

Advies over problematische afwezigheden in het lager onderwijs

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Raad Basisonderwijs op 18 april 2018 met eenparigheid van stemmen

Voorbereiding: werkgroep Problematische afwezigheden onder voorzitterschap van Anne Verhoeven op 7 februari 2018 en 20 maart 2018

Dossierbeheerder: Katrien Persoons

1	SITUERING	2
1.1	LINK MET KLEUTERPARTICIPATIE EN SPIJBELAANPAK IN HET SECUNDAIR ONDERWIJS	2
1.2	CIJFERGEGEVENS OP VLAAMS NIVEAU: TOT 2016-2017 GESTAGE STIJGING	2
1.3	GEWIJZIGDE REGELGEVING	3
1.3.1	Snellere melding door de school aan clb	3
1.3.2	Decreet Hervorming leerlingenbegeleiding	3
2	EEN SPECIFIEKE PROBLEMATIEK IN HET LAGER ONDERWIJS	3
2.1	BEGRIPSVERKENNING	3
2.2	VAAK SPRAKE VAN OUDERGEMOTIVEERD SCHOOLVERZUIM (IN AL ZIJN VARIANTEN)	4
3	UITGANGSPUNTEN VAN DE AANPAK	4
3.1	SLEUTELROL VOOR DE SCHOOL IN SAMENWERKING MET ANDERE PARTNERS	4
3.2	INZETTEN OP PREVENTIE EN VROEGDETECTIE	5
3.2.1	Door verbindend schoolklimaat	5
3.2.2	Door educatief partnerschap met ouders	5
3.2.3	Door maatwerk	6
4	NOOD AAN VERHOOGDE AANDACHT: AANBEVELINGEN	6
4.1	VERZAMELEN EN BESCHIKBAAR STELLEN VAN (KWALITATIEVE EN KWANTITATIEVE) DATA	6
4.2	EFFECTIEVE ADMINISTRATIEVE PROCESSEN (TEN DIENSTE VAN HET KIND)	7
4.3	EEN STABIEL, PROFESSIONEEL SCHOOLTEAM	7
4.4	STERKE PARTNERS BUITEN ONDERWIJS	8
4.5	KANSEN BENUTTEN VAN HET FLANKEREND ONDERWIJSBELEID	8

1 Situering

Jaarlijks publiceert AGODI het rapport 'Wie is er niet als de schoolbel rinkelt'.¹ Dit rapport vormde voor de Vlor de aanleiding om de thematiek van problematische afwezigheden in het lager onderwijs verder te verkennen aan de hand van een aantal toelichtingen.²

In voorliggend advies beschrijft de raad de opgedane inzichten en formuleert hij vijf aanbevelingen.

1.1 Link met kleuterparticipatie en spijbelaanpak in het secundair onderwijs

In 2017 maakte de Vlor werk van een advies over kleuterparticipatie n.a.v. het actieplan 'Elke dag kleuteronderwijs telt'.³ Daarin hield de raad een pleidooi om in te zetten op een zo groot en zo regelmatig mogelijke participatie van kleuters en formuleerde hij aanbevelingen bij de voorgestelde acties.

De aanpak van problematische afwezigheden in het lager onderwijs bouwt verder op het beleid voor kleuterparticipatie en kent ook een belangrijke link met de aanpak van spijbelen in het secundair onderwijs. De Vlor wijst op het belang van een preventieve aanpak doorheen de schoolloopbaan. Uit onderzoek⁴ blijkt dat kinderen die met tussenpozen of onafgebroken korte of langere tijd niet naar school gaan, een verhoogd risico lopen op vlak van verminderde prestaties op school, vroegtijdige schooluitval, conflicten in de gezins sfeer, sociaal isolement e.d.

Het actieplan Kleuterparticipatie vormt samen met de conceptnota 'Samen tegen schooluitval'⁵ en de 'Vlaamse krachtlijnen inzake aanpak van de spijbelproblematiek' recente beleidsinstrumenten op Vlaams niveau om problematische afwezigheden aan te pakken.

1.2 Cijfergegevens op Vlaams niveau: tot 2016-2017 gestage stijging

Het rapport 'Wie is er niet als de schoolbel rinkelt' van AGODI bevat enkel cijfergegevens over de meest extreme groep: leerlingen met minstens dertig halve dagen problematische afwezigheid. Wanneer deze leerlingen twee schooljaren op rij 30 of meer halve dagen problematisch afwezig zijn, wordt hun schooltoelage voor het tweede schooljaar teruggevorderd.

De laatste jaren was er voor deze groep leerlingen sprake van een gestage stijging. In schooljaar 2016-2017 is deze stijging (voorlopig?) gestopt. Dat schooljaar ging het om 0,7 % van de

¹ <http://www.agodi.be/leerplicht-jaarrapporten>

² Toelichtingen: over de leerplichtcontrole en cijfergegevens van 2015-2016 door Veerle Van de Velde (AGODI) op 17 mei 2017, over de Vlaamse krachtlijnen inzake aanpak spijbelproblematiek door Sarah Neyts (Vlaamse spijbelambtenaar) op 7 juni 2017, over de rol en aanpak van de Stad Antwerpen door Fabienne Fell (Onderwijsbeleid Stad Antwerpen) op 10 januari 2018, over de rol en aanpak van clb door Kris Van den Bossche (VCLB) op 10 januari 2018.

³ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over kleuterparticipatie](#), 8 februari 2017.

⁴ Voor een overzicht zie bijv. Vuijck, P., Heyne, D. A. & van der Noll, C.W.E. (2008). *Een studie naar de prevalentie en etiologie van verschillende typen schoolweigerend gedrag in het Rotterdamse basisonderwijs*. Leiden: Universiteit Leiden, afdeling ontwikkelingspsychologie.

⁵ Zie ook Vlor-advies: Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de conceptnota 'Samen tegen Schooluitval'](#), 8 oktober 2015.

leerplichtige leerlingen in het basisonderwijs (of 3004 leerlingen). De stijging heeft te maken met een verbeterde registratie⁶, maar kan hier niet volledig aan toegeschreven worden.

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Aantal leerplichtige leerlingen met PA	2.141	2.566	2.960	3.004
% t.o.v. leerplichtigen schoolbevolking BaO	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%

Tabel 1. Aantal en percentage leerplichtige leerlingen met problematische afwezigheden (PA)⁷

1.3 Gewijzigde regelgeving

1.3.1 Snellere melding door de school aan clb

Recent veranderde de regelgeving. Vanaf schooljaar 2016-2017 is de inschakeling van het clb en het opmaken van een begeleidingsdossier verplicht vanaf vijf halve dagen (i.p.v. tien halve dagen) problematische afwezigheid van een leerling.

Dat dit leidt tot een sterke stijging van het aantal begeleidingsdossiers, kan afgeleid worden uit cijfergegevens voor schooljaar 2016-2017 die AGODI aanleverde. Dat schooljaar was 2,9 % van het aantal leerplichtigen in het basisonderwijs minstens 10 halve dagen problematisch afwezig (of 13 238 leerlingen) en 6,7 % minstens vijf halve dagen problematisch afwezig (of 30 979 leerlingen).

1.3.2 Decreet Hervorming leerlingenbegeleiding

Het nieuwe decreet leerlingenbegeleiding, dat vanaf 1 september 2018 van start gaat, vormt opnieuw een uitnodiging voor scholen om beleidsmatig na te denken over hoe ze met problematische afwezigheden in hun school omgaan.

2 Een specifieke problematiek in het lager onderwijs

2.1 Begripsverkenning

Kinderen zijn leerplichtig vanaf 1 september van het kalenderjaar waarin ze zes jaar worden.

⁶ Sinds het schooljaar 2013-2014 registreren scholen alle problematische afwezigheden vanaf het eerste dagdeel via Discimus in de databanken van AGODI. In het rapport 'Wie is er niet als de schoolbel rinkelt' wordt gerapporteerd over leerlingen die minstens 30 halve dagen problematisch afwezig zijn.

⁷ Zie tabel 14, p. 42 van het rapport 'Wie is er niet als de schoolbel rinkelt. Evaluatie 2015-2016'. Online geraadpleegd op 30 januari 2018 via <http://www.agodi.be/leerplicht-jaarrapporten>
De cijfergegevens van schooljaar 2016-2017: geraadpleegd op 12 maart 2018 via <http://www.agodi.be/cijfermateriaal-problematische-afwezigheden-en-tucht>

In de literatuur⁸ spreekt men in het geval van problematische afwezigheden over 'ongeoorloofd schoolverzuim': een leerplichtige leerling is zonder overleg of toestemming van de school afwezig.

Dit valt niet zonder meer samen met spijbelen (leerlingen die zonder medeweten van de ouders van school wegblijven). Belangrijk is een onderscheid te maken tussen oudergemotiveerd en kindgemotiveerd schoolverzuim. Spijbelen valt onder kindgemotiveerd schoolverzuim, net zoals angstgerelateerde weigering. In het geval van oudergemotiveerd schoolverzuim is er in de literatuur sprake van 'schoolonthouding'.⁹

2.2 Vaak sprake van oudergemotiveerd schoolverzuim (in al zijn varianten)

De Vlor beklemtoont de specificiteit van de problematiek in het lager onderwijs. In vergelijking met het secundair onderwijs, moet de oorzaak voor het problematisch afwezig zijn van een leerling in de lagere school vaak eerder gezocht worden bij de ouders dan bij de leerling zelf.^{10 11}

Dit oudergemotiveerd schoolverzuim kent vele vormen. De raad wijst op het brede spectrum: het gaat van ouders die er bewust voor kiezen om hun kind thuis te houden van school (onwil) tot ouders die niet in staat zijn om hun kind naar school te sturen (onmacht).¹²

Uit de ervaringen in de praktijk blijkt dat vaak gezins- en opvoedingssituaties aan de basis liggen. Dit vraagt een genuanceerde kijk, zonder ouders te culpabiliseren.

3 Uitgangspunten van de aanpak

3.1 Sleutelrol voor de school in samenwerking met andere partners¹³

Het decreet Basisonderwijs geeft de school een sleutelrol wanneer er sprake is van onvoldoende aanwezigheid.

⁸ Vuijck, P., Heyne, D. A. & van der Noll, C.W.E. (2008). *Een studie naar de prevalentie en etiologie van verschillende typen schoolweigerend gedrag in het Rotterdamse basisonderwijs*. Leiden: Universiteit Leiden, afdeling ontwikkelingspsychologie.

⁹ Vuijck, P., Heyne, A. & van der Noll, C. (2008). *Een studie naar de prevalentie en etiologie van verschillende typen schoolweigerend gedrag in het Rotterdamse basisonderwijs*. Rotterdam: CED-groep.

¹⁰ De raad bevestigt hiermee de voorzichtige hypothese die AGODI formuleert in het rapport 'Wie is er niet als de schoolbel rinkelt. Evaluatie 2015-2016' (p. 45). Online geraadpleegd op 30 januari 2018 via <http://www.agodi.be/leerplicht-jaarrapporten>

Bovendien is er een daling van de afwezigheden naarmate de leerjaren vorderen. Ook dit wijst erop dat de oorzaak van afwezigheden in het lager onderwijs mogelijk vooral gezocht moet worden bij ouders. Zie <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/spijbelen-en-schoolverzuim>

¹¹ In Nederland werd dit door onderzoek bevestigd: hieruit bleek dat oudergemotiveerd schoolverzuim het meest voorkwam (0,6 %), gevolgd door angstgerelateerde schoolweigering (0,3 %) en spijbelen (0,2 %). Zie Vuijck, P., Heyne, D. A. & van der Noll, C.W.E. (2008). *Een studie naar de prevalentie en etiologie van verschillende typen schoolweigerend gedrag in het Rotterdamse basisonderwijs*. Leiden: Universiteit Leiden, afdeling ontwikkelingspsychologie.

¹² Bijvoorbeeld: soms gaat het om gezinnen in armoede of ouders (denk aan anderstalige nieuwkomers) die het onderwijssysteem onvoldoende kennen. Sommige kinderen blijven thuis omdat ze gezonde of zieke familieleden gezelschap moeten houden, moeten passen op jongere broertjes/zusjes, huishoudelijke taken moeten doen. Ook luxe verzuim (vlak voor een vakantie) is een voorbeeld. Er zijn ook ouders die zelf negatieve schoolervaringen hebben gekend.

¹³ Zie krachtlijn voor een sterk basisonderwijs 'Meer dan onderwijs alleen'. Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs](#), 16 september 2015.

De school is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het opvolgen van afwezigheden en het begeleiden van leerlingen, maar heeft ook een belangrijke signaalfunctie. Vanuit de kernopdracht van onderwijs (nl. onderwijs verstrekken) is de rol van onderwijs voor de aanpak van problematische afwezigheden begrensd. De raad benadrukt de samenwerking met CLB en actoren buiten onderwijs. Hierbij kunnen ook de gemeenten een rol opnemen in het kader van het flankerend onderwijsbeleid. De samenwerking tussen alle actoren krijgt vorm vanuit ieders verantwoordelijkheid en vanuit betrokkenheid.

Een aandachtspunt in deze samenwerking is het eigenaarschap van de school. De Vlor benadrukt de regierol van de school. De school moet betrokken blijven bij de verdere stappen die met gezinnen gezet worden. Hierbij kan ook een generieke terugkoppeling gebeuren over de redenen van het problematisch afwezig zijn van leerlingen zodanig dat een school in haar beleid preventieve maatregelen kan opnemen. Hierbij is het belangrijk dat alle actoren de boodschap delen dat naar school gaan belangrijk is.

3.2 Inzetten op preventie en vroegdetectie

Het beleid dat de school voert met betrekking tot (problematische) afwezigheden van leerlingen maakt deel uit van een breder beleid op vlak van leerlingenbegeleiding. Dit beleid is een geïntegreerd beleid en vertrekt vanuit een preventieve, brede basiszorg.

De Vlor is tegen een sanctionerende aanpak van problematische afwezigheden. De raad herhaalt dan ook zijn bedenkingen bij het verliezen van het recht op een schooltoelage of het terugvorderen van een uitbetaalde schooltoelage als een kind onvoldoende aanwezig was. Het gaat immers bijna altijd om zeer kwetsbare gezinnen.¹⁴

3.2.1 Door verbindend schoolklimaat

Een positief schoolklimaat is een belangrijk element in een brede basiszorg en vormt ook een beschermende factor wanneer er sprake is van spijbelen (kindgemotiveerd schoolverzuim). Dit blijkt uit onderzoek en is al veelvuldig gedocumenteerd.¹⁵

3.2.2 Door educatief partnerschap met ouders¹⁶

Het educatief partnerschap dat de school met ouders aangaat, biedt een preventief antwoord op opkomende problemen.

Ouders zijn de eerste stimulator om kinderen naar school te sturen. Wanneer een kind zonder verwittiging afwezig is, speelt de school kort op de bal en gaat die het gesprek met de ouders aan. De school probeert op die manier vast te stellen wat aan de basis ligt van het afwezig zijn

¹⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de integratie van de schooltoelagen in een groeipakket n.a.v. de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'](#), 15 september 2016.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld website van het Departement Onderwijs & Vorming: <http://www.onderwijs.vlaanderen.be/nl/nl/samen-tegen-schooluitval/schooluitval-voorkomen/verbindend-schoolklimaat>, geraadpleegd op 13 maart 2018.

¹⁶ Een van de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs is dan ook "Het educatief partnerschap tussen school, leerling en ouder levert sterk werk". Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs](#), 16 september 2015.

van het kind. Deze dialoog tussen ouders en school moet open en constructief kunnen gebeuren, met respect voor ieders redenen en invalshoek.

3.2.3 Door maatwerk

Vanuit het contact met de ouders, kan een school zicht krijgen op de specifieke oorzaak (of oorzaken) van de afwezigheid van een kind. Deze oorzaak kan heel divers zijn. Er is geen sprake van 1 profiel waarop een algemene aanpak of algemene regels toegepast kunnen worden. Het vereist maatwerk.

De raad benadrukt dat er in het lager onderwijs maximaal ingezet moet worden op het feit dat kinderen naar school blijven gaan. Een breed spectrum van oplossingen houdt echter ook de mogelijkheid in om voor het kind een aanpak aan te bieden buiten de school.

4 Nood aan verhoogde aandacht: aanbevelingen

Het is een duidelijke beleidskeuze geweest om tot nu toe vooral in te zetten op spijbelen in het secundair onderwijs.¹⁷ Ook worden er heel wat initiatieven genomen rond kleuterparticipatie.¹⁸ De raad stelt vast dat er een hiaat ligt in het lager onderwijs. Ook daar is een professionele, meer structurele aanpak van belang, die rekening houdt met de specificiteit van de problematiek in het lager onderwijs.

Hieronder formuleert de raad vijf aanbevelingen op macroniveau, die hij haalbaar, wenselijk en aanvaardbaar vindt.

4.1 Verzamelen en beschikbaar stellen van (kwalitatieve en kwantitatieve) data

De Vlor waardeert de inspanningen die de overheid al enkele jaren levert om kwantitatieve data systematisch ter beschikking te stellen van scholen. Zo kunnen deze data gebruikt worden binnen het kwaliteitszorgbeleid van een school. Dit sluit aan bij de verwachtingen van de onderwijsinspectie in de nieuwe vorm van doorlichten.

Maar dit inzetten op data kent zeker ook nog een aantal groeimogelijkheden:

- De Vlor is vragende partij om de data over problematische afwezigheden op een geaggregeerd niveau eveneens ter beschikking te stellen van het CLB en de pedagogische begeleidingsdiensten. Zo kunnen scholen beter ondersteund worden. De data moeten bovendien gedeeld kunnen worden met lokale besturen, zodat ze in het kader van het flankerende onderwijsbeleid een ondersteunende rol kunnen opnemen.

¹⁷ De nadruk op het secundair onderwijs komt tot uiting in de conceptnota Samen tegen schooluitval, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 19 januari 2016 (zie <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g620-1.pdf>). Ook heeft het Steunpunt Onderwijsonderzoek al verschillende onderzoeken gedaan naar spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten.

¹⁸ Zie eindrapport 'Onderzoek naar kleuterparticipatie' (2016), beschikbaar via <http://www.onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderzoek-en-cijfers> en het actieplan 'Elke dag kleuteronderwijs telt' (2017), beschikbaar via <http://www.onderwijs.vlaanderen.be/nl/actieplan-kleuterparticipatie>

- Er moet werk gemaakt worden van een maximale ontsluiting van de bestaande databanken zodat deze ook meer gebruikt kunnen worden voor wetenschappelijk onderzoek. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de databank LARS.
- Er is nood aan gedegen onderzoek dat schoolverzuim in het lager onderwijs in al zijn nuances onderzoekt.¹⁹ ²⁰ Een sterk opgezet onderzoek naar de onderliggende oorzaken (kindfactoren, gezinsfactoren, schoolfactoren en demografische factoren) kan scholen helpen om beter in te zetten op de randvoorwaarden en een passende aanpak te implementeren.

4.2 Effectieve administratieve processen (ten dienste van het kind)

Vanaf vijf halve dagen problematische afwezigheden moet de school voldoen aan een aantal door de overheid opgelegde voorwaarden, zoals de melding aan het clb en het opstellen van een begeleidingsdossier.²¹

Dit mag niet voorbij gaan aan de essentie, namelijk dat de school aandacht moet hebben voor elke problematische afwezigheid van een leerling (vanaf ‘slechts’ een halve dag) en hiervoor inspanningen levert binnen een breder beleid van leerlingenbegeleiding.

De Vlor pleit dan ook voor zo eenvoudig en efficiënt mogelijke administratieve processen om zo de administratieve belasting van scholen beperkt te houden.

Om de perceptie van planlast weg te nemen, is het bovendien belangrijk dat scholen vaststellen dat gevolg wordt gegeven aan de data die ze doorgeven. Dit verantwoordt de tijdsinvestering die dit vraagt.

4.3 Een stabiel, professioneel schoolteam

De school heeft een sleutelrol. Om op een kwaliteitsvolle manier een beleid op vlak van problematische afwezigheden uit te bouwen, wijst de Vlor op het belang van:

- een stabiel schoolteam, dat de ouders, de kinderen en de buurt kent. Dit team moet structureel tijd en ruimte hebben om hierop in te zetten. Vanuit de verbondenheid met ouders en de buurt kunnen problemen tijdig opgemerkt worden en kan er sprake zijn van continuïteit in de aanpak;
- een professioneel opgeleid, lerend schoolteam dat voldoende gewapend is om met de complexe problematiek om te gaan;

¹⁹ Er is Vlaams onderzoek naar het profiel van spijbelaars, maar dit onderzoek focust zich op leerlingen van het secundair onderwijs. Zie Keppens, G., Spruyt, B. & Roggemans, L. (2014). *Van occasionele tot reguliere spijbelaar: een onderzoek naar het profiel van spijbelaars en de invloed van school en omgeving op spijbelen*. Eindrapport. BPWO11.03. Geraadpleegd op 29 januari 2018 via <http://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?nr=6296>

²⁰ Het is opvallend vast te stellen dat onderzoek over schoolverzuim in het lager onderwijs grotendeels ontbreekt. Dit is niet enkel het geval in Vlaanderen, maar ook internationaal. Dit wordt beargumenteerd door Frank Tinga (2006) in zijn doctoraalscriptie *Spijbelen aan het einde van het basisonderwijs en het begin van het voortgezet onderwijs. De invloed van sociale bindingen, zelfcontrole en doelverschuivingen*. Rijkuniversiteit Groningen.

²¹ Zie omzendbrief: afwezigheden van leerlingen in het basisonderwijs (BaO/2002/11).

- sterk leiderschap: een stabiele schooldirectie die tijd en ruimte heeft om een beleid op vlak van problematische afwezigheden vorm te geven en te investeren in contact met ouders en de buurt.

Deze elementen dragen ook breder bij tot een sterk basisonderwijs. De Vlor herhaalt de vraag om te investeren in het basisonderwijs en verwijst hiervoor naar de concrete maatregelen die hij voorstelde.²²

4.4 Sterke partners buiten onderwijs

Door de vaak sterke link in de lagere school tussen afwezigheid op school en de opvoedingssituatie van het kind, is het belangrijk dat scholen en clb kunnen samenwerken met welzijnspartners die het belang van naar school gaan ondersteunen en ook over de nodige expertise beschikken (ook op vlak van schoolfobie en schoolverzuim bij lagereschoolkinderen). Zij kunnen elkaar versterken.

4.5 Kansen benutten van het flankerend onderwijsbeleid

Het decreet over het flankerend onderwijsbeleid (art.15) geeft lokale besturen een opdracht in de aanpak van problematische afwezigheden in de scholen, gelegen op hun grondgebied. De Vlor ziet hierin heel wat mogelijkheden en zet gemeenten aan om van deze opdracht werk te maken. Zo kunnen lokale besturen bekijken of en op welke manier brugfiguren tussen school en ouders een meerwaarde kunnen zijn.

Katrien Persoons
secretaris Raad Basisonderwijs

Bart Van Dijck
wnd. voorzitter Raad Basisonderwijs

²² Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over een toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 8 maart 2017.