

Vrijstellingen 5 onder a

Eerste cijfers in beeld

Versie 25 maart 2020

Project Leerrecht

Onderdeel van de aanpak “Aansluiting onderwijs en jeugdhulp” van de samenwerkingsverbanden PPO Rotterdam, Koers VO en de gemeente Rotterdam (Rotterdams Onderwijsbeleid 2019-2022: Gelijke kansen voor elk talent)

In samenwerking tussen:

Afdeling Toezicht en Handhaving:	Cindy Nortan (beleidsmedewerker), Mijke Withagen (beleidsmedewerker), Ingrid Reijngoudt (beleidsmedewerker)
PPO Rotterdam:	Merlijn Jacobs (senior beleidsadviseur)
Koers VO:	Bertil Boshuizen (directeur innovatie)
MEE Rotterdam Rijnmond:	Barbara van den Ende (zorg- en onderwijsspecialist)
Gemeente Rotterdam:	Renate de Wit (projectleider leerrecht)

Inhoud

1. Aanleiding en beginsituatie	2
2. Leeswijzer	2
3. Doel van het onderzoek	2
4. Kwantitatief onderzoeksobject en onderzoeksvragen	3
4.1 Onderzoeksobject en criteria	3
4.2 Onderzoeksvragen	3
5. Resultaten	4
5. 1 Het aantal Rotterdamse jeugdigen per leeftijdscategorie	4
5. 2 De ontwikkeling van leerplichtvrijstellingen 5 onder a in Rotterdam	4
5.3 Van vrijstelling (terug) naar school	6
5.4 Van school(uitval) naar vrijstelling	6
5.5 Aard van het beroep op vrijstelling	8
6. Conclusies op een rij	8
7. Discussie	9
8. Aanbevelingen	10
8.1 Aanbevelingen ten aanzien van werkwijzen rondom vrijstellingen	11
8.2 Aanbevelingen ten aanzien van verdiepend onderzoek	11

1. Aanleiding en beginsituatie

Rotterdam neemt geen genoegen met jeugdigen die geen gebruik kunnen maken van hun recht op onderwijs. Daarom hebben de gemeente en de samenwerkingsverbanden PPO Rotterdam en Koers VO een Rotterdamse leerrechtanpak ontwikkeld, met een pilotperiode 2019-2022¹. Deze richt zich op jeugdigen die ofwel een leerplichtvrijstelling hebben op basis van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet, of die zich langdurig in het grijze gebied bevinden, al dan niet thuiszitten en richting een leerplichtvrijstelling gaan.

Als optelsom tussen de leerrechtanpak, de inzet van onderwijszorgarrangementen en de aanpak voor thuiszitters is het beoogde resultaat dat het aantal leerplichtvrijstellingen 5 onder a daalt.² Vanuit de leerrechtgedachte is de droom een toekomst in te gaan waarin vrijstellingen 5 onder a verleden tijd zijn en iedere jeugdige ergens tussen de 1 en 100% onderwijs kan volgen, ongeacht de aard en omvang van een eventuele zorgvraag.

Op dit moment zijn er vijf leerrechtpilots: vier in het PO en één in het VO, waaraan in totaal ruim 40 jeugdigen deelnemen. Ook zijn de voorbereidingen gestart om tot een uitbreiding van pilots in het VO te komen, gericht op jongeren die vanuit de PO-pilots doorstromen. Gedurende de pilotperiode wil Rotterdam in verschillende varianten meer jeugdigen bedienen met een gecombineerd onderwijs- en zorgaanbod. Het creëren van een gericht leerrechtanbod vraagt echter om meer zicht op de omvang van de leerrecht doelgroepen en op de aard van hun zorg- en onderwijsbehoefte.

In dit kader hebben we eerste cijfers van vrijstellingen 5 onder a in beeld gebracht. Op basis hiervan doen we aanbevelingen voor 1) de werkwijze rondom vrijstellingen en 2) voor een breder, verdiepend kwalitatief onderzoek. Uiteindelijk doel is om op basis van nieuwe inzichten te komen tot een passend leer- en ontwikkelaanbod voor alle jongeren die tot de leerrecht doelgroepen behoren.

We zijn ons ervan bewust dat de cijfers in deze notitie niets zeggen over het welbevinden en het perspectief van deze jeugdigen. In die zin hebben deze cijfers slechts een signaalfunctie en is voorzichtigheid geboden in de interpretatie daarvan.

De inhoud van deze notitie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen de afdeling Toezicht en Handhaving (leerplicht) en de werkgroep leerrecht³.

2. Leeswijzer

Dit document geeft eerste inzichten in de cijferanalyse op de vrijstellingen 5 onder a. Het begint met een beschrijving van het doel van het onderzoek (H3.), gevolgd door een omschrijving waar het onderzoek zich op heeft gericht en welke onderzoeksvragen zijn beantwoord (H.4). Daarna volgt een beschrijving van de resultaten (H.5) en van voorlopige conclusies (H.6). Op basis van de eerste bevindingen zijn in H.7 aanbevelingen geformuleerd.

3. Doel van het onderzoek

Doel van deze cijferanalyse is eerste inzichten te verwerven in de vrijstellingen 5 onder a. Op basis van de uitkomsten zijn vervolgdelen:

¹ Zie de notitie "op weg naar leerrecht in Rotterdam, pilotperiode 2019-2022 (vastgesteld op 3 december 2019).

² In het Rotterdams Onderwijsbeleid 2018-2022 "Gelijke kansen voor elk talent" is als indicator een daling van het aantal leerplichtvrijstellingen 5 onder a van 10% in 2020 gesteld ten opzichte van schooljaar 2015-2016. De werkgroep leerrecht richt op een daling van minimaal 10% aan het einde van de pilotperiode 2019-2022 ten opzichte van de 325 vrijstellingen in schooljaar 2015-2016.

³ Aan het thema leerrecht wordt gewerkt met vertegenwoordigers van de afdeling leerplicht, PPO Rotterdam, Koers VO en MEE Rotterdam Rijnmond.

- Te komen tot een verbetering van werkwijzen rondom vrijstellingen en overstapmomenten van jeugdigen die een combinatie van zorg en onderwijs nodig hebben. Het doel hiervan is succesvolle overgangen te realiseren en om bij (dreigend) thuiszitten of (dreigende) vrijstelling binnen drie maanden tot een integraal en passend aanbod te komen.
- Te komen tot een breder, verdiepend kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar zowel vrijstellingen als thuiszitters. Hierbij vatten we thuiszitters breed op, dus ook jongeren die onder de categorie geoorloofd verzuim vallen. Op stedelijk niveau willen we toegroeien naar een beter inzicht in de aard en omvang van alle jeugdigen die niet op school zijn. Ook willen we ons een beeld vormen van de vraag of er voor hen een passende plek en aanpak is en wat de resultaten hiervan zijn. Door hiervan te leren willen we uiteindelijk voor alle jeugdigen een passend aanbod realiseren om tot leren en ontwikkelen te komen.

Om alle jongeren -dus ook geoorloofd verzuim- beter in beeld te krijgen, zijn we in maart 2020 gestart met "Oog voor jou". De eerste uitkomsten uit Oog voor jou, samen met de uitkomsten uit deze analyse van de vrijstellingen 5 onder a en analyses van thuiszitters vormen het vertrekpunt voor dit bredere vervolgonderzoek.

4. Kwantitatief onderzoeksobject en onderzoeksvragen

4.1 Onderzoeksobject en criteria

De afdeling leerplicht heeft cijfers in kaart gebracht over:

- 1) Rotterdamse jeugdigen in de leerplichtige leeftijd van 4 tot 18 jaar.
Hierover kan het volgende worden gezegd:
 - Met de totale populatie wordt bedoeld: het totaal aantal Rotterdamse jeugdigen op 1 oktober van het betreffende schooljaar (met en zonder vrijstelling). Als bron is aangehouden het jaarverslag van leerplicht 2018-2019.
 - In het onderzoek is de leeftijd van jeugdigen op de teldatum van 1 oktober van het betreffende schooljaar aangehouden. Voor de 4-jarigen die zijn meegeteld geldt dat ze in de loop van het schooljaar 5 worden en dat per die datum de vrijstelling in gaat.
 - De 18-jarigen die zijn meegeteld betreft de jongeren die aan het begin van het schooljaar nog kwalificatie plichtig waren, maar tussen de start van het schooljaar en de teldatum van 1 oktober 18 jaar zijn geworden.
- 2) Het aantal lopende vrijstellingen 5 onder a in een schooljaar. Een schooljaar loopt van augustus t/m juli.
- 3) De schooljaren 2015-2016, 2016-2017, 2018-2019.

4.2 Onderzoeksvragen

De volgende kwantitatieve vragen zijn onderzocht:

- 1) Hoeveel Rotterdamse jeugdigen hadden per leeftijdscategorie in de afgelopen schooljaren een vrijstelling 5 onder a ten opzichte van de totale populatie (teldatum 1 oktober)?
- 2) Hoeveel Rotterdamse jeugdigen hadden in schooljaar 2018-2019 een leerplichtvrijstelling 5 onder a ten opzichte van de andere drie grote steden?
- 3) Hoeveel Rotterdamse jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a zijn binnen drie schooljaren toch (weer) naar school gegaan, verdeeld naar leeftijd?
- 4) Voor schooljaar 2017-2018 en schooljaar 2018-2019: Bij hoeveel Rotterdamse jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a was eerder sprake van een schoolinschrijving? Zo ja, wat was dan het type onderwijs (regulier versus speciaal)?
- 5) Voor schooljaar 2017-2018 en schooljaar 2018-2019: hoeveel vrijstellingen 5 onder a waren nieuw, hoeveel herhaald en hoeveel permanent?

5. Resultaten

5.1 Het aantal Rotterdamse jeugdigen per leeftijdscategorie

Tabel 1 geeft per schooljaar de absolute aantallen Rotterdamse jeugdigen (totale populatie) weer in verschillende leeftijdscategorieën tussen de 4 en 17 jaar. Uit deze cijfers is op te maken dat in schooljaar 2018-2019 sprake is van een groei van de populatie van 0,8% ten opzichte van 2015-2016. Deze lichte toename zit in de categorie kinderen van 5 t/m 12 jaar.

Leeftijd	Totale populatie per schooljaar			
	'15-'16	'16-'17	'17-'18	'18-'19
4- jarigen	7.327	7.177	6.990	7.139
5 t/m 12 jaar	52.738	52.922	53.886	54.260
13 t/m 15 jaar	19.270	19.240	19.112	19.106
16 of 17 jaar	12.791	12.934	12.418	12.358
Totaal	92.126	92.273	92.406	92.863

Tabel 1. De totale populatie Rotterdamse jeugdigen per leeftijdscategorie voor de schooljaren 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 en 2018-2019. Teldatum: 1 oktober van het betreffende schooljaar. Bron: jaarverslag leerplicht.

5.2 De ontwikkeling van leerplichtvrijstellingen 5 onder a in Rotterdam

Per leeftijdscategorie is het aantal jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a in tabel 2 weergegeven voor de afgelopen vier schooljaren. Zowel de absolute aantallen als de percentages ten opzichte van de totale populatie zijn in de tabel terug te vinden.

Schooljaar	Aantal vrijstellingen per schooltype											
	Voorschool		PO		VO					Totaal		
	4-jarigen		5 t/m 12		13 t/m 15		16 t/m 17		18	4 t/m 17		4 t/m 18
	abs	rel	abs	rel	abs	rel	abs	rel	abs	abs	rel	abs
15-'16	11	0,15%	184	0,35%	66	0,34%	55	0,43%	9	316	0,34%	325
16-'17	19	0,26%	189	0,36%	62	0,32%	38	0,29%	5	308	0,33%	313
'17-'18	19	0,27%	196	0,36%	65	0,34%	48	0,39%	1	328	0,35%	329
'18-'19	36	0,5%	218	0,40%	64	0,33%	66	0,53%	2	384	0,41%	386

Tabel 2. Het aantal Rotterdamse jeugdigen per leeftijdscategorie met een vrijstelling 5 onder a in de afgelopen vier schooljaren (absoluut en relatief t.o.v. de totale populatie). N.B. voor de categorie 4 t/m 18 jaar zijn alleen de absolute aantallen weergegeven, omdat de totale populatie 18-jarigen niet in tabel 1 is opgenomen. Bron: leerplichtregistratie.

In de afgelopen jaren is het aantal vrijstellingen 5 onder a in Rotterdam toegenomen. In schooljaar 2018-2019 hadden 386 Rotterdamse jeugdigen een dergelijke vrijstelling. Samen met Amsterdam ligt dit aantal hoog ten opzichte van de G4-steden Utrecht en den Haag (tabel 3). Relatief heeft Rotterdam het hoogste aantal jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a. In een vervolgonderzoek is het van belang deze cijfers te beoordelen in samenhang met cijfers over verzuim en thuiszitters in de G4.

Het aantal vrijstellingen 5 onder a in de leeftijd van 4 t/m 18 jaar G4 gemeenten, schooljaar 2018-2019				
	Amsterdam	's Gravenhage	Rotterdam	Utrecht
Absolute aantallen	387	129	386	143
Aantal per 1000 leerplichtigen	3,8	1,65	4,46	2,98

Tabel 3. Het aantal jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a in de G4 in schooljaar 2018-2019. Zowel de absolute aantallen als het aantal vrijstellingen 5 onder a per 1000 leerplichtigen is weergegeven. Bron: Leerplichttelling 2018-2019, Ingrado (www.vsvkompas.nl).

Tabel 2 laat onder de 4 t/m 17-jarigen in de afgelopen vier schooljaren een toename zien van 0.07%. Hoewel het in totaal om relatief kleine percentages gaat, geldt voor elke jeugdige met een vrijstelling: geen onderwijs.

De groei in de afgelopen jaren is relatief het grootst onder de 4-jarigen, gevolgd door de groep 16 en 17-jarigen. Bij de leeftijdscategorie 5 t/m 12 jaar is sprake van een lichte groei. Onder de 13 t/m 15-jarigen is het aantal vrijstellingen in de afgelopen jaren niet toegenomen.

Voor de 4-jarigen geldt dat het aantal vrijstellingen in het laatste jaar fors is toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren (tabel 2 en 4). Uit cijfers over 2019-2020 moet blijken of deze toename een kwestie is van het op jongere leeftijd in gang zetten van het beroep op vrijstelling of van een blijvende toename. In het eerste geval neemt het aantal vrijstellingen in 2019-2020 niet drastisch toe bij 5-jarigen (tendens tot nu toe). Bij een blijvende toename is dit terug te zien in hoge aantallen vrijstellingen in 2019-2020 bij zowel 4- als 5-jarigen.

Opvallend bij de groep 5 t/m 12-jarigen is een groei van het aantal vrijstellingen in 2018-2019 bij de leeftijd van 6 en 12 jaar ten opzichte van 2015-2016 en bij 7-jarigen in het laatste jaar (tabel 4). Ook is sprake van een toename bij 15- en 16-jarigen ten opzichte van schooljaar 2015-2016. Bij de 8-, 9- en 13-jarigen is sprake van een afname.

Leeftijd	Aantal vrijstellingen per schooljaar			
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
4	11	19	19	36
5	24	41	44	38
6	17	25	31	45
7	26	13	19	30
8	29	28	15	16
9	31	24	25	12
10	17	25	26	27
11	21	15	24	23
12	19	18	12	27
13	26	20	16	13
14	23	24	22	19
15	17	18	27	32
16	29	18	24	39
17	26	20	24	27
18	9	5	1	2
Totaal	325	313	329	386

Tabel 4. Het aantal Rotterdamse jeugdigen met een vrijstelling per schooljaar met verdeling naar leeftijd, voor de afgelopen vier schooljaren. Bron: leerplichtregistratie.

Bij het volgen van de cohorten valt op dat ieder schooljaar een grote toename is in het aantal vrijstellingen bij 5-jarigen ten opzichte van het voorgaande jaar. Naar alle waarschijnlijkheid heeft dit te maken met de leerplichtige leeftijd van 5 jaar: een keuzemoment voor ouders. Ook is in schooljaar 2018-2019 een opvallende groei te zien bij de groep 15- en 16-jarigen t.o.v. dezelfde groep jongeren in het voorgaande jaar. Voor deze jongeren is het van belang om te weten wat het schooltype van herkomst is, of zij een passende plek hebben en welk type plek dit is.

Bij de overgang in leeftijd van 17- naar 18-jarigen is elk jaar een daling in het aantal vrijstellingen te zien. Dit heeft te maken met het vervallen van de leerplicht (jongeren zonder startkwalificatie zijn

leerplichtig tot hun 18^e verjaardag). Voor de andere cohorten geldt dat het aantal vrijstellingen over de jaren heen niet drastisch verandert.

5.3 Van vrijstelling (terug) naar school

In de vorige paragraaf is het aantal Rotterdamse jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a weergegeven. Als vervolgvraag hierop is onderzocht hoeveel jeugdigen met een vrijstelling -verdeeld naar leeftijd- binnen drie schooljaren toch (weer) naar school zijn gegaan.

Leeftijd	Aantal jeugdigen dat binnen drie jaar naar school gaat							
	2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019	
	Jeugdigen met vrijstelling	Binnen 3 jaar naar school	Jeugdigen met vrijstelling	Binnen 3 jaar naar school	Jeugdigen met vrijstelling	Binnen 3 jaar naar school	Jeugdigen met vrijstelling	Binnen 3 jaar naar school
4*	11	-	19	2	19	-	36	2
5	24	3	41	8	44	3	38	4
6	17	3	25	2	31	4	45	3
7	26	-	13	1	19	3	30	1
8	29	2	28	1	15	4	16	1
9	31	-	24	-	25	2	12	-
10	17	-	25	1	26	1	27	2
11	21	-	15	-	24	2	23	-
12	19	-	18	1	12	1	27	1
Subtotaal (PO)	195	8 (4,1%)	208	16 (7,7%)	215	20 (9,3%)	254	14 (5,5%)
13	26	-	20	-	16	-	13	-
14	23	-	24	1	22	-	19	2
15	17	1	18	-	27	1	32	1
16	29	3	18	1	24	3	39	6
17	26	2	20	3	24	4	27	2
Subtotaal (VO)	121	6 (4,9%)	100	5 (5%)	113	8 (7,1%)	130	11 (8,5%)
Totaal	316	14 (4,4%)	308	21 (6,8%)	328	28 (8,5%)	384	25 (6,5%)

Tabel 5. Het aantal Rotterdamse jeugdigen per leeftijdscategorie met een vrijstelling 5 onder a over de afgelopen vier schooljaren en het aantal jeugdigen met een vrijstelling dat binnen drie jaar (weer) naar school is gegaan. (* Voor de 4-jarigen geldt: de vrijstelling is op 4-jarige leeftijd aangevraagd, ingegaan op de dag dat ze 5 jaar werden en ze zijn nog binnen hetzelfde schooljaar op een school ingeschreven). Bron: leerplichtregistratie.

Uit tabel 5 blijkt dat het aantal jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a maar zeer beperkt naar school (terug)keert. Als dit lukt, dan is dat met name te zien bij kinderen in de onderbouw van het primair onderwijs en bij 16- en 17-jarigen. In de schooljaren 2016-2017 en 2017-2018 keerden meer jeugdigen met een vrijstelling in de PO-leeftijd naar het onderwijs. Dit zou te maken kunnen hebben met deelname aan een leerrechtspilot. Bij een groot aantal van hen is de leerplichtvrijstelling komen te vervallen. In schooljaar 2018-2019 is het aantal jeugdigen in de PO-leeftijd dat vanuit een vrijstelling naar school gaat weer afgenomen. Het is de vraag of dit te maken heeft met de huidige capaciteitsproblemen in het speciaal onderwijs. In de VO-leeftijd is ten opzichte van 2015-2016 een stijgende lijn te zien in het aantal jeugdigen dat (weer) naar school gaat. Een verklaring hiervoor is een nader punt van onderzoek. Het advies voor de toekomst is te onderzoeken op welke manier kan worden gevolgd waar jeugdigen die vanuit een vrijstelling naar onderwijs gaan terecht komen.

5.4 Van school(uitval) naar vrijstelling

Van het aantal Rotterdamse jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a is onderzocht hoeveel van hen zijn gestart op een school. In tabel 6 is voor de schooljaren 2017-2018 en 2018-2019 aangegeven op welk schooltype de jeugdigen zijn uitgevallen en in een vrijstelling 5 onder a terecht zijn gekomen. Vervolgens is in bijlage 1 voor schooljaar 2018-2019 een uitsplitsing naar schooltypen met clusters

uitgewerkt. Bijlage 2 geeft voor schooljaar 2018-2019 aan uit welk schooltype en cluster de jeugdigen komen die in dat jaar een nieuwe vrijstelling hebben ontvangen.

Schooljaar 2017-2018								Schooljaar 2018-2019							
Leeftijd	Vrij- stelling totaal	Schooltype van uitval						Vrij- stelling totaal	Schooltype van uitval						
		PO	SO	VO	VSO	MBO	Tot.		PO	SO	VO	PRO	VSO	MBO	Tot.
4	19	1	2	-	-	-	3	36	3	2	-	-	-	-	5
5	44	5	3	-	-	-	8	38	4	3	-	-	-	-	7
6	31	4	1	-	-	-	5	45	5	10	-	-	-	-	15
7	19	-	1	-	-	-	1	30	4	3	-	-	-	-	7
8	15	1	5	-	-	-	6	16	-	4	-	-	-	-	4
9	25	-	-	-	-	-		12	-	5	-	-	-	-	5
10	26	-	5	-	-	-	5	27	2	2	-	-	-	-	4
11	24	1	4	-	-	-	5	23	-	4	1	-	-	-	5
12	12	1	-	-	-	-	1	27	1	6	-	-	1	-	8
13	16	-	5	-	1	-	6	13	1	1	-	-	1	-	3
14	22	-	6	1	1	-	8	19	-	3	-	-	3	-	6
15	27	-	4	1	3	-	8	32	-	6	2	1	9	-	18
16	24	-	4	3	5	1	13	39	-	4	2	2	10	3	21
17	24	-	1	1	6	5	13	27	2	3	2	-	6	4	17
18	1	-	-	-	-	-		2	-	-	-	-	1	-	1
Totaal	328	13	41	6	16	6	82	386	22	56	7	3	31	7	126
T.o.v. totaal vrijstellingen	n.v.t.	4%	12,5%	1,8%	4,9%	1,8%	25%	n.v.t.	5,7%	14,5%	1,8%	0,78%	8,0%	1,8%	32,6%
T.o.v. totaal schooluitval		15.8%	50%	7.3%	19.5%	7.3%	n.v.t.		17.5%	44.4%	5.6%	2.4%	24.6%	5.6%	n.v.t.

Tabel 6. Voor schooljaar 2017-2018 en 2018-2019 is in kaart gebracht vanuit welk type school jeugdigen in een vrijstelling 5 onder a terecht zijn gekomen, verdeeld naar leeftijd. De tabel laat absolute aantallen per schooltype zien. Ook zijn weergegeven: de percentages waarbij de absolute aantallen per schooltype zijn gerelateerd aan het totaal aantal vrijstellingen 5 onder a, en de percentages waarbij de absolute aantallen per schooltype zijn gerelateerd aan het totaal aantal leerlingen dat vanuit een schoolroute in een vrijstelling 5 onder a terecht is gekomen. N.b.: onder BAO wordt basisonderwijs verstaan. Speciaal basisonderwijs valt hier niet onder. Bron: leerplichtregistratie.

In tabel 6 en bijbehorende bijlagen 1 en 2 vallen een aantal zaken op:

- Het aantal jeugdigen dat vanuit een schoolroute in een vrijstelling terecht is gekomen is in schooljaar 2018-2019 ten opzichte van het jaar ervoor toegenomen (126 resp. 82). In het laatste schooljaar kwam 32,6 % van de jeugdigen met een vrijstelling vanuit een schoolroute.
- In schooljaar 2018-2019 zijn relatief veel jeugdigen in de leeftijd van 6 jaar uitgevallen op school. Dit geldt ook voor 15-, 16- en 17-jarigen. Van deze 56 leerlingen zijn 15 leerlingen (26,8%) reeds in het PO/ SO uitgevallen en in een vrijstelling terecht gekomen.
- Het merendeel van de jeugdigen die vanuit een schoolroute naar een vrijstelling is gegaan kwam uit het speciaal onderwijs (SO), gevolgd door het speciaal voortgezet onderwijs (VSO). In schooljaar 2018-2019 is ten opzichte van het voorgaande jaar de grootste toename te zien bij het VSO. Van de 15 t/m 17- jarigen was ruim 32% reeds uitgevallen in de PO-leeftijd.
- Uitsplitsing voor schooljaar 2018-2019 naar type speciaal onderwijs (bijlage 1) laat zien dat ruim 70% van de jeugdigen die op het SO is uitgevallen uit cluster 3 komt; 27% komt uit cluster 4. In schooljaar 2018-2019 zijn 10 nieuwe vrijstellingen afgegeven aan jeugdigen uit SO cluster 3 (8% van het totaal) en 7 aan jeugdigen afkomstig uit SO cluster 4 (5,7% van het totaal) (bijlage 2).
- Voor jeugdigen die zijn uitgevallen in het VSO geldt dat 52% afkomstig is uit cluster 3 en 42% uit cluster 4 (bijlage 1). In schooljaar 2018-2019 zijn 6 nieuwe vrijstellingen afgegeven voor

- jeugdigen uit VSO cluster 3 (4,9% van het totaal) en 14 nieuwe vrijstellingen voor jeugdigen uit VSO cluster 4 (11,4% van het totaal) (bijlage 2). Mogelijk duidt dit op een kentering in het VSO.
- In schooljaar 2018-2019 werden in totaal 16 nieuwe vrijstellingen (13%) afgegeven aan jeugdigen afkomstig uit het (V)SO cluster 3 en 21 nieuwe vrijstelling (17%) aan jeugdigen afkomstig uit (V)SO cluster 4 (zie bijlage 2).

Wat niet zichtbaar is in tabel 6 is op welke leeftijd de jeugdigen zijn uitgevallen. Ook is niet bekend naar welke plek deze jeugdigen zijn gegaan en wat hun perspectief is. Deze aanvullende informatie is relevant in de zoektocht naar oplossingsrichtingen en zou nader onderzocht moeten worden.

5.5 Aard van het beroep op vrijstelling

Sinds schooljaar 2018-2019 is het beleid vanuit leerplicht en de GGD dat vrijstellingen in vrijwel alle gevallen voor een jaar worden afgegeven. Na dit jaar kunnen ouders herhaald een beroep doen op een vrijstelling 5 onder a. In dat geval beoordeelt de GGD-arts opnieuw de balans tussen belastbaarheid en leerbaarheid en bepaalt op basis daarvan of een vrijstelling wordt herhaald. Alleen wanneer de GGD-arts oordeelt dat de jeugdige nooit naar school zal kunnen wordt een permanente vrijstelling afgegeven. Uit toekomstige cijfers zal blijken of de inbouw van meer herijkingsmomenten leidt tot een toename van passende aanpakken tussen onderwijs en zorg en tot een afname van het aantal vrijstellingen. Hier liggen met name kansen wanneer de rol van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in de procedure voor beroep op vrijstellingen wordt ingebouwd.

6. Conclusies op een rij

Hieronder de belangrijkste conclusies uit voorgaande paragrafen op een rijtje:

Aantallen vrijstellingen i.r.t. totale populatie en G4

- In de schooljaren 2015-2016 t/m 2018-2019 is het totaalaantal vrijstellingen 5 onder a gegroeid, zowel in absolute als in relatieve zin. In schooljaar 2018-2019 ligt het aantal Rotterdamse vrijstellingen beduidend hoger dan in Utrecht en den Haag.
- Het aantal 4- en 6-jarigen met een vrijstelling 5 onder a is in schooljaar 2018-2019 fors toegenomen ten opzichte van eerdere jaren. Ook is in het laatste jaar een toename bij 7-jarigen te zien. In schooljaar 2018-2019 is tevens sprake van een opvallende groei in het aantal vrijstellingen 5 onder a bij 15- en 16-jarigen t.o.v. dezelfde groep jongeren in het voorgaande jaar.
- Jaarlijks is een grote toename in het aantal vrijstellingen 5 onder a te zien bij de overgang van 4 naar 5 jaar. Bij de leeftijd van 17- naar 18-jarigen is juist een daling van het aantal vrijstellingen te zien.

Van vrijstelling naar school

- Slechts een klein percentage van de jeugdigen met een vrijstelling keert (terug) naar school (8,5% of minder). Hoewel het om kleine aantallen gaat, lijkt in de PO-leeftijd sprake van een toename in de schooljaren '16-'17 en '17-'18 ten opzichte van '15-'16, met een daling in schooljaar 2018-2019. In het VO geldt een toename van 4,9% in schooljaar 2015-2016 naar 8,5% in 2018-2019.

Uitval uit schoolroute

- Het aantal leerlingen dat van school in een vrijstelling is gekomen is in schooljaar 2018-2019 toegenomen ten opzichte van het jaar ervoor. Dit geldt met name voor jeugdigen van 6, 15, 16 en 17 jaar. In schooljaar 2018-2019 kwam 32,6% van het aantal jeugdigen met een vrijstelling uit een schoolroute.
- Het merendeel van de jeugdigen die vanuit een schoolroute in een vrijstelling kwam was afkomstig uit het SO, gevolgd door het VSO. In schooljaar 2018-2019 is de toename bij het VSO het grootst.

- In schooljaar 2018-2019 kwam het merendeel van de jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a uit cluster 3 (SO en VSO; ruim 44% t.o.v. ruim 22% uit cluster 4). In datzelfde jaar was 13% van de nieuw afgegeven vrijstellingen 5 onder a aan jeugdigen uit het (V)SO cluster 3; 17% aan jeugdigen uit het (V)SO cluster 4. Mogelijk is hier sprake van een kentering in de verhouding nieuwe vrijstellingen vanuit cluster 3 en 4.

Eindconclusie:

De inspanning van de gemeente Rotterdam en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs op preventie, onderwijszorgarrangementen, leerrecht en de thuiszittersaanpak hebben (nog) niet geresulteerd in een daling in het aantal vrijstellingen 5 onder a. Wanneer een jeugdige een vrijstelling heeft is de kans klein op (terug)keer naar school. Het aantal jeugdigen dat vanuit een schoolroute in een vrijstelling komt neemt toe en was in het laatste jaar bijna 1/3 van het totaal aantal vrijstellingen.

Oplossingsrichtingen lijken te wijzen naar:

- Het voorkomen van uitval uit het speciaal onderwijs cluster 3 en cluster 4. Nader onderzoek is nodig om te bepalen met welke hulpvragen de jeugdigen uitvallen, wat nodig is om een vrijstelling te voorkomen en welke combinaties van onderwijs en zorg voor deze doelgroepen mogelijk zijn. Meer inzicht in waar de jeugdigen die zijn uitgevallen terecht zijn gekomen kan een vertrekpunt zijn voor samenwerkingspartners voor het onderwijs.
- Het stimuleren en begeleiden van (terug)gang naar school. Voor de cluster 3 doelgroep kan dit via een nauwe samenwerking tussen kinderdag- of ontwikkelcentra en het zml-onderwijs. Zie de resultaten van de huidige leerrechtspilots, waar jeugdigen veelal een volledig gecombineerd onderwijs en zorgprogramma kunnen volgen. Voor andere jeugdigen met een vrijstelling is het van groot belang te onderzoeken of en waar zij een dagprogramma volgen en op welke wijze de samenwerking met het onderwijs kan worden aangegaan.
- Een leerrechtenaanbod voor jeugdigen die uitvallen in cluster 4. In het PO is er op dit moment nog geen leerrechtspilot gericht op deze doelgroep. In het VO is uitbreiding van de leerrechtspilot VO op het Goudseplein mogelijk een antwoord. Inventarisatie bij onder andere de (V)SO4 scholen van alle jongeren die niet op school zijn zou hier meer beeld van moeten geven.

7. Discussie

De Rotterdamse leerrechtenaanpak is erop gericht om jeugdigen met een vrijstelling gebruik te kunnen laten maken van hun recht op onderwijs. Ook is de aanpak gericht op het voorkomen van vrijstellingen 5 onder a, door zorg en onderwijs in het aanbod te combineren. Hoewel de cijfers in deze analyse zich beperken tot jeugdigen met een vrijstelling, is de leerrecht doelgroep dus breder.

Bij een groot deel van de jeugdigen die deelneemt aan een leerrechtspilot is de vrijstelling 5 onder a komen te vervallen. Desondanks is het tot op heden niet gelukt het totale aantal vrijstellingen 5 onder a naar beneden te brengen. Naast de 386 vrijstellingen 5 onder a in schooljaar 2018-2019 weten we dat in datzelfde jaar in totaal 354 jeugdigen op de thuiszitterslijst stonden, waarvan 280 jeugdigen langer dan 3 maanden zonder een passend aanbod van onderwijs en/of zorg.

Het totale aantal jongeren dat langdurig niet naar school gaat is niet exact bekend. Eén van de redenen hiervoor is dat er geen centraal zicht is op langdurig (geoorloofd) schoolziekteverzuim. Ook zijn er signalen dat jongeren die niet op school zijn en waar sprake is van multiproblematiek (regelmatig) niet in beeld zijn bij wijkteams. Dit vraagt om een betere bundeling van krachten aan de voorkant en om het beter benutten van informatiesystemen of het toegankelijk maken en delen van informatie. Ook is het van belang om te vermelden dat de samenwerkingsverbanden passend onderwijs tot op heden geen rol hebben in de procedure tot een beroep op vrijstelling. Als gevolg hiervan hebben zij geen zicht op de cijfers over vrijstellingen en kunnen hier niet op sturen. De

samenwerkingsverbanden denken graag mee of er onderwijsmogelijkheden voor een jeugdige zijn. Aanvullend is op stedelijk niveau niet in beeld in welke mate er gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld de variawet voor jeugdigen die niet op school zijn.

In dit onderzoek is onder andere gekeken naar jeugdigen met een vrijstelling die oorspronkelijk uit een onderwijsroute komen. Dit geeft relevante informatie om tot oplossingen binnen het onderwijs te komen, al dan niet in samenwerking met zorg. Aanvullend op de in kaart gebrachte cijfers is het waardevol om te kijken naar de scholen waar deze jeugdigen vandaan komen. Dit geeft een beeld van de breedte van de uitval en/of juist de mogelijkheden om tot maatwerkoplossingen te komen met betreffende scholen. Hierbij is het ook van belang uit te zoeken waar de jeugdigen met een vrijstelling zijn en wat hun perspectief is.

Waar het onderzoek zich niet op heeft gericht, is het aantal jeugdigen met een vrijstelling dat uit een behandelsetting komt. Interessant is om te onderzoeken welk type behandeling is ingezet, met welke ondersteuningsbehoeften de jeugdigen uitstromen en waar ze dan naartoe gaan. Ook kan een analyse hierop relevante informatie opleveren over instellingen waarmee de samenwerking kan worden gezocht om vanuit een behandelsetting op een succesvolle wijze (deeltijd) onderwijs te volgen of op welke manier we hier kunnen ritsen. Hierbij is het belangrijk de capaciteit van het speciaal onderwijs mee te nemen en de vraag te beantwoorden in hoeverre er plek is voor deze jongeren op een (V)SO school. Daar waar het reeds lukt om jeugdigen naar onderwijs te leiden is het relevant te onderzoeken wat de aanpak is geweest en welke factoren een rol spelen in een succesvolle overgang naar het onderwijs.

De artsen van team Sociaal Medische Advisering (SMA) van de gemeente Rotterdam (MOW) hebben aangegeven steeds meer 5-jarigen te zien die op een school worden ingeschreven, waar dan pas duidelijk wordt dat er meer aan de hand is, waarna een beroep op een vrijstelling volgt. Op basis hiervan is het van belang te kijken naar de rol van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en van de VVE-instellingen en de route die ouders doorlopen in de periode voorafgaand aan de leerplichtige leeftijd. Wanneer partijen die op jonge leeftijd met ouders in gesprek zijn tijdig kunnen verwijzen naar de zorg- en onderwijsspecialist, dan kunnen de onderwijsmogelijkheden van het kind aan de voorkant beter in kaart worden gebracht.

Ook zien de artsen bij jeugdigen vanaf 12 jaar steeds meer niet aangeboren gedragsstoornissen (angststoornissen, depressie, trauma door pesten, gezinsproblemen en in aanraking met justitie). Deze relevante informatie van de artsen kan richting geven aan preventieve interventies die vanuit de gemeente al dan niet in het onderwijs kunnen worden ingezet. Voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs is het relevant om op de hoogte te zijn van de trends die artsen zien, de scholen hierin te kunnen ondersteunen en samen met de gemeente naar oplossingen te zoeken. Tegelijkertijd is het voor de artsen van belang dat zij goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden die binnen het onderwijs al dan niet aanwezig zijn.

8. Aanbevelingen

In Rotterdam gaan we voor het recht op leren en ontwikkelen voor elke jeugdige. Bij (dreigend) thuiszitten of (dreigende) vrijstelling willen we binnen drie maanden tot een integraal en passend aanbod komen. Ook zetten we in op succesvolle overgangen voor jeugdigen die een combinatie van zorg en onderwijs nodig hebben. Ons standpunt is dat iedereen tussen de 1 en 100% onderwijs moet kunnen volgen, al dan niet op school.

Om dit te bereiken willen we op stedelijk niveau toegroeien naar meer inzicht in jeugdigen die niet op school zijn. We willen weten in hoeverre er een passende plek en aanpak is voor alle jeugdigen die een vrijstelling hebben of die niet op school zijn. Ook willen we weten welke vormen we daarin zien en wat de resultaten hiervan zijn. Hiervan willen we leren en komen tot verbetering.

In dit document is een eerste aanzet gemaakt om cijfers van vrijstellingen 5 onder a in kaart te brengen. Dit dient als input voor een breder, verdiepend kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar zowel vrijstellingen als thuiszitters, waaronder ook geoorloofd verzuim. De uitkomsten uit deze analyse van de vrijstellingen, eerste uitkomsten uit Oog voor jou en analyses op thuiszitters vormen het vertrekpunt voor dit bredere vervolgonderzoek.

Vanuit de werkgroep leerrecht de volgende aanbevelingen:

8.1 Aanbevelingen ten aanzien van werkwijzen rondom vrijstellingen

- Breng vanuit leerplicht systematisch de kwartaalcijfers van het aantal vrijstellingen in beeld inclusief informatie over de (laatste) school van inschrijving en de bestemming na afgifte van de vrijstelling. Deel deze informatie standaard met de zorg- en onderwijsspecialisten (ZOS) van MEE en met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Dit geeft professionals in zorg en onderwijs meer gelegenheid te anticiperen op aankomende aantallen en met betreffende scholen en behandelcentra over de bevindingen in gesprek te gaan.
- Werk met instellingen en organisaties (o.a. CJG, wijkteam, huisarts, VVE-instellingen, dagbehandeling Jonge kind, BEO Jonge Kind) die ouders wijzen op het beroep van vrijstelling aan visieontwikkeling: van vrijstelling naar leerrecht. Vertel hen ook dat zij ouders van kinderen die geen schoolinschrijving hebben eerst kunnen verwijzen naar de ZOS en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Met elkaar kunnen zij de onderwijsmogelijkheden en ondersteuningsvragen in kaart brengen en bespreken. Wanneer de jeugdige wel op een school staat ingeschreven, dan is het aan de school om de ZOS en het samenwerkingsverband te betrekken.
- Geef de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de ZOS een formele rol in de procedure van het beroep op vrijstellingen. Zij kunnen de onderwijsmogelijkheden en de ondersteuningsbehoefte in kaart brengen en een advies meegeven aan de GGD-arts.
- Spreek met scholen voor speciaal onderwijs af dat de ZOS en de schoolcontactpersoon of de consulent van het samenwerkingsverband standaard betrokken zijn bij in- door- en uitstroommomenten van jeugdigen met een prominente ondersteuningsvraag. Op basis van een integrale afweging en beoordeling kan naar oplossingen worden gezocht. De inzet van een onderwijszorgarrangement of toeleiding naar een leerrechtspilot maken hiervan onderdeel uit.
- Ga met zorginstellingen in gesprek over de wijze waarop zij (terug)keer naar het onderwijs geleidelijk en succesvol kunnen begeleiden. Integreer dit als opdracht in de nieuwe inkoop OZA en regionale en lokale inkoop jeugdhulp.
- Ga met de Inspectie van het Onderwijs in gesprek over het verkrijgen van inzicht in gebruik van de variawet en aanvragen voor leertijdvermindering.

8.2 Aanbevelingen ten aanzien van verdiepend onderzoek

De werkgroep leerrecht stelt de volgende onderzoeksvragen voor:

- Wat is de tendens van cijfers van vrijstellingen 5 onder a, verzuim en thuiszitten in Rotterdam, de regio en in de andere grote steden?
- Hoeveel jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a kunnen we verwachten in de komende jaren (op basis van reeds afgegeven vrijstellingen)?

- Welke capaciteitsuitbreiding is nodig voor de leerrechtaanpak?
- Breng, waar mogelijk, in kaart:
 - Voor alle jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a: volgt de jeugdige een dagprogramma? Zo ja, waar en welke? In hoeverre is het aanbod passend en wat is nodig om het leren en ontwikkelen verder te stimuleren?
 - Voor alle jeugdigen met een vrijstelling 5 onder a: wat is te zeggen over het welbevinden en perspectief van de jeugdige?
 - Bij uitval uit school: wat was de laatste school van inschrijving? Op welke leeftijd is de jeugdige uitgevallen op school? Binnen welke (leerrecht)doelgroep valt de jeugdige? Wat was de reden van uitval en wat is de ondersteunings- of zorgbehoefte? Is de jeugdige besproken in het ondersteuningsteam op school? Is de schoolverpleegkundige en/of de schoolmaatschappelijk werker betrokken geweest? Hoe is de route en advisering richting SMA-arts verlopen? Is het samenwerkingsverband en is de ZOS hierin geraadpleegd?
 - Bij (terug)keer naar school: binnen welke doelgroep(en) valt de jeugdige? Wat is de zorg- of ondersteuningsbehoefte? Naar welk schooltype is de jeugdige gegaan? Lukt het om de schoolloopbaan met succes te doorlopen? En waarom lukt het wel/ niet?
 - Van de jeugdigen met een vrijstelling die niet binnen drie jaar naar school gaan: binnen welke doelgroep valt de jeugdige? Wat is de zorgbehoefte? Is het samenwerkingsverband en is de ZOS betrokken bij de verkenning van onderwijsmogelijkheden?
 - Van de jeugdigen met een vrijstelling die zijn uitgevallen uit het speciaal onderwijs: Valt de jeugdige uit op gedrag, op welbevinden of op cognitie/ leer- of ontwikkelmogelijkheden op school? En hoe komt dit? In hoeverre is dit een gevolg van een ontoereikend dekkend netwerk passend onderwijs?
 - Op welke manier kunnen bovenstaande punten systematisch en structureel worden gevolgd?
- Hoe is de groei in het aantal vrijstellingen 5 onder a onder 4-jarigen te verklaren? Zet deze groei door? Zit er willekeur in de toeleiding van kleuters naar school (SO) of een vrijstelling? En wie adviseert ouders hierin? Spelen wachtlijsten in het SO hierin een rol?
- Hoe komt het dat het aantal vrijstellingen onder 15- en 16-jarigen is toegenomen?
- Op welke manier kan informatie met en vanuit wijkteams worden gedeeld bij (dreigend) thuiszitten en op welke manier kan de samenwerking tussen wijkteam, school, ZOS en samenwerkingsverband hierbij worden verstevigd?
- Hoe is uitval uit regulier VO en MBO te verklaren?

BIJLAGE 1

Op het totaal aantal vrijstellingen in **schooljaar 2018-2019** is gekeken naar welke leerlingen zijn uitgevallen op een school. In de tabel hier onder wordt dit weergegeven op basis van het type school, incl. cluster waar de leerling is uitgevallen en verdeeld naar leeftijd.

		Onderwijstype														
Leeftijd	Aantal totaal	BAO	SBO	SO cluster II	SO cluster III	SO cluster IV	VO PRO	VO lwoo	VO vmbo	VSO cluster I	VSO cluster II	VSO cluster III	VSO cluster IV	VO VWO	MBO niv 1	MBO niv 2 en hoger
4	5	3				2										
5	7	4				3										
6	15	5			6	4										
7	7	4			1	2										
8	4				4											
9	5				5											
10	4		2			2										
11	5				3	1		1								
12	8		1		6								1			
13	3		1		1								1			
14	6				3							3				
15	18				6		1		1			7	2	1		
16	21			1	3		2		2		1	3	6		1	2
17	17	2			2	1			2	1		2	3		2	2
18	1											1				
Eindtotaal	126	18	4	1	40	15	3	1	5	1	1	16	13	1	3	4
	100%	14,3%	3,2%	0,8%	31,7%	11,9%	2,4%	0,8%	4%	0,8%	0,8%	12,7%	10,3%	0,8%	2,4%	3,2%

BIJLAGE 2

Nieuwe vrijstellingen in schooljaar 2018-2019 verdeeld naar leeftijd, schooltype en clusters.

Leeftijd	Aantal nieuwe vrijstellingen totaal	Onderwijstype															
		leeg	BAO	SBO	SO cluster II	SO cluster III	SO cluster IV	VO PRO	VO lwoo	VO vmbo	VSO cluster I	VSO cluster II	VSO cluster III	VSO cluster IV	VO VWO	MBO niv 1	MBO niv 2 en hoger
4	36	31	3				2										
5	27	23	3				1										
6	4	1	1			1	1										
7	6	4				1	1										
8	1					1											
9	2					2											
10	3	1		1			1										
11	3	1				1	1										
12	4	1				2								1			
13	2					1								1			
14	3					1								2			
15	9	1						1		1			4	2			
16	16	1						2		2		1	1	6		1	2
17	6													2		2	2
18	1												1				
Totaal	123	64	7	1	-	10	7	3	-	3	-	1	6	14	-	3	4
	100%	52%	5,7%	0,8%		8%	5,7%	2,4%		2,4%		0,8%	4,9%	11,4%		2,4%	3,2%