

## Rapport van bevindingen over

## Thema-onderzoek VSV 2007



Docmannummer

AD/RS/2007/35508

Datum

10 oktober 2007

**Aan:** De directeur projectdirectie VSV

**In afschrift aan:** DGPV  
DGHBW  
De directeur VO  
De directeur BVE  
De directeur T&H  
De directeur IB-Groep  
De directeur Kennis LNV

Auditdienst Ministerie OCW, Afdeling Rekenschap  
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag

# Inhoudsopgave

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | Managementsamenvatting  | 2  |
| 2   | Achtergrond, doelstelling en reikwijdte van de opdracht   | 4  |
| 2.1 | Achtergrond thema-onderzoek   | 4  |
| 2.2 | Doelstelling thema-onderzoek  | 4  |
| 2.3 | Wettelijk kader   | 4  |
| 2.4 | Aard en reikwijdte van de werkzaamheden   | 7  |
| 3   | Werkwijze   | 9  |
| 3.1 | Selectie onderwijsinstellingen  | 9  |
| 3.2 | Onderzoekswerkzaamheden (onderzoeksaanpak)  | 9  |
| 4   | Beantwoording onderzoeks- vragen voor de sector VO  | 10 |
| 4.1 | Onderzoeksvragen  | 10 |
| 4.2 | (1) Wordt door de onderwijsinstellingen gemeld?   | 10 |
| 4.3 | (2) En zo nee, wat zijn de oorzaken (op het gebied van structuur, proces en cultuur) dat onderwijsinstellingen niet tijdig verzuim en voortijdig school verlaten meldingen aan IB-Groep en RMC doen?  | 11 |
| 4.4 | Interviewresultaten   | 12 |
| 5   | Beantwoording onderzoeks-vragen voor de sector BVE  | 14 |
| 5.1 | Onderzoeksvragen  | 14 |
| 5.2 | (1) Wordt door de onderwijsinstellingen gemeld?   | 14 |
| 5.3 | (2) En zo nee, wat zijn de oorzaken (op het gebied van structuur, proces en cultuur) dat onderwijsinstellingen niet tijdig verzuim en voortijdig school verlaten meldingen aan IB -Groep en RMC doen? | 15 |
| 5.4 | Interviewresultaten   | 16 |

Bijlage 1: Matrix VSV proceduretests “wettelijke verplichte meldingen”

Bijlage 2: Wettelijk kader

# 1 Managementsamenvatting

## *Themaonderzoek VSV 2007*

Op verzoek van de directie VSV hebben de Auditdienst en de Inspectie van het Onderwijs in 2007 gezamenlijk een themaonderzoek uitgevoerd naar het meldingsproces rond verzuim en voortijdig schoolverlaten (VSV) in de sectoren VO en BVE. Het verzoek van de directie VSV was niet de enige aanleiding voor het onderzoek: de Auditdienst had zelf al geconstateerd dat het aantal meldingen aan de IB-Groep veel lager is dan mag worden verwacht.

Doelstelling van het onderzoek is het geven van inzicht in de eventuele knelpunten in het meldingsproces en in de mogelijke oorzaken van het niet of niet tijdig melden van relatief- en absoluut verzuim aan gemeenten (leerplichtzaken en RMC) en de IB-groep.

De onderzoeksvragen zijn:

*(1) Wordt door de onderwijsinstellingen gemeld?*

De onderzochte VO-scholen en BVE-onderwijsinstellingen blijken de wettelijke meldingsverplichtingen aan de IB-groep sporadisch na te leven. Ook melden zij verzuim en uitval niet altijd volledig en tijdig aan gemeenten (leerplichtzaken en RMC).

*(2) En zo nee, wat zijn de oorzaken (op het gebied van structuur, proces en cultuur) dat onderwijsinstellingen niet tijdig verzuim en voortijdig schoolverlaten meldingen aan IB-Groep en RMC doen?*

De oorzaken voor de gebrekkige naleving van de meldingsplicht zijn de volgende:

- a. de wet- en regelgeving met verschillende meldingstermijnen op verzuim en VSV-gebied is complex en ondoorzichtig. In zeven wetten en ook in regelingen worden de van belang zijnde bepalingen voor verzuim en VSV beschreven. Naast onduidelijkheid en onbekendheid bij de onderzochte onderwijsinstellingen over de te hanteren definitie, blijkt dat de huidige wetgeving voor verzuim- en VSVmeldingen verschillende termijnen bevat.
- b. gebrekkige of ontbrekende technische voorzieningen (wsf- en wtos-systemen) aan het einde van de keten: de IB-Groep en de gemeenten.

Bij de IB-Groep zijn meldingen per onderwijsinstelling momenteel door technische oorzaken (en prioritering) niet opvraagbaar.

De gemeenten hanteren verschillende geautomatiseerde systemen en daarmee samenhangend verschillende aanleveringswijzen van gegevens. De positionering van het RMC en de Leerplichtambtenaren is per regio verschillend: soms is wel of niet sprake van een geïntegreerde dienst. De (wijze van) opvolging van de meldingen verschilt derhalve per gemeente.

- c. Scholen in het voortgezet onderwijs moeten het verzuim melden dat langer duurt dan drie dagen (driedagenmelding). Ook moeten ze verzuim melden dat groter is dan 1/8<sup>ste</sup> deel van de lessen in vier weken. De scholen zien deze meldingen als dubbel werk. Daarom kiezen de onderzochte scholen in de praktijk voor één van beide meldingen.
- d. Gebrekkige of ontbrekende administratieve en technische voorzieningen bij de onderwijsinstellingen: in het midden van de keten hebben sommige VO-scholen en ROC's het administratieve proces niet op het melden ingericht. Één ROC had zelfs geen administratie op dit gebied.
- e. Met name door cultuuraspecten vallen gaten aan het begin van de keten: er is onvoldoende aandacht voor het belang van tijdige meldingen. Er wordt meer prioriteit gegeven aan de zorg van de leerlingen/deelnemers dan aan de registratie en melding van absentie.
- f. Ontbreken van een cultuur van informeren en rappelleren bij IB-Groep en gemeenten. Dit geeft bij de scholen en onderwijsinstellingen het beeld dat niet melden er niet zoveel toe doet.

## 2 Achtergrond, doelstelling en reikwijdte van de opdracht

### 2.1 Achtergrond thema-onderzoek

Om de Europese economie te versterken, hebben de EU-landen in 2000 in Lissabon met elkaar afgesproken dat ze het aantal jongeren zonder startkwalificatie willen terugdringen. Dit heeft de afgelopen jaren in Nederland geleid tot diverse maatregelen om het voortijdig schoolverlaten (VSV) te bestrijden. In het regeerakkoord van februari 2007 neemt het VSV-beleid dan ook een prominente plaats in.

Uit onderzoek blijkt de alertheid en snelheid van optreden bij (dreigende) schooluitval van grote invloed te zijn op het voorkomen van definitief schoolverlaten. Belangrijk element hierin zijn de meldingen van afwezigheid en voortijdig schoolverlaten aan de gemeente (leerplichtzaken en RMC) en de IB-Groep. Vanuit de IB-Groep komen signalen dat meldingen daar relatief weinig plaatsvinden. Vanuit de behoefte bij de directies VO, BVE en VSV aan inzicht in de oorzaken van het gebrekkige melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten door scholen en instellingen is de Auditdienst (AD) verzocht om een nadere analyse op dit punt.

Het themaonderzoek is door de Auditdienst en de Inspectie van het Onderwijs (IO) gezamenlijk uitgevoerd en afgestemd met de directies VO, BVE en de projectdirectie VSV van het ministerie van OCW.

### 2.2 Doelstelling thema-onderzoek

Doel van het themaonderzoek was inzicht te krijgen in de oorzaken van niet tijdig en volledig melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en in het BVE.

### 2.3 Wettelijk kader

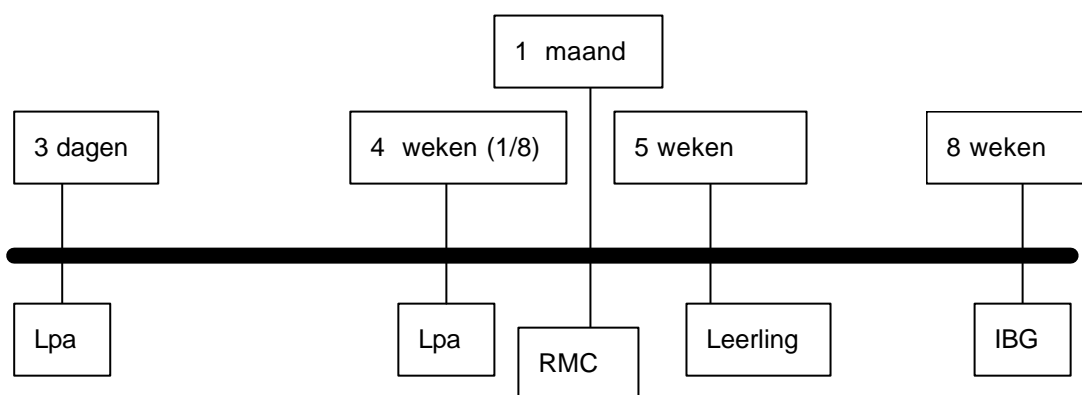
Deze paragraaf schetst op hoofdlijnen het wettelijk kader voor het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten voor het voortgezet onderwijs en het BVE.

In de bijlagen is een gedetailleerde uitwerking van het wettelijk kader te vinden, inclusief een matrix met de soorten meldingen en bijbehorende termijnen.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag: “wordt door de onderwijsinstellingen (VO-sector en BVE-sector) gemeld?” zijn zeven wetten van belang (de RMC-wet, de Leerplichtwet, de Wet op het Voortgezet Onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten).

#### Wettelijk kader VO

In een tijdsbalk kunnen de meldingstermijnen voor de VO-sector als volgt worden weergegeven:



De VO-scholen zijn wettelijk verplicht om verzuim en uitval te melden bij de gemeente (aan leerplichtambtenaren en RMC) en aan de IB-Groep.

#### I Gemeentelijke meldingen

Scholen zijn wettelijk verplicht om verzuim en uitval te melden aan burgemeester en wethouders. Deze verplichting vloeit voort uit onder andere de leerplichtwet en wet op het voortgezet onderwijs (WVO):

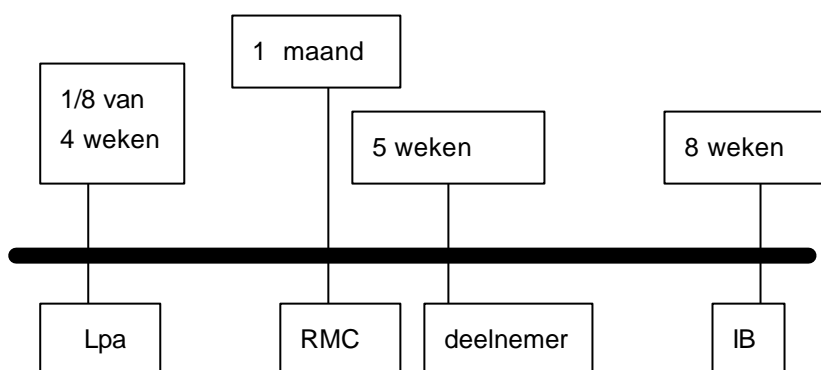
- a) melding aan leerplichtambtenaren van de woongemeente van een deelnemer, die drie achtereenvolgende schooldagen verzuimt. Dan wel als het verzuim gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken meer dan 1/8<sup>ste</sup> deel van het aantal uren les- of praktijktijd bedraagt (Bron: Leerplichtwet).
- b) melding aan de RMC-functie van de woongemeente (39 RMC's) van een leerling, 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. Het bevoegd gezag stuurt de meldingen gelijktijdig in afschrift aan de Informatie Beheer Groep. Het bevoegd gezag geeft daarbij tevens aan dat afwezigheid gevolgen heeft voor de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage (Bron: Wet Voortgezet Onderwijs).

## II IB-Groep meldingen

Uit de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) 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 opgave van geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen. Tevens meldt het indien die leerling voor het einde van de periode van 8 weken weer aan het onderwijs is gaan deelnemen, de datum ervan.

### *Wettelijk kader BVE*

In een tijdsbalk kunnen de meldingstermijnen voor de BVE-sector als volgt worden weergegeven:



De ROC's zijn wettelijk verplicht om verzuim en uitval te melden bij de gemeente (aan leerplichtambtenaren en RMC) en aan de IB-Groep.

## I Gemeentelijke meldingen

De instellingen zijn wettelijk verplicht om verzuim en uitval te melden aan burgemeester en wethouders. Deze verplichting vloeit voort uit onder andere de leerplichtwet en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB):

- a) melding aan leerplichtambtenaren van de woongemeente van een leerling die ongeoorloofd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken meer dan 1/8<sup>ste</sup> deel van het aantal uren les- of praktijktijd verzuimt (Bron: Leerplichtwet).
- b) Uit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) blijkt dat het bevoegd gezag onverwijld opgave doet aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokkene woon- of verblijfplaats heeft van de gegevens van degene op wie de Leerplichtwet 1969 niet meer van toepassing is en die de leeftijd van 23 jaren nog niet heeft bereikt, die niet in het bezit is van een diploma van een BVE- opleiding dan wel een diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of hoger algemeen voortgezet onderwijs gedurende een aaneengesloten periode van ten minste een maand (of een door het bevoegd gezag te bepalen kortere periode zonder geldige reden niet meer volgt), of bij de instelling wordt in- of uitgeschreven of van de instelling wordt verwijderd.

## II IB-Groep meldingen

In de Wet educatie en beroepsonderwijs is opgenomen dat het bevoegd gezag uiterlijk op de derde werkdag na afloop van een periode van afwezigheid van 5 weken aan de deelnemer meldt dat daarvan in de administratie van de instelling aantekening is gemaakt en verzoekt de deelnemer om opgave van de reden van de afwezigheid.

Daarna meldt het bevoegd gezag uiterlijk de vijfde werkdag na afloop van een periode van 8 weken aan de Informatie Beheer Groep de deelnemer die gedurende een aaneengesloten periode van ten minste 5 weken zonder opgave van geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen. Tevens meldt het bevoegd gezag indien die deelnemer voor het einde van de periode van 8 weken weer aan het onderwijs is gaan deelnemen, de datum ervan.

### *Wettelijk kader VO en BVE*

Uit de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet studiefinanciering 2000 blijkt dat het niet doen van de IB-meldingen door VO-scholen en ROC's voor hen financiële gevolgen heeft.

Uit de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten blijkt dat de tegemoetkoming van de leerling die is ingeschreven aan een school en die zonder geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen gedurende een aaneengesloten periode van ten minste 5 weken, geheel bestaat uit een lening (met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de afwezigheid zonder geldige reden aanving), tenzij de deelnemer binnen 8 weken na de aanvang van het verzuim weer is gaan deelnemen aan het onderwijs. Onder afwezigheid met geldige reden wordt uitsluitend verstaan afwezigheid wegens ziekte van de leerling.

Uit de Wet studiefinanciering 2000 blijkt dat de studiefinanciering van de deelnemer die zonder geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen gedurende een aaneengesloten periode van ten minste 5 weken, geheel bestaat uit een lening met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de afwezigheid zonder geldige reden aanving, tenzij de deelnemer binnen 8 weken na de aanvang van het verzuim weer is gaan deelnemen aan het onderwijs. Dit betreft deelnemers beroepsonderwijs niveau 1 en 2 Dit betreft deelnemers beroepsonderwijs niveau 1 en 2 en deelnemers aan het beroepsonderwijs, die studiefinanciering ontvingen voor 1 augustus 2005.

## 2.4 Aard en reikwijdte van de werkzaamheden

In opdracht van de directie VSV hebben wij bij vijf VO-scholen en bij vijf ROC's onderzoek gedaan. Daarbij hebben wij op het gebied van structuur, (administratief) proces en cultuur, oorzaken geïnventariseerd voor het niet tijdig



melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten aan RMC en IB-Groep. De resultaten uit dit onderzoek geven een indicatief beeld.

De werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen (Richtlijnen Accountantscontrole) inzake opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden. De opdracht houdt in dat op het in dit rapport van bevindingen eventueel opgenomen cijfermateriaal en toelichtingen geen accountantscontrole is toegepast en dat evenmin een beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend over de getrouwheid van het in dit rapport opgenomen cijfermateriaal en toelichtingen daarop, anders dan ter zake van de aspecten zoals door ons onderzocht en waarover dienovereenkomstig door ons in deze rapportage wordt gerapporteerd.

Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een controle- of beoordelingsopdracht zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor de opdrachtgever mogelijk van belang zouden kunnen zijn. Het rapport heeft alleen betrekking op de gespecificeerde elementen, posten, onderwerpen of de aangegeven financiële en niet-financiële informatie.

## 3 Werkwijze

### 3.1 Selectie onderwijsinstellingen

Voor de selectie van de vijf VO-scholen en de vijf ROC's hebben wij gebruik gemaakt van de fact sheets voortijdig schoolverlaten van april 2006 en februari 2007 en informatie van gemeente respectievelijk IB-Groep over de daar ontvangen meldingen. Daarbij is gekozen voor een landelijke spreiding over groot stedelijk, stedelijk en niet-stedelijk gebied.

### 3.2 Onderzoekswerkzaamheden (onderzoeksaanpak)

De volgende onderzoekswerkzaamheden hebben wij bij dit inventariserend themaonderzoek verricht:

- Wij hebben documentatie en wet- en regelgeving met betrekking tot verzuim en VSV geanalyseerd.
- Aan het begin van ons onderzoek hebben wij een interview gehouden met een gemeentelijke dienst met veel expertise op het gebied van verzuim en VSV.
- Wij hebben interviews afgenomen bij de geselecteerde VO- en BVE-instellingen, gericht op oorzaken in de gebieden cultuur, structuur en proces.
- Wij hebben proceduretests uitgevoerd naar het administratieve meldingenproces.
- Bij de IB-Groep hebben wij de IB-meldingen nader onderzocht.
- Wij hebben informatie opgevraagd bij onder andere Ingrado (vereniging voor leerplicht en RMC).

## 4 Beantwoording onderzoeksvragen voor de sector VO

### 4.1 Onderzoeksvragen

Voor dit inventariserend thema-onderzoek hanteren wij als onderzoeksvragen:

- (1) Wordt door de onderwijsinstellingen gemeld?
- (2) En zo nee, wat zijn de oorzaken (op het gebied van structuur, proces en cultuur) dat onderwijsinstellingen niet tijdig verzuim en voortijdig school verlaten meldingen aan IB-Groep en RMC doen?

### 4.2 (1) Wordt door de onderwijsinstellingen gemeld?

De VO-scholen zijn verplicht om het verzuim zowel bij de gemeente te melden (aan leerplichtambtenaren en RMC) als bij de IB-groep.

#### I VO scholen kiezen voor één soort verzuimmelding aan de leerplichtambtenaren van de gemeente

Over het algemeen kiezen de onderzochte VO-scholen voor één soort verzuimmelding aan de leerplichtambtenaren van de gemeente. Een aantal scholen kiest ervoor wekelijks het verzuim te melden van de leerlingen met meer dan 1/8<sup>ste</sup> deel ongeoorloofd verzuim in vier weken. Andere VO-scholen melden alleen drie achtereenvolgende dagen ongeoorloofd verzuim. Daarbij past de kanttekening dat een aantal onderzochte VO-scholen niet op de hoogte is van het melden van meer dan 1/8<sup>ste</sup> deel ongeoorloofd verzuim in vier weken. Scholen melden dus aan de leerplichtambtenaren, echter dit is niet altijd tijdig en volledig.

#### II Een deel van de onderzochte VO-scholen doet geen RMC Meldingen

De vijf onderzochte VO-scholen vertonen een wisselend beeld met betrekking tot de RMC-meldingen. Een aantal VO-scholen meldt het verzuim wel bij het RMC, een aantal scholen doet dit niet. VO-scholen geven aan vooral een meldingsplicht aan Leerplichtambtenaren te hebben.

Het RMC is per regio verschillend gepositioneerd. Daar waar het RMC en leerplichtfuncties geïntegreerd zijn tot of binnen een dienst, worden de meldingen binnen de juiste banen geleid.

### III Geen IB-melding bij de onderzochte VO-scholen

Bij de vijf onderzochte VO-scholen werd geen melding gemaakt aan de IB-Groep. Het aantal studenten/leerlingen waarop de Wet studiefinanciering 2000 betrekking heeft is daarbij wel minder groot dan in de BVE-sector. Deze melding aan de IB-Groep is tevens van belang in het kader van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Wel is het zo dat het aantal leerlingen dat een tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten ontvangt, drastisch is afgenomen, sinds in het VO tot 18 jaar geen lesgeld is verschuldigd.

- 4.3 (2) En zo nee, wat zijn de oorzaken (op het gebied van structuur, proces en cultuur) dat onderwijsinstellingen niet tijdig verzuim en voortijdig school verlaten meldingen aan IB-Groep en RMC doen?

In de gehele keten van docenten tot en met de IB-Groep en gemeenten vallen gaten.

Ten eerste is er de complexe wet- en regelgeving, die in zeven wetten en regelingen is terug te vinden. In deze wetten lopen de meldingstermijnen niet één op één. De verschillende termijnen zijn voor het voortgezet onderwijs opgenomen in de volgende wetten: RMC-wet, de Leerplichtwet, Wet op het Voortgezet Onderwijs en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Het doen van de drie dagen meldingen en de meer dan 1/8<sup>ste</sup> deel verzuim in vier weken melding ervaren de onderzochte VO-scholen als dubbel werk.

Naast onduidelijkheid en onbekendheid bij de onderzochte onderwijsinstellingen over de wet-regelgeving met betrekking tot VSV is daar de onduidelijkheid over wat de te hanteren definitie voor een VSV'er is.

Ten tweede ontbreken bij scholen goede technische voorzieningen. Enkele (onderzochte) VO-scholen hadden een administratiepakket dat niet voldoet om adequaat te laat komen, verzuim en schorsingen te registreren. Andere VO-scholen hebben wel een administratie die nauwkeurig per leerling cumulatief de afwezigheidsuren en het aantal keren te laat komen in beeld brengt.

Ten derde zijn er belemmeringen in de technische voorzieningen (wsf en wtos-systemen) bij IB-Groep en gemeenten. Vanwege technische oorzaken (en prioritering) zijn bij de IB-Groep meldingen per onderwijsinstelling momenteel niet opvraagbaar. Gemeenten hanteren verschillende geautomatiseerde systemen en daarmee samenhangend verschillende aanleveringswijzen van gegevens. Hoe ontvangen meldingen worden afgehandeld verschilt per gemeente.

Ten vierde is de cultuur op scholen, bij de gemeenten en IB-Groep een belangrijk aspect. Zo houden niet alle docenten consequent elk verzuim bij.

Door dergelijke cultuuraspecten vallen gaten aan het begin van de keten. Aan het eind van de keten (IB-Groep en gemeenten) vallen gaten door het ontbreken van een cultuur bij IB-Groep en gemeenten van informeren en rappelleren naar scholen. Dit geeft bij de scholen het beeld dat niet melden er niet zoveel toe doet.

#### 4.4 Interviewresultaten

In aanvulling op paragraaf 4.3 zijn in de interviews de volgende oorzaken op het gebied van structuur, proces en cultuur aangegeven.

##### I Organisatie (structuur en proces)

- 1) Enkele (onderzochte) VO-scholen hadden geen duidelijk beleid met betrekking tot VSV meldingen, wel met betrekking tot preventie van VSV.
- 2) Vanwege vermeende knelpunten in privacywetgeving is het schooladministratieprogramma niet gekoppeld aan dat van de leerplicht. Wanneer deze koppeling wel zou bestaan, zou dit veel administratief werk schelen.

##### II Wet en regelgeving (structuur)

- 3) Enkele (onderzochte) VO-scholen ervaren onduidelijkheid met betrekking tot de definiëring van het begrip VSV. Andere VO-scholen daarentegen vinden de normen voor melding glashelder.
- 4) Bij de onderzochte VO-scholen is onbekendheid met wet-en regelgeving op VSV-gebied. Zo was bijvoorbeeld de OCWbrief m.b.t. VSV (d.d. april 2006) niet bekend bij alle vijf de onderzochte VO-scholen. Een ander voorbeeld is de onbekendheid bij enkele VO-scholen met de meldingsplicht aan de IB-Groep en met de wettelijk verplichte melding "meer dan 1/8<sup>ste</sup> deel verzuim in 4 weken" aan de gemeente.

##### III Cultuur

- 5) Niet alle docenten schrijven consequent elk verzuim op. Daarentegen zijn er ook VO-scholen die tevreden zijn over de registratie door docenten en actief beleid voeren om dit te borgen. Dit leidt echter niet tot een 100% score, zeker niet in de drukste tijden van het schooljaar.
- 6) Leerlingen van 17 jaar in het examenjaar worden niet altijd gemeld bij ongeoorloofd verzuim met als reden 'niet leerplichtig en helpt niet meer'.

- 7) (Partieel) leerplichtige leerlingen (leerlingen die al eens zakten voor het examen of 17 jaar worden) blijven ingeschreven bij de VO-school terwijl het ROC alle lessen verzorgt, de examens afneemt en de diploma's uitreikt. Over deze leerlingen doet de VO-school geen absentiemeldingen. Zij hebben daar ook geen zicht op. De verantwoordelijkheid en de actuele uitvoering van absentiemeldingen is hier in het geding.
- 8) RMC en IB-groep vragen niet (altijd) om de meldingen. De IB-Groep heeft aangegeven dat de meldingen niet standaard in de managementinformatie van de IB-Groep (aan het ministerie) zijn opgenomen.
- 9) Wanneer scholen een beroep doen op het RMC voor opvolging en communicatie daarover is hun ervaring over de acties van het RMC zeer negatief. Zo ervaren VO-scholen dat de consultants pas in actie komen als de leerling is vastgelopen/ uitgeschreven.

# 5 Beantwoording onderzoeksvragen voor de sector BVE

## 5.1 Onderzoeksvragen

Ook hier hanteren wij als onderzoeksvragen:

- (1) Wordt door de onderwijsinstellingen gemeld?
- (2) En zo nee, wat zijn de oorzaken (op het gebied van structuur, proces en cultuur) dat onderwijsinstellingen niet tijdig verzuim en voortijdig school verlaten meldingen aan IB-Groep en RMC doen?

## 5.2 (1) Wordt door de onderwijsinstellingen gemeld?

Als een deelnemer tenminste één maand geen onderwijs volgt (zonder geldige reden), moet het ROC dat melden bij de RMC-functie en bij de leerplichtambtenaar in de gemeente waar de leerling woont. Als de deelnemer tenminste vijf weken geen onderwijs volgt (zonder geldige reden) dan moet het ROC dat melden bij de IB-groep.

### I RMC Meldingen

De RMC melding bestaat uit twee delen. Het ene deel is de administratieve melding (naam, adres, woonplaats etc.) en het andere deel is de inhoudelijke melding door medewerkers/decanen. Het RMC voegt de twee bestanden samen.

Door de onderzochte ROC's wordt niet altijd tijdig en volledig gemeld aan de RMC's. Één ROC meldt de administratieve gegevens en doet geen inhoudelijke meldingen.

### II Leerplichtmeldingen

De onderzochte ROC's melden verzuim niet altijd aan de leerplichtambtenaar. Daarbij gaat het om de melding van een leerplichtige deelnemer die ongeoorloofd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken meer dan 1/8<sup>ste</sup> deel van het aantal uren les- of praktijktijd verzuimt.

### III Sporadisch IB-melding van ongeoorloofd langdurige afwezigheid door ROC's

De IB-Groep heeft sinds 2002 standaardformulieren uitgezet bij zowel het

bekostigde als het niet-bekostigde onderwijs. De instellingen moeten dit formulier naar de IB-Groep te sturen als er sprake is van ongeoorloofde afwezigheid van de deelnemer. De instellingen sturen deze formulieren niet of nauwelijks in.

In de praktijk maken de instellingen gebruik van de in- en uitschrijvingen via BRON. De onderwijsinstellingen melden aan BRON dat een deelnemer is uitgeschreven voor een opleiding, maar niet of het een VSV'er is. De IB-Groep bekijkt per levering van sofinummers of een deelnemer op grond van zijn leeftijd en opleidingsniveau een voortijdige schoolverlater is of niet. Als de IB-Groep meldingen over voortijdig schoolverlaten ontvangt, verwerkt zij dit in BRON. Periodiek vindt uitwisseling plaats tussen BRON en het WSF-systeem. Aan de hand van deze uitwisseling berekent het WSF-systeem of een student nog recht heeft op studiefinanciering.

- 5.3 (2) En zo nee, wat zijn de oorzaken (op het gebied van structuur, proces en cultuur) dat onderwijsinstellingen niet tijdig verz uim en voortijdig school verlaten meldingen aan IB-Groep en RMC doen?

In de gehele keten van docenten tot en met de IB-Groep en gemeenten vallen gaten.

Ten eerste is er de complexe wet- en regelgeving, die in zeven wetten en in verschillende regelingen is opgenomen. Voor het BVE zijn de verschillende termijnen opgenomen in de volgende wetten: RMC-wet, de Leerplichtwet, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op de expertisecentra, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Bij de onderzochte onderwijsinstellingen is onduidelijkheid en onbekendheid over de verschillende meldingstermijnen en wat de te hanteren definitie voor het begrip VSV is.

Ten tweede gaat het om een niet sluitende keten (gehele keten van onderwijsinstelling tot en met gemeenten en IB-groep). Zo hebben sommige ROC's het administratieve proces niet op het melden ingericht. Één ROC had zelfs geen administratie op dit gebied.

Het einde van de keten bestaat uit de IB-Groep en uit de gemeenten. Het is alleen mogelijk per individueel formulier de melding bij de IB-Groep op te vragen. Een collectief overzicht per onderwijsinstelling is niet opvraagbaar. Om op korte termijn meer collectief inzicht te krijgen in de aanlevering van langdurig verzuimgegevens aan de IB-Groep zijn softwarematige aanpassingen benodigd.

De gemeenten hanteren verschillende geautomatiseerde systemen en daarmee samenhangend verschillende aanleveringswijzen van gegevens. Wat de gemeente met de ontvangen melding doet verschilt per gemeente.



Ten derde is de cultuur een belangrijk aspect. Door cultuuraspecten geven onderwijsgroepen, decanen en docenten de meldingen niet altijd aan de administratie door. Zo wordt meer prioriteit gegeven aan de zorg van de leerlingen/deelnemers dan aan de registratie en melding van absentie. Door deze cultuuraspecten vallen gaten aan het begin van de keten. Aan het eind van de keten vallen gaten, omdat bij IB-Groep en gemeenten een cultuur van informeren en rappelleren ontbreekt. Dit geeft bij de onderwijsinstellingen het beeld dat niet melden er niet zoveel toe doet.

#### 5.4 Interviewresultaten

In aanvulling op paragraaf 5.3 zijn in de interviews de volgende oorzaken op het gebied van structuur, proces en cultuur aangegeven.

##### I Organisatie (structuur en proces)

- 1) Bij één ROC is er geen eenduidig en centraal administratief meldingen proces inclusief administratie voor VSV.
- 2) Een ROC gaf aan bezig te zijn met de administratieve processen efficiënter in te richten. Nu is alles handmatig en is bij het ROC de "benodigde informatie lastig uit peoplesoft te krijgen".
- 3) Er is geen systeem dat meldingen afdwingt.
- 4) De IB-Groep doet geen navraag met betrekking tot de meldingen. De IB-Groep heeft aangegeven dat de meldingen niet standaard in de management informatie van de IB-Groep (aan het ministerie) zijn opgenomen.
- 5) De docent/mentor heeft niet de administratieve verantwoordelijkheid. Hij/zij wordt ook niet altijd aangesproken door de onderwijsmanagers bij het niet naleven van de afspraken rondom meldingen.
- 6) Van een klas is circa 90-95% niet meer leerplichtig. 1 a 2 deelnemers per klas zijn nog wel leerplichtig. Docenten houden niet precies in de gaten wie die enkele deelnemers zijn voor wie ze apart zouden moeten melden.
- 7) Indien deelnemers naar de Hogeschool gaan en ze hebben nog geen startkwalificatie behaald dan zijn ze voor een ROC uit zicht. Want HBO scholen hebben niet dezelfde wettelijke meldingsverplichtingen als ROC's.
- 8) ROC's werken met diverse verschillende, vaak niet gekoppelde systemen voor administratie, financiën, absentiebeheer, etc.

### II Wet en regelgeving (structuur)

- 9) De wet- en regelgeving is gecompliceerd en minder goed bekend op de werkvloer.
- 10) Enkele (onderzochte) ROC's ervaren onduidelijkheid met betrekking tot definiëring van het begrip VSV. Zo worden bij het ene ROC leerlingen/deelnemers die naar een andere opleiding gaan niet in de VSV-cijfers meegenomen en bij het andere ROC wel.
- 11) Enkele ROC's hebben er "niet bij stil gestaan" dat zij naast de melding door de deelnemer ook zelf aan de IB-groep moesten melden.

### III Cultuur

- 12) Het meldingenproces heeft een lage prioriteit. Voorbeelden daarvan zijn dat bij een ROC dit "prioriteit 14" werd genoemd. Een ROC gaf aan dat het zorgtraject de 1<sup>e</sup> prioriteit heeft en niet de administratieve meldingen. Tevens gaf een andere ROC aan: "voortijdig school verlaten zit te weinig tussen de oren".
- 13) De autonomie van de onderwijsorganisatie en cultuur kan soms leiden tot gebrek aan "discipline" en een houding bij leerkrachten dat ze niets met anderen hebben te maken (een "eilandjescultuur"). Daardoor wordt het werkproces van melding niet altijd goed georganiseerd, is er sprake van slechte communicatie en het weken te laat reageren.
- 14) De cultuur binnen de afdelingen. Bijvoorbeeld docenten melden wel, echter soms te laat. Of de afdeling heeft de afwezigheid niet doorgegeven aan de administratie.
- 15) De student wordt als verantwoordelijke gezien voor de melding bij de IB-groep.
- 16) De student heeft een berekenende wijze van lessen bijwonen.
- 17) VSV-meldingen en de daarvoor benodigde registratie geeft administratieve lastendruk.
- 18) Nog even wachten met melden als de student ziek thuis is.
- 19) De Leerplichtwet wordt (soms) gezien als een "straf voor deelnemers".
- 20) "Als ik niet bij RMC of IB-groep meld, so what?". "Er volgen toch geen sancties."

## Bijlage 1: Matrix VSV proceduretests "wettelijke verplichte meldingen"

|   | 3 dagen afwezigheid | 1 maand afwezigheid | 5 weken afwezigheid | 8 weken | Uitschrijving | Verwijdering |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------|---------------|--------------|
| <i>Leerplichtwet 1969</i><br>Melding aan Gemeente van ongeoorloofde afwezigheid van leerplichtige deelnemers op 3 achtereenvolgende dagen, dan wel in meer dan 1/8 deel van de les- of praktijktijd gedurende een periode van 4 weken.                | X                   |                     |                     |         |               |              |
| <i>WVO/WEB</i><br>Melding aan Gemeente/RMC van degene zonder startkwalificatie die niet meer leerplichtig is en nog geen 23 jaar en die gedurende een maand het onderwijs zonder geldige reden niet meer volgt, of wordt uitgeschreven of verwijderd. |                     | X                   |                     |         | X             | X            |
| <i>WVO/WEB</i><br>Melding aan deelnemer na 5 weken ongeoorloofde afwezigheid dat hiervan aantekening is gemaakt en opvragen reden van afwezigheid.  |                     |                     | X                   |         |               |              |
| <i>WVO/WEB</i><br>Melding aan IB-Groep (uiterlijk 5 <sup>e</sup> werkdag na de 8 <sup>ste</sup> week) dat deelnemer 5 weken ongeoorloofd afwezig was. Indien de deelnemer intussen het onderwijs weer volgt, wordt de datum van terugkeer gemeld.     |                     |                     |                     | X       |               |              |
| <i>WVO</i><br>Melding aan Inspectie van voornemen tot verwijdering.   |                     |                     |                     |         |               | X            |
| <i>WVO</i><br>Schriftelijke melding aan Inspectie van verwijdering incl. op welke instelling de leerling het onderwijs vervolgt.  |                     |                     |                     |         |               | X            |

## Bijlage 2: Wettelijk kader

In deze paragraaf wordt het wettelijk kader van belang voor het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten meldingen voor de onderwijssectoren VO en BVE op hoofdlijnen geschetst.

Ons inziens zijn de RMC-wet, de Leerplichtwet, Wet op het Voortgezet Onderwijs, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op de expertisecentra, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten van belang bij de beantwoording van de onderzoeksvraag: "wordt door de onderwijsinstellingen (VO-sector en BVE-sector) gemeld?". In de bijlage is een matrix-overzicht opgenomen met de meldingen en bijbehorende termijnen.

### *Wettelijk kader VO*

De VO-scholen zijn verplicht om Gemeentelijke meldingen (aan leerplichtambtenaren en RMC) en daarnaast IB-Groep meldingen te doen.

Uit de Leerplichtwet blijkt dat indien een ingeschreven leerling van een school/onderwijsinstelling ten aanzien van wie de Leerplichtwet van toepassing is, zonder geldige reden les- of praktijktijd heeft verzuimd en dit verzuim plaatsvond op drie achtereenvolgende schooldagen, dan wel het verzuim gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken meer dan 1/8<sup>ste</sup> deel van het aantal uren les- of praktijktijd bedraagt, het hoofd van de school hiervan onverwijld kennis geeft aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de leerling woon- of verblijfplaats heeft.

Tevens blijkt uit de wet op het voortgezet onderwijs (WVO) dat het bevoegd gezag onverwijld opgave doet aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokkene woon- of verblijfplaats heeft van de gegevens van degene op wie de Leerplichtwet 1969 niet meer van toepassing is en die de leeftijd van 23 jaren nog niet heeft bereikt, die niet in het bezit is van een diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of hoger algemeen voortgezet onderwijs dan wel een diploma van een opleiding als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs en die het onderwijs aan de school gedurende een aaneengesloten periode van ten minste een maand of een door het bevoegd gezag te bepalen kortere periode zonder geldige reden niet meer volgt, of bij de school wordt in- of uitgeschreven of van de school wordt verwijderd.

Het bevoegd gezag stuurt gelijktijdig met de meldingen, een afschrift van de gegevens die over de betrokken leerling aan de Informatie Beheer Groep zijn verstrekt aan deze betrokkene. Het bevoegd gezag geeft daarbij tevens aan dat afwezigheid gevolgen heeft voor de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten van betrokkene op grond van hoofdstuk 4 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, alsmede welke

beroepsgang voor betrokkene tegen de mededeling, open staat

Uit de wet op het voortgezet onderwijs (WVO) 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 opgave van geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen. Tevens meldt het indien die leerling voor het einde van de periode van 8 weken weer aan het onderwijs is gaan deelnemen de datum ervan.

Uit de wet op de Wet op de expertisecentra blijkt dat het bevoegd gezag onverwijld opgave doet aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokkene woon- of verblijfplaats heeft van de gegevens van degene op wie de Leerplichtwet 1969 niet meer van toepassing is en die de leeftijd van 23 jaren nog niet heeft bereikt die niet in het bezit is van een diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of hoger algemeen voortgezet onderwijs dan wel een diploma van een opleiding als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs en die het onderwijs aan de school gedurende een aaneengesloten periode van ten minste een maand of een door het bevoegd gezag te bepalen kortere periode zonder geldige reden niet meer volgt, of bij de school wordt in- of uitgeschreven of van de school wordt verwijderd.

#### *Wettelijk kader BVE*

De ROC's zijn wettelijk verplicht om gemeentelijke meldingen (RMC en aan leerplichtambtenaren) en IB-Groep meldingen te doen.

#### I Gemeentelijke meldingen

De gemeentelijke meldingen bestaan uit de wettelijke verplichtingen van uit onder andere de leerplichtwet en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB):

- a) melding aan leerplichtambtenaren van de woongemeente van een leerling die ongeoorloofd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken meer dan 1/8<sup>ste</sup> deel van het aantal uren les- of praktijktijd verzuimt (Bron Leerplichtwet).
- b) Uit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) blijkt dat het bevoegd gezag onverwijld opgave doet aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokkene woon- of verblijfplaats heeft van de gegevens van degene op wie de Leerplichtwet 1969 niet meer van toepassing is en die de leeftijd van 23 jaren nog niet heeft bereikt, die niet in het bezit is van een diploma van een BVE- opleiding dan wel een diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of hoger algemeen voortgezet onderwijs gedurende een aaneengesloten periode van ten minste een maand (of een door het bevoegd gezag te bepalen kortere periode zonder geldige reden niet meer volgt), of bij de instelling wordt in- of uitgeschreven of van de instelling wordt verwijderd.

## II IB-Groep meldingen

Voor de IB-Groep meldingen is het volgende kort samengevat van belang: Kort gezegd is, in de Wet educatie en beroepsonderwijs opgenomen dat het bevoegd gezag uiterlijk op de derde werkdag na afloop van een periode van afwezigheid van 5 weken aan de deelnemer meldt dat daarvan in de administratie van de instelling aantekening is gemaakt en verzoekt de deelnemer om opgave van de reden van de afwezigheid.

Daarna meldt het bevoegd gezag uiterlijk de vijfde werkdag na afloop van een periode van 8 weken aan de Informatie Beheer Groep de deelnemer die gedurende een aaneengesloten periode van ten minste 5 weken zonder opgave van geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen. Tevens meldt het bevoegd gezag indien die deelnemer voor het einde van de periode van 8 weken weer aan het onderwijs is gaan deelnemen de datum ervan.

### *Wettelijk kader BVE en VO*

De RMC-wet vormt het sluitstuk van het beleid dat begin jaren negentig van de vorige eeuw in gang is gezet en fungeert als wettelijke basis voor vooral de melding van niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters en de structurele verankering van de RMC-functie. De RMC-wet bepaalt dat alle gemeenten alle voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar moeten registreren en dat ze ervoor moeten zorgen dat deze voortijdige schoolverlaters terugkeren in het onderwijs, zodat zij alsnog een startkwalificatie kunnen behalen. Ook jongeren die bovenleerplichtig zijn, worden zo gestimuleerd om een opleiding te volgen die leidt tot een startkwalificatie.

In de Uitvoeringsregeling RMC voortijdig schoolverlaten (Stcrt. 2002, nr. 139) zijn voorschriften gegeven voor de uitvoering van de RMC-wet. Die hebben betrekking op de manier waarop scholen voor voortgezet onderwijs en BVE-instellingen niet-leerplichtige leerlingen aan de gemeenten moeten melden en de wijze waarop een jaarlijkse effectrapportage vorm dient te krijgen. Alle gemeenten in Nederland participeren in één van de 39 RMC-regio's. Sinds 1 januari 2002 is de regio-indeling bepaald in het Besluit RMC voortijdig schoolverlaten (Staatsblad 2001, 650). Per regio is een contactgemeente aangewezen die de melding en registratie van voortijdige schoolverlaters in de regio coördineert. Door middel van een sluitende aanpak, bestaande uit melding en registratie, samenwerking / netwerkvorming en integraal beleid, moet het voortijdig schoolverlaten teruggedrongen worden.

Uit de wet studiefinanciering 2000 blijkt dat de studiefinanciering van de deelnemer die zonder geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen gedurende een aaneengesloten periode van ten minste 5 weken, met uitzondering van de reisvoorziening, geheel bestaat uit een lening met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de afwezigheid zonder geldige reden aanving, tenzij de deelnemer binnen 8 weken na de aanvang van het verzuim weer is gaan deelnemen aan het onderwijs. De periode van 5 weken wordt verlengd met de weken waarin vanwege vakantie

geen onderwijs werd verzorgd.

Uit de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten blijkt dat de tegemoetkoming van de leerling die is ingeschreven aan een school en die zonder geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen gedurende een aaneengesloten periode van ten minste 5 weken, bestaat geheel uit lening met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de afwezigheid zonder geldige reden aanving, tenzij de deelnemer binnen 8 weken na de aanvang van het verzuim weer is gaan deelnemen aan het onderwijs. De periode van 5 weken wordt verlengd met de weken waarin vanwege vakantie geen onderwijs werd verzorgd. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat voor soorten van voortgezet onderwijs of voor soorten van vavo dit tevens van toepassing is, indien een leerling in een of meer vakken zonder geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen. Onder afwezigheid met geldige reden wordt uitsluitend verstaan afwezigheid wegens ziekte van de leerling, welke ziekte uitsluitend kan worden aangetoond door middel van een gedagtekende verklaring van een arts, of afwezigheid wegens bijzondere familieomstandigheden.