

Rapport in het kort

De samenvatting, conclusies en aanbevelingen zijn geschreven in het Nederlands en in het Papiaments. De Rekenkamer wil hiermee bereiken dat meer mensen kennis kunnen nemen van de inhoud van het rapport.

Samenvatting , conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer heeft onderzocht of de overheid toezicht houdt op de naleving van de leerplicht. De resultaten van het onderzoek zijn in twee deelrapporten uitgebracht. In het 1^e deel zijn de uitkomsten opgenomen van het onderzoek of de overheid erop toeziet dat leerplichtige jongeren **ingeschreven zijn op een school** en verantwoording aflegt over dit toezicht. Deelrapport 1 is op 7 december 2016 aan de Staten aangeboden.

Het onderhavig rapport (deel 2) betreft het onderzoek of de overheid erop toeziet dat leerplichtige jongeren, die zijn ingeschreven op een school, ook daadwerkelijk de voor hen bestemde lessen bijwonen en dus niet ongeoorloofd de school verzuimen.

Bij zowel het toezicht op het ingeschreven zijn als het toezicht op het bijwonen van lessen zijn dezelfde instanties betrokken (leerplichtambtenaren, leerplichtbrigade en de ambtenaren van de vreemdelingendienst te Hato). Daardoor zijn er bevindingen, conclusies en aanbevelingen die op beide soorten toezicht van toepassing zijn en die dus in beide rapporten zijn opgenomen. Daarnaast zijn in dit rapport ook specifieke bevindingen, conclusies en aanbevelingen opgenomen die alleen voor het schoolverzuim gelden.

Navolgend zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen samengevat weergegeven.

Samenvatting

Uit het onderzoek blijkt dat:

1. slechts één leerplichtambtenaar zich bijna voltijds bezighoudt met het toezicht op de leerplicht terwijl een andere leerplichtambtenaar zich gedeeltelijk daarmee bezighoudt¹;
2. de werkzaamheden van deze leerplichtambtenaren zich voornamelijk concentreren op het verstrekken van verklaringen, ingeval leerplichtigen tijdelijk geoorloofd de school verzuimen om naar het buitenland te gaan, terwijl de leerplichtwet een dergelijke verklaring niet voorschrijft. Bovendien gaan de leerplichtambtenaren bij het verstrekken van de verklaringen zo ver dat zij feitelijk inbreuk plegen op de wettelijk aan de schoolhoofden toegekende bevoegdheid om vrijstelling van school te verlenen;
3. er door het voorgaande onduidelijkheid bestaat of de ambtenaren van de vreemdelingendienst, in het kader van het toezicht op het schoolverzuim, alleen de verklaringen van de leerplichtambtenaren als bewijs moeten accepteren of ook door schoolhoofden toegekende vrijstellingen voor schoolbezoek. In de praktijk accepteert de vreemdelingendienst beide als bewijs;
4. minstens 50% van het ongeoorloofd schoolverzuim dat de scholen bij de leerplichtbrigade gemeld hebben, ongeoorloofd schoolverzuim betreft dat zich regelmatig voordoet. Van dit verzuim wordt veelal niet doorgegeven en evenmin vastgelegd hoelang en hoe vaak de leerplichtige al verzuimd had op het moment van melding;
5. de leerplichtbrigade meldingen van schoolverzuim niet volledig afwikkelt waardoor de oorzaken van het ongeoorloofd schoolverzuim (waaronder het verzuim dat regelmatig voorkomt) niet altijd bekend worden en dus ook niet effectief daartegen opgetreden kan worden;
6. geen dossiers worden bijgehouden van leerplichtigen die ongeoorloofd de school verzuimen waardoor geen toezicht kan

¹ Dit, terwijl uit cijfers van het Centraal Bureau voor Statistiek blijkt dat er tussen 2011 en 2015 gemiddeld 30.000 jongeren tussen de 4 en 18 jaar waren ingeschreven in het bevolkingsregister, waarvan dus het merendeel leerplichtig is.

worden gehouden of deze leerplichtigen, nadat zij daarop zijn aangesproken, in het vervolg aan de leerplicht blijven voldoen.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat ook in het geval van het bijwonen van lessen²:

7. ouders/verzorgers niet rechtstreeks zijn geïnformeerd over de plicht om een leerplichtige jongere de voor hem bestemde lessen op een school te laten bijwonen en over overige daarmee verband houdende regels;
8. de bevolking niet geïnformeerd is dat en waar zij vermoedelijke gevallen van ongeoorloofd schoolverzuim kan melden;
9. de regels ter zake de leerplicht voor wat betreft het bijwonen van lessen niet eenduidig zijn en/of in strijd zijn met de Curaçaose leerplichtwetgeving en/of gebaseerd zijn op de Nederlandse leerplichtwetgeving;
10. er geen beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd om het schoolverzuim te voorkomen dan wel te beperken;
11. een geautomatiseerd leerling administratiesysteem om het schoolverzuim (per leerling) vast te kunnen leggen, ontbreekt;
12. de betrouwbaarheid en toereikendheid van de informatie die nodig is om het toezicht op het geoorloofd en ongeoorloofd schoolverzuim uit te kunnen oefenen niet gewaarborgd is;
13. niet duidelijk is of particuliere scholen ook verplicht zijn om opgave te doen van het schoolverzuim;
14. de overheid geen inzicht heeft in hoeverre de leerplicht wordt nageleefd, voor wat betreft het bijwonen van lessen door leerplichtige jongeren op een school;
15. (correcte) uitvoering van het toezicht op het schoolverzuim niet gewaarborgd is door het ontbreken van aansturing van de leerplichtambtenaren en de leerplichtbrigade, het ontbreken van instructies aan deze over hun werkwijze, het ontbreken van een formele en/of schriftelijk vastgelegde taakverdeling en onvoldoende kennis over de leerplichtwetgeving;

² Deze bevindingen gelden evenals voor het toezicht op het ingeschreven zijn op een school en zijn dan ook in deelrapport 1 opgenomen.

16. er niet voor gezorgd is dat de leerplichtambtenaren op de hoogte zijn van alle door de leerplichtbrigade vastgestelde ongeoorloofd schoolverzuim, terwijl tot 2015 alleen de leerplichtambtenaren de bevoegdheid kon uitoefenen om proces verbalen op te stellen;
17. in het kader van het toezicht gehouden patrouilles door de leerplichtbrigade zich voornamelijk rondom scholen hebben geconcentreerd en niet in woonwijken terwijl de kans dat een leerplichtige jongere, die ongeoorloofd verzuimt, zich in de omgeving van een school zal ophouden geringer kan worden geacht dan de kans dat deze jongere in een woonwijk vertoeft;
18. er geen afspraken zijn gemaakt tussen de leerplichtambtenaren en de ambtenaren van de vreemdelingendienst over de informatie die zij omtrent het toezicht aan de leerplichtambtenaren moeten verstrekken;
19. geen verantwoording wordt afgelegd over het uitgevoerde toezicht op het bijwonen van lessen; en
20. de overheid kosten maakt in het kader van het toezicht maar niet genoegzaam bekend is hoe hoog deze kosten zijn en evenmin effectief toezicht plaatsvindt.

Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de overheid geen inzicht heeft in de omvang en oorzaken van het ongeoorloofd schoolverzuim. Ook concludeert de Rekenkamer dat wel inspanningen worden gepleegd in het kader van de leerplicht maar dat geen of nauwelijks sprake is van effectief toezicht. Het werk van de leerplichtambtenaren richt zich met name op de groep leerplichtigen die, in verband met tijdelijk vertrek naar het buitenland, geoorloofd verzuimen en dit is **niet** de risicogroep van vroegtijdige schoolverlaters, de zogenaamde 'drop-outs'. De patrouilles van de leerplichtbrigade richten zich voornamelijk op de omgeving van scholen en dit zijn **niet** de risicogebieden waar leerplichtigen die ongeoorloofd verzuimen zich zullen ophouden. Verder worden de echte oorzaken van het ongeoorloofd verzuim, dat de scholen aan de leerplichtbrigade melden, niet achterhaald waardoor dus ook geen blijvende (definitieve) oplossingen worden

aangeboden. Gezien het voorgaande zal het voortzetten van deze wijze van toezicht niet leiden tot vermindering van het ongeoorloofd verzuim terwijl de overheid wel kosten maakt in het kader van dit toezicht. Bovendien wordt niet bevorderd dat ouders/verzorgers de leerplicht naleven, als gevolg van regels die niet eenduidig en/of in strijd met de leerplichtwetgeving zijn. Evenmin wordt bevorderd dat de gemeenschap vermoedelijke gevallen van ongeoorloofd schoolverzuim meldt terwijl de overheid speciaal personen heeft aangetrokken die op deze meldingen moeten reageren. Tot slot concludeert de Rekenkamer dat, door het achterwege blijven van verantwoording over het gevoerde beleid en de uitkomsten daarvan, de minister beleidsinformatie ontbeert op basis waarvan hij/zij het leerplichtbeleid moet vormen en bijstellen.

Aanbevelingen

Het ontbreken van effectief toezicht verhoogt het risico dat schoolverzuim met achterliggende problematiek te laat wordt opgemerkt en dat dus niet tijdig maatregelen genomen worden om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen.

De Rekenkamer beveelt de minister van Onderwijs aan om ervoor te zorgen dat:

1. meer formatieplaatsen beschikbaar komen voor het toezicht op de leerplicht en/of in ieder geval te zorgen dat de beschikbare formatie effectief wordt ingezet. In dit kader zou de vraag gesteld moeten worden of de leerplichtambtenaren alle gevallen van tijdelijk vertrek naar het buitenland moeten beoordelen en ter zake een verklaring moeten opstellen;
2. het gevoerde beleid niet in strijd is met de leerplichtwet en indien dit beleid gewenst is de leerplichtwet ter zake aan te passen;
3. duidelijkheid wordt geschapen voor ouders/voogden en de ambtenaren van de vreemdelingendienst welke bescheiden deze ambtenaren in het kader van het toezicht als bewijs van geoorloofd schoolverzuim moeten accepteren; de verklaringen van de

leerplichtambtenaren of de door schoolhoofden toegekende vrijstellingen voor schoolbezoek;

4. een strategie te formuleren om het ongeoorloofd schoolverzuim duurzaam terug te dringen. In dit kader passen voorschriften aan de leerplichtambtenaren/ leerplichtbrigade dat meldingen van ongeoorloofd schoolverzuim volledig worden afgewikkeld en dus de oorzaken van dit verzuim worden nagegaan. Tevens passen in dit kader maatregelen om de oorzaken van (regelmatig) ongeoorloofd schoolverzuim op te heffen en dus effectief daartegen op te treden;
5. dossiers worden bijgehouden van leerplichtigen die ongeoorloofd de school verzuimen zodat toezicht kan worden gehouden of deze leerplichtigen, nadat zij en/of hun ouders/verzorgers daarop zijn aangesproken, in het vervolg aan de leerplicht blijven voldoen. In dit kader wordt aanbevolen om in de dossiers bij elke melding de duur en oorzaak van het gemelde schoolverzuim vast te leggen;
6. ouders/verzorgers via de media geïnformeerd worden over de verplichting van leerplichtige jongeren om voor hen bestemde lessen op school bij te wonen en de sancties op niet naleving;
7. scholen de juiste informatie aan ouders/verzorgers verstrekken met betrekking tot de leerplicht. Het ministerie zou bijvoorbeeld steekproefsgewijs kunnen nagaan of in de schoolgidsen van de scholen de juiste informatie is opgenomen;
8. eenduidige, niet in strijd met de leerplichtwetgeving zijnde regels voor ouders/verzorgers en scholen tot stand komen;
9. duidelijkheid wordt verkregen of de plicht om informatie over schoolverzuim te verstrekken ook voor particuliere scholen geldt en zo niet, de regelgeving in dit verband aan te scherpen;
10. de leerplichtambtenaren en leerplichtbrigade beter worden aangestuurd en instructies krijgen over de wijze waarop het toezicht op het schoolverzuim behoort te worden uitgeoefend alsmede de wijze waarop dossiervorming behoort plaats te vinden;
11. de kennis van de leerplichtambtenaren en leerplichtbrigade over de leerplichtwetgeving wordt vergroot;

12. er een formele taakverdeling komt tussen de leerplichtambtenaren en de leerplichtbrigade en dat de onderlinge informatie-uitwisseling wordt geregeld;
13. een SMART geformuleerd leerplichtbeleid over schoolverzuim tot stand komt (waarbij de input van alle betrokken actoren, zoals leerplichtambtenaren/leerplichtbrigade, scholen, oudercommissies en ambtenaren van de vreemdelingendienst) wordt meegenomen);
14. het leerplichtbeleid dat het ministerie voert ter zake schoolverzuim niet in strijd is met de Curaçaose leerplichtwetgeving;
15. de thans geldende twee leerplichtlandsverordeningen tot één verordening worden gevormd en, waar nodig, de leerplichtwetgeving wordt geactualiseerd;
16. er een geautomatiseerd leerling administratiesysteem beschikbaar komt voor het toezicht;
17. afspraken met de scholen worden gemaakt over het digitaal leveren van de benodigde informatie en in welke format dit dient te gebeuren;
18. gedurende het schooljaar meerdere malen in de media de leerplicht bekend wordt gemaakt alsmede de mogelijkheid voor de bevolking om vermoedelijke gevallen van ongeoorloofd schoolverzuim te melden aan de leerplichtbrigade;
19. de ministers van Onderwijs en Justitie ervoor zorgen dat er afspraken worden gemaakt en vastgelegd over de wijze waarop en met welke frequentie de leerplichtambtenaren en de ambtenaren van de vreemdelingendienst elkaar zullen informeren over aangelegenheden die de leerplicht betreffen. Zo moet duidelijk zijn voor de ambtenaren van de vreemdelingendienst welke documenten zij uit hoofde van de wet moeten accepteren en moet tijdig bekend zijn bij de leerplichtambtenaren welke leerplichtige jongeren niet zijn doorgelaten voor vertrek en de reden daarvan.