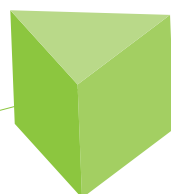
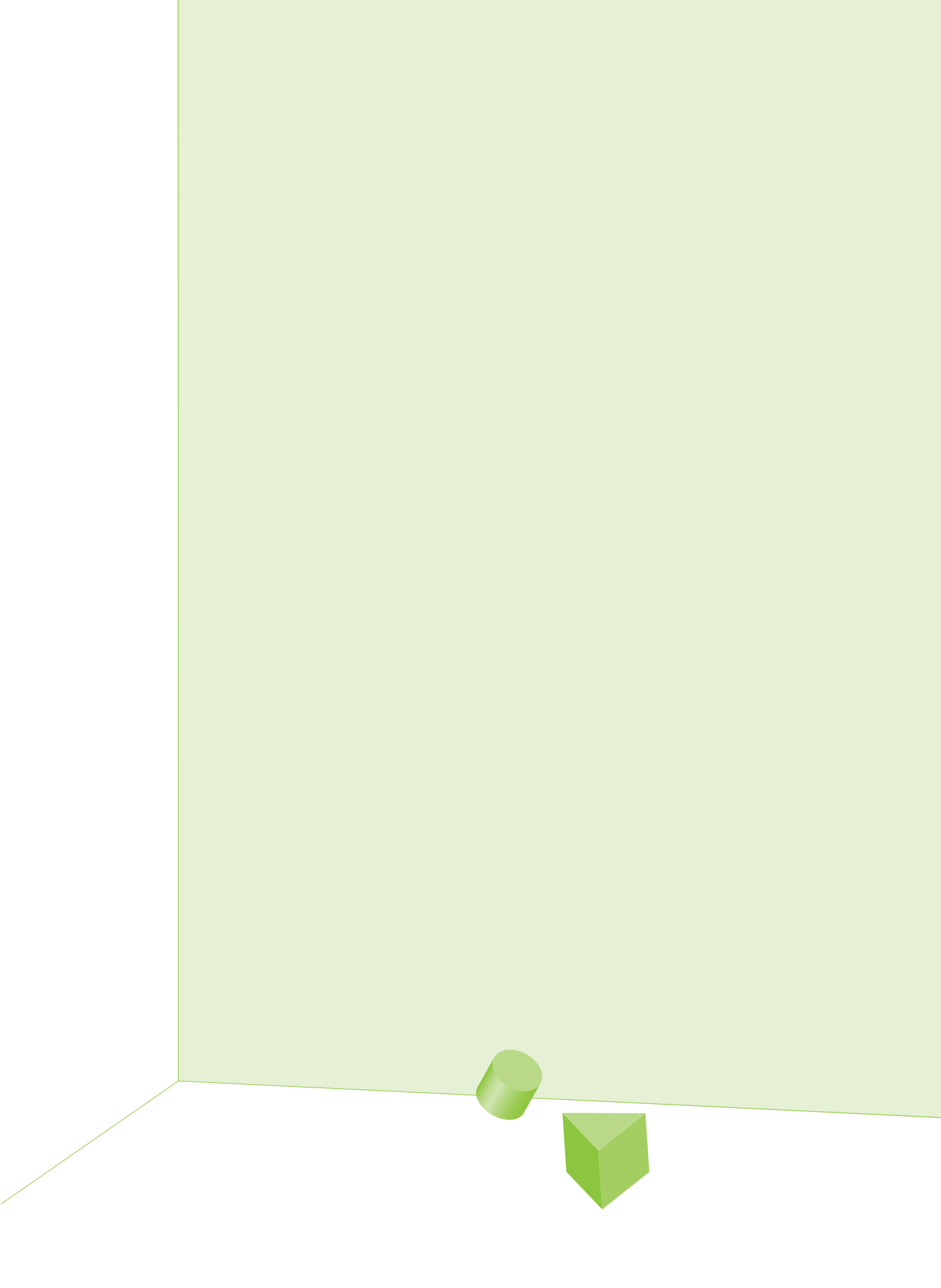


Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten



Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten





Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
2 Vraagstelling en onderzoeksopzet	13
2.1 Vraagstelling	13
2.2 Onderzoeksopzet	14
3 Bevindingen	17
3.1 Verwerving van gegevens	17
3.2 Aggregatie van gegevens	19
3.3 Interventie	19
4 Conclusies	25
Bijlage(n)	
I Instrument voor aantallen meldingen	27



Samenvatting

Na een eerste, verkennend onderzoek in 2007 heeft de inspectie op verzoek van de staatssecretaris van onderwijs een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de mate waarin scholen voor voortgezet onderwijs (vo) en instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) zich houden aan de wettelijke verplichting tot het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, en wat de oorzaken zijn als ze dat niet doen. Dit onderzoek is te beschouwen als nulmeting en is erop gericht later tot handhaving van de wettelijke voorschriften over te kunnen gaan. Omdat bleek dat de informatiesystemen van leerplichtambtenaren en Regionale Meld- en Coördinatiefuncties (RMC's) de informatie over aantallen meldingen onvoldoende betrouwbaar konden leveren en die aantallen zelf niet konden worden getoetst, is het onderzoek ingericht als een analyse van het proces rond de verzuimregistratie en de meldingen op de scholen.

In de verzuimregistratie zijn drie stappen te onderscheiden: de verwerving van de verzuimgegevens, de aggregatie ervan en de wijze waarop er vervolgens door scholen mee wordt gehandeld (interventie). Voor wat betreft de verwerving kennen scholen zeer uiteenlopende elektronische en papieren systemen om de aan- of afwezigheid van leerlingen op verschillende tijdstippen te kunnen registreren. Vaak zijn dat verschillende, parallelle systemen die elkaar deels overlappen. In vo-scholen zijn deze systemen in vrijwel alle gevallen voldoende dekkend om de registratie te waarborgen. Bij bve-instellingen ligt dat op 56 procent van de onderzochte eenheden.

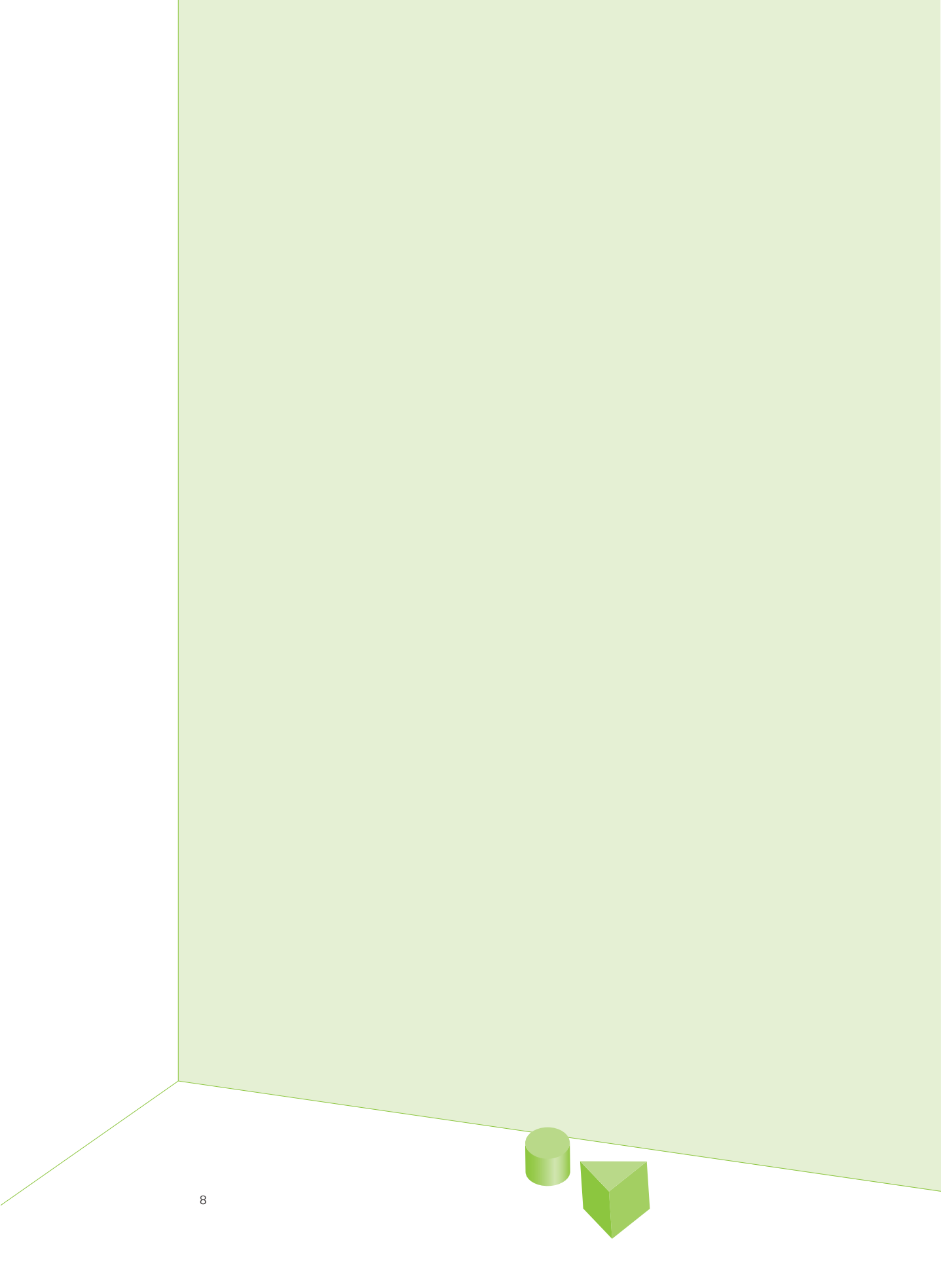
Afhankelijk van de aard van de gegevensverzameling vindt op uiteenlopende wijze ordening van de gegevens plaats in informatie per leerling (aggregatie). Deze informatie moet ertoe dienen dat degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het verzuimbeleid, (klassen)docenten, mentoren, coaches, de informatie beschikbaar krijgen voor hun werk. Vaak is de frequentie waarmee de informatie wordt geaggregeerd zodanig dat een school niet kan voldoen aan de korte reactietermijn van drie dagen die geldt voor de melding aan de leerplichtambtenaar. Bovendien is de vorm van de informatie vaak omslachtig, zodat de verantwoordelijken er niet gemakkelijk mee kunnen werken. Bij vijftien procent van de vo-scholen en 48 procent van de bve-instellingen schoot men in deze stap tekort.

De verantwoordelijkheid voor interventies is bij de scholen op zeer verschillende manieren belegd. Het is niet altijd duidelijk wie nu waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast hebben docenten, want dat zijn vaak de verantwoordelijken, van nature meer belangstelling voor pedagogische interventies dan voor administratieve. Dat bleek uit het feit dat ongeveer driekwart van de vo-scholen in staat was de gemelde aantallen te verantwoorden en slechts een kwart van de bve-instellingen. De wettelijke termijnen en de bijbehorende procedures zijn vaak niet bekend en nogal ingewikkeld, en er wordt ook niet goed vastgelegd of er gemeld is.

Met het vereenvoudigen van de voorschriften en procedures voor meldingen, zou daarin voor een belangrijk deel kunnen worden voorzien. Om die reden is het ministerie in 2008 gestart met de uitrol van een systeem van centrale melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten (digitaal loket) en met vereenvoudiging van de regelgeving. Minstens zo belangrijk is een actieve samenwerking van leerplichtamb-

tenaren, RMC-functionarissen en begeleiders van de scholen bij de aanpak van het verzuim en andere problemen bij leerlingen. Dat sluit ook meer aan bij het primaire doel, het ervoor zorgen dat leerlingen succesvol de school doorlopen.

Op het moment van onderzoek waren bij ongeveer driekwart van de vo-scholen de systemen zodanig dat voldaan kon worden aan de meldingsverplichtingen. Bij bve-instellingen was dat iets minder dan een kwart. Wel zijn op veel scholen en instellingen de procedures na het schooljaar 2007-2008 aangescherpt, zodat er al een verbetering is gerealiseerd ten opzichte van het vorig schooljaar. Het is voor leerlingen lastiger om ongemerkt te verzuimen.



1 Inleiding

Ter versterking van de Europese economie maakten de landen van de EU in 2000 in Lissabon afspraken over het terugdringen van het aantal jongeren zonder startkwalificatie. Dit heeft de afgelopen jaren in Nederland tot diverse maatregelen geleid ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten (vsv). In het regeerakkoord van februari 2007 neemt het vsv-beleid een prominente plaats in. Uit onderzoek blijkt dat de alertheid en snelheid van optreden bij (dreigende) schooluitval van grote invloed zijn op het voorkomen van definitief schoolverlaten. Een belangrijk onderdeel hiervan zijn de meldingen van ongeoorloofd verzuim (hierna weergegeven als verzuim) en voortijdig schoolverlaten aan de gemeente (leerplichtzaken en RMC) en de IB-Groep. Vanuit de IB-Groep kwamen signalen dat meldingen daar relatief weinig plaatsvonden.

Uit het verkennend onderzoek van de Auditdienst van OCW en de inspectie in 2007 naar het meldingsgedrag blijkt dat de onderzochte vo-scholen en bve-onderwijsinstellingen de wettelijke meldingsverplichtingen aan de IB-groep sporadisch naleven en aan gemeenten (leerplichtzaken en RMC) niet altijd volledig en tijdig melden. De oorzaken van de gebrekkige naleving van de meldingsplicht zijn gelegen in de complexiteit en ondoorzichtigheid van de wet- en regelgeving, in onvoldoende aandacht voor het belang van tijdige meldingen, in gebrekkige of ontbrekende administratieve en technische voorzieningen bij de onderwijsinstellingen, in het ontbreken van een cultuur van informeren en rappeleren bij IB-groep en gemeenten en ten slotte in gebrekkige of ontbrekende technische voorzieningen bij de IB-Groep en de gemeenten.¹ Daarnaast blijkt ook de communicatie omtrent de regelingen niet afdoende en is lang niet iedereen op de hoogte van de daarin gestelde eisen.

Om het melden van verzuim gemakkelijker te maken voor scholen en instellingen zijn OCW en de IB-Groep begonnen met een nieuwe één-loketaanpak voor het melden ervan. Scholen melden hun verzuimgegevens voortaan bij één digitaal loket (IB-Groep), dat vervolgens automatisch de juiste gemeente op de hoogte stelt. Dat scheelt scholen werk want ze hoeven niet meer per verzuimende leerling uit te zoeken welke gemeente ze op de hoogte moeten brengen. Alle meldingen verlopen bovendien via een vast stramien. De leerplichtambtenaar of de RMC-begeleider kan het verzuim na melding in overleg met de school in behandeling nemen. De één-loketaanpak is getest in negen pilotgemeenten en wordt in de loop van 2008 - 2009 uitgebreid naar alle gemeenten en scholen.

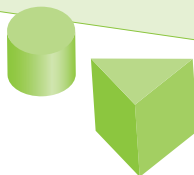
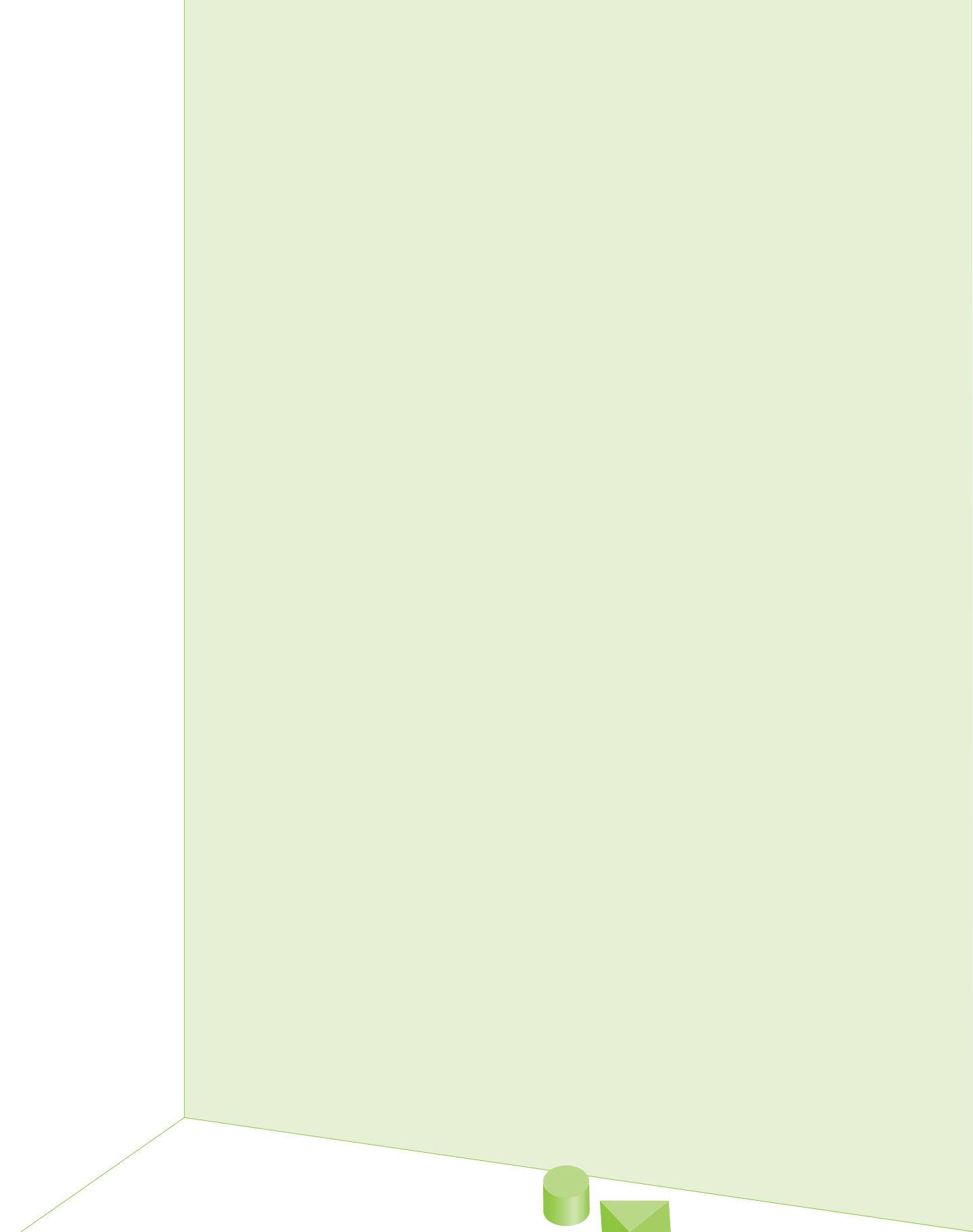
De bevindingen in het beperkte onderzoek uit 2007 en de invoering van de verbeteringen in de meldingen worden begeleid door een vervolgonderzoek, zoals opgenomen in het Jaarwerkplan voor 2008. Dit onderzoek is erop gericht de situatie rond het melden van verzuim en schoolverlaten preciezer in kaart te brengen en aldus ook een basis te krijgen om later tot handhaving over te gaan. Daarom moet het in kaart brengen:

- in welke mate onderwijsinstellingen voldoen aan de eisen met betrekking tot het melden van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten;

1 Themaonderzoek VSV 2007, september 2007

- en inventariseren wat de oorzaken zijn van niet (tijdig) melden op het gebied van structuur, proces en cultuur in de onderwijsinstellingen.

In hoofdstuk 2 wordt beschreven op welke wijze de vraagstelling is uitgewerkt in een onderzoeksvorm. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de bevindingen gepresenteerd volgens deze opzet. In dat hoofdstuk wordt de structuur gevolgd die in het administratieve proces rond aan- en afwezigheid van leerlingen is te onderkennen. Het rapport wordt afgesloten met conclusies in hoofdstuk 4.



2 Vraagstelling en onderzoekopzet

2.1 Vraagstelling

De algemene vraagstelling luidde, zoals opgemerkt:

- In welke mate voldoen onderwijsinstellingen² voor vo en bve aan de eisen met betrekking tot het melden van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten?
- Wat zijn de oorzaken van niet (tijdig) melden op het gebied van structuur, proces en cultuur bij de onderwijsinstellingen?

Het eerste deel van de vraagstelling heeft een sterk kwantitatief karakter: hoeveel leerlingen verzuimen of vertrekken en worden die allemaal (tijdig) gemeld. Zoals in de volgende paragraaf duidelijk wordt gemaakt, bleek het bij de uitwerking van het onderzoek niet mogelijk een adequaat antwoord te geven op die vraag. De beschikbare gegevens boden onvoldoende aanknopingspunten om tot een betrouwbare uitkomst te komen.

Daarmee is het tweede deel van de vraagstelling centraal komen staan. Omdat niet nauwkeurig kan worden getoetst of scholen alle leerlingen daadwerkelijk melden, heeft de inspectie gekeken of de scholen voldoen aan de voorwaarden om de wettelijke eisen te kunnen naleven. Met andere woorden: hebben zij een systematiek waarmee het (tijdig) melden van alle leerlingen kan worden gewaarborgd. Dit heeft geleid tot de volgende hoofdvraag:

- Is er sprake van een adequaat systeem van registratie en melding van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten bij de onderwijsinstellingen?

Deze vraag is uitgewerkt in deelvragen:

- 1: Op welke wijze(n) vindt registratie plaats van schoolverzuim en wie is daarvoor verantwoordelijk?
- 2: Is deze wijze van registratie voldoende dekkend?
- 3: Op welke wijze vindt aggregatie plaats van de deelregistraties en is deze aggregatie voldoende dekkend?
- 4: Hoe is de verantwoordelijkheid voor het handelen op basis van de aggregaties belegd?
- 5: Hoe is de verantwoordelijkheid voor het signaleren van en handelen met betrekking tot voortijdig schoolverlaten belegd?
- 6: Hoe is de verantwoordelijkheid voor het melden van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten belegd?
- 7: Hoe is de kwaliteit van deze processen geborgd?

² Scholen en instellingen worden in deze tekst als synoniemen gebruikt. Datzelfde geldt voor leerlingen en deelnemers.

In de volgende paragraaf wordt duidelijk gemaakt hoe deze vragen zijn uitgewerkt in de onderzoeksopzet.

2.2 Onderzoeksopzet

De vraag in welke mate scholen voldoen aan de voorschriften voor het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, suggereerde in eerste instantie een kwantitatieve inrichting van het onderzoek. Een korte verkenning van de gegevens die bij enkele RMC's beschikbaar waren, leidde echter tot de conclusie dat dat geen geschikte resultaten zou opleveren. De informatie is overal op zeer verschillende manieren opgeslagen, zeer wisselend van kwaliteit en niet goed te koppelen aan (onderdelen van) scholen of instellingen, terwijl die het object van onderzoek zijn.

Bovendien zou het lastig zijn een getal op juistheid te beoordelen, aangezien er onvoldoende referentiegegevens zijn. Voor het voortijdig schoolverlaten zou daarvoor nog een toetsing aan de BRON-gegevens kunnen plaatsvinden, maar voor het veel omvangrijker gedeelte van meldingen van verzuim bestaan geen onafhankelijke gegevens waarmee ze kunnen worden gecontroleerd. Daardoor kan het meldingsgedrag van scholen op grond van de aantallen verzuimmeldingen niet beoordeeld worden. Als scholen weinig melden, kan dat immers liggen aan een goed beleid dat verzuim voorkomt, maar ook aan ontoereikende procedures. Dat is niet te bepalen.

Om die reden is gekozen voor een inrichting van het onderzoek waarbij weliswaar gevraagd werd naar aantallen meldingen van verzuim en voortijdig schoolverlaten, maar waarbij de nadruk vooral lag op de analyse van het administratieve proces waarmee gegevens over aan- en afwezigheid worden verworven en verwerkt en vervolgens worden gebruikt. Omdat deze analyse werd gemaakt in gesprekken met functionarissen van de school, droeg dat ook bij aan de bewustwording bij de school zelf. Daartoe zijn in dit administratieve proces drie hoofdstappen onderscheiden:

- Verwerving van de gegevens
- Aggregatie van de gegevens
- Interventie op basis van de gegevens

Onder verwerving van de gegevens wordt verstaan de wijze(n) waarop de school de aan- of afwezigheid van leerlingen registreert. Gegevens over die aan- of afwezigheid ontstaan op veel verschillende momenten en op veel verschillende plaatsen. Wil de school uiteindelijk kunnen waarborgen dat meldingen van verzuim en voortijdig schoolverlaten worden gedaan (en uiteraard dat het verschijnsel zoveel mogelijk wordt voorkomen) dan zal zij in voldoende mate zicht moeten hebben op deze informatie. De school zal moeten vaststellen of de leerling op de voorgeschreven tijdstippen aan- of afwezig was.

Aggregatie is vervolgens nodig om de verschillende, losse gegevens tot betekenisvolle eenheden te maken. De registraties in klassen of bij de administratie zullen in elk geval moeten worden geordend per leerling, want daar gaat het uiteindelijk om. Voor managementdoeleinden zoals sturing en evaluatie van het verzuimbeleid kunnen agregaties op klas- of lesniveau zinvol zijn. Belangrijk bij die aggregatie is vanzelfsprekend compleetheid, maar ook tijdigheid. Aangezien de eerste meldingen

al na drie dagen moeten worden gedaan, kan nooit aan de eisen worden voldaan als de gegevens maar eenmaal per week worden verwerkt of als er sprake is van te weinig capaciteit en dus van behoorlijke achterstanden in de verwerking.

Ten slotte moet dit alles leiden tot interventie, het koppelen van gevolgen aan het afwezig zijn. Die gevolgen kunnen uiteenlopen. Belangrijk is uiteraard allereerst dat de leerling wordt aangesproken op het gedrag en dat gepoogd wordt daar verandering in te brengen. Daar draait het uiteindelijk om. In het kader van dit onderzoek is speciaal van belang dat dit ook leidt tot het doen van de voorgeschreven meldingen.

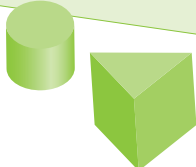
Deze wijze van werken biedt de beste mogelijkheden om een tweede kernvraag van het onderzoek te beantwoorden, namelijk de vraag waar de oorzaak van eventuele tekortkomingen in gelegen is. Door de systematische analyse van het administratieve proces wordt namelijk precies duidelijk waar mogelijke hiaten zitten om te kunnen voldoen aan de verplichtingen.

Het onderzoek is uitgevoerd bij een steekproef van 33 scholen voor voortgezet onderwijs en bij 33 afdelingen van instellingen voor bve. Deze steekproef omvat alle belangrijke kenmerken van de scholen in het gehele veld. In het kader van het onderzoek is allereerst aan de school gevraagd of zij van het afgelopen schooljaar een lijstje kon invullen van de aantallen meldingen van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Deze vraag was enerzijds bedoeld om wat kwantitatieve gegevens over dit onderwerp te krijgen. Het relatieve gemak waarmee een school dergelijke gegevens kon leveren, was tevens illustratief voor de mate waarin dergelijke informatie wordt vastgelegd in het dossier van de leerling voor begeleidingsdoeleinden of het maken van overzichten.

Vervolgens is, tijdens het onderzoek, aanwezige ondersteunende documentatie rond absentie, registratie en melding van verzuim, procedures met betrekking tot afhandeling etc. gevraagd. In combinatie met gesprekken met de verantwoordelijken voor en de uitvoerders van het beleid met betrekking tot verzuim, is deze documentatie gebruikt om het administratieve proces te kunnen reconstrueren en analyseren.

Ook met leerlingen zijn daarbij gesprekken gevoerd. Deze hadden tot doel om het beeld, vanuit degene die het beleid moet ondergaan, te completeren. Belangrijk daarbij was of de beschreven procedures ook daadwerkelijk werden uitgevoerd en welke gaten er eventueel vielen waarlangs zij aan de controle en de maatregelen konden ontsnappen.

Na afloop is het resultaat in eerste instantie mondeling en later schriftelijk aan de schoolleiding gerapporteerd. Aangezien ten tijde van het onderzoek de toepasselijke regelgeving werd aangepast om deze te vereenvoudigen en vanwege het feit dat dit onderzoek als een nulmeting is beschouwd, is wel gemeld of een school voldeed aan de vereisten, maar is (nog) niet tot handhaving overgegaan.



3 Bevindingen

De onderzoeksvraag is erop gericht duidelijk te krijgen of er een adequaat systeem van registratie en melding van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten is. Als dat systeem niet adequaat is, moet duidelijk worden wat de oorzaken daarvan zijn. De beantwoording van die vraag hangt sterk samen met de verschillende stappen die in het proces van registratie en melding te onderscheiden zijn. Om die reden zijn die stappen leidend bij het bespreken van de bevindingen in de volgende paragrafen.

3.1 Verwerving van gegevens

Er zijn bijna evenveel systemen van absentieregistratie als er scholen zijn. Bovendien willen bij de grotere instellingen de systemen per afdeling of vestiging nog wel eens van elkaar verschillen. Vanzelfsprekend speelt het aloude klassenboek nog een rol, maar daarnaast zijn er diverse papieren en elektronische systemen of combinaties daarvan. Er zijn daarbij wel verschillen tussen vo en bve.

Bij de vo-scholen is vaker sprake van papieren systemen. Systemen waarbij leerlingen worden geregistreerd door chippasjes of dergelijke, zijn in dit onderzoek bij vo-scholen niet aangetroffen. Wel wordt daar gebruik gemaakt van zogenaamde elektronische klassenboeken, waarbij via een computer de aan- en afwezigheid wordt vastgelegd. Vo-scholen combineren dit alles vaak met een systeem met briefjes die tijdens het eerste lesuur of soms vaker op de dag door een conciërge worden opgehaald. Deze briefjes worden vervolgens vergeleken met de ziekmeldingen, waarna direct actie richting ouders kan worden ondernomen.

In de bve-sector wordt ook van deze traditionelere systemen gebruik gemaakt, maar is er daarnaast vaker sprake van elektronische vastlegging door middel van chipkaarten. Deelnemers loggen in zo'n geval in en uit bij het binnenkomen en het verlaten van het gebouw. Om misbruik te voorkomen, wordt visueel gecontroleerd of men niet voor anderen inloopt. In aanvulling hierop vindt vervolgccontrole plaats bij de start van de lessen, waarbij opnieuw moet worden ingelogd. Een andere methode is de toepassing van schrapkaarten die dagelijks per docent worden gemaakt en waarop alle deelnemers staan die die dag in de les moeten zitten. De docent hoeft alleen de leerlingen maar te schrappen, waarna de kaarten elektronisch worden gelezen. Een korte controlelijn tijdens de lessen door een conciërge, zoals in het vo, is in de onderzochte afdelingen van de bve-instellingen slechts op een enkele plaats aangetroffen.

Wanneer deelnemers of hun ouders melden dat ze afwezig zijn (bijvoorbeeld door ziekte), worden in de regel op de administratie van de school dergelijke meldingen opgenomen en geregistreerd.

In beide sectoren valt op dat de striktheid in de toepassing van de aanwezigheidsregistratie sinds vorig jaar aanzienlijk is toegenomen op de meeste scholen. Leerlingen, zowel bij vo als bij bve, merken op dat de vastlegging steeds minder mogelijkheden biedt tot ontduiking. Wel staat of valt de sluitendheid van de registratie vaak met de nauwgezetheid van docenten en die wil per docent wel eens

verschillen. Als docenten nalatig zijn bij het registreren van absentes, zeker op cruciale tijdstippen van de dag, weten leerlingen dat ogenblikkelijk uit te buiten. In enkele gevallen is dat vastgesteld en is dat ook onder de aandacht van de leiding gebracht.

Niettemin is die striktheid bij scholen voor vo nog een stuk groter dan bij instellingen voor bve. De onderstaande tabel laat voor de beide sectoren zien in welke mate hun verwerving van absentiegegevens als voldoende sluitend is beoordeeld.

Is de registratie voldoende sluitend?

	Ja	Nee
Voortgezet onderwijs (N=33)	97%	3%
Beroepsonderwijs en volwasseneducatie (N=33)	56%	44%

Overstap tussen schoolsoorten

Een belangrijk en kwetsbaar punt in de registratie vormt altijd de overstap tussen verschillende scholen in de zomervakantie, met name tussen het vmbo en het mbo. De informatie hierover is nogal divers. Veel scholen melden dat er sprake is van een "warme overdracht" waarbij directe informatieuitwisseling plaatsvindt tussen de toeleverende en afnemende school. Toeleverende scholen schrijven leerlingen pas uit als definitief duidelijk is dat ze ingeschreven zijn bij de vervolgopleiding. Daarmee neemt de vervolgopleiding ook de verantwoordelijkheid voor het verder volgen en zonodig melden van de leerlingen.

Het loopt echter nog niet overal perfect. Sommige vo-scholen melden dat er rond de overschrijving niet of nauwelijks informatie vanuit het roc komt als leerlingen daar niet komen opdagen. Enkele verantwoordelijke functionarissen bij roc's hebben geen idee welke procedure moet worden gevolgd als leerlingen niet komen opdagen. Daarmee is er een reëel risico dat daar leerlingen "verdwijnen".

Overigens maken veel vo-scholen de opmerking dat er, nadat hun leerlingen in het vervolgonderwijs zijn gestart, nauwelijks nog informatie komt over hoe deze leerlingen het doen. Dat is weliswaar niet verplicht, maar het zou de overdracht van leerlingen aanzienlijk kunnen verbeteren als de toeleverende scholen daar, zeker in het eerste jaar, informatie over zouden krijgen. Dat zou ze bovendien de gelegenheid bieden hun voorbereiding van de leerlingen op het vervolgonderwijs en hun adviezen te verbeteren. Sommige scholen doen nu zelf nog wel eens een enquête onder oud-leerlingen, maar verder verdwijnen deze zeer snel volledig uit het zicht.

De overgang tussen schooljaren is beter in beeld, aangezien daarbij meestal maar een instelling betrokken is. Bij grotere instellingen kan er echter sprake zijn van aanzienlijke aantallen mutaties tussen opleidingen die toch risico's opleveren. Het duurt enige tijd na aanvang van het schooljaar voor duidelijk is wie er allemaal weer teruggekeerd zijn. Gedurende die tijd worden uiteraard ook geen meldingen gedaan aan de leerplichtambtenaren. Een roc meldde in het onderzoek dat dat gebeurt op 1 oktober, het moment waarop ook de bekostigingstelling rond moet zijn. Op dat moment is dus al ruim een maand verstreken waarin geen actie is ondernomen.

3.2 Aggregatie van gegevens

De wijze van aggregatie van de aan- en afwezigheidsgegevens is uiteraard afhankelijk van de wijze waarop die gegevens eerder zijn vastgelegd. De elektronische systemen, onder meer met paslezers, sturen de gegevens direct naar een centraal systeem, waarmee ze dus ook direct worden geaggregeerd. Systemen die geheel of gedeeltelijk via papier worden uitgevoerd, vergen nog een aantal verwerkingslagen voordat ze goed geordend zijn voor gebruik. Bij vrijwel alle scholen, zowel vo als bve, komen de gegevens uiteindelijk terecht in een elektronisch systeem. De gegevens vanuit papieren registraties worden daarin handmatig ingevoerd.

De verwerking van die gegevens vindt meestal dagelijks plaats, in de regel door administratieve medewerkers. De beschikbaarstelling van de geaggregeerde gegevens wisselt nogal. Op verschillende plaatsen komen overzichten met absentiegegevens slechts eenmaal in de week beschikbaar voor mentoren of klassen-docenten. Met een dergelijke frequentie kan in elk geval niet worden voldaan aan de voorgeschreven melding van de afwezigheid na drie dagen aan de leerplichtambtenaar.

Dit wordt in een aantal gevallen gecompenseerd door de directe acties die volgen op de rondgang van een conciërge op enkele tijdstippen van de dag om absentiebriefjes op te halen. Deze acties omvatten vervolgens het navragen bij ouders van de reden van de absentie en kunnen gevolgd worden door meldingen aan de leerplichtambtenaar.

De onderstaande tabel laat zien dat de vo-scholen hun verwerking van de beschikbare gegevens minder goed voor elkaar hebben dan de verwerving, maar het niettemin ook hier beter doen dan de bve-instellingen.

Is de gegevensaggregatie adequaat?

	Ja	Nee
Voortgezet onderwijs (N=33)	85%	15%
Beroepsonderwijs en volwasseneducatie (N=33)	52%	48%

3.3 Interventie

Als de gegevens verzameld en geaggregeerd zijn, is het van het grootste belang dat er ook iets mee gebeurt. Dat wordt hier aangeduid met interventie. Voor het goed kunnen interveniëren is het noodzakelijk dat uit de beschikbare informatie duidelijk wordt dat actie noodzakelijk is, dat duidelijk is wie die actie moet uitvoeren en dat de juiste acties worden uitgevoerd. Er zijn twee soorten interventies, de pedagogische interventies en de wettelijke.

Pedagogische interventies zijn die maatregelen die erop gericht zijn dat de leerling het verzuim niet meer vertoont en dat voorkomen wordt dat hij of zij voortijdig de school verlaat. Dat zijn maatregelen van uiteenlopende aard die hieronder worden beschreven. Wettelijke interventies zijn de maatregelen die de school verplicht is te nemen bij verzuim of voortijdig schoolverlaten, in principe zijn dat de meldingen.

Daarnaast zouden de gegevens uit de verzuimregistraties kunnen worden gebruikt voor evaluatie van het verzuimbeleid zelf en het onderwijsbeleid in het algemeen om daarin te interveniëren. Dit laatste blijkt nergens te gebeuren.

Een school heeft een geautomatiseerd systeem ontworpen waarmee aan alle criteria voor verwerven, aggregeren en interveniëren wordt voldaan. De leerlingen hebben een pasje en de school heeft signaleringspoortjes, waarmee bij binnenkomst en vertrek wordt geregistreerd dat de leerling aan- en afwezig is. Deze gegevens worden automatisch opgeslagen in het computersysteem. De mentoren bekijken deze gegevens on line, voor hun leerlingen. Het systeem laat zien welke leerlingen ongeoorloofd afwezig zijn, op welke dagen en voor welke periode. Bovendien geeft het systeem aan wanneer de wettelijke termijnen voor melding zijn bereikt. Op basis van het systeem verrichten de mentoren twee soorten interventies: de 'pedagogische' waarbij contact met leerlingen en ouders wordt gelegd en de 'wettelijke' waarbij aan de desbetreffende instanties wordt gemeld.

Pedagogische interventies

Pedagogische interventies dienen ertoe bij te dragen dat de leerling zijn leven verbetert. In de vo-scholen worden daarbij altijd de ouders betrokken. Als gesignaleerd wordt dat de leerling afwezig is, worden de ouders gebeld. Ziekmeldingen worden in de regel slechts geaccepteerd als die door de ouders worden gedaan.

In de bve-instellingen ligt de betrokkenheid van ouders wat ingewikkelder, omdat een belangrijk deel van de deelnemers meerderjarig is. Instellingen gaan daar verschillend mee om. Sommige instellingen betrekken ouders alleen in het geval van minderjarige leerlingen, andere doen dat ook bij meerderjarigen als die nog thuis wonen en er zijn er ook die het altijd doen. Er is bij bve-instellingen een tendens om ouders meer actief te betrekken dan in het verleden het geval was.

De pedagogische interventies bestaan, buiten opvoedende gesprekken, in eerste instantie vrijwel altijd uit extra uren terugkomen om de verloren tijd in te halen. Bij herhaald verzuim wordt in eerste instantie het aantal extra uren opgevoerd. Schorsing is een niet voor de hand liggende oplossing omdat daarmee in feite nog extra dagen vrij worden gegeven. Nogal wat scholen kennen de zogenaamde "in-house-schorsing", waarbij de leerling wel op school moet komen, geen lessen volgt maar alternatieve opdrachten te maken krijgt. Ook melding aan de leerplichtambtenaar wordt, bij herhaald verzuim als sanctiemiddel gebruikt in het kader van de pedagogische interventies.

Wettelijke interventies

Wettelijke interventies zijn de voorgeschreven meldingen als de absentie van leerlingen bepaalde grenzen overschrijdt. De melding na drie dagen is daarbij de meest kritische. Zoals eerder al is aangegeven, aggregeren nogal wat scholen de gegevens slechts eenmaal in de week, zodat daarmee al niet kan worden voldaan aan dit vereiste. Ook als vaker wordt geaggregeerd, is uit de procedures van de school niet helder of dat dan wel leidt tot de vereiste melding op het voorgeschreven tijdstip.

Veel scholen, en speciaal roc's vinden de meldingstermijn van drie dagen eigenlijk te kort en vinden dat ze eerst zelf aan zet zijn om langs pedagogische weg de leerling te benaderen. Omdat ten tijde van het onderzoek de centrale melding bij IBG nog maar bij een paar regio's was ingevoerd, levert de melding aan de gemeenten bovendien nog veel problemen op. Roc's hebben soms deelnemers uit honderden gemeenten en moeten zich daarbij houden aan uiteenlopende zeden en gewoonten. Op de ene plaats moet op papier worden gemeld, bij een andere elektronisch en het komt ook voor dat de meldingen alleen op bepaalde dagen tussen twee en drie telefonisch kunnen worden gedaan, omdat dan de leerplichtambtenaar beschikbaar is. Op sommige plaatsen loopt het protocol van de leerplichtambtenaar reeds vooruit op verwachte aanpassing van de regelgeving, en stelt het dat pas na vijf dagen gemeld hoeft te worden.

In sommige regio's zijn leerplichtambtenaren en/of RMC-functionarissen wekelijks een dag in de week op school aanwezig en is er vaak structureel overleg in zogenaamde zorgadviesteams (ZAT's). In die teams worden risicovolle leerlingen besproken en kunnen leerlingen direct worden overgedragen voor verdere actie. De facto is er dan sprake van melding en, beter nog, van maatregelen die erop gericht zijn de problemen op te lossen. Indien een dergelijke structuur is ingericht, wordt aan de langere meldingstermijnen eigenlijk altijd voldaan, ook al is men zich daar niet altijd van bewust. Voor het strikt kunnen voldoen aan de driedaagse termijn is dit overleg in het algemeen niet frequent genoeg.

De meldingen in verband met de studiefinanciering komen in het voortgezet onderwijs eigenlijk niet voor. In de bve-instellingen is dat gebruikelijker. De melding wordt altijd gecombineerd met een zogenaamde "ambtshalve uitschrijving" van een deelnemer die zonder zich af te melden langere tijd niet komt opdagen. In feite onttrekt zich deze melding vrijwel geheel aan het zicht van begeleiders en vindt deze volledig in de administratieve sfeer plaats.³

De onderstaande tabel laat zien in hoeverre de verantwoordelijkheden duidelijk genoeg zijn belegd zijn om te kunnen voldoen aan het vereist van tijdige melding.

Kan worden voldaan aan de wettelijke meldingstermijnen?

	Ja	Nee
Voortgezet onderwijs (N=33)	97%	3%
Beroepsonderwijs en volwasseneducatie (N=33)	58%	42%

Hoe wordt duidelijk dat interventie nodig is?

De wijze waarop duidelijk wordt dat interventie nodig is, loopt bij de onderzochte scholen zeer uiteen. Op een beperkt aantal plaatsen kan het informatiesysteem zelf signalen geven dat bepaalde normen worden overschreden en dat actie noodzakelijk is. In de meeste gevallen is het echter nodig dat de verantwoordelijke zelf periodiek de gegevens doorloopt om de gevallen eruit te halen die verdere actie behoeven. Dit werk bestaat er dan in om lijsten met absentiegegevens door te lopen om daarin de leerlingen te signaleren die afwezig waren. Soms is het daarvoor nodig gegevens uit verschillende bronnen handmatig met elkaar te combineren.

³ Omdat voor deelnemers van niveau 3 en 4 in het mbo de zogenaamde prestatiebeurs geldt, is melding aan de IBG hiervoor niet vereist. Dit meldt de IBG zelf ook op zijn website.

Daarnaast speelt intuïtie een belangrijke rol. Meestal kent de verantwoordelijke de leerlingen die hij of zij in de gaten moet houden.

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat de vastlegging van de (wettelijke) interventies in de systemen van de scholen nog maar beperkt plaatsvindt. Aan de scholen is bij aanvang van het onderzoek een vrij simpel lijstje voorgelegd met de vraag dat in te vullen (zie bijlage I). Dat lijstje zou enig inzicht verschaffen in de aantallen meldingen die door scholen zijn gedaan, maar meer nog in de kwaliteit van de gegevensvastlegging omtrent die meldingen. Het bleek scholen vaak veel moeite te kosten iets op te leveren dat soms in de verte leek op de gevraagde gegevens. Vo-scholen slaagden daar in driekwart van de gevallen in. bve-instellingen lukte dat in ongeveer eenderde van de situaties. In die gevallen waarin deze informatie niet redelijk eenvoudig beschikbaar is, is duidelijk dat deze ook niet actief wordt gebruikt voor sturing en evaluatie van het proces van verzuimmeldingen.

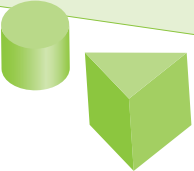
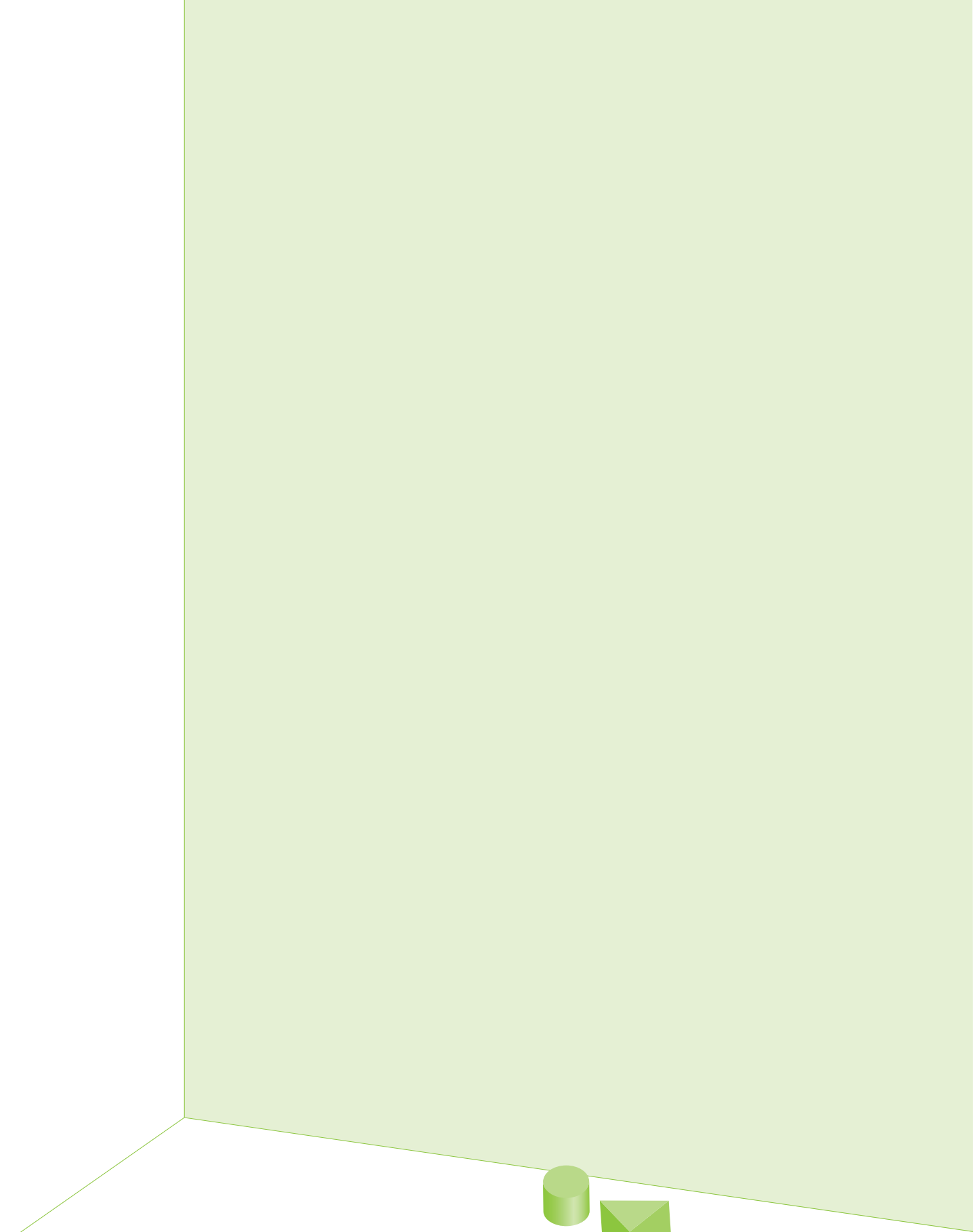
Is de instelling in staat de aantallen meldingen te verantwoorden?

	Ja	Nee
Voortgezet onderwijs (N=33)	76%	24%
Beroepsonderwijs en volwasseneducatie (N=33)	24%	76%

Verantwoordelijkheid voor de interventies

Hoewel de formele verantwoordelijkheid in de regel bij een manager of coördinator ligt, is de praktische verantwoordelijkheid voor de interventies bijna altijd belegd bij klassendocenten, mentoren of coaches en voor sommige onderdelen bij medewerkers van administraties. Daarin zit, vanuit besturingsoptiek, dan ook een zwakke schakel. De grenzen van de verantwoordelijkheid zijn vaak niet scherp, zodat hiaten kunnen ontstaan. De inhoud van de verantwoordelijkheid is zelden duidelijk beschreven of geprotocolleerd en de invulling ervan is daarom voor een belangrijk deel afhankelijk van het verantwoordelijkheidsbesef van de betrokkene zelf.

Dat verantwoordelijkheidsbesef is bij onderwijsgevenden in het algemeen groot waar het gaat om hun pedagogische betrokkenheid bij de leerlingen, maar dat leidt er niet automatisch toe dat dat ook geldt voor administratieve vereisten als meldingen en dergelijke. Vaak blijken de verantwoordelijken die termijnen niet te kennen. Omdat de inhoud van de verantwoordelijkheid meestal niet duidelijk is vastgelegd, is er ook weinig houvast om de betrokkene daarop aan te spreken. Bovendien is, zoals hiervoor al duidelijk is geworden, de vastlegging en daarmee de aggregatie van de gegevens niet goed geregeld en biedt ook dat weinig aanknopingspunten voor sturing.



4 Conclusies

De vraag of er sprake is van een adequaat systeem van registratie en melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten, levert voor vo en bve een verschillend antwoord op. In het voorafgaande hoofdstuk zijn de verschillende stappen in het proces afzonderlijk bekeken. Het totaal van de keten is echter afhankelijk van elke stap. Als de verantwoordelijkheid voor de meldingen perfect is belegd, maar de onderliggende informatie niet goed wordt verworven, kan het systeem niet goed voldoen. Als we kijken op welke instellingen alle onderdelen in de keten voldoende zijn, leidt dat tot de conclusie dat dat bij ongeveer driekwart van de onderzochte vo-scholen het geval is en bij ongeveer een kwart van de onderzochte afdelingen van bve-instellingen.

Dat is al een aanzienlijke verbetering ten opzichte van vorig schooljaar. Uit gesprekken met functionarissen, maar vooral met leerlingen die langer op school zitten, blijkt dat veel scholen het afgelopen jaar aanzienlijk verbeteringen hebben aangebracht in het voorkomen van ongeoorloofd verzuim en het melden daarvan. Die gesprekken met de leerlingen maken duidelijk dat het een stuk moeilijker is geworden om ongemerkt weg te blijven en dat er stevige sancties op kunnen staan als ze worden betrapt. De scholen voor vo zijn daarin, zoals duidelijk is, veel strikter dan de instellingen voor bve maar ook bij die laatste zijn de teugels aangetrokken.

De tekortkomingen bij het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, zijn voor een deel te wijten aan gebreken in de administratieve organisatie van de scholen. Een belangrijke tekortkoming is gelegen in de frequentie waarin gegevens beschikbaar komen voor begeleiders en de vorm waarin ze beschikbaar komen. De informatiesystemen zijn niet in eerste instantie ingericht op het signaleren van bepaalde termijnen en het geven van signalen dat er wettelijke meldingen moeten worden gedaan. Dit wordt geïllustreerd door de moeite die het vaak kostte om een vrij eenvoudig overzicht van die meldingen te genereren.

Voorts is de verantwoordelijkheid vaak onvoldoende duidelijk belegd. Deze is verdeeld over meerdere functionarissen in het traject en niet altijd goed omschreven. De verantwoordelijken geven dan zelf invulling aan hun taken en het is lastig om na te gaan of zij voldaan hebben aan de vereisten. Bovendien hebben de personen, die vaak toch in de eerste plaats leraar zijn, meestal primair een pedagogische insteek. Zij zijn daarin toegewijd aan de zaak van hun leerlingen, maar hebben veel minder belangstelling voor de administratieve rompslomp eromheen en een lik-op-stukbeleid.

Zij kennen de voorschriften en termijnen vaak niet en als ze meldingen doen, worden ze met uiteenlopende procedures geconfronteerd. Waar de samenwerking met leerplichtambtenaren en RMC-functionarissen structureel is geregeld, gaat dat uiteraard beter. Daarbij is ook meer sprake van een pedagogische benadering dan van een puur formele. Voor die pedagogische benadering vindt men de termijn van drie dagen voor melding aan de leerplichtambtenaar te kort. De vereenvoudiging van de meldingsprocedures en de aanpassing van de regelgeving kunnen ertoe bijdragen dat de pedagogische en de wettelijke praktijk dichter bij elkaar komen te staan. Dat biedt een goede basis voor de handhaving van de voorschriften, aangezien het belang ervan voor de leerlingen er ook voor de docenten beter zichtbaar in wordt.



Bijlage I

Instrument voor aantallen meldingen

Aantallen wettelijk verplichte meldingen **verzuim** 2006-2007

	3 dagen	4 weken	1 maand	5 weken
Geregistreerd in Administratie				
Gemeld aan Leerplichtambtenaar				
Gemeld aan RMC				
Gemeld aan IB-Groep				

Gearceerde vakken niet invullen.

Aantallen wettelijk verplichte meldingen **schoolverlaten** 2006-2007 (uitgeschreven)

Gemeld aan RMC	Gemeld aan IB-Groep na 8 weken

Aantallen niet wettelijk verplichte meldingen 2006-2007 aantallen

Gemeld aan ouders of verzorgers	
Gemeld aan jeugdhulpverlening	
Gemeld aan politie/justitie	
Gemeld aan overige(n)	

Colofon

Inspectie van het Onderwijs

Park Voorn 4
Postbus 2730
3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Exemplaren van deze uitgave kunt u gratis bestellen bij Postbus 51 onder vermelding van het ISB-nummer of het Postbus 51-nummer. U kunt bellen naar 0800 - 8051 (gratis) of via internet op www.postbus51.nl

Postbus 51- nummer 22BR2009B004
ISBN: 978-90-8503-143-7

Productie

Afdeling Communicatie, Inspectie van het Onderwijs

Vormgeving

Blik grafisch ontwerp, Utrecht

Drukwerk

Roto Smeets GrafiServices, Utrecht

Uitgave

Inspectierapport 2009-04
Maart 2009

Deze publicatie staat ook op

www.onderwijsinspectie.nl

© Auteursrecht voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

