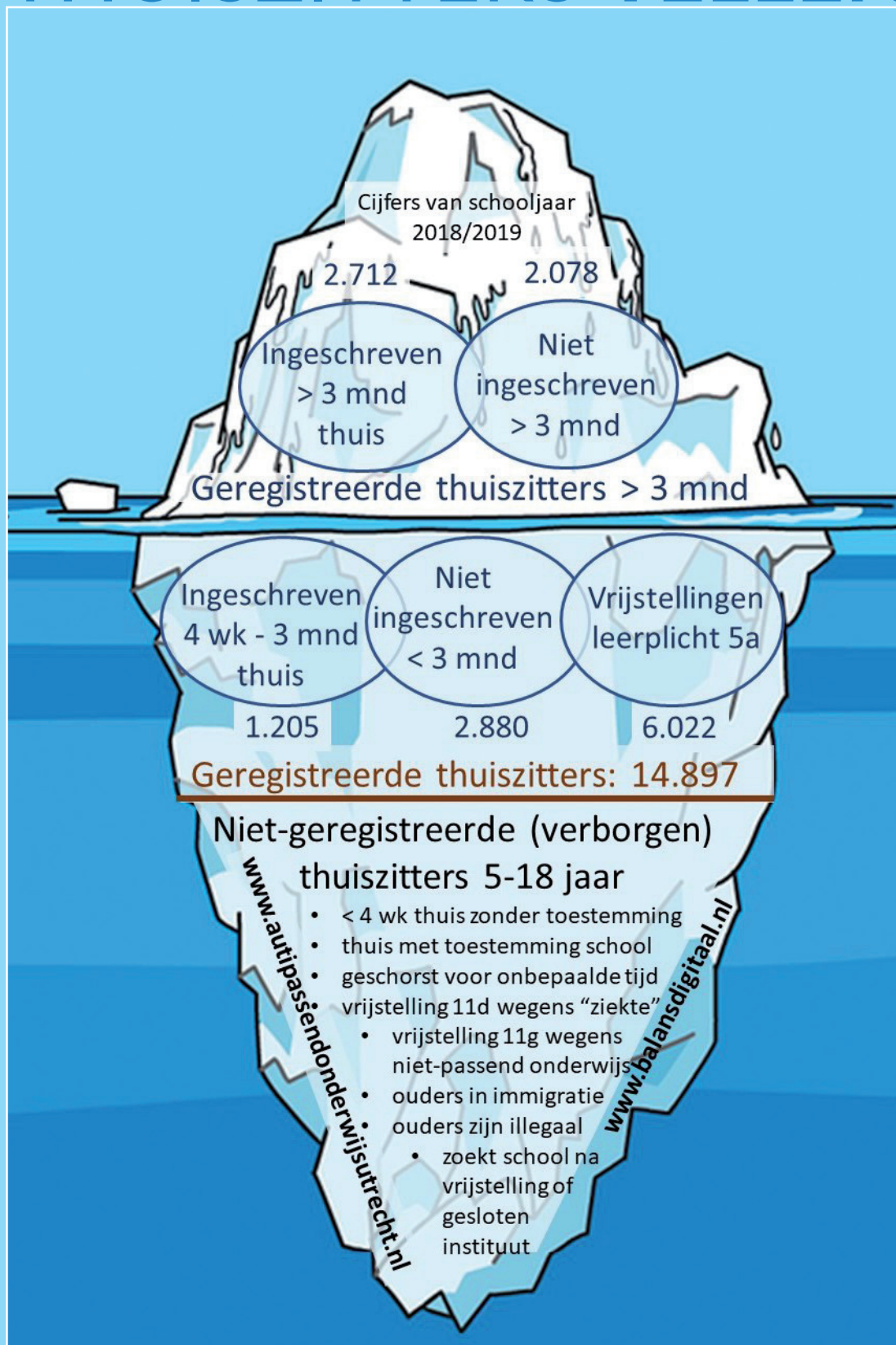


THUISZITTERS TELLEN

EEN ANDER PERSPECTIEF VOOR THUISZITTERS



OUDERKRACHT VOOR 'T KIND & OUDERVERENIGING BALANS



BALANS
perspectief voor ieder kind

COLOFON

Thuiszitters tellen. Een ander perspectief voor thuiszitters is een notitie van Oudervereniging Balans, februari 2020. Auteur: Suzanne Boomsma.

Oudervereniging Balans, opgericht in 1987, versterkt de positie van ouders van kinderen en jongeren met ontwikkelingsproblemen bij leren en/of gedrag. Balans doet dit door belangenbehartiging en uitwisseling van kennis en ervaringen tussen ouders, onderwijs, zorg en wetenschap. www.balansdigitaal.nl

Deze notitie doet verslag van en komt voort uit een onderzoek dat is geïnitieerd en deels uitgevoerd door Juliëtte Mutsaers en andere ouders van ***Thuiszitters Tellen***, een werkgroep van Ouderkracht voor 't Kind. Het is afgerond door een van hen, ouder Suzanne Boomsma (inmiddels tevens directeur Balans), met begeleiding van de Universiteit Utrecht en redactionele ondersteuning van Fiet van Beek (via Stichting Alexander).

Ouderkracht voor 't Kind is een coöperatie opgericht in 2014 met als doel dat ouders op alle mogelijke manieren worden ondersteund bij hun opvoedtaken van hun minderjarige kind. Daarbij ondersteunen ouders ook elkaar en vormen een solidaire gemeenschap om de positie van ouders te versterken. De doelstelling van Ouderkracht is in 2019 overgenomen door Balans.

Onze speciale dank gaat uit naar de (voormalig) Nationale Kinderombudsman Marc Dullaert voor zijn voortdurende inzet voor thuiszitters en zijn waardering voor 'de zachte krachten' van ouders. Daarnaast naar Fonds Nuts Ohra (Bert Kuipers en Wendy van Hal) voor het financieel mogelijk maken van het onderzoek.

Verder werkten mee:

- Vanuit de werkgroep ***Thuiszitters Tellen***: Juliëtte Mutsaers, Sonja Toet, Yvonne Muijs, Lisette van Reyendam;
- Universiteit Utrecht: prof. dr. Rens van de Schoot en student-onderzoekers master sociale wetenschappen: Evelien Schat, Linda Taal, Carlien Ostermeier;
- Vanuit Stichting AutiPassend Onderwijs Utrecht: Sandra Muller;
- Frank Hoogeboom (pedagoog en voormalig onderwijsbestuurder), Birgitta Laarman (DUO), Margreet Sangers (Sareste), Pieter Schoenmakers (Ingrado), Katinka Slump (onderwijsjurist), Bart Verbeek (leerplichtambtenaar, El Pea).

De afbeelding op het voorblad is gemaakt door Sandra Muller van Stichting Autipassend Onderwijs Utrecht i.s.m. Oudervereniging Balans.

THUISZITTERS TELLEN

EEN ANDER PERSPECTIEF VOOR THUISZITTERS

1	AANLEIDING	4
2	PASSEND ONDERWIJS EN THUISZITTERS	7
3	ONDERZOEK VAN <i>THUISZITTERS TELLEN</i> : DE CIJFERS	12
4	SAMENWERKEN OF REPRESSIE	18
5	TOT BESLUIT: OPVALLENDE ZAKEN EN AANBEVELINGEN	21
BIJLAGEN		27
1	THUISZITTERS IN CIJFERS G4 EN G32	
2A	KEUZEHULP VERZUIMSOORTEN	
2B	FILTER LEERLINGEN MET LANGDURIG VERZUIM (TRAJECTOVERLEG)	
3	HET MAS-KOMPAS	
4	BRONNEN	



AANLEIDING

In 2016 heeft de werkgroep **Thuiszitters Tellen** (TT), een groep ouders van kinderen die verstoken zijn van onderwijs, het idee opgevat om een onderzoek te laten uitvoeren naar het aantal thuiszitters in Nederland.

TT

is een onderdeel van de coöperatie Ouderkracht voor 't Kind. Ouders van thuiszitters hadden onderling veel contact via sociale media. Zij kregen steeds meer het gevoel dat de aantallen die in media en politiek circuleerden, niet de volledige groep thuiszitters omvatten. De aandacht was vooral gericht op langdurig ongeoorloofd schoolverzuim van kinderen die op school staan ingeschreven. Maar zij kenden ook ouders van kinderen die op geen enkele school meer welkom waren, thuiszitters met een ontheffing van de leerplicht (artikel 5a) of gezonde kinderen die ziek gemeld waren om maatregelen van Leerplicht te omzeilen.

Daarnaast zagen zij een groeiende groep ouders ontstaan, die onder de radar verdween door de focusverschuiving in beleid. Aanvankelijk was het gegeven dat er geen passend onderwijs voor hun kind was, maar steeds meer werden de ouders daarvoor verantwoordelijk gehouden en

werd er gedreigd met maatregelen zoals een melding bij **Veilig Thuis** of de uithuisplaatsing van hun kind. Er zijn verhalen van ouders die emigreren, hun kind op een dure particuliere school doen, naar een andere gemeente verhuizen of een niet-passend schoolaanbod accepteren om van het gedoe af te zijn.

Op 1 oktober 2015 (de jaarlijkse teldatum van leerlingen voor de bekostiging van scholen) organiseerde de werkgroep TT een politieke manifestatie op het Spui in Den Haag. Daar werd aandacht gevraagd voor de 'onzichtbare' kinderen die wel leerbaar zijn maar geen onderwijs kregen omdat ze niet voor 1 oktober op een school zijn ingeschreven. Zo'n 100 ouders spraken met politici en staatssecretaris Dekker van onderwijs, die dit probleem onderkende. Duidelijk wordt dat het beeld van thuiszitters aan verandering toe is en dat er meer samenwerking nodig is om ervoor te zorgen dat kinderen hun recht op onderwijs ook kunnen verzilveren.

Een jaar later wordt door drie ministeries (OCW, VWS en V&J), de VNG, PO-raad (basisonderwijs) en de VO-raad (voortgezet onderwijs) het Thuiszitterspact ondertekend, waarin een achttal intenties zijn opgenomen. Gemeenten zijn een belangrijke partner in dit geheel doordat zij zorgplicht voor thuiszitters hebben sinds op 1-1-2015 de Jeugdwet is ingegaan. Belangrijkste doel van het pact is dat in 2020 elke thuiszitter **binnen 3 maanden** een passend (leer)aanbod heeft.

Thuiszitterspact (fragment)

1. *Wij verbinden ons aan de ambitie dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit zonder passend aanbod van onderwijs en/of zorg.*
3. *Deze sluitende aanpak begint bij het centraal stellen van het kind: steeds moeten oplossingen worden gezocht vanuit het recht van het kind op een passend aanbod. Ouders, en waar mogelijk het kind zelf, worden vanaf het begin betrokken bij het realiseren van een passend aanbod.*

Aanjager van het Thuiszitterspact is de voormalige Nationale Kinderombudsman Marc Dullaert. Hij gaat zich vooral richten op het onderwijs in de grote en middelgrote steden (G4 en G32).

De doelen zijn helder, de weg ernaartoe onduidelijk. Hoe wordt e.e.a. gemeten? Hoe worden ouders en kind betrokken bij het realiseren van een passend plan? Hoe ...?

Er wordt een nulmeting aangekondigd, zodat de reductie van het aantal thuiszitters gemeten kan worden en een indicator kan zijn voor het succes van de invoering van passend onderwijs. Het roept nieuwe vragen op bij de werkgroep TT: hoe wordt dit succes gemeten? Welke definitie van **thuiszitter** wordt gekozen? Hoe wordt de diversiteit van de groep meegenomen? Welke meetinstrumenten worden gebruikt nu uit literatuur (Lubberman, 2014) blijkt dat het proces van registratie leerlingen-verzuim talloze problemen kent?

Dat het onderwerp thuiszitters politiek gevoelig ligt, is inmiddels al lang duidelijk. Doordat de nulmeting een indicator voor succes van de

Internationaal Verdrag Inzake Rechten van het Kind – art 28

KERN:

Elk kind heeft recht op onderwijs

TOELICHTING:

Het recht op onderwijs geldt voor elk kind. Dat betekent dat basisonderwijs voor ieder kind gratis beschikbaar moet zijn. De overheid moet er bovendien voor zorgen dat het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs toegankelijk is voor ieder kind. Uiteraard in overeenstemming met zijn of haar leerniveau. Dat geldt dus ook voor kinderen met ondersteuningsbehoefte, of de 'zorgleerlingen'. Bijvoorbeeld kinderen met een handicap,

dyslexie, gedragsproblemen of kinderen die geen verblijfsvergunning hebben. Ook zij hebben recht op onderwijs.

Het onderwijs moet aansluiten bij de beleevingswereld en het leerniveau van ieder kind.

De kwaliteit van onderwijzers en leerkrachten dient hoog te zijn en er moet aandacht zijn voor voldoende uitdagend lesmateriaal en leermethoden. Voortijdig schooluitval moet voorkomen worden. Ook moet de manier waarop op school de discipline wordt gehandhaafd, met respect zijn voor de kinderrechten en menselijke waardigheid.

Bron: www.kinderrechten.nl

Wet passend onderwijs is, ligt **framing** op de loer; een andere duiding van het getal dan in het belang is van de betreffende kinderen. Om goed voor de belangen van kinderen en ouders op te kunnen komen is het van belang meer inzicht te krijgen in de grootte van de groep, de manier waarop de huidige tellingen tot stand komen en de (echte) cijfers op tafel te krijgen. Elke thuiszitter is er immers één te veel. Ouders willen weten hoe de zaken nu werkelijk zitten en besluiten een onderzoek te gaan doen en de gegevens op te vragen middels de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).



MANIFESTATIE
Thuiszitters tellen
1 oktober 2015
Spui plein
Den Haag

DONDERDAG 1 OKTOBER 2015 10.30 - 14.00

GASTSPREKERS:

LOES YPMA	PvdA
EMILE ROEMER	SP
TJITSKE SIDERIUS	SP
PAUL VAN MEENEN	D66
JOS VAN DER HORST	GEDRAGSWERK
MENNO VAN DE KOPPEL	ONDERWIJS CONSUMENTEN ORGANISATIE AMSTERDAM
RICH VAN DEN BERG	PASSEND PRIMAIR ONDERWIJS LEIDEN
CHRISTA VAN HESE	OUDE VAN EEN THUISZITTER
RAFAEL BRESSERS	THUISZITTER

DAGVOORZITTER:
KATINKA SLUMP

ONDERWIJSJURIST

o.v.v. Onderwijs voor 't Kind

www.thuiszitterstellen.nl mail@thuiszitterstellen.nl [@ThuiszittersT](https://twitter.com/ThuiszittersT)

Beeld van de politieke manifestatie van de werkgroep Thuiszitters Tellen op 1 oktober 2015.

Onder: Welkom uitgesproken door Juliëtte Mutsaers, lid oudercomité ThuiszittersTellen met rechts Katinka Slump.



PASSEND ONDERWIJS EN THUISZITTERS

Wet passend onderwijs

In 2012 werd de 'Wet passend onderwijs' aangenomen, eigenlijk een verzameling van wijzigingen van bestaande wetten. Een belangrijke wet voor de circa 2,5 miljoen leerplichtige leerlingen in Nederland en hun ouders. Het streven is dat alle leerlingen een plek op een school krijgen die past bij hun kwaliteiten en mogelijkheden. Kinderen met leer- en gedragsproblemen of een lichamelijke handicap komen minder snel in aanmerking voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Alleen kinderen die een intensieve begeleiding nodig hebben of een aangepaste schoolomgeving, komen daarvoor in aanmerking. Het is de bedoeling van de wet dat zoveel mogelijk leerlingen passende ondersteuning krijgen op de 'gewone' school. Dit doel wordt in het land echter verschillend ingevuld en zal niet tot gevolg hebben dat die passende ondersteuning overal daadwerkelijk wordt gerealiseerd en dat het aantal thuiszitters verminderd.

Op 1 augustus 2014 ging de wet in: scholen zijn vanuit hun zorgplicht verantwoordelijk

om een kind een passende onderwijsplek te bieden. Een van de doelen van de wet is dat kinderen niet meer langdurig thuis komen te zitten omdat er voor hen geen passende plek is om onderwijs te volgen. Scholen moeten in elk geval de basisondersteuning bieden die in de regio is afgesproken, zoals bijvoorbeeld hulp bij dyslexie of het voorkomen van gedragsproblemen. Ook is extra ondersteuning mogelijk voor leerlingen op reguliere scholen voor wie de basisondersteuning niet genoeg is. De hoop en verwachting van het ministerie van OCW is dat het aantal thuiszitters zo naar beneden kan. Er wordt onderzoek aangekondigd naar het aantal thuiszitters om tot een nulmeting te komen.

Al snel ontvangen ouders van Thuiszitters Tellen signalen van ouders dat de wet het niet makkelijker maakt om passend onderwijs te krijgen. Speciale scholen zitten vol en de begeleiding op gewone scholen laat te wensen over. Verontruste ouders organiseren in 2015 een manifestatie in Den Haag en vragen politieke aandacht voor thuiszitters.

Er zijn kinderen die op geen enkele school meer terecht kunnen omdat de school huiverig is de zorgplicht aan te gaan. Ook zijn er ouders die te maken hebben met drang- of dwangmaatregelen (of daar bang voor zijn) wanneer zij met de school geen overeenstemming kunnen bereiken over de noodzakelijke ondersteuning voor hun kind.

Ouders willen niet alleen passend onderwijs voor hun kinderen maar komen ook in verzet tegen het overheersende beeld over thuiszitters. Dat beeld is dat het om heel ingewikkelde, niet-leerbare kinderen gaat met complexe medische stoornissen en/of falende, veeleisende of overbezorgde ouders die niet kunnen opvoeden. Zo staat in de brief van staatssecretaris Dekker aan de Tweede Kamer (3-2-2016):

‘Ondanks deze nieuwe mogelijkheden is er nog steeds een groep kinderen die al lange tijd niet naar school gaat. Voor hen zijn extra inspanningen nodig om de, vaak complexe onderwijs-zorg problematiek, op te lossen.’

Dat beeld leeft niet alleen bij beleidsmakers, ook op scholen komen ouders het tegen. ‘Er zijn veel docenten die denken: ben je een thuiszitter, nou dan is er met jou en je thuis-situatie iets grondig mis’, aldus een van de sleutelinformanten uit het onderzoek Thuiszitters Tellen. In lijn met de bedoelingen van de nieuwe wet pleiten ouders ervoor om vooral goed naar het kind te luisteren, en te kijken naar de talenten en mogelijkheden van hun kinderen zonder hun speciale behoeften en beperkingen daarbij over het hoofd te zien. Ook pleiten ouders voor urgentiegevoel: voorkom dat problemen escaleren omdat de noodzakelijke ondersteuning niet op tijd wordt geboden.

Er wordt een Thuiszitterspact opgesteld waarin de ministeries, de gemeentes en de sectorraden PO en VO zich gezamenlijk verplichten tot een inspanning die leidt tot 0 thuiszitters in 2020.

Voortijdig schoolverlaters

In 2006, dus voordat de Wet passend onderwijs inging in 2014, was er veel beleidsmatige aandacht voor een andere groep leerlingen. Het ging om jongeren tussen 12-23 jaar die voortijdig het onderwijs verlieten.

De politiek vreesde een toename van criminaliteit. Het ging hier om jongeren die het onderwijs verlieten zonder een startkwalificatie gehaald te hebben. Een startkwalificatie is minimaal een behaald diploma voor havo, vwo of mbo (niveau 2).

Er was een grote variatie in uitval per regio en per school/opleiding. Vanuit de regering kwam extra geld om het probleem op casusniveau in kaart te brengen: elke school kreeg 0,5 fte extra voor een verzuimcoördinator, die in de praktijk meer een zorgcoach was dan administrateur. Er kwamen 39 regionale meldcentra (RMC's) die als taak hadden om alle jongeren in kaart te brengen (ook de niet-ingeschrevenen) en om sturingsinformatie te ontwikkelen over waarom zij uitvielen. Men ging uit van circa 50.000 uitvallers maar in de loop van de uitvoering van het programma voortijdig schoolverlaten (vsv) bleek dat het in veel gevallen niet om uitgevallen jongeren maar om registratieproblemen ging, bijvoorbeeld bij de overgang naar een andere school, bij ziekte of schorsing. Men begon met ‘laaghangend fruit’. Het ging om situaties die makkelijker op te lossen waren omdat er simpele ondersteuning had ontbroken die ervoor gezorgd had dat de leerling uitviel. Vaak door meningsverschillen, miscommunicatie of nalatigheid. Scholen die aantoonbaar niet goed omgingen met hun leerlingen kregen boetes, scholen die het juist goed deden werden beloond (bonus/malussysteem). Dit gaf het urgentiebesef bij vso en mbo om succesvolle interventies te doen.

Zo werden in de loop der jaren circa 25.000 situaties opgelost. Wat overbleef was een hardnekkige kern van circa 25.000 leerlingen met meer complexe problemen die altijd maatwerk vragen. Ook dat getal daalde elk jaar met een paar honderd leerlingen. Volgens het ministerie van OCW stijgt het aantal weer en nu is het streefcijfer 20.000 in 2021¹.

1 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv/maximaal-20.000-voortijdig-schoolverlaters-in-2021>

Een belangrijk verschil tussen de aanpak van het Thuiszitterspact en dat van het programma vsv zit in het omgaan met de getallen. Bij de vsv werd het (te grote) aantal voortijdig schoolverlaters gezien als een signaal om een maatschappelijk probleem op casusniveau uit te zoeken. Waar zitten de jongeren en waarom vallen ze uit? Het ging om het zichtbaar maken van de groep om ervan te leren en uitval te voorkomen. Daarbij werden scholen beloond die dat goed deden.

De kwestie van de thuiszitters 5-18 jaar is heel anders aangepakt door het ministerie van OCW. Er kwam geen extra geld voor scholen voor betere verzuimregistratie en ook geen bonus/malusregeling voor scholen die het al dan niet goed deden. De uitkomsten van de verzuimregistratie werden beschouwd als algemene indicator voor succesvolle uitvoering van passend onderwijs om samenwerkingsverbanden van schoolbesturen op af te rekenen. Alle thuiszitters vallen onder de Leerplichtwet met de daarbij horende maatregelen voor ouders en kinderen. Er zijn dus belangen om de cijfers zo laag mogelijk te houden en het gevaar van een perverse prikkel ligt op de loer.

Schoolverzuim en thuiszitters

Wanneer is een leerling een thuiszitter en wat is schoolverzuim? Belangrijk onderscheid in dit verband is het verschil tussen **geoorloofd** (meestal ziek) en **ongeoorloofd verzuim** (volgens de Leerplichtwet). De Leerplichtwet onderscheidt de categorieën (langdurig) **relatief** en **absoluut verzuim** en de groep **vrijstellingen leerplicht**. Bij relatief verzuim is een leerling wel ingeschreven op een school, bij absoluut verzuim is dat niet het geval. Leerlingen die vrijgesteld zijn van leerplicht onder artikel 5 sub a worden omschreven als 'geen school kunnen bezoeken vanwege lichamelijke of psychische gronden'. Er zijn ook andere soorten vrijstellingen van de leerplicht (art 11 sub d en 11 sub g), maar deze kinderen zijn niet altijd verstoken van onderwijs.

Relatief verzuim wordt gedefinieerd als meer dan 16 uren **ongeoorloofd** verzuim in vier weken. Is de leerling minimaal vier aaneengesloten schoolweken afwezig, dan is sprake

van langdurig relatief verzuim. Daarnaast worden de termen **luxé en signaalverzuim** gebruikt. Bij luxe verzuim (ca 4%) gaat het bijvoorbeeld om spijbelen of om ouders die hun kind langer meenemen op vakantie dan geoorloofd. De term signaalverzuim (96%) wordt gebruikt als kinderen op school of thuis in een onstabiele situatie zitten, wat zich vaak uit in psychische problemen, of leer- en gedragsproblemen. Zie schema's in bijlage 2.

Over welke kinderen hebben we het als het om thuiszitters gaat?

In de volksmond is een kind dat thuis zit en geen onderwijs krijgt een thuiszitter. Maar beleidsmatig worden andere definities gehanteerd. Een leerling die geen onderwijs volgt op basis van een vrijstelling van de leerplicht zit wel thuis maar is geen thuiszitter. Een leerling die niet is ingeschreven op een school zit wel thuis, maar geldt in 2014/2015 niet als een door de overheid erkende thuiszitter. Over welke kinderen hebben we het als het om thuiszitters gaat?

Uit onderzoek (Lubberman, 2014) blijkt dat de definitie van thuiszitter per gemeente kan variëren. Dat geeft grote problemen in het proces van verzuimregistratie van leerlingen, waardoor de aantallen niet betrouwbaar zijn. Tot en met 2015 gebruikte de onderwijswereld de volgende definitie voor thuiszitter: een leerling (5-18 jaar) die wel is ingeschreven maar zonder geldige reden meer dan vier weken verzuimt zonder vrijstelling van leerplicht te hebben. Het gaat dan om relatief verzuim. In 2016 voegt het ministerie van OCW daaraan de leerlingen toe die niet staan ingeschreven op een school. Dit gaat om absoluut verzuim. In de **Thuiszittersnotitie** van Ingrado (2016) worden kwesties rond de nieuwe definitie uitgewerkt. Er worden voorbeelden van grensgevallen aangegeven.

Hoewel de definitie van thuiszitter formeel ongewijzigd is, verandert in de praktijk de focus onder invloed van het Thuiszitterspact. Vanwege de afspraak om kinderen binnen drie maanden een aanbod te geven, verschuift de focus van politieke aandacht naar de groep kinderen die **langer dan drie maanden** relatief of absoluut verzuimen. In persberichten en de media wordt dat de nieuwe 'definitie' van thuiszitter.

heeft ondersteuning nodig maar ook broers, zussen, ouders en grootouders.

Als de oplossing niet snel komt, en het gezin heeft niet voldoende mentale en financiële buffers, kan het snel bergafwaarts gaan. Dan is niet alleen een plan nodig voor het kind dat niet naar school kan, maar voor het hele gezin.

Sinds de Jeugdwet is ingegaan (1-1-2015), heeft de gemeente ook zorgplicht voor thuiszitters. Zij lopen het gevaar maatschappelijke drop-outs te worden als zij geen startkwalificatie kunnen behalen. Ze kunnen in zware zorgtrajecten of reclassering terecht komen en zullen in het ergste geval levenslang geen bijdrage leveren aan de samenleving en een uitkering nodig hebben. Ook de gevolgschade voor gezinnen van een thuiszitter gaat geld kosten omdat ouders niet of minder werken, dus minder belasting betalen, een uitkering of zorg nodig hebben et cetera.

Opgeteld variëren de kosten van 51.000,- per kind per jaar tot 90-100.000,- per jaar voor gezin en samenleving (mBC's² 2015, 2016).

Alleen al vanwege de kosten is het voor gemeenten van groot belang om alle leerbare kinderen en jongeren die geen onderwijs genieten volledig in beeld én op school te krijgen. En als het leren daar niet lukt, een alternatieve leerplek buiten school te bieden zodat ze op die manier een startkwalificatie kunnen behalen. Nog beter is als gemeenten samen met het onderwijs van tevoren inschatten wat de verschillende vormen van ondersteuningsbehoefte van alle leerbare kinderen in hun regio kunnen zijn en daarop anticiperen met preventief aanbod binnen of buiten de school (populatieanalyse)³.

Achter de getallen van thuiszitters, zitten persoonlijke drama's

Gevolgschade

Achter de getallen van thuiszitters, zitten persoonlijke drama's. Het is zoals bij een kind dat zeer ernstig ziek is. Het toekomstperspectief verandert, kind en ouders moeten hun verwachtingen bijstellen, komen in een rouwproces en er ontstaat onzekerheid. Vaak moet een van de ouders zijn werk opgeven, omdat die er een dagtaak aan heeft om onderwijs en/of zorg voor hun kind te regelen. Deze zoektochten vragen veel van ouders, voor de meeste ouders te veel; gevoelens van onmacht en falen ontstaan. Er ontstaat spanning voor het hele gezin (relaties, financiële situatie, drang en dwangmaatregelen). De stress raakt alle gezinsleden en werkt door in het welbevinden en in de opvoeding. Niet alleen het betreffende kind

2 maatschappelijk Business Case

³ NJI Handleiding populatieanalyse in het onderwijs 2017 <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJI-Publicaties/Populatie-analyse-in-het-onderwijs>

Belangrijke feiten en gebeurtenissen

01-08-2019 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte wordt van toepassing op het po en het vo, waardoor scholen een zorgplicht krijgen.

09-10-2012 Wet passend onderwijs aangenomen.

01-08-2014 Minister krijgt de bevoegdheid sancties op te leggen m.b.t. de zorgplicht van scholen.

01-10-2015 Manifestatie Thuiszitters Tellen (Spuiplein).

01-01-2015 Jeugdwet gaat in.

03-02-2016 Definitie thuiszitter verandert officieel niet.

13-06-2016 Thuiszitterspact ondertekend.
Aandacht richt zich op het verminderen van het aantal kinderen dat langer dan 3 maanden thuiszit.

01-04-2017 Besluit: alle verzuimregistraties dienen door scholen rechtstreeks bij het verzuimloket DUO aangemeld te worden, waarna DUO ze doorgeeft aan Leerplicht.

30-01-2020 Brief van ministers De Jonge, Slob en Dekker aan Tweede Kamer: Thuiszitters in funderend onderwijs. Aantal thuiszitters is gestegen.

ONDERZOEK VAN THUISZITTERS TELLEN: DE CIJFERS

Doel Het onderzoek van Thuiszitters Tellen (TT) was bedoeld om inzicht te krijgen in de registratie van de verzuimprocedure van leerplichtige kinderen tussen de 5 en 18 jaar en de manier waarop het door gemeenten en ministeries gebruikte getal voor het aantal thuiszitters tot stand komt.

Met name het tweede deel van de onderzoeksvraag is in deze notitie uitgewerkt en wordt in onderstaand hoofdstuk beschreven.

Werkwijze

Het onderzoek start in 2016 met een oriëntatie op schriftelijke bronnen en openbare informatie op de websites van de ministeries, rijksoverheid, Ingrado en VNG, en aantal gesprekken met sleutelinformanten (ouders en andere deskundigen). De schriftelijke bronnen gaan over thuiszitters en de aanpak die gebruikt is om het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv-ers) terug te brengen.

We hebben de definitie van een thuiszitter gehanteerd zoals die in de startperiode van het onderzoek door het Ministerie van OCW werd gebruikt:

Een thuiszitter is een leerplichtige leerling (5-18 jaar) die zonder geldige reden langer dan vier weken ongeoorloofd verzuimt van school en daarmee geen onderwijs heeft.

In augustus 2016 wordt door ouders van TT aan vrijwel alle Nederlandse gemeenten (389) een Wob-verzoek gedaan. Hierin wordt gevraagd om documenten met gemeentelijke aantallen over de ongeoorloofde verzuimers:

- Absoluut verzuimende leerplichtige kinderen;
- Relatief verzuimende leerplichtige kinderen;
- Leerlingen die op een school staan ingeschreven en die de school gedeeltelijk bezoeken (maatwerkconstructies).

De gemeenten wordt gevraagd deze aantallen te differentiëren naar PO, VO en MBO zonder startkwalificatie.

Verder wordt gevraagd naar aantallen leerlingen

- Met een vrijstelling (gedifferentieerd naar de vormen zoals LPW5, LPW11) 2014-2015 en 2015-2016;
- Die leerplichtig zijn en in de basis-administratie van de gemeente zijn opgenomen op 1 oktober 2014 en 2015;
- Die leerplichtig zijn en op een school staan ingeschreven op 1 oktober 2014 en 2015.

Gemeenten die in eerste instantie niet reageerden op bovenstaand verzoek, zijn gemaild en gebeld. Ook werd hun website bekeken.

Daarnaast zijn in 2017 verzuimgegevens van de G4 en G32 opgevraagd bij DUO over de leerjaren 2014-2015 en 2015-2016. In 2020 werden als aanvulling de DUO-gegevens opgevraagd van het leerjaar 2018-2019 (via Stichting AntiPassend Onderwijs Utrecht).

De verkregen gegevens zijn geanalyseerd en onderling vergeleken. Vervolgens zijn wederom gesprekken met sleutelinformanten gevoerd over de vraag hoe de verkregen gegevens te duiden zijn.

Verloop

Aanvankelijk leek de respons op het Wob-verzoek groot: 95% van de gemeenten stuurden een bericht van ontvangst. Daarna ging het minder voorspoedig. Het duurde vaak lang voor er antwoord kwam of antwoord bleef uit. Nabellen door de ouders leverde onvoldoende resultaat op. Zij stuitten op weerstand en kregen de indruk dat hun vragen als lastig werden ervaren. Die indruk werd versterkt toen dankzij financiële steun van Fonds Nuts Ohra, drie student-onderzoekers ingeschakeld werden. In de contacten met gemeenten gaven zij aan gegevens voor een scriptie nodig te hebben en ondervonden toen meer medewerking. Uiteindelijk werd zo van de meeste 389 gemeentes informatie verkregen.

De informatie die kwam was zeer divers opgezet en niet gelijkwaardig. Er werd op verschillende manieren gecategoriseerd en de informatiedragers verschilden: een brief, een jaarverslag, een factsheet voor of van DUO, een eigen factsheet, gegevens van de gemeente zelf of samenwerkingsverbanden etc.

De reacties werden als volgt ingedeeld:

Categorie 0: geen Wob-verzoek gestuurd (per abuis)

Categorie 1: wel Wob-verzoek gestuurd (geen reactie van gemeenten)

Categorie 2: factsheet voor DUO (landelijke telling per 1-10) en/of eigen factsheet (brief)

Categorie 3: alleen jaarverslag afd. Leerling-zaken gemeente

Categorie 4: factsheet (DUO) en jaarverslag (Leerlingzaken gemeente)

TABEL 1

Percentage response Wob (389 gemeenten)

Categorie	% 2014-2015	2015-2016
0	4.37	4.37
1	20.05	30.85
2	32.65	49.36
3	12.11	3.60
4	29.82	11.83

TABEL 2

Percentages totaal (Wob en na nazoeken en -bellen)

Categorie	2014-2015	2015-2016
0	3.86	4.11
1	10.03	22.62
2	14.14	36.25
3	23.14	11.83
4	48.84	25.19

De respons in tabel 2 (categorie 4 resp. 48,84% en 25,19%) was voldoende om statistische analyses te kunnen uitvoeren. Na de invoer van de cijfers, zijn de studentonderzoekers met hun begeleider van de Universiteit Utrecht en een ouder van TT met de analyse begonnen. In gesprekken daarover werd duidelijk dat de informatie onvoldoende gelijkwaardig was. Door de grote verschillen in de manier waarop de gegevens werden aangeleverd, konden ze niet geïdentificeerd worden of bij elkaar opgeteld. Soms bleken meerdere bronnen van dezelfde gemeente verschillende cijfers te bevatten. Ook bleek dat er verschillende definities van het begrip thuiszitters werden gehanteerd.

Soms bleken meerdere bronnen van dezelfde gemeente verschillende cijfers te bevatten

In deze schooljaren van registratie werd de Wet passend onderwijs en de jeugdwet ingevoerd. Ook dat heeft de eenduidigheid in de basisregistraties niet bevorderd.

Tijdens het onderzoek verschoof de gebruikte definitie van het begrip thuiszitters onder invloed van het Thuiszitterspact. Officieel was hiervan geen sprake, maar de omschrijving veranderde wel in de voortgangsbrieven Passend Onderwijs van staatssecretaris Dekker. Aanvankelijk ging het om leerlingen die relatief en absoluut langer dan één maand verzuimden (brief d.d. 3 februari 2016). In de tiende voortgangsrapportage (6 december 2016) ging het naast die roep ook om thuiszitters die meer dan **drie** maanden ongeoorloofd verzuimden.

Dit werd als aanleiding gebruikt om de definitie van thuiszitters te verschuiven naar langer dan 3 maanden, zoals ook aangegeven in de brieven die wij van gemeenten (bijvoorbeeld Amsterdam) ontvingen. Door deze andere registratie van thuiszitters, ontstond er een landelijk beeld dat

het aantal thuiszitters zou dalen (met name absoluut verzuim).

Omdat de respons bij de (middel)grote steden goed was en die de meeste aandacht kregen van de aanjager van het Thuiszitterspact, is besloten om de resultaten van ons Wob-onderzoek te beperken tot de gegevens van de G4 (grote steden) en de G32 (middelgrote steden). Met deze aantallen kon een voldoende beeld verkregen worden van de verzuimregistraties, zoals die door gemeenten aan ons zijn gestuurd.

Als aanvulling daarop, zijn bij DUO de landelijke gegevens van de diverse leerplichtcategorieën opgevraagd over de twee betreffende schooljaren, om te checken of de aantallen zoals de G4 en G32 die aan ons gegeven hadden via de factsheets, ook consistent waren. Dat bleek zo te zijn.

Sinds 2016 is er door de inspectie een extra registratie voor thuiszitters ingesteld, die wordt doorgegeven door de samenwerkingsverbanden. Nederland telt 151 samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs voor het PO en VO, die elke drie maanden hun aantallen thuiszitters aan inspectie doorgeven. Uit documentatie van de G4 bleek dat het aantal thuiszitters die samenwerkingsverbanden doorgeven aan de inspectie, niet overeenkomt met die van DUO of het Thuiszitterspact.

De gevraagde informatie over maatwerkconstructies (gedeeltelijk naar school) die binnen de Wet passend onderwijs mogelijk waren, hebben we niet gekregen. Het gaat hier om leerlingen die deels op school les hebben, deels thuis of in een zorginstelling. Deze gegevens bleken niet bij de afdelingen Leerplicht bekend, alleen bij de onderwijsinspectie. Een aantal leerplichtambtenaren stuurde onze vraag door naar inspectie, maar hierop is nooit een reactie gekomen. We hebben de categorie maatwerkconstructies buiten beschouwing moeten laten.

Tenslotte hebben we de cijfers van het aantal leerlingen die leerplichtig zijn en in de basisadministratie van de gemeente (BRP) zijn opgenomen en de cijfers van het aantal leerlingen die op een school staan ingeschreven

met elkaar vergeleken. Deze aantallen zijn alleen bekend als de gemeente deze in een aparte Wob-brief had meegestuurd. De combinatie van beide is niet te destilleren uit openbare jaarverslagen of DUO-cijfers. Waar ze wel gegeven werden door gemeenten, bleken circa 0,5-2,5 % meer leerplichtige leerlingen in die gemeente opgegeven te zijn dan die op een school stonden ingeschreven. Over het verschil tussen die twee getallen, geven gemeenten aan dat het gaat om het aantal absoluut verzuimers en leerlingen met vrijstellingen. Uit steekproeven die we genomen hebben bij de G4 en G32 gemeenten bleek dat niet altijd te kloppen; zeker niet toen het getal over absoluut verzuim veranderde van 1 maand naar 3 maanden. Wat ook bleek is dat er altijd meer kinderen (tussen de 0,5 % en 2,5%) zijn die leerplichtig zijn dan kinderen die op een school staan ingeschreven. Dat roept wederom de vraag op: krijgen deze kinderen dan wel onderwijs?

Resultaten

De tabellen in bijlage 1 geven de respons en de verkregen data weer van de G4 en de G32 over twee schooljaren (2014/2015 en 2015/2016). De gegevens zijn verkregen uit 3 bronnen: factsheets DUO, eigen factsheets van de gemeente opgesteld voor het Wob-verzoek en de openbare jaarverslagen Leerlingzaken van de gemeente.

Uitzonderingen daargelaten, valt op dat de getallen per gemeente uiteenlopen. Dat zij enigszins van elkaar afwijken was te verwachten. De doelen van de verschillende informatiebronnen zijn verschillend en daarmee ook de peildatum. De factsheet van DUO geeft een eenmalig getal en is gericht op bekostiging van de scholen (aantal ingeschreven leerlingen per 1 oktober) en voor landelijke rapportages. Het jaarverslag Leerlingzaken van een gemeente (over een schooljaar) is voor de gemeenteraad om de uitvoering van de leerplichtwet in die gemeente/regio te verantwoorden. Deze cijfers zijn bijna altijd hoger dan de cijfers van DUO. Bijvoorbeeld omdat luxeverzuim en signaalverzuim niet altijd

van elkaar worden onderscheiden.

In het jaarverslag zijn vaak 'stroomcijfers' opgenomen, bijvoorbeeld thuiszitters in het begin en einde van het jaar of in het schooljaar opgeloste aantallen. Recent worden deze ook gepresenteerd in de voortgangsbrieven Passend Onderwijs. Overigens: Het CBS gebruikt voor het aantal leerplichtigen weer een andere peildatum: 1 januari.

- Bij de G4 valt op dat de cijfers van Amsterdam in het schooljaar 2014-2015 veel hoger zijn dan in het schooljaar daarna. Na een reprimande van staatssecretaris Dekker in 2016, heeft de stad zijn cijfers aangepast aan de DUO-richtlijnen.
- Zowel bij de G4 als de G32 komen de cijfers van de vrijstelling leerplicht het meest overeen.
- De verschillen in hoogte per gemeente zijn niet altijd te verklaren door het aantal leerplichtigen. Sommige gemeenten hebben bij absoluut en relatief verzuim niet het aantal leerlingen opgegeven maar het aantal verzuimmeldingen of het aantal malen dat proces-verbaal is opgemaakt. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij Amersfoort en Schiedam.
- Sommige gemeentes stuurden WOB-cijfers zonder het zogenaamde luxe verzuim, anderen met. In jaarverslagen wordt het luxe verzuim soms apart vermeld naast het 'signaal verzuim'.
- In jaarverslagen komt het aantal leerlingen zelden voor.
- De factsheets van DUO waren het meest eenduidig en transparant m.b.t. de toestand-koming.
- Alleen bij de gemeentes Apeldoorn, Deventer, Enschede, Eindhoven en Leiden komen de verkregen gegevens uit DUO, WOB en Jaarverslag nagenoeg overeen. Uit nadere analyse bleek dat deze gemeenten hun jaarverslag Leerlingzaken

combineren met de 39 Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC, voortgekomen uit de taskforce vsv).

Zie de namen (in rood) in bijlage 1.

- De getallen over relatief en absoluut verzuim blijken vaak niet overeen te komen. De getallen over de vrijstelling van de leerplicht (artikel 5a) lijken het meest betrouwbaar.

Conclusie

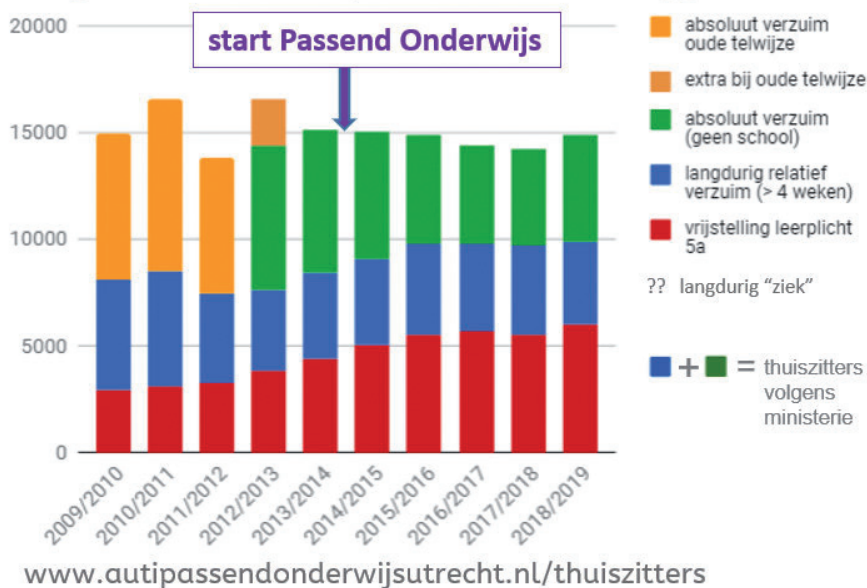
De binnen de onderzoeksperiode verkregen cijfers blijken zowel qua aantallen als inhoudelijk niet te vergelijken. Zelfs binnen één gemeente worden verschillende methodes gebruikt. Daarmee is de belangrijkste conclusie dat er bij gemeentes geen algemene (landelijke) manier is van het bijhouden en rapporteren van de verzuimcijfers. De cijfers van DUO lijken de meest betrouwbare bron, al zijn ook deze cijfers niet compleet omdat alleen de nadruk wordt gelegd op ongeoorloofd verzuim.

Vervolg

Het verkrijgen en verwerken van de gegevens heeft lang geduurd. Het Thuiszitterspact nadert zijn einde en er zijn veranderingen doorgevoerd in de manier van registreren. DUO heeft daarin een belangrijkere rol gekregen. De warboel in definities en registraties bleek zo groot, dat het uiterst ingewikkeld was inhoudelijke conclusies te trekken. Ondertussen bleven wij als ouderverenigingen geconfronteerd met alarmerende signalen en verhalen van ouders over Passend Onderwijs.

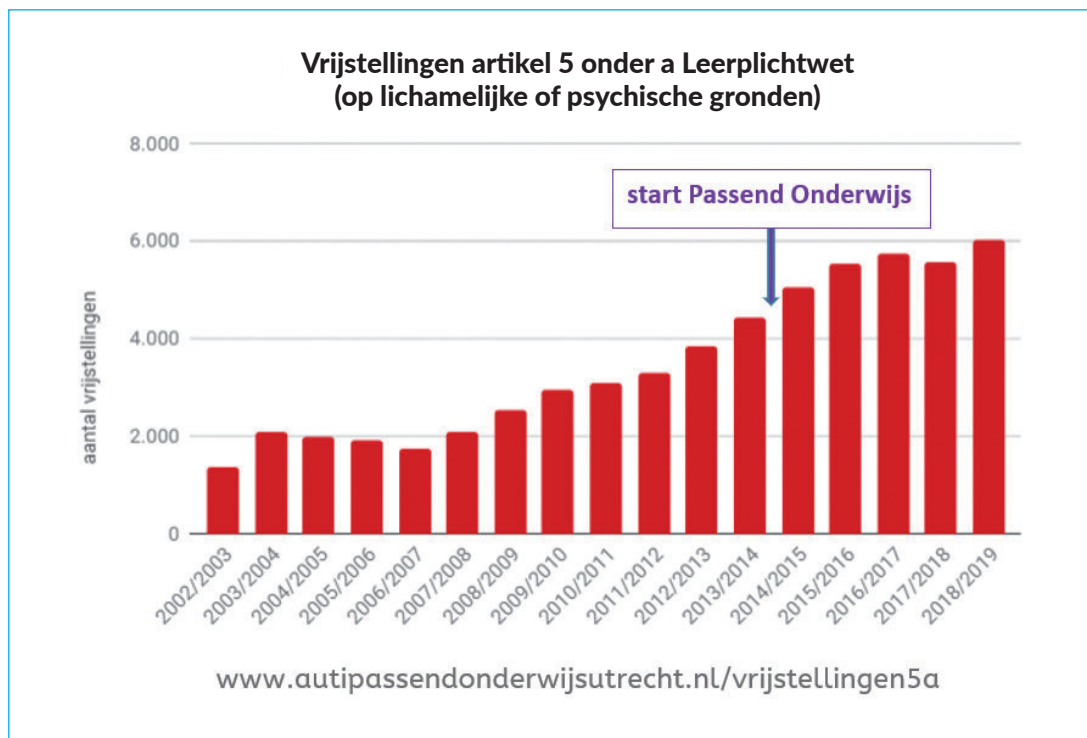
Uit het voorgaande is gebleken dat de landelijke gegevens van DUO het meest consistent zijn verkregen. Als vervolg op het onderzoek hebben we in samenwerking met Stichting AutiPassend Onderwijs Utrecht een analyse gemaakt van 10 jaar DUO-cijfers om te zien of daar een trend merkbaar was. In onderstaande tabel zijn de meest recente gegevens van DUO (januari 2020) meegenomen.

Geregistreerde thuiszitters (kinderen zonder onderwijs) in Nederland



Wat opvalt is dat het totaal aantal geregistreerde thuiszitters niet is afgenomen, ondanks de verandering van definities.

En het aantal kinderen dat vrijstelling 5a van de leerplicht heeft gekregen, is toegenomen.



Waar absoluut en relatief verzuim iets afneemt, stijgt het aantal vrijstellingen 5a van de leerplicht. Er lijkt sprake van communicerende vaten, hetgeen opmerkelijk is want die categorie is bedoeld voor ernstig beperkte, niet leerbare kinderen.

De gang van zaken: er is geen maatwerk voor een kind en om te voorkomen dat Leerplicht moet handhaven richting ouders, wordt ontheffing leerplicht aangevraagd en goedgekeurd door een (onafhankelijke) jeugdarts. Dat geeft ouders de ruimte om het onderwijs

zelf in te richten. Dit gebeurt met zorggeld, maar ook veelvuldig uit eigen middelen. Deze 'ontsnappingsroute' is overigens recentelijk aan banden gelegd omdat er voor ontheffing leerplicht nu ook goedkeuring nodig is door het Samenwerkingsverband. Voor veel ouders is het onbegrijpelijk en onverteerbaar dat hun leerbare kinderen niet leerbaar moeten worden verklaard om passend onderwijs te krijgen.



SAMENWERKEN OF REPRESSIE

Vanuit het perspectief van kinderen en ouders gezien hebben kinderen leer**recht**. Zo staat het ook in het Internationale verdrag inzake de rechten van het kind: kinderen hebben recht op onderwijs.

Hun ouders zijn verplicht om ze de kans te geven naar school te gaan. Als ouders hen die kans niet geven, of als kinderen ongeoorloofd verzuimen, lopen ze het risico in de handhavingsprocedure van Leerplicht terecht te komen. Er volgt dan een reprimande. Dat kan een waarschuwing zijn, een boete, een HALT-straf maar ook (het dreigen met) een uithuisplaatsing. Maar wat als er geen passend onderwijs voorhanden is?

Aan het begin van het schooljaar 2019-2020 heeft Oudervereniging Balans een meldpunt geopend voor ouders die met drang- en dwangmaatregelen te maken krijgen. Begin 2020 zijn er ruim 90 meldingen gedaan van ouders met een kind met een ontwikkelingsprobleem die gedwongen worden tot een bepaald aanbod (zorg en/of onderwijs) waarvan ouders

hebben aangegeven dat dit aanbod niet voldoet aan de ondersteuningsbehoefte van hun kind. Hierdoor ontstaat focusverschuiving. Dat wil zeggen dat de reden van vastlopen van het kind niet in het onderwijssysteem wordt opgelost, maar wordt verschoven naar jeugdhulp of “zorg”. Is dit in het belang van het kind?

Balans krijgt steeds meer signalen van ouders die dan met drang- en dwangmaatregelen te maken krijgen. Zij zijn in een slepend conflict geraakt met school, Leerplicht of Jeugdhulp en worden gedwongen een in hun ogen niet passend aanbod te aanvaarden. Doen zij dat niet, dan volgen er maatregelen van Leerplicht zoals een melding bij Veilig Thuis en wordt er soms bedreigd met een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing van hun kind. Het lijkt erop dat ouders daarmee

verantwoordelijk worden gesteld voor een systeem dat de (zorg) plicht heeft ieder kind een passende onderwijsplek te geven maar er niet in alle gevallen toe in staat is. In een aantal van bovengenoemde gevallen heeft inmiddels een gang naar de rechter plaatsgevonden en zijn de ouders in het gelijk gesteld.

Staan leer- of kwalificatieplichtige jongeren niet ingeschreven op een school? Dan is er sprake van absoluut verzuim. Dit is een strafbaar feit, omdat er sprake is van een overtreding van de Leerplichtwet 1969. Als degenen die voor de jongere in kwestie verantwoordelijk zijn hem of haar niet op een school of instelling willen inschrijven, maakt de leerplichtambtenaar een proces-verbaal op en stuurt hij dit naar de officier van justitie.

www.rijksoverheid.nl

Bij thuiszitters gaat het in veel gevallen niet om ouders die het kind niet willen inschrijven, maar om scholen die het kind niet willen accepteren of scholen die geen passend onderwijs aanbieden. Toch zijn het de ouders die onder druk gezet worden en 'in overtreding' zijn, alsof zij hun kinderen zouden verwaarlozen of mishandelen⁴.

Een manier om hier onderuit te komen binnen de geldende regels, is een kind langdurig ziek te melden (geoorloofd verzuim) of een kind uit te schrijven en over te stappen naar particulier onderwijs, of een beroep te doen op een vrijstelling van de leerplicht. We zien het aantal vrijgestelde kinderen onder 5a toenemen (zie hoofdstuk 3). Als dit gebeurt, zijn ouders van de dwang en drang af, maar het kind heeft nog steeds geen passend onderwijs. In hun brief van januari 2020 aan de Tweede Kamer schrijven de ministers dat het beroep op een

vrijstelling van de leerplicht nooit het gevolg mag zijn van een gebrek aan passend onderwijs, maar alleen het onvermijdelijke resultaat van ernstige lichamelijke en psychische klachten.

Bij de aanpak van voortijdige schoolverlaters wordt voortsnog niet op drang en dwang van ouders ingezet, maar op het voorkomen dat kinderen uitvallen zonder startkwalificatie. Omdat het om veel jongeren gaat die ouder zijn dan 18 jaar, vallen die ook niet onder de leerplichtwet. Daarmee komt meer ruimte om eerst de problematiek (zorgvraag) in kaart te brengen en te "stutten en steunen". Zorgcoaches van scholen kijken eerst naar de ondersteuningsbehoefte van de jongere en gaan met hen in gesprek. Leerplicht wordt pas in tweede instantie betrokken als handhaving toch nodig blijkt te zijn. Als scholen zich (volgens de inspectie) aantoonbaar niet inspannen voor deze voortijdig schoolverlaters kunnen zij een beloning of boete krijgen volgens een bonus/malussysteem. En deze manier van denken lijkt succesvol.

Deze (meer zorgzame) manier van denken vinden we niet terug in de zogenaamde MAS-procedure (zie bijlage 3) die in het schooljaar 2017-2018 is geïntroduceerd door de koepel van leerplichtambtenaren Ingrado. Deze Methodische Aanpak Schoolverzuim geeft Leerplicht mandaten om zelfstandig jeugdhulpverlening in te roepen, naast de drang- en dwangmaatregelen die vanuit de leerplichtwet al mogelijk zijn. Het is een instrument van professionals dat hen beter in staat stelt tot onderlinge afstemming en samenwerking maar waarin een van de belangrijkste instrumenten uit de huidige Jeugdwet mist: het familie-groepsplan waarmee juist (horizontale) ondersteuning voor kind en gezin wordt gerealiseerd, en escalatie wordt voorkomen.

⁴ Zie uitspraak gerechtshof 's Hertogenbosch 29 november 2012 zaaknummer20-002179-11

Jeugdwet

ARTIKEL 2.1

Het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op:

G. het tot stand brengen en uitvoeren van familiegroepsplannen en het verlenen van hulp op basis van familiegroepsplannen, ter uitvoering van artikel 4.1.2 en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en

opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.

ARTIKEL 4.1.2

Bij het uitvoeren van artikel 4.1.1 en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen biedt de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling als eerste de mogelijkheid om, binnen een redelijke termijn, een familiegroepsplan op te stellen.

Het familiegroepsplan is een belangrijk instrument in de nieuwe Jeugdwet. Daarin is vastgelegd dat ouders/gezinnen de mogelijkheid krijgen een familiegroepsplan op te stellen, samen met familie, vrienden en anderen uit de sociale omgeving van de jongere. Bij een familiegroepsplan neemt iemand met zijn eigen mensen zelf beslissingen over oplossingen en zet dat in een plan. Iemand houdt zo zelf de regie en beslist wat nodig is. De hulpverlener of de school sluit aan op dat plan.

In het familiegroepsplan staat welke problemen de jeugdige of het gezin heeft, welke hulp nodig is, en wie die hulp geeft. Ouders, familieleden of andere directbetrokkenen kunnen een familiegroepsplan maken. Op deze manier kunnen ook zij meedenken en helpen aan een oplossing. Ouders kunnen deskundigen, leerkrachten en andere professionals vragen hun kennis te delen zodat ook hun visie wordt

meegenomen in de afwegingen die zij maken. Als er sprake is van een kwestie waarbij wettelijke kaders van belang zijn (onveiligheid, signaalverzuim), dan dient het plan binnen die kaders te vallen en daarop getoetst te worden.

Als het erom gaat alle kinderen een passende leeromgeving te bieden en de praktijk weerbarstig is, is het zaak eerst gebruik te maken van een de-escalerende aanpak in plaats van drang- en dwangmaatregelen en handhaving. De persoonlijke (n=1) aanpak die bij voortijdig schoolverlaters is gebruikt én de mogelijkheden van de Jeugdwet, zijn gericht op een in gezamenlijkheid tot stand gekomen plan voor ieder kind. Zij passen beter bij de uitgangspunten van de Wet passend onderwijs omdat zij uitgaan van samenwerken en de mogelijkheid bieden om tot maatwerk te komen.

TOT BESLUIT: OPVALLENDE ZAKEN EN AANBEVELINGEN

1 Verbetering van de verzuimregistratie

De binnen de onderzoeksperiode (2014-2016) verkregen cijfers blijken zowel qua aantallen als inhoudelijk niet te vergelijken. Zelfs binnen één gemeente worden verschillende methodes gebruikt. Daarmee is de belangrijkste conclusie dat er bij gemeentes geen algemene (landelijke) manier is van het bijhouden en rapporteren van de verzuimcijfers.

Bij gemeenten die hun jaarverslag Leerlingzaken combineren met de 39 Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC, voortgekomen uit de taskforce VSV) is de meeste eenduidigheid.

Per 1 april 2017 zijn scholen verplicht om het ongeoorloofd verzuim direct te melden in het verzuimregister DUO. DUO stuurt het automatisch door naar Leerplicht in de woon-gemeente die vervolgens contact op kan nemen met de school. Daarvoor ging die registratie

eerst via de gemeente/Leerplicht naar DUO. Aan het begin van de onderzoeksperiode verschijnt een rapport waaruit blijkt dat de cijfers over verzuimregistraties niet voldoen (Lubberman, 2014). Er wordt door meerdere oorzaken niet, te laat of niet eenduidig geregistreerd. Het ministerie van OCW meldt begin 2020 dat de verzuimregistratie nog steeds niet op orde is. Tussen de geregistreerde gegevens in het verzuimregister (DUO) en de leerplichttelling zitten grote verschillen, hetgeen voor ruis in de cijfers zorgt. Nog steeds dus.

Er wordt door meerdere oorzaken niet, te laat of niet eenduidig geregistreerd

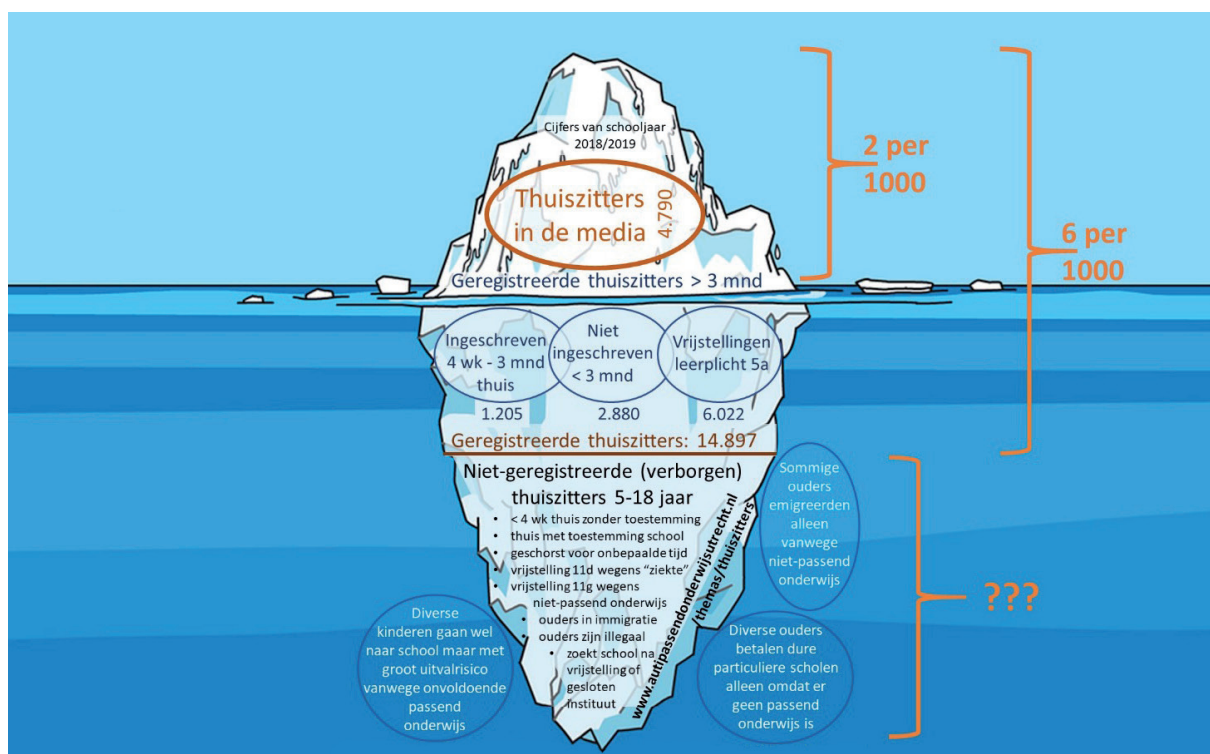
Het op orde brengen van de (verzuim-) registratie is wel het minste dat we van een ministerie verwachten. Als de procedure op orde is, hopen we dat alle verzuimende kinderen vanaf vier weken verzuim worden geregistreerd en dat overal dezelfde peildata en definities worden gebruikt. Dat er meerdere keren per schooljaar wordt gemeten hoeveel thuiszitters er zijn om inzicht te krijgen of er gevallen bij komen. En dat het ministerie de focus weer legt op kinderen die een maand verzuimen i.p.v. de drie maanden van het Thuiszitterspact.

Overigens: met betrouwbare cijfers wordt nog geen kind extra geholpen. Pas in actie komen na drie maanden duurt sowieso te lang. Drie maanden geen onderwijs is veel te lang, gezien vanuit het ontwikkelingsperspectief van een kind. Dat betekent immers drie maanden geen leeromgeving en geen of veel minder contact met leeftijdgenoten. Daarnaast is er een grotere kans op blijven zitten of uitvallen, waardoor een kind perspectief verliest. Ouders geven aan dat langer dan twee weken geen onderwijs, de limiet zou moeten zijn. Bovendien heeft een kind recht op een doorlopende leerlijn.

2 Alle kinderen zonder onderwijs in beeld

Als aanvulling op het voorgaande zijn begin 2020 de DUO-gegevens (verzuimregistratie) opgevraagd van het leerjaar 2018/2019. Gebaseerd op deze cijfers van

DUO en eigen waarneming komen we tot de conclusie dat de huidige in politiek en media meest gebruikte cijfers slechts het topje van de ijsberg zijn.



- Dat topje van de ijsberg laat **4790** thuiszitters zien (=focus van het Thuiszitterspact: kinderen die langer dan 3 maanden verzuimen).
- Direct onder het oppervlak zijn drie andere groepen te onderscheiden, die ook door DUO worden geregistreerd. Het gaat om **1205** kinderen die meer dan een maand verzuimen maar minder dan drie maanden, **2880** kinderen die minder dan drie maanden niet op een school staan ingeschreven en **6022** kinderen die een vrijstelling 5a van leerplicht hebben.
- Het aantal geregistreerde (bekende) thuiszitters is dus **14.897**. Dat is driemaal zo hoog als het getal dat in de politiek en de media de ronde doet.
- Dieper vinden we de verborgen thuiszitters. Deze 'onzichtbare' leerlingen staan niet geregistreerd als kinderen zonder onderwijs, maar zitten wel thuis zonder volwaardig en passend onderwijs: kinderen die thuis zijn met toestemming van school, tijdelijk geschorst zijn, minder dan vier weken verzuimen, langdurig ziek zijn zonder aanwijsbare oorzaak. Of kinderen met ouders die illegaal in NL zijn of naar een school zoeken nadat zij zelf terugkomen na gevangenis, behandeling, vrijstelling etc. Dit aantal is **onbekend**.

In verband met het ambitieuze doel van Passend Onderwijs en het Thuiszitterspact werd de verzuimregistratie een indicator voor het succes van het beleid. Hiermee deed een perverse prikkel zijn intrede: er ontstonden belangen – anders dan die van het belang van het kind – om de omvang van de groep cijfermatig terug te brengen. De enorme groei van het aantal vrijstellingen 5a en het verleggen van de focus van verzuim van >1 maand naar >3 maanden is daar een voorbeeld van.

Het aantal geregistreerde thuiszitters is driemaal zo hoog als het getal dat in politiek en media wordt gebruikt, als we ook de andere categorieën van Leerplicht meenemen.

We denken dat het getal in de praktijk nog veel hoger is, want er is een (grote) groep verborgen thuiszitters.

Het is in het belang van alle kinderen om eerder in beeld te komen dan de drie maanden verzuim uit het landelijke beeld, juist om schade en escalatie te voorkomen. Wij pleiten voor een eenduidige definitie die niet voorkomt uit de regelgeving van leerplicht maar vanuit de verantwoordelijkheid van gemeente en scholen voor hun populatie kinderen die recht op onderwijs hebben. Het gaat ons om alle kinderen die – om welke reden dan ook - langer dan twee weken verzuimen, al dan niet ingeschreven op een school.

3 Aandacht voor de wat- en waaromvragen

Uit de verzuimcijfers is niet op te maken welk verhaal erachter zit. Alleen bij het zogenaamde signaalverzuim is er een vermoeden dat er meer aan de hand is, maar wat er speelt is onduidelijk.

De verhalen worden gekenmerkt door een grote diversiteit. Een grote gemene deler is dat hoe langer de situatie voortduurt, hoe meer partijen betrokken raken en hoe complexer het wordt.

Er is meer aandacht nodig voor het verhaal achter de verzuimmelding. De biografie van veel thuiszitters laat al gauw zien of een verzuim ernstig is of niet. Terugkerend of langdurig verzuim is vaak een gevolg van stress, pesten, opgebouwde schoolangst, burn-out, chronisch terugkerende ziekten, overbelasting door thuissituatie, ontoereikend ondersteuningsaanbod vanuit de school etc. Als een school zijn leerlingen kent, kan dit verzuim vaak snel binnen de context beoordeeld worden en ervoor worden

gezorgd dat het onderwijs (al is het maar één vak) doorloopt. Anders ontstaat er ook nog een schooltrauma⁵ en wordt re-integreren steeds moeilijker.

Het is van belang niet alleen naar het kind te kijken, maar ook naar de situatie thuis en op school. De kernvraag is wat er aan de hand is, waarom een kind thuiszit en wat een kind nodig heeft om weer in een leeromgeving te komen en te laten participeren. Cijfers geven daarop geen antwoord.

4 Voor ieder kind een plan

Bij het terugbrengen van het aantal kinderen dat geen of deels onderwijs geniet, is een tendens gaande waarin repressie overheerst. Wij krijgen daar in toenemende mate signalen van. De nadruk ligt op leer**plicht** in plaats van op leer**recht**. Bij het ontbreken van maatwerk en ontstane conflicten, krijgen ouders of scholen de schuld in de schoenen geschoven

van een falende invoering van de Wet passend onderwijs. Ouders krijgen te maken met drang- en dwangmaatregelen. Het ministerie zet in op handhaving van de leerplichtwet in de richting van ouders en niet in de richting van schoolbesturen, terwijl dit sinds 2011 wel door een wetswijziging mogelijk is. Vanaf dat jaar houdt de inspectie toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door schoolbesturen. Tot 2011 behoorde dat bij de rol van de strafrechtelijke leerplichtambtenaar.

Bij het terugbrengen van het aantal thuiszitters is geen gebruik gemaakt van het succes van de aanpak voortijdig schoolverlaters waarin een plan per kind uitgangspunt was (maatwerk). Ook worden minder repressieve mogelijkheden in de Jeugdwet niet benut, zoals het familie-groepsplan.

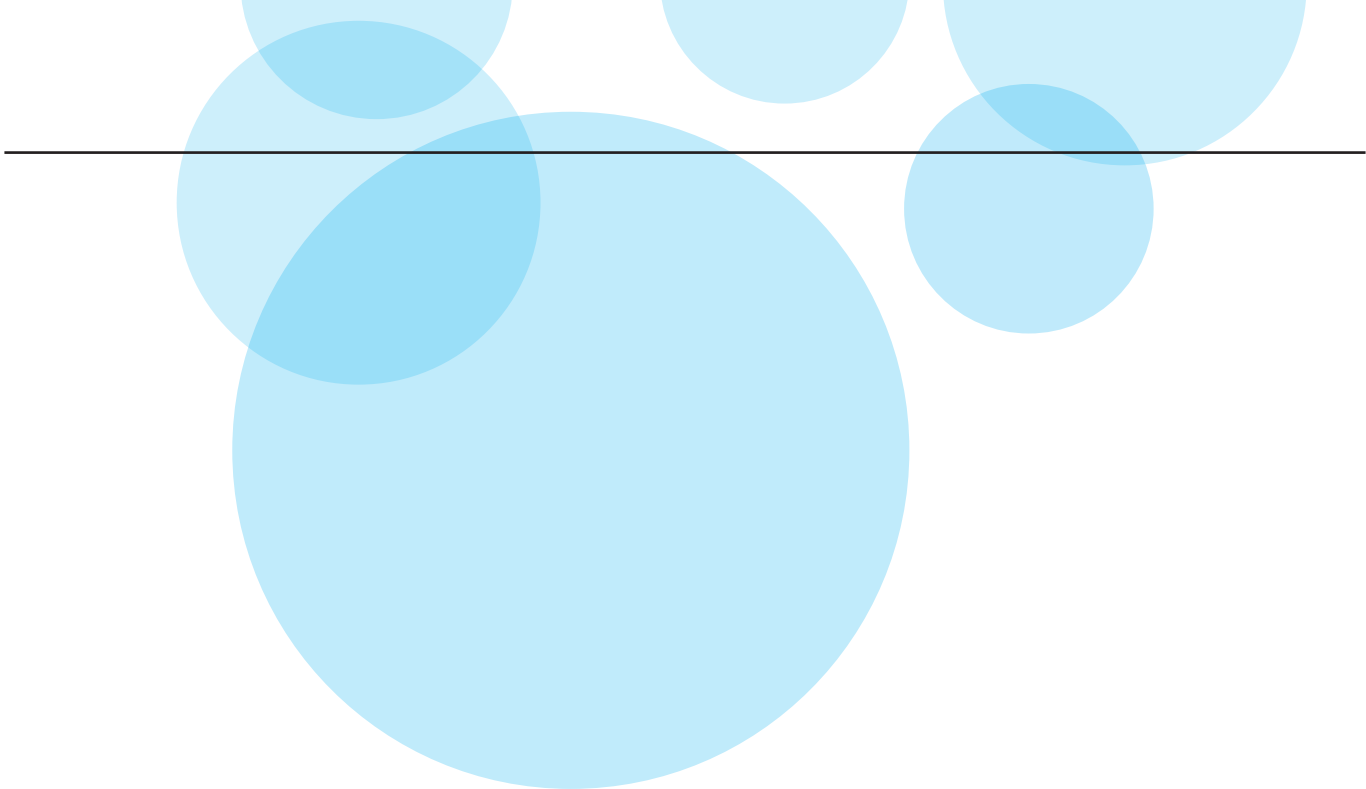
Ook worden minder repressieve mogelijkheden in de Jeugdwet niet benut, zoals het familie-groepsplan.

⁵ Een schooltrauma kan ontstaan bij kinderen die een bijzondere ondersteuningsbehoefte hadden waaraan niet voldaan werd. Door het oplopen van het schooltrauma wordt het naar school gaan voor een kind nog moeilijker. Vaak geeft de school op den duur aan dat het kind ergens anders heen moet. Het kind voelt zich uitgesloten en nutteloos (Horeweg, Hoogerweide, 2019).

Om de situatie van thuiszitters te verbeteren is het van belang om per kind een individueel plan te maken, zodat er werkelijk passend onderwijs kan plaatsvinden. Het familiegroepsplan dat in de Jeugdwet staat beschreven, is hiervoor mogelijk een passend middel. Het is een plan van aanpak dat wordt opgesteld door ouders, samen met bloedverwanten, aanverwanten of anderen die tot de sociale omgeving van het kind behoren. Hulpverleners, medewerkers van de school en andere deskundigen werken hieraan mee maar de regie ligt bij ouders en netwerk, binnen de door de wet gestelde kaders. Er komt dus een door familie en netwerk opgesteld plan waarin staat beschreven wat het kind nodig heeft en wie daarvoor wat kan doen. Het gaat daarbij zowel om acties in familie en netwerk als van externen, zoals scholen, hulpverlening etc.

Binnen de Jeugdwet hebben gemeenten de opdracht beleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van familiegroepsplannen en het van hulp op basis van deze plannen. Het niet (kunnen) volgen van onderwijs kan vaker een aanleiding zijn om een familiegroepsplan te maken. Het is van belang ouders, scholen, hulpverleners en gemeenten te wijzen op deze mogelijkheid in de Jeugdwet, zodat er een samenhangend plan gemaakt kan worden dat de ontwikkelkansen en de participatiemogelijkheden van een kind vergroot.





Bijlage 1

THUISZITTERS IN CIJFERS G4 EN G32

Toelichting op de tabellen:

DUO = de cijfers uit de factsheet van DUO = op basis van door de gemeente aangeleverde cijfers ongeoorloofd schoolverzuim

WOB = de cijfers die als reactie zijn gekomen op het WOB-verzoek

JV = de cijfers uit jaarverslag Leerlingzaken gemeente (Leerplicht)

Leerjaar 2014-2015

G4	Vrijstelling art. 5 onder a			Absoluut verzuim (>1 maand)			Relatief verzuim (>1 maand)		
	DUO	WOB	JV	DUO	WOB	JV	DUO	WOB	JV
Gemeente									
Amsterdam	350	350	344	1.513	1.124	-	2.780	2.532	10.408
Den Haag	62	62	-	358	358	358	2.456	2.456	3.922
Rotterdam	319	369	319	106	106	106	4.733	4.733	8.961
Utrecht	86	101	101	102	-	171	1.680	-	7.396

Leerjaar 2015-2016

G4	Vrijstelling art. 5 onder a			Absoluut verzuim (>1 maand)			Relatief verzuim (>1 maand)		
	DUO	WOB	JV	DUO	WOB	JV	DUO	WOB	JV
Gemeente									
Amsterdam	339	339	-	317	146	-	3.343	3.068	-
Den Haag	57	-	-	412	-	-	2.321	-	-
Rotterdam	325	325	325	108	108	108	4.917	4.917	9.343
Utrecht	132	132	132	47	-	126	1.683	7.807	7.982

Leerjaar 2014-2015

G32	Vrijstelling art. 5 onder a			Absoluut verzuim (>1 maand)			Relatief verzuim (inclusief luxe)		
Gemeente	DUO	WOB	JV	DUO	WOB	JV	DUO	WOB	JV
Alkmaar	12	-	12	7	-	7	455	-	455
Almelo	5	-	-	4	-	-	500	-	-
Almere	82	82	29	104	104	-	1.172	1.172	874
Amersfoort	43	43	43	3	3	3	1.322	1.322	46
Apeldoorn	31	31	31	96	96	96	824	824	824
Arnhem	42	-	20	41	-	32	707	-	742
Breda	38	36	36	160	85	85	781	1.056	1.056
Deventer	17	12	12	5	5	5	397	382	397
Dordrecht	51	-	13	23	-	12	530	-	787
Ede	5	-	5	36	-	36	619	-	619
Eindhoven	65	65	65	80	80	86	276	276	759
Emmen	52	-	-	10	-	10	418	-	418
Enschede	9	9	9	19	19	25	1.130	1.130	1.130
Groningen	87	87	85	44	44	585	727	727	1.066
Haarlem	62	-	64	14	-	13	540	-	713
Haarlemmermeer	67	67	17	46	46	47	497	497	479
Heerlen	30	-	-	8	-	-	304	-	-
Helmond	25	-	17	20	-	20	78	-	363
Hengelo	19	4	4	22	-	11	228	-	249
's-Hertogenbosch	20	20	20	107	6	107	861	861	900
Leeuwarden	41	-	-	54	56	56	1.487	920	920
Leiden	41	41	41	42	42	42	377	487	487
Lelystad	39	-	39	24	-	-	2.181	-	2.181
Maastricht	17	8	8	2	2	2	231	372	374
Nijmegen	45	-	-	176	-	674	804	-	982
Schiedam	41	-	41	40	-	3	590	-	55
Sittard-Geleen	26	-	21	16	-	36	262	-	333
Tilburg	50	50	-	64	-	-	995	-	-
Venlo	18	-	-	8	-	8	208	-	276
Zaanstad	49	48	49	133	132	29	709	-	1.115
Zoetermeer	26	26	-	29	29	29	930	930	1.275
Zwolle	67	45	-	42	30	-	504	504	-

Leerjaar 2015-2016

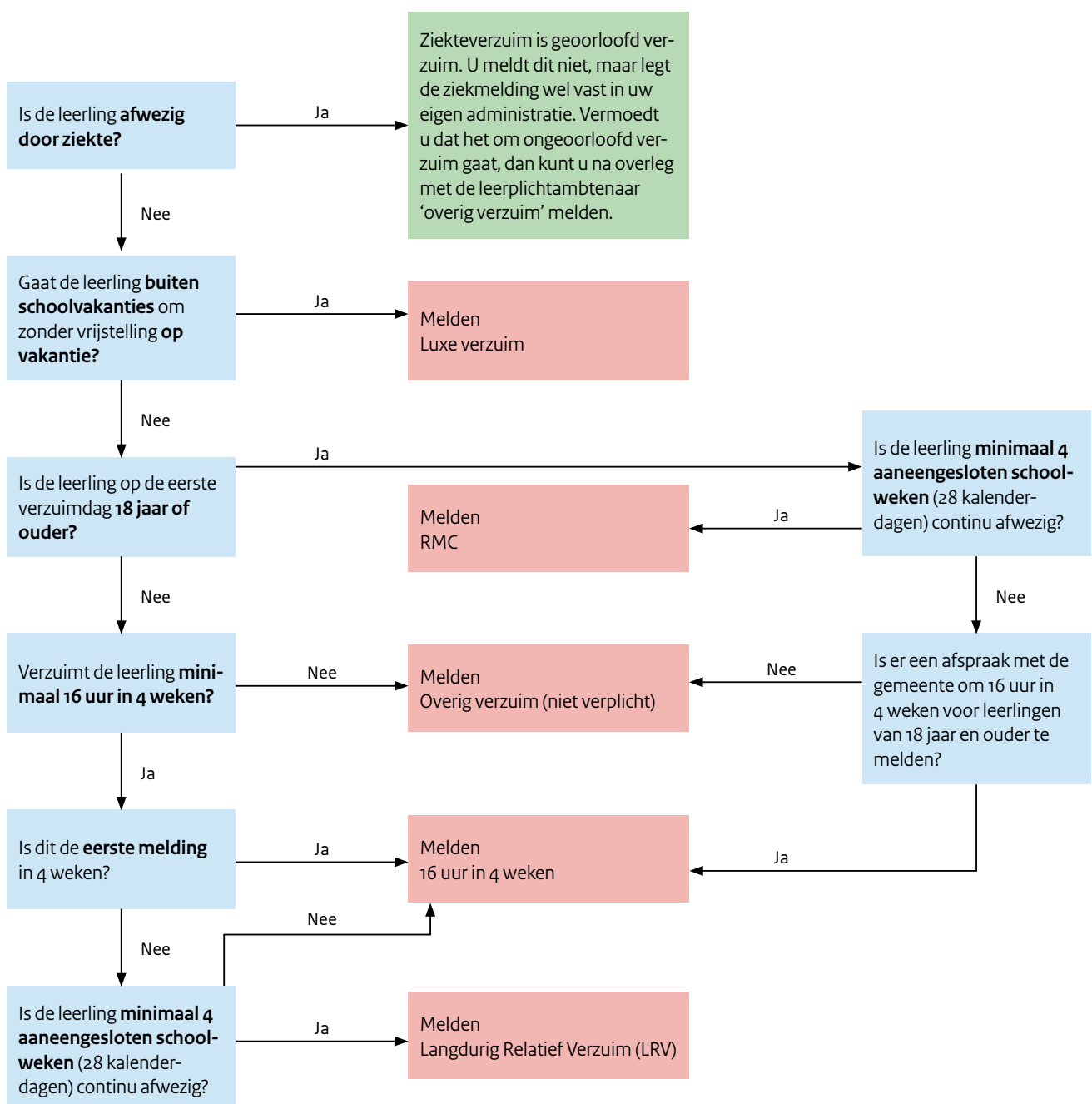
G32	Vrijstelling art. 5 onder a			Absoluut verzuim (>1 maand)			Relatief verzuim (inclusief luxe)		
	DUO	WOB	JV	DUO	WOB	JV	DUO	WOB	JV
Gemeente									
Alkmaar	24	-	7	24	-	23	518	-	518
Almelo	23	-	-	4	-	-	401	-	-
Almere	96	96	-	98	98	-	1.096	1.096	-
Amersfoort	72	72	72	97	97	1	671	671	60
Apeldoorn	35	35	35	148	148	148	735	735	735
Arnhem	47	-	29	42	-	40	649	-	752
Breda	46	24	45	142	84	84	846	1,192	1,192
Deventer	42	42	42	6	6	6	350	350	350
Dordrecht	64	64	64	22	22	22	620	620	620
Ede	6	-	-	28	-	-	272	-	-
Eindhoven	75	75	75	79	79	79	250	250	250
Emmen	70	-	-	11	-	11	338	-	338
Enschede	9	9	9	18	18	18	1.349	1.349	1.349
Groningen	67	67	67	71	71	520	724	724	922
Haarlem	55	-	57	3	-	13	498	-	625
Haarlemmermeer	71	68	-	73	80	-	517	517	-
Heerlen	28	-	-	7	-	-	7	-	-
Helmond	25	25	25	48	48	48	126	126	364
Hengelo	8	8	-	18	18	-	303	303	-
's-Hertogenbosch	20	-	11	107	-	11	861	-	1.113
Leeuwarden	38	-	16	47	201	197	319	958	962
Leiden	34	34	34	59	50	50	141	701	701
Lelystad	37	-	-	22	-	-	512	-	-
Maastricht	24	16	11	2	0	0	428	382	383
Nijmegen	45	-	-	235	-	-	734	-	-
Schiedam	31	-	31	12	-	27	485	-	324
Sittard-Geleen	20	-	-	52	-	-	280	-	-
Tilburg	49	49	-	131	84	-	1.139	1.139	-
Venlo	34	-	25	0	-	-	297	-	254
Zaanstad	51	-	-	31	-	-	914	-	-
Zoetermeer	29	29	-	33	33	-	1.006	1.006	-
Zwolle	51	51	-	87	39	-	502	501	-



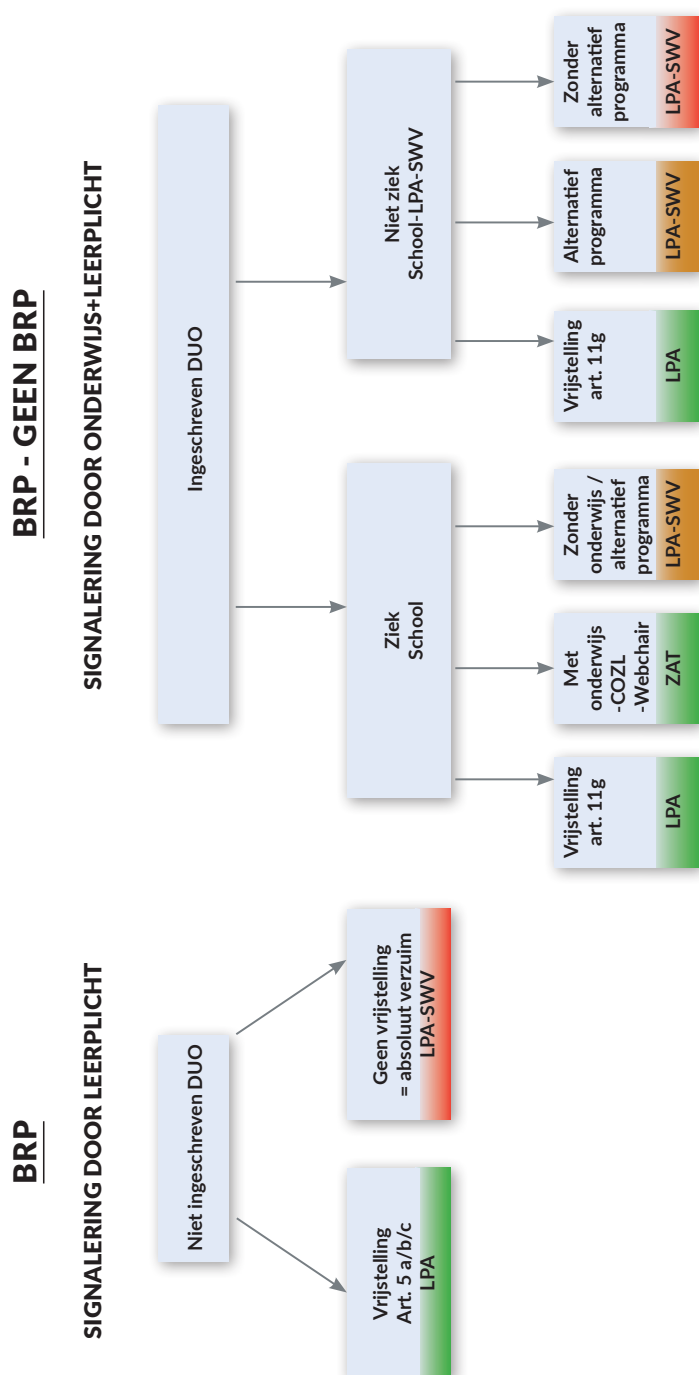
Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Keuzehulp verzuimsoorten

Een leerling zonder startkwalificatie verzuimt



Filter leerlingen met langdurig verzuim (trajectoverleg)



Toelichting

BRP = Basisregistratie Personen
DUO = Dienst Uitvoering Onderwijs
LPA = leerplichtambtenaar
SWV = samenwerkingsverband
COZL = consulenten zieke leerlingen
ZAT = zorgadviesteam

Beschikbare bestanden om te vergelijken

- DUO
- Applicatie K2O van leerplicht
- Thuiszittersapplicatie van het SWV
- Cliëntenadministratie SWV
- Opgave zorgcoördinatoren

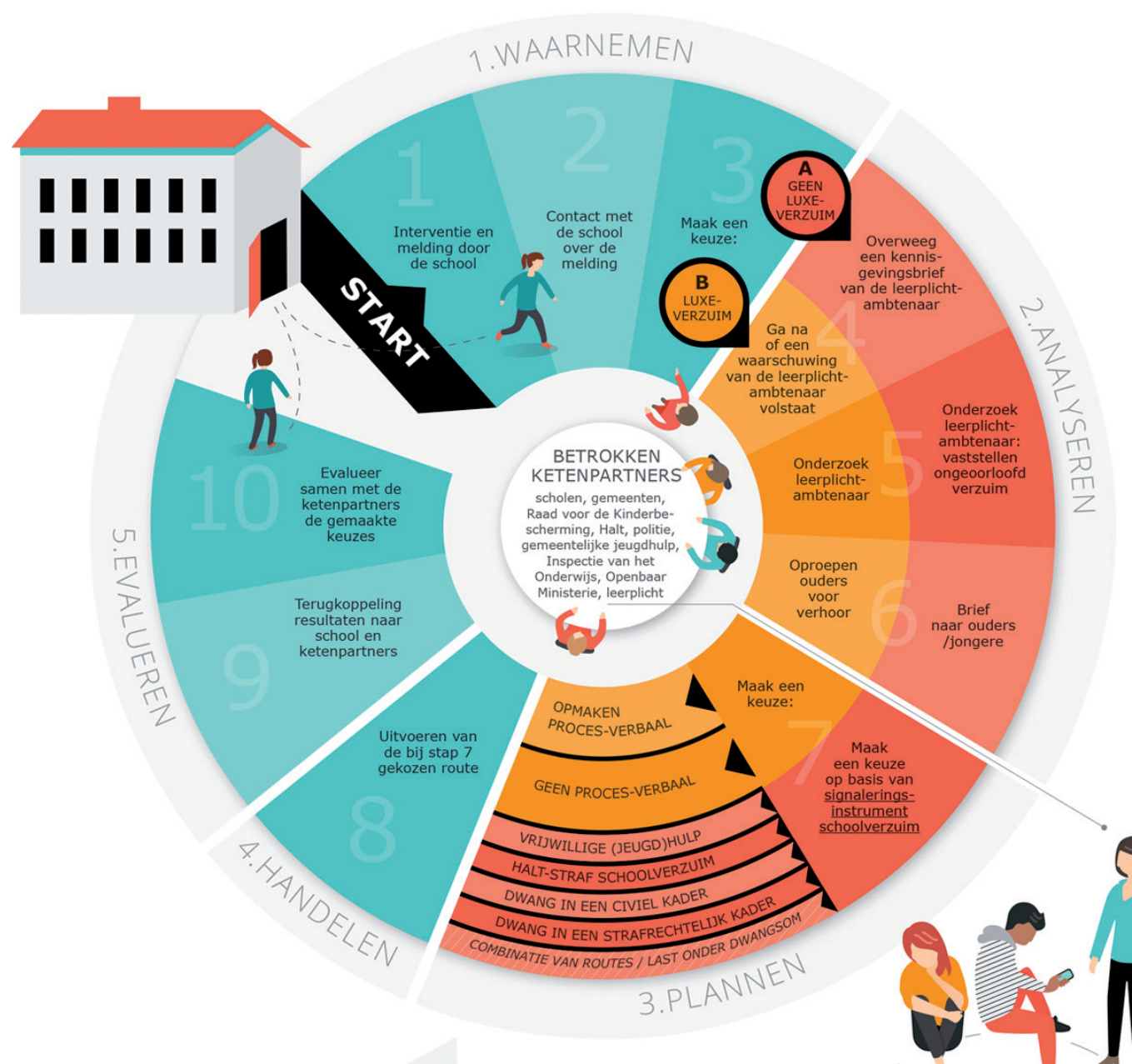
Groen = Traject loopt, momenteel geen actie nodig
Oranje = Tijdelijke traject, vatbaar voor verbetering
Rood = Actie nodig thuiszitter

Art. 5

- a = vrijstelling vanwege psychische/medische gronden
- b = vrijstelling vanwege bedenkingen inrichting onderwijs
- c = vrijstelling vanwege geregeld schoolbezoek in buitenland

Art. 11g = vrijstelling van geregeld schoolbezoek vanwege gewichtige omstandigheden

Het MAS-kompas (bron: www.ingrado.nl)



Bijlage 4

BRONNEN

www.autipassendonderwijsutrecht.nl
www.balansdigitaal.nl
www.duo.nl
www.eigen-kracht.nl
www.homeschoolingnl.wordpress.com
www.ingrado.nl
www.kinderrechten.nl
www.om.nl
www.onderwijsinspectie.nl
www.rijksoverheid.nl
www.vanuitautismebekeken.nl
www.vng.nl
www.vsvkompas.nl

AD (27-08-2015) Interview J. Mutsaers, oproep Thuiszitters Tellen, *Sebastiaan verdient ook een school*

Binsbergen, M.van, Heurter, A., Pronk, S., Beek, F.van, Schooten, E.van (2019) *Niet thuisgeven, schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen* (Kohnstamminstituut, Altra Onderwijs en Jeugdhulp)

Bokdam, J., Ende, I van den, Gelderblom, A. *Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015. Overkoepelende samenvatting*. Zoetermeer: Panteia, SEOR (Erasmus Universiteit)

Brief van staatsecretaris Dekker (OCW) aan Tweede Kamer over cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters (3-2-2016)

Brief van staatssecretaris Dekker (OCW) aan Tweede Kamer van over tiende voortgangsrapportage Passend onderwijs (6-12-2016)

Brief van minister Slob (OCW) aan Tweede Kamer over Thuiszitters in het funderend onderwijs (30-01-2020)

Brief van Interventieteam onderwijs en zorg (OCW, VWS) (september 2016): *Leren van complexe thuiszittersproblematiek*

Hopman, M.J. (2019) *(W)elk kind heeft recht op onderwijs?* Tilburg: Universiteit van Tilburg (promotieonderzoek)

Horeweg, A., Hoogerweide, N. (2019) *Schooltrauma*. In: LBBO Beter Begeleiden, sept 2019

Labrujere, H., Lieshout, H. van, Stellingwerff, J. (2015) *Witboek Familiegroepsplan. De transformatie in de praktijk*. Zwolle: Eigen Kracht Centrale

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

Lubberman, J., Witteman-van Leeuwen, H., Wel, J.van der, Arrahmani, F. (2017) *Toezicht naleving leerplichtwet door scholen* (Regioplan, Amsterdam)

mBC Schoolverzuim gemeente Nijmegen (2016). Amsterdam: Sinzer

mBC Levensbrede aanpak autisme (2015). Utrecht/Vleuten: Vanuit Autisme bekeken/ Dock4& Organisatieadvies in Zorg

Meer, J. van der (2016) *De bomen en het bos*, leraren en ouders over passend onderwijs (Amsterdam NRO)

Schaaf, W. van der (2018) *Thuiszitters, van alle kanten belicht*. (Ebook Pica)

Slump, K. (2019) *Leerrecht?* De Bilt: Balans

Thuiszitternotitie (12-10-2016). Rotterdam: Ingrado

Thuiszittersnotitie (2010) *Thuiszitters sneller naar school, bevindingen dossier onderzoek thuiszitters 2010*. Rotterdam: Ingrado

Thuiszitterspact:

www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/06/13/thuiszitterspact

Het Thuiszitterspact is ondertekend op 13-6-2016 door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, PO-raad, VO-raad en VNG.

Trouw (5-2-2020) *Ouders klem door dwang van scholen* (pg. 4) en *De school keerde hem de rug toe* (pg. 5)

Vinckx, K. (2020) *Voor het diploma de school uit*. Den Bosch: ECBO, Canon Beroepsonderwijs, voortijdig schoolverlaten



BALANS
perspectief voor ieder kind

www.balansdigitaal.nl