggende problematiek kan zijn en een mogelijke voorbode is voor een situatie die zich verergerd. Daarnaast zijn vrijstellingen meegenomen, omdat dit ook kinderen zijn die niet naar school gaan. Er zijn bovendien signalen dat vrijstellingen 5 onder a niet in alle gevallen 'rechtmatig' worden ingezet en meer het gevolg zijn van handelingsverlegenheid van de school.

- Voor kinderen/jongeren die niet het volledig afgesproken onderwijsprogramma kunnen volgen (dat zijn er naar schatting meer dan 21.000) geldt dat het individuele rooster van leerlingen/studenten de basis zou moeten vormen voor de registratie van aan-/afwezigheid. 100 procent aanwezigheid is in deze gevallen gebaseerd op minder onderwijstijd en uren dat de leerling geen onderwijs kán volgen, zouden dus niet mee moeten tellen als 'verzuimde' uren.
- Bij scholen en gemeenten zijn cijfers opgevraagd over de omvang van de onderscheiden groepen. We rapporteren niet over een totaal aantal *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen*, omdat een totaalcijfer geen recht doet aan de diversiteit van de verschillende subgroepen (onderliggende 'categorieën').
 - Naar schatting 0,45 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen is langdurig relatief verzuimer. In aantallen gaat het om bijna 11.000 leerlingen (schattingssmarge 6.300-17.100).
 - 0,71 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen is langdurig geoorloofd afwezig. Het gaat landelijk naar schatting om circa 16.800 leerlingen (schattingssmarge 11.700-23.100).
 - Een andere manier van kijken naar schoolverzuim is door naar een *percentage* afwezigheid te kijken, ongeacht de reden of de aaneengeslotenheid. Deze wijze van kijken geeft meer zicht op de stapeling en combinaties van schoolverzuim. Cijfers hierover kunnen niet worden opgeteld bij aantallen langdurig relatief verzuim en langdurig geoorloofd verzuim, omdat er sprake kan zijn van overlap. Circa 2,64 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen was in 2023-2024 structureel meer dan 50 procent afwezig. Naar schatting gaat het landelijk om 62.500 leerlingen (schattingssmarge 54.700 – 70.100).

- circa 0,74 procent van de leer- en kwalificatieplichtige jongeren had in 2023-2024 (enig moment) geen schoolinschrijving en was daarmee absoluut verzuimer. Landelijk gaat het om bijna 15.000 kinderen. Het cijfer lijkt niet goed betrouwbaar, omdat er sprake is van veel administratieve vervuiling in de cijfers van absoluut verzuim.
- 0,40 procent van de kinderen tussen de 5 en 16 jaar was in 2023-2024 vanwege lichamelijke of psychische redenen niet in staat om naar school te kunnen. Het gaat om ruim 9.700 kinderen/jongeren.
- Van kinderen in de leerplichtige leeftijd had in 2023-2024 0,10 procent een vrijstelling omdat de ouders van het kind bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs binnen redelijke afstand van de woning. Landelijk gaat het om bijna 2.500 kinderen.
- Met name het geschatte aantal kinderen dat met een schoolinschrijving langdurig niet aanwezig is, is fors hoger dan uit de nu bestaande landelijke (leerplicht)telling blijkt.
 - Het geschat aantal langdurig relatief verzuimers is fors hoger (factor 2,5) dan volgens de leerplichttelling. Onvolledige registratie lijkt hierin een verklarende factor.
 - Het in samenhang bekijken van ongeoorloofde en geoorloofde afwezigheid (structurele afwezigheid >50%) leidt tot fors hogere aantallen dan de optelsom van langdurig relatief verzuim en langdurig geoorloofd verzuim. Het bevestigt het beeld dat de combinatie en optelsom relevant zijn.
- De hiervoor gepresenteerde schattingen van verschillende groepen kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen, zijn gebaseerd op de afgenomen enquêtes onder scholen en gemeenten. Nog niet alle subgroepen zijn echter goed in beeld (in landelijke tellingen, in ontwikkeling van het aantal over tijd):
 - Langdurige geoorloofde afwezigheid, en structurele afwezigheid >50% zijn op dit moment nog niet in beeld in de landelijke tellingen, omdat hiervoor geen meldplicht bestaat.
 - Voor leerlingen met afwijking van onderwijstijd zou toegewerkt moeten worden naar het betrouwbaar registreren en meten van afwezigheid als percentage van het aantal afgesproken uren. Daarover zijn op dit moment geen gegevens voorhanden.
 - Voor absoluut verzuim zijn er aanwijzingen dat er (veel) administratieve ruis in de cijfers zit en het werkelijke aantal kleiner is dan de cijfers (zowel in de leerplichttelling als in dit onderzoek) laten zien. Onduidelijk is echter in welke mate. Het pas meetellen van absoluut verzuim bij een minimaal aantal weken leidt waarschijnlijk tot een meer betrouwbaar aantal.

Oorzaken van langdurige afwezigheid (en afhankelijkheid van wie je dit vraagt)

Een aantal onderzoeksvragen richtten zich op de oorzaken van langdurige afwezigheid. Onderzoeksvraag 3: *wat is de achtergrond van de specifieke toename in de categorie absoluut verzuim; a) welke oorzaken liggen aan thuiszitten ten grondslag (per verzuimsoort, soort afwezigheid) en b) in welke mate is dat het geval (per oorzaak) oftewel: wat is (bij benadering) de verhouding tussen de verschillende oorzaken van thuiszitten?* Daarnaast was onderdeel van de vierde onderzoeksvraag in het onderzoek: *welke (mate van) oorzaken van thuiszitten zijn (nog) niet (voldoende) in beeld (vraag 4b)?*

- In de tussenrapportage werd reeds ingegaan op de achtergrond van de specifieke toename in de categorie absoluut verzuim. Uit de literatuurstudie (Ingrado, 2024) bleek dat oorzaken voor de stijging van het aantal absoluut verzuimers worden gezien in de toename van het aantal nieuwkomers (onvoldoende capaciteit/plekken en administratieve ruis), oplopende wachttijden in jeugdhulp en speciaal onderwijs, werkende vsv'ers, jongeren in afwachting van

een vrijstelling 5 onder a en in administratieve redenen (o.a. foutieve vastlegging van uitstroomprofielen in vso, niet bekostigde inschrijvingen in het po, so en vso).

- Vanuit de *literatuur* over schoolaanwezigheid en thuiszitten worden oorzaken, of risicofactoren, van thuiszitten onderverdeeld in drie niveaus: (1) individuele (kindgebonden) factoren (o.a. psychische problematiek, ziekte of lichamelijke klachten), (2) factoren in de directe omgeving van het kind (zoals de thuissituatie, rol ouders) en (3) factoren in het (school)systeem (o.a. verzuimbeleid, klassengrootte, schoolklimaat, gebrek aan flexibiliteit, maatwerk en differentiatie). Vanuit de interviews zijn hier externe factoren (o.a. wachtlijsten in speciaal onderwijs en jeugdzorg) aan toegevoegd. In praktijk spelen vaak meerdere oorzaken een rol en is er sprake van een wisselwerking tussen de genoemde factoren. Bovendien is de beoordeling van de oorzaak van het thuiszitten (sterk) afhankelijk van de partij aan wie dit wordt gevraagd.
- *Beeld scholen*
Door scholen worden individuele factoren het meest genoemd als oorzaak van langdurige afwezigheid en thuiszitten (internaliserende problematiek / autisme / hoogbegaafdheid vaker dan externaliserende problematiek, motivatieproblemen en fysieke/lichamelijke klachten). Factoren gerelateerd aan het (school)systeem worden veel minder genoemd. Duidelijk is dat scholen vooral oorzaken noemen buiten de invloedssfeer van school en het onderwijs. Dit leidt waarschijnlijk tot een oververtegenwoordiging van (met name) individuele factoren als oorzaak van langdurige afwezigheid. Slechts een klein deel van de scholen noemt naast individuele factoren óók/gelijktijdig (school-/onderwijs-) systeemfactoren als oorzaak van thuiszitten. Het laat zien dat scholen hun eigen handelen (of niet-handelen) slechts heel beperkt zien als factor in thuiszitten. Het blijft daarmee de vraag of een kind met bijv. internaliserende problematiek thuis komt te zitten vanwege deze problematiek (oorzaak puur kindgebonden factor) of vanwege het feit dat het scholen niet/onvoldoende lukt om het onderwijs passend te maken voor een kind met internaliserende problematiek (oorzaak primair schoolsysteem i.c.m. kindgebonden factor).
- *Beeld gemeenten*
 - Meest genoemde oorzaken van absoluut verzuim zijn volgens gemeenten onvoldoende onderwijsaanbod voor nieuwkomers en administratieve ruis. Andere veel genoemde oorzaken zijn wachtlijsten (jeugd)hulp, onderwijs sluit niet voldoende aan op behoefte leerling (onvoldoende differentiatie), wachtlijsten (v)so, internaliserende en externaliserende problematiek. Gemeenten noemen factoren gerelateerd aan het school-/onderwijssysteem vaker als oorzaak dan scholen, wat het beeld versterkt dat school door hen beïnvloedbare oorzaken onderschatten als reden voor langdurig verzuim en thuiszitten.
 - Meest genoemd als factoren/oorzaken die een rol spelen bij kinderen met een vrijstelling 5 onder a zijn internaliserende problematiek / autisme / psychische problematiek / hoogbegaafdheid en fysieke/lichamelijke problematiek. Veel minder genoemd als oorzaak, maar wel het meest na internaliserende en fysieke problematiek, is volgens gemeenten dat het onderwijs niet voldoende aansluit op de behoefte van de leerling. Ook hier wordt nadrukkelijker (dan door de scholen) de rol van het school(systeem) genoemd als factor van betekenis. Ook uit de interviews kwam naar voren dat vrijstellingen 5 onder a soms worden verleend, omdat de school geen passend onderwijs kan bieden (i.p.v. dat de jongere niet in staat is om onderwijs te volgen).
 - Meest genoemd als factoren die een rol spelen bij kinderen met een vrijstelling 5 onder b zijn: 1) voorkeur voor thuisonderwijs, 2) ouders rekenen zich tot 'autonomen'/'soevereinen' en 3) tegenwerking ouders in realiseren/hervatten schoolgang en onderwijs sluit niet voldoende aan op behoefte leerling. Individuele (kindgebonden) factoren en

externe factoren (zoals wachtlijsten) spelen volgens gemeenten nauwelijks een rol. Het gaat vooral om omgevingsfactoren – gerelateerd aan voorkeur/gedrag/houding ouders – in combinatie met dat het onderwijs niet voldoende aansluit op de behoefte van de leerling.

- Gemeenten noemen (veel) vaker dan scholen ook school-/onderwijsgebonden factoren als oorzaak van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs (dit geldt met name voor absoluut verzuim en vrijstellingen 5a). Waar volgens de scholen school-/onderwijsgebonden factoren nauwelijks een rol van betekenis lijken te spelen in de oorzaken van langdurige afwezigheid, is in de antwoorden van gemeenten de combinatie tussen de schoolgebonden factoren en andere factoren duidelijker zichtbaar.
- In de tussenrapportage werd reeds ingegaan op oorzaken van thuiszitten, die nog niet (voldoende) in beeld zijn. Benoemd werd dat het niet in beeld zijn van oorzaken samenhangt met de huidige definitie van thuiszitten. Omdat bepaalde categorieën/subgroepen afwezige jongeren met de huidige definitie niet goed in beeld zijn (denk aan leerlingen met (veelvuldig/langdurig) geoorloofd verzuim, leerlingen die gedeeltelijk of dreigend thuiszitten), zijn ook de oorzaken niet goed in beeld. De uitkomsten van de vragenlijsten onder scholen en gemeenten bieden nader inzicht in oorzaken van afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs. Toch blijft er onvoldoende zicht op bijv. specifieke oorzaken bij enerzijds geoorloofde en anderzijds ongeoorloofde afwezigheid (in de vragenlijst is geen onderscheid gemaakt tussen beide categorieën, omdat dit de bevragingslast voor de scholen te groot zou maken). Bovendien komt uit onderhavig onderzoek naar voren dat voorzichtigheid betracht moet worden bij het bekijken en beoordelen van de door scholen genoemde oorzaken van afwezigheid. Dat heeft te maken (1) met de subjectiviteit van door scholen genoemde oorzaken (perspectief school), (2) met het niet altijd / op alle scholen consequent en/of volledig registreren van oorzaken, maar ook (3) met de bevinding van onderhavig onderzoek dat met name samenwerkingsverbanden en gemeenten kritisch zijn over de aandacht voor en omgang met afwezigheid op scholen. Op scholen waar (relatief) weinig aandacht is voor afwezigheid van leerlingen zal logischerwijs ook minder goed zicht zijn op de oorzaken van afwezigheid dan op een school waar afwezigheid een belangrijk thema is.

Naar een nieuwe definitie en betekenis voor registratie, melding en telling

De vijfde en zesde onderzoeksvraag hebben betrekking op aanbevelingen die zijn te geven naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek. Onderzoeksvraag 5. *De huidige leerplichttelling kent beperkingen in wat het zegt (wat is het verhaal achter verzuim) en hoe deze te lezen is. Waar is winst te behalen voor de leerplicht- en verzuimregistratie en telling op landelijk niveau?* En onderzoeksvraag 6. *Wat zijn de aanbevelingen (van de onderzoekers aan de opdrachtgever) op het gebied van de registratie van verzuim/afwezigheid, thuiszitten en de oorzaken hiervan en de leerplichttellingen? Ook in het kader van het wetsvoorstel Terugdringen verzuim dat op dit moment in behandeling is bij Tweede Kamer.*

- De huidige definitie van thuiszitters geeft geen volledig en foutloos beeld van het werkelijke aantal kinderen dat langdurig afwezig is van school: enerzijds zijn groepen niet in beeld die dat wel zouden moeten zijn (door geoorloofd verzuim, door langdurige maar niet aaneengesloten afwezigheid, door combinaties van geoorloofde en ongeoorloofde afwezigheid), anderzijds worden kinderen meegeteld tot 'thuiszitter' die dat niet zijn (vaak door administratieve oorzaak). Aanpassing van de definitie (= afbakening) wordt wenselijk én noodzakelijk geacht.

- De complexiteit van het onderwerp en verschillende belangen maken het moeilijk om tot een nieuwe, breed gedragen definitie van 'thuiszitters' te komen; er is geen eenduidigheid over welke subgroepen moeten worden meegeteld. De term thuiszitters wordt nu al als containerbegrip ervaren die tot veel verwarring leidt (bv. t.a.v. cijfers over de omvang) en uitbreiding met andere groepen zou dat probleem nog groter maken. Gelijktijdig is er wél overeenstemming dat alle kinderen en jongeren die langdurig/veelvuldig afwezig zijn of helemaal niet aan onderwijs deelnemen, in beeld moeten zijn. Zonder dit beeld kunnen immers geen passende acties worden ingezet.
- Daarom is gekozen om de omschrijving *kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen* als paraplu te laten dienen. Onder de paraplu 'kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen' vallen absoluut verzuim, vrijstellingen van de inschrijfplicht 5 onder a en 5 onder b en kinderen/jongeren die wel bij een school staan ingeschreven, maar (langdurig/veelvuldig) niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma volgen. Voor deze laatste groep zou – op termijn – het onderscheid tussen geoorloofde en ongeoorloofde afwezigheid en de 'verplichte' aaneengeslotenheid van afwezigheid moeten worden losgelaten als voorwaarde om iemand mee te tellen. Dat betekent dat niet meer moet worden gekeken naar langdurig relatief verzuim (zoals nu in de definitie van thuiszitten), maar naar structurele afwezigheid van >50%. Overigens is het op leerlingniveau relevant om ook lagere afwezigheidspercentages en patronen goed in beeld te hebben, om tijdig actie in te kunnen zetten en langdurig verzuim te voorkomen.
- Een kanttekening bij het paraplubegrip, is dat het een omschrijving is en geen handzame term. Om tegemoet te komen aan de behoefte aan een korte, bruikbare term, zou nagedacht kunnen worden over een term als *onderwijsmissers*. Hoewel deze term niet direct (1-op-1) uit het onderzoek naar voren komt, sluit deze terminologie wel aan bij het perspectief op en de beweging naar schoolaanwezigheid en recht op onderwijs. *Onderwijsmissers* verwijst hierbij zowel naar dat het kind onderwijs mist als naar dat het onderwijs het kind mist ('je wordt gemist').
- De voorgestelde, meer integrale, manier van kijken naar afwezigheid sluit nog niet aan bij de (huidige) wijze van registreren en melden. Op de korte termijn wordt daarom voorgesteld om:
 - Voor absoluut verzuim, gezien de administratieve vervuiling, een aanpassing te doen in de definitie, namelijk door een minimum aantal weken op te nemen in de definitie. Door absoluut verzuim pas te tellen vanaf (bv.) vier weken zal naar verwachting een (groot) deel van de administratieve vervuiling in de aantallen worden weggenomen. Een dergelijke aanpassing sluit aan bij gesprekken die op dit moment worden gevoerd door DUO en Ingrado met softwareleveranciers van gemeenten.
 - Naast de huidige groepen kinderen in de definitie van thuiszitten (absoluut verzuim⁷², langdurig relatief verzuim), ook vrijstellingen 5 onder a en 5 onder b en langdurige geoorloofde afwezigheid in beeld te brengen onder de paraplu-beschrijving kinderen en jongeren die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen. Geaggregeerde gegevens over langdurig geoorloofd verzuim komen beschikbaar als het Wetsvoorstel Terugdringen verzuim wordt aangenomen.
- Gelijktijdig zou moeten worden toegewerkt naar een meer integrale manier van kijken naar afwezigheid/niet deelnemen aan onderwijs. Dat vraagt om:

72 Met de voorgestelde aanpassing vanaf 4 weken.

- Verbetering in registratie van aan- en afwezigheid op schoolniveau en analyse van (onderliggende) patronen;
- Vergroten van zicht op oorzaken (los van geoorloofd/ongeoorloofd): ofwel via registratieverplichting en horen van leerling/ouders, ofwel via periodieke monitoring door middel van veldraadpleging;
- Aanpassingen in melding en telling van afwezigheid: verplichte melding van structurele afwezigheid (ongeacht reden en aaneengeslotenheid) via Verzuimloket (in plaats van melden van langdurig relatief verzuim). Verbreden van de (leerplicht)telling met genoemde subgroepen. Deze aanpassingen vragen om een verkenning van de implicaties in termen van (aanpassingen in) wet- en regelgeving;
- Verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden, met het doel om de aanpak van afwezigheid te verbeteren en het aantal kinderen dat niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma volgt te verkleinen.

Bijlage 1 – Geraadpleegde literatuur

- Balans (2024). *Thuiszitters tellen 2024; een ander licht op passend onderwijs*. Landelijke oudervereniging Balans
- Bertling, L., Lubberman, J., & Witteman- van Leenen, H. (2016). *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen '5 onder A'*. Amsterdam: Regioplan.
- Dullaert, M. & Gedragswerk (2019). *De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken?*
- Graczyk, J. A., (2022). Building on Attendance: An Implementation Guide for Multi-Dimensional Multi-Tiered Systems of Support. *Journal of School Health*, 92(8), 818-827.
- Gubbels, J., van der Put, C., & Assink, M. (2019). Risk factors for school absenteeism and drop-out: a meta-analytic review. *Journal Youth Adolescence*, 48(9), 1637-1667.
- Halberstadt, R. (2023). *Opening the black box of school absenteeism: Explaining authorized and unauthorized school absenteeism by parenting styles, adaptation modes, peer influence and absenteeism policies*. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam].
- Heyne, D. A., Sauter, F. M., & Maynard, B. R. (2015). Moderators and mediators of treatments for youth with school refusal or truancy. In M. Maric, P. Prins, J. Pier, & T. Ollendick (Eds.), *Moderators and mediators of youth treatment outcomes* (pp. 230 – 266). New York: Oxford University Press.
- Heyne, D., Gren-Landell, M., Melvin, G., & Gentile-Genity, C. (2019). Differentiation between School Attendance Problems: why and how? *Cognitive and behavioral practice*, 26, p. 8-34.
- Heyne, D. (2025). *From absence to attendance: Steering towards proactive laws and policies to promote learning and well-being*. Excellence in Attendance Support, Ingrado.
- Van Houten, M., van Elswijk, E., & van Deth, A. (2019). *Leren van thuiszittersinitiatieven; ontwikkelrecht als brug tussen zorg en onderwijs*. Utrecht: Movisie.
- Ingrado (2010). *Thuiszitters, sneller terug naar school: Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters 2010*.
- Ingrado (2024) *Meer zicht op verzuim: Duiding leerplichttelling 2022-2023*.
- Ingul, J., Havik, T., & Heyne, D. (2019). Emerging school refusal. A school-based framework for identifying early signs and risk factors. *Cognitive and Behavioral Practice*.
- Initiatiefvoorstel: Rooderkerk Verankering van het leerrecht (36.257). (2022, 30 november). Eerste Kamer Der Staten-Generaal. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36257_initiatiefvoorstel
- Inspectie van het Onderwijs (2024). *De Staat van het Onderwijs 2024*. Utrecht.
- Kamerbrief 26 695: *Cijfers schoolverzuim en vrijstellingen funderend onderwijs* (19 februari 2018). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag, 2018.

- Kamerbrief 36 257: *Passend onderwijs: blijven bouwen aan de basis op orde* (10 mei 2024). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag, 2024.
- Bijlage 31 497 bij Kamerbrief 36 257: *Analyse verzuim 2022-2023*. Tweede kamer der Staten-Generaal.
- Karel, E., Heyne, D., de Weerd, M., & Halberstadt, R. (2022). The Recording, Reporting, and Use of School Attendance Data by School Personnel in The Netherlands: Toe the Line or Take a New Path? *Orbis Scholae*, 16(2-3).
- Karssen, M., Petit, R., Lourens, J., Elshof, D., Tromp, R. & Groff, C. (2023). *Grip op geoorloofd verzuim. Samenwerkingsverband vo Zuid-Kennemerland*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Keppens, G., Heyne, D. & Dvorák, D. (2022). International perspectives on the recording, reporting and use of school attendance data. *Orbis scholae*, 16(2-3).
- Keppens, G. & Spruyt, B. (2016). The school as a socialization context: Understanding the impact of school bonding and the authoritative school climate on truancy. Steunpunt Onderwijsonderzoek: Brussel.
- Keppens, G., & Johnsen, D. B. (2021). The power of school attendance data: improving policy and practice. In M. Gren Landell (Ed.), *School attendance problems: A research update and where to go* (pp. 125–137). Jerringfondsen
- Kerns, S., Pullmann, M., Walker, S., Lyon, A., Cosgrove, T., & Bruns, E. (2012). Adolescent use of school-based health centers and high school dropout. *Archives of pediatrics & adolescent medicine*, 166(7), 617-23.
- Kinderombudsman (2013). *Van leerplicht naar leerrecht*. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters.
- Krijnen, E., Vaessen, A., & Pater, C.J., Ledoux, G. (2021). *Zicht op thuiszitten. Geschillen over toelating, verwijdering of ontwikkelperspectief van (dreigende) thuiszitters*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut
- Lubberman, J., Bertling, L., & Duysak, S. (2019). *Impuls thuiszittersaanpak. Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact*. Amsterdam: Regioplan.
- Mallet, C. A. (2016). Truancy: it's not about skipping school. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 33, 337 – 347. doi.org/10.1007/s10560-015-0433-1.
- Middelbeek, L. & de Roode, J. (2024). *Monitoronderzoek Wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs Peiling 1, voorjaar 2024*. Oberon & Kohnstamm Instituut.
- NJI & Ingrado (2018). *Dit ben ik. Portretten van thuiszitters*.
- Ombudsman Rotterdam Rijnmond (2024, oktober). *Thuiszitters, wie zit ermee?! De situatie van thuiszitters vanuit kinderrechtenperspectief bezien*.
- Parker, C., Whear, R., Ukoumunne, O. C., Bethel, A., Thompson-Coon, J., Stein, K., & Ford, T. (2015). School exclusion in children with psychiatric disorder or impairing psychopathology: a systematic review. *Emotional and Behavioural Difficulties*, 20, 229 – 251.
- Reid, K. (2002). *Truancy: short and long-term solutions*. London: Routledge

- Roelofs, M., Beurskens, K., Kennis, R. & Eimers, T. (2021). *Geoorloofd verzuim in het mbo. Kwalitatief en kwantitatief onderzoek in het mbo*. Nijmegen: KBA.
- Roelofs, M., Kennis, R., Beurskens, K., & Eimers, T. (2021). *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs: kwantitatief en kwalitatief onderzoek in primair, voortgezet en (voorgezet) speciaal onderwijs*. Nijmegen: KBA.
- Roelofs, M., Eimers, T., Van Eck, P., Weijers, S., Karssen, M., Groff, C. & Lourens, J. (2023). *Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid. Onderzoek gericht op po, vo, (v)so en mbo*. Nijmegen/Utrecht/Amsterdam: KBA, Oberon & Kohnstamm Instituut.
- De Roode, J., & Walraven, M. (2023). *Wachlijsten binnen het Gespecialiseerd Onderwijs*. Oberon onderzoek en advies.
- Seelman, K.L., Walls, N., Hazel, C. & Wisneski, H. (2011). Student school engagement among sexual minority students: Understanding the contributors to predicting academic outcomes. *Journal of Social Service Research*, 38(1), 3-17.
- van Sleeuwen, W. & Heyne, D. (2020). *Schoolverzuim aanpakken: Een wetenschappelijke onderbouwing*. Utrecht: NJI.
- Zhang, M. (2003). Links between school absenteeism and child poverty. *Pastoral Care in Education* 21(1), p10-17. DOI: 10.1111/1468-0122.00249

Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewde organisaties

Organisatie	Functionaris
Ingrado	Projectleider
VNG	Senior beleidsmedewerker
PO-Raad & Sectorraad GO	Senior beleidsadviseur Directeur-Bestuurder
VO-raad & Steunpunt Passend Onderwijs	Senior Beleidsadviseur Projectleider
Sectorraad Pro	Voorzitter Bestuurslid
ONSww	Lid bestuur
Ouders en Onderwijs & Balans	Thema adviseur passend onderwijs Directeur
Eigenwijsheid	Beleidsadviseur
LBVSO	Voorzitter Beleidsmedewerker
Inspectie van het Onderwijs	Inspecteur voor het speciaal onderwijs Inspecteur voor de swv'en passend onderwijs
NCJ	Adviseur
Gedragswerk	Projectleider Sparringpartner
NJi	Senior-adviseur
DUO	Adviseur Beleidsuitvoering Bedrijfsanalist

Bijlage 3 – Aanwezigen reflectiesessie

Organisatie	Functionaris
Ingrado	Projectleider
PO Raad	Senior beleidsadviseur
PO Raad	Beleidsadviseur Passend en inclusiever onderwijs
VO Raad	Senior Beleidsadviseur
VO Raad / Steunpunt Passend Onderwijs	Projectleider
Sectorraad Praktijkonderwijs	Bestuurslid
DUO	Bedrijfsanalist
DUO	Adviseur Beleidsuitvoering
Ouders & Onderwijs	Thema adviseur passend onderwijs
Balans	Regiocoördinator
LBVSO	Voorzitter
LBVSO	Beleidsmedewerker
Gedragswerk	Projectleider
NJi	Senior-adviseur
OCW	Beleidsmedewerker
OCW	Rijkstrainee
VO-school	Adviseur schooluitval
MBO-instelling	Lid Supportteam, expertgebied verzuim
Adviesraad EigenWijsheid	Beleidsadviseur

Bijlage 4 – Afwijking van onderwijstijd

Deze bijlage vormt een verdieping op het kader dat in paragraaf 2.2.3 is gepresenteerd over afwijking van onderwijstijd.

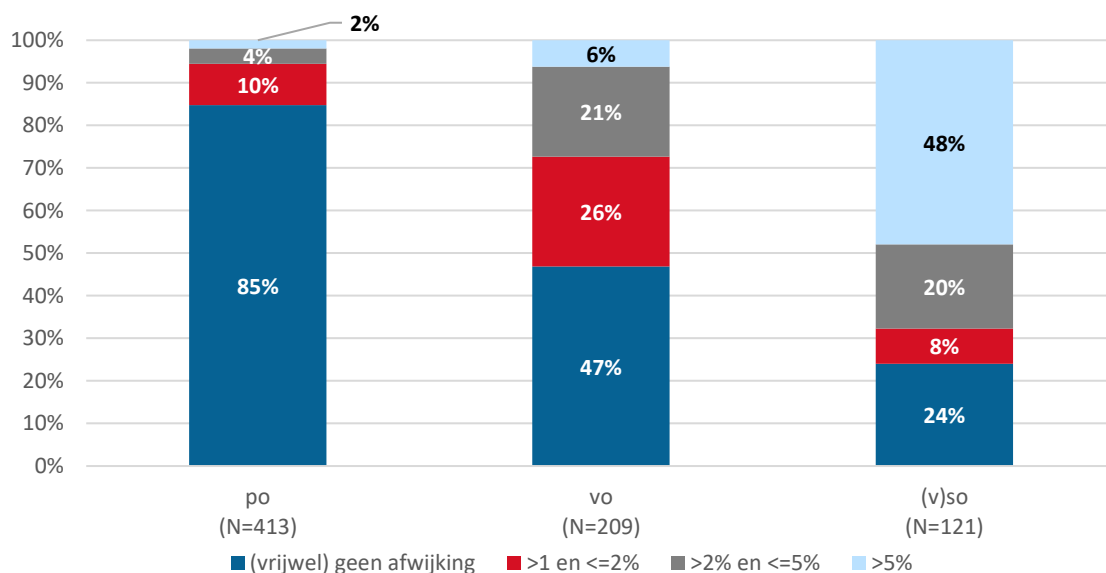
Responderende scholen rapporteren gemiddeld dat 0,86 procent van de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen in 2023-2024 een afwijking van onderwijstijd had. Dat varieert sterk tussen de onderwijstypen:

- 0,40% in het po
- 1,51% in het vo
- 3,80% in het (v)so

Extrapolatie van eerdergenoemde percentages leidt tot een geschat aantal van ruim 21.000 leerlingen dat een onderwijsprogramma volgt met afwijking in uren. Ondanks dat het percentage het hoogste is in het (v)so, gaat het in absolute zin voor het grootste deel om vo-leerlingen.

Binnen de onderwijstypen zijn er grote verschillen tussen scholen, met name binnen het vo en (v)so. In het (v)so rapporteert bijna de helft van de respondenten dat meer dan vijf procent van de leerlingen/studenten een afwijking van onderwijstijd heeft. Verschillen in afwijking van onderwijstijd naar stedelijkheid, schoolweging (po) en schooltype (vo) zijn niet significant.

Figuur B4.1 – Verdeling percentage afwijking van de onderwijstijd op de scholen naar onderwijstype



Extrapolatie van eerdergenoemde percentages leidt tot een geschat aantal van ruim 21.000 leerlingen dat een onderwijsprogramma volgt met afwijking in uren. Ondanks dat het percentage het hoogste is in het (v)so, gaat het in absolute zin voor het grootste deel om vo-leerlingen.

Tabel B4.1 – Landelijk geschatte omvang van afwijking van de onderwijstijd (extrapolatie), naar onderwijstype, 2023-2024

Onderwijstype	Prevalentie afwijking onderwijstijd (%)	Schattingsmarge (%)	Landelijke omvang afwijking onderwijstijd (<i>schatting, afgerond op 100-tallen</i>)
Primair onderwijs (incl. sbo)	0,40%	0,06% – 0,74%	5.000 (800 – 9.100)
Voortgezet onderwijs	1,51%	1,25% – 1,77%	13.800 (11.400 – 16.100)
(Voortgezet) speciaal onderwijs	3,80%	2,89% – 4,71%	2.700 (2.000 – 3.300)
Totaal	0,86%		21.400 (14.200-28.500)

