



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

**MELDING VAN VERZUIM EN
VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN IN
HET MBO**

ONDERZOEK 2011

Utrecht, december 2011

INHOUD

- 1 Achtergrond onderzoek 6
- 2 Vraagstelling en onderzoeksopzet 8
- 3 Bevindingen 10
- 4 Beantwoording onderzoeksvragen en concluderende bevindingen 18
- 5 Nabeschuiving 22

Samenvatting

Op verzoek van het Ministerie van OCW heeft de inspectie in 2011 onderzoek gedaan naar de inrichting van het administratieve proces rond aan- en afwezigheid van deelnemers en naar de melding van verzuim bij vijftien geselecteerde mbo-instellingen. Deze ROC's zijn door het Ministerie geselecteerd omdat zij in 2009/2010 (voorlopige cijfers) een teleurstellende reductie van voortijdig schoolverlaten (vsv) gerealiseerd hebben ten opzichte van 2005/2006. Er is dus geen sprake van een representatieve steekproef. Daarnaast is een heronderzoek uitgevoerd bij tien mbo-opleidingen van negen instellingen, die in 2010 onvoldoende konden borgen dat zij verzuim conform de wettelijke verplichtingen meldden (voor een overzicht van de wettelijke verplichtingen: zie bijlage).

Evenals bij drie eerdere onderzoeken zijn in dit onderzoek drie stappen in het administratieve proces onderscheiden:

- ⤴ Verwerving van de gegevens: hoe verzamelen instellingen voldoende gegevens rond de aan- en afwezigheid van deelnemers?
- ⤴ Aggregatie van de gegevens: hoe en met welke frequentie verwerken instellingen de gegevens tot bruikbare overzichten?
- ⤴ Interventie: welke actie onderneemt de school op basis van de gegevens? Op welke wijze worden pedagogische maatregelen getroffen en voldoen scholen aan hun wettelijke meldingsverplichtingen rond verzuim?

De drie stappen vormen een reeks. Als aan een stap niet wordt voldaan, kan de instelling niet waarborgen dat deelnemers tijdig worden gemeld bij de leerplichtambtenaar of RMC-functionaris.

Tweederde van de onderzochte mbo-instellingen blijkt te kunnen waarborgen dat deelnemers tijdig worden gemeld. Datzelfde geldt voor zes van de tien heronderzochte opleidingen.

Deze waarborg stopt op een sterkere centrale sturing op de aanpak van verzuim dan in de voorafgaande jaren. Dit gebeurt praktisch overal op basis van een (regionaal) vastgesteld verzuimprotocol. Er is in deze instellingen/opleidingen sprake van verbeterde registratiesystemen en inzet van personeel dat speciaal tot taak heeft de verzuimaanpak volgens het vastgestelde verzuimprotocol in de praktijk te brengen.

Positief zijn de toegenomen digitale koppelingsmogelijkheden van de aanwezigheidsregistratie met een leerlingvolgsysteem. Deze vergroten het draagvlak voor het bijhouden van de aanwezigheidsregistratie onder de docenten en studieloopbaanbegeleiders, omdat de registratiegegevens letterlijk in één oogopslag ook worden benut voor effectievere begeleiding.

Deelnemers van 18 jaar en ouder die een niveau 1- of 2-opleiding volgen, moeten volgens de wet bij langdurige afwezigheid worden gemeld aan DUO, zodat de juiste studietoelage kan worden bepaald. Voor niveau 3 en 4 geldt deze verplichting niet, omdat deze deelnemers onder het regime van een prestatiebeurs vallen. Acht ROC's hebben deze verplichting niet opgenomen in hun procedures. Ook twee heronderzochte opleidingen voldoen niet aan deze meldplicht.

De ROC's die een toename van het aantal meldingen lieten zien via het digitaal verzuimloket, verklaarden deze ontwikkeling uit een toegenomen centrale sturing op de afgesproken verzuimaanpak. Zij hebben de registratiesystemen verbeterd en er vindt tijdige (digitale) aggregatie van de gegevens plaats met het oog op onverwijld meldingen van ongeoorloofd verzuim.

De meldingstermijn voor kwalificatieplichtige deelnemers tussen de 18 en 23 jaar blijkt in het kader van voorkoming van voortijdig schoolverlaten niet effectief. Als deelnemers een maand aaneengesloten verzuimen, zijn zij de binding met de opleiding en onderwijsinstelling verloren en de facto al voortijdig schoolverlaters.

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

1 Achtergrond onderzoek

1.1 Context

Om de Europese economie te versterken, hebben de EU-landen in 2000 in Lissabon met elkaar afgesproken het aantal jongeren zonder startkwalificatie te verminderen. Dit besluit heeft sinds die tijd in Nederland tot diverse maatregelen geleid om het voortijdig schoolverlaten (vsv) terug te dringen.

Uit onderzoek blijkt dat onderwijsinstellingen veel kunnen doen aan het tegengaan van verzuim, vaak de voorbode van voortijdig schoolverlaten. Ten eerste het voeren van een preventief beleid waarvan uitdagend onderwijs met aansluitende roosters de kern is en waarin een goede studie- en beroepskeuzevoorlichting is verzekerd. Het organiseren van binding met de leerlingen en hun ouders is de tweede pijler. De derde is alertheid, eenduidigheid en snelheid in het optreden bij schoolverzuim, inclusief het tijdig melden van dit verzuim bij de daartoe geëigende instanties. Omdat voortijdig schoolverlaten vaak met het verzuimen van lessen of spijbelen begint, is het belangrijk dat een school goed registreert hoe het is gesteld met de aan- en afwezigheid van deelnemers en bij ongeoorloofd verzuim meteen actie onderneemt om dit terug te dringen. Naast pedagogische overwegingen gelden daarbij wettelijke meldingsvoorschriften. Een overzicht van deze voorschriften staat beschreven in de bijlage.

De afgelopen jaren is een aantal verbeteringen in het meldingssysteem doorgevoerd. Zo zijn de meldingen van ongeoorloofd verzuim gecentraliseerd via een uniform loket bij de DUO (het verzuimloket) en is een aantal meldingstermijnen geharmoniseerd. Hierdoor is het voor scholen gemakkelijker geworden aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen.

Recent is de Leerplichtwet (1969) aangepast. Met ingang van 1 januari 2012 ligt het toezicht op de naleving van de voorschriften rond melding door de scholen niet langer bij de leerplichtafdelingen van de gemeenten, maar bij de inspectie van het onderwijs. Ook zijn de sanctiemogelijkheden aangepast. Op basis van nalevingsonderzoek naar de meldingsvoorschriften kan met ingang van 1 januari 2012 handhaving plaatsvinden door het opleggen van een bestuurlijke boete aan de onderwijsinstelling.

Daarnaast is de werkwijze van de leerplichtambtenaren in de vier grote steden op elkaar afgestemd en is deze in een samenwerkingsovereenkomst met de inspectie afgestemd. Ook dit heeft tot doel meer leerlingen te voorzien van een startkwalificatie en voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Om vinger aan de pols te houden en goed voorbereid te zijn op de komende wijzigingen, heeft de inspectie in het najaar van 2011 een onderzoek uitgevoerd naar de verzuimregistratie en het schoolverzuim in het mbo bij een geselecteerd aantal bve-instellingen. Belangrijk onderdeel hiervan is de vraag of de instellingen in hun verzuimaanpak voldoen aan de wettelijke meldingsvoorschriften bij ongeoorloofd verzuim. Ten eerste die aan de afdeling leerplichtzaken van gemeenten en het Regionaal Meld- en Coördinatiecentrum (RMC) via het digitaal verzuimloket.

Ten tweede de meldingsvoorschriften aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) – voorheen Informatiebeheergroep – in verband met de studiefinanciering of tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten.

De gegevens van dit onderzoek worden vanaf hoofdstuk drie in deze rapportage gepresenteerd.

1.2 Eerder inspectieonderzoek

De inspectie heeft sinds 2007 een drietal onderzoeken uitgevoerd naar verzuimregistratie en schoolverzuim in het mbo.

In 2007 vond een eerste, verkennend, onderzoek plaats. Tijdens dit onderzoek bleek dat de meldingen niet eenduidig opvraagbaar waren bij de verschillende gemeenten, RMC-kantoren en bij DUO/IBG. Daarom is het onderzoek ingericht als een analyse van het proces rond verzuimregistratie en de meldingen van scholen. Hierbij zijn drie stappen onderscheiden: de verwerving van de verzuimgegevens, de aggregatie ervan en interventie: de wijze waarop er vervolgens door de instellingen mee wordt gehandeld, inclusief melding van verzuim bij leerplichtzaken/RMC (interventie) en het afmelden van deelnemers bij de IB-groep in verband met de studiefinanciering. De onderzochte instellingen bleken de wettelijke meldingsverplichtingen aan de IB-groep sporadisch na te leven en verzuim niet altijd volledig en tijdig te melden aan gemeenten. Tevens werd geconstateerd dat de wet- en regelgeving met verschillende termijnen op verzuim en vsv-gebied complex en ondoorzichtig was en dat gebrekkige technische voorzieningen bij de IB-Groep en de gemeenten de opvraagbaarheid van gegevens belemmerden.

In 2008 heeft het ministerie het systeem van centrale melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten ingericht (het digitaal verzuimloket) en de regelgeving, met name wat betreft de verschillende meldingstermijnen, vereenvoudigd.

Datzelfde jaar heeft de inspectie een tweede onderzoek uitgevoerd. In dit onderzoek zijn dezelfde aspecten van het proces van verzuimregistratie en meldingen van verzuim onderzocht als in 2007. Drieëndertig afdelingen van instellingen voor bve zijn in dit onderzoek betrokken. Deze steekproef bevatte alle belangrijke kenmerken van de instellingen in het gehele veld. Uit dit onderzoek bleek dat ruim de helft van de onderzochte eenheden een voldoende dekkend registratiesysteem had. Driekwart van de eenheden kon niet waarborgen dat er in alle gevallen werd gemeld.

Een zelfde onderzoek werd herhaald in 2010 bij negentien bve-instellingen. Deze instellingen waren geselecteerd op grond van hun meldingsgedrag van verzuim, waardoor er geen sprake is van een representatieve steekproef. Uit dit onderzoek bleek ruim de helft van de instellingen kon waarborgen dat ongeoorloofd verzuim wordt gemeld.

2 Vraagstelling en onderzoeksopzet

2.1 Vraagstelling

Doel van het huidige onderzoek is na te gaan of de geselecteerde mbo-instellingen zich houden aan de voorschriften met betrekking tot verzuim en voortijdig schoolverlaten en waarom zij eventueel niet melden. Bieden de onderliggende administratieve processen voldoende waarborg voor meldingen binnen de wettelijke termijnen? Enkele van deze geselecteerde mbo-instellingen zijn sinds het schooljaar 2010/2011 opeens veel verzuim gaan melden. Tegen die achtergrond worden in dit onderzoek ook vragen over de omslag in het meldgedrag opgenomen.

Deze overwegingen hebben geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

- ⤴ Hoe is de kwaliteit van het administratieve proces bij de geselecteerde instellingen voor wat betreft verzuim en voortijdig schoolverlaten?
- ⤴ Is de kwaliteit van dit proces zodanig gewaarborgd dat elk in aanmerking komend verzuim of voortijdig schoolverlaten wordt gesignaleerd en gemeld?
- ⤴ Wat zijn mogelijke verklaringen voor toe- of afname van het meldgedrag?
- ⤴ Is, in een willekeurig geselecteerde klas waarbij vsv voorkwam in het voorafgaande schooljaar, iedereen die in aanmerking kwam volledig en juist gemeld?
- ⤴ Welke interventies heeft de instelling uitgevoerd om vsv te voorkomen bij deze deelnemers?

Daarnaast is bij een tiental opleidingen van negen instellingen een heronderzoek uitgevoerd. Bij dit heronderzoek stond de volgende vraag centraal:

- ⤴ Zijn er verbeteringen te constateren bij de instellingen die in het onderzoek van 2010 de onvoldoende konden borgen dat ongeoorloofd verzuim werd gemeld? Voldoen zij nu aan de wettelijke bepalingen inzake de melding van ongeoorloofd verzuim?

2.2 Onderzoeksopzet

Selectie van de instellingen

Er zijn door het Ministerie van OCW vijftien ROC's geselecteerd die in 2009/2010 (voorlopige cijfers) een teleurstellende reductie van vsv gerealiseerd hebben ten opzichte van 2005/2006, namelijk minder dan 12 procent reductie, terwijl de doelstelling 30 procent reductie was. Per ROC is een opleiding als referentiepunt genomen. Deze opleidingen zijn evenwichtig gespreid over verschillende sectoren/domeinen en opleidingsniveaus. Bij het onderzoek is steeds nagegaan of de situatie rond aanpak en melding van verzuim ook voor de aanpalende niveaus in hetzelfde opleidingsdomein golden. Op deze manier is binnen een beperkt tijdsbestek een beeld van de situatie bij verschillende groepen van opleidingen in de vijftien betrokken ROC's gevormd. Dit onderzoek is daarmee een niet representatief onderzoek waarin gevalstudies worden uitgevoerd.

In het heronderzoek bij tien opleidingen is vooral ingegaan op de vraag of de opleidingen zodanige verbeteringen hebben doorgevoerd dat zij inmiddels kunnen waarborgen dat wordt gemeld conform de voorschriften. Een instelling was zowel in de bovengenoemde selectie opgenomen, als in het heronderzoek.

Wijze van onderzoek

Met het oog op de continuïteit is gebruik gemaakt van eerder ontwikkeld onderzoeksinstrumentarium. Evenals in 2007, 2008 en 2010 is gekozen voor de inrichting van het onderzoek waarin de verschillende stappen van het administratieve proces worden geanalyseerd.

Het betreft drie stappen:

- ⤴ de verwerving van gegevens over aan- en afwezigheid;
- ⤴ de verwerking/ aggregatie van deze gegevens;
- ⤴ de interventies op basis van deze gegevens.

Onder *verwerving* van gegevens wordt verstaan de wijze waarop een instelling de aan- of afwezigheid registreert. Deze registratie is systematisch, inzichtelijk en vindt frequent genoeg plaats.

De *aggregatie* van de gegevens is compleet en vindt tijdig plaats om interventies te kunnen plegen binnen de wettelijk gestelde termijnen.

De verwerving en aggregatie staan ten dienste van *interventies*. Allereerst gaat het daarbij om het aanspreken van de deelnemer en eventueel de ouders, op verzuimgedrag en het maken van afspraken om dit gedrag te veranderen. In dit onderzoek is het accent gelegd op de melding van verzuim conform de wettelijke voorschriften.

Waar relevant, is ingegaan op de *omslag in het meldgedrag*. Welke verklaringen zijn er voor aanmerkelijke veranderingen in het meldgedrag in 2010/2011 ten opzichte van het jaar ervoor?

Door analyse van documenten van de instelling, gesprekken met functionarissen en deelnemers op de instelling en het bekijken van de verschillende administratiesystemen, zijn antwoorden gevonden op de verschillende onderzoeksvragen.

In het administratiesysteem is ook bekeken of er cursisten waren die in het afgelopen jaar voor melding in aanmerking kwamen, maar niet gemeld zijn. Waar een leerplichtambtenaar/RMC-functionaris aan het onderzoek heeft deelgenomen, is daarbij gebruik gemaakt van zijn/haar kennis over de meldingen.

Rapportage

In dit rapport worden in het hoofdstuk drie de bevindingen geschetst in volgorde van de gehanteerde procesanalyse: de verwerving van de gegevens, de aggregatie ervan en vervolgens de interventies. Bij deze interventies wordt ingegaan op de begeleidingsinterventies die instellingen plegen bij geconstateerd verzuim richting de deelnemers en de wettelijke interventies. Daarna wordt gerapporteerd over interventies bij kritische momenten in de schoolloopbanen van deelnemers: de overstap van het vmbo naar het mbo, de overgang tussen leerjaren en bij wisseling van opleiding. Het hoofdstuk met de bevindingen wordt afgesloten met een kort overzicht van de ervaringen die de instellingen hebben met de regionale convenanten rond het terugdringen van verzuim en vsv.

In dit hoofdstuk worden per paragraaf eerst de bevindingen geschetst van het onderzoek onder de vijftien geselecteerde ROC's. Vervolgens volgt kort een rapportage van de bevindingen van de tien heronderzoeken. Deze rapportage spitst zich toe op de hoofdbevindingen ten aanzien van verwerving en aggregatie van gegevens en de wettelijke interventies.

Daarna volgt een concluderend hoofdstuk, waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen. Het rapport wordt afgesloten met een nabeschuiving, waarin een aantal kanttekeningen wordt geplaatst over de relatie tussen de onderzoeksbevindingen in de bredere context van het voortijdig schoolverlaten.

3 Bevindingen

3.1 Verwerving van de gegevens

Om ongeoorloofd verzuim te signaleren en snel te kunnen optreden tegen dit verzuim, is een dekkend registratiesysteem van aan- en afwezigheid noodzakelijk. Alle geselecteerde vijftien ROC's beschikken over een digitaal systeem, waarin de aan- en afwezigheid van deelnemers per les of per lesblok wordt geregistreerd. Het staat ROC's vrij een systeem te kiezen dat bij hen past. Sommige ROC's hebben zelf een systeem ontwikkeld, anderen maken gebruik van een elders ontwikkeld systeem. In totaal is de inspectie tien verschillende systemen tegengekomen. Registratie is in alle gevallen de verantwoordelijkheid van de docent. In drie gevallen vult de docent de gegevens eerst in op papier om ze later te verwerken in een digitaal systeem. Als redenen werden hiervoor onder andere aangevoerd dat het recent ingevoerde digitale systeem nog niet voldoende functioneerde. In een enkel geval gaf een ROC aan dat er te veel mogelijkheden voor deelnemers zijn om het digitale systeem te misleiden (bijvoorbeeld door voor meerdere deelnemers tegelijkertijd in te loggen).

Er is een tendens waarneembaar waarbij de aan- en afwezigheidsregistratie wordt geïntegreerd met een digitaal leerlingvolgsysteem, waarin ook andere begeleidingsgegevens van deelnemers worden verwerkt. Dit is bij ruim de helft van de onderzochte instellingen het geval. Deze koppeling vergroot het draagvlak van de aanwezigheidsregistratie onder de docenten, omdat de registratie dan minder als (belastende) administratieve handeling wordt gezien. De gegevens kunnen dan namelijk ook in het perspectief van een effectievere begeleiding worden gezien. Ongeoorloofd verzuim tijdens de stage/bpv wordt in de regel door bedrijven direct aan de instelling gemeld. Dit moet in praktisch alle bezochte instellingen nog handmatig worden ingevoerd in het digitale systeem of wordt niet ingevoerd. Buitenschoolse activiteiten worden overal geregistreerd; ofwel in het digitale systeem ofwel met behulp van handtekeningenlijsten, die later worden ingevoerd. In de meeste instellingen moet ziekte voor aanvang van de lessen telefonisch of per mail worden doorgegeven aan een centrale administratie of een verzuimmedewerker. Deze verwerkt de ziekmeldingen op voorhand in het digitale systeem of corrigeert achteraf dagelijks de ingevulde registraties voor ziekmeldingen en toegekend verlof (bijvoorbeeld voor een artsbezoek). In een aantal ROC's gaven deelnemers aan dat de drempel om je ziek te melden niet hoog is, de meldingen worden hier niet gecheckt.

In twee bezochte ROC's houden docenten de registratie tijdens de les nog onvoldoende systematisch bij om van een in redelijkheid dekkend systeem van gegevensverwerving te kunnen spreken. Deze twee ROC's voldoen evenmin aan de wettelijke meldingsvoorschriften, maar zij zijn daarin niet de enige, zoals in paragraaf 3.3 wordt toegelicht.

Onderstaande tabel laat concluderend zien bij hoeveel instellingen de gegevensverwerving adequaat is.

Uitkomst heronderzoeken

Op negen mbo-instellingen is bij tien opleidingen in 2011 een heronderzoek uitgevoerd. Tijdens dit heronderzoek bleek dat er nog één instelling is waarbij de gegevensverwerving niet adequaat is. In de registratie, die bestaat uit een combinatie van handmatige registratie en invoer in een digitaal systeem, gaat nog te veel fout om betrouwbare gegevens te genereren

Tabel 1: Is de gegevensverwerking adequaat?

	Voldoende	Onvoldoende	Totaal aantal
Mbo-instellingen; initieel onderzoek 2011	13	2	15
Heronderzochte opleidingen	9	1	10

3.2 Aggregatie van de gegevens

Aggregatie van de gegevens is noodzakelijk omdat dit inzichtelijk maakt bij welke deelnemers interventies nodig zijn omdat zij bepaalde patronen in hun aan- en afwezigheid vertonen en om vast te stellen wie er mogelijk (wettelijke) afwezigheidsnormen overschrijdt.

De aggregatie vindt praktisch overal dagelijks plaats; het digitale systeem genereert overzichten die dagelijks door de mentor of studie-loopbaanbegeleider kunnen of moeten worden ingezien.

In ruim de helft van de bezochte ROC's is er ook een persoon verantwoordelijk voor een check op deze aggregatie. Verzuimcoördinatoren, een medewerker van een servicepunt of het hoofd van het roosterbureau controleren wekelijks, twee keer per week of soms dagelijks of de geaggregeerde gegevens niet zijn 'vervuild' doordat deelnemers ten onrechte afwezig geregistreerd staan (in plaats van bijvoorbeeld ziek) en of alle docenten de registratie per les bijhouden. Zij bewaken of er intern afgesproken of wettelijke afwezigheidstermijnen dreigen te worden overschreden. Deze medewerkers of de opleidingscoördinator spreken betreffende docenten en mentoren of studieloopbaanbegeleiders hier vervolgens op aan.

Bij acht bezochte ROC's verschijnen in de gegenereerde dagelijkse overzichten automatisch piepjes, kleurtjes of 'zwaailichten', wanneer ROC-interne normen worden overschreden of de wettelijke termijnen rond afwezigheid in het verschiet komen. Bij deze ROC's krijgen deelnemers en/of hun ouders na 7 tot 12 uur verzuim binnen vier weken een brief. Zij worden uitgenodigd voor een gesprek en er worden soms verbetercontracten opgesteld (zie verder onder 'interventies').

Bij een van deze ROC's krijgt de studieloopbaanbegeleider het verzoek om bij 12 uur ongeoorloofd verzuim alvast alle informatie aan te leveren (begeleidingsgegevens, afwezigheidspatronen, et cetera) ter voorbereiding op een melding bij het digitale verzuimloket. De deelnemer en/of ouders worden hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld.

Bij twee ROC's was zowel de verwerking als de aggregatie niet adequaat. Een derde ROC heeft een dekkende gegevensverwerking, maar aggregereert deze gegevens niet tijdig en volledig genoeg om tot eventuele meldingen conform de wettelijke verplichtingen te kunnen over gaan.

Uitkomst heronderzoeken

De aggregatie van gegevens bleek bij twee heronderzochte opleidingen nog niet adequaat. De betrokken mbo-instellingen zijn midden in een proces van invoering van digitale systemen en het herinrichten van de administratieve processen rond aan- en afwezigheidsregistratie. De aggregatie van de gegevens vindt niet inzichtelijk en niet frequent genoeg plaats om tijdig te kunnen interveniëren binnen de gestelde wettelijke termijnen.

Tabel 2: Is de gegevensaggregatie adequaat?

	Voldoende	Onvoldoende	Totaal aantal
Mbo-instellingen	12	3	15
Heronderzochte opleidingen	8	2	10

3.3 Interventie

De verwerving en aggregatie van de gegevens staan ten dienste van de verschillende acties die de onderwijsinstelling kan en moet nemen. In het onderzoek is gekeken naar de pedagogische- of begeleidingsinterventies, die er op zijn gericht dat de deelnemer zijn of haar gedrag verandert en niet meer ongeoorloofd verzuimt. Daarnaast is onderzocht of instellingen de wettelijke interventies plegen: de maatregelen die scholen verplicht zijn te nemen bij verzuim of voortijdig schoolverlaten.

Ook is nagegaan of de instellingen gegevens uit de verzuimregistraties benutten om het vigerende verzuimbeleid te evalueren en te verbeteren of meer in het algemeen in het onderwijsproces te interveniëren. Ten slotte is gecheckt of verzuim en voortijdig schoolverlaten van een willekeurig aantal deelnemers van het voorafgaande jaar volledig en tijdig zijn gemeld.

a. Begeleidingsinterventies

Bij de onderzochte ROC's ligt, conform de uitkomsten van het onderzoek in voorafgaande jaren, de nadruk primair op pedagogische interventies. Opvallend is dat praktisch alle bezochte ROC's inmiddels een verzuimprotocol hebben, waarin de aanpak ROC-breed is geharmoniseerd. In ten minste de helft van deze ROC's is dit protocol overigens recent van kracht geworden en functioneert nu één of twee jaar. Deelnemers die zonder reden niet in de les verschijnen worden in grote meerderheid van de ROC's dezelfde dag gebeld door een verzuimmedewerker of de mentor. Bij leerplichtige deelnemers worden in de meeste gevallen ook ouders gebeld. Er volgen gesprekken en als het gedrag niet verbetert, volgt er gemiddeld na 7 tot 12 uur afwezigheid per vier weken een brief naar de deelnemer en/of de ouders.

Een drietal bezochte ROC's heeft vastgelegd dat ook ouders van deelnemers boven de 18 jaar op de hoogte worden gesteld van het verzuim van hun kinderen, tenzij de deelnemers aangeven dit per se niet te willen.

Enkele instellingen nemen compenserende maatregelen zoals het inhalen van gemiste uren of het verrichten van corvee bij te laat komen. De verantwoordelijken voor de opleidingen, maar ook de deelnemers geven aan dat dit werkzame sancties zijn, als ze passen in de bredere pedagogische afwegingen die de instelling maakt. Bij herhaald verzuim volgt er in een aantal gevallen een contract dat deelnemers en/of hun ouders moeten tekenen waarin beterschap wordt beloofd. Als dat niet het geval blijkt, wordt een deelnemer doorverwezen naar een service- of loopbaancentrum en in het uiterste geval geschorst of uitgeschreven.

De gesproken deelnemers van de bezochte ROC's geven in meerderheid aan dat hun instelling sinds één of twee jaar strikter is geworden in het stellen van aanwezigheidsnormen en ook eerder actie onderneemt als zij ongeoorloofd verzuimen. In grote meerderheid vinden zij dat een positieve of logische ontwikkeling. In een kleine minderheid van de bezochte ROC's geven deelnemers aan dat de aanpak per team, docent of opleiding verschilt.

Het feit dat de normen met betrekking tot ongeoorloofd verzuim duidelijker worden gesteld en er sneller wordt geïntervenieerd, leidt er volgens deelnemers toe dat het 'selectief ziek melden' toeneemt. De drempel voor ziekmeldingen ligt in veel bezochte ROC's laag. Het kan telefonisch via een algemeen nummer, via het inspreken van een antwoordapparaat of een mailtje naar een centrale administratie. Slechts een paar ROC's hebben de afspraak met deelnemers dat zij zich ook ziek moeten melden bij hun mentor of hebben met verzuimmedewerkers de afspraak dat zij ziekmeldingen checken. Een paar ROC's geven aan dit fenomeen inmiddels ook te hebben signaleerd en hierop via een mentor actie te (gaan) ondernemen.

Slechts een enkel ROC bleek op de hoogte van de mogelijkheid om via Bureau Leerplicht/RMC een jeugdarts van de GGD in te schakelen bij veelvuldige ziekmeldingen; hiervan wordt sporadisch gebruik gemaakt.

b. Wettelijke interventies

Voor de wettelijke meldingstermijnen is bij vrijwel elke instelling een duidelijk protocol aanwezig. Hierin is vastgelegd wanneer en door wie er gemeld moet worden via het digitaal verzuimloket. Slechts bij één instelling is een dergelijk protocol niet aangetroffen.

Veel instellingen stellen strakkere eigen normen met betrekking tot afwezigheid, onder andere om te kunnen waarborgen dat leerplichtige deelnemers tijdig worden gemeld (ongeoorloofd verzuim van 16 uur in vier weken dat binnen 2, maar uiterlijk binnen vijf dagen moet worden gemeld; zie bijlage 1).

Veel ROC's, gestimuleerd door de regionale convenanten, hebben geïnvesteerd in het aantrekken van verzuimcoördinatoren die toezien op dit proces en waar nodig bewerkstelligen dat de instelling de procedures verbetert om aan de wettelijke verplichtingen te kunnen voldoen.

Deelnemers tussen de 18 en 23 jaar die geen startkwalificatie hebben moeten na een maand (aaneengesloten) verzuim worden gemeld via het digitale verzuimloket aan de gemeente/RMC.

Alle bezochte ROC's ondernemen eerder actie naar verzuimende deelnemers. Zij geven aan dat de meldingen volgens de wettelijke termijnen (na een maand) weinig effect hebben op het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten. Na een maand onafgebroken afwezigheid zijn deelnemers meestal 'onvindbaar' of voelen zij zich niet meer verbonden met de opleiding/onderwijsinstelling.

Ook lokt deze ruime norm hier en daar calculerend gedrag op. Deelnemers komen bijvoorbeeld één dag per maand naar school om zo hun inschrijving (en studiefinanciering) zeker te stellen en kunnen niet worden aangepakt.

Om deze ongewenste situaties te voorkomen heeft een aantal ROC's in regionale convenanten (waaronder de vier grote steden) onderling afgesproken dat deelnemers zonder startkwalificatie van onder en boven de 18 jaar volgens dezelfde termijnen worden gemeld, namelijk allen bij 16 uur afwezigheid in vier weken. In deze regio's heeft het RMC vervolgens ook geïnvesteerd in het actief begeleiden van deze jongeren naar een andere opleiding. Het ontbreken van een sanctiemogelijkheid kan deze begeleiding evenwel minder effectief maken.

Echter, er zijn ook regio's waarin de RMC-functie voor 18-23 jarigen louter als een administratieve taak wordt opgevat; het RMC registreert slechts de meldingen en onderneemt verder geen actie. Dat motiveert ROC's niet om te voldoen aan hun wettelijke meldingsverplichting voor deze groep deelnemers.

In acht van de onderzochte instellingen is de procedure voor de meldingen in verband met de studiefinanciering (5 en 8 weken-termijn, zie bijlage) niet vastgelegd.

In eerdere inspectieonderzoeken werd gerapporteerd dat medewerkers van mbo-instellingen de meldingen meer zien als een last die bovenop hun pedagogische aanpak komt, dan dat men de meldingen inzet voor het versterken van de eigen pedagogische aanpak of als een natuurlijk onderdeel van die aanpak beschouwt. Deze tendens lijkt gekeerd. Opleidingscoördinatoren geven aan dat er sterker centraal wordt gestuurd op meldingen. Veelal zijn verzuimmedewerkers aangesteld die implementatie van verzuimprotocollen stimuleren. Mentoren en coaches geven aan dat zij hun begeleidende activiteiten met meer urgentie en minder vrijblijvend kunnen vormgeven doordat de aan- en afwezigheidsregistraties digitaal worden gecombineerd met leerlingvolgsystemen. In een aantal ROC's geven leerplichtambtenaren of RMC-functionarissen voorlichting of houden zij spreekuren. Deze acties verlagen de drempel om te melden. Deze inspanningen leiden ertoe dat het inmiddels op twaalf bezochte ROC's vanzelfsprekend is dat er wordt gemeld. Op drie ROC's is dit niet het geval. Daar kan de mentor, studieloopbaanbegeleider of trajectbegeleider een eigen afweging maken of er wel of niet wordt gemeld, ook als wettelijke termijnen zijn verstreken. Deze afwegingen zijn meestal van pedagogische aard. Daarnaast zijn er twee ROC's die vanwege hun systeem van aggregatie niet altijd tijdig melden.

Niet veel instellingen melden leerplichtige deelnemers opnieuw als het verzuim zich voortzet. Op dit punt blijken ook bureaus Leerplicht te verschillen. Sommigen geven – ten onrechte – aan dat er geen vervolgmeldingen plaats hoeven te vinden als ongeoorloofde afwezigheid voortduurt en deelnemers bijvoorbeeld twee weken aaneengesloten wegblijven.

Er is dus nog veel te verbeteren voor wat betreft de vervolgmeldingen.

Bevindingen heronderzoeken

Van de heronderzochte opleidingen voldoen er vier niet aan de wettelijke meldingsplicht van 16 uur in vier weken. De reden hiervoor is dat de registraties niet tijdig worden geaggregeerd en dat de verantwoordelijken voor de meldingen dit niet tijdig doen of eigen afwegingen maken om niet te melden. Twee van deze instellingen voldoen om dezelfde reden niet aan de meldingsverplichting na een maand en de meldplicht in verband met de studiefinanciering.

Tabel 3: Samenvattende bevindingen: meldt de instelling verzuim conform de wettelijke bepalingen?

	Voldoen aan meldplicht 16 uur in 4 weken (leerplichtigen zonder startkwalificatie)	Voldoen aan meldplicht na maand (18-23 jarigen zonder startkwalificatie)	Voldoen aan meldplicht 5 en 8 weken (studiefinanciering)
Mbo-instellingen (n=15)	10	12	7
Heronderzochte opleidingen (n=10)	6	8	8

c. Overstap tussen schoolsoorten, studievertraging en overstap tussen instellingen

Een belangrijk en kwetsbaar punt in de schoolloopbaan van leerlingen en ook in de registratie, vormt de overstap tussen verschillende scholen in de zomervakantie, met name tussen het vmbo en het mbo. Driekwart van de bezochte ROC's werkt inmiddels met doorstroomdossiers die door de vo-school worden aangeleverd. De ROC's hebben hun intake vervroegd zodat vmbo-leerlingen ruim voor de zomer weten waar zij na de zomer hun opleiding zullen starten. Zij krijgen ook voor de zomer een mentor of studieloopbaanbegeleider toegewezen, die actie onderneemt als een deelnemer niet komt opdagen op de nieuwe opleiding. Leerlingen die op het vmbo bekend waren met 'zorg' of leerwegondersteuning, krijgen op deze ROC's meestal een 'warme overdracht': over hen vindt meestal per mail of telefonisch contact plaats tussen de decaan van het vmbo en de studieloopbaanbegeleider of opleidingscoördinator van het ROC.

Er wordt op deze instellingen gebruik gemaakt van verschillende VO/ROC-digitale registratiesystemen, die onder meer zijn ontwikkeld met middelen die beschikbaar zijn op grond van regionale convenantafspraken over het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

Op een bezocht ROC wordt om de overstap tussen beide schoolsoorten voor leerlingen te vergemakkelijken aanvullend gewerkt met een systeem van 'peer mentoring', waarbij nieuwe leerlingen worden begeleid door ouderejaarsdeelnemers. Op een kwart van de bezochte ROC's is de aanpak teamgebonden, zijn de verantwoordelijkheden voor deze overdracht niet helder belegd of gaat het ROC er vanuit dat de overstap de verantwoordelijkheid is van het aanleverende onderwijs.

Op een drietal ROC's (met name bij opleidingen waar relatief veel zij-instromers van andere ROC's terechtkomen of deelnemers met een afgebroken havo-opleiding) bleek de wens te bestaan om bestaande digitale systemen die de overdracht vmbo-mbo in beeld brengen, uit te breiden met een module mbo-mbo en havo-mbo.

De overgang tussen schooljaren is bij de ROC's beter in beeld. Studiecoaches, mentoren of trajectbegeleiders zijn verantwoordelijk voor het registreren van mogelijke studievertraging en het aanspreken van de deelnemer. Niettemin kunnen deelnemers op een ROC toch buiten beeld raken. Als de deelnemer van opleiding wisselt of (tijdelijk) een andere onderwijsactiviteit volgt, bijvoorbeeld een specifiek traject (topklas, oriëntatie via een onderwijsservice- of loopbaancentrum van het ROC), zijn de verantwoordelijkheden in een aantal ROC's minder duidelijk. De studiecoach heeft in dat geval ook geen zicht meer op de aanwezigheid en er worden gedurende die tijd dan ook geen meldingen gedaan aan de bureau leerplicht.

Als een deelnemer zijn of haar studieloopbaan vervolgt op een ander ROC is het ten slotte sterk afhankelijk van de al bestaande contacten tussen die ROC's (vaak op persoonlijk niveau) en van de afspraken die er in de Leerplicht/RMC-regio zijn gemaakt of de loopbaan van de (niet meer leerplichtige, maar wel kwalificatieplichtige) deelnemers nog wordt geregistreerd en gevolgd. Uitschrijvingen behoeven in alle gevallen formele goedkeuring van de opleidingscoördinator. Het bleek persoonsgebonden hoe hiermee wordt omgegaan. Sommigen beschouwen het als een administratieve afhandeling, anderen voeren een exitgesprek met de deelnemer of gaan na hoe de begeleiding van betreffende deelnemer is gelopen en of alle (ROC) afspraken hieromtrent zijn nagekomen.

d. Benutting gegevens voor verbetering registraties en onderwijsproces

In tien bezochte ROC's zijn de vigerende registratiesystemen recent (sinds maximaal twee cursusjaren) operationeel geworden of flink aangepast. Het accent heeft

gelegen op implementatie van de systemen en er is weinig oog voor inzet van de gegevens die deze systemen genereren voor de verbetering van het bredere onderwijsproces. Bij vijf ROC's (ook bij sommige met een recent ingevoerd systeem) is geconstateerd dat de registraties tot aanpassingen in de aanpak van het verzuim of van het onderwijs leiden.

In een ROC is bijvoorbeeld een verzuimmedewerker aangesteld voor die opleidingen waar het verzuim het meest omvangrijk bleek. In een ander ROC is op grond van de gegevens een verbeterplan verzuim opgesteld dat zowel ingaat op een betere registratie als op effectief gebleken preventieve maatregelen bij het terugdringen van verzuim en vsv.

In twee ROC's wordt ook op teamniveau gestuurd op een jaarlijkse kwantitatieve vermindering van het verzuim en vsv.

In het algemeen is er echter sprake van een weinig resultaatgerichte aanpak. Cijfers die beschikbaar zijn, worden meestal niet gebruikt om de effectiviteit van het beleid en van concrete maatregelen te toetsen.

e. Feitelijke meldingen

Voorafgaand op het bezoek was aan de instelling gevraagd de aantallen meldingen en het aantal vsv-ers in het voorafgaand schooljaar in te vullen op een overzicht. Deze opgave is gebruikt bij het onderzoeken van de (werking van de) aan- en afwezigheidsadministratie. In een aantal ROC's is van deze deelnemers het dossier opgevraagd en is samen met de leerplichtambtenaar/RMC-medewerker nagegaan of een geselecteerde groep deelnemers die feitelijk gemeld hadden moeten worden, ook daadwerkelijk tijdig is gemeld. Ook is nagegaan of vsv-ers voorafgaand aan hun uitschrijving zijn gemeld in het geval zij ongeoorloofd afwezig waren. Bij ROC's die in 2010/2011 opvallend meer zijn gaan melden is onderzocht wat hiervoor de verklaring was.

Praktisch alle bezochte ROC's konden zich goed verantwoorden over het aantal meldingen op grond van een inzichtelijke registratie; in een ROC was dit niet het geval.

Het bleek toch niet altijd mogelijk de door de instelling opgegeven deelnemers ook terug te vinden in de gegevens van het Bureau Leerplicht of RMC waarvan een ambtenaar deelnam aan het onderzoek.

In een paar gevallen bleken deelnemers niet te zijn gemeld. In andere gevallen bleek de deelnemer in een andere regio te wonen en beschikte de functionaris niet over toegang tot bestanden van naburige RMC's, in een paar gevallen betrof het meldingen van 18-23 jarigen die door sommige RMC's alleen administratief worden afgedaan.

Alle onderzochte ROC's die een toename van het aantal meldingen lieten zien verklaarden dit uit een toegenomen centrale sturing op de afgesproken verzuimaanpak waarvan het verplicht melden onderdeel uitmaakt en uit een verbetering van de registratiesystemen waaruit tijdig blijkt dat er gemeld moet worden. Bij een ROC vertoonde het aantal meldingen in 2010/2011 ten opzichte van die van 2009/2010 een dalende lijn. De verklaring hiervoor lag in het feit dat er een nieuw registratiesysteem werd ingevoerd. De implementatie hiervan vertoonde in dit jaar een aantal kinderziektes; het aantal meldingen vertoont sinds het begin van het cursusjaar 2011/2012 weer een stijgende lijn.

f. Ervaringen met convenanten en projecten

Alle bezochte ROC's zijn op de hoogte van regionale convenanten. De mate van betrokkenheid van de verschillende afdelingen en opleidingscoördinatoren bij het convenant en projecten die hieruit voortvloeien verschilt echter sterk.

Het meest zijn de volgende projecten genoemd:

- Het opstellen van een gezamenlijk verzuimprotocol.
- Ontwikkeling van digitale doorstroomdossiers en VO/ROC registratiesystemen om de overstap tussen vmbo en roc en het vakantielek aan te pakken.
- Aanstelling van verzuimmedewerkers op de ROC's die onder meer zorgdragen voor het nabellen van afwezigen, brieven versturen, meldingen verzorgen, steekproefsgewijze controleren of de aan- en afwezigheidsregistratie dekkend is.
- Aanstellen RMC-medewerkers die trajecten organiseren voor 18-23-jarige schoolverlaters zonder startkwalificatie waar afgesproken is dat zij volgens dezelfde termijnen worden gemeld als 16/17-jarigen zonder startkwalificatie.
- Introductie van een preventief spreekuur van een leerplichtambtenaar/RMC-functionaris op locaties van een onderwijsinstelling.
- Warme overdracht van (zorg)leerlingen.
- Inrichten van flextrajecten, plusvoorzieningen (dikwijls door convenantmiddelen en middelen voor plusvoorzieningen te koppelen).

Deze projecten worden volgens betrokkenen gemonitord, echter: gegevens hierover zijn meestal niet bekend op de bezochte unit. Ook hier valt op dat er weinig sprake is van een resultaatgerichte interesse. De start van de projecten lijkt op opleidingsniveau tot nu toe belangrijker dan inzicht in de resultaten.

4 Beantwoording onderzoeksvragen en concluderende bevindingen

4.1 Beantwoording centrale vraagstelling

Doel van dit onderzoek was na te gaan of de selecteerde mbo-instellingen zich houden aan de voorschriften met betrekking tot verzuim en voortijdig schoolverlaten en waarom zij eventueel niet melden. In 2008 bleek uit inspectieonderzoek dat minder dan een kwart van de mbo instellingen kon waarborgen dat verzuim van deelnemers tijdig werd gemeld. Een vergelijking met het onderzoek uit 2010 kan slechts met voorzichtigheid worden gemaakt, omdat er in deze onderzoeken geen sprake is van representativiteit. Met deze kanttekening kon niettemin in 2010 worden geconcludeerd dat ruim de helft van de onderzochte mbo-afdelingen inmiddels over een adequaat systeem van registratie en interventie beschikte en melding van het verzuim kon waarborgen.

De selectie van de instellingen voor het voorliggende onderzoek maakt een vergelijking met de gegevens uit 2008 en 2010 niet goed mogelijk.

Tweederde van de geselecteerde vijftien ROC's houdt zich aan de voorschriften met betrekking tot verzuim en vsv. Dat geldt eveneens voor zes van de tien opleidingen die in het heronderzoek waren betrokken. De redenen van niet melden liggen vooral in het feit dat het administratieve proces op de betreffende instellingen onvoldoende waarborgen biedt om tijdig en adequaat te kunnen melden.

Anderzijds zijn er ook mbo-instellingen waar studieloopbaanbegeleiders, mentoren of verzuimmedewerkers nog steeds een eigen afweging kunnen maken om wel of niet te melden.

De meldingen in verband met de studiefinanciering worden door de geselecteerde ROC's minder frequent gedaan (7 van de 15 melden), dan door de heronderzochte opleidingen (8 van de 10).

4.2 Beantwoording onderzoeksvragen

De kwaliteit van het administratieve proces rond verzuim en vsv

In dertien van de onderzochte instellingen en negen van de tien heronderzochte opleidingen, is de gegevensverwerking adequaat. Waar deze niet adequaat is, houden niet alle docenten de aan- en afwezigheid systematisch genoeg bij om van een in redelijkheid dekkend systeem te kunnen spreken. In een incidenteel geval gaat bij het systeem, dat bestaat uit een combinatie van handmatige registratie en invoer in een digitaal systeem, nog te weinig fout om betrouwbare gegevens te genereren.

De aggregatie is in twaalf van de onderzochte instellingen op orde. In de andere drie instellingen is de gegevensverwerking niet adequaat en vindt aggregatie niet inzichtelijk en niet frequent genoeg plaats om tijdig te kunnen interveniëren binnen de gestelde wettelijke termijnen. De aggregatie is op orde in acht van de tien heronderzochte opleidingen.

Er is een tendens waarneembaar waarbij de aan- en afwezigheidsregistratie wordt geïntegreerd met een digitaal leerlingvolgsysteem, waarin ook andere begeleidingsgegevens van deelnemers worden verwerkt. Deze koppeling vergroot het draagvlak van de aanwezigheidsregistratie onder de docenten, omdat de registratie dan minder als (belastende) administratieve handeling wordt gezien. De gegevens kunnen dan namelijk letterlijk in één oogopslag ook worden benut voor effectievere begeleiding.

Is de kwaliteit van het proces zodanig gewaarborgd dat verzuim wordt gesignaleerd en gemeld?

In tweederde van de onderzochte instellingen is de kwaliteit van het proces zodanig dat er onverwijld melding bij 16 uur verzuim in vier weken plaatsvindt (leerplichtige deelnemers). Dat geldt eveneens voor zes van de tien heronderzochte opleidingen.

Vier van de vijf instellingen melden 18-23-jarigen zonder startkwalificatie na een maand onafgebroken verzuim. Alle bezochte instellingen geven aan dat deze laatste meldingen weinig effect hebben op het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten. Na een maand onafgebroken afwezigheid voelen deelnemers zich niet meer verbonden met de opleiding/de onderwijsinstelling. De instellingen nemen sowieso al eerder actie richting de deelnemer.

Een aantal instellingen heeft daarom afgesproken deelnemers zonder startkwalificatie, ongeacht hun leeftijd volgens dezelfde termijnen te melden, namelijk bij 16 uur verzuim binnen vier weken. Door sommige RMC-functies is geïnvesteerd in het actief begeleiden van deze jongeren naar een andere opleiding. Het ontbreken van een sanctiemogelijkheid kan de effectiviteit van deze aanpak echter belemmeren. Er zijn ook regio's waarin de RMC-functie voor 18-23 jarigen louter als een administratieve taak wordt opgevat.

In zeven van de geselecteerde instellingen is de procedure voor de meldingen in verband met de studiefinanciering niet vastgelegd en vinden deze meldingen dus niet systematisch plaats. Dat geldt ook voor twee opleidingen die in het heronderzoek waren betrokken.

Wat zijn mogelijke verklaringen voor toe- of afname van het meldgedrag?

Alle onderzochte ROC's die een toename van het aantal meldingen lieten zien verklaarden dit uit een toegenomen centrale sturing op de afgesproken verzuimaanpak waarvan het verplicht melden onderdeel uitmaakt en uit een verbetering van de registratiesystemen waaruit tijdig blijkt dat er gemeld moet worden. Bij een ROC vertoonde het aantal meldingen in 2010/2011 ten opzichte van die van 2009/2010 een dalende lijn. De verklaring hiervoor lag in het feit dat er een nieuw registratiesysteem werd ingevoerd; het aantal meldingen vertoont sinds het begin van het cursusjaar 2011/2012 weer een stijgende lijn.

Kan de instelling aantonen dat vsv-ers uit het cursusjaar 2010/2011 die verzuimden voordat zij de instelling definitief verlieten daadwerkelijk zijn gemeld?

In de meeste instellingen wordt het verzuim, voorafgaand aan voortijdig schoolverlaten daadwerkelijk te worden gemeld.

Het bleek tijdens het onderzoek echter niet mogelijk de door de instelling aangegeven deelnemers gedurende de onderzoeksdag ook allemaal terug te vinden in de gegevens van het Bureau Leerplicht of RMC waarover de leerplichtambtenaar of RMC-functionaris die het onderzoek bijwoonde ook ter plekke kon beschikken. Dit werd vooral veroorzaakt door niet altijd op elkaar afgestemde en soms onvoldoende transparante administratieve processen tussen ROC's en de verschillende bureaus leerplicht/RMC's en de korte onderzoekstijd die beschikbaar was. Daarom is een betrouwbaar antwoord op deze vraag niet mogelijk.

Welke interventies heeft de instelling uitgevoerd om vsv te voorkomen bij de bewuste deelnemers?

Uit de begeleidingsdossiers van de bewuste vsv-ers blijkt dat de verschillende instellingen een waaier aan interventies hebben uitgevoerd. Hiervan is geen eenduidig beeld te geven.

De volgende interventies zijn aangetroffen:

- gesprekken met de coach of studieloopbaanbegeleider;
- er zijn brieven over verzuim naar deelnemer en/of ouders gestuurd;

- er zijn alternatieve trajecten aangeboden of er is een studiekeuzetraject in gang gezet;
- er zijn verbetercontracten gesloten;
- deelnemers zijn doorverwezen naar onderwijs servicecentra en/of besproken in Zorg Adviesteams en doorverwezen naar hulpverleningsinstanties.

4.3 Concluderende opmerkingen

Het is positief te noemen dat tweederde van de onderzochte instellingen in 2011 kan waarborgen dat deelnemers tijdig worden gemeld. Dit is veelal het resultaat van een sterkere centrale sturing.

Positief zijn eveneens de toegenomen digitale koppelingsmogelijkheden van de aanwezigheidsregistratie met een leerlingvolgsysteem, omdat de registratiegegevens daarmee ook kunnen worden benut voor effectievere begeleiding.

Voor vijf instellingen en vier heronderzochte opleidingen geldt dat verbeteringen in het meldgedrag noodzakelijk zijn, vooral wat betreft frequenter en/of tijdiger aggregeren van losse registraties. Het is van belang dat in het aggregatiesysteem een duidelijk signaal wordt opgenomen met het oog op (wettelijke) interventies. De volgende stap is dat deze interventies onverkort worden gepleegd, onafhankelijk van de opvatting of het inzicht van individuele begeleiders.

Nu de aanpak van ongeoorloofd verzuim strenger en systematischer is geworden, geven deelnemers aan dat ziek melden een goede uitwijkmogelijkheid is. De drempel voor ziekmeldingen is in veel bezochte mbo-instellingen laag. Een actieve inzet van studieloopbaanbegeleider of verzuimmedewerker werkt evenwel preventief. Ook kan een jeugdarts van de GGD worden ingeschakeld.

Verbetering van het meldgedrag aan DUO voor deelnemers van niveau 1 en 2 is noodzakelijk. Te veel ROC's hebben deze verplichting niet opgenomen in hun procedures.

Het aanpakken van voortdurend verzuim blijkt niet eenvoudig. Weinig instellingen melden leerplichtige deelnemers opnieuw als het verzuim zich voortzet. Op dit punt blijken ook bureaus Leerplicht verschillende procedures te hanteren. Sommigen geven – ten onrechte – aan dat er geen vervolgmeldingen plaats hoeven te vinden als ongeoorloofde afwezigheid zich doorzet en deelnemers bijvoorbeeld twee weken aaneengesloten wegblijven.

Een speciaal punt van aandacht is de relatie tussen verzuim en de overstap naar een vervolgopleiding. Driekwart van de bezochte ROC's werken min of meer systematisch aan een betere overdracht tussen vmbo en mbo-instellingen, gebruik makend van ontwikkelde digitale systemen. Maar bij de overige mbo-instellingen is hier nog winst te behalen.

Dat geldt overigens ook voor het volgen van deelnemers binnen dezelfde instelling wanneer ze een andere opleiding of (tijdelijk) een andere activiteit gaan volgen. De begeleidingsafspraken hierover zijn niet altijd sluitend.

Dat laatste geldt des te sterker als (niet meer leerplichtige) deelnemers naar een andere mbo-instelling gaan. Bij de onderzochte instellingen bleek adequate informatie-uitwisseling afhankelijk van de persoonlijke inzet en contacten van medewerkers, soms ondersteund door RMC-registraties.

De wettelijke meldingstermijn van een maand blijkt onvoldoende effectief. Formeel kan een 18+-er vier weken wegblijven voordat hij of zij gemeld moet worden, al laten scholen het vaak niet zo ver komen. Na een maand verzuim voelen

deelnemers zich niet meer verbonden met de opleiding of onderwijsinstelling. Ze blijken snel 'onvindbaar'.

Een aantal instellingen heeft afgesproken deze deelnemers volgens dezelfde termijnen te melden als leerplichtige deelnemers. Sommige RMC-functies begeleiden deze jongeren actief naar een andere opleiding. Het ontbreken van sanctiemogelijkheden kan de effectiviteit van deze aanpak evenwel belemmeren. In sommige regio's wordt de RMC-functie voor 18-23-jarigen louter als een administratieve taak opgevat.

De samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bureaus leerplicht/RMC's vraagt om versterking.

Naast onvoldoende meldingen vanuit instellingen ontbreekt het geregeld aan voldoende terugrapportage door leerplicht/RMC-ambtenaren. Sommige bureaus leerplicht menen ten onrechte dat geen vervolgmeldingen hoeven te worden gedaan indien het verzuim voortduurt. Dit probleem wordt versterkt doordat een aantal ROC's heeft te maken met verschillende bureaus Leerplicht/RMC, die een verschillend beleid voeren.

5 Nabeschuiving

Sinds 2000 staat het terugdringen van voortijdig schoolverlaten hoog op de agenda. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat onderwijsinstellingen veel kunnen doen aan het tegengaan van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Dat kan vooral langs drie sporen. Door uitdagend onderwijs met een goede studie- en beroepskeuzevoorlichting, het eerste spoor; een belangrijk element daarvan blijkt een aaneengesloten en gevarieerd rooster te zijn. Het tweede spoor, van ten minste evenveel belang, is het actief organiseren van binding met leerlingen en hun ouders. Het derde spoor ten slotte is snel, eenduidig en alert optreden als zich ongeoorloofd verzuim voordoet. In dit derde spoor valt het melden van verzuim volgens de wettelijke verplichtingen, de kern van het onderzoek waarover hiervoor is gerapporteerd.

Geïsoleerde maatregelen weinig succesvol

Los van elkaar leiden de genoemde sporen niet vanzelfsprekend tot het uiteindelijke doel: het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Alleen een goed systeem van verzuimmelding is onvoldoende. Dat valt ook op te maken uit de bevindingen tijdens de schoolbezoeken in dit onderzoek.

Instellingen die (recent) succesvol bleken in de aanpak en het verminderen van vsv registreren de aanwezigheid van deelnemers adequaat, zodat zij verzuim tijdig kunnen melden via het digitale verzuimloket. Maar daar blijft het niet bij. De betreffende instellingen hebben deze administratieve processen ingebed in een bredere en samenhangende pedagogische aanpak. Met daarin veel aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs en contact met deelnemers en hun ouders. Beide groepen worden actief betrokken bij het onderwijsproces en de voortgang/resultaten. Vanuit de instelling wordt direct aan de bel getrokken als zaken op school niet naar verwachting lopen. Daarbij worden ook andere partijen preventief ingeschakeld, zoals Bureau Leerplicht.

De succesvolle instellingen onderscheiden zich voorts doordat ze investeren in een eenduidige verzuimaanpak door alle betrokken docenten.

In een dergelijke samenhang komen de verschillende sporen bijeen en wordt de som meer dan de afzonderlijke delen. Aan- of afwezigheidsregistratie is hier niet alleen een administratief proces, maar is tevens het fundament voor versterking van begeleiding en vergroting van de binding met de deelnemers. Er blijkt onder de leerlingen voldoende draagvlak voor zo'n geïntegreerde en instellingsbrede aanpak. De in dit onderzoek gesproken deelnemers beoordeelden in grote meerderheid de strengere aanpak van ongeoorloofde afwezigheid positief, omdat er aandacht en betrokkenheid is: 'je wordt gemist als je er niet bent'.

De onderwijsinstelling kan het niet alleen; inzicht in succesfactoren van een gezamenlijke aanpak nodig

Ook als een onderwijsinstelling de verzuimmelding inpast in een brede strategie kan ze het niet zonder de bijdrage van partijen in het netwerk. Systematische verzuimmeldingen bieden de mogelijkheid meer terug te krijgen van de betreffende instanties. Dat vraagt van deze andere partijen dat ze voldoende en adequate feedback leveren naar de onderwijsinstelling.

Met behulp van rijks- en gemeentelijk vsv-beleid, de regionale convenanten en de middelen voor de plusvoorzieningen zijn inmiddels initiatieven tot stand gebracht om deelnemers die dreigen uit te vallen weer terug krijgen naar een opleiding. Het lijkt evenwel nog te ontbreken aan een goede doorwerking van die initiatieven naar degenen die verzuim moeten aanpakken in de praktijk van alledag. Toegankelijke kennis over de succes- en faalfactoren van alle ontwikkelde initiatieven, op basis

van kwalitatieve en kwantitatieve evaluaties, is gewenst. Deze kennis zou ook beschikbaar moeten komen op afdelingsniveau binnen onderwijsinstellingen. In de bezochte instellingen bleek dat dit inzicht slechts beperkt aanwezig is – een wezenlijke voorwaarde om binnen instellingen te leren over en effectiever te werken aan het terugdringen van vsv.

De relatie tussen melden en vsv, onder en boven de 18

Hiervoor is al aangegeven dat er geen sprake hoeft te zijn van een rechtlijnig verband tussen adequate verzuimmelding en vermindering van vsv. In dit onderzoek werd nogmaals duidelijk dat tegenvallende cijfers bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (selectiegrond voor opname in dit onderzoek) zich niet lieten vertalen in een gebrekkige melding van verzuim en vsv. Twee van iedere drie onderzochte instellingen kon waarborgen dat zij tijdig melden. Dat aantal komt overeen met de situatie bij de groep heronderzochte opleidingen die op andere gronden werden geselecteerd (zes van de tien heronderzochte opleidingen konden eveneens tijdige melding waarborgen).

Onduidelijk blijft of en hoe er een relatie bestaat tussen meldingen en uitvalvermindering, los van de andere genoemde elementen. Deze vraag was geen onderdeel van de centrale probleemstelling van dit onderzoek. Ze vraagt bovendien om een andere onderzoeksaanpak en selectie van instellingen. Wel zijn een aantal kanttekeningen te maken op grond van gevoerde gesprekken met betrokkenen:

- Instellingen geven aan dat het (verder) terugdringen van het aantal vsv-ers moeilijker wordt. Vaak wordt daarbij gewezen op het feit dat men bij geslaagde verzuimaanpak dichterbij 'de harde kern' komt. Verkleining van deze groep vsv-ers vraagt meer dan alleen een goede registratie. Dit geluid komt overeen met signalen uit andere onderzoeken. Een nadere onderbouwing en vaststelling van de kenmerken en de omvang van deze harde kern is op instellingsniveau lastig. Vaak wordt door betrokkenen gesproken over 'overbelaste jongeren', over degenen die bereikt moeten worden met middelen voor de 'plusvoorzieningen'. Het is van belang dat kennis over effectiviteit van de programma's gericht op overbelaste jongeren en plusmiddelen snel beschikbaar komen voor de scholen. In de regio's zou daarbij de essentiële vraag gesteld en beantwoord moeten worden of 'overbelaste jongeren' inderdaad 'de harde kern' van hun populatie vsv-ers vormen. Een tweede vraag is dan of de initiatieven voor deze groep jongeren voldoende zijn om vsv op termijn terug te dringen of dat andere maatregelen nodig zijn.
- Niveau 1 deelnemers vallen, ook mét diploma, onder de definitie van de groep vsv-ers; zij verlaten immers – als ze niet doorstromen naar niveau 2 – zonder startkwalificatie de opleiding. Voor een kleine groep jongeren is een mbo-1-diploma het hoogst haalbare. Jongeren die met een mbo-1-diploma het onderwijs verlaten en een vaste baan vinden, worden geteld bij de voortijdig schoolverlaters. Dit doet echter geen recht aan de geleverde inspanning van de school. Voor instellingen leidt dit ertoe dat, zelfs als ze onder deze groep het verzuim van de opleiding geheel zouden terugdringen, hun vsv-cijfers niet lager worden. Een oplossing voor dit dilemma kan alleen gevonden worden in differentiatie van de vsv definitie of een andere relatie tussen niveau 1 en de startkwalificatie.
- Veel vsv-ers zijn 18 jaar of ouder. De in de web geboden mogelijkheid een maand aaneengesloten afwezig te zijn voordat melding voor deze leeftijdsgroep moet plaatsvinden blijkt niet effectief. Het traject bij het RMC kent vervolgens geen sanctiemogelijkheden, zoals die wel gelden voor jongere deelnemers. RMC-coördinatiepunten gaan bovendien verschillend om met de aanpak van deze groep. Met name onderwijsinstellingen die met meerdere coördinatiepunten te maken hebben ondervinden daar hinder van in hun aanpak van vsv boven de

18. Een betere coördinatie en afstemming van de inzet van RMC's zou voor instellingen kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak voor oudere vsv-ers. Er zou een aanpassing in de wet noodzakelijk zijn om de 18+-leerling op dezelfde manier te kunnen blijven volgen als de leerplichtigen onder de leerplichtwet.
- Met de G4 is al afgesproken dat 18+-leerlingen binnen dezelfde termijn worden gemeld als de leerplichtige leerlingen. Met de Bureaus Leerplicht/RMC in de G4 is door de inspectie een samenwerkingsovereenkomst gesloten om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Dat is een extra impuls voor scholen om tijdig te melden en samen te werken met de leerplichtambtenaar/RMC-functionaris. Deze verkorting van de meldingstermijn is wettelijk echter niet afdwingbaar.

Van melding naar naleving

Begin 2012 zal de inspectie op basis van de wijziging van de leerplichtwet en inzichten die in eerdere onderzoeken zijn opgedaan, een nalevingsstrategie vsv verder ontwikkelen. Daarbij zullen de bevindingen uit het hier voorliggende onderzoek zeker worden meegewogen.

Bijlage: Wettelijk kader bij melding van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten

	16 uur in 4 weken afwezig	1 maand afwezig	5 weken afwezig	Uitschrijving	Verwijdering
<p>(BVE-VO) Melding (onverwijld) via het meldingsregister digitaal verzuim aan Gemeente Lpa van ongeoorloofde afwezigheid van leerplichtige deelnemers die 16 uur in 4 weken verzuimt. (Artikel 21a Leerplichtwet 1969) Leeftijd van de jongere tot 18 jaar (let op: niet melden indien ouder dan 16 en in bezit startkwalificatie. (Artikel 4a+b wijziging juli 2009 Leerplichtwet 1969)</p>	X				
<p>(BVE-VO) WVO art 28a, WEB art 8.1.8a niet leerplichtig: leeftijd van 18 tot 23 jaar (startkwalificatieplichtig) Melding onverwijld via het meldingsregister digitaal verzuim aan Gemeente/RMC indien een maand het onderwijs niet wordt gevolgd en sprake is van geen startkwalificatie.</p>		X			
<p>(BVE-VO) Melding aan deelnemer (uiterlijk 3 dagen na 5 weken ongeoorloofde afwezigheid) dat hiervan aantekening is gemaakt en opvragen reden van afwezigheid. 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. 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 DUO-IB-groep) (Artikel 27a lid 2 Wet Voortgezet Onderwijs) (Artikel 8.1.7. lid 2 Wet Educatie en Beroepsonderwijs) (Wet op de studiefinanciering Artikel 4.3 en 4.5)</p>			X	X (indien van toepassing)	
<p>(BVE-VO) Melding aan DUO-IB-groep (uiterlijk 5^e werkdag na de 8^{ste} week) dat deelnemer 5 weken ongeoorloofd afwezig was (Artikel 27a lid 5 Wet Voortgezet Onderwijs) (Artikel 8.1.7. lid 5 Wet Educatie en Beroepsonderwijs)</p>			X	X (indien van toepassing)	

	16 uur in 4 weken afwezig	1 maand afwezig	5 weken afwezig	Uitschrij- ving	Verwijd- ering
<p><i>(BVE-VO)</i> Schriftelijke melding aan inspectie/DUO-IB-groep van verwijdering incl. op welke instelling de leerling het onderwijs vervolgt. (leerplichtig: (niet leerplichtig Artikel 28 lid 1 sub c <i>inspectie 27</i>, eerste lid WVO en artikel 14 DUO-IB-groep.melding Wet Voortgezet Onderwijs) (Artikel 8.1.8. lid 1 sub c <i>DUO-IB-groep melding</i> Wet Educatie en Beroepsonderwijs)</p>					X

Per 1-1-2012 wordt een aantal termijnen geharmoniseerd.

De vijf weken termijn voor meldingen aan DUO/IB-Groep wordt verschoven naar vier weken. Tevens wordt de meldingstermijn voor 18-23 jarigen van een maand naar vier weken omgezet.

Colofon

Publicatie

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Uitgave

Inspectienummer: 2012-05
ISBN: 978-90-8503-274-8
Publicatienummer: 22PD2012G004

Deze publicatie is te downloaden van www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs | december 2011