



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

MELDING VERZUIM EN VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN IN VO EN BVE

Utrecht, november 2010
Versie definitief

INHOUD

Samenvatting 5

Inleiding 7

1 Vraagstelling en onderzoeksopzet 9

1.1 Vraagstelling 9

1.2 Onderzoeksopzet 9

2 Bevindingen 11

2.1 Verwerving van de gegevens 11

2.2 Aggregatie van de gegevens 12

2.3 Interventie 13

2.4 Bijzonder kritieke momenten 15

2.5 De feitelijke meldingen 16

3 Conclusies 19

BIJLAGE

MELDINGSVOORSCHRIFTEN VERZUIM 21

Samenvatting

In 2010 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de inrichting van het administratieve proces rond aan- en afwezigheid van leerlingen en naar de melding van verzuim bij afdelingen van 19 vo-scholen en 19 bve-instellingen. De instellingen zijn geselecteerd naar hun meldingsgedrag van verzuim, waardoor er geen sprake is van een representatieve steekproef.

In het administratief pedagogische proces rond verzuim zijn drie stappen onderscheiden:

- Verwerving van de gegevens: hoe verzamelen scholen voldoende gegevens rond aan- en afwezigheid van leerlingen?
- Aggregatie van de gegevens: hoe en vooral, met welke frequentie verwerken scholen de gegevens tot bruikbare overzichten?
- Interventie: wat doet de school met de gegevens? Op welke wijze zorgt zij ervoor dat aan pedagogische vereisten en wettelijke voorschriften wordt voldaan?

De drie stappen vormen een reeks. Als aan een stap niet wordt voldaan, kan de school of instelling niet waarborgen dat verzuimende leerlingen tijdig worden gemeld bij de leerplichtambtenaar.

In het onderzoek bleek dat scholen zeer uiteenlopende systemen toepassen om verzuim te registreren. Daarbij maken de bve-instellingen iets meer dan de vo-scholen gebruik van digitale systemen. Desondanks kunnen de vo-scholen beter waarborgen dat het verzuim ontdekt wordt en tijdig wordt gemeld, dan de bve-instellingen. Bij de vo-scholen is er bij 89 procent sprake van een voldoende geborgd systeem, terwijl dat bij de bve-instellingen 53 procent is. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de bve-instellingen te weinig frequent de gegevens aggregeren en in het algemeen te lang wachten met melding aan de leerplichtambtenaar.

De Vo-scholen maken veel actiever gebruik van de leerplichtambtenaar als hulpmiddel in het verzuimbeleid, terwijl de bve-instellingen deze meer zien als extra bureaucratische rompslomp. Verder bleek uit het onderzoek dat de aansluiting tussen vmbo en mbo nog verbeterd kan worden om te voorkomen dat leerlingen in de vakantie "verdwijnen". Vooral een betere informatievoorziening van de ontvangende aan de toeleverende school, zou dat gat kunnen dichten. Pas als de vo-school daardoor zeker weet dat een leerling ingeschreven is, schrijft zij hem of haar uit.

Scholen waarbij is vastgesteld dat zij zich niet aan de wet houden, worden op een later tijdstip opnieuw onderzocht.

Inleiding

- 5 In 2008 heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de voorschriften rond de melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten door scholen en instellingen aan de afdelingen leerplichtzaken van gemeenten, het Regionaal Meld- en Coördinatiecentrum (RMC) en de Informatiebeheergroep (IBG, tegenwoordig DUO). Uit dat onderzoek, dat gericht was op de analyse van de processen van verwerving en verwerking van de gegevens en vervolgacties, kwam naar voren dat circa een kwart van de vo-scholen en driekwart van de bve-instellingen niet kon waarborgen dat er in alle gevallen gemeld werd.
- 10 Nadien hebben aanpassingen plaatsgevonden in de randvoorwaarden voor de scholen en in de wetgeving. De meldingen zijn gecentraliseerd via een uniform loket bij DUO waardoor het voor de scholen veel makkelijker is geworden aan hun wettelijke verplichting te voldoen. De wetten zijn geharmoniseerd (met name waar
- 15 het betreft de meldtermijnen) waardoor toepassing gemakkelijker wordt. De leerplichtwet wordt aangepast, zodat het toezicht op de naleving door scholen niet meer bij de leerplichtafdelingen van de gemeenten ligt, maar bij de inspectie. Verder worden de sanctiemogelijkheden aangepast.
- 20 In dit rapport wordt het herhalingsonderzoek beschreven dat in 2010 is uitgevoerd naar het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, na de verbetering van de wettelijke en technische randvoorwaarden. Het onderzoek is op dezelfde manier opgezet als dat in 2008. Centraal staat een onderzoek naar de systematiek rond het verwerven en toepassen van gegevens met betrekking tot absentie en vervolgens
- 25 eventueel melden. Nieuw ten opzichte van het eerdere onderzoek is dat ook onderzocht is of er concrete gevallen in de administratie van de school te vinden waren van leerlingen die ten onrechte niet zijn gemeld.
- 30 Als de aanpassing van de leerplichtwet (te verwachten in 2011) heeft plaatsgevonden, vindt op een nader te bepalen tijdstip en ook weer zoveel mogelijk in samenwerking met leerplichtambtenaren opnieuw een onderzoek plaats naar de naleving van de meldingsvoorschriften. Op grond van dat onderzoek vindt eventueel handhaving plaats.

1 Vraagstelling en onderzoeksopzet

1.1 Vraagstelling

5 Voortijdig schoolverlaten begint vaak met het verzuimen van lessen. Als daarop niet alert wordt gereageerd, gaat het vaak van kwaad tot erger. Daarom is het belangrijk dat een school goed registreert hoe het gesteld is met verzuim en daarnaast adequaat handelt. Naast pedagogische overwegingen gelden hiervoor wettelijke voorschriften, in het bijzonder rond het melden van verzuim.

10 Doel van het onderzoek is na te gaan of afdelingen van vo -scholen of bve -instellingen met een zeer laag aantal meldingen zich houden aan de meldvoorschriften⁰ met betrekking tot verzuim en voortijdig schoolverlaten en waarom zij dat eventueel niet melden. Het onderzoek is deels een voortzetting van het onderzoek dat vanaf 2007 op verschillende momenten is uitgevoerd en waarover
15 is gerapporteerd. Dit betreft met name het algemene meldgedrag en administratieve proces.

Het onderzoek dient daarnaast als een voorbereiding op het handhaven van de naleving van de wettelijke voorschriften op een later tijdstip. Daarvoor is het nodig
20 dat de onderzoeksmethode ertoe kan leiden dat eenduidig leerlingen kunnen worden geïdentificeerd waarbij de regels worden overtreden. Aangezien het hierbij gaat om het vinden van ontbrekend bewijs dat voldoende degelijk is om een juridische toets te doorstaan, vergt dit een werkwijze die tot dusverre niet gebruikelijk is bij de inspectie. Bij dit onderdeel wordt nauw samengewerkt met leerplichtambtenaren.

25 Deze projectdoelstelling heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is de inrichting van het administratieve en pedagogische proces bij een willekeurig geselecteerde afdeling of opleiding van de geselecteerde scholen voor wat betreft verzuim en voortijdig schoolverlaten?
- 30 • Is de kwaliteit van dit administratieve en pedagogische proces zodanig dat gewaarborgd is dat elk in aanmerking komend verzuim of voortijdig schoolverlaten wordt gesignaleerd en gemeld?
- Is in een willekeurig geselecteerde klas uit de afdeling of opleiding van de school gedurende het voorafgaande schooljaar daadwerkelijk iedereen
35 gemeld die daarvoor in aanmerking kwam?

1.2 Onderzoeksopzet

Selectie van de scholen

40 Er zijn primair selecties gemaakt uit twee groepen scholen of instellingen met extreem meldgedrag bij het centrale, digitale meldloket. Allereerst scholen of instellingen die, gerelateerd aan hun omvang, in de periode april-mei 2010 buitengewoon weinig meldingen hebben gedaan van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Daarnaast scholen of instellingen die, gerelateerd aan hun omvang, in de periode april-mei juist heel veel van dergelijke meldingen hebben.
45 Deze scholen zijn de basis voor het uit te voeren onderzoek.

Als een school zeer laag meldgedrag heeft, dan is het risico op het niet naleven van de wetgeving rond verzuim en voortijdig schoolverlaten groot. Deze scholen worden

⁰ Zie bijlage 1

dan ook om die reden onderzocht. Daartoe is uit de groep van de 100 laagst scorende vo-scholen een willekeurige groep van vijftien scholen geselecteerd en uit de laagst scorende helft van de bve-instellingen een willekeurige groep van veertien.

- 5 Als tegenhanger daarvan wordt een veel kleinere groep scholen onderzocht die juist bijzonder veel meldingen doen. Het toevoegen van scholen met veel meldingen biedt onder meer de mogelijkheid om good practices op te nemen in de rapportage. Daarom zijn bij vo vier en bij bve vijf hoog scorende scholen toegevoegd. Uitgesloten van de selectie zijn de scholen die al in een traject zaten van hercontrole
- 10 uit een vorig onderzoek. Op elke school of instelling is een willekeurige afdeling opleiding gekozen op een locatie. Die wordt verder in de tekst aangeduid als de school of de instelling. Gezien de selectiemethode van de onderzoeksgroep is het resultaat niet landelijk representatief.

15 **Wijze van onderzoek**

- In aansluiting op de vraagstelling is bij de geselecteerde scholen allereerst het logistieke systeem van verzuimregistratie en vervolgcacties geanalyseerd. In een dergelijk systeem zijn drie stadia te onderscheiden, namelijk de verwerving van de gegevens, de aggregatie tot informatie en de interventie op basis van die informatie.
- 20 Door analyse van documenten van de school of instelling, gesprekken met functionarissen en leerlingen en het bekijken van het administratiesysteem, is dat logistieke traject in beeld gebracht.

- 25 Daarbij is per logistieke stap beoordeeld in hoeverre deze in redelijkheid toe kan waarborgen dat de school aan haar verplichtingen voldoet. In redelijkheid betekent dat nooit gegarandeerd kan worden dat zelfs het allerlaatste uurtje volledig in beeld kan worden gebracht, maar wel dat het ertoe leidt dat leerlingen met potentieel problematisch verzuim tijdig worden gesignaleerd en worden aangepakt. Voor de uiteindelijke beoordeling van de school worden deze logistieke stappen aan elkaar gekoppeld. De hele keten moet voldoende sluitend zijn. Als een school een perfect systeem van gegevensverwerving heeft, maar het vervolgens weken duurt voor er iets mee gebeurt, is er sprake van onvoldoende waarborg. Deze beoordeling heeft, aan de hand van een analyse-instrument, door de inspecteur plaatsgevonden.
- 30

- 35 In het administratiesysteem is bij een geselecteerde klas ook bekeken of er leerlingen waren die in het afgelopen jaar voor melding in aanmerking kwamen maar niet gemeld zijn. Naast de informatie uit de administratie is daarbij gebruik gemaakt van de kennis van de leerplichtambtenaar die aan het onderzoek heeft deelgenomen.

40

2 Bevindingen

2.1 Verwerving van de gegevens

5 Om als school effectief op te kunnen treden tegen verzuim, is het allereerst noodzakelijk de gegevens daarvoor binnen te halen. Daarvoor moeten van soms duizenden leerlingen die verspreid over vele plaatsen in de school van een groot aantal docenten les krijgen, de gegevens op een betrouwbare manier worden verzameld. Hoewel die problematiek bij vo en bve dezelfde is, zijn er op dit punt wel wat verschillen tussen vo-scholen en bve-instellingen.

10 Vo-scholen hanteren voor de verwerving van de gegevens over aan- of afwezigheid van de leerlingen een combinatie van papieren en elektronische systemen, met nog een zekere nadruk op papier. Een belangrijke schakel in de gegevensverwerving vormt de docent. Deze legt de aanwezigheid van de leerlingen vast in een papieren of elektronisch klassenboek. Op enkele scholen worden dagelijks schrapkaarten per klas uitgedraaid, waar de docent de aan- of afwezigheid van de leerlingen per lesuur op kan aanstrepen.

20 Omdat de meeste vormen van verwerking ertoe leiden dat pas aan het eind van de dag informatie beschikbaar komt over afwezigheid, vullen sommige scholen dit systeem aan met een extra handmatige slag. Daarbij gaat de conciërge dagelijks in de loop van het eerste lesuur alle klassen langs en inventariseert welke leerlingen afwezig zijn. Bij leerlingen waar deze afwezigheid niet in overeenstemming is met bijvoorbeeld een ziekmelding, vindt direct interventie plaats in de vorm van een telefoontje naar huis, vaak gevolgd door een lik-op-stuk-maatregel. Ook komt het voor dat docenten na het tweede lesuur (in de pauze) al briefjes inleveren met absentes die vervolgens direct nagetrokken worden door de conciërge of verzuimcoördinator.

25 Naast de hierboven bij vo al genoemde oplossingen, kennen bve-instellingen wat vaker elektronische toegangscontroles. Die hebben meestal ook een functie voor de veiligheid van de school maar registreren gelijktijdig of deelnemers door de toegangspoortjes gekomen zijn. Daar zit ook tegelijk een zwak element, aangezien dit zeer grofmazig is. Deelnemers kunnen gemakkelijk voor anderen inloggen of ze kunnen na het inloggen verdwijnen en niet aan het onderwijs meedoen.

30 Daarom wordt het systeem meestal aangevuld met registraties in klassen. Dat kan door alle deelnemers bij aanvang van de lessen nogmaals hun pas door een lezer te laten trekken. Er zijn ook systemen waarbij de docent in het lokaal van alle deelnemers de foto's op het scherm krijgt en kan aanwijzen wie er wel of niet zijn of op een andere manier elektronisch de aan- of afwezigheid kan registreren. Maar het gebeurt op verschillende plaatsen ook met papieren klassenboeken. Niet altijd zijn die registraties even up to date. Bij een instelling werd gesignaleerd dat de registratie regelmatig dagen later plaatsvond.

45 Docenten zijn de sleutel voor de registratie van de absenties, maar daardoor soms ook de zwakke schakel. Het wordt ook door leerlingen gesignaleerd dat er grote verschillen zijn tussen docenten in hun nauwgezetheid en de mate waarin ze consequent handelen. Een aantal scholen houdt daarom systematisch bij of docenten hun registraties uitvoeren en spreekt de docenten daar ook op aan.

5 Leerlingen signaleren ook dat docenten soms streng optreden tegen leerlingen met weinig verzuim, maar grootverzuimers min of meer hun gang laten gaan. In de onderstaande tabel is weergegeven in hoeverre de scholen en instellingen in redelijkheid een voldoende dekkend systeem van gegevensverwerking hebben, met andere woorden wanneer de kans dat leerlingen aan de aandacht ontsnappen, gering is.

10 De onderstaande tabel laat concluderend zien bij hoeveel scholen of instellingen de gegevensverwerking adequaat is. Er blijkt geen verschil te zijn of ze veel of weinig meldingen doen.

Is de gegevensverwerking adequaat?

	Voldoende	Percentage	Totaal aantal
Vo-scholen	19	100%	19
Bve-instellingen	13	68%	19
Totaal	32	84%	38

2.2 Aggregatie van de gegevens

15 Aggregatie van de gegevens betekent dat alle losse waarnemingen over aan- of afwezigheid moeten worden geordend tot zinvolle eenheden waarbij men vervolgens kan vaststellen of een bepaalde norm is overschreden. Zinvolle eenheden zijn meestal klassen, aangezien daarvoor een persoon in de school verantwoordelijk is, en binnen die klassen vanzelfsprekend de leerling. Aggregatie moet inzichtelijk
20 maken bij welke leerlingen interventies nodig zijn omdat ze bepaalde normen (waaronder de wettelijke) overschrijden.

25 Aggregatie van de gegevens is een kritisch onderdeel van het proces. Als deze processtap teveel tijd kost, bijvoorbeeld omdat gegevens er lang over doen voor ze verwerkt worden, kan nooit adequaat gereageerd worden aangezien er dan teveel tijd overheen gaat.

30 Waar de invoer van de gegevens direct al elektronisch plaatsvindt, is de aggregatie meestal relatief eenvoudig. Het elektronische systeem kan gemakkelijke informatie volgens allerlei ordeningen produceren. Vaak is de werkelijkheid niet zo simpel. Naast het elektronisch hoofdsysteem zijn er meestal nog extra, papieren procedures. Leerlingen melden zich bijvoorbeeld tussentijds ziek en daarvan wordt apart notitie gemaakt. Of de conciërge krijgt bij zijn rondgang een apart briefje en moet daar na controle van het verzuim iets over vastleggen. Vrijwel altijd zijn
35 handmatige aanvullingen nodig om de gegevens voldoende compleet te krijgen voor een betrouwbaar overzicht.

40 Die handmatige aanvullingen kunnen erin bestaan dat de extra gegevens alsnog in een systeem worden verwerkt, maar het is ook mogelijk dat een functionaris verschillende typen data naast elkaar moet leggen, zoals lijsten uit een databestand naast klassenboeken. Wanneer ook de initiële vastlegging van de gegevens op papier plaatsvindt, is de aggregatie nog aanzienlijk arbeidsintensiever. Alle formulieren en boeken moeten op de juiste plaats samenkomen en worden verwerkt. Bij volledig papieren vastlegging moeten alle gegevens handmatig worden
45 verwerkt om tot de juiste informatie te kunnen leiden.

Aggregatie vindt dan ook erg wisselend plaats. In combinatie met elektronische systemen zijn gegevens op een aantal plaatsen dagelijks of direct beschikbaar. Er zijn echter ook veel scholen waar de gegevens eenmaal per week worden verwerkt

5 en soms zelfs tweewekelijks. Indien dit niet wordt gecompenseerd door bijvoorbeeld lik-op-stuk-acties van een conciërge, kan dit betekenen dat pas veel te laat een melding plaatsvindt. Een leerling moet worden gemeld aan de leerplichtambtenaar als hij 16 uur in vier weken heeft verzuimd. Als een leerling volledig wegblijft, is hij al na drie dagen aan dat aantal. Als dat dan ook nog op de grens van twee verwerkingsperioden valt, kan het weken duren voor dat leidt tot melding. Een adequate frequentie ligt dan ook niet lager dan eenmaal in de 3 dagen.

10 De gegevensaggregatie leidt meestal tot lijsten van leerlingen waar iets mee aan de hand is. Een alternatief bestaat uit elektronische signaleringen van leerlingen met absentie. Uit die lijsten moeten de verantwoordelijken voor de interventie dan bepalen of een norm is overschreden. Ook de elektronische systemen signaleren nergens automatisch of bepaalde grenzen overschreden zijn.

15 Waar die lijsten of meldingen heengaan, is zeer wisselend per school. Het hangt ervan af waar de verantwoordelijkheid voor de interventie is gelegd. Dat kan variëren van een conciërge tot een mentor, een studieloopbaanbegeleider of een directeur. Soms loopt dat op met de zwaarte van de overtredingen door de leerling. Belangrijk is in elk geval dat de verantwoordelijkheid eenduidig is belegd.

20 De onderstaande tabel wordt de conclusie getrokken of scholen zodanig (tijdig) geaggregeerde gegevens beschikbaar hebben dat gewaarborgd is dat ze aan de vereisten voldoen.

25 **Is de gegevensaggregatie adequaat?**

	Voldoende	Percentage	Totaal aantal
Vo-scholen	17	89%	19
Bve-instellingen	11	58%	19
Totaal	28	74%	38

30 Opvallend is de lage score bij de bve-instellingen. Dit wordt er vooral door veroorzaakt dat de frequentie waarmee gegevens worden geaggregeerd te laag of onduidelijk is. Bij vo zijn het de scholen die weinig melden waarbij de aggregatie tekortschiet. Bij bve zijn er geen verschil tussen de instellingen in dat opzicht.

2.3 Interventie

35 Interventie omvat alle activiteiten die plaatsvinden rond verzuim als een bepaalde norm is overschreden. Het primaire doel van interventie is pedagogisch van karakter. Het is erop gericht leerlingen met potentiële problemen te signaleren en ervoor te zorgen dat zij met maximale kans op succes het onderwijs (weer) gaan volgen.

40 Ter ondersteuning van dat doel ligt daarachter ook nog een formeel vereiste, namelijk het tijdig melden van verzuim aan een instantie (leerplicht, RMC, DUO) die een taak heeft in het handhaven van de leer- of kwalificatieplicht. Deze instantie kan daarmee de interventie door de school goed ondersteunen, aangezien zij beschikt over bijzondere handhavingsbevoegdheden. Sinds enige tijd kan dat melden via het digitale loket. Dat blijkt een belangrijke verbetering te zijn bij het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten.

45 Uit het onderzoek blijkt dat de pedagogische doelstelling bij de scholen voorop staat, maar ook dat hier de scholen vo nogal verschillen van de instellingen bve. De scholen voor vo maken nauwelijks gebruik van de wettelijke termijnen voor melding.

Deze zitten niet als signaalelementen in de programmatuur van absentieregistratie ingebouwd, en zijn ook lang niet altijd goed bekend bij de functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de interventie.

- 5 Dat wordt over het algemeen echter ruimschoots gecompenseerd door een veel intensievere benadering van verzuimers en telaarcomers. De meeste scholen hebben daarbij een nauwe relatie met de leerplichtambtenaren waar ze mee te maken hebben. Dat leidt er in de praktijk toe dat veel sneller dan de wettelijke norm voorschrijft, meldingen aan de leerplichtambtenaar worden gedaan en dat de
10 scholen daarmee de facto ruimschoots voldoen aan hun meldingsplicht. Er zijn scholen waar reeds na drie maal te laat komen, een melding aan leerplicht wordt gedaan en waar bijzonder verzuim onmiddellijk wordt gemeld. Ook is de leerplichtambtenaar vaak al zo vroeg betrokken bij een leerling, dat een formele melding door de school niet meer gedaan hoeft te worden. Daardoor melden
15 sommige scholen zeer weinig via het loket, terwijl het overgrote deel toch adequaat opereert.

- Naast deze meldingen, en de eventuele acties door leerplicht, passen de scholen uiteenlopende, pedagogische correctiemethoden toe om de leerlingen weer in het
20 juiste spoor te krijgen. Ouders worden op de hoogte gesteld van het verzuim, leerlingen worden er door de verantwoordelijke op aangesproken en er worden verschillende vormen van bestraffing toegepast, meestal in de vorm van een aantal uren (extra) terugkomen op onaangename tijdstippen. Enkele scholen verplichten ouders naar de periodieke ouderavonden te komen en daarbij is een overzicht van
25 de absentie een vast onderdeel van het gesprek. Schorsing als maatregel tegen het verzuim is tijdens het onderzoek in het vo niet vastgesteld, aangezien dat juist tot extra verzuim leidt.

- Ook bij de instellingen in de bve-sector ligt de nadruk primair op de pedagogische
30 benadering. Het onderzoek laat hier echter een veel meer divers en soms onduidelijk beeld zien van die activiteiten. Er vinden in de meeste gevallen gesprekken plaats met deelnemers. Sommige instellingen betrekken daar de ouders bij, ook als de deelnemers meerderjarig zijn. Enkele andere nemen maatregelen die vergelijkbaar zijn met de vo-scholen, zoals het inhalen van de gemiste uren. Een
35 enkele instelling gaat over tot schorsing en in het uiterste geval verwijdering van de deelnemer. Veel van de interventies beginnen met schriftelijke vragen om verduidelijking van de absentie (1^e brief, 2^e brief, uitnodiging gesprek) en hebben daardoor een nogal lange doorlooptijd.

- 40 Van wettelijke meldingstermijnen is bij vrijwel elke instelling een duidelijk protocol aanwezig, maar in de praktijk blijkt dat die lang niet altijd gehaald worden. Doordat de pedagogische aanpak vooropstaat en vaak nogal wat tijd kost, is in elk geval de meldingstermijn aan de leerplichtambtenaar moeilijk te realiseren. Anders dan op vo-scholen lijkt men bij bve-instellingen de meldingen ook meer als een last te zien
45 die bij hun pedagogische aanpak komt, dan dat men die meldingen juist inzet in het kader van de pedagogische aanpak en daarmee die aanpak versterkt.

- Daar komt nog bij dat, door tekortkomingen in eerdere stadia van het logistieke proces, de gegevens vaak niet tijdig of niet betrouwbaar zijn. Er zijn, kortom, heel
50 duidelijke protocollen en iedereen kan weten hoe het moet maar de praktijk is erg weerbarstig. Een en ander leidt dan ook tot de onderstaande conclusies waar het gaat om de mate waarin de instelling een adequate interventie kan waarborgen. Dat doen veel meldende instellingen in dezelfde mate als instellingen die weinig verzuim melden.

55

Kan de instelling adequaat interveniëren?

	Voldoende	Percentage	Totaal aantal
Vo-scholen	19	100%	19
Bve-instellingen	12	63%	19
Totaal	31	82%	38

2.4 Bijzonder kritieke momenten

5 De in de vorige paragrafen beschreven procedures richten zich vooral op het dagelijks verzuim in normale omstandigheden. Een belangrijk probleem zit vanouds in de overgang tussen twee schooljaren, speciaal als daarbij ook nog sprake is van overstap tussen opleidingen of instellingen. In het jargon heet dat het vakantielek. Tijdens het onderzoek is geïnventariseerd wat scholen doen om te voorkomen dat leerlingen in die periode zoek raken.

10 Deze problematiek is verschillend voor vo-scholen en bve-instellingen. In vo-scholen zitten de leerlingen meestal langere tijd in dezelfde opleiding en vinden er minder overstappen plaats dan in bve-instellingen. Bij bve-instellingen zijn de trajecten korter en behoort het meer tot het beleid om over te stappen tussen opleidingen. 15 Bovendien is voor de meest ingrijpende overstap, die tussen vo en mbo, de vo-school de leverancier en de bve-instelling de ontvanger en dat scheidt een andere verhouding.

20 De vo-scholen geven aan hun verantwoordelijkheid voor de leerlingen die zij afleveren, zeer uiteenlopend vorm. Er zijn scholen die een leerling pas uitschrijven als zij van hem of haar een schriftelijk bewijs van inschrijving op de vervolgopleiding hebben. Daarbij maken zij vaak wel een onderscheid tussen leerlingen die vanaf het vmbo of een onvoltooide havo/vwo naar het mbo gaan en leerlingen die een diploma havo of vwo hebben en daarmee voldoen aan de eisen van de startkwalificatie c.q. 25 de leerplicht.

Zolang zij van leerlingen geen schriftelijk bewijs van inschrijving hebben, blijven zij van mening dat zij verantwoordelijk zijn voor deze leerling. Zij spreken dus ook in het nieuwe schooljaar na het vertrek de leerling nog aan als niet duidelijk is dat 30 deze onderwijs volgt. Een probleem dat scholen met dit verantwoordelijkheidsbesef nogal eens signaleren, is dat het mbo niet altijd bereid is duidelijke verklaringen te leveren van die inschrijving. Leerlingen verkeren soms in de veronderstelling dat ze al ingeschreven zijn als zij zich alleen nog maar aangemeld hebben. Achteraf kan het dan plotseling toch niet doorgaan. Het zou een belangrijke verbetering zijn als 35 bve-instellingen eenduidig aan de toeleverende school laten weten dat een leerling is ingeschreven.

Er zijn ook vo-scholen die de leerlingen vrijwel direct na het eind van het schooljaar uitschrijven. Zoals gezegd, is dat voor gediplomeerde havisten en vwo'ers minder 40 een probleem, maar kan het er voor de overigen toe leiden dat ze zoek raken. Sommige scholen vinden dat het een verantwoordelijkheid van het RMC is leerlingen te volgen die niet op een vervolgopleiding starten. Doordat er dan meer instanties betrokken zijn bij dit traject, kan het daardoor langer duren voor zo'n leerling in beeld is.

45 Bve-instellingen vormen de ontvangende kant en stellen zich in het algemeen op het standpunt dat de vo-school verantwoordelijk blijft tot de leerling definitief ingeschreven is. Sommige bve-instellingen zijn daar actiever in en gaan zelf na wat er gebeurd is met leerlingen die zich wel hebben aangemeld maar niet zijn

verschenen. Een van de convenantprojecten is een regionaal samenwerkingsverband tussen het mbo en een aantal vmbo's om de overstap goed in beeld te kunnen houden.

- 5 Doordat er echter op heel verschillende manieren wordt geopereerd, is het op veel plaatsen verre van gewaarborgd dat leerlingen niet verdwijnen via het vakantielek. De opvatting van de bve -instellingen dat de primaire verantwoordelijkheid bij de vo-school ligt, is formeel in principe juist maar dat zou van de kant van de bve -instellingen gepaard moeten gaan met een veel duidelijker informatievoorziening aan de toeleverende school. Die is nu nog te divers en soms vrijwel afwezig.

- 10 Binnen bve-instellingen speelt, zoals gezegd, nog een bijzondere problematiek, namelijk de overstap tussen opleidingen in de instelling zelf. Het is een van de doelstellingen van het bve -onderwijs deelnemers flexibele mogelijkheden te bieden om gebruik te maken van het beroepsonderwijs en daartussen te switchen. Daar is dus niets mis mee. Het overstappen, soms in de loop van een schooljaar, soms bij de overgang van schooljaren, scheidt echter een extra risico voor vakantielekken waar de bve -instelling in dit geval wel volledig verantwoordelijk voor is.

- 15 Bij de meeste instellingen vindt eerst een controle plaats op inschrijving bij een nieuwe opleiding (of andere instelling) alvorens tot uitschrijving in de oude opleiding wordt overgegaan. Dit is een procedure die sterk lijkt op die welke vo-scholen toepassen. Er zijn echter ook instellingen waar de uitschrijving uit een opleiding plaatsvindt zonder enige vorm van controle.

- 20 Als, op basis van deze waarnemingen bepaald wordt of de instelling in principe in staat is te voldoen aan de wettelijke vereisten, moeten daarvoor de logistieke stappen achter elkaar worden gezet. Als, zoals eerder al is opgemerkt, in een van die stappen een tekortkoming zit, werkt die door in de hele keten. De onderstaande scores gelden voor de hele keten bij de scholen en instellingen. Zoals ook bij de deelstappen al het geval was, zijn het bij vo-scholen de scholen die weinig verzuim melden, terwijl het bij bve geen verschil maakt.

Kan de instelling melding waarborgen?

	Voldoende	Percentage	Totaal aantal
Vo-scholen	17	89%	19
Bve-instellingen	10	53%	19
Totaal	27	71%	38

35

2.5 De feitelijke meldingen

- 40 Zoals eerder beschreven bij de wijze van onderzoek, heeft de inspectie bij een klas van de onderzochte opleidingen een steekproef getrokken om te beoordelen of er leerlingen of deelnemers waren die gemeld hadden moeten worden, maar dat niet waren. Bij de meeste onderzoeken is samen met de leerplichtambtenaar het onderzoek uitgevoerd en is ook gebruik gemaakt van de kennis van de leerplichtambtenaar op dit punt. Als uit een analyse van de administratie zou blijken dat er geen aanleiding tot melding was, zou dat immers ook aan tekortkomingen in de administratie kunnen liggen.

- 45 Bij de vo-scholen is vastgesteld dat er geen leerlingen waren die ten onrechte niet zijn gemeld. Zoals bij de beschrijving van het logistieke proces al te zien was,

worden vo-leerlingen in het algemeen juist veel sneller gemeld dan formeel nodig is en dat wordt bevestigd door deze bevindingen.

5 Bij de bve-instellingen is de situatie een stuk ongunstiger. In enkele gevallen kon aangetoond worden dat deelnemers in de administratie wel gemeld hadden moeten worden, maar dat niet waren. In andere gevallen waren de administratieve gegevens te weinig toegankelijk om eenduidig uit te kunnen maken of er wel of niet sprake was van dergelijke tekortkomingen en had de leerplichtambtenaar daar ook geen aanwijzingen voor.

10 Vooraf was de instelling een eenvoudig overzichtje toegestuurd waarin gevraagd werd de aantallen meldingen in het voorafgaand schooljaar in te vullen. Deze opgave is gebruikt bij het onderzoeken van de administratie. Verschillende instellingen waren niet in staat geweest het formulier in te vullen en bij sommigen die dat wel gedaan hadden, bleken de uitkomsten niet in overeenstemming met de informatie uit de administratie. In ongeveer de helft van de onderzochte opleidingen was sprake van een inzichtelijke registratie waarover verantwoording kon worden afgelegd.

3 Conclusies

5 Twee jaar geleden heeft de inspectie een eerste onderzoek gedaan naar de registratie en de meldingen van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Daarbij bleek dat bij vo-scholen ongeveer driekwart in principe kon waarborgen dat leerlingen

10 Een vergelijking met het huidige onderzoek kan slechts met voorzichtigheid gemaakt worden, aangezien het in beide onderzoeken om een relatief klein aantal scholen of instellingen gaat, en er geen sprake is van statistische representativiteit. Het huidige onderzoek laat echter zien dat de resultaten op dit moment een stuk beter zijn. Voor de afdelingen van de onderzochte vo-scholen is het administratieve proces verbeterd en kan in vrijwel alle gevallen gewaarborgd worden dat er tijdig gemeld wordt, en zijn maatregelen genomen om verzuim snel aan te pakken om het voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

15 Bij de afdelingen van de onderzochte bve-instellingen is weliswaar ook sprake van een aanzienlijke verbetering tot ruim de helft die een adequaat systeem van registratie en interventie heeft, maar daar is nog veel te winnen. De administratieve processen zijn daar nog voor veel verbetering vatbaar, terwijl ook de afhandeling veel sneller moet. Slechts bij iets meer dan de helft van de instellingen kan melding van het verzuim gewaarborgd worden. Opvallend is dat bve-instellingen veel minder dan vo-scholen actief gebruik maken van de mogelijkheden van de leerplichtambtenaren om extra druk te zetten op de deelnemers. Men ervaart de meldingsplicht meer als een last die er ook nog bij moet, dan als een mogelijkheid om het proces te verbeteren.

20 Dat verschil in kwaliteit van het proces leidt er ook toe dat bij vo-scholen geen voorbeelden zijn aangetroffen van leerlingen die ten onrechte niet gemeld zijn, terwijl dat bij een aantal bve-instellingen wel het geval was of er onvoldoende duidelijkheid over kon worden verkregen. Het lijkt verstandig dat bve-instellingen zich bij vo-scholen oriënteren op de verbetermogelijkheden.

25 Verbetering is ook nog mogelijk in de aansluiting tussen opleidingen bij de overgang tussen vo en bve en binnen de bve. Een betere informatievoorziening kan dat gat dichten. Dat is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de scholen en instellingen zelf. Het RMC is een vangnet voor als het desondanks toch mis gaat, maar zou niet structureel ingeschakeld moeten worden. Dat leidt tot een extra schakel in de keten.

30 Tenslotte is gebleken dat het weinig melden van verzuim geen geschikte indicatie is voor de selectie van scholen of instellingen. Als zij weinig melden kan dat evengoed een indicatie zijn voor een tekortschietend proces als voor een actieve benadering waardoor die meldingen niet nodig zijn. Scholen waarbij is vastgesteld dat zij zich niet aan de wet houden, worden op een later tijdstip opnieuw onderzocht.

45

BIJLAGE I

MELDINGSVOORSCHRIFTEN VERZUIM

5 De VO- en BVE-scholen zijn verplicht om gemeentelijke meldingen, aan
leerplichtambtenaren (Lpa) en RMC te doen en daarnaast IBG-meldingen. Deze
meldingen vinden elektronische plaats bij het IBG digitaal verzuimloket volgens
Uitvoeringsbesluit Verzuimmelding. Deelnemers die vallen onder wet
10 studiefinanciering 2000 of de wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en
schoolkosten worden gemeld aan de IBG indien zij 5 weken aaneengesloten niet
deelnemen aan het onderwijs. Hiervoor kan een formulier worden gedownload. Na
harmonisatie per 1-8-2010 worden 1 maand en 5 weken ook 4 weken. Bovendien
moet de deelnemer worden geïnformeerd over de melding aan RMC en IBG en de
mogelijke consequenties voor de studiefinanciering.

15 1. Gemeentelijke meldingen

Deze elektronische meldingen aan burgemeester en wethouders bestaan uit de
wettelijke verplichtingen uit onder andere de leerplichtwet, wet op het voortgezet
onderwijs (WVO) en de wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), wet op de
studiefinanciering (WSF) wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage (WTOS):

- 20 a) **Elektronische verzuimmelding via IBG verzuimloket aan
leerplichtambtenaren** van de woongemeente van een leerplichtige leerling
die 16 uur in 4 weken verzuimt (tot 18 jaar, niet melden lpa indien ouder
dan 16 en in bezit startkwalificatie). Melding vindt **onverwijld** plaats, dit is
binnen 2 dagen.
- 25 b) **Elektronische verzuimmelding via IBG verzuimloket aan de RMC-
functie** van de woongemeente (39 RMC's) van een leerling (18 tot 23 jaar
en geen startkwalificatie), die gedurende een aaneengesloten periode van
ten minste een maand (of een door het bevoegd gezag te bepalen kortere
periode) zonder geldige reden geen opleiding meer volgt.
- 30 c) Het bevoegd gezag vraagt **de deelnemer ouder dan 18 jaar** op de derde
werkdag na 5 weken afwezigheid aan te geven wat de reden van de
afwezigheid is. Wanneer op de vijfde dag na de periode van 8 weken (zie
onder 2) **aan de IBG is gemeld** dat niet aan het onderwijs is deelgenomen
geeft hij tevens aan dat afwezigheid gevolgen heeft voor de
35 tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage of studiefinanciering. Het bevoegd
gezag stuurt de meldingen gelijktijdig in **afschrift aan de Informatie
Beheer Groep**. Dit geldt niet voor deelnemers van niveau 3 en 4 die na 31
juli 2005 studiefinanciering ontvingen (prestatiebeurs, art 4.6 e.v.) zie
formulier IBG

40 2. IBG-meldingen

Uit de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) en de Wet Educatie
Beroepsonderwijs (WEB) blijkt dat het bevoegd gezag uiterlijk de vijfde werkdag na
afloop van een periode van 8 weken aan de Informatie Beheer Groep de leerling
meldt die gedurende een aaneengesloten periode van ten minste 5 weken zonder
45 opgave van geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen. Dit betreft die
leerlingen die onder de wet studiefinanciering 2000 of de wet tegemoetkoming
onderwijsbijdrage en schoolkosten vallen. Voor BVE betreft dat de deelnemer van
een niveau 1 of niveau 2 opleiding. Tevens meldt de school indien die leerling voor
het einde van de periode van 8 weken weer aan het onderwijs is gaan deelnemen,
50 de datum ervan.