

Doelmatigheid

Leerplicht

DEEL I

**Toezicht op
het ingeschreven zijn op een school**



December 2016

Inhoud

Rapport in het kort	3
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	3
Rapòrt resumí.....	6
Resúmen, konklushon i rekomendashon.....	6
1 Over dit onderzoek	10
1.1 Inleiding.....	10
1.2 Onderzoeksvraag	10
1.3 Onderzoeksverantwoording	11
1.4 Leeswijzer	11
2 Wettelijk kader leerplicht	11
3 Toezicht door de leerplichtambtenaren	16
3.1 Informeren van de ouders/verzorgers.....	17
3.2 Informeren van de scholen.....	18
3.2.1 Informeren van de scholen over hun registratieplicht.....	18
3.2.2 Informeren van de scholen over hun informatieplicht.....	18
3.2.3 Informeren van de scholen over mogelijke sancties.....	19
3.3 Informeren over plicht opgave uit bevolkingsregister.....	20
3.4 Toezien op de betrouwbaarheid van de registraties	20
3.5 Toezien op ontvangst maandelijks opgaven van scholen.....	21
3.5.1 Toezien op de tijdige ontvangst van de maandelijks opgaven	21
3.5.2 Toezien op ontvangst van volledig ingevulde maandelijks opgaven ..	22
3.6 Toezien op tijdige ontvangst opgaven uit het bevolkingsregister	22
3.7 Controle, onderzoek, sancties m.b.t. de in het bevolkingsregister opgenomen leerplichtigen die niet op een school zijn ingeschreven	23
3.8 Controle, onderzoek van leerplichtige jongeren die van een school zijn uitgeschreven.....	24

3.9	Controle, onderzoek van leerplichtige jongeren die niet in het bevolkingsregister zijn opgenomen.....	25
3.10	Oorzaken.....	25
3.11	Kosten en verantwoording leerplichtambtenaren	26
3.11.1	Kosten	26
3.11.2	Verantwoording	26
3.12	Samenvatting	27
3.13	Conclusies en aanbevelingen	28
4	Toezicht door de leerplichtbrigade	30
4.1	Informeren bevolking over mogelijkheid melding.....	31
4.2	Uitvoeren patrouilles en onderzoek aangetroffen gevallen.....	31
4.3	Onderzoek ontvangen meldingen.....	32
4.4	Opstellen proces-verbaal van bevindingen.....	34
4.5	Bijhouden dossier ingeval van niet ingeschreven leerplichtige	34
4.6	Informeren leerplichtambtenaren over niet ingeschreven leerplichtigen en de afhandeling daarvan.....	35
4.7	Kosten en verantwoording leerplichtbrigade	35
4.8	Samenvatting	36
4.9	Conclusies en aanbevelingen	37
5	Toezicht door de ambtenaren van de vreemdelingendienst. 38	
5.1	Controle op vereiste bescheiden bij vertrek naar het buitenland	38
5.2	Opgave leerplichtigen die niet over de verplichte bescheiden beschikken.....	39
5.3	Samenvatting	40
5.4	Conclusie en aanbevelingen.....	40
6	Ambtelijke en bestuurlijke reactie	40
7	Nawoord Rekenkamer	42

Bijlagen

Rapport in het kort

De samenvatting, conclusies en aanbevelingen zijn geschreven in het Nederlands en 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 erop toeziet dat jongeren die leerplichtig zijn, ingeschreven zijn op een school en of de overheid verantwoording aflegt over dit toezicht. Navolgend zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen samengevat weergegeven.

Samenvatting

Uit het onderzoek blijkt dat:

1. ouders/verzorgers niet rechtstreeks zijn geïnformeerd over de plicht om een leerplichtige jongere op een school in te schrijven en over overige daarmee verband houdende regels;
2. de bevolking niet geïnformeerd is dat en waar zij vermoedelijke gevallen van niet ingeschreven leerplichtige jongeren kan melden;
3. de regels ter zake de leerplicht niet eenduidig zijn en/of in strijd zijn met de Curaçaose leerplichtwetgeving of gebaseerd zijn op de Nederlandse leerplichtwetgeving;
4. er geen beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd;
5. (correcte) uitvoering van het toezicht niet gewaarborgd is door het ontbreken van aansturing van de leerplichtambtenaren en leerplichtbrigade. Ook ontbreken instructies aan deze over hun werkwijze en is er geen formele en/of schriftelijk vastgelegde taakverdeling. Er is evenmin voldoende kennis over de leerplichtwetgeving;
6. een geautomatiseerd leerling administratiesysteem ontbreekt;
7. de betrouwbaarheid en toereikendheid van de informatie die nodig is om het toezicht uit te kunnen oefenen niet gewaarborgd is;
8. de overheid geen toezicht houdt of leerplichtige jongeren, die in het bevolkingsregister zijn opgenomen, op een school zijn ingeschreven en daardoor geen inzicht heeft hoe hoog het aantal van deze jongeren is;

9. de overheid geen inzicht heeft in hoeverre de leerplicht, voor wat betreft het ingeschreven zijn op een school, blijvend wordt nageleefd ten aanzien van leerplichtige jongeren die niet in het bevolkingsregister zijn opgenomen maar minimaal één keer zijn ingeschreven (geweest) op een school;
10. er niet voor gezorgd is dat de leerplichtambtenaren op de hoogte worden gesteld van alle door de leerplichtbrigade vastgestelde overtredingen, hetgeen tot 2015 te meer van belang was daar tot dat jaar alleen leerplichtunit de bevoegdheid kon uitoefenen om proces verbalen op te stellen;
11. in het kader van het toezicht gehouden patrouilles zich voornamelijk rondom scholen hebben geconcentreerd, en niet in woonwijken, terwijl de kans dat een niet op een school ingeschreven leerplichtige jongere zich in de omgeving van een school zal ophouden geringer kan worden geacht dan de kans dat deze jongere in een woonwijk vertoeft;
12. er geen afspraken zijn gemaakt tussen de leerplichtambtenaren en de ambtenaren van de vreemdelingendienst over de informatie die zij omtrent het toezicht aan de leerplichtunit moeten verstrekken;
13. er geen verantwoording wordt afgelegd over het uitgevoerde beleid;
14. de overheid kosten maakt in het kader van het toezicht terwijl er feitelijk geen (effectief) toezicht plaatsvindt.

Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat er nauwelijks tot geen effectief toezicht plaatsvindt of leerplichtige jongeren zijn ingeschreven op een school terwijl de overheid wel kosten maakt in het kader van dit toezicht. Bovendien wordt de naleving van de leerplicht door ouders/verzorgers niet bevorderd vanwege regels die niet eenduidig zijn en/of in strijd met de leerplichtwetgeving. Evenmin wordt bevorderd dat de gemeenschap vermoedelijke gevallen van overtreding meldt, terwijl de overheid speciaal personen heeft aangetrokken die op deze meldingen moeten reageren. Verder 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 zij het leerplichtbeleid moet vormen en bijstellen.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de minister van Onderwijs Wetenschap Cultuur en Sport (hierna **Onderwijs**) aan om ervoor te zorgen dat:

1. ouders/verzorgers via de media geïnformeerd worden over de leerplicht en de sancties op niet naleving;
2. eenduidige, niet in strijd met de leerplichtwetgeving zijnde regels voor ouders/verzorgers en scholen tot stand komen;
3. duidelijkheid wordt verkregen omtrent de vraag of de informatieplicht formeel ook voor privéscholen geldt, en indien dit niet het geval is deze tekortkoming te corrigeren;
4. de leerplichtambtenaren en leerplichtbrigade worden aangestuurd en instructies krijgen over de wijze waarop het toezicht behoort te worden uitgeoefend en de wijze waarop dossiervorming behoort plaats te vinden;
5. de kennis van de leerplichtambtenaren en leerplichtbrigade over de leerplichtwetgeving wordt vergroot;
6. er een formele taakverdeling komt tussen de leerplichtambtenaren en de leerplichtbrigade en dat de onderlinge informatie-uitwisseling wordt geregeld;
7. een SMART geformuleerd leerplichtbeleid tot stand komt;
8. het leerplichtbeleid dat het ministerie uitvoert niet in strijd is met de Curaçaose leerplichtwetgeving;
9. de thans geldende twee leerplichtlandsverordeningen tot één verordening worden samengevoegd en waar nodig de leerplichtwetgeving te actualiseren.
10. er een geautomatiseerd leerling administratiesysteem beschikbaar komt voor het toezicht;
11. afspraken met het bevolkingsregister en de scholen worden gemaakt over het digitaal leveren van de benodigde informatie en de format waarin dit dient te gebeuren;
12. gedurende het schooljaar meerdere malen in de media de leerplicht bekend wordt gemaakt alsmede de mogelijkheid voor de bevolking om vermoedelijke gevallen van niet ingeschreven leerplichtige jongeren te melden aan de leerplichtbrigade.

13. bevorderd wordt dat tussen de minister van Onderwijs en die van Justitie 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 de leerplichtactiviteiten.

Rapòrt resumí

E resúmen, konklushon- i rekomendashonnan ta skirbí na hulandes i papiamentu. Di e manera akí, Kontraloria ke logra pa mas tantu hende por ta na altura di e rapòrt su kontenido.

Resúmen, konklushon i rekomendashon

Kontraloria a investigá si gobièrnu ta kontrolá ku e menornan di edat ku ta kai bou di lei di enseñansa obligatorio ta inskribí na un skol, i si gobièrnu ta duna kuenta di e kontrol ei. Aki ta sigui un resúmen di e opservashon-, konklushon- i rekomendashonnan.

Resúmen

E investigashon a hiba na e siguiente konklushonnan:

1. no a informá e mayor-/kuidadónan direktamente ku si nan tin un menor di edat ku ta kai bou di lei di enseñansa obligatorio, nan tin deber di inskribié na un skol, ni tokante e reglanan ku tin relashoná ku esei;
2. no a informá poblashon ku nan por mèldu si nan tin motibu pa pensa ku un menor di edat ku ta kai bou di lei di enseñansa obligatorio no ta inskribí na niun skol, i unda nan por hasi esei;
3. e reglanan tokante enseñansa obligatorio no ta suficiente kla i/òf nan ta den konflikto ku lei di enseñansa obligatorio di Kòrsou i/òf ta basá riba lei di enseñansa obligatorio hulandes;
4. no a formulá meta di maneho;
5. no tin garantia ku e kontrol ta ser ehekutá (korektamente), pasobra no ta duna direkshon na e amtenarnan di enseñansa obligatorio i e brigada di enseñansa obligatorio, no ta duna nan instrukshon tokante nan manera di

- operá, nan no tin un repartishon di tarea formal i/òf por eskrito, i tin falta di konosementu riba tereno di lei di enseñansa obligatorio;
6. no tin un sistema outomatisá di administrashon di alumno;
 7. no tin garantia ku e informashon nesesario pa realisá e kontrol ta konfiabel i adekuá;
 8. gobièrnu no ta kontrolá si e menornan di edat ku ta kai bou di lei di enseñansa obligatorio i ku ta registrá na registro sivil ta inskribí na un skol, i p'esei e no tin un bista di kuantu menor ta trata aki;
 9. gobièrnu no tin informashon pa sa te kon leu e menornan ku no ta registrá na registro sivil pero ku ta kai bou di e lei di enseñansa obligatorio i ku a yega di inskribí na un skol maske ta un biaha ta inskribí ainda na un skol, kumpliendo asina ku lei di enseñansa obligatorio riba un base kontinu;
 10. no a sòru pone e amtenarnan di enseñansa obligatorio na altura di tur infrakshon ku brigada di enseñansa obligatorio a konstatá, algu ku te ku 2015 tabata asta mas importante ya ku, te ku e aña ei, ta e amtenarnan di enseñansa obligatorio so tabatin outoridat pa traha proces verbaal;
 11. e patruyahanan di kontrol ta konsentrá prinsipalmente den área di skol i no den bario, siendo ku un menor ku ta kai bou di e lei di enseñansa obligatorio i ku no ta inskribí na un skol tin mas chèns di ta den bario ku den bisindario di skol;
 12. no tin palabrashon hasí entre e amtenarnan di enseñansa obligatorio i e funshonarionan di Vreemdelingendienst riba ki informashon nan mester suministrá na e amtenarnan di enseñansa obligatorio den kuadro di kontrol;
 13. no ta duna kuenta enkuanto e maneho hibá;
 14. gobièrnu ta hasiendo gastu den kuadro di kontrol sin ku den práktika tin un kontrol (efektivo) tumando lugá.

Konklushon

Kontraloria ta konkluí ku pa loke ta trata kontrol efektivo pa sa si e menornan di edat ku ta kai bou di lei di enseñansa obligatorio ta inskribí na skol, aktualmente esaki ta na un nivel sumamente abou i kisas asta ta nihil, siendo ku gobièrnu ta hasiendo gastu sí den kuadro di e kontrol akí. Ademas, no ta stimulando kumplimentu ku e lei di enseñansa obligatorio di parti di e mayor/kuidadónan. Esaki ta debí ku e reglanan sea no ta suficiente kla òf nan ta na

konflikto ku e lei di enseñansa obligatorio. Tampoko no ta stimulá komunidad pa mèldu posibel kaso di infrakshon, siendo ku gobièrnu a kontratá personal spesial pa reakshoná ora komunidad mèldu esei. Mas aleu Kontraloria ta konkluí ku, debí ku no ta duna kuenta di e maneho hibá ni di e resultadonan di e maneho, minister no tin e informashon nesesario di maneho pa e por basa su maneho di enseñansa obligatorio riba dje i adaptá esaki ora ta nesesario.

Rekomendashon

Kontraloria su rekomendashon na minister di Enseñansa ta ku mester pèrkurá pa:

1. informá e mayor-/kuidadónan via medionan di komunikashon tokante enseñansa obligatorio i e sanshonnan aplikabel den kaso ku no kumpli ku esaki;
2. bini regla kla pa e mayor-/kuidadónan i e skolnan, ku no ta den konflikto ku lei di enseñansa obligatorio;
3. por bin klaridat enkuanto si e deber di mèldu ta konta pa skol privá tambe i, si esei no ta e kaso, koregí e defisiensia ei;
4. dirigí e amtenarnan i e brigada di enseñansa obligatorio i duna nan instrukshon riba kon e kontrol mester tuma lugá i kon nan mester dokumentá;
5. dokumentá e amtenarnan i e brigada di enseñansa obligatorio su nivel di konosementu riba tereno di lei di enseñansa obligatorio;
6. bini un repartishon formal di tarea entre e amtenarnan di enseñansa obligatorio i e brigada di enseñansa obligatorio, i pa regla e interkambio di informashon entre e dos timnan akí;
7. formulashon di un maneho a base di e prinsipio SMART;
8. e maneho di enseñansa obligatorio ku e ministerio ta ehekutá no ta na konflikto ku lei di enseñansa obligatorio di Kòrsou;
9. kombiná e dos ordenansanan nashonal di enseñansa obligatorio ku ta na vigor aktualmente den un solo ordenansa i, te asina leu ku ta nesesario, aktualisá lei di enseñansa obligatorio;
10. un sistema outomatisá di administrashon di alumno bira disponibel pa usa den kuadro di kontrol;
11. palabrashon ser hasí ku Registro Sivil i e skolnan riba entrega digital di e informashon nesesario i pa determiná den ki formato mester entregá tal informashon;

12. hasi publisidat pa enseñansa obligatorio den medionan di komunikashon na diferente okashon durante aña eskolar, hasiendo konosí tambe ku por mèldu na brigada di enseñansa obligatorio ora tin sospecho ku un menor di edat ku ta kai bou di lei di enseñansa obligatorio no ta inskribí na skol.
13. stimulá pa minister di Enseñansa i minister di Hustisia yega na palabrashon tokante kon i ku ki frekuensia amtenarnan di enseñansa obligatorio i e funshonarionan di Vreemdelingendienst lo interkambiá informashon riba e aktividatnan ku ta tuma lugá den kuadro di enseñansa obligatorio, i fiha e palabrashonnan akí tambe.

1 Over dit onderzoek

1.1 Inleiding

In 1991 is de leerplicht voor de Nederlandse Antillen ingevoerd. Een belangrijke reden voor de invoering van de leerplicht was om te voldoen aan artikel 14 van het ECOSOC-verdrag¹, dat de invoering van een leerplicht voor alle kinderen binnen een bepaalde leeftijdscategorie voorschreef, ten einde een minimale ontwikkeling voor die kinderen te garanderen.

Uit informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat het aantal jongeren tussen de 4 en 18 jaar die tussen 2011 en 2015 in het bevolkingsregister waren opgenomen, gemiddeld 30.000 bedroeg. Dit betrof 23 % van de totale bevolking. Het merendeel van deze jongeren is op grond van de wet leerplichtig.

Een leerplicht is alleen zinvol als die wordt nageleefd. De omvang van de doelgroep en het belang van goed toezicht zijn voor de Rekenkamer aanleiding geweest om een onderzoek uit te voeren naar het toezicht op de naleving van de leerplicht door de overheid. Hierbij heeft de Rekenkamer onderzocht of erop wordt toegezien dat leerplichtige jongeren zijn **ingeschreven op een school** en de voor hen bestemde **lessen bijwonen**. Dit rapport (**deel 1**) presenteert de resultaten van het onderzoek naar **het ingeschreven zijn**. De resultaten van het onderzoek naar **het bijwonen van lessen** worden in een separaat rapport (**deel 2**) gepresenteerd. Voor deze opzet is gekozen om de bevindingen en aanbevelingen meer tot hun recht te laten komen. Aangezien bij het toezicht op **het ingeschreven zijn** en op **het bijwonen van lessen** dezelfde drie instanties betrokken zijn kon enige overlapping tussen de deelrapporten niet helemaal voorkomen worden. Getracht is om dit zoveel mogelijk te beperken en tegelijkertijd te bewerkstelligen dat de deelrapporten zelfstandig leesbaar zijn.

1.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

¹ Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (New York, 16 december 1966; Trb. 1969, 100; 1975, 61; 1978, 178). Dit verdrag is met ingang van 11 maart 1979 voor het hele Koninkrijk der Nederlanden in werking getreden.

Ziet de overheid erop toe dat jongeren die leerplichtig zijn, ingeschreven zijn op een school en legt de overheid verantwoording af over dit toezicht?

1.3 Onderzoeksverantwoording

De onderzochte periode betreft de schooljaren 2013-2014 en 2014-2015. Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met diverse medewerkers van het ministerie van Onderwijs die betrokken zijn bij het toezicht op de leerplicht. Daarnaast heeft de Rekenkamer zoveel mogelijk documenten en kwantitatieve informatie verzameld om een beter beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk en de resultaten.

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is een toetsingskader ontwikkeld, aan de hand van onder andere de leerplichtwetgeving en good practices in het kader van toezicht op naleving van de leerplicht. In bijlage 1 is dit toetsingskader opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten is in hoofdstuk 3 het wettelijk kader beschreven. In hoofdstuk 4 wordt behandeld of en zo ja op welke wijze de leerplichtambtenaren toezicht houden op het ingeschreven zijn van leerplichtige jongeren op een school. Ook zijn de kosten van het toezicht opgenomen en wordt behandeld of en zo ja op welke wijze verantwoording is afgelegd over het uitgevoerde toezicht. In hoofdstuk 5 en 6 is hetzelfde weergegeven voor wat betreft de leerplichtbrigade en de ambtenaren van de vreemdelingendienst te Hato. Tot slot zijn in hoofdstuk 7 de ambtelijke en de bestuurlijke reactie op dit rapport opgenomen.

2 Wettelijk kader leerplicht

De leerplicht en het toezicht daarop is geregeld in de volgende wetgeving:

- De leerplichtlandsverordening². Deze landsverordening heeft per 10-10-2010 de status van landsverordening voor het land Curaçao gekregen.
- De leerplichtverordening Curaçao 2009³. Deze eilandsverordening heeft per 10-10-2010 de status van landsverordening voor het land Curaçao gekregen.

Op grond van de wet zijn alle jongeren, die op Curaçao woonachtig zijn, leerplichtig:

- met ingang van het eerste jaar dat aanvangt op of na de datum waarop de jongere vier jaar oud is geworden
- tot en met het eind van het schooljaar waarin de jongere achttien jaar oud is geworden, of
- waarin de jongere een diploma heeft behaald in:
 - het beroepsvoorbereidend onderwijs (b.v.o.) variant B of D, of
 - het voorbereidend secundair beroepsonderwijs (v.s.b.o.) theoretisch kadergerichte leerweg of praktisch gerichte leerweg, of
 - het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (m.a.v.o.), of
 - het hoger algemeen voortgezet onderwijs (h.a.v.o.), of
 - het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (v.w.o.), of
 - van een vanwege de minister van Onderwijs aangewezen gelijkwaardige, erkende opleiding.

De leerplicht houdt in dat:

- de leerplichtige jongere ingeschreven behoort te zijn op een school en
- de voor hem bestemde lessen behoort bij te wonen.

Degene die het gezag over de leerplichtige jongere uitoefent, en degene die met de feitelijke verzorging van een leerplichtige jongere is belast (hierna de ouders/verzorgers), zijn verplicht ervoor te zorgen dat aan de leerplicht wordt voldaan. Een meerderjarige leerplichtige jongere⁴ is zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de leerplicht en een leerplichtige jongere vanaf twaalf jaar is

² PB 1991, no.85, zoals gewijzigd bij PB 2007 no. 43 en in werking getreden per 1 augustus 1996).

³ AB 2009 no.63, met terugwerkende kracht per 1 augustus 1996 inwerking getreden).

⁴ Een meerderjarige leerplichtige jongere is iemand die nog geen 18 jaar oud is maar doordat hij of zij gehuwd is de status van meerderjarige heeft.

zelf verantwoordelijk voor het bijwonen van de lessen. Bij het niet voldoen aan de leerplicht kan de overheid de verantwoordelijken een (on)voorwaardelijke administratieve boete opleggen of strafrechtelijk vervolgen.

De ouders/verzorgers kunnen in bepaalde gevallen ontheffing van de verplichting krijgen van de toezichthoudende instantie of van de minister van Onderwijs.

De toezichthoudende instantie verleent op verzoek, voor een door haar te bepalen duur, ontheffing van deze verplichting indien de jongere:

- op grond van een langdurige geestelijke of lichamelijke onbekwaamheid niet in staat zal zijn lessen bij te wonen (ontheffing betreft zowel inschrijving als bijwonen lessen);
- op grond van een langdurige geestelijke of lichamelijke onbekwaamheid niet in staat zal zijn bepaalde lessen bij te wonen (ontheffing betreft alleen bijwonen lessen).

Voordat de toezichthoudende instantie een beslissing neemt over een gevraagde ontheffing behoort een door de overheid aangestelde commissie een advies uit te brengen over de mate van onbekwaamheid van de betrokken jongere en de verwachte duur daarvan.

De minister verleent op verzoek ontheffing van de verplichting indien:

- de ouders/verzorgers overwegende bezwaren hebben tegen de richting van alle in Curaçao aanwezige scholen waarop de jongere de lessen zou kunnen bijwonen en zij aantonen dat de jongere op een andere wijze onderwijs geniet (ontheffing betreft zowel inschrijving als bijwonen lessen);
- de leerplichtige jongere geen lessen kan bijwonen, wegens het ontbreken van een geschikte, op de bijzondere persoonlijke omstandigheden van de jongere ingestelde onderwijsvoorziening (ontheffing betreft zowel inschrijving als bijwonen lessen).

In de leerplichtwetgeving is niet voorgeschreven dat de minister eerst advies van een commissie moet ontvangen alvorens een beslissing te nemen.

Onder 'school' wordt volgens de leerplichtwet verstaan⁵:

- Een school voor openbaar of bijzonder funderend onderwijs als bedoeld in de landsverordening funderend onderwijs⁶;
- een school voor openbaar of bijzonder voortgezet onderwijs als bedoeld in de landsverordening voortgezet onderwijs⁷.
- Een instelling voor secundair beroepsonderwijs en educatie, voor zover het een erkende opleiding betreft⁸.

In de Memorie van toelichting⁹ is opgenomen dat voor de toepassing van de leerplichtwet, alle scholen die niet onder de bovengenoemde definitie van 'school' vallen, via een beschikking met algemene werking als 'school' moeten worden erkend door het ministerie van Onderwijs Wetenschap Cultuur en Sport (OWCS).

De ouders/verzorgers zijn vrijgesteld van de plicht om de leerplichtige jongere de voor hem bestemde lessen te laten bijwonen:

- zolang de jongere wegens ziekte verhinderd is de lessen bij te wonen. Voorwaarde is dat het schoolhoofd op de eerste dag van de verhindering in kennis is gesteld.
- zolang van de jongere wegens **onvoorzienbare** bijzondere omstandigheden in redelijkheid niet kan worden gevergd dat hij de lessen bijwoont. Voorwaarde is dat het schoolhoofd op de eerste dag van de verhindering in kennis is gesteld, met opgave van de aard van de omstandigheden.
- zolang van de jongere wegens bijzondere omstandigheden in redelijkheid niet kan worden gevergd dat hij de lessen bijwoont. Voorwaarde is dat het schoolhoofd **vóór** de eerste dag van de verhindering toestemming heeft gegeven.

De volgende instanties zijn bij het toezicht op de naleving van de leerplicht betrokken:

⁵ Artikel 1 letter a van de leerplichtlandsverordening 1991, zoals gewijzigd bij Pb 2007 no. 43 en artikel 1 letter b van de leerplichtverordening Curaçao 2009.

⁶ Pb. 2008, no. 84.

⁷ Pb. 1979, no. 29.

⁸ Pb. 2008, no 37.

⁹ Memorie van Toelichting op de leerplichtlandsverordening 1991.

- Ambtenaren werkzaam bij de toezichthoudende instantie (in het vervolg van het rapport de **leerplichtambtenaren** genoemd) zijn belast met het toezicht op de naleving van de leerplichtwetgeving.
- **Ambtenaren van de vreemdelingendienst** behoren aanwijzingen van de Minister van Justitie te ontvangen om bij vertrek naar het buitenland van een leerplichtige jongere, te eisen dat hij beschikt over de bescheiden waaruit blijkt dat hem vrijstelling, ontheffing of verlof is verleend of dat hij uitgeschreven is uit het bevolkingsregister om zich in een ander land te vestigen.
- De **leerplichtbrigade** is in 2008 in het leven geroepen om ongeoorloofd verzuim en niet op een school ingeschreven leerplichtige jongeren op te sporen¹⁰.

Bij het onderzoek is nagegaan of de leerplichtambtenaren, de leerplichtbrigade en de ambtenaren van de vreemdelingendienst het toezicht dat zij moeten houden hebben uitgevoerd.

Samenvatting

Vanaf 10 oktober 2010 is de leerplicht in twee landsverordeningen geregeld. Jongeren tussen 4 en 18 jaar zijn leerplichtig. Indien zij nog geen 18 jaar zijn maar reeds een vastgesteld onderwijsniveau hebben behaald zijn zij niet meer leerplichtig. Ouders/verzorgers en meerderjarige leerplichtigen zijn ervoor verantwoordelijk dat leerplichtige jongeren ingeschreven zijn op een school en de voor hen bestemde lessen bijwonen. Bij niet naleving zijn administratieve en strafrechtelijke sancties mogelijk. Ouders/verzorgers kunnen voor bepaalde typen ontheffingen een verzoek daartoe indienen bij de leerplichtambtenaar. Deze kan alleen na een advies van een commissie over het verzoek beslissen. De minister van OWCS verstrekt op verzoek ook andere typen ontheffingen. Op grond van de leerplichtwet is daarvoor is geen advies van een commissie voorgeschreven. De leerplichtambtenaren voeren het toezicht uit op de naleving van de leerplicht. Daarnaast zijn de leerplichtbrigade en ambtenaren van de

¹⁰In de leerplichtwet is opgenomen dat ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak bevoegd zijn om een jongere, die zij onder schooltijd op een voor het publiek toegankelijke plaats aantreffen, te brengen naar het hoofd van de school waar de jongere als leerling is ingeschreven. Dit is een algemene bevoegdheid van politieagenten en daarmee wordt dus niet de leerplichtbrigade bedoeld.

vreemdelingendienst bij het toezicht betrokken. Alle openbare en bijzondere scholen en een deel van de particuliere scholen vallen onder de werking van de leerplichtwet. Om ook onder deze werking te vallen behoren de overige particuliere scholen bij ministeriele beschikking door het ministerie van Onderwijs erkend te worden als 'school'.

3 Toezicht door de leerplichtambtenaren

3.1 Informeren van de ouders/verzorgers

Volgens de leerplichtwet is degene die het gezag heeft en belast is met de feitelijke verzorging van de leerplichtige, verantwoordelijk om zorg te dragen dat de leerplichtige ingeschreven is op een school. Door de ouders/verzorgers (eenduidig) over de leerplicht te informeren bevorderen de leerplichtambtenaren de naleving daarvan.

Het ministerie van Onderwijs van het inmiddels opgeheven land Nederlandse Antillen heeft in 2007 een leerplichtboekje uitgebracht. Dit boekje vermeldt dat de daarin informatie de rechten en plichten van de school en ouders en leerlingen betreft t.a.v. de gewijzigde leerplichtlandsverordening¹¹. De leerplichtambtenaren hebben aangegeven dat het boekje nog steeds leidend is bij de uitvoering en naleving van de leerplicht. Het boekje is onder scholen verspreid. Ouders/verzorgers zijn niet door de leerplichtambtenaren zelf voorgelicht over de voor hen relevante informatie.

De informatie die in het boekje bestemd is voor ouders/verzorgers wijkt op de volgende onderdelen af van hetgeen in de leerplichtwetgeving is opgenomen:

- In bepaalde gevallen hoeft een ontheffingsverzoek slechts eenmaal te worden gedaan en wordt de ontheffing dus permanent verleend. Volgens de wet behoort in alle gevallen elk jaar opnieuw een verzoek ingediend te worden.
- Ingeval wel een jaarlijks verzoek voor ontheffing is voorgeschreven behoort dit verzoek elk jaar vóór 1 juli ingediend te worden; volgens de wet is dit elk jaar vóór 1 mei.
- Voor de behandeling van de aanvraag voor ontheffing kan volstaan worden met een verklaring van een deskundige (arts, pedagoog of psycholoog), die door het ministerie is aangewezen en niet de behandelende deskundige mag zijn. Volgens de wet is voor bepaalde ontheffingen advies van een commissie voorgeschreven.
- Indien een leerplichtige tijdelijk of permanent naar het buitenland verhuist behoort de ouder, t.b.v. de ambtenaren van de vreemdelingendienst, een verklaring van de leerplichtambtenaren te vragen waaruit blijkt dat de jongere van het bevolkingsregister is uitgeschreven. Volgens de wet is deze verklaring niet vereist.

¹¹ Leerplichtlandsverordening 1991, zoals gewijzigd in 2007.

Ouders/verzorgers, die nog geen schoolgaande jongeren hebben, zullen de voor hen bestemde informatie niet ontvangen omdat de leerplichtambtenaren deze alleen via de scholen verspreid hebben. Omdat de informatie niet eenduidig is, en op sommige onderdelen in strijd is met de leerplichtwet, bestaat het risico dat ouders/verzorgers in de praktijk uiteenlopende regels toepassen en de leerplichtwet (onbewust) overtreden. Daardoor worden extra inspanningen vereist van het toezicht op de naleving.

3.2 Informeren van de scholen

3.2.1 Informeren van de scholen over hun registratieplicht

De scholen behoren de in- en uitschrijvingen van leerplichtigen te registreren.

Via het eerdergenoemde leerplichtboekje zijn de scholen geïnformeerd over de registratieplicht en dat alle registraties, meldingen en mutaties conform de voorgeschreven modellen moeten geschieden. Volgens het model dat de leerplichtambtenaren hebben voorgeschreven, behoren de scholen de in- en uitschrijvingen met de reden van uitschrijving te registreren.

3.2.2 Informeren van de scholen over hun informatieplicht

De schoolbesturen en de Dienst Openbare Scholen (DOS) behoren binnen 7 dagen na afloop van een maand, een opgave aan de leerplichtambtenaren te verstrekken van de in- en uitschrijvingen van de leerplichtige jongeren. De leerplichtambtenaren behoren daarvoor een modelformulier te verstrekken.

In strijd met bovenstaande leerplichtwetgeving gaat het leerplichtboekje uit van een onmiddellijke opgaveplicht. Tegelijkertijd stelt het boekje dat alle meldingen conform de voorgeschreven modellen moeten geschieden, hetgeen weer een maandelijkse opgaveplicht impliceert. Het door de leerplichtambtenaren voorgeschreven modelformulier (4) gaat daar namelijk vanuit.

De scholen zijn evenmin juist geïnformeerd over de termijn waarbinnen de maandelijkse opgaven ingediend moeten worden. Volgens het modelformulier (4) behoren de **scholen** namelijk de opgave maandelijks binnen 8 dagen aan hun **schoolbestuur** te verstrekken. Op grond van de wet behoren de schoolbesturen echter al binnen die termijn de opgaven aan de leerplichtambtenaren verstrekt te hebben, namelijk maandelijks binnen 7 dagen.

Geen van de scholen die niet tot het bijzonder of openbaar onderwijs behoren (de zogenoemde particuliere scholen) is geïnformeerd over de informatieplicht.

Op een klein deel van deze scholen is het begrip ‘school’, zoals in de leerplichtwet gedefinieerd wel van toepassing en op het merendeel niet. Het is niet duidelijk geworden waarom de eerstgenoemde groep scholen niet geïnformeerd is over de informatieplicht. Evenmin is duidelijkheid verkregen of de laatstgenoemde groep particulieren scholen (die niet onder de landsverordeningen funderend onderwijs en voortgezet onderwijs vallen¹²) via een beschikking met algemene werking als ‘school’ in de zin van de leerplichtwet erkend zijn en of zij dus informatie plichtig zijn.

In het kader van ambtelijk hoor en wederhoor heeft het ministerie aangegeven dat leerplicht van toepassing is op alle leerlingen in de leerplichtleeftijd en alle scholen onder het toezicht van de Inspectie en de leerplicht vallen. Het wel of niet erkend zijn van een school of het wel of niet bekostigd zijn, heeft volgens het ministerie hier niet mee te maken. De opmerkingen van de Rekenkamer dat particuliere scholen niet onder de leerplichtwet vallen, komen volgens het ministerie hier niet mee overeen.

De Rekenkamer verwijst naar hoofdstuk 3 van dit rapport waarin zij heeft aangegeven wat in de leerplichtlandsverordening en de leerplichtverordening 2009 Curaçao onder het begrip ‘school’ wordt verstaan en op welke wijze volgens de MvT omgegaan moet worden met scholen waarop dit begrip niet van toepassing is.

3.2.3 Informeren van de scholen over mogelijke sancties

Door de sancties op niet naleving kenbaar te maken wordt de naleving van de leerplicht bevorderd.

Volgens de leerplichtwet kunnen met hechtenis van ten hoogste tien dagen of een geldboete van ten hoogste duizend gulden worden gestraft alle personen:

- die door handelen of nalaten veroorzaken dat de verplichtingen niet nagekomen kunnen worden of
- die de leerplichtambtenaren geen medewerking verlenen voor zover die medewerking nodig is bij de uitvoering van hun toezichthoudende taak.

In het leerplichtboekje is daaraan specifiek invulling gegeven voor het schoolhoofd. Er kan proces-verbaal tegen hem worden opgemaakt indien hij,

¹² Zie bijvoorbeeld artikel 1 van de landsverordening Funderend Onderwijs (FO) en van de landsverordening Voortgezet Onderwijs (VO)s. Onder bevoegd gezag wordt alleen verstaan het bevoegd gezag voor wat betreft een openbare school of een bijzondere school. Zie ook artikel 11 lid 1, letter a. van de landsverordening FO en artikel 10 van de landsverordening VO. Het onderwijs omvat onder andere het Papiaments. Op de merendeel van de particuliere basisscholen wordt geen Papiaments gegeven.

nadat de leerplichtambtenaren diverse keren heeft geprobeerd de medewerking van de school te krijgen, blijft weigeren de verplichtingen uit de leerplichtwetgeving na te komen. Dat is onder meer het geval als hij:

- niet voldoet aan verplichtingen inzake de kennisgeving van in- en uitschrijvingen;
- weigert relevante informatie aan de leerplichtambtenaren te verstrekken;
- onjuiste of onvolledige informatie verstrekt.

Scholen zijn niet eenduidig geïnformeerd over hun opgaveplicht (onmiddellijk of maandelijks), noch over de termijn waarbinnen de maandelijkse opgaven ingediend moeten worden. Daardoor bestaat een risico dat de leerplichtambtenaren deze opgaven niet (tijdig) ontvangt. Het is niet duidelijk of alle particuliere scholen informatie plichtig zijn. Indien dat niet het geval is zal geen sluitende registratie van alle leerplichtigen op Curaçao bereikt worden. De leerplichtambtenaren zullen namelijk geen informatie ontvangen over de leerplichtigen op deze particuliere scholen en daardoor informatie ontberen om toezicht uit te oefenen op dit deel van haar domein van toezicht.

3.3 Informeren over plicht opgave uit bevolkingsregister

In het kader van het toezicht is in de leerplichtwet voorgeschreven dat de leerplichtunit dient te controleren of de leerplichtige jongeren, die in het bevolkingsregister zijn opgenomen, als leerling zijn ingeschreven op een school. In de wet is niet expliciet de verplichting opgenomen dat de instantie die het bevolkingsregister bijhoudt (Publieke Zaken) de leerplichtambtenaren een opgave van genoemde jongeren moet verstrekken.

De leerplichtambtenaren hebben Publieke Zaken wel geïnformeerd dat zij de informatie nodig hebben maar er is niet afgesproken dat deze maandelijks een overzicht verstrekt van de (mutaties in de) in- en uitschrijvingen van alle jongeren tussen de 4 en 18 jaar.

De leerplichtambtenaren hebben geen afspraken gemaakt om maandelijks een opgave uit het bevolkingsregister te ontvangen van de daarin opgenomen jongeren tussen de 4 en 18 jaar. De unit zal dus steeds zelf deze opgave moeten opvragen met het risico dat dit niet tijdig gebeurt.

3.4 Toezien op de betrouwbaarheid van de registraties

De registraties door de scholen van de in- en uitschrijvingen vormen de bron voor de leerplichtambtenaren om vast te stellen of leerplichtigen aan de leerplicht voldoen. Het is daarom belangrijk dat de leerplichtambtenaren erop toeziet dat de scholen deze gegevens betrouwbaar registreren.

De leerplichtambtenaren beoordelen niet (steekproefsgewijs) ter plaatse de betrouwbaarheid van de registratie van de in- en uitschrijvingen door de scholen.

De leerplichtambtenaren hebben geen inzicht of de scholen de in- en uitschrijvingen betrouwbaar registreren en dus evenmin inzicht of de informatie die zij daarover van de scholen ontvangt betrouwbaar is.

3.5 Toezien op ontvangst maandelijks opgaven van scholen

3.5.1 Toezien op de tijdige ontvangst van de maandelijks opgaven

Het schoolhoofd behoort de leerplichtambtenaren maandelijks, binnen zeven dagen na het eind van de maand, een opgave te verstrekken van de in- en uitschrijvingen.

De leerplichtambtenaren houden per schooljaar in een overzicht bij welke scholen niet aan deze opgaveplicht hebben voldaan. Er wordt niet bijgehouden welke scholen te laat opgaven hebben ingediend. De scholen die in gebreke zijn gebleven door niet of te laat in te dienen worden niet gerappelleerd. De opgegeven reden is dat er geen afdelingshoofd is om de rappelbrieven te ondertekenen.

De leerplichtambtenaren stempelen de ontvangstdatum op de ontvangen opgaven. De Rekenkamer is aan de hand daarvan steekproefsgewijs, aan de hand van willekeurig gekozen maanden, nagegaan of in de betrokken schooljaren de opgaven al dan niet tijdig zijn ontvangen. In de volgende tabellen zijn de resultaten in % van het totaal aantal te ontvangen opgaven opgenomen.

Tabel 4.1 Tijdigheid van de door de scholen ingediende maandelijks opgaven

Schooljaar 2013-2014					
	Tijdig ingediend	Niet tijdig ingediend	Geen ontvangstdatum geplaatst	Geen opgave aangetroffen	Totaal
September 2013	16%	71%	1%	12%	100%
Oktober 2013	12%	72%	3%	13%	100%
November 2013	13%	73%	5%	9%	100%

Tabel 4.2 Tijdigheid van de door de scholen ingediende maandelijks opgaven

Schooljaar 2014-2015					
	Tijdig ingediend	Niet tijdig ingediend	Geen ontvangstdatum geplaatst	Geen opgave aangetroffen	Totaal
September 2014	38%	50%	4%	8%	100%
Oktober 2014	9%	70%	11%	10%	100%

November 2014	9%	82%	1%	8%	100%
Januari 2015	11%	69%	0	20%	100%
Februari 2015	11%	50%	3%	36%	100%

Uit de tabellen blijkt dat gemiddeld 70% van de opgaven niet tijdig is ingediend.

Van de scholen waarvoor geen opgave is aangetroffen kan niet met zekerheid worden gesteld dat deze geen opgave hebben ingediend. De documenten waren namelijk niet ordelijk gearchiveerd.

Dat de scholen de opgaven veelal niet binnen de wettelijke termijn bij de leerplichtambtenaren hebben ingediend, wordt deels verklaard door het feit dat de leerplichtambtenaren, zoals eerder aangegeven, via het modelformulier (4) een ruimere inlevertermijn aan hen hebben gesteld dan wettelijk is voorgeschreven. Daarin is namelijk opgenomen dat de scholen de opgaven binnen 8 dagen na het einde van de maand bij hun **schoolbestuur** moeten indienen. De opgaven komen dus pas daarna bij de leerplichtambtenaren terecht.

3.5.2 Toezien op ontvangst van volledig ingevulde maandelijkse opgaven

De scholen behoren in de maandelijkse opgave de reden van een uitschrijving op te geven.

De scholen hebben niet in alle gevallen de reden van uitschrijving vermeld en/of de naam van de nieuwe school waar de leerling is ingeschreven. De leerplichtambtenaren rappelleren de scholen die in gebreke zijn gebleven niet. Ook hier is de opgegeven reden dat er geen afdelingshoofd is om de rappelbrieven te ondertekenen.

De leerplichtambtenaren zien er niet op toe dat van alle scholen de maandelijkse opgaven van de in- en uitschrijvingen tijdig en volledig ingevuld worden ontvangen. Daardoor zal maandelijks geen afstemming kunnen plaatsvinden van deze opgaven met de gegevens volgens het bevolkingsregister, terwijl dit wel wettelijk is voorgeschreven.

3.6 Toezien op tijdige ontvangst opgaven uit het bevolkingsregister

De leerplichtambtenaren behoren erop toe te zien dat zij periodiek (tijdig) de opgaven uit het bevolkingsregister ontvangt.

De leerplichtambtenaren hebben geen afspraken met Publieke Zaken gemaakt om de opgaven maandelijks te verstrekken en zal dus de opgaven steeds zelf moeten opvragen.

De laatste opgave uit het bevolkingsregister waarover de leerplichtambtenaren beschikken dateert uit 2009. Daarna heeft zij geen opgaven meer opgevraagd. In de onderzochte periode hebben de leerplichtambtenaren eenmalig een bespreking ter zake met Publieke Zaken gehad. Laatstgenoemde kon toen de opgaven niet verstrekken doordat op dat moment niet over de daarvoor noodzakelijke IT kennis beschikt kon worden. Ten tijde van het onderzoek heeft Publieke Zaken aan de Rekenkamer medegedeeld dat zij inmiddels permanent over een IT medewerker kon beschikken. Ook daarna hebben de leerplichtambtenaren geen opgaven opgevraagd.

De leerplichtambtenaren heeft de afgelopen schooljaren geen actuele informatie opgevraagd en ontvangen uit het bevolkingsregister, over de daarin opgenomen leerplichtige jongeren.

3.7 Controle, onderzoek, sancties m.b.t. de in het bevolkingsregister opgenomen leerplichtigen die niet op een school zijn ingeschreven

In het kader van het toezicht zijn de volgende stappen expliciet voor de leerplichtambtenaren voorgeschreven:

1. controleren of de leerplichtige jongeren, die in het bevolkingsregister zijn opgenomen, als leerling zijn ingeschreven op een school.
2. onderzoek instellen indien blijkt dat een jongere niet op een school is ingeschreven zonder dat hem ontheffing is verleend.
3. proces-verbaal van zijn bevindingen aan het Openbaar Ministerie zenden als blijkt dat de ouder/verzorger weigert de leerplichtige jongere als leerling op een school in te schrijven.

Bovengenoemde punten vormen in feite het bestaansrecht van de leerplichtambtenaar.

De leerplichtambtenaren hebben niet gecontroleerd of leerplichtige jongeren die in het bevolkingsregister zijn opgenomen, ook op een school zijn ingeschreven. De opgegeven redenen zijn:

- De leerplichtambtenaren beschikt niet over een geautomatiseerd leerling administratiesysteem. Tot november 2013 beschikten de ambtenaren echter

wel over zo een systeem en had dus wel controle en onderzoek kunnen plaatsgevonden. Er is geen verklaring verkregen waarom dit niet is gebeurd.

- De scholen leveren de opgaven niet digitaal in. De opgegeven reden is dat de leerplichtambtenaren ook niet daarom heeft gevraagd. Bij navraag bij de verschillende schoolbesturen bleek dat deze wel digitaal over de informatie beschikken.

Volgens de Rekenkamer kan de controle en het onderzoek ook bij een geautomatiseerd leerling administratie systeem slechts ten dele uitgevoerd worden doordat de leerplichtambtenaren geen informatie hebben over de leerplichtige jongeren die op de particuliere scholen zijn ingeschreven.

Doordat geen controle plaatsvindt is niet bekend welke leerplichtige jongeren niet op een school zijn ingeschreven en vindt dus evenmin verder onderzoek plaats naar de redenen daarvan. Deze zouden bijvoorbeeld kunnen zijn dat de ouder/verzorger om een of andere reden geen school voor de jongere kan vinden, te laat is met inschrijving of niet op de hoogte van de leerplicht.

De leerplichtambtenaren hebben geen inzicht of en zo ja welke leerplichtige jongeren, die zijn opgenomen in het bevolkingsregister, niet op een school zijn ingeschreven. Er is in ieder geval geen ontheffing van de leerplicht aan deze groep verleend. Het ministerie heeft tot nu toe namelijk nooit ontheffingen van de leerplicht verleend. Door het ontbreken van het genoemde inzicht is evenmin bekend wat de redenen zijn dat leerplichtige jongeren niet zijn ingeschreven op een school en kan dus geen gerichte actie worden ondernomen om de oorzaken op te heffen.

3.8 Controle, onderzoek van leerplichtige jongeren die van een school zijn uitgeschreven

Een leerplichtige jongere is, ongeacht of hij al dan niet is opgenomen in het bevolkingsregister, vanaf de eerste inschrijving op een school in beeld. De leerplichtambtenaren zullen het toezicht dus mede moeten richten op het nagaan of deze jongere alleen met een geldige reden wordt uitgeschreven van een school.

De leerplichtambtenaren hebben niet gecontroleerd of leerplichtige jongeren met een geldige reden zijn uitgeschreven van een school. De opgegeven reden is dat een geautomatiseerd leerling administratiesysteem ontbreekt. Bij het onderzoek bleek echter dat de leerplichtambtenaren in een Excel bestand de uitschrijvingen bijhoudt met vermelding van de reden van uitschrijving. Op grond van dat bestand had dus wel controle en onderzoek kunnen plaatsvinden. De

controle zou niet in alle gevallen eenvoudig uitgevoerd kunnen worden omdat de reden van uitschrijving, zoals eerder aangegeven, niet altijd wordt opgegeven aan de leerplichtambtenaren en deze de scholen ter zake niet rappelleren.

De leerplichtambtenaren hebben geen inzicht of leerplichtige jongeren met een geldige reden zijn uitgeschreven van een school.

3.9 Controle, onderzoek van leerplichtige jongeren die niet in het bevolkingsregister zijn opgenomen

De leerplichtambtenaren behoren te controleren en onderzoeken of niet in het bevolkingsregister opgenomen leerplichtige jongeren zijn ingeschreven op een school.

Er is een groep leerplichtige jongeren die niet is opgenomen in het bevolkingsregister en nooit is ingeschreven op een school. Informeel is de leerplichtbrigade onder andere belast met het opsporen van deze jongeren, door te patrouilleren en op meldingen ter zake te reageren.

Er zijn geen afspraken gemaakt tussen de leerplichtambtenaren en de leerplichtbrigade over informatie-uitwisseling indien de brigade dergelijke jongeren aantreft. De leerplichtambtenaren worden alleen geïnformeerd over de uitkomsten van eigen meldingen aan de leerplichtbrigade.

De leerplichtambtenaren hebben geen inzicht welke leerplichtige jongeren, die niet in het bevolkingsregister zijn opgenomen, zijn opgespoord door de leerplichtbrigade en of deze jongeren vervolgens zijn ingeschreven op een school.

3.10 Oorzaken

Uit het onderzoek blijkt dat door gebrek aan aansturing en instructies de werkzaamheden van de leerplichtambtenaren niet naar behoren plaatsvinden. De functie van hoofd van de unit is vanaf november 2013 niet ingevuld. Bovendien zijn ook de leidinggevende functies daarboven frequent vacant geweest (sectordirecteur, Secretaris Generaal, minister). Verder zijn geen (meetbare, tijdsgebonden) beleidsdoelen geformuleerd. Bijvoorbeeld is niet vermeld met welke % de overheid het aantal niet ingeschreven jongeren wil verminderen en binnen welke tijdsperiode. Ook ontbreekt er zoals eerder aangegeven een geautomatiseerd leerling administratiesysteem en wordt de

uitvoering van het toezicht niet bevorderd doordat aan de scholen en ouders geen eenduidige en/of onjuiste regels zijn verstrekt.

Het ontbreekt de leerplichtambtenaren aan beleidsdoelstellingen, aansturing, instructies en een geautomatiseerd leerling administratiesysteem. Ook is sprake van een gebrek aan kennis over de leerplichtwetgeving om het toezicht correct uit te kunnen voeren. Het gevolg is dat zowel de leerplichtambtenaren als de minister niet in control zijn en niet doelbewust gewerkt wordt aan het doel van de leerplicht, namelijk een minimale ontwikkeling voor ieder kind garanderen.

3.11 Kosten en verantwoording leerplichtambtenaren

3.11.1 Kosten

De kosten van het toezicht door de leerplichtambtenaren zijn niet zuiver in kaart te brengen. De leerplichtambtenaren maken namelijk deel uit van de Uitvoeringsorganisatie Onderwijs en Welzijn (UOW) en behalve de salariskosten van de leerplichtambtenaren zou ook een deel van de overheadkosten van de UOW aan het toezicht toegerekend moeten worden. Verder is maar één leerplichtambtenaar op fulltime basis betrokken bij het toezicht op de leerplicht. De overige 2 ambtenaren voeren de werkzaamheden m.b.t. leerplicht gedeeltelijk uit naast andere werkzaamheden. Er is dus niet vast te stellen welk aandeel van de kosten van de UOW toegerekend kan worden aan het toezicht op de leerplicht. De totale kosten van de UOW bedroegen in de jaren 2013, 2014 en 2015 ongeveer ANG 3 miljoen per jaar.

3.11.2 Verantwoording

In de leerplichtwetgeving is de volgende verantwoordingsplicht opgenomen:

- De UOW behoort jaarlijks vóór 1 oktober verslag uit te brengen aan de minister van Onderwijs over het in het afgelopen school- of cursusjaar gevoerde leerplichtbeleid.
- De Minister behoort jaarlijks vóór 1 oktober verslag uit te brengen aan de Staten over het in het afgelopen school- of cursusjaar gevoerde leerplichtbeleid.

Geen van deze verantwoordingen vindt plaats.

De overheid maakt kosten in het kader van het toezicht op de leerplicht terwijl relatief weinig inspanningen op dit gebied plaatsvinden. Dit is deels te wijten aan het feit dat de minister geen beleidsdoelstellingen heeft geformuleerd en er dus geen tot nauwelijks richting wordt gegeven aan het uit te voeren beleid.

De toezichhoudende organisatie verschaft op haar beurt geen inzicht aan de verantwoordelijke minister en de Staten over hetgeen in het afgelopen schooljaar is uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat op bestuurlijk niveau beleidsinformatie ontbreekt om toekomstig beleid te kunnen opstellen en/of huidig beleid te kunnen bijsturen.

3.12 Samenvatting

Uit het onderzoek blijken de volgende bevindingen met betrekking tot de informatie:

1. De ouders/verzorgers zijn niet rechtstreeks door de leerplichtambtenaren maar via de scholen voorgelicht over de rechten en plichten inzake het ingeschreven zijn van een leerplichtige op een school. De doorgegeven informatie is niet eenduidig en/of wijkt op onderdelen af van de leerplichtwetgeving.
2. De particuliere scholen zijn niet geïnformeerd dat zij de in- en uitschrijvingen moeten opgeven terwijl de leerplichtwet beoogt dat alle dat scholen deze informatie moeten opgeven. Het is niet duidelijk geworden of alle particuliere scholen onder de werking van de leerplichtwet vallen.
3. De overige scholen zijn niet eenduidig geïnformeerd wanneer zij daar opgave moeten doen van de in- en uitschrijvingen en binnen welke termijn. Ook is deze scholen niet gevraagd om de informatie digitaal in de gewenste format te verstrekken. Deze scholen zijn wel correct geïnformeerd over mogelijke sancties en op welke wijze zij de in- en uitschrijvingen moeten registreren.
4. Met Publieke Zaken zijn geen afspraken gemaakt om maandelijks een opgave van de in het bevolkingsregister opgenomen jongeren in de leerplichtige leeftijd te ontvangen. De laatst opgevraagde opgave dateert van 2009.
5. Er is niet erop toegezien dat de betrouwbaarheid van de registraties door de scholen gewaarborgd is.
6. Evenmin is erop toegezien dat de scholen de maandelijks opgaven van de in- en uitschrijvingen tijdig indienen en dat in alle opgaven de reden van uitschrijving is ingevuld.

7. Tot slot zijn er geen afspraken met de leerplichtbrigade gemaakt om alle informatie te ontvangen over leerplichtige jongeren die niet op een school zijn ingeschreven.

Er heeft geen controle en onderzoek plaatsgevonden of:

1. in het bevolkingsregister opgenomen leerplichtige jongeren zijn ingeschreven op een school terwijl de afdeling tot november 2013 wel over een geautomatiseerd leerling administratiesysteem beschikte.
2. leerplichtige jongeren alleen met een rechtmatige reden zijn uitgeschreven van een school.
3. niet in het bevolkingsregister opgenomen leerplichtige jongeren, die door de leerplichtbrigade tijdens patrouilles zijn aangetroffen of aan haar zijn gemeld, terecht niet zijn ingeschreven op een school. De leerplichtambtenaren ontvangen namelijk geen informatie over deze jongeren van de leerplichtbrigade.

Er heeft geen toezicht plaatsgevonden door een gebrek aan aansturing en instructies, het ontbreken van beleidsdoelstellingen, terwijl er sprake is van onduidelijke of onjuiste regels voor de ouders/verzorgers en scholen. Dit laatste is het gevolg van een gebrek aan kennis over de leerplichtwetgeving en het feit dat informatie in het leerplichtboekje op de Nederlandse in plaats van de Curaçaose leerplichtwetgeving is gestoeld.

Er kan niet precies worden aangegeven wat het toezicht op jaarbasis heeft gekost.

3.13 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat:

1. de naleving van de leerplicht door ouders/verzorgers, voor wat betreft het ingeschreven zijn van leerplichtige jongeren op een school, niet wordt bevorderd door de overheid;
2. de betrouwbaarheid en toereikendheid van de informatie, die de leerplichtambtenaren nodig heeft om het toezicht uit te kunnen oefenen, niet gewaarborgd is;

3. de overheid geen inzicht heeft in hoeverre de leerplicht, voor wat betreft het ingeschreven zijn van leerplichtige jongeren op een school, wordt nageleefd ten aanzien van jongeren die in het bevolkingsregister zijn opgenomen;
4. de overheid geen inzicht heeft in hoeverre de leerplicht, voor wat betreft het ingeschreven zijn van leerplichtige jongeren op een school, blijvend wordt nageleefd ten aanzien van jongeren die niet in het bevolkingsregister zijn opgenomen maar minimaal eenmaal zijn ingeschreven (geweest) op een school;
5. De leerplichtambtenaren ondermaats functioneren vanwege de diverse in dit rapport genoemde organieke beperkingen.

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

1. SMART geformuleerd leerplichtbeleid;
2. eenduidige, niet in strijd met de leerplichtwetgeving zijnde regels voor ouders/verzorgers en scholen.

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

3. ouders/verzorgers via de media geïnformeerd worden over de leerplicht en de sancties op niet naleving;
4. duidelijkheid wordt verkregen of de informatieplicht ook voor alle particuliere scholen geldt, zoals de leerplichtwet beoogt, en zo niet te zorgen dat dit op korte termijn wel het geval is;
5. de leerplichtambtenaren worden aangestuurd en instructies krijgt over de wijze waarop het toezicht behoort te worden uitgeoefend, de wijze waarop dossiervorming behoort plaats te vinden en de wijze waarop verantwoording dient te worden afgelegd;
6. de leerplichtambtenaren worden bijgeschoold over de leerplichtwetgeving;
7. het leerplichtbeleid dat het ministerie voert niet in strijd is met de Curaçaose leerplichtwetgeving;
8. de thans geldende twee leerplichtlandsverordeningen tot één verordening worden samengevoegd en waar nodig de leerplichtwetgeving geactualiseerd wordt;
9. er een geautomatiseerd leerling administratiesysteem beschikbaar komt voor de leerplichtambtenaren;

10. afspraken met Publieke Zaken en de scholen worden gemaakt over het digitaal leveren van de benodigde informatie en in welke format dit dient te gebeuren.

4 Toezicht door de leerplichtbrigade

Vanaf april 2008 is ook een leerplichtbrigade bij het toezicht op naleving van de leerplichtwet betrokken. De brigade is nooit formeel ingesteld. De leden hebben vanaf september 2009 de werkzaamheden voor de overheid op contractbasis via een uitzendbureau verricht. In maart 2015 heeft de Raad van Ministers de overgang van de huidige (4) leden in het ambtelijk apparaat goedgekeurd.

Er is geen formele taakverdeling tussen de leerplichtambtenaren en de leerplichtbrigade en evenmin is formeel een doel voor de brigade vastgesteld. Informeel is in de loop der tijd een verdeling ontstaan waarbij de brigade als doel heeft om leerplichtige jongeren, die niet op een school zijn ingeschreven of spijbelen, op te sporen. Dit behoort zij te doen door de volgende taken uit te voeren:

- dagelijks tijdens schoolperioden, patrouilles uit te voeren op voor het publiek toegankelijke plaatsen;
- te reageren op meldingen van derden over vermoedelijke gevallen van leerplichtige jongeren die niet op een school zijn ingeschreven of de school verzuimen.

4.1 Informeren bevolking over mogelijkheid melding

In het kader van het toezicht op de naleving van de leerplicht is het toezicht van de leerplichtbrigade met name noodzakelijk om leerplichtige jongeren op te sporen die noch in het bevolkingsregister noch op een school zijn ingeschreven. Informatie van derden over mogelijke gevallen van overtreding van de leerplicht is daarbij onontbeerlijk.

De bevolking is niet op de hoogte gesteld van de mogelijkheid om vermoedelijke gevallen van niet naleving van de leerplicht bij de leerplichtbrigade te melden.

Er wordt niet bevorderd dat de bevolking meldingen doet aan de leerplichtbrigade over vermoedelijke gevallen van leerplichtige jongeren die niet zijn ingeschreven op een school.

4.2 Uitvoeren patrouilles en onderzoek aangetroffen gevallen

Door te patrouilleren behoort de leerplichtbrigade na te gaan of leerplichtige jongeren ingeschreven zijn op een school. Indien dat niet het geval is behoort zij te onderzoeken wat de reden daarvan is en eventueel een proces verbaal van bevindingen op te stellen.

De werkwijze van de leerplichtbrigade is niet voorgeschreven of vastgelegd. Op basis van de tijdens interviews verkregen informatie is de werkwijze in de praktijk hierna beschreven.

De leden van de leerplichtbrigade voeren op schooldagen dagelijks tussen 7.00 uur en 12.00 uur patrouilles uit in de verschillende wijken van Curaçao. Het

patrouillegebied is verdeeld in 2 rayons: rayon Oost (van Fuik tot de Handelskade) en rayon West (van Brionplein tot Westpunt). Dagelijks wordt een wachtrapport opgesteld waarin de uitgevoerde patrouilles en de resultaten daarvan worden vastgelegd. Jaarlijks wordt aan het eind van het schooljaar een samenvatting van de werkzaamheden en de werkresultaten opgesteld.

Uit de samenvattingen over de schooljaren 2013-2014 en 2014-2015 blijkt dat er in deze schooljaren respectievelijk 199 en 197 wachtrapporten zijn opgemaakt. Verder is in de samenvattingen vermeld dat baaien, winkelcentra, super- en minimarkten, casino's, 'gamingrooms' en andere voor publiek toegankelijke plaatsen, onder schooltijd op de aanwezigheid van niet schoolgaande c.q. spijbelende leerplichtigen zijn gecontroleerd. Uit de samenvattingen is verder af te leiden dat tijdens de patrouilles geen leerplichtigen zijn aangetroffen die niet op een school waren ingeschreven.

Blijkens de steekproefsgewijs onderzochte wachtrapporten betreffende de schooljaren 2013-2014 en 2014-2015 (elk schooljaar 3 maanden), is bijna dagelijks 'rijdend toezicht' gehouden bij nader aangeduide scholen in de verschillende rayons (patrouillegebieden). Een enkele keer is langs baaien gepatrouilleerd. Er is niet in woonwijken gepatrouilleerd. Er zijn geen leerplichtige jongeren aangetroffen die niet ingeschreven zijn op een school.

Het onderzoek van de Rekenkamer wijst uit dat gedurende een derde deel van de onderzochte schooljaren, naast scholen, niet of nauwelijks ook bij andere openbare plaatsen is gepatrouilleerd. Dit roept ten eerste vragen op over de getrouwheid van de jaarlijkse samenvattingen van de leerplichtbrigade, waarin is opgenomen dat op meerdere openbare plaatsen is gepatrouilleerd. Ten tweede verkleint de leerplichtbrigade haar kans om niet ingeschreven leerplichtige jongeren aan te treffen door alleen bij scholen te patrouilleren en niet bijvoorbeeld in woonwijken. Er is namelijk geen enkele reden om aan te nemen dat er een verhoogde kans bestaat dat deze jongeren zich in de omgeving van een school zouden ophouden.

4.3 Onderzoek ontvangen meldingen

Door op meldingen te reageren kan de leerplichtbrigade nagaan of leerplichtige jongeren ingeschreven zijn op een school. Indien dat niet het

geval is behoort zij te onderzoeken wat de reden daarvan is en eventueel een proces verbaal van bevindingen op te stellen.

Tijdens de eerdergenoemde patrouilles ontvangen de leden van de leerplichtbrigade via hun mobiele telefoons meldingen van derden, waaronder ouders. In de eerdergenoemde wachtrappen worden dagelijks eveneens de ontvangen meldingen en de afhandeling daarvan vastgelegd. Indien een melding niet op dezelfde dag volledig wordt afgewikkeld maar binnen 1 of meerdere dagen is de afwikkeling dus in verschillende wachtrappen opgenomen.

Volgens de samenvatting van de leerplichtbrigade over het schooljaar 2013-2014 zijn in die periode totaal 623 meldingen ontvangen. Er is niet expliciet aangegeven hoeveel van deze meldingen betrekking hadden op niet ingeschreven leerplichtigen en hoeveel op schoolverzuim. In de samenvatting wordt wel verslag gedaan over 4 meldingen van (vermoedelijk) niet ingeschreven zijn, waarvan voor drie leerplichtigen een school is gevonden, na te hebben bemiddeld. Het vierde geval was een vermoedelijk geval van niet ingeschreven zijn; deze jongere bleek bij nader onderzoek met zijn ouders naar het buitenland te zijn vertrokken.

De samenvatting over het schooljaar 2014-2015 vermeldt in totaal 823 ontvangen meldingen en doet verder verslag over 36 gevallen van (vermoedelijk) niet ingeschreven zijn. Daarvan is voor 7 leerplichtigen, die thuis zaten en niet naar school gingen, na te hebben bemiddeld een school gevonden. Voorts is voor 1 leerling, die wegens wangedrag was verwijderd, een andere school gevonden. Verder bleek in drie gevallen sprake te zijn van leerplichtigen tussen de 14 en 18 jaar die pas bevallen waren of zwanger waren. Tot slot bleek van de resterende 25 leerplichtigen, nadat de adressen bezocht waren, dat allen op school ingeschreven waren, uitgezonderd 2 leerplichtigen, die met hun ouders naar het buitenland waren vertrokken.

Uit de in de vorige paragraaf genoemde steekproef uit de wachtrappen blijkt, dat in onderzochte zes maanden 1 melding is ontvangen. Deze was afkomstig van een ouder die geremigreerd was en geen school voor het kind kon vinden. De leerplichtbrigade heeft vervolgens een school gevonden waar plaatsing mogelijk was en dit aan de ouder doorgegeven. Die zou verklaard hebben dat zij het kind zou gaan inschrijven.

Er zijn in de onderzochte jaren relatief weinig meldingen ontvangen over niet ingeschreven jongeren.

4.4 Opstellen proces-verbaal van bevindingen

De leerplichtbrigade behoort een proces-verbaal van zijn bevindingen op te stellen indien ouders/verzorgers weigeren om de jongere in te schrijven op een school.

Er zijn om diverse redenen tot nu toe geen proces-verbaal opgemaakt:

1. De leden van de leerplichtbrigade zijn benoemd tot Buitengewoon Agent van Politie (BAVpol), maar konden deze bevoegdheid tot voor kort niet uitoefenen omdat zij geen ambtenaar waren en evenmin verbonden waren aan een organisatie daar zij als uitzendkracht werkten.
2. De leerplichtbrigade heeft, volgens eigen mededeling, zelden te maken met weigerachtige ouders/verzorgers maar juist met ouders/verzorgers die daarbij hulp willen ontvangen.

Er zijn vanaf het bestaan van de leerplichtbrigade geen proces-verbalen opgemaakt. Het bleek niet noodzakelijk sancties op te leggen doordat de ouders /verzorgers hun medewerking verleenden indien een overtreding geconstateerd was.

4.5 Bijhouden dossier ingeval van niet ingeschreven leerplichtige

Om te kunnen monitoren of, in vastgestelde gevallen van niet ingeschreven leerplichtigen, de leerplicht wet ter zake niet meer wordt overtreden, behoort een dossier van deze leerplichtigen te worden aangelegd en bijgehouden.

Ingeval van geconstateerde overtredingen wordt geen dossier van deze leerplichtigen aangelegd en bijgehouden.

Er wordt geen dossier aangelegd en bijgehouden van leerplichtigen die niet ingeschreven waren op een school. Er is dus geen inzicht in het aantal vastgestelde overtredingen van de leerplicht en er kan niet blijvend gemonitord worden of na een vastgestelde overtreding van de leerplicht, alsnog inschrijving op een school heeft plaatsgevonden.

4.6 Informeren leerplichtambtenaren over niet ingeschreven leerplichtigen en de afhandeling daarvan

De leerplichtambtenaren zijn het formeel aangewezen orgaan om toezicht op de naleving van de leerplichtwet te houden. Deze unit behoort daarom op de hoogte te zijn van de door de leerplichtbrigade vastgestelde overtredingen ter zake.

De leerplichtambtenaren worden alleen als zij zelf meldingen aan de leerplichtbrigade hebben doorgegeven geïnformeerd of bij de afhandeling niet op een school ingeschreven leerplichtige jongeren zijn aangetroffen.

De leerplichtambtenaren hebben geen volledig inzicht in de door de leerplichtbrigade vastgestelde gevallen van niet ingeschreven jongeren en kan dus geen toezicht houden of deze jongeren op een school ingeschreven blijven.

4.7 Kosten en verantwoording leerplichtbrigade

Kosten

De kosten van de leerplichtbrigade bestaan uit de kosten van inhuur van vier personen en overige kosten. Tot en met 2014 waren de leden namelijk uitzendkrachten. De overige kosten betreffen benzinekosten, lease van de voertuigen en kledingkosten. In 2013, 2014 en 2015 bedroegen de totale kosten jaarlijks ongeveer ANG. 350.000.

Verantwoording

De leerplichtbrigade stelt aan het eind van elk schooljaar een rapport op waarin een samenvatting wordt gegeven van de gedurende het jaar verrichte werkzaamheden, het aantal meldingen dat gedurende het schooljaar is ontvangen, een recapitulatie van het type meldingen en de acties die naar aanleiding van de meldingen zijn ondernomen.

Het rapport wordt noch aan de leerplichtambtenaren noch aan de minister aangeboden.

De overheid maakt kosten in het kader van het toezicht door de leerplichtbrigade terwijl relatief weinig resultaten op dit gebied geboekt worden, mede omdat niet gepatrouilleerd wordt in de omgeving waar de slagingskans groot is en ook omdat er niet voor gezorgd is dat zoveel

mogelijk mensen meldingen doen van vermoedelijke overtredingen van de leerplicht.

4.8 Samenvatting

De bevolking is niet geïnformeerd dat zij vermoedelijke gevallen van niet ingeschreven leerplichtigen of ongeoorloofd schoolverzuim aan de leerplichtbrigade kan melden en waar en wanneer deze te bereiken is.

Er is geen formele taakverdeling tussen de leerplichtambtenaren en de leerplichtbrigade en deze bezat vóór 2015 geen een formele status.

De leerplichtbrigade heeft in de onderzochte schooljaren tijdens schoolperioden dagelijks voornamelijk bij scholen gepatrouilleerd, een enkele keer langs baaien en niet in woonwijken. Tijdens de patrouilles waren geen leerplichtige jongeren aangetroffen die niet ingeschreven zijn op een school.

De leerplichtbrigade heeft volgens hun eigen jaarlijks verslag, in de schooljaren 2013-2014 en 2014-2015, respectievelijk 4 en 36 meldingen ontvangen van (vermoedelijke) gevallen van een niet ingeschreven leerplichtigen. Daarvan bleken respectievelijk 3 en 34 jongeren daadwerkelijk niet ingeschreven te zijn en respectievelijk 1 en 2 jongeren naar het buitenland te zijn vertrokken. Van de 34 eerdergenoemde jongere was in 3 gevallen sprake van of pas bevallen of zwangere jongeren tussen de 14 en 18 jaar oud. De Rekenkamer heeft in totaal van 6 maanden (van elk onderzocht schooljaar 3) de wachtrappen steekproefsgewijs onderzocht, die de leerplichtbrigade dagelijks opstelt. Er is over die 6 maanden, maar 1 melding aangetroffen over een niet ingeschreven leerplichtige. Het betrof een ouder die geen school voor het kind kon vinden. De leerplichtbrigade heeft een school gezocht en dit aan de ouder doorgegeven die het kind zou gaan inschrijven.

Er zijn tot nu geen processen verbaal opgemaakt omdat de leerplichtbrigade niet te maken gehad met ouders die weigerden om het kind alsnog in te schrijven. Zou dat wel het geval zijn geweest dan zou de brigade haar BAVpol bevoegdheid niet hebben kunnen uitoefenen omdat zij vóór 2015 niet aan een organisatie verbonden was. De leden waren toen namelijk aan een uitzendbureau verbonden.

Er wordt geen aparte registratie bijgehouden van de meldingen en de afwikkeling daarvan. Er wordt evenmin een dossier bijgehouden van leerplichtigen die niet ingeschreven zijn of waren.

De leerplichtambtenaren worden alleen over de meldingen die zij zelf heeft doorgegeven, door de leerplichtbrigade geïnformeerd over de afhandeling, waaronder eventuele overtredingen van de leerplicht.

4.9 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat:

De overheid kosten maakt in het kader van het toezicht door de leerplichtbrigade terwijl relatief weinig resultaten op dit gebied geboekt worden. Dit komt mede doordat:

1. De overheid niet bevordert dat de bevolking meldingen doet aan de leerplichtbrigade over leerplichtige jongeren die niet zijn ingeschreven op een school.
2. de leerplichtbrigade haar patrouilles niet effectief inzet. Er wordt voornamelijk rondom scholen gepatrouilleerd en niet in woonwijken. De kans dat een niet op een school ingeschreven leerplichtige jongere zich in de omgeving van een school zal ophouden mag gering worden geacht.
3. er niet voor gezorgd is dat de leerplichtambtenaren op de hoogte zijn van alle vastgestelde overtredingen, te meer daar tot 2015 alleen zij de BAVpol bevoegdheid kon uitoefenen.

De Rekenkamer beveelt de minister aan om te bevorderen dat:

1. gedurende het schooljaar meerdere malen in de media de leerplicht bekend wordt gemaakt alsmede de mogelijkheid voor de bevolking om vermoedelijke gevallen van niet ingeschreven leerplichtige jongeren te melden aan de leerplichtbrigade;
2. instructies worden opgesteld voor de wijze waarop de leerplichtbrigade haar werkzaamheden behoort te organiseren en uit te voeren, dit inclusief de effectieve inzet van de patrouilles door de leerplichtbrigade;
3. de leerplichtbrigade onder leiding van de leerplichtambtenaren haar werkzaamheden uitvoert en daarover verantwoording aflegt aan deze.

5 Toezicht door de ambtenaren van de vreemdelingendienst

5.1 Controle op vereiste bescheiden bij vertrek naar het buitenland

Op grond van de leerplichtwet behoren ambtenaren van de vreemdelingendienst, bij vertrek van een leerplichtige jongere uit Curaçao, te eisen dat hij/zij beschikt over **bescheiden** waaruit blijkt dat aan hem/haar ontheffing van inschrijving op een school is verleend (bij tijdelijke verhuizing)

of dat hij/zij is uitgeschreven van het bevolkingsregister (bij permanente verhuizing).

Bij vertrek vanwege permanente verhuizing naar het buitenland controleren de ambtenaren van de vreemdelingendienst te Hato of de leerplichtige beschikt over een bewijs van uitschrijving uit het bevolkingsregister. Bij vertrek vanwege tijdelijke verhuizing naar het buitenland¹³ gaan zij na of de leerplichtige beschikt over een verklaring van de leerplichtambtenaar dat ontheffing van inschrijving op een school is verleend.

De ambtenaren van de vreemdelingendienst controleren bij verhuizing van een leerplichtige jongere uit Curaçao of voldaan is aan de vereiste bescheiden.

5.2 Opgave leerplichtigen die niet over de verplichte bescheiden beschikken

Indien een leerplichtige jongere niet over de vereiste bescheiden beschikt mag hij niet vertrekken en behoort de ambtenaar van de vreemdelingendienst de leerplichtambtenaren zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van deze beslissing.

De leerplichtambtenaren worden niet in kennis gesteld van leerplichtigen die, omdat zij geen bewijs konden overleggen, niet zijn doorgelaten voor vertrek. De opgegeven reden is dat de leerplichtambtenaren niet om deze informatie hebben gevraagd.

De leerplichtambtenaren hebben geen inzicht in het aantal leerplichtigen dat het eiland zonder de nodige bewijzen heeft proberen te verlaten en kan geen toezicht houden of niet doorgelaten leerplichtigen op een school ingeschreven zijn.

Kosten vreemdelingendienst

De kosten van de ambtenaren van de vreemdelingendienst zijn niet meegenomen in de kosten van het toezicht op de leerplicht omdat deze ambtenaren tijdens hun reguliere werkzaamheden nagaan of leerplichtige jongeren over de vereiste bescheiden beschikken.

¹³ Met tijdelijke 'verhuizing' wordt bedoeld dat de leerplichtige tijdelijk elders gaat wonen. Dit in tegenstelling tot tijdelijk vertrek waarvan bijvoorbeeld sprake is in geval van vakantie en de leerplichtige zich dus niet tijdelijk elders gaat vestigen. Bij tijdelijk vertrek blijft de leerling ingeschreven op een school en dient hij/zij toestemming van de school te krijgen om de school te verzuimen.

5.3 Samenvatting

De ambtenaren van de vreemdelingendienst accepteren bij vertrek van een leerplichtige naar het buitenland (vanwege permanente of tijdelijke verhuizing) zowel de verklaring daaromtrent van de leerplichtambtenaar als het bewijs van uitschrijving van het bevolkingsregister als bewijs. De leerplichtambtenaren worden niet in kennis gesteld indien leerplichtige jongeren niet worden doorgelaten voor vertrek.

5.4 Conclusie en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat:

Er geen afspraken zijn gemaakt tussen de leerplichtambtenaren en de ambtenaren van de vreemdelingendienst en daardoor onduidelijkheid is over de controle en die laatstgenoemde ambtenaren in het kader van de leerplicht moeten uitvoeren en het informeren van de leerplichtambtenaren ter zake.

De Rekenkamer beveelt aan dat:

De minister van Onderwijs en Justitie zorgen dat er afspraken gemaakt en vastgelegd worden over de wijze waarop en met welke frequentie de leerplichtambtenaren en de ambtenaren van de vreemdelingendienst elkaar zullen informeren over de leerplicht. Zo moet duidelijk zijn voor de ambtenaren van de vreemdelingendienst welke bewijzen 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.

6 Ambtelijke en bestuurlijke reactie

Ambtelijke reactie

Op 14 oktober jl. heeft de Rekenkamer het conceptrapport (zonder de conclusies en aanbevelingen) voor ambtelijk hoor en wederhoor aan de Secretaris Generaal (SG) a.i. van OWCS aangeboden met het verzoek om binnen twee weken te reageren.

De Rekenkamer heeft op verzoek van de SG ai. tweemaal de reactietermijn verlengd tot uiterlijk 2 december 2016. Het eerste verzoek om uitstel is

ontvangen nadat de Rekenkamer het conceptrapport reeds voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan de minister van OWCS had aangeboden. De Rekenkamer acht de reactie van de SG ai waardevol. Waar van toepassing hebben de opmerkingen geleid tot wijzigingen in het rapport. Ook zijn toelichtingen door de SG ai. onderstaand opgenomen:

1. *Er zal een afdeling opgezet worden die behalve leerplicht ook Transport en Sociale Vormingsplicht zal gaan bedienen, ook wel genoemd 'Unit Handhaving en Coördinatie'.*
2. *De functie van de leden van de leerplichtbrigade (en die van de andere medewerkers van de afdeling die met leerplicht zijn belast) is nog niet beschreven of formeel vastgelegd. In de nieuw op te zetten afdeling zullen de taken van de leerplichtbrigade naast controle en patrouilletaken ook omvatten het maken van (dag)rapportages, inzet bij de afdeling Transport (controle van busroutes) en de algehele ondersteuning op de drukke perioden in het jaar (bij begin en einde schooljaar).*
3. *Het ministerie is zich bewust van het feit dat het informatieboekje revisie behoeft. Het uitgangspunt is dat bij twijfel niet het informatieboekje als autoriteit geldt maar de wet. Het informatieboekje is dus niet richtinggevend voor de naleving van de wet, maar een instrument om de wet te vertalen naar de scholen toe. Bij twijfel wordt in de maandelijkse vergaderingen met de schoolbesturen eventuele interpretaties besproken en afgestemd.*
4. *De wetgeving (in twee landsverordeningen) is in revisie en een resultaat van de land/eiland competenties in het Land Nederlandse Antillen. De bedoeling is om het geheel te integreren in een landsverordening.*
5. *De Uitvoeringsorganisatie Onderwijs en Wetenschap heeft een capaciteits- en financieel probleem wat heeft bijgedragen aan de huidige stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de leerplichtwet, met name:*
 - *Personeel: op het moment worden aanvragen voor vrijstelling, dataverzameling, financiële zaken, baliewerkzaamheden, representatie in organen zoals SMAT, VeiligHUIS, JCC, Project Tur Wowo riba bo, SGE, en alle voor Transport benodigde handelingen en werkzaamheden, door een minimaal aantal medewerkers uitgevoerd (5);*
 - *Gebrek aan middelen zoals printers, computers, digitale programma's om het werk te vergemakkelijken en zodoende het administratief beheer binnen de organisatie hanteerbaar en beter controleerbaar te maken;*

- *Gebrek aan sturing en coördinatie;*
- *De afdeling transport, die een voorwaarde moet zijn voor het kunnen bezoeken van een school, kampt jaarlijks met grote tekorten.*

Bestuurlijke reactie

De Rekenkamer heeft het conceptrapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, op 16 november 2016 aan de minister van OWCS voor bestuurlijk hoor en wederhoor aangeboden. Daarbij is gevraagd om de reactie op het concept binnen twee weken aan de Rekenkamer te doen toekomen. Ook is aangegeven dat na het verstrijken van de genoemde periode ervan uitgegaan wordt dat de minister zich in het rapport kan vinden aanbieding aan de Staten zal plaatsvinden.

Aangezien tot op heden geen reactie van de minister is ontvangen gaat de Rekenkamer ervan uit dat de minister zich in het rapport kan vinden.

7 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het toezicht op de leerplicht door de overheid. Een belangrijke reden voor de keuze van dit onderwerp is het groot maatschappelijk belang voor Curaçao om een minimale ontwikkeling voor jongeren in een bepaalde leeftijdscategorie te garanderen. Het onderhavige rapport betreft het eerste deelrapport en vermeldt de resultaten van het onderzoek of de overheid erop toeziet dat leerplichtige jongeren zijn ingeschreven op een school en of de overheid daarover verantwoording aflegt. Op korte termijn zal het tweede deelrapport worden uitgebracht. Daarin zullen de resultaten staan van het onderzoek naar de mate waarin de overheid erop toeziet dat leerplichtige jongeren die zijn ingeschreven op een school, deze ook daadwerkelijk bezoeken.

Geconcludeerd wordt dat er nauwelijks tot geen effectief toezicht plaatsvindt of leerplichtige jongeren zijn ingeschreven op een school terwijl de overheid wel kosten maakt in het kader van dit toezicht. Door het achterwege blijven van verantwoording over het gevoerde beleid en de uitkomsten daarvan, ontbeert de minister bovendien beleidsinformatie op basis waarvan zij het leerplichtbeleid moet vormen en bijstellen.

De Rekenkamer adviseert de minister om bij het opzetten van de afdeling '*Unit Handhaving en Coördinatie*' de relevante aanbevelingen in dit rapport ter harte te nemen. Ook wordt geadviseerd om een plan van aanpak op te stellen aan de hand waarvan de overige aanbevelingen, of alternatieven die tot de gewenste oplossingen zullen leiden, binnen afzienbare termijn worden uitgevoerd.

Tot slot wordt aan de Staten geadviseerd om er op toe te zien dat de minister daadwerkelijk actie onderneemt om de gesignaleerde knelpunten op te heffen én dat de minister tevens, waar aanbevelingen niet worden overgenomen, expliciet aan de Staten aangeeft welke alternatieve oplossingen in plaats daarvan genomen zullen worden.

Bijlage 1. Toetsingscriteria toezicht leerplichtambtenaren

De leerplichtambtenaar:

1. heeft de ouders/verzorgers geïnformeerd over de verantwoordelijken inzake de leerplicht;
 - a. heeft de scholen geïnformeerd over:
 - b. hun registratieplicht;
 - c. hun informatieplicht
 - d. mogelijke sancties indien zij hun plichten niet naleven;
2. heeft modelformulieren verstrekt op basis waarvan de scholen periodiek opgave van de in- en uitschrijvingen moeten doen;
3. ziet toe op de betrouwbaarheid van de registratie van de in- en uitschrijvingen door de scholen;

4. ziet toe op de tijdige ontvangst van de maandelijkse opgaven van de scholen van de mutaties in de in- en uitschrijvingen;
5. ziet toe op de ontvangst van volledig ingevulde maandelijkse opgaven van de scholen van de mutaties in de in- en uitschrijvingen;
6. ziet toe op de tijdige ontvangst van de opgaven in het bevolking van opgenomen jongeren tussen 4- 18 jaar register.
7. controleert of in het bevolkingsregister ingeschreven leerplichtige jongeren zijn ingeschreven op een school, onderzoekt gevallen die niet ingeschreven zijn op een school, stelt proces-verbaal van zijn bevindingen op indien ouders/verzorgers weigeren om de leerplichtige jongere in te schrijven op een school en zendt het proces-verbaal naar het OM;
8. controleert of op een school ingeschreven leerplichtige jongeren, alleen met een geldige reden worden uitgeschreven van een school, onderzoekt gevallen die daaraan niet voldoen, stelt proces-verbaal van zijn bevindingen op indien ouders/verzorgers weigeren om de leerplichtige jongere in te schrijven op een school en zendt het proces-verbaal naar het OM;
9. spoort niet in het bevolkingsregister ingeschreven leerplichtige jongeren, die evenmin zijn ingeschreven op een school op, onderzoekt of deze jongeren terecht niet zijn ingeschreven op een school, stelt proces-verbaal van zijn bevindingen op indien ouders/verzorgers weigeren om de leerplichtige jongere in te schrijven op een school en zendt het proces-verbaal naar het OM.

Toetsingscriteria toezicht leerplichtbrigade

De leerplichtbrigade:

1. heeft de bevolking geïnformeerd over de mogelijkheid om vermoedelijke gevallen van overtreding van de leerplicht bij de leerplichtbrigade te melden;
2. patrouilleert op schooldagen dagelijks om vermoedelijke gevallen van overtreding van de leerplicht te signaleren;
3. onderzoekt vermoedelijke gevallen van overtreding van de leerplicht die tijdens patrouilles zijn gesignaleerd en die door derden gemeld zijn;
4. stelt een proces-verbaal van zijn bevindingen op indien ouders/verzorgers weigeren om de jongere in te schrijven op een school.

5. houdt een administratie bij van de meldingen en de afwikkeling daarvan en ziet toe op een tijdige en volledige afwikkeling.
6. houdt per leerplichtige een dossier bij van vastgestelde gevallen van niet ingeschreven leerplichtigen.
7. informeert de leerplichtambtenaar over vastgestelde gevallen van niet ingeschreven leerplichtigen.

Toetsingscriteria toezicht ambtenaren van de vreemdelingendienst

De ambtenaren van de vreemdelingendienst:

1. gaan na of de leerplichtige beschikt over de vereiste bescheiden en laten de leerplichtige bij het ontbreken daarvan niet toe om te vertrekken naar het buitenland
2. stellen de leerplichtambtenaar zo spoedig mogelijk op de hoogte van gevallen waarbij de leerplichtige niet is toegelaten om te vertrekken naar het buitenland