

Bij de les blijven

De grootste kans om te slagen



Bij de les blijven

De grootste kans om te slagen

Auteur: C.A. de Vos

Studentnummer: 2049206

Afstudeerorganisatie: Leido Academy

Instelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Locatie opleiding: 's-Hertogenbosch

Afstudeerperiode: februari t/m mei

Classificatie: Openbaar

Naam afstudeermentor: Dhr. H. Daale

Eerste stagedocent: Mw. mr. U. Heeffe

Tweede stagedocent: Mw. mr. M.A. van Bree

's-Hertogenbosch, mei 2015

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Bij de les blijven'. Deze scriptie vormt het slotstuk van mijn opleiding aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch en is geschreven in opdracht van Leido Academy.

Dit rapport bevat het eindresultaat van het onderzoek, dat ik de afgelopen weken heb verricht, waarin het (voorkomen van) voortijdig schoolverlaten nader uiteen wordt gezet. Om dit rapport op te kunnen stellen, heb ik onder andere literatuur, wet- en regelgeving en het internet geraadpleegd.

Het schrijven van dit rapport is niet altijd even gemakkelijk geweest, omdat het onderwijsrecht voor mij totaal onbekend terrein betrof. Ik wil iedereen dan ook hartelijk bedanken die, in het kader van dit onderzoek, zijn of haar medewerking heeft verleend. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mevrouw Heeffe en de heer Daale, voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt. Ik heb veel aan hun inbreng en ondersteuning gehad. Eveneens ben ik veel dank verschuldigd aan: leerplichtcoördinator de heer Van Grinsven, leerplichtconsulent mevrouw Geers en leerplichtambtenaar mevrouw Essens-Berak. Zij waren bereid om mee te werken aan een interview, waardoor het mogelijk was om het praktijkcomponent te vervullen. Als laatste wil ik mevrouw Van Bree bedanken voor de feedback die zij heeft gegeven op mijn onderzoeksplan.

Chantal de Vos

's-Hertogenbosch, mei 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	
Afkortingenlijst	
Hoofdstuk 1	13
Inleiding	13
1.1 De afstudeerorganisatie	13
1.2 Aanleiding	13
1.3 Probleembeschrijving	13
1.4 Centrale vraag.....	14
1.5 Doelstelling.....	14
1.6 Deelvragen.....	14
1.7 Onderzoeksmethodiek.....	15
1.7.1 Literatuuronderzoek	15
1.7.2 Empirisch onderzoek	15
1.8 Gebruikte bronnen per deelvraag	15
1.9 Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2	19
Onderwijs in Nederland.....	19
2.1 Inleiding.....	19
2.2 Van vroeger tot nu.....	19
2.3 Vrijstelling leerplicht en/of kwalificatieplicht.....	20
2.4 Tussentijdse conclusie	21
Hoofdstuk 3	23
Verzuim, uitval en voortijdig schoolverlaten	23
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Verzuim.....	23
3.2.1 Geoorloofd verzuim.....	23
3.2.2 Ongeoorloofd verzuim.....	24
3.3 Relatie tussen verzuim en uitval	25
3.4 Tussentijdse conclusie	25
Hoofdstuk 4	27
Toezicht- en handhavingstaken Onderwijsinspectie.....	27
4.1 Inleiding.....	27
4.2 Toezicht op naleving door scholen	27
4.3 Leerplichtcoördinator over verschuiving van het toezicht.....	27
4.4 Gemeentes met en zonder samenwerkingsovereenkomst	27

4.4.1 Zonder samenwerkingsovereenkomst.....	28
4.4.2 Met samenwerkingsovereenkomst.....	28
4.5 Handhaving Onderwijsinspectie	30
4.6 Tussentijdse conclusie	30
Hoofdstuk 5	31
Toezicht en handhaving leerplichtambtenaar	31
5.1 Inleiding.....	31
5.2 Toezicht.....	31
5.3 Sanctioneren of niet-sanctioneren	32
5.4 Strafrechtelijke sancties.....	32
5.5 Bestuursrechtelijke sancties	34
5.5.1 Bestuursdwang	35
5.5.2 Oplegging last onder dwangsom	35
5.6 Jurisprudentie bevoegdheid opleggen dwangsom	35
5.7 Vergelijking strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties.....	36
5.7.1 Voordelen strafrechtelijke sanctie	36
5.7.2. Nadelen strafrechtelijke sanctie	36
5.7.3 Voordelen bestuursrechtelijke sanctie.....	37
5.7.4 Nadelen bestuursrechtelijke sanctie.....	37
5.7.5 Welke sanctie kiest de leerplichtambtenaar?	37
5.8 Extra sanctie 16/17 jarigen	37
5.8.1 Reden leeftijdsafhankelijke melding SVB	38
5.8.2 Wanneer kan een melding bij de SVB geen doorgang vinden?.....	38
5.8.3 Als een melding wel doorgang kan vinden	38
5.8.4 Mogelijkheid tot het indienen van bezwaar	39
5.8.5 Voordeel van dit instrument	39
5.9 Handhaving RMC-wet	40
5.9.1 Sanctioneren is niet mogelijk indien de jongere 18-23 jaar is	40
5.10 Tussentijdse conclusie	40
Hoofdstuk 6	43
Gevolgen voortijdig schoolverlaten	43
6.1 Inleiding.....	43
6.2 Een beroep doen op algemene bijstand	43
6.3 Een beroep doen op bijzondere bijstand.....	44
6.4 Geen recht, toch bijstand?.....	44
6.5 Wijze van verstrekking.....	44

6.6 Studiefinanciering	45
6.7 Overzicht van de belangrijkste sociale gevolgen	46
6.7.1 Werkloosheid onder jongeren met en zonder startkwalificatie	46
6.7.2 Verhoogde kans tot het plegen van een misdrijf	46
6.8 Tussentijdse conclusie	47
Hoofdstuk 7	49
Consequenties voor de mbo-instelling	49
7.1 Inleiding	49
7.2 Regeling prestatiebox mbo 2012-2015	49
7.2.1 Wel voldaan aan de procentuele norm, geen variabel bedrag	50
7.2.2 Niet voldaan aan de procentuele norm, wel een variabel bedrag	50
7.3 Plafondsubsidie	51
7.4 Verlenging Regeling prestatiebox mbo vanaf studiejaar 2015-2016	51
7.4.1 Waarom clause aanpassing per studiejaar 2015-2016?	51
7.4.2 Wat gebeurt er na het verlengingsjaar?	51
7.5 Sociale gevolgen voor de mbo-instelling	51
7.6 Tussentijdse conclusie	52
Hoofdstuk 8	53
Maatregelen terugdringen vsv	53
8.1 Inleiding	53
8.2 Convenanten 14 regio's	53
8.3 Convenanten 39 RMC-regio's	53
8.4 Maatregelen	54
8.5 Tussentijdse conclusie	55
Hoofdstuk 9	57
Conclusies en aanbevelingen	57
9.1 Inleiding	57
9.2 Conclusies	57
9.2.1 Welke handhavingsinstrumenten spelen een rol?	57
9.2.2 Welke gevolgen spelen een rol?	57
9.2.3 Welke maatregelen spelen een rol?	58
9.3 Aanbevelingen	59
Hoofdstuk 10 Evaluatie/vervolgonderzoek	61
Inleiding	61
Onderzoeksrapport	61
Vervolgonderzoek	61

Literatuurlijst	63
-----------------------	----

Bijlagen

De bijlagen behorende bij deze scriptie zijn apart gebundeld. De bijlagenbundel is voorzien van een eigen inhoudsopgave.

Samenvatting

Onderwijs is niet altijd vanzelfsprekend geweest. De eerste wettelijke regeling inzake de leerplicht, kwam pas in 1901. De leerplicht werd toen voor het eerst gecodificeerd. Sindsdien is er veel veranderd. Belangrijke veranderingen zijn: verlenging van de leerplicht en invoering van de kwalificatieplicht. De kwalificatieplicht is een preventieve maatregel om voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Terugdringen van het voortijdig schoolverlaten, is één van de speerpunten van het kabinet. Ondanks dat er al grote vooruitgang is geboekt, is nog steeds elke vsv'er er één teveel. Om ervoor te zorgen dat ongeoorloofd verzuim, verzuim zonder verlof van het hoofd van de instelling, stopt is een goede verzuimregistratie noodzakelijk. Om een goede verzuimregistratie te waarborgen, wordt er toezicht gehouden. Het toezicht op de naleving van de Lpw door onderwijsinstellingen, is in handen van de Onderwijsinspectie. In bepaalde gevallen kan de Onderwijsinspectie, indien de instelling niet heeft voldaan aan de wettelijke verplichtingen, een bestuurlijke boete opleggen. Voor 1 januari 2012 was de leerplichtambtenaar met het toezicht en de handhaving belast. Vanaf deze datum is dit de taak van de Onderwijsinspectie, vanwege de dubbelrol die de leerplichtambtenaar vervulde. Hij was naast toezichthouder en handhaver, namelijk ook afhankelijk van de onderwijsinstelling. Hierdoor werd terughoudend omgegaan met het opmaken van een proces-verbaal. De Onderwijsinspectie heeft in tegenstelling tot de leerplichtambtenaar geen bredere relatie met de onderwijsinstelling.

De leerplichtambtenaar is nog wel belast met het toezicht op de naleving van de Lpw en de handhaving richting ouders/verzorgers en de jongere. Een leerplichtambtenaar kan indien de Lpw wordt overtreden, diverse handavingsinstrumenten inzetten. Een leerplichtambtenaar zal altijd eerst proberen niet-sanctionerend op te treden. Denk hierbij aan het verzuimspreekuur en mocht dit niet baten, een gesprek met de jongere en diens ouders/verzorgers. Er volgt dan een officiële waarschuwing en de jongere krijgt een brief mee waarin de consequenties staan genoemd, waarmee hij te maken kan krijgen als hij blijft verzuimen. Als blijkt dat het verzuimen desondanks doorgaat, zal gesanctioneerd worden. Een leerplichtambtenaar kan besluiten strafrechtelijk of bestuursrechtelijk te handhaven. Daarnaast heeft zij indien de jongere 16 of 17 jaar is, de mogelijkheid een melding te doen bij de SVB. In de praktijk, zo geven de geïnterviewden aan, vindt meestal strafrechtelijke handhaving plaats.

Als een jongere ondanks de handhaving de instelling toch voortijdig verlaat, zijn er diverse gevolgen waar hij mee te maken kan krijgen. Het kan zo zijn dat de jongere bijstand moet aanvragen, omdat hij niet aan het werk komt. Tevens kan het zo zijn, dat een jongere zijn studiefinanciering moet terugbetalen. Verder worden jongeren die de school voortijdig verlaten, vaker verdacht van het plegen van een misdrijf.

Naast het feit dat voortijdig schoolverlaten gevolgen kan hebben voor de jongere, kan ook de onderwijsinstelling met diverse gevolgen te maken krijgen. Voor een onderwijsinstelling is het percentage vsv'ers van invloed op de hoogte van het variabele bedrag dat zij toegekend krijgen. Daarnaast kan een hoog percentage vsv'ers leiden tot reputatieschade en dat kan weer zorgen voor minder inschrijvingen. Een onderwijsinstelling kan diverse maatregelen nemen om het percentage vsv'ers verder terug te dringen. Dit gebeurt dan ook. Per regio stellen onderwijsinstellingen gezamenlijk en in overeenstemming met de RMC-contactgemeente een regionaal programma voortijdig schoolverlaten op. Deze samenwerking heeft tot gevolg, dat het percentage vsv'ers sterk is gedaald. Aangezien door de twee voorafgaande convenantperiodes de regionale samenwerking dusdanig is bestendigd, worden afspraken omtrent het voortijdig schoolverlaten vanaf het studiejaar 2016-2017 in wet- en regelgeving vastgelegd.

Afkortingenlijst

art.	artikel
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BW	Burgerlijk Wetboek
CPB	Centraal Plan Bureau
c.q.	casu quo
DUO	Dienst Uitvoerend Onderwijs
Gemw	Gemeentewet
G4	Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht
Gw	Grondwet
Halt	Het Alternatief
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
jo.	juncto
Lpw	Leerplichtwet
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MvT	Memorie van Toelichting
NL	Nederland
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OTP	Onderhoud ten Parkette
Pwet	Participatiewet
RBL	Regionaal Bureau Leerplicht
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TAP	Together Against Poverty
t.o.v.	ten opzichte van
vovo	voorlopige voorziening
vsv'er(s)	voortijdig schoolverlater(s)
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
Wot	Wet op het onderwijstoezicht
WSF	Wet studiefinanciering
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WW	Werkloosheidswet
ZAT	Zorg Advies Team

Hoofdstuk 1

Inleiding

In dit hoofdstuk zal allereerst kort worden stilgestaan bij de afstudeerorganisatie. Daarna komen de aanleiding en probleembeschrijving aan bod. Vervolgens zal worden stilgestaan bij de doelstelling, alsmede de centrale vraag en de verschillende deel- en subdeelvragen. Verder komen de onderzoeksmethodiek, gebruikte bronnen en de verantwoording van de onderzoeksresultaten ter sprake. Tot slot is in dit hoofdstuk een leeswijzer opgenomen, welke weergeeft waar achtereenvolgens in het rapport aandacht aan wordt besteed.

1.1 De afstudeerorganisatie

Leido Academy is een onafhankelijk werkende netwerkorganisatie gericht op het beroepsonderwijs, waarbij wordt gewerkt met thema-groepen, projecten worden uitgevoerd en adviezen aan andere instanties worden uitgebracht, op zowel nationaal als internationaal niveau.

1.2 Aanleiding

Momenteel is Leido partner in het TAP-project. Op basis van dit project blijkt dat steeds meer jongeren in de problemen raken. Dit gebeurt zowel in Nederland als in Europa. Deze jongeren blijven steken in armoede of komen hierin terecht. Eén van de redenen hiervoor houdt verband met het voortijdig schoolverlaten. Over de sociale gevolgen omtrent het voortijdig schoolverlaten is het een en ander bekend, maar over de juridische gevolgen des te minder. Aangezien Leido breed op de hoogte wil zijn, door de positie die zij binnen het beroepsonderwijs vertegenwoordigt, is het voor Leido van belang de ins en outs te weten wat betreft het onderwijsrecht en de juridische en belangrijkste sociale gevolgen omtrent het voortijdig schoolverlaten. Het is voor Leido namelijk van belang om partners van deze informatie te kunnen voorzien.

Ondanks het feit dat Leido zich bezighoudt met het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, is er bewust voor gekozen om enkel aandacht te schenken aan het mbo. De reden hiervoor is dat een hbo-student vaak niet meer leerplichtig is en al in het bezit is van een startkwalificatie, wegens het bezitten van een havodiploma. De juridische instrumenten zijn wegens de leeftijd van de hbo-student en het reeds in bezit zijn van een startkwalificatie (zeer) beperkt.

1.3 Probleembeschrijving

Het streven om het percentage vsv'ers verder terug te dringen staat hoog op zowel de nationale agenda als op die van de Europese Unie. Hierdoor vond er in 2000 een overleg plaats in Lissabon. Afgesproken werd om het aantal vsv'ers in de Europese Unie in 2010 terug te brengen tot 10%, een halvering ten opzichte van 2000. Het kabinet heeft de Europese afspraken voor Nederland vertaald naar de doelstelling om het aantal vsv'ers te verminderen met 30% in 2006, en 50% in 2010. Dit betekent een percentage van 8% in 2010.¹

De doelstelling om het voortijdig schoolverlaten in de Europese Unie in tien jaar tijd te halveren werd richtinggevend.² Uit de RMC-analyse van Sardes bleek dat de terugloop van het aantal voortijdige schoolverlaters in het schooljaar 2002-2003 zich niet had doorgezet in 2003-2004. De cijfers lieten zien dat de doelstelling van 8% in 2010 niet zou

¹ L. Herweijer, *Voortijdig schoolverlaten. Aantallen, knelpunten en risicogroepen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 22.

² L. Herweijer, *Gestruikelde voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008, p. 145.

worden gehaald, hetzelfde gold voor de Europese doelstelling.³ Hierdoor kwam er een nieuw overleg. Hieruit kwam de Europa 2020 strategie naar voren. De doelstelling voor de Europese Unie bleef hetzelfde, namelijk niet meer dan 10% vsv'ers. Ook Nederland hield dezelfde doelstelling aan, namelijk die van 8%. Deze doelstelling zal, zoals het er nu naar uitziet worden gehaald. Dit is mede te danken aan de aandacht die geschonken wordt aan preventie.

Om voortijdig schoolverlaten verder terug te dringen is veel onderzoek gedaan naar de oorzaken hiervan.⁴ Naar aanleiding van de oorzaken is bepaald hoe het voortijdig schoolverlaten kan worden voorkomen. Eén van de preventieve middelen die hierbij is ingezet is de kwalificatieplicht in 2007.⁵

Ook al heeft de preventieve aanpak effect, aangezien het er namelijk naar uitziet dat Nederland de doelstelling gaat halen, dan blijven er nog steeds te veel jongeren die de school voortijdig verlaten. Zoals minister Bussemaker al zei: 'Elke jongere die zonder diploma de school verlaat is en blijft er één teveel.' Wat er uiteindelijk met deze groep jongeren gebeurt, wordt in diverse onderzoeken vaak wel kort aangehaald⁶, maar echt diep op de juridische gevolgen wordt eigenlijk niet ingegaan. Dit is een probleem voor Leido. Zij weet nu niet genoeg van het onderwijsrecht af om als volwaardig gesprekspartner over de gevolgen te kunnen meepraten of partners hierover te kunnen informeren. Hiervoor is het eveneens van belang naar de handhaving en de in te zetten maatregelen te kijken. Wanneer namelijk goed gehandhaafd wordt en de juiste maatregelen worden ingezet, kan het voortijdig schoolverlaten en daarmee eveneens de gevolgen verder worden teruggedrongen.

1.4 Centrale vraag

Welke handhavinginstrumenten, gevolgen en maatregelen spelen een rol of kunnen een rol spelen, indien mbo-studenten de school voortijdig (dreigen te) verlaten terwijl zij nog leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn?

1.5 Doelstelling

Op maandag 1 juni 2015 zal aan Leido Academy een rapport worden overhandigd. Het doel hiervan is een directe kennisbijdrage te leveren op het gebied van het onderwijsrecht specifiek: de handhavinginstrumenten, gevolgen en maatregelen omtrent het voortijdig schoolverlaten binnen het mbo, zodat Leido partners op dit aspect van de gewenste juridische informatie kan voorzien.

1.6 Deelvragen

- 1 Hoe steekt het onderwijsrecht in Nederland en de geschiedenis hiervan in elkaar?
 - 1.1 Wat is leerplicht, waarom en wanneer is dit ingevoerd?
 - 1.2 Waarom is de kwalificatieplicht in het leven geroepen?
 - 1.3 In welke gevallen wordt een jongere vrijgesteld van de leer- en/of kwalificatieplicht?
- 2 Welke vormen van verzuim zijn er te onderscheiden en wat is het verband tussen verzuim, uitval en voortijdig schoolverlaten?
- 3 Welke verschuiving in het toezicht en de handhaving richting onderwijsinstelling heeft er op 1 januari 2012 plaatsgevonden?
- 4 Hoe en door wie wordt, in het kader van het voortijdig schoolverlaten, de Lpw richting ouders/jongeren gehandhaafd?

³ Kamerstukken II 2005/06, 26695, 26, p. 1.

⁴ Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013, Maastricht: ROA 2014.

⁵ 'VSV/Leerplichtwet - Beleid, wet- en regelgeving', VNG 2013, VNG.nl (zoek op kwalificatieplicht).

⁶ S. Cabus e.a., Voortijdig schoolverlaten rapportage van TIER/Platform31, Maastricht: TIER/Platform 31 2014.

4.1 Welk extra handhavinginstrument is er beschikbaar, indien de mbo-student 16 of 17 jaar oud is?

- 5 Met welke juridische en belangrijke sociale gevolgen kan een mbo-student te maken krijgen, indien hij de school voortijdig verlaat?
- 6 Welke (juridische) consequenties kan het voortijdig schoolverlaten hebben voor de mbo-instelling waar de oud-student heeft gestudeerd?
- 7 Welke maatregelen kan het mbo inzetten om het percentage vsv'ers verder terug te dringen?

1.7 Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek is gekozen voor twee verschillende onderzoeksstrategieën. Enerzijds is gekozen voor literatuuronderzoek en anderzijds voor empirisch onderzoek, ook wel praktijkonderzoek genoemd. Om de echtheid van dit onderzoek te garanderen, wordt toegelicht hoe de resultaten van dit onderzoek tot stand zijn gekomen.

1.7.1 Literatuuronderzoek

Voor elk van de deelvragen is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Het literatuuronderzoek is de eerste plaats uitgevoerd om voldoende kennis over het onderwerp te verkrijgen. Daarnaast is het literatuuronderzoek bedoeld om een theoretisch kader te vormen waaraan de resultaten van het empirisch onderzoek getoetst kunnen worden. Voor het literatuuronderzoek is gebruikt gemaakt van de volgende methode:

Inhoudsanalyse: Een inhoudsanalyse is een methode waarbij bestaand materiaal aangewend wordt. Hierbij valt onder andere te denken aan: de wet, literatuur en documenten, maar ook materiaal gevonden op internet of in databanken. Door deze methoden te hanteren wordt de relevante informatie zorgvuldig geselecteerd, geordend en geïnterpreteerd. Als een inhoudsanalyse wordt toegepast, kan gebruik gemaakt worden van drie tactieken. In dit onderzoek is gekozen om te gaan voor de eerste tactiek 'lezen in drie rondes'. De reden dat hiervoor gekozen is, heeft te maken met het feit dat het een onderwerp betreft welke voor mij nog onbekend is. Tevens is het een onderwerp waar ik wel gauw van op de hoogte moet zijn. Vandaar dat er voor deze methode gekozen is waar het doelgericht lezen centraal staat. Waarbij, bij de start van het onderzoek, veel gelezen is over voortijdig schoolverlaten en de wettelijke instrumenten/voorzieningen.

1.7.2 Empirisch onderzoek

Voor het praktijkonderzoek is gekozen om een drietal halfgestructureerde interviews af te nemen. Deze interviews zullen worden afgenomen voor het beantwoorden van de deelvragen 3 en 4. Er wordt gewerkt met standaardvragen en waar nodig wordt doorgevraagd. De standaardvragen die bij elk interview zijn gebruikt, zijn terug te vinden in bijlage A. De coördinator RBL, zal worden geïnterviewd alsmede één leerplichtambtenaar en één leerplichtconsulent. De interviews zullen worden gehouden in week 10 en 11 en zijn integraal uitgewerkt.

1.8 Gebruikte bronnen per deelvraag

Deelvraag 1:

Hoe steekt het onderwijsrecht in Nederland en de geschiedenis hiervan in elkaar?

1.1 Wat is leerplicht, waarom en wanneer is dit ingevoerd?

1.2 Waarom is de kwalificatieplicht in het leven geroepen?

1.3 In welke gevallen wordt een jongere vrijgesteld van de leer- en/of kwalificatieplicht?

Hierbij is gebruik gemaakt van diverse kamerstukken, waaronder: *Kamerstukken II* 1992/93, 22900, 3, p. 1-2 (MvT) en *Kamerstukken II* 2013/14, 33925, 3, p. 1(MvT). Verder is er gebruik gemaakt van een tweetal boeken, diverse elektronische bronnen en de Lpw.

Deelvraag 2:

Welke vormen van verzuim zijn er te onderscheiden en wat is het verband tussen verzuim, uitval en voortijdig schoolverlaten?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is gebruik gemaakt van: Kamerstukken // 2010/11, 26695, de kamerbrief 'dag van de leerplicht', jurisprudentie, diverse elektronische bronnen en de Lpw.

Deelvraag 3:

Welke verschuiving in het toezicht en de handhaving richting onderwijsinstelling heeft er op 1 januari 2012 plaatsgevonden?

Bij de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van de volgende bronnen: Personen (één leerplichtcoördinator alsmede één leerplichtconsulent en één leerplichtambtenaar), diverse websites, de Lpw, het kader voor gemeentelijke toetsing verzuim en voortijdig schoolverlaten bij scholen/instellingen en het rapport: T. Eimers, A. Jager & E. Keppels, *Toezicht op naleving. Evaluatie wijziging leerplichtwet 1969*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt 2014.

Deelvraag 4:

Hoe en door wie wordt, in het kader van het voortijdig schoolverlaten, de Lpw richting ouders/jongeren gehandhaafd?

4.1 Welk extra handavingsinstrument is er beschikbaar, indien de mbo-student 16 of 17 jaar oud is?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende bronnen geraadpleegd: de rapporten (Richtlijn melding leerplicht in het kader van de Algemene Kinderbijslagwet, 2009), Kamerstukken, jurisprudentie, Lpw, personen (één leerplichtcoördinator alsmede één leerplichtconsulent en één leerplichtambtenaar).

Deelvraag 5:

Met welke juridische en belangrijke sociale gevolgen kan een mbo-student te maken krijgen, indien hij de school voortijdig verlaat?

De geraadpleegde bronnen zijn: de wet (BW, Gw, de Pwet en de WSF), jurisprudentie en elektronische bronnen.

Deelvraag 6:

Welke (juridische) consequenties kan het voortijdig schoolverlaten hebben voor de mbo-instelling waar de oud-student heeft gestudeerd?

De bronnen die bij deze deelvraag zijn aangewend zijn: de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo) en één elektronische bron (aanvalopschooluitval).

Deelvraag 7: Welke maatregelen kan het middelbaar beroepsonderwijs inzetten om het percentage vsv'ers verder terug te dringen?

Om dit te bepalen zijn een tweetal elektronische bronnen gebruikt (CPB en Onderwijsinspectie) en de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende voorschriften inzake het terugdringen van het aantal vsv'ers in de studiejaar 2012–2013 tot en met 2014–2015, de verstrekking van aanvullende middelen aan vo-scholen en de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten

(Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en prestatiesubsidie voor het voortgezet onderwijs).

1.9 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. Allereerst zal in hoofdstuk 2 aandacht worden besteed aan de geschiedenis van de leerplicht. In dit hoofdstuk zal worden besproken wat leerplicht is, waarom en wanneer dit is ingevoerd. Tevens zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de reden achter de invoering van de kwalificatieplicht en de gevallen waarin een jongere wordt vrijgesteld van de leer- en/of kwalificatieplicht. Verder zal in hoofdstuk 3 worden belicht welke vormen van verzuim er te onderscheiden zijn en wat het verband is tussen verzuim, uitval en voortijdig schoolverlaten. Daarna zal in hoofdstuk 4 worden besproken welke verschuiving er in het toezicht en de handhaving richting de onderwijsinstelling op 1 januari 2012 heeft plaatsgevonden. Dan zal in hoofdstuk 5 worden belicht hoe en wie in het kader van het voortijdig schoolverlaten de Lpw, richting ouders/jongeren handhaaft. Vervolgens zal in hoofdstuk 6 worden ingegaan op de juridische en belangrijke sociale gevolgen waar studenten mee te maken kunnen krijgen, indien zij de school voortijdig verlaten. Als dit is besproken zal in hoofdstuk 7 de aandacht uitgaan naar de (juridische) consequenties die het voortijdig schoolverlaten kan hebben, voor de mbo-instelling. Nadien zullen de maatregelen die middelbaarberoepsonderwijs kan treffen, om het percentage voortijdig schoolverlaten terug te dringen, aan bod komen in hoofdstuk 8. Hierna worden in hoofdstuk 9 de conclusies en aanbevelingen belicht en tot slot volgt in hoofdstuk 10 een evaluatie.

Voor de leesbaarheid van deze scriptie is het verder van belang om te weten dat:

- 1) waar de woorden 'hij' of het bezittelijk voornaamwoord 'zijn' staan vermeld, tevens 'zij' of 'haar' dient te worden gelezen;
- 2) gekozen is voor vermelding van ouders/verzorgers in plaats van telkens: 'degene die met het gezag over en de feitelijke verzorging van een jongere is belast.'

Hoofdstuk 2

Onderwijs in Nederland

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het onderwijs in Nederland in beeld worden gebracht. Allereerst zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de geschiedenis betreffende het onderwijs. Hierbij zal worden stilgestaan bij het ontstaan van de leerplicht en de transitie in de loop der jaren. Vervolgens zal worden belicht waarom de kwalificatieplicht in het leven is geroepen. Verder zal nog aandacht worden besteed aan de vrijstelling van de leer- of kwalificatieplicht en tot slot wordt het hoofdstuk afgesloten met een tussentijdse conclusie.

2.2 Van vroeger tot nu

Het recht en de plicht tot het volgen van onderwijs, is niet altijd vanzelfsprekend geweest. Gedurende een groot deel van de 19e eeuw volgden veel kinderen vrijwel geen onderwijs. De kinderen werkten immers als land- of fabrieksarbeider. Dit had te maken met het feit dat zij thuis hun bijdrage dienden te leveren aan het gezinsinkomen. Het Kinderwetje van Van Houten uit 1874, beoogde een eerste verandering. Deze wet verbood namelijk fabrieksarbeid voor kinderen onder de 12 jaar.⁷ Desondanks bleek dat er van handhaving nauwelijks sprake was. Daarnaast bleef land- en thuisarbeid voor kinderen onder de 12 jaar nog wel toegestaan.⁸

Het wetsvoorstel voorafgaand aan het Kinderwetje, bevatte tevens het voorstel tot invoering van de leerplicht. Dit voorstel werd door de Kamer echter niet aangenomen.⁹ 'De eerste wettelijke regeling inzake de leerplicht kwam pas tot stand bij wet van 7 juli 1900 en trad op grond van het besluit van 26 november 1900, Stb. 205, op 1 januari 1901 in werking.'¹⁰ Bij deze wet werd de leerplicht voor het eerst gecodificeerd. De vastlegging van het geregeld schoolbezoek, was de belangrijkste consideratie voor de totstandkoming van deze wet. Het voornaamste van de leerplicht was en is nog steeds de verplichting van ouders of verzorgers om ervoor te zorgen dat de leerplichtige als leerling van een school staat ingeschreven en deze dan ook geregeld bezoekt.¹¹

De Lpw verplichtte kinderen van zes tot twaalf jaar tot het volgen van onderwijs. Er werden commissies ter voorkoming van schoolverzuim ingesteld, om het spijbelen tegen te gaan. Het belang tot het volgen van onderwijs, werd door ouders pas na enkele decennia aanvaard. Met name in agrarische gebieden was het verzet tegen de leerplicht groot, ook al was er sprake van lange vakanties en bij de bedrijfsvoering passende schooltijden.¹²

De uit 1901 daterende Lpw werd vervangen door de Lpw 1969. Aanleiding voor deze herziening was het besef dat de Lpw 1901 was achtergebleven bij de veranderingen die de maatschappij sinds de Tweede Wereldoorlog had ondergaan.¹³ In de bij deze wet behorende MvT werd dit als volgt verwoord:

'De Lpw is niet alleen te weinig afgestemd op het bestaande en het toekomstige onderwijsbestel, zij is ook achtergebleven bij de maatschappelijke en sociale ontwikkeling. Aan een bepaling betreffende het verstrekken van voeding en

⁷ 'Invoering van de leerplicht', *Isgeschiedenis* 26 juni 2012, Isgeschiedenis.nl (zoek op *leerplicht*).

⁸ 'Leerplicht en onderwijstijd', *Onderwijserfgoed* 2012, Onderwijserfgoed.nl (zoek op *thema leerplicht en onderwijstijd*).

⁹ J.H. Wijnen, *De arbeid der kinderen in fabrieken; godsdienstig, zedelijk en stoffelijk oogpunt beschouwd*, Utrecht: Van de Weijer 1873, p. 58.

¹⁰ M.P.C. Scheepmaker & P.B.A. ter Veer (red.), *Spijelaars en drop-outs*, 's-Gravenhage: WODC & Boom Juridische uitgevers 2006, p. 11.

¹¹ *Kamerstukken II* 1992/93, 22900, 3, p. 1 (MvT).

¹² 'Leerplicht en onderwijstijd', *Onderwijserfgoed* 2012, Onderwijserfgoed.nl (zoek op *thema leerplicht en onderwijstijd*).

¹³ *Kamerstukken II* 1992/93, 22900, 3, p. 1 (MvT).

kleding bijvoorbeeld is thans nauwelijks meer behoefte, wel aan een regeling die het mogelijk maakt kortzichtige ouders langs andere wegen dan met de sterke arm tot andere gedachten te brengen.

Het toezicht op de naleving van de wet zal veel meer het karakter moeten dragen van maatschappelijke zorg dan van justitieel optreden. Dit is een van de redenen waarom dit toezicht in het wetsontwerp geheel aan de gemeentebesturen is opgedragen. Een en ander wil niet zeggen, dat het toezicht op de naleving van de wet een strafsanctie kan ontberen. Een nieuwe, kortere procedure en strengere straffen zijn daartoe in het wetsontwerp opgenomen.¹⁴

Het zwaartepunt van het toezicht werd naar aanleiding van bovenstaande overweging, neergelegd bij de gemeentebesturen, specifiek de leerplichtambtenaren.

Om voornamelijk het ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten beter het hoofd te kunnen bieden, vond er in 1994 een aanzienlijke wijziging van de Lpw 1969 plaats. Deze wijziging betrof een viertal aspecten, namelijk:

1. de scholen, gemeentebesturen en leerplichtigen zelf kregen meer verantwoordelijkheid, waardoor er versterking kwam van het toezicht op de handhaving;
2. er werden regels opgenomen ten aanzien van veel voorkomende vormen van schoolverzuim, zoals de gezinsvakanties en specifieke behoeften tot verzuim bij allochtonen in Nederland;
3. er kwam een nieuwe wettelijke basis voor de vervangende leerplicht;
4. er werd gestreefd naar verbetering van de informatievoorziening over leerplichtaangelegenheden, waardoor een beter inzicht zou kunnen ontstaan in het resultaat van het toezicht.¹⁵

Vastgesteld kan worden dat vanaf 1901 de leerplichtige periode alsmaar is verlengd. Namelijk van oorspronkelijk 6 jaar, naar inmiddels 12 jaar met aanvullend nog een kwalificatieplicht. De kwalificatieplicht is in augustus 2007 ingevoerd, met als doel om voortijdig schoolverlaten onder jongeren tegen te gaan. Voordat de kwalificatieplicht in het leven werd geroepen, trad na de volledige leerplicht de partiële leerplicht in werking voor jongeren die na de volledige leerplicht meteen van school wilden gaan. Deze partiële leerplicht bleek vanuit de praktijk bezien nauwelijks te handhaven. Het toenmalige kabinet had daarom in overweging genomen om de volledige leerplicht te verlengen tot 18 jaar. Beseft werd echter dat verlenging van de volledige leerplicht onvoldoende zou bijdragen aan het doel van de motie Verhagen, namelijk: om zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten behalen. Na beëindiging van de volledige leerplicht, ging daarom de kwalificatieplicht gelden.¹⁶ De kwalificatieplicht begint te lopen vanaf het moment waarop de volledige leerplicht eindigt¹⁷ en verplicht iedere jongere tot zijn 18^{de} levensjaar naar de school/instelling te gaan of tot het moment dat hij in het bezit is van een startkwalificatie. Een startkwalificatie is minimaal gedefinieerd als een havo-, vwo- of mbo-2 diploma.¹⁸

2.3 Vrijstelling leerplicht en/of kwalificatieplicht

Heden ten dage is in principe iedere jongere leer- en kwalificatieplichtig. Hierop bestaan echter wel uitzonderingen. Om de uitzonderingen duidelijk inzichtelijk te krijgen, zijn deze verwerkt in tabel 2.1.

¹⁴ Kamerstukken II, 1967/68, 9039, 3, p. 1 (MvT).

¹⁵ Kamerstukken II, 1992/93, 22900, 3, p. 3 (MvT) en F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013, p. 484.

¹⁶ Kamerstukken II, 2006/07, 30901, 3, p. 4-6.

¹⁷ Art. 3 Lpw.

¹⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33925, 3, p. 2 (MvT) en Kamerstukken II, 2014/15, 26695, 100, p. 1.

Tabel 2.1: Overzicht vrijstelling leer- en kwalificatieplicht

Vrijstelling leerplicht	Vrijstelling kwalificatieplicht
Vrijstelling betreffende de leerplicht valt op te splitsen in: 1) Vrijstelling van de plicht tot inschrijving, indien er sprake is van: - lichamelijke of psychische ongeschiktheid (art. 5 sub a jo. 7 Lpw); - overwegende bedenkingen tegen de richting – de levensbeschouwelijke grondslag – van het onderwijs aan alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen (art. 5 sub b jo. 8 Lpw); - bezoek van een buitenlandse school (art. 5 sub c jo. 9 Lpw); - trekkend bestaand van de ouders/verzorgers waarbij de jongere hen vergezelt (art. 5a Lpw). Uit art 6 sub 2 a jo. b Lpw, kan worden afgeleid dat de ouder(s)/verzorger(s) ten minste één maand voordat de jongere leerplichtig wordt en elk jaar opnieuw voor 1 juli (zolang zij de vrijstelling willen) een kennisgeving moeten indienen. 2) Vrijstelling van de plicht tot geregeld schoolbezoek, indien: - verlof is verleend op basis van één van de gronden zoals vermeld in art. 11 Lpw, zie hoofdstuk 3.	Vrijstelling van de kwalificatieplicht indien: - jongeren die voortgezet speciaal onderwijs in het uitstroomprofiel, bedoeld in art. 14 lid 1 sub b dan wel sub c WEC hebben gevolgd. Denk hierbij aan een zeer moeilijk lerend kind of meervoudig gehandicapt; - het een jongere betreft die in het bezit is van een getuigschrift of een diploma van het praktijkonderwijs (art. 4a lid 2 Lpw); - op grond van bijzondere omstandigheden, als wordt aangetoond dat de kwalificatieplichtige jongere op andere wijze voldoende onderwijs geniet (art. 15 Lpw).

2.4 Tussentijdse conclusie

Op basis van het bovenstaande zal hier een antwoord volgen op de deelvraag: Hoe steekt het onderwijsrecht in Nederland en de geschiedenis hiervan in elkaar? Om deze vraag te beantwoorden, zal gebruik worden gemaakt van onderstaande subdeelvragen:

- Wat is leerplicht, waarom en wanneer is dit ingevoerd?
- Waarom is de kwalificatieplicht in het leven geroepen?
- In welke gevallen wordt een jongere vrijgesteld van de leer- en/of kwalificatieplicht?

In 1901 werd leerplicht voor het eerst gecodificeerd. De vastlegging van het geregeld schoolbezoek was de belangrijkste consideratie voor de totstandkoming van deze wet.

Sinds de invoering van de leerplicht in 1901, hebben er veel wijzigingen plaatsgevonden. Zo is de leerplichtige leeftijd gedurende de jaren steeds verhoogd en is in 2007 de kwalificatieplicht ten tonele verschenen om het voortijdig schoolverlaten onder jongeren tegen te gaan. Op basis van deze gegevens, blijkt dat er in de loop der tijd steeds meer aandacht is geschonken aan het belang van het volgen van onderwijs.

In bepaalde situaties kan er een vrijstelling bestaan tot het volgen van onderwijs en dus de leer- of kwalificatieplicht die op de jongere rust. De uitzonderingen betreffende de leerplicht staan opgesomd in art. 5 en verder van de Lpw, voor wat betreft de kwalificatieplicht valt het een en ander terug te vinden in art. 4a lid 2 van de Lpw.

Hoofdstuk 3

Verzuim, uitval en voortijdig schoolverlaten

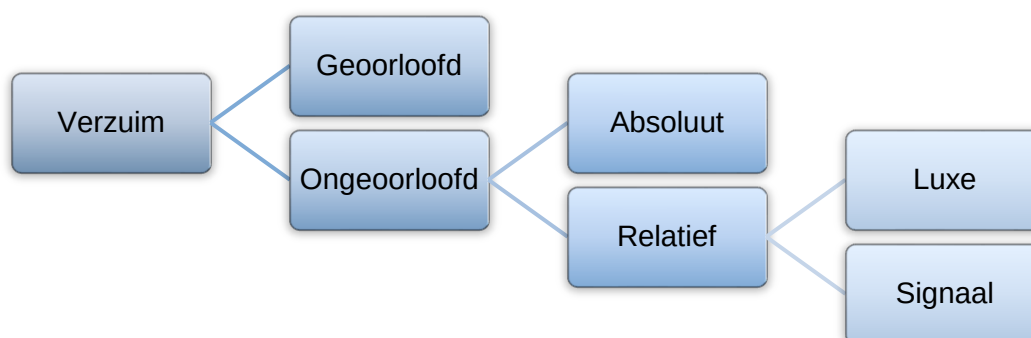
3.1 Inleiding

Ondanks de invoering van de kwalificatieplicht met als doel om voortijdig schoolverlaten onder jongeren tegen te gaan, komt het nog veelvuldig voor. Voortijdig schoolverlaten wordt vaak voorafgegaan door verzuim en uitval. Het is dan ook van belang om eerst in kaart te brengen wat er onder verzuim wordt verstaan. Vervolgens zal de relatie tussen verzuim en uitval aan bod komen en tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een tussentijdse conclusie.

3.2 Verzuim

Als een jongere leer- of kwalificatieplichtig is en de onderwijsinstelling niet geregeld bezoekt, spreekt men van verzuim. Er bestaan verschillende vormen van verzuim, namelijk geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Het ongeoorloofd verzuim is onder te verdelen in absoluut en relatief verzuim en het relatieve verzuim in luxe verzuim en signaalverzuim¹⁹, zie figuur 1 voor een heldere weergave.

Figuur 3.1: Schematische weergave van verzuim



3.2.1 Geoorloofd verzuim

Wanneer verzuim geoorloofd is, (er dus sprake is van een geldige reden) vindt zijn grondslag in art. 11 van de Lpw. Verzuim wordt, op grond van art. 11 Lpw, geoorloofd bevonden indien sprake is van één van de onderstaande situaties:

1. de onderwijsinstelling is gesloten of het onderwijs is geschorst;
2. bij of op grond van algemeen verbindende voorschriften het bezoeken van de onderwijsinstelling is verboden;
3. de jongere bij wijze van tuchtmaatregel kortstondig de toegang tot de onderwijsinstelling is onttrokken;
4. de jongere wegens ziekte verhinderd is de onderwijsinstelling te bezoeken. Hiervan dient dan wel binnen twee dagen aan de instelling melding te zijn gemaakt, zo mogelijk met opgave van de aard van ziekte (art. 12 Lpw) Indien de leer- of kwalificatieplichtige jongere nog thuis woont, geschiedt dit door de in art. 2 lid 1 genoemde personen en anders door de jongere zelf (art. 13b Lpw);
5. de jongere wegens vervulling van plichten die voortvloeien uit godsdienst of levensovertuiging, verhinderd is om de onderwijsinstelling te bezoeken. Er dient dan wel uiterlijk twee dagen vóór de verhindering melding te zijn gemaakt bij het

¹⁹ Zie vraag 1 van bijlage A en *Kamerstukken II* 2010/11, 26695, 74, p. 5.

- hoofd van de onderwijsinstelling (art. 13 Lpw). Voor de wijze van melding, geldt dat dit eveneens dient te geschieden door degene vermeldt in art. 13b Lpw;
6. de jongere vanwege de 'specifieke aard van het beroep' van één van de ouders/verzorgers slechts buiten de schoolvakanties met hen op vakantie kan gaan. Op basis van vaste jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State²⁰, kan gesteld worden dat de term 'specifieke aard van beroep' restrictief moet worden uitgelegd. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van die bepaling, dient bij het begrip 'specifieke aard van beroep' met name gedacht te worden aan: 'seizoensgebonden werkzaamheden, respectievelijk werkzaamheden in bedrijfstakken die in de zomermaanden een piekdrukte kennen, waardoor het voor het gezin feitelijk onmogelijk is in die periode een vakantie op te nemen.' Voorbeelden hiervan zijn de agrarische sector en de horeca. Als er door het hoofd van de onderwijsinstelling geoordeeld wordt dat er sprake is van een 'specifieke aard van beroep', dient nog wel aan het volgende te zijn voldaan:
- het hoofd van de onderwijsinstelling dient verlof te hebben verleend (art.13a lid 1);
 - het verlof kan aan een leerplichtige jongere voor slechts eenmaal voor ten hoogste tien dagen per studiejaar worden verleend en het kan geen betrekking hebben op de eerste twee lesweken (art. 13a lid 2);
 - het verlof kan aan de kwalificatieplichtige jongere enkel worden verleend tot een evenredig deel van het aantal dagen dat hij op basis van art. 4c Lpw verplicht is om onderwijs te volgen (art. 13a lid 2).
7. de jongere door andere gewichtige omstandigheden verhinderd is om de onderwijsinstelling te bezoeken. Het dient dan te gaan om externe omstandigheden die buiten de wil van de ouders/verzorgers en/of de student plaatsvinden. Hierbij valt onder andere te denken aan: huwelijk, verhuizing, ernstige ziekte van bloed- of aanverwant tot in de 3^e graad zonder uitzicht op herstel of overlijden van bloed- of aanverwanten tot in de 4^e graad en overige belangrijke redenen naar oordeel van het hoofd van de onderwijsinstelling, niet zijnde vakantieverlof.²¹ Het verlof kan, door het hoofd van de instelling, voor maximaal tien dagen per studiejaar worden toegekend. Een aanvraag voor toekenning van meer dan tien dagen per studiejaar, wordt voorgelegd aan een leerplichtambtenaar. In het laatste geval wordt het hoofd van de onderwijsinstelling door de leerplichtambtenaar gehoord (art 14 lid 3 Lpw).

3.2.2 Ongeoorloofd verzuim

In tegenstelling tot geoorloofd verzuim, is er bij ongeoorloofd verzuim geen sprake van verlof op basis van een situatie zoals weergegeven in art. 11 Lpw. Er is dus geen geldige reden. Het ongeoorloofd verzuim is onder te verdelen in het absoluut en relatief verzuim.

Absoluut verzuim houdt in dat een leer- of kwalificatieplichtige jongere niet bij een onderwijsinstelling staat ingeschreven (art. 19 Lpw jo. art. 1 sub b Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim).

Bij relatief verzuim staat een leer- of kwalificatieplichtige jongere wel bij de instelling ingeschreven, maar bezoekt deze niet terwijl er aan de jongere geen verlof is verleend. Volgens de Lpw zijn onderwijsinstellingen alleen verplicht om die gevallen te melden waar sprake is van ongeoorloofde afwezigheid van in totaal 16 uren les- of praktijktijd gedurende een periode van vier aaneensluitende lesweken (art. art. 21 lid 1 jo. 21a lid 1

²⁰ ABRvS 18 december 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF3108.

²¹ Zie de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 juni 2012, *Stcrt.* 2012, 14773.

Lpw). Deze gevallen van verzuim worden geacht zo verontrustend te zijn, dat nader onderzoek en interventie geboden is. De onderwijsinstelling blijft zelf verantwoordelijk voor het korter durende verzuim. Bij relatief verzuim wordt in de praktijk nog onderscheid gemaakt tussen luxe verzuim en signaalverzuim.²²

We spreken van luxe verzuim als de student zonder toestemming van het hoofd van de onderwijsinstelling, tijdens de schoolperiode op vakantie gaat.

‘Signaalverzuim is verzuim dat samenhangt met achterliggende problemen van de student. Een student wordt bijvoorbeeld gepest en wil niet meer naar school.’²³

3.3 Relatie tussen verzuim en uitval

Er is een verband tussen (signaal)verzuim en uitval. Ongeoorloofd (signaal)verzuim kan leiden tot schooluitval, maar het hoeft natuurlijk niet te betekenen dat jongeren die verzuimen ook automatisch uitvallen en vsv’er worden. Laten we voortborduren op het voorbeeld zoals hierboven geschetst. Stel dat een jongere (signaal)verzuimt, omdat hij gepest wordt dan kan dit er uiteindelijk in resulteren dat de student niet meer naar de onderwijsinstelling gaat en uitvalt. Dit alles wil echter nog niet zeggen dat de student een vsv’er wordt. Telkens wordt per 1 oktober gekeken wie er te boek staat als nieuw vsv’er. Er is sprake van een nieuw vsv’er indien: de jongere van 12 tot 23 jaar het onderwijs verlaat zonder een startkwalificatie behaald te hebben, terwijl hij geen vrijstelling van inschrijving heeft gekregen, niet is overleden of geëmigreerd.

Een jongere wordt niet aangemerkt als vsv’er, wanneer:

- 1) hij niet in het bezit is van een startkwalificatie, maar aan de voorwaarden (mbo-niveau 1 + baan) voldoet om als zodanig te worden aangemerkt²⁴ of;
- 2) de jongere is uitgevallen, maar op 1 oktober weer bij een andere onderwijsinstelling staat ingeschreven.²⁵

3.4 Tussentijdse conclusie

Hier zal antwoord worden gegeven op de deelvraag: Welke vormen van verzuim zijn er te onderscheiden en wat is het verband tussen verzuim, uitval en voortijdig schoolverlaten?

Het kan dus zo zijn dat een student geoorloofd of ongeoorloofd verzuimt. Indien een student geen verlof heeft gekregen op basis van één van de gronden als genoemd in art. 11 Lpw, dan spreekt men van ongeoorloofd verzuim. Dit ongeoorloofd verzuim is onder te verdelen in twee categorieën, namelijk: absoluut en relatief verzuim. Indien de jongere een absoluut verzuimer is, dan staat hij niet ingeschreven bij een onderwijsinstelling. Is hij een relatief verzuimer dan staat hij wel bij een instelling ingeschreven, maar mist hij praktijk- of lesuren. Het relatieve verzuim is weer onder te verdelen in luxe verzuim en signaalverzuim.

Een jongere bij wie sprake is van signaalverzuim, heeft kans om uit te vallen wat kan leiden tot voortijdig schoolverlaten. Als de jongere uitvalt, wil dit nog niet per definitie zeggen dat hij ook een vsv’er is. Indien de jongere per 1 oktober weer bij een andere onderwijsinstelling staat ingeschreven, is dit namelijk niet het geval.

²² ‘Kamerbrief dag van de leerplicht’, *Rijksoverheid* 15 maart 2012, rijksoverheid.nl (zoek op *Kamerbrief leerplicht*).

²³ ‘Kamerbrief dag van de leerplicht’, *Rijksoverheid* 15 maart 2012, rijksoverheid.nl (zoek op *Kamerbrief leerplicht*).

²⁴ Toelichting bij de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo).

²⁵ ‘Berekeningswijze voortijdig schoolverlater’, *Vsvverkenner 2015*, Vsvverkenner.nl (zoek op *terminologie onder help*).

Hoofdstuk 4

Toezicht- en handhavingstaken Onderwijsinspectie

4.1 Inleiding

Om het één en ander prettig leesbaar te houden, is besloten de toezicht- en handhavingstaken van de Lpw op te splitsen. Hierin is namelijk een 'knip' gemaakt.²⁶ De leerplichtambtenaar houdt zich voortaan bezig met het toezicht en de handhaving betreffende naleving door ouders/verzorgers en jongeren, terwijl de Onderwijsinspectie zich richt op toezicht en handhaving betreffende naleving door de directeuren (hoofden) van onderwijsinstellingen. Aan het laatst genoemde aspect zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed. Als eerste zal worden belicht sinds wanneer deze 'knip', is gemaakt. Daarna zal worden stilgestaan bij de reden die de leerplichtcoördinator geeft voor deze 'knip', en wat hierover blijkt uit Kamerstukken. Vervolgens zal aan bod komen wat de verschuiving van het toezicht van de leerplichtambtenaar naar de Onderwijsinspectie betekent voor de onderwijsinstellingen en wat er verandert inzake de handhaving. Tot slot zal dit hoofdstuk worden afgerond met een tussentijdse conclusie.

4.2 Toezicht op naleving door scholen

Vanaf 1 januari 2012 is de Lpw gewijzigd. Dit had tot gevolg dat het toezicht op naleving door scholen niet langer meer in handen was van de gemeentes, specifiek de leerplichtambtenaren. Dit toezicht is vanaf 2012 toebedeeld aan de Onderwijsinspectie.²⁷

4.3 Leerplichtcoördinator over verschuiving van het toezicht

Wat is nu eigenlijk de reden dat het toezicht is overgedragen aan de Onderwijsinspectie? De belangrijkste reden voor de verschuiving van het toezicht is volgens de toenmalige minister van OCW (J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart) en de leerplichtcoördinator²⁸ gelegen in de dubbelrol die de leerplichtambtenaar vervulde. De leerplichtambtenaar was zowel toezichthouder als handhaver en had daarnaast de onderwijsinstelling nodig om zijn onderzoekstaak, in het kader van de Lpw, te kunnen uitoefenen. Een onderwijsinstelling en gemeente komen elkaar in diverse situaties tegen, waarbij een goede samenwerking centraal staat. De noodzakelijke samenwerking verdroeg zich dan ook niet goed met de toezichthoudende/handhavende taak²⁹ die de leerplichtambtenaar had. De inspectie heeft in tegenstelling tot wat de leerplichtambtenaar had, geen bredere relatie met de onderwijsinstelling. Zij is puur belast met het toezicht.³⁰

4.4 Gemeentes met en zonder samenwerkingsovereenkomst

Een gemeente kan er voor kiezen om een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten met de Onderwijsinspectie om invulling te geven aan de uitvoering van de Lpw. Er bestaat een verschil in de werkwijze voor gemeente zonder en gemeente met een samenwerkingsovereenkomst.³¹ Indien een gemeente wel een samenwerkingsovereenkomst heeft, voert de gemeente de controles uit. Het toezicht blijft echter formeel

²⁶ Art. 16 lid 1 jo. art. 16a Lpw.

²⁷ T. Eimers, A. Jager & E. Keppels, *Toezicht op naleving. Evaluatie wijziging leerplichtwet 1969*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt 2014.

²⁸ Zie vraag 3.1 van bijlage B.

²⁹ De leerplichtambtenaar kon tot ingang van deze wetswijziging een proces-verbaal opmaken tegen het hoofd van de onderwijsinstelling, zie vraag 3 van Bijlage B en C. Dit gebeurde echter niet vaak, aangezien men ook een relatie had met de instelling en van ze afhankelijk was.

³⁰ *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 356, C, p. 15.

³¹ 'Wijziging van de leerplichtwet per 1 januari 2012', p. 2 (online publiek).

belegd bij de inspectie. Zonder overeenkomst met de inspectie kan de gemeente geen controles uitvoeren bij de onderwijsinstelling, maar kan zij enkel een signaal afgeven.³²

4.4.1 Zonder samenwerkingsovereenkomst

Indien de gemeente (specifieker de leerplichtambtenaar) ziet dat een onderwijsinstelling niet voldoet aan de Lpw, bijvoorbeeld omdat de leerplichtambtenaar kennis neemt van verzuim dat de directeur (het hoofd) niet heeft gemeld bij het verzuimloket van de DUO, dan kan de leerplichtambtenaar een signaal afgeven bij de Onderwijsinspectie. De Onderwijsinspectie heeft hiervoor het Loket Onderwijsinspectie ingericht.³³

Het signaal kan dan worden bestempeld als urgent of als niet urgent. Als het signaal als urgent wordt beschouwd, dan stelt de Onderwijsinspectie een onderzoek in. Als dan blijkt dat er niet aan de wettelijke bepaling is voldaan, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Op basis van art. 27 Lpw is de minister hiertoe bevoegd. De minister heeft mandaat verleend aan de Onderwijsinspectie om een bestuurlijke boete op te leggen.³⁴ Dit houdt in dat de Onderwijsinspectie hiertoe in naam van de minister mag besluiten, zie art. 10:1 Awb. Dat de minister de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete kon mandateren, valt af te leiden uit art. 10:3 Awb jo. art. 3 lid 3 onder e Wot.

Als het signaal niet urgent is dan wordt het signaal opgeslagen. Het signaal zal dan aan bod komen tijdens het bestuursgesprek dat de Onderwijsinspectie heeft met de onderwijsinstelling.³⁵

4.4.2 Met samenwerkingsovereenkomst

De Onderwijsinspectie heeft momenteel tien samenwerkingsovereenkomsten gesloten met gemeenten en regio's. Namelijk met: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Maastricht, Leeuwarden, Regionaal Bureau Leerplichtzaken Gooi en Vechtstreek, Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland, Regio Zuid- en Midden Kennemerland en Regio Parkstad Limburg. In het totaal gaat het om 53 gemeenten. Dus 13% van de in het totaal 402 gemeenten, hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten.³⁶

Op grond van de samenwerkingsovereenkomst heeft de gemeente de taak om voor de Onderwijsinspectie bij instellingen onderzoek te verrichten naar naleving van de Lpw 1969 door de directeuren.³⁷ De gemeente (de leerplichtambtenaar) controleert de onderwijsinstelling op hun beleid en hun meldgedrag.³⁸

De Onderwijsinspectie en de gemeente (de leerplichtambtenaar), gaan bij de stijging van het aantal overtredingen intensiever samenwerken. Er kan sprake zijn van een eerste, tweede en derde signalering.³⁹ Per signalering gelden verschillende uitgangspunten. De signaleringen en de bijbehorende uitgangspunten zijn naast onderstaande weergave in bijlage E in een stappenplan vermeld.

³² T. Eimers, A. Jager & E. Keppels, *Toezicht op naleving. Evaluatie wijziging leerplichtwet 1969*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt 2014, p.2.

³³ 'Klachten over het onderwijs melden bij de Inspectie van het Onderwijs', *Onderwijsinspectie* 30 augustus 2014, [Onderwijsinspectie.nl](http://onderwijsinspectie.nl) (zoek op *klacht school en dan onder klacht over specifieke school, instelling of bestuur*).

³⁴ 'Bevoegdheden Inspectie van het Onderwijs in mandaat', *Onderwijsinspectie* 2012, [Onderwijsinspectie.nl](http://onderwijsinspectie.nl) (zoek op *nieuwsbriefbijlage 2012 onder home*).

³⁵ 'Wijziging van de leerplichtwet per 1 januari 2012', p. 3 (online publiek).

³⁶ T. Eimers, A. Jager & E. Keppels, *Toezicht op naleving. Evaluatie wijziging leerplichtwet 1969*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt 2014, p. 8-16.

³⁷ *Bundeling van Kracht. Kader voor gemeentelijke toetsing verzuim en voortijdig schoolverlaten bij scholen/instellingen*, 2014, p. 3.

³⁸ 'Schoolcontrole', *Amsterdam* 4 februari 2015, [Amsterdam.nl](http://amsterdam.nl) (zoek op *schoolcontrole*). Op voorgaande website is te vinden hoe de controle in Amsterdam geschiedt.

³⁹ 'Wijziging van de leerplichtwet per 1 januari 2012', p. 3-4 (online publiek).

Eerste signalering

Indien de leerplichtambtenaar bij een onderwijsinstelling tekortkomingen vaststelt in de naleving van de Lpw, dan stelt hij de onderwijsinstelling op de hoogte omtrent de wettelijke bepalingen bij verzuim, waaronder de meldplicht (art. 18, 21 en 21a Lpw).

Nadat het onderzoek (de controle) heeft plaatsgevonden, zendt de leerplichtambtenaar een rapport met zijn bevindingen aan het hoofd van de instelling. Het hoofd van de instelling krijgt dan, in het kader van hoor en wederhoor, tien werkdagen om op het rapport te reageren. Vervolgens maakt de leerplichtambtenaar een definitief rapport op en start hij met het aanleggen van een dossier van de opleiding. Melding aan de Onderwijsinspectie vindt niet plaats. De onderwijsinstelling krijgt bij een eerste signalering nog de mogelijkheid om de tekortkomingen te herstellen.

Tweede signalering

De leerplichtambtenaar beoordeelt na (minimaal) 3 maanden of de onderwijsinstelling de eerder vastgestelde tekortkomingen heeft opgeheven. Het kan zo zijn dat de onderwijsinstelling dit heeft gedaan en nu voldoet aan de wettelijke verplichtingen of dat de instelling hier nog steeds niet aan voldoet.

Indien de onderwijsinstelling voldoet aan de wettelijke bepalingen, maakt de leerplichtambtenaar een aantekening in het dossier van de onderwijsinstelling en sluit hij vervolgens het dossier. De onderwijsinstelling ontvangt een rapport. Het hoofd van de instelling krijgt in het kader van hoor en wederhoor weer tien werkdagen de tijd om te reageren. Vervolgens maakt de leerplichtambtenaar een definitief rapport op. Als de onderwijsinstelling nog steeds verzuimt om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, dan zal deze door de leerplichtambtenaar worden aangespoord om hier alsnog aan te voldoen. De leerplichtambtenaar zal dan tevens aangeven dat, indien de onderwijsinstelling besluit weer niet te voldoen, een signaal zal worden afgegeven aan de Onderwijsinspectie. De leerplichtambtenaar stuurt een schriftelijke bevestiging van de resultaten van het onderzoek aan de directeur van de onderwijsinstelling. Het hoofd van de instelling krijgt wegens hoor en wederhoor dan tien werkdagen om te reageren. Vervolgens maakt de leerplichtambtenaar het definitieve rapport op. Alle bescheiden worden opgenomen in het dossier van de onderwijsinstelling.

Derde signalering

De leerplichtambtenaar zal minimaal drie maanden na de tweede signalering controleren of de eerder vastgestelde tekortkomingen zijn opgelost. Als de onderwijsinstelling nu voldoet aan de wettelijke verplichtingen, noteert de leerplichtambtenaar dit in het dossier en wordt deze gesloten. Wel wordt een rapportage aan de onderwijsinstelling gezonden. Het hoofd van de instelling krijgt vervolgens, wegens het recht van hoor en wederhoor, tien werkdagen de tijd om te reageren. Vervolgens maakt de leerplichtambtenaar het uiteindelijke rapport op.

Indien de leerplichtambtenaar vaststelt dat de instelling bij de derde controle nog steeds niet voldoet aan de wettelijke vereisten, volgt een melding aan de Onderwijsinspectie. De leerplichtambtenaar stuurt bij de melding een kopie van alle relevante informatie (het dossier) toe aan de Onderwijsinspectie. Het officiële toezicht- en handhavingstraject vanuit de inspectie, wordt dan in gang gezet. De onderwijsinstelling komt hierdoor in de rode fase terecht. De leerplichtambtenaar stelt de instelling schriftelijk op de hoogte van de melding en zendt een schriftelijke rapportage. Het hoofd van de onderwijsinstelling krijgt wegens hoor en wederhoor vervolgens tien werkdagen om te reageren. Vervolgens wordt door de leerplichtambtenaar een definitief rapport opgemaakt. De inspectie hanteert de melding als urgent signaal.

De inspectie beoordeelt het dossier. Als het dossier compleet is, start de inspectie het handhavingstraject. Op het moment dat het dossier in de ogen van de Onderwijsinspectie onvoldoende is onderbouwd, verzoekt de inspectie de leerplichtambtenaar om het dossier aan te vullen. Als het dossier dan nog niet volledig is, voert de inspectie zelf onderzoek uit. Indien nodig, stuurt de inspectie een brief met gelegenheid tot herstel. De onderwijsinstelling komt onder geïntensiveerd toezicht en moet zorgen voor verbetering. De inspectie informeert vervolgens de leerplichtambtenaar. Na minimaal drie maanden voert de inspectie het onderzoek opnieuw uit, indien gewenst gebeurt dit samen met de leerplichtambtenaar. Als blijkt dat de onderwijsinstelling nu wel aan de wettelijke verplichtingen voldoet, dan wordt het dossier gesloten. Wanneer de instelling niet voldoet, legt de inspectie dit eerst vast in een conceptrapport. Na hoor en wederhoor, vindt vastlegging in een definitief rapport plaats. De Onderwijsinspectie zal een bestuurlijke boete opleggen. De onderwijsinstelling blijft onder geïntensiveerd toezicht tot het moment dat zij, conform de wettelijk bepalingen, de zaken op orde heeft.⁴⁰

4.5 Handhaving Onderwijsinspectie

Zoals uit het bovenstaande valt af te leiden kan de Onderwijsinspectie, indien nodig, een bestuurlijke boete opleggen. Deze boete bedraagt hoogstens 1.000 euro per overtreding, met een maximum van 100.000 euro per studiejaar. De bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan het hoofd van de onderwijsinstelling, indien hij:

- 'in strijd handelt met art. 13a lid 2 of art. 14 lid 3 eerste volzin,
- niet voldoet aan een verplichting zoals voortvloeit uit art. 18, 21 en 21a of
- in het kader van de uitoefening van de Lpw onjuiste of onvolledige inlichtingen verstrekt.⁴¹

Om de financiële gevolgen van een bestuurlijke boete af te dekken, kan het bestuur van een onderwijsinstelling besluiten een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten om het privévermogen van het hoofd van de onderwijsinstelling te beschermen.⁴²

4.6 Tussentijdse conclusie

Er volgt nu een antwoord op de deelvraag: Welke verschuiving in het toezicht en de handhaving richting onderwijsinstelling heeft er op 1 januari 2012 plaatsgevonden?

Sinds 1 januari 2012 is er een 'knip' gemaakt in het toezicht op ouders/verzorgers, de jongere en de onderwijsinstelling. De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in de dubbelrol die de leerplichtambtenaar vervulde. Hij was zowel afhankelijk van de onderwijsinstelling als dat hij handhavend optrad. Door de relatie die de leerplichtambtenaar met de instelling had, werd van de mogelijkheid tot het opleggen van een proces-verbaal niet veel gebruik gemaakt.

Het toezicht op de naleving van de Lpw door de onderwijsinstelling is voortaan opgedragen aan de Onderwijsinspectie. Gemeente kunnen ervoor kiezen om wel of geen samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met de Onderwijsinspectie. Indien een gemeente wel een samenwerkingsovereenkomst heeft, voert de gemeente de controles uit. Het toezicht blijft echter formeel belegd bij de inspectie. Zonder overeenkomst met de inspectie kan de gemeente geen controles uitvoeren bij de onderwijsinstelling, maar kan zij enkel een signaal afgeven. Indien de onderwijsinstelling herhaaldelijk niet voldoet aan de wettelijke bepalingen kan de Onderwijsinspectie een bestuurlijke boete opleggen.

⁴⁰ Bundeling van Kracht. Kader voor gemeentelijke toetsing verzuim en voortijdig schoolverlaten bij scholen/instellingen, 2014, p. 4-5.

⁴¹ Art. 27 Lpw.

⁴² 'Is een schoolbestuurder ook privé aansprakelijk?', Drs-online 1 januari 2012, Drs-online.nl (zoek op aansprakelijk).

Hoofdstuk 5

Toezicht en handhaving leerplichtambtenaar

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de toezicht- en handhavingstaken van de Onderwijsinspectie. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de handhaving door de leerplichtambtenaar. Om te voorkomen dat de leer- of kwalificatieplicht wordt geschonden, zijn er verschillende handhavingsinstrumenten beschikbaar. Een overtreding van de leer- of kwalificatieplicht, omdat een student verzuimt, kan in de loop der tijd leiden tot het voortijdig verlaten van de onderwijsinstelling. Om dit te kunnen voorkomen is het van belang dat op tijd wordt ingegrepen. Het is daarom essentieel om te weten wie er toezicht houdt op de naleving van de Lpw en hetgeen noodzakelijk is om tijdig te kunnen ingrijpen. Als dit is belicht, zullen vervolgens alle instrumenten die een leerplichtambtenaar tot zijn beschikking heeft aan bod komen. Tot slot volgt er een tussentijdse conclusie.

5.2 Toezicht

Alvorens ingegaan kan worden op de handhaving en de verschillende handhavingsinstrumenten, is het natuurlijk van belang om te weten wie toezicht houdt op de naleving van de Lpw. Dit valt af te leiden uit art. 16 lid 1 Lpw. Hieruit blijkt dat het college van burgemeester en wethouders met het toezicht op de naleving van de Lpw is belast. Het college van burgemeester en wethouders wijst hiertoe een of meer leerplichtambtenaren aan. De leerplichtambtenaar controleert of ouders/verzorgers en jongeren zich wel aan de wet houden. Voor goed toezicht en dus het tijdig handhaven is het van belang dat er een goed registratiesysteem is vanuit de onderwijsinstelling.⁴³ Deze dient ook daadwerkelijk goed te worden ingevuld, zodat verzuim ook op tijd kan worden gemeld, zie vraag 2 van bijlage B. Pas dan kan een leerplichtambtenaar zijn functie goed uitoefenen en het instrument (zie figuur 5.1) inzetten dat, kijkend naar de situatie, het juiste is.⁴⁴

Figuur 5.1: Handhavingsinstrumenten leerplichtambtenaar



⁴³ Hier valt of staat alles mee.

⁴⁴ Als er namelijk te laat gemeld wordt, dan is het in vele gevallen niet meer mogelijk om een Halt-straft op te leggen en dient meteen een proces-verbaal opgemaakt te worden. Zie vraag 4.2 van bijlage C.

5.3 Sanctioneren of niet-sanctioneren

Bij overtreding van de Lpw wordt er handhavend opgetreden en heeft de leerplichtambtenaar de keuze uit sanctionerende en niet-sanctionerende middelen.

Voordat de leerplichtambtenaar een sanctie oplegt, zal hij eerst proberen te zorgen dat het verzuim stopt door middel van het inzetten van niet-sanctionerende middelen. Zoals blijkt uit figuur 5.1, is de leeftijd van de jongere bepalend voor het niet-sanctionerend middel dat wordt ingezet. Tot 12 jaar zijn namelijk ouders/verzorgers verantwoordelijk en vanaf 12 jaar is de jongere mede verantwoordelijk. Aangezien het in deze scriptie over het mbo gaat, zal alleen op de laatst genoemde leeftijdscategorie worden ingegaan.

Wanneer een leerling 12 jaar of ouder is en verzuimt, dan is de eerste stap het verzuimspreekuur. Mocht het verzuim desondanks doorgaan, dan volgt er een gesprek met de leerling en zijn ouders/verzorgers. Er volgt een officiële waarschuwing en de jongere krijgt een brief mee waarin de consequenties staan genoemd waarmee hij te maken kan krijgen als hij blijft verzuimen. Als blijkt dat de jongere, na de niet-sanctionerende middelen, toch doorgaat, zal de leerplichtambtenaar doorpakken. De sancties die opgelegd kunnen worden door de leerplichtambtenaar zijn straf- of bestuursrechtelijk of een combinatie van beide.

5.4 Strafrechtelijke sancties

‘Volgens de handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim is het OM verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de Lpw en beslist het OM in welke zaken de leerplichtambtenaar (BOA) een proces-verbaal moet opmaken en op welke wijze de strafzaak verder wordt afgedaan.’⁴⁵ Volgens de leerplichtcoördinator RBL, is dit echter niet de werkwijze in de praktijk. De leerplichtambtenaar bepaalt namelijk zelf of hij een proces-verbaal opmaakt. Wel zijn er goede afspraken gemaakt met leerplichtambtenaren over:

- ‘Welke zaken door de leerplichtambtenaar naar Halt verwezen kunnen worden en onder welke voorwaarden.
- In welke zaken er proces-verbaal opgemaakt moet worden, en welke (kwaliteits)eisen daarbij gelden.’⁴⁶

Een Halt-afdoening is bedoeld voor jongeren met beginnend verzuim, zonder achterliggende problematiek, die wel duidelijk zijn aangesproken en gewaarschuwd door de onderwijsinstelling en waarbij de school zelf maatregelen heeft genomen en ten minste de ouders/verzorgers heeft gewaarschuwd.

Om te kunnen volstaan met een Halt-afdoening dient wel aan bepaalde eisen te zijn voldaan:

1. *‘De jongere is leer- of kwalificatieplichtig;*
2. *De jongere is minimaal twaalf jaar;*
3. *De jongere verzuimt ongeoorloofd meerdere uren/dagen per week of maand;*
4. *Het verzuim kan de jongere worden verweten (de leerplichtambtenaar dient dit verwijt zo volledig mogelijk in zijn verslag op te nemen);*
5. *Er is geen sprake van een ernstig motivatiegebrek of langdurig c.q. blijvend verzuim;*
6. *Er is geen hulpverleningsaanbod noodzakelijk ter zake psychische/psychiatrische problematiek;*

⁴⁵ ‘Ouderperspectief in handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim’, *Onderwijsconsument* 9 oktober 2014, Onderwijsconsument.nl (zoek op *handleiding strafrechtelijke aanpak*).

⁴⁶ ‘Ouderperspectief in handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim’, *Onderwijsconsument* 9 oktober 2014, Onderwijsconsument.nl (zoek op *handleiding strafrechtelijke aanpak*).

7. De jongere is niet eerder voor spijbelen naar Halt verwezen en voldoet overigens aan de criteria voor Halt (geen eerder misdrijf proces-verbaal naar het OM);
8. De jongere en zijn ouders/verzorgers stemmen in met de Halt-afdoening (hiervoor dient contact te zijn geweest tussen de jongere en zijn ouders/verzorgers en de leerplichtambtenaar. Dit contact dient vervolgens te worden vastgelegd in een verslag).⁴⁷

Het minimale verzuim waarvan sprake moet zijn om naar Halt te kunnen worden verwezen is: 9 uur of vanaf 12 keer te laat komen, indien de maatregelen van onderwijsinstelling niet hebben geleid tot het beëindigen van het verzuim.

Het maximale verzuim waarvan sprake mag zijn om naar Halt te kunnen worden verwezen is: 60 uur of 60 keer te laat komen.⁴⁸

Nu is duidelijk aan welke voorwaarden moet zijn voldaan, maar nog niet hoeveel uren Halt een jongere opgelegd krijgt. Hiervoor zijn een aantal factoren van belang, namelijk: de leeftijd van de jongere en het aantal uren verzuim of het aantal keer te laat komen, zie figuur 5.2.⁴⁹

Figuur 5.2: Overzicht Halt uren

Factor/delict	Omschrijving	Uren		
Leeftijd	12-13 jaar	+0		
	14-15 jaar	+2		
	16-17 jaar	+4		
Leerplichtverzuim	Strafmaat voor uren verzuim:		Strafmaat voor aantal keer te laat komen:	
	0 tot 5	+2	0 tot 10	+2
	6 tot 10	+4	11 tot 20	+4
	11 tot 15	+6	20 tot 30	+6
	16 tot 20	+8	30 tot 40	+8
	20 tot 30	+10	40 tot 50	+10
	30 tot 40	+12	50 tot 60	+12
	40 tot 50	+14		
	50 tot 60	+16		

Indien een jongere 16 jaar is en 21 uur heeft verzuimd dan betekent dit, 4 (leeftijd) + 10 (voor 21 uur verzuim) = 14 uur Halt.

Als Halt niet kan of Halt al eenmaal is toegepast, wordt in beginsel een proces-verbaal opgemaakt. De coördinator van het RBL, zie vraag 18 van bijlage B, gaf aan dat hier soms ook een uitzondering op kan volgen. Hij beschreef een situatie waarin een jongen al eens een Halt-afdoening had gehad. Zoals uit het bovenstaande stuk blijkt, dient dan normaal gesproken een proces-verbaal te worden opgemaakt. Omdat de jongen zich een aantal jaren zeer goed had gedragen, werd toch een Halt-afdoening voorgesteld. Hier diende wel toestemming gevraagd te worden aan het OM. Als Halt niet mogelijk is, wordt eveneens een proces-verbaal opgemaakt.

⁴⁷ 'Ouderperspectief in handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim', *Onderwijsconsument* 9 oktober 2014, Onderwijsconsument.nl (zoek op *handleiding strafrechtelijke aanpak*).

⁴⁸ 'Ouderperspectief in handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim', *Onderwijsconsument* 9 oktober 2014, Onderwijsconsument.nl (zoek op *handleiding strafrechtelijke aanpak*).

⁴⁹ M. de Bruin, *Handhaving binnen de leerplichtwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 26-27.

Elk proces-verbaal dat tegen een jongere wordt opgemaakt, wordt besproken in een JCO. Bij het JCO zitten de volgende personen/instanties aan tafel: de parketsecretaris, de Raad voor de Kinderbescherming, voormalig Bureau Jeugdzorg en de leerplichtambtenaar. Het gaat dan over het proces-verbaal dat de leerplichtambtenaar in de twee weken daarvoor heeft opgemaakt. De leerplichtambtenaar heeft dan nog de mogelijkheid om aanvullende gegevens te verstrekken. Aansluitend wordt de vervolgstap, een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming, besproken. Het onderzoek duurt minstens zes weken. Als het onderzoek is afgerond, dan wordt het een en ander weer besproken in het JCO en wordt besloten of de jongere wordt gedagvaard of dat er een OTP komt. Wanneer het met de jongere goed gaat, kan in het JCO worden besloten te kiezen voor een OTP. Dit kan indien de jongere ineens het licht gaat zien, omdat hij beseft dat hij niet wil dat een rechter over zijn leven gaat bepalen en dus besluit om elke dag naar de instelling te gaan en het hartstikke goed doet. 'Tijdens zo'n OTP gaat een parketsecretaris het gesprek aan met de jongere en zijn verzorgers/ouders en spreekt dan, op dat moment, op basis van de informatie die hij daar nog krijgt, zijn strafmaatregel uit. Meestal is de straf wel hetzelfde zoals geformuleerd is in het JCO, maar er kunnen afwijkingen zijn.'⁵⁰

Ouders/verzorgers en de jongere dienen akkoord te gaan met het voorstel, zo niet dan wordt er alsnog gedagvaard. Op het moment dat er direct wordt gedagvaard of op het moment dat een voorstel tijdens de OTP-zitting niet wordt geaccepteerd, dan gaat het naar de rechter.⁵¹ Dit is nadelig. Het voordeel van een OTP is, dat het een snellere straf is.⁵² De sancties van het OM zijn sneller dan een zitting bij de rechter.⁵³ Een OTP heeft ten opzichte van het dagvaarden ook nog als voordeel dat er geen aantekening in het justitieel documentatieregister volgt.

Indien een zaak voor de rechter komt, omdat: de jongere het voorstel tijdens de OTP-zitting niet heeft geaccepteerd, niet aan de voorwaarden voldoet voor een Halt-straf of er een proces-verbaal tegen de ouder/verzorger is opgemaakt, dan heeft de rechter diverse mogelijkheden.⁵⁴ De straf die de rechter kan opleggen volgt uit art. 26 van de Lpw.

Artikel 26. Strafb bedreiging verantwoordelijke personen

1. *'Degene die het gezag over een jongere uitoefent en degene die zich met de feitelijke verzorging van een jongere heeft belast, heeft de verplichting om te zorgen dat de jongere als leerling van een school of als deelnemer aan een instelling staat ingeschreven en deze geregeld bezoekt. Indien degene die het gezag over een jongere uitoefent en degene die zich met de feitelijke verzorging van een jongere heeft belast deze verplichting niet nakomt, wordt hij gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie.'*
2. *De leerplichtige jongere die de leeftijd van 12 jaren heeft bereikt of de jongere die kwalificatieplichtig is, die de verplichting tot geregeld volgen van het onderwijs niet nakomt, wordt gestraft met een hoofdstraf als genoemd in artikel 77h, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafrecht (een geldboete of taakstraf), met dien verstande dat de geldboete een geldboete van de tweede categorie is.'*

5.5 Bestuursrechtelijke sancties

Naast de eerder genoemde strafrechtelijke sancties, bestaat ook de mogelijkheid om te kiezen voor een bestuursrechtelijke sanctie.

⁵⁰ Zie vraag 6.1 van bijlage C.

⁵¹ 'Je wordt verdacht', *Hb-advocaten* 2014, Hb-advocaten.nl (zoek op OTP).

⁵² Zie vraag 4.1 van bijlage D.

⁵³ R. van Middelaar, 'Drang en dwang', mei 2011, p. 11 (online publiek).

⁵⁴ P. Boekhoorn & T. Speller, *Interventies bij schoolverzuim*, Nijmegen: BBSO 2004.

De bevoegdheid tot het gebruik van bestuursrechtelijke middelen is gebaseerd op het samenspel van art. 16 lid 1 Lpw jo. art. 125 Gemw en de Awb. Art. 125 van de Gemw. kent aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang toe, omdat zij krachtens de Lpw (Art. 16 lid 1) met de handhaving van die wet zijn belast. Art. 5:32 Awb geeft dan aan dat het college ook de bevoegdheid heeft om een last onder dwangsom op te leggen.⁵⁵

5.5.1 Bestuursdwang

Het toepassen van bestuursdwang is geen bruikbare sanctie bij een overtreding van de Lpw. Het is niet mogelijk om de overtreding op te heffen, hij heeft nu eenmaal plaatsgevonden en is niet herstelbaar.⁵⁶

5.5.2 Oplegging last onder dwangsom

Een andere mogelijke bestuurlijke sanctie, is het opleggen van een dwangsom. Dat deze bevoegdheid bestaat volgt uit een aantal artikelen in de ambtsinstructie Leerplicht en RMC, te weten: art. 3 lid 6 jo. art. 6 lid 14. In deze artikelen is de bevoegdheid voor de medewerker leerplicht opgenomen om voorstellen aan het college te doen voor het toepassen van een last onder dwangsom. Dit bestuursrechtelijke handavingsinstrument is echter nog niet veel toegepast.

Een last onder dwangsom kan ook preventief worden opgelegd. 'Een besluit tot het opleggen van een preventieve last kan slechts worden genomen wanneer het gaat om een gevaar van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden, indien die overtreding in het besluit kan worden omschreven met die mate van duidelijkheid die uit het oogpunt van rechtszekerheid is vereist.'⁵⁷

Een preventieve last onder dwangsom kan dus worden opgelegd op een moment dat eigenlijk zeker is dat het verzuim doorgang zal blijven vinden, zie art. 5:7 Awb.

5.6 Jurisprudentie bevoegdheid opleggen dwangsom

Zoals uit de eerdere tekst al bleek, wordt een (preventieve) last onder dwangsom niet vaak toegepast. Een voorbeeld waaruit blijkt dat het wel degelijk tot de mogelijkheden behoort, valt te vinden in de jurisprudentie. Deze uitspraak is gedaan door de rechtbank Amsterdam op 3 januari 2000.⁵⁸

'De leerplichtambtenaar heeft in deze zaak een beroep op vrijstelling op grond van art. 5 sub b Lpw (overwegende bedenkingen tegen de richting van het onderwijs) niet geaccepteerd, omdat ouders thuisonderwijs wilden geven. Ouders dienden hun kind in te schrijven op een school. Aan de ouders werd medegedeeld dat als zij aan de inschrijving geen gevolg gaven binnen de gestelde termijn er door het college van burgemeester en wethouders gebruik gemaakt zou worden van de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom. Ouders gaan hiertegen in bezwaar en vragen een vovo aan, omdat de gemeente in hun ogen niet de bevoegdheid heeft om bestuursdwang toe te passen.' De president van de rechtbank reageert als volgt: 'Het college van burgemeester en wethouders is derhalve bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang c.q. oplegging van een last onder dwangsom in geval van overtreding van art. 2 lid 1 Lpw. Dat art. 22 van de Lpw de mogelijkheid biedt het bepaalde in art. 2 lid 2 Lpw, langs de strafrechtelijke weg te

⁵⁵ J. Sperling, *Bestuursrechtelijk of strafrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet?*, NTOR 2006, p. 57-64.

⁵⁶ M. de Bruin, *Handhaving binnen de leerplichtwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 35.

⁵⁷ ABRvS 20 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE8816.

⁵⁸ Rb. Amsterdam 3 januari 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA4836.

*handhaven doet niet af aan die bevoegdheid, nu niet is gebleken dat deze weg exclusief is bedoeld.*⁵⁹

Blijkens de wetsgeschiedenis is de leerplichtambtenaar voorts niet, anders dan is geschied, bevoegd zich een oordeel te vormen over de inhoud van richtingsbezwaren. Reeds hierom moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit, niet in stand kan blijven. Hierdoor heeft de gemeente niet de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen.⁶⁰

Het belangrijkste van deze uitspraak is dat de rechter heeft aangegeven dat, indien de Lpw wordt overtreden, naast de strafrechtelijke handhaving ook bestuursrechtelijke handhaving kan worden ingezet.⁶¹

5.7 Vergelijking strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties

Bij beide vormen van handhaven zijn voor- en nadelen te onderscheiden.

5.7.1 Voordelen strafrechtelijke sanctie

Er zijn diverse voordelen, indien gekozen wordt voor strafrechtelijk handhaven. Een belangrijk voordeel van het toepassen van het strafrecht, is dat een onafhankelijke rechter uitspraak doet bij het vermoeden van een strafbaar feit. Rndom strafzaken zijn in het WvSv de procedures geregeld en vastgelegd. De rechtsbescherming is goed verankerd in de wetgeving en de jurisprudentie.

Een ander bijkomend voordeel is het volgende. Wanneer er sprake is van relatief verzuim en de jongere 12 jaar of ouder is, wordt nadat er een proces-verbaal is opgemaakt, de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld om een strafonderzoek te doen. Indien blijkt dat er meer gezinsproblemen spelen, heeft de Raad voor de Kinderbescherming de mogelijkheid om het strafonderzoek uit te breiden naar een civiel onderzoek. Als dit gebeurt, dan kan eventueel om een kinderschermingsmaatregel worden verzocht aan de kinderrechter.

5.7.2. Nadelen strafrechtelijke sanctie

Als er eenmaal een proces-verbaal is opgemaakt, is er geen herstelmogelijkheid. De zaak wordt voor de rechter gebracht, tenzij er een OTP-zitting komt of de officier van justitie besluit om de zaak te seponeren. Omdat er in de meeste gevallen vooraf overleg is geweest tussen de officier van justitie en de leerplichtambtenaar, in het JCO, zal seponeren in de praktijk niet vaak voorkomen. Dit betekent dat ouders/verzorgers en/of de jongere zich moet(en) verantwoorden bij de rechter, een officier van justitie of een parketsecretaris.⁶² Zelfs als het verzuim na het opmaken van het proces-verbaal is geëindigd, zullen zij verantwoording moeten afleggen over het verzuim. Als verantwoording moet worden afgelegd bij de rechter, leidt een veroordeling tot een aantekening in de justitiële documentatie.

Een bijkomend nadeel is dat het vaak tijdrovend is. Het duurt dikwijls lang voordat de zaak ter zitting komt. Er gaan, nadat het proces-verbaal is opgemaakt, meerdere maanden voorbij voordat een zaak bij de rechter komt. Er is dan geen sprake van een lik-op-stuk aanpak.

⁵⁹ M. de Bruin, *Handhaving binnen de leerplichtwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 42.

⁶⁰ Rb. Amsterdam 3 januari 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA4836.

⁶¹ M. de Bruin, *Handhaving binnen de leerplichtwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 42.

⁶² Zie vraag 6.1 van bijlage C, vraag 4 van bijlage D en 'Het OM kan u een voorstel doen om strafvervolgning te voorkomen: de transactie', *Judex* 2015, *Judex.nl* (zoek op het openbaar ministerie onder strafrecht).

5.7.3 Voordelen bestuursrechtelijke sanctie

Een groot voordeel van bestuursrechtelijk handhaven is dat de gemeente zelf bepalend is. Zij kan zelf beleid maken omtrent het wanneer, in welke gevallen en met welke dwangsommen ze gaat optreden. Hierdoor is een lik-op-stuk aanpak mogelijk. Daarnaast levert bestuursrechtelijk handhaven geen aantekening in de justitiële documentatie op. Er is tevens een herstelbaarheid. De last onder dwangsom kan namelijk preventief worden opgelegd.

5.7.4 Nadelen bestuursrechtelijke sanctie

Tegen ieder besluit dat het college van burgemeester en wethouders neemt, zowel bij het opleggen als bij het invorderen, is een bezwaar en beroepsprocedure mogelijk. Zulke procedures kosten veel tijd.⁶³

5.7.5 Welke sanctie kiest de leerplichtambtenaar?

Nu zijn alle voor- en tegenargumenten opgesomd voor zowel het strafrechtelijk als het bestuursrechtelijk handhaven, maar waar kiest een leerplichtambtenaar nou eigenlijk voor in de praktijk? Op basis van de gehouden interviews, zie bijlage B, C en D, blijkt dat zowel de leerplichtcoördinator als de leerplichtambtenaren aangeven dat zij eigenlijk altijd strafrechtelijk handhaven.

Daarnaast geven zij aan dat ze meestal kiezen voor de Halt-afdoening en alleen indien het niet anders kan, besluiten om een proces-verbaal op te maken. Zoals onder vraag 5 van bijlage D is terug te vinden, gaf mevrouw Essens-Berak aan het opmaken van een proces-verbaal als laatste redmiddel te zien.

5.8 Extra sanctie 16/17 jarigen

Naast de straf- en bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden heeft de leerplichtambtenaar er met de wijziging van de AKW per 1 januari 2010, een nieuw handhavingsinstrument voor 16 en 17 jarigen bij gekregen. Indien er sprake is van absoluut verzuim⁶⁴ of ernstig relatief verzuim (16 uur ongeoorloofd verzuim in een periode van 4 weken) heeft de leerplichtambtenaar naast zijn huidige instrumentarium de mogelijkheid om een melding te doen bij de SVB met de mededeling dat de Lpw niet wordt nageleefd. Deze melding kan voor de SVB, uitvoerder van de AKW, aanleiding zijn de kinderbijslag voor het betreffende kind op te schorten of te schorsen, zie art. 19 en 19a AKW.

‘De verzekerde heeft voor een kind van 16 of 17 jaar slechts recht op kinderbijslag, art. 7 lid 2 AKW, indien:

- a) *de verzekerde heeft voldaan aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 2, eerste lid, en 4a, eerste lid, van de Lpw 1969, dan wel daarvan op grond van die wet is vrijgesteld;*
- b) *het kind na het behalen van een startkwalificatie als bedoeld in artikel 1, onderdeel f, van de Lpw 1969 op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten dan wel een vervolgstudie volgt anders dan hoger onderwijs als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;*
- c) *het kind als leerling of deelnemer van een met een school of instelling als bedoeld in artikel 4a van de Lpw 1969 vergelijkbare inrichting van onderwijs buiten Nederland staat ingeschreven en deze inrichting geregeld bezoekt, dan wel met overeenkomstige toepassing van de vrijstellingsgronden van die wet van die verplichtingen is vrijgesteld;*

⁶³ M. de Bruin, *Handhaving binnen de leerplichtwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 43-44.

⁶⁴ CRvB 14 januari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BK9390.

d) *het kind werkloos is.*⁶⁵

5.8.1 Reden leeftijdsafhankelijke melding SVB

Zoals uit het voorgaande blijkt, kan een melding alleen indien de jongere 16 of 17 jaar oud is. De leden van de PvdA-fractie hebben geïnformeerd waarom ouders van jongeren jonger dan 16 jaar, ongemoeid worden gelaten voor wat betreft de kinderbijslag.

De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de AKW geen specifieke voorwaarden stelt aan de tijdsbesteding van kinderen die jonger zijn dan 16 jaar. De wet gaat ervan uit dat kinderen onder de 16 jaar altijd ten laste komen van de ouders. Vanaf de vijfde verjaardag tot het einde van het schooljaar waarin een jongere 16 jaar wordt, geldt een volledige leerplicht. Dat maakt dat kinderen onder de 16 jaar niet zelf in hun onderhoud kunnen voorzien. Voor jongeren ouder dan 16 jaar was dit altijd al anders. Voor hen worden ook nu al voorwaarden gesteld aan hun tijdsbesteding. Voor deze jongeren krijgen de ouders alleen kinderbijslag als de jongeren de instelling bezoeken, gehandicapt of werkloos zijn.⁶⁶

5.8.2 Wanneer kan een melding bij de SVB geen doorgang vinden?

Het is niet in alle gevallen mogelijk om een melding te doen bij de SVB. De melding bij de SVB kan niet worden ingezet als:

- er geen recht is op kinderbijslag (hoofdstuk 3 paragraaf 1 AKW);
- de jongere van 16 of 17 jaar een getuigschrift of een schooldiploma praktijkonderwijs bezit (art. 7 lid 2 onder a AKW jo. art. 4a lid 2 Lpw);
- de jongere van 16 of 17 jaar die het voortgezet speciaal onderwijs in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel of in het uitstroomprofiel dagbesteding heeft gevolgd;
- ouders/verzorgers zijn vrijgesteld van de inschrijvingsplicht (art. 5, 5a of 15 Lpw).

5.8.3 Als een melding wel doorgang kan vinden

Als geen van de gronden zoals hierboven genoemd van toepassing is, kan een melding worden gedaan:

- Nadat de onderwijsinstelling het verzuim heeft opgemerkt en dit heeft gemeld aan de ouders/verzorgers, en het verzuim niet stopt. Ouders/verzorgers en de jongere zijn verwijtbaar aan het ontstaan of het voortbestaan van het verzuim. Ouders/verzorgers en/of de jongere aangeven te willen meewerken aan afspraken, maar deze uiteindelijk niet nakomen.
- Nadat de onderwijsinstelling het verzuim heeft opgemerkt en dit heeft gemeld aan de ouders/verzorgers, en het verzuim niet stopt. Ouders/verzorgers en de jongere zijn verwijtbaar aan het ontstaan en het voortbestaan van het verzuim. Ouders/verzorgers en/of de jongere niet willen meewerken aan afspraken om het verzuim te eindigen.
- Nadat de onderwijsinstelling het verzuim heeft opgemerkt en dit heeft gemeld aan de ouders/verzorgers, en het verzuim niet stopt. Ouders/verzorgers zijn niet verwijtbaar aan het ontstaan of voortbestaan van het verzuim, maar de jongere wel. Ouders/verzorgers willen meewerken aan afspraken, maar de jongere niet. In eerste instantie zal er zorg worden ingezet om het verzuim alsnog te beëindigen. Heeft deze inzet geen effect, dan kan alsnog een melding bij de SVB worden gedaan. Reden om de melding te doen, is om de via de ouders/verzorgers druk op de jongere uit te oefenen.

⁶⁵ Per 1-08-2015 wordt dit artikel op enkele aspecten gewijzigd. Zie hiervoor: *Stb.* 2014, 227.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31890, 6, p. 3 (NV II).

Er wordt dus geen melding bij de SVB gedaan als de ouders/verzorgers en jongere niet verwijtbaar zijn aan het ontstaan of voortbestaan van het verzuim en meewerken aan de afspraken om het verzuim te beëindigen. Denk hierbij aan een gediagnosticeerd depressieve jongere die daardoor niet in staat is om de onderwijsinstelling te bezoeken. Uiteraard is het aanbieden van zorg in deze situatie wel aan de orde.

Indien er wel een melding wordt gedaan aan de SVB dan zet de medewerker leerplicht/RMC de volgende afspraken op papier, welke naar ouders en de jongere worden verstuurd:

- *'het geconstateerde verzuim (minimaal 16 uur per 4 weken);*
- *de ondernomen acties om dit verzuim te stoppen, welke niet hebben geleid tot het resultaat (acties van de medewerker leerplicht/RMC, gesprek, waarschuwing, melding ZAT enz.);*
- *datum waarop de melding naar de SVB is verstuurd;*
- *datum waarop de kinderbijslag stop gezet zal worden (SVB werkt met kwartaaltermijnen);*
- *voorwaarden waar ouders/verzorgers en/of de jongere aan moeten voldoen om de melding ongedaan te maken;*
- *evaluatiedatum (als de melding aan de SVB is gedaan, kunnen ouders en/of jongere alsnog voldoen aan de voorwaarden de melding aan de SVB ongedaan maken. Deze herstelkans is er omdat de SVB altijd achteraf, namelijk drie maanden na vaststelling van het recht op kinderbijslag, uitbetaalt.⁶⁷*

5.8.4 Mogelijkheid tot het indienen van bezwaar

Als de herstelkans niet wordt benut en de kinderbijslag wordt opgeschort of geschorst, dan kan de verzekerde⁶⁸ bezwaar maken tegen deze beslissing. De beslissing van de SVB, is namelijk een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. De SVB heeft een beslistermijn van dertien weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.⁶⁹

De leerplichtambtenaar die heeft gemeld dat niet aan de vereisten in de Lpw wordt voldaan, kan in de bezwaarprocedure worden gevraagd schriftelijke informatie te leveren. Het gaat dan om: het aanleveren van de gronden waarop de melding heeft plaatsgevonden, de voorwaarden aangaande de hersteltermijn en de wijze waarop ouders en de jongere van de melding en de hersteltermijn in kennis zijn gesteld. Eventueel kan de ambtenaar, in verband met een inhoudelijke toelichting, worden gevraagd zelf aanwezig te zijn bij de hoorzitting.⁷⁰

5.8.5 Voordeel van dit instrument

Doorgeven van het verzuim aan de SVB, kan een bijdrage leveren aan een vermindering van het aantal processen-verbaal. Het feit dat een gezin (tijdelijk) geen kinderbijslag ontvangt voor het kind dat de Lpw overtreedt, zal eraan bijdragen dat de druk op de jongere wordt verhoogd om zijn verzuim te beëindigen. Hierdoor zal een proces-verbaal in een aantal zaken niet meer nodig zijn.

⁶⁷ 'Richtlijn melding leerplicht in het kader van de Algemene Kinderbijslagwet', Rijksoverheid 1 december 2009, Rijksoverheid.nl (zoek op richtlijn melding leerplicht).

⁶⁸ Art. 6 AKW.

⁶⁹ Art. 30 AKW.

⁷⁰ M. de Bruin, *Handhaving binnen de leerplichtwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 48-49.

5.9 Handhaving RMC-wet

Indien de Lpw niet meer op de jongere van toepassing is, valt deze onder de RMC-wet. Hieronder vallen dus jongeren van 18 tot 23 jaar, die nog niet in het bezit zijn van een startkwalificatie.

5.9.1 Sanctioneren is niet mogelijk indien de jongere 18-23 jaar is

Wat betreft het sanctioneren is er wel een verschil ten opzichte van de Lpw. Het handhavingsinstrument 'sanctioneren', is namelijk niet aan de orde. De jongere is wegens zijn leeftijd niet meer verplicht tot het volgen van onderwijs.

De coördinator RBL gaf aan dat, ondanks het feit dat sanctioneren niet tot de mogelijkheden behoort, er met mbo-instellingen wel afspraken zijn gemaakt dat de leerplichtambtenaar daar ook het verzuim van 18+ voor zijn rekening neemt. Indien bij verzuim de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld, treedt deze met de jongere in gesprek.

Door de leeftijd van de jongere is het wel zo dat je het gesprek niet kunt afdwingen. Als de jongere besluit niet op te komen dagen, kan een leerplichtambtenaar niet veel doen. De onderwijsinstelling kan echter wel 'sanctioneren'. De instelling kan stellen dat de jongere in gesprek dient te gaan met de leerplichtambtenaar, alvorens hij deel mag nemen aan de lessen.⁷¹

5.10 Tussentijdse conclusie

Hier zal antwoord worden gegeven op de volgende deel- en subdeelvraag. Hoe en door wie wordt, in het kader van het voortijdig schoolverlaten, de Lpw richting ouders/jongeren gehandhaafd en *welk extra handhavingsinstrument is er beschikbaar, indien de mbo-student 16 of 17 jaar oud is?*

Kortgezegd kan gesteld worden dat de leerplichtambtenaar, op basis van art. 16 Lpw, met het toezicht op de naleving van de Lpw is belast. De leerplichtambtenaar controleert of ouders/verzorgers en de jongere zich wel aan de wet houden. Als blijkt dat dit niet het geval is, dan dient er te worden gehandhaafd. Er zijn zowel sanctionerende als niet-sanctionerende handhavingsmogelijkheden zijn. De leerplichtambtenaar zal altijd eerst proberen om niet-sanctionerend op te treden. Hierbij moet worden gedacht aan het verzuimspreekuur, indien de jongere 12 jaar of ouder is, en het gesprek dat een leerplichtambtenaar met de jongere en diens ouders/verzorgers heeft, indien de jongere blijft verzuimen. Tijdens dit gesprek volgt er een officiële waarschuwing en ontvangt de jongere een overzicht met de gevolgen die van toepassing kunnen zijn, indien hij toch doorgaat met verzuimen. Mocht dit geen effect sorteren, dan kan de leerplichtambtenaar, niets anders meer dan besluiten om door te pakken. De leerplichtambtenaar zal dan sanctionerende middelen aanwenden. Hierbij kan gekozen worden voor zowel straf-als bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Uit de gehouden interviews blijkt dat de (preventieve) last onder dwangsom bij de gemeente waar de geïnterviewde werkzaam zijn, nauwelijks wordt gebruikt. Zij bewandelen eigenlijk altijd de strafrechtelijke weg. Indien mogelijk zal worden gekozen voor een Halt-afdoening. Dit voorkomt namelijk dat de jongere een strafblad krijgt. Indien een Halt-afdoening niet tot de mogelijkheden behoort of de jongere/de ouders dit weigeren, dan wordt er in principe een proces-verbaal opgemaakt. De praktijk is namelijk niet zo strikt als de wet. Uit het interview, gehouden met de coördinator RBL, blijkt namelijk dat het in bepaalde gevallen toch mogelijk is dat er voor de 2^{de} keer een Halt-afdoening volgt. Als er toch een proces-verbaal tegen de jongere is opgemaakt dan kunnen er twee wegen bewandeld worden, namelijk: de weg naar de rechter of een OTP-zitting. Indien er een OTP komt, dient de jongere en diens

⁷¹ Zie vraag 13 en 13.1 van bijlage A.

ouders/verzorgers akkoord te gaan met het voorstel. Als zij dit niet doen, dan wordt de jongere alsnog gedagvaard.

Naast de hierboven genoemde straf- en bestuursrechtelijke sancties, is er sinds 2010 een extra sanctiemiddel ter beschikking gekomen voor 16/17 jarigen. Indien voldaan is aan bepaalde aspecten, zoals reeds genoemd, dan kan een leerplichtambtenaar een melding doen bij de SVB. Ook hier is een herstelmogelijkheid, aangezien de kinderbijslag pas achteraf wordt uitbetaald.

Hoofdstuk 6

Gevolgen voortijdig schoolverlaten

6.1 Inleiding

Indien studenten ondanks de gepoogde handhaving de school voortijdig verlaten, kunnen zij met verschillende gevolgen te maken krijgen. In dit hoofdstuk zal daarom worden stilgestaan bij de juridische en belangrijkste sociale gevolgen. Tot slot zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een tussentijdse conclusie.

6.2 Een beroep doen op algemene bijstand

Als een jongere een onderwijsinstelling verlaat valt hij min of meer in een 'gat'. Aan werk komen zal nauwelijks tot niet gaan en wat moet de betreffende jongere dan?

Een jongere kan⁷² ervoor kiezen om een beroep te doen op de bijstand. Het is voor een alleenstaande of een alleenstaande ouder tot 27 jaar en voor gehuwden waarvan beide jonger zijn dan 27 jaar, pas 4 weken na de melding bij het UWV, mogelijk om een aanvraag voor een bijstandsuitkering in te dienen. Dit vanwege het feit dat de jongere te maken heeft met een inspanningsperiode, welke 4 weken duurt (art. 41 lid 4 Pwet). Dit betekent echter niet dat de jongere, ook al heeft hij zich ingespannen, daadwerkelijk een uitkering krijgt, want:

- De jongere moet behoren tot de doelgroep, wat inhoudt dat: het moet gaan om een Nederlander hier te lande (art. 20 lid 3 Gw), die onvoldoende middelen heeft om in de noodzakelijke kosten van zijn bestaan te kunnen voorzien (art. 19 Pwet) en op wie geen uitsluitingsgrond van toepassing is (art. 13 Pwet).

Een jongere heeft onvoldoende middelen indien het inkomen (art. 32 lid 1 Pwet) lager is dan de bijstandsnorm en het vermogen (art. 34 lid 1 jo. lid 2 Pwet) onder de vermogensgrens ligt (art. 34 lid 3 Pwet). Tot de middelen worden mede gerekend de middelen die een jongere van een niet in de bijstand begrepen persoon ontvangt (art. 31 lid 1 Pwet). Hierbij valt te denken aan geld (inkomen) dat de jongere van zijn (stief)ouder ontvangt in het kader van de onderhoudsplicht art. 1:395a BW jo. art. 32 lid 1 sub a Pwet. De inkomsten die een jongere heeft, worden in eerste instantie verrekend met de algemene bijstand en vervolgens, indien de jongere daarvoor in aanmerking komt, het meerdere met de bijzondere bijstand.

Als blijkt dat de jongere een Nederlander hier te lande is die onvoldoende middelen heeft, is het tevens van belang dat geen uitsluitingsgrond op hem van toepassing is. Alle uitsluitingsgronden zijn terug te vinden in art. 13 lid 1 en lid 2 Pwet. De belangrijkste uitsluitingsgronden zijn in dit geval dat de jongere die jonger is dan 18 jaar⁷³ en een jongere van 18 tot 27 jaar die 's Rijks bekostigd onderwijs kan volgen⁷⁴, geen recht hebben op een uitkering.

Een jongere van 18 jaar of ouder zal dus, indien hij bijstand wil aanvragen, moeten aantonen dat hij geen onderwijs kan volgen. Stukken die als bewijs kunnen dienen zijn:

- *'een negatief bindend studieadvies in combinatie met een verklaring van een studiebegeleider, mentor of decaan, waaruit blijkt dat het volgen van een andere opleiding ook niet mogelijk/haalbaar is;*

⁷² Dit zal namelijk afhangen van de situatie waar de jongere in verkeert.

⁷³ Art. 13 lid 1 sub f Pwet.

⁷⁴ Art. 13 lid 2 sub c Pwet.

- een schriftelijke weigering van inschrijving voor een opleiding.⁷⁵

Indien wordt bevonden dat een jongere niet in staat is om een vorm van onderwijs te genieten en uiteraard aan de overige voorwaarden voldoet, dan heeft hij recht op algemene bijstand.

Wanneer een jongere wel naar een onderwijsinstelling kan, maar dit wegens technische mogelijkheden nog niet doet, dan heeft hij eveneens recht op bijstand. De Centrale Raad van Beroep lijkt van oordeel dat het toepassen van de uitsluitingsgrond art. 13 lid 2 sub c alleen is toegestaan vanaf de mogelijkheid tot het kunnen volgen van bekostigd onderwijs. Dus indien een jongere zich niet kan inschrijven voor een opleiding wegens (technische) onmogelijkheid, bijvoorbeeld omdat inschrijven alleen in februari en september mogelijk is, dan kan de jongere zich met succes melden voor een aanvraag.⁷⁶

Als de jongere 18,19 of 20 jaar is, dan krijgt de jongere een lagere uitkering dan wanneer de jongere 21 jaar of ouder is. De reden hiervoor is gelegen in de plicht die ouders hebben om te voorzien in het levensonderhoud van hun kind jonger dan 21 jaar. Ook een stiefouder heeft deze onderhoudsplicht, indien hij met de ouder van de jongere is getrouwd of als er sprake is van een geregistreerd partnerschap.

6.3 Een beroep doen op bijzondere bijstand

Indien de kosten van het bestaan uitstijgen boven de bijstandsnorm en de jongere geen beroep kan doen op de (stief)ouders, omdat de (stief)ouders daar de middelen niet voor hebben of de jongere het onderhoudsrecht jegens zijn ouders niet te gelde kan maken, heeft de jongere recht op bijzondere bijstand.⁷⁷

6.4 Geen recht, toch bijstand?

Het is niet zo letterlijk dat, indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden, er nooit recht bestaat op een bijstandsuitkering.⁷⁸ In principe heb je geen recht op een uitkering, tenzij er sprake is van een zeer dringende reden (art. 16 Pwet). Om te kunnen spreken van een zeer dringende reden dient vast te staan dat er sprake is van een acute noodsituatie, welke op geen enkele andere wijze te verhelpen is, zodat het verlenen van bijstand volstrekt onvermijdelijk is.

Volgens vaste rechtspraak⁷⁹ is er een acute noodsituatie indien 'een situatie van levensbedreigende aard is of blijvend ernstig psychisch of lichamelijk letsel of invaliditeit tot gevolg kan hebben.' 'De dringende reden kan (wat eveneens blijkt uit vaste rechtspraak)⁸⁰ uitsluitend betrekking hebben op degene, in dit geval de jongere, die voor bijstand in aanmerking wil komen.' De reden dient dus de persoon te betreffen. Zo niet, dan is er geen reden voor toepassing van art. 16 Pwet.⁸¹ Er wordt dan geen bijstand verleend.

6.5 Wijze van verstrekking

Stel nou dat een jongere wel voldoet aan de voorwaarden of dat een jongere een dringende reden heeft welke de persoon betreft, dan zal er een bijstandsuitkering worden verstrekt.

⁷⁵ 'Hoofdstuk 19 jongeren', Amsterdam 31 maart 2015, Amsterdam.nl (zoek op jongeren).

⁷⁶ CRvB 7 oktober 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3351.

⁷⁷ Art. 12 Pwet.

⁷⁸ Een jongere beneden de 18 jaar kan dus ook recht hebben op een uitkering, indien sprake is van een zeer dringende reden.

⁷⁹ CRvB 1 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2009:BK6576.

⁸⁰ CRvB 8 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT4471.

⁸¹ CRvB 6 mei 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1680.

De bijstandsuitkering kan in verschillende vormen worden verstrekt, namelijk:

- om niet;
- geldlening of borgtocht;
- in natura.⁸²

Art. 48 lid 1 Pwet, geeft duidelijk aan dat indien de wet niet anders bepaalt, de bijstand dan om niet wordt verleend. Dit betekent dat de bijstand in principe niet terug hoeft te worden betaald, tenzij de wet anders bepaalt.⁸³ De wet, zie art. 48 lid 2 jo. art. 57 Pwet, kan anders bepalen. Art. 48 lid 2 Pwet, geeft aan dat de bijstand kan worden verleend in de vorm van een geldlening of borgtocht, indien:

- a. 'redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende (hier de jongere) op korte termijn over voldoende middelen zal beschikken om over de betreffende periode in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien;*
- b. de noodzaak tot bijstandsverlening het gevolg is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan;*
- c. de aanvraag een door de belanghebbende te betalen waarborgsom betreft;*
- d. het bijstand ter gedeeltelijke of volledige aflossing van een schuldenlast betreft.'*

Op basis van art. 57 Pwet kan het college van burgemeester en wethouders besluiten de bijstand in natura te verstrekken. Dit gebeurt indien en zolang er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat belanghebbende (de jongere) zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen.⁸⁴

6.6 Studiefinanciering

Een ander gevolg van voortijdig schoolverlaten kan zijn dat een jongere zijn studiefinanciering moet terugbetalen. Om te bepalen of een jongere de studiefinanciering terug dient te betalen, is het in eerste instantie van belang om te weten welke mbo-student überhaupt voor studiefinanciering in aanmerking komt. Het dient dan te gaan om een mbo-student van 18 jaar of ouder.⁸⁵ Niet elke jongere die een mbo-opleiding heeft gevolgd en 18 jaar of ouder is, dient zijn studiefinanciering terug te betalen. Dit is onder andere afhankelijk van het opleidingsniveau. Indien de jongere een mbo niveau 1 of 2 opleiding heeft gevolgd, hoeft hij nimmer zijn studiefinanciering terug te betalen.⁸⁶ Wanneer een jongere echter een niveau 3 of 4 opleiding heeft gevolgd, is dit niet zo simpel. Op basis van art. 4.7 lid 1 WSF 2000, blijkt dat de studiefinanciering wordt verstrekt in de vorm van een prestatiebeurs. De jongere moet, als hij zijn studie niet afrondt de ontvangen studiefinanciering terugbetalen indien:

1. de jongere niet binnen de diplomatermijn⁸⁷ zijn diploma behaalt;
2. de jongere voor het eerst een prestatiebeurs ontvangt en zijn studiefinanciering niet voor 1 februari stopzet.⁸⁸

De hoogte van het terug te betalen bedrag, is per individu verschillend. Sommige jongeren ontvangen namelijk alleen de basisbeurs, terwijl andere zowel de basisbeurs als aanvullende beurs ontvangen en de hoogte van de aanvullende beurs weer afhangt van het inkomen van de ouders. Als een jongere alleen de basisbeurs ontvangt en deze terug moet betalen, geldt dit voor elk jaar dat de jongere de beurs teveel heeft ontvangen. Wat

⁸² Art. 48 Pwet.

⁸³ Zie art. 58 lid 1 Pwet.

⁸⁴ Art. 57 sub b Pwet.

⁸⁵ Art. 2.3 lid 1 WSF 2000.

⁸⁶ 'Weten hoe studiefinanciering werkt', Duo 2015, Duo.nl (zoek op mbo studiefinanciering).

⁸⁷ Art. 4.10 lid 1 jo. Art. 4.9 WSF 2000

⁸⁸ Art. 4.11 WSF 2000.

betreft de aanvullende beurs is het zo dat de eerste 12 maanden sowieso niet terug hoeven te worden betaald, omdat dit een gift is. Het een en ander valt af te leiden uit art. 4.7 lid 1 WSF 2000.

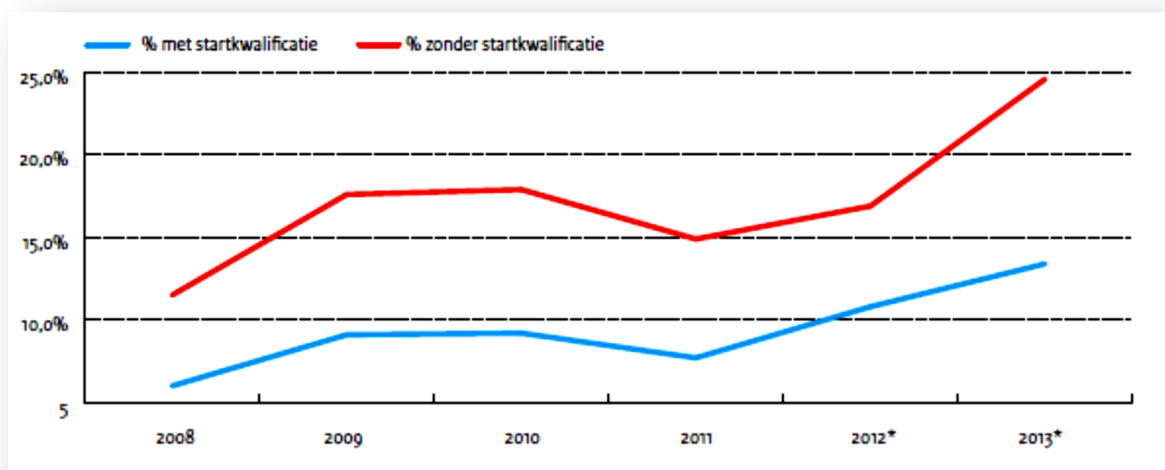
6.7 Overzicht van de belangrijkste sociale gevolgen

Naast het feit dat een jongere te maken kan krijgen met juridische gevolgen zijn er ook sociale gevolgen waar een jongere mee geconfronteerd kan worden. Hieronder zullen de belangrijkste sociale gevolgen worden weergegeven. Bij vermelding van de belangrijkste sociale gevolgen is het natuurlijk wel van belang om voortdurend in het achterhoofd te houden, dat niet elke jongere met deze gevolgen zal kampen en wanneer dit wel het geval is de mate per individu zal verschillen.

6.7.1 Werkloosheid onder jongeren met en zonder startkwalificatie

Jongeren zonder startkwalificatie hebben minder kans op een baan. Het een en ander valt op te maken uit figuur 6.1. In 2013 lag de werkloosheid onder jongeren zonder startkwalificatie, immers bijna 2 keer zo hoog als onder de jongeren met startkwalificatie.

Figuur 6.1: Percentage jeugdwerkloosheid 15-23 jarigen vanaf 2008-2013⁸⁹



6.7.2 Verhoogde kans tot het plegen van een misdrijf

Naast het feit dat een jongere dus te maken kan krijgen met werkloosheid, ligt er nog een mogelijk ander probleem op de loer, namelijk het gevaar tot het plegen van een misdrijf. Kijkend naar tabel 6.2 en 6.3, blijkt dat relatief meer vsv'ers verdacht zijn van een misdrijf dan niet vsv'ers. In heel Nederland, zie tabel 6.2, blijkt dat 22.3% van de jongeren die het mbo voortijdig verliet, in aanraking is gekomen met de politie. Bij de groep die het mbo niet voortijdig heeft verlaten is dit 7.4%. In G4-gemeenten is dit 29.6% tegenover 12.3%.

⁸⁹ Nieuwe voortijdig schoolverlaters convenantjaar 2013-2014. Voorlopige cijfers, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 26695, 99.

Tabel 6.2: Vsv'ers in NL verdacht van een misdrijf naar leerjaar/niveau 2012-2013

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek / Herkenningsdienstsysteem (HKS) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)⁹⁰

	Vsv'ers	% vsv'ers	Niet-vsv'ers	% niet-vsv'ers
Totaal mbo NL	5.640	22,3	27.100	7,4
Mbo niveau 1	1.440	32,0	1.850	22,0
Mbo niveau 2	2.700	26,1	10.020	12,6
Mbo niveau 3	600	14,6	6.770	7,0
Mbo niveau 4	900	14,3	8.460	4,6

Tabel 6.3: Vsv'ers in de G4 verdacht van een misdrijf naar leerjaar/niveau 2012-2013

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek / Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)

	Vsv'ers	% vsv'ers	Niet-vsv'ers	% niet-vsv'ers
Totaal mbo G4	1.350	29,6	4.870	12,3
Mbo niveau 1	400	40,8	530	28,4
Mbo niveau 2	620	33,3	1.820	18,2
Mbo niveau 3	140	20,5	1.110	11,1
Mbo niveau 4	200	18,5	1.410	8,0

6.8 Tussentijdse conclusie

Op basis van het voorafgaande, kan antwoord worden gegeven op de volgende deelvraag: Met welke juridische en belangrijke sociale gevolgen kan een mbo-student te maken krijgen, indien hij de school voortijdig verlaat?

Zoals gezegd, kan een jongere dus zowel met juridische als met sociale gevolgen te maken krijgen. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt, hangt af van vele factoren.

Mocht een jongere wegens omstandigheden een beroep moeten doen op de bijstand, dan dient hij aan de voorwaarden te voldoen. Bovendien heeft hij een inspanningsperiode van 4 weken, alvorens de aanvraag kan worden ingediend. Het komt er op neer dat wil een jongere voor bijstand in aanmerking komen hij, indien hij aan de overige voorwaarden voldoet, ook zal moeten aantonen dat hij geen onderwijs kan volgen. Wel blijkt dat het niet kunnen volgen van onderwijs, niet al te letterlijk moet worden genomen. In de

⁹⁰ Geregistreerd proces-verbaal in de kalenderjaren 2010, 2011 en/of 2012.

jurisprudentie is de Centrale Raad van Beroep namelijk van oordeel geweest dat met 'kan', het daadwerkelijke moment om onderwijs te kunnen volgen wordt bedoeld. Indien een jongere dus wegens (technische) onmogelijkheid aangeeft niet te kunnen studeren, omdat inschrijving alleen mogelijk is in februari en in september, kan hij eveneens aanspraak maken op bijstand. Bovendien kan het zo zijn dat ook al heeft een jongere geen recht op bijstand hij alsnog aanspraak kan maken op een bijstandsuitkering, indien er sprake is van een zeer dringende reden. Volgens vaste rechtspraak (ECLI:NL:CRVB:2009:BK6576) is er een acute noodsituatie indien: 'een situatie van levensbedreigende aard is of blijvend ernstig psychisch of lichamelijk letsel of invaliditeit tot gevolg kan hebben.' 'De dringende reden kan uitsluitend betrekking hebben op degene, in dit geval de jongere, die voor bijstand in aanmerking wil komen.' Dit blijkt uit ECLI:NL:CRVB:2005: AT4471.

Een ander mogelijk gevolg, naast het al dan niet ontvangen van bijstand, is dat een jongere de kans loopt dat hij zijn studiefinanciering moet terugbetalen. Dit hangt af van een aantal factoren, waaronder: de leeftijd, het opleidingsniveau en of de jongere een basisbeurs en eventueel ook een aanvullende beurs krijgt.

Tot slot zijn er naast juridische ook nog sociale gevolgen waar een jongere mee te maken kan krijgen. De belangrijkste aspecten zijn dan werkloosheid en het plegen van een misdrijf. Wat betreft het aspect werkloosheid blijkt dat jongeren zonder startkwalificatie minder kans hebben op een baan. In 2013 lag de werkloosheid onder jongeren zonder startkwalificatie, immers bijna 2 keer zo hoog als onder de jongeren met startkwalificatie. Ten aanzien van het plegen van een misdrijf, blijkt dat jongeren die de school voortijdig verlieten procentueel gezien vaker een misdrijf plegen, dan jongeren die de school niet voortijdig verlieten. Bovendien is er nog een onderscheid tussen de cijfers vanuit heel Nederland bezien of enkel vanuit de G4-gemeenten.

Hoofdstuk 7

Consequenties voor de mbo-instelling

7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de juridische en belangrijkste sociale gevolgen voor de vsv'er uiteengezet. Het is niet zo dat het voortijdig schoolverlaten enkel van invloed is op de betreffende jongere. Ook de onderwijsinstelling waar de student studeerde, kan eveneens gevolgen ondervinden. Deze gevolgen komen in dit hoofdstuk nader aan de orde en tot slot volgt er een tussentijdse conclusie.

7.2 Regeling prestatiebox mbo 2012-2015

Het doel van de regeling prestatiebox mbo is: dat er een aanvullende vergoeding (subsidie) wordt verstrekt aan de onderwijsinstellingen ter realisatie van een landelijke afname van de nieuwe vsv'ers tot maximaal 25.000 in het kalenderjaar 2016.

De subsidieverstreking bestaat tot en met 2015 uit een vast en variabel bedrag per studiejaar.⁹¹ Om de mbo-instellingen te stimuleren het aantal nieuwe vsv'ers terug te dringen, is gekozen voor een relatief laag vast bedrag ten opzichte van de variabele vergoeding.⁹² De reden hiervoor is dat mbo-instellingen zo maximaal geprikkeld worden. Een onderwijsinstelling heeft er dus belang bij om te zorgen dat een jongere die uitvalt geen vsv'er wordt. Dit wordt bereikt door deze jongere te begeleiden naar een andere opleiding of onderwijsinstelling, voor de peildatum van 1 oktober.⁹³

Het vaste bedrag kon per studiejaar verschillen en werd berekend op grond van artikel 12 van de Regeling prestatiebox mbo. Dit hield in dat er gekeken werd naar het aantal deelnemers tot 22 jaar per onderwijsinstelling, zie tabel 7.1. Het peilmoment voor kalenderjaar 2015 was 1 oktober 2013.⁹⁴

Tabel 7.1: Vast bedrag per onderwijsinstelling afhankelijk van aantal deelnemers⁹⁵

Aantal deelnemers tot 22 jaar per onderwijsinstelling	Bedrag per onderwijsinstelling
10 – 1000	€ 10.000,-
1001 – 2000	€ 20.000,-
2001 – 6000	€ 35.000,-
6001 – 10.000	€ 75.000,-
Meer dan 10.000	€ 150.000,-

Het variabele bedrag verschilde per studiejaar en opleidingsniveau, op basis van het totaal aantal deelnemers tot 22 jaar, en werd berekend op grond van artikel 13 Regeling prestatiebox mbo. Het aantal deelnemers tot 22 jaar voor het kalenderjaar 2015 is bepaald op 1 oktober 2014.⁹⁶ De uitkomst van de berekening betreft: het aantal nieuwe vsv'ers per studiejaar en niveau ten aanzien van het totaal aantal deelnemers tot 22 jaar

⁹¹ Er is wel vereist dat de onderwijsinstelling een convenant heeft ondertekend, zie artikel 8, eerste lid, Regeling prestatiebox mbo.

⁹² Artikel 9, tweede en derde lid, van de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo).

⁹³ Toelichting bij de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo).

⁹⁴ Artikel 11, tweede lid, sub c, van de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo).

⁹⁵ Artikel 12, derde lid, van de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo).

⁹⁶ Artikel 11, derde lid, sub c, van de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo).

binnen het betreffende niveau van de onderwijsinstelling en wordt uitgedrukt in een percentage welke wordt afgerond op twee decimalen.

De hoofdregel om het variabele bedrag toegekend te krijgen, is dat voldaan moet zijn aan de percentages zoals genoemd in tabel 7.2.

Tabel 7.2: Maximale norm nieuwe vsv'ers⁹⁷

	Entreeopleiding Niveau 1	Basisberoepsopleiding Niveau 2	Vakopleiding Niveau 3, middenkader- en specialistenopleiding Niveau 4
2012-2013	32,50%	13,50%	4,25%
2013-2014	27,50%	11,50%	3,50%
2014-2015	22,50%	10,00%	2,75%

Op de bovengenoemde hoofdregel zijn twee uitzonderingen: wel voldaan aan de procentuele norm, geen variabel bedrag en niet voldaan aan de procentuele norm, wel een variabel bedrag.⁹⁸

7.2.1 Wel voldaan aan de procentuele norm, geen variabel bedrag

Om onderwijsinstellingen die voldoen aan de procentuele norm, te stimuleren om het percentage nieuwe vsv'ers laag te houden, ontvangen zij geen variabel bedrag als zij twee studiejaar op rij het percentage hebben laten oplopen met een gemiddelde stijging van minimaal 0.3%, zie tabel 7.3. Instelling A heeft een gemiddelde stijging van 0,35%, namelijk: $(0,45\% + 0,25\%) \div 2$.

Tabel 7.3: Stijging 0.3% of meer

	Procentuele norm mbo 3-4	Percentage vsv'ers mbo 3-4 instelling A	Stijging t.o.v. voorgaand studiejaar
2013 (= studiejaar 2012-2013)	4,25%	1,80%	niet van toepassing
2014 (= studiejaar 2013-2014)	3,50%	2,25%	0,45%
2015 (= studiejaar 2014-2015)	2,75%	2,50%	0,25%

7.2.2 Niet voldaan aan de procentuele norm, wel een variabel bedrag

Als niet is voldaan aan de percentages zoals in tabel 7.2, kan in sommige gevallen toch het variabele bedrag worden toegekend. Hiervoor is van belang dat er sprake is van een wezenlijke daling van het aantal nieuwe vsv'ers. Voor niveau 1 is een daling vereist van twee of meer procent ten opzichte van het percentage in het voorafgaande kalenderjaar.

⁹⁷ Artikel 13, vierde lid, van de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo).

⁹⁸ Artikel 14, tweede lid juncto artikel 13, zevende lid, van de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo).

Terwijl voor de niveaus 2, 3 en 4 er een daling vereist is van minimaal 1% ten opzichte van het percentage in het voorafgaande kalenderjaar.

7.3 Plafondsubsidie

Voor de aanvullende vergoeding, is een subsidieplafond vastgesteld. Dit blijkt uit artikel 9 van de Regeling prestatiebox mbo. Indien het subsidieplafond van 4.100.000 euro voor het vaste bedrag dan wel de 36.500.000 euro voor het variabele bedrag wordt overschreden, wordt de hoogte van de aanvullende vergoeding op de bekostiging naar evenredigheid per onderwijsinstelling verlaagd.

7.4 Verlenging Regeling prestatiebox mbo vanaf studiejaar 2015-2016

De Regeling prestatiebox mbo wordt alleen voor het verlengingsjaar 2015-2016 aangepast. In de aanpassing is de voorwaarde geschrapt dat er een convenant ondertekend moet zijn om voor de subsidie in aanmerking te komen. Tevens is de clause voor niveau 3-4 aangepast. Tot het studiejaar 2015-2016, zie tabel 7.2, was dit een samengesteld percentage, omdat er vanuit gegaan werd dat het bij het mbo niveau 3 en 4 een soortgelijke groep studenten betrof. In de praktijk werd echter door enkele onderwijsinstellingen in de desbetreffende niveaus grote verschillen gemeld. Wel werd door het merendeel van de instellingen het normpercentage gehaald. Door de clause te wijzigen wordt tegemoet gekomen aan de instellingen die de percentages als gevolg van de samengestelde norm niet halen, maar wel een daling van het aantal vsv'ers realiseren.

7.4.1 Waarom clause aanpassing per studiejaar 2015-2016?

Bestaande afspraken worden gehandhaafd over de convenantperiode 2012-2015, omdat normpercentages en clauses al door de convenantpartners waren vastgesteld. Hierdoor zal de wijziging pas ingaan vanaf het studiejaar 2015-2016.

7.4.2 Wat gebeurt er na het verlengingsjaar?

Door twee voorafgaande convenantperiodes is de regionale samenwerking dusdanig bestendigd, dat afspraken omtrent het voortijdig schoolverlaten vanaf het studiejaar 2016-2017 in wet- en regelgeving worden vastgelegd.⁹⁹

7.5 Sociale gevolgen voor de mbo-instelling

Naast bovengenoemde juridische gevolgen, zijn er ook sociale gevolgen waar een onderwijsinstelling mee te maken kan krijgen.

Door het digitale tijdperk wordt het voor geïnteresseerden gemakkelijk om onderwijsresultaten van mbo-instellingen in te zien en onderling met elkaar te vergelijken, via de website van MBO Transparant. Dit zorgt ervoor dat de mbo-instellingen gestimuleerd worden om goed te presteren. Mochten zij namelijk meer vsv'ers hebben dan andere mbo-instellingen, is de kans groot dat dit van invloed zal zijn op de reputatie en het aantal aanmeldingen.

De actuele onderwijsresultaten van MBO Transparant zijn afkomstig van: DUO, de Onderwijsinspectie en de studentenvakbond JOB. De gegevens worden niet inhoudelijk door MBO Transparant aangepast, waardoor deze betrouwbaar zijn.

⁹⁹ 'Verlenging vsv-regeling convenantpartners', *aanvalopschooluitval* 2015, aanvalopschooluitval.nl (zoek op *verankerd*).

7.6 Tussentijdse conclusie

Hier zal een antwoord worden gegeven op de deelvraag: Welke (juridische) consequenties kan het voortijdig schoolverlaten hebben voor de mbo-instelling waar de oud-student heeft gestudeerd?

Voor een mbo-instelling zorgen vsv'ers voor financiële consequenties, hetgeen blijkt uit de Regeling Prestatiebox mbo. De financiële consequenties zijn afhankelijk van het aantal deelnemers tot 22 jaar welke zijn ingeschreven bij de onderwijsinstelling. Het aantal deelnemers beïnvloedt namelijk het vaste bedrag welke de onderwijsinstelling ontvangt. Daarnaast is er nog sprake van een variabele vergoeding. Op dit bedrag heeft het percentage vsv'ers direct invloed. De hoofdregel om het variabele bedrag toegekend te krijgen, is dat voldaan moet zijn aan de normpercentages. Op de bovengenoemde hoofdregel zijn twee uitzonderingen: wel voldaan aan de procentuele norm, geen variabel bedrag en niet voldaan aan de procentuele norm, wel een variabel bedrag. Een instelling krijgt namelijk geen variabel bedrag toegekend als het percentage vsv'ers in twee jaar gemiddeld met 0.3% stijgt. Daarnaast kan een instelling toch subsidie krijgen ook al voldoen zij niet aan de norm indien, afhankelijk van het niveau, het percentage vsv'ers genoeg is gedaald.

Tevens kan een onderwijsinstelling met sociale gevolgen te maken krijgen. Een instelling die veel vsv'ers heeft, kan reputatieschade oplopen. Door de website van MBO Transparant zijn namelijk onder meer de vsv cijfers per onderwijsinstelling voor iedereen toegankelijk. Hierdoor is de kans groot dat de onderwijsinstelling geconfronteerd wordt met een vermindering van het aantal aanmeldingen.

Hoofdstuk 8

Maatregelen terugdringen vsv

8.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is belicht wat de gevolgen kunnen zijn voor een mbo-instelling, indien zij wel of juist niet voldoen aan de door de overheid gestelde norm. Om ervoor te zorgen dat de instelling aan de norm kan voldoen, worden er diverse regionale maatregelen ingezet welke kunnen bijdragen aan de vermindering van het vsv'ers. Het inzetten van regionale maatregelen komt voort uit convenanten die zijn afgesloten. In dit hoofdstuk zal allereerst worden besproken sinds wanneer er sprake is van een regionale aanpak en of dit effect sorteert. Daarna zal worden gekeken of gesteld kan worden welke maatregelen onderwijsinstellingen dienen in te zetten en wat van belang is voor het terugdringen van het percentage vsv'ers. Tot slot zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een tussentijdse conclusie.

8.2 Convenanten 14 regio's

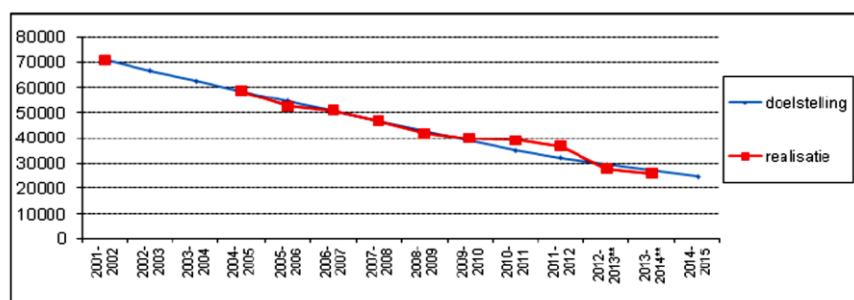
Eén van de speerpunten van het kabinet Balkenende II was, om het aantal vsv'ers terug te dringen tot maximaal 35.000 in 2012. Uit de cijfers van 2004-2005 bleek dat er wel vooruitgang werd geboekt, maar niet voldoende om de doelstelling te halen. In 2006 heeft het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap daarom met 14 regio's in Nederland convenanten afgesloten om het voortijdig schoolverlaten in het schooljaar 2006-2007 terug te dringen. Dit bleek uiteindelijk niet succesvol te zijn geweest, aangezien de reductie van het aantal vsv'ers in de 14 regio's die meededen even groot was als in de 25 regio's, waarmee geen convenant was afgesloten. Door deze convenanten is echter wel duidelijk geworden dat er te weinig aandacht uitging naar de preventieve aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Toen het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap besloot nieuwe convenanten af te sluiten om het maximale aantal vsv'ers te kunnen halen, werd ingezet op preventie.¹⁰⁰

8.3 Convenanten 39 RMC-regio's

De vsv-aanpak 'Aanval op Schooluitval 2008-2012' moedigde scholen aan om het aantal vsv'ers te verminderen en verbeterde de regionale samenwerking. Dit bleek het nodige effect te sorteren, zie figuur 8.1.

In 2010 heeft het kabinet Rutte II de doelstelling van het aantal vsv'ers, verscherpt naar een maximum van 25.000 in 2016. Om dit te halen en dus het succes van de daling vsv'ers voort te zetten, zijn nieuwe prestatiegerichtte convenanten afgesloten voor de periode 2012 tot en met 2015.

Figuur 8.1: Daling aantal vsv'ers



¹⁰⁰ 'Regionale convenanten hebben voortijdig schoolverlaten niet verminderd', CPB 2008, CPB.nl (zoek op *niet verminderd*).

8.4 Maatregelen

Er zijn een drietal pijlers welke volgens een onderzoek door de Onderwijsinspectie¹⁰¹ een positieve invloed hebben op daling van het aantal vsv'ers, namelijk:

- 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 studenten en hun ouders;
- alertheid, eenduidigheid en snelheid in het optreden bij schoolverzuim, inclusief het tijdig melden van dit verzuim bij de daartoe geëigende instanties. Aangezien voortijdig schoolverlaten vaak met het verzuimen van lessen of spijbelen begint, is het belangrijk dat een onderwijsinstelling goed registreert hoe het is gesteld met afwezigheid van deelnemers en bij ongeoorloofd verzuim meteen tot actie overgaat.¹⁰²

Echter, op basis van artikel 5 van het convenant 2012-2015, stellen onderwijsinstellingen gezamenlijk en in overeenstemming met de RMC-contactgemeente een regionaal programma voortijdig schoolverlaten op van maatregelen die zijn gericht op het verminderen van het aantal vsv'ers. Dit door enerzijds structurele borging van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten in het onderwijsproces van de onderwijsinstellingen en anderzijds door het bevorderen van de samenwerking tussen de onderwijsinstellingen onderling en gemeenten in die RMC-regio.

Het regionaalprogramma dient, zie artikel 6 Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en prestatiesubsidie voor het voortgezet onderwijs, in ieder geval een tweetal maatregelen te bevatten, namelijk: een maatregel gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten binnen mbo niveau 3-4 en ten minste één plusvoorziening. Een plusvoorziening bestaat uit: 'een gecombineerd programma van onderwijs leidend naar het behalen van een startkwalificatie, zorg, hulpverlening en waar nodig arbeidstoeleiding, dat wordt aangeboden aan jongeren tot 23 jaar, die zodanig ernstige problemen ondervinden op het gebied van financiën, gezondheid, huisvesting, sociale omgeving of maatschappelijk functioneren dat zij de onderwijsinstelling zonder diploma dreigen te verlaten.'¹⁰³

Buiten de twee maatregelen die het programma minimaal moet bevatten, is er veel vrijheid wat betreft de in te zetten maatregelen. In hoeverre er dus rekening wordt gehouden met de hierboven genoemde pijlers, is aan de onderwijsinstellingen die gezamenlijk en in overeenstemming met de RMC-contactgemeente dit programma opstellen. Door de vrijheid omtrent de te nemen maatregelen, worden per regio andere maatregelen in het regionaal programma opgenomen. Een regio zal namelijk kijken met welke problemen zij kampen en zal de maatregelen daarop laten aansluiten. Hierdoor is er een grote diversiteit aan maatregelen die worden ingezet. Bovendien zal invulling van de maatregel die gericht is op het mbo niveau 3-4 per onderwijsinstelling, afhankelijk van de problemen binnen de niveaus 3 en 4, nader worden ingevuld. Het is dan ook heel lastig om te zeggen welke maatregelen wel of geen effect sorteren. Hetgeen in de ene regio wel effect sorteert, hoeft dus in een andere regio geen positieve werking te hebben. Dit, aangezien het aspect gewoonweg geen of minder aandacht behoeft.

¹⁰¹ in opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

¹⁰² 'Melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten in het mbo', *Onderwijsinspectie* december 2011, [Onderwijsinspectie.nl](http://onderwijsinspectie.nl) (zoek op *melden van verzuim mbo*).

¹⁰³ Artikel 19, onder a, van de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende voorschriften inzake het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters in de studie jaren 2012–2013 tot en met 2014–2015, de verstrekking van aanvullende middelen aan vo-scholen en de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en prestatiesubsidie voor het voortgezet onderwijs).

Bij de maatregelen die de regio wil inzetten, dient te worden aangegeven welke partners bij de uitvoering van de maatregelen betrokken zijn. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan: het bedrijfsleven, bureau leerplicht en jeugdhulpverlening.¹⁰⁴ Om ervoor te zorgen dat de maatregelen die een regio treft en een onderwijsinstelling uitvoert, daadwerkelijk bijdragen aan de vermindering van het percentage vsv'ers is een goede samenwerking met de partners vereist. Bovendien kunnen regio's en onderwijsinstellingen ondanks de diversiteit en inkleuring van de maatregelen, wel een voorbeeld nemen aan elkaar. Als de aard en omvang van het probleem gelijk is aan een andere regio of onderwijsinstelling, dan kan/kunnen de ingezette maatregel(en) worden overgenomen. Willen regio's en onderwijsinstellingen zich aan elkaar kunnen spiegelen, is monitoring en evaluatie van de maatregelen van belang.

8.5 Tussentijdse conclusie

Op basis van hetgeen hierboven is besproken, zal nu een antwoord volgen op de volgende deelvraag: Welke maatregelen kan het mbo inzetten om het percentage vsv'ers verder terug te dringen?

Geconcludeerd kan worden dat het voorkomen van voortijdig schoolverlaten geen gemakkelijke opgave is. De maatregelen die ingezet worden om de daling te bereiken, is en blijft een kwestie van maatwerk. Elke regio is anders en vervolgens is binnen die regio weer elke onderwijsinstelling anders. Wel is een goede samenwerking omtrent het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten van belang. Verder dienen de maatregelen te worden gemonitord en geëvalueerd. Alleen wanneer iedereen zich ten volste inzet en inspeelt op de knelpunten binnen de regio en onderwijsinstelling, kan het percentage nog verder worden teruggedrongen.

¹⁰⁴ Bijlage A van de regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende voorschriften inzake het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters in de studie jaren 2012–2013 tot en met 2014–2015, de verstrekking van aanvullende middelen aan vo-scholen en de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en prestatiesubsidie voor het voortgezet onderwijs).

Hoofdstuk 9

Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uiteengezet. Deze conclusies zullen een antwoord vormen op de centrale vraag: Welke handhavingsinstrumenten, gevolgen en maatregelen spelen een rol of kunnen een rol spelen, indien mbo-studenten de school voortijdig (dreigen te) verlaten terwijl zij nog leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn? Tot slot zal dit hoofdstuk worden afgesloten met enkele aanbevelingen.

9.2 Conclusies

Om het een en ander overzichtelijk te houden zal de centrale vraag in drie delen worden behandeld en beantwoord. Ten eerste zal worden ingegaan op de handhavingsinstrumenten, vervolgens op de gevolgen en tot slot op de maatregelen die een rol spelen indien mbo-studenten de school voortijdig (dreigen te) verlaten terwijl zij nog leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn.

9.2.1 Welke handhavingsinstrumenten spelen een rol?

Alle geïnterviewden gaven aan dat zij liever geen sanctionerend middel inzetten. In eerste instantie wordt geprobeerd met het verzuimspreekuur het verzuim te stoppen. Wanneer het verzuim toch doorgaat, vindt er nog een gesprek plaats met ouders en studenten om te bewerkstelligen dat het verzuim alsnog stopt. Tijdens het gesprek krijgt de jongere een officiële waarschuwing, alsmede een brief waar de gevolgen van continuering van het verzuim nader in zijn uitgewerkt. Pas als dit niet werkt, zal een leerplichtambtenaar gaan sanctioneren. Uit de praktijk blijkt dat veel leerplichtambtenaren alleen strafrechtelijk handhaven. Zij zullen in eerste instantie altijd kijken of het mogelijk is een jongere naar Halt te verwijzen.¹⁰⁵ Als blijkt dat dit niet mogelijk is, wordt een proces-verbaal opgemaakt, indien:

1. niet aan de voorwaarden voor een Halt-afdoening is voldaan of
2. geen toestemming volgt van de officier van justitie, bij een eventuele tweede Halt-afdoening.

Geïnterviewden gaven aan dat het opmaken van een proces-verbaal, als laatste redmiddel moet worden gezien. Nadat een proces-verbaal is opgemaakt, volgt een onderzoek door de Raad. Na dit onderzoek wordt besproken of de jongere zal worden gedagvaard of dat er een OTP-zitting volgt.

Over het algemeen zet geen van de leerplichtambtenaren bestuursrechtelijke handhaving in. Voor 16-17 jarigen is er nog een extra handhavingsinstrument, namelijk melding bij de SVB. Deze wordt wel gebruikt, maar ook minder frequent dan het strafrechtelijk handhaven.

9.2.2 Welke gevolgen spelen een rol?

Geconcludeerd kan worden dat een jongere te maken kan krijgen met juridische en/of sociale gevolgen. Of de jongere met gevolgen wordt geconfronteerd, hangt af van diverse factoren. Wil hij namelijk in aanmerking komen voor bijstand, moet hij voldoen aan voorwaarden zoals gestelde in de Pwet. Wordt aan één van de voorwaarden niet voldaan, dan komt hij buiten de genoemde uitzondering namelijk, dat er sprake moet zijn van een zeer dringende reden, niet in aanmerking voor bijstand. Wat betreft het terug moeten

¹⁰⁵ Hierbij is een goede verzuimregistratie van belang, omdat een leerplichtambtenaar anders in het uiterste geval geen andere mogelijkheid meer heeft dan een proces-verbaal op te maken.

betalen van de studiefinanciering, blijkt dat dit afhangt van: het opleidingsniveau en van het moment dat de jongere is gestopt met studeren. Zo hoeft een jongere die een mbo niveau 1 of 2 opleiding niet heeft afgerond, nimmer zijn studiefinanciering terug te betalen. Deze wordt namelijk beschouwd als een gift. Als een jongere echter een niveau 3 of 4 opleiding voortijdig verlaat, dan dient hij de studiefinanciering wel terug te betalen mits hij:

- 1) niet voor het eerst studiefinanciering ontvangt;
- 2) het eerste jaar stopt;
- 3) de studiefinanciering voor 1 februari stopzet.

Daarnaast zijn er twee belangrijke sociale gevolgen, waar de jongere mee te maken kan krijgen, namelijk: werkloosheid en een verhoogde kans tot het plegen van een misdrijf.

Niet alleen een jongere, maar ook de onderwijsinstelling kan consequenties ondervinden. Het betreft het al dan niet krijgen van een aanvullende vergoeding op basis van de Regeling prestatiebox mbo en sociale gevolgen zoals reputatieschade. De aanvullende vergoeding bestaat uit een vast en variabel bedrag. Het percentage vsv'ers zal over het algemeen geen directe invloed hebben op het vaste bedrag dat aan een instelling wordt uitgekeerd. Het vaste bedrag is namelijk afhankelijk van het aantal deelnemers tot 22 jaar. Wil het aantal vsv'ers hier wel invloed op hebben, dan moet het aantal vsv'ers zoveel groter zijn dan de instroom, dat de onderwijsinstelling een categorie in het aantal deelnemers zakt. De invloed van voortijdig schoolverlaten op het variabele bedrag is aanzienlijk groter. De hoofdregel om het variabele bedrag toegekend te krijgen, is dat voldaan moet zijn aan de normpercentages. Op de bovengenoemde hoofdregel zijn twee uitzonderingen: wel voldaan aan de procentuele norm, geen variabel bedrag en niet voldaan aan de procentuele norm, wel een variabel bedrag. Een instelling krijgt namelijk geen variabel bedrag toegekend als het percentage vsv'ers in twee jaar gemiddeld met 0.3% stijgt. Daarnaast kan een instelling toch subsidie krijgen ook al voldoet zij niet aan de norm indien, afhankelijk van het niveau, het percentage vsv'ers genoeg is gedaald. Instellingen zullen door de financiële prikkels, naast preventie van uitval er alles aan doen om de jongere te begeleiden naar een andere opleiding of onderwijsinstelling voor de peildatum van 1 oktober.

Het sociale gevolg waar een onderwijsinstelling mee te maken kan krijgen, is reputatieschade. Middels de website: mbotransparant, kan elke geïnteresseerde de onderwijsinstellingen met elkaar vergelijken. Als een instelling slecht presteert, is er dus een grote kans dat de reputatieschade kan leiden tot vermindering van het aantal aanmeldingen.

9.2.3 Welke maatregelen spelen een rol?

Tot slot dient nog stil te worden gestaan bij het aspect: 'welke maatregelen een rol spelen'. Hierbij is vast te stellen dat niet één op één gezegd kan worden welke maatregelen wel of geen effect sorteren.

Er zijn een drietal pijlers welke volgens een onderzoek door de Onderwijsinspectie¹⁰⁶ een positieve invloed hebben op daling van het aantal vsv'ers, namelijk:

- 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 studenten en hun ouders;
- alertheid, eenduidigheid en snelheid in het optreden bij schoolverzuim, inclusief het tijdig melden van dit verzuim bij de daartoe geëigende instanties. Omdat voortijdig

¹⁰⁶ in opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

schoolverlaten vaak met het verzuimen van lessen of spijbelen begint, is het belangrijk dat een onderwijsinstelling goed registreert hoe het is gesteld met afwezigheid van deelnemers en bij ongeoorloofd verzuim meteen tot actie overgaat.

Echter, volgens artikel 5 van het huidige convenant, hebben onderwijsinstellingen gezamenlijk en in overeenstemming met de RMC-contactgemeente een regionaal programma voortijdig schoolverlaten opgesteld van maatregelen die zijn gericht op het verminderen van het aantal vsv'ers. Op basis van artikel 6 van de Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en prestatiesubsidie voor het voortgezet onderwijs, blijkt dat er veel vrijheid is met betrekking tot de maatregelen die het programma bevat. Van het regionaal programma dienen slechts twee onderdelen verplicht te worden opgenomen: een maatregel gericht op het voorkomen van vsv van jongeren binnen een mbo niveau 3-4 opleiding en ten minste één plusvoorziening. Doordat er veel vrijheid is met betrekking tot de maatregelen die opgenomen worden in het regionale programma, is het lastig te stellen welke maatregelen in het geheel bezien wel of geen effect sorteren. Bovendien behoren de pijlers zoals hierboven vermeld niet tot vereiste maatregelen die opgenomen moeten worden in het regionale programma. Verder heeft elke regio en binnen de regio elke onderwijsinstelling te maken met andere problematiek. Gevolg hiervan is, dat hetgeen misschien in de ene regio wel goed werkt in een andere regio geen effect sorteert, gewoonweg omdat dit aspect geen/minder aandacht behoeft. Daarnaast vult elke onderwijsinstelling binnen de regio de maatregel (bijvoorbeeld het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten binnen mbo niveau 3-4) anders in. Wel kunnen onderwijsinstellingen die met elkaar te vergelijken zijn, wat betreft de probleemgebieden, succesvolle maatregelen van elkaar overnemen en doorvoeren binnen de eigen onderwijsinstelling. Het is belangrijk de ingezette maatregelen goed te evalueren. Door samenwerking en het nemen van verantwoordelijkheid, kan het voortijdig schoolverlaten verder worden teruggedrongen. Iedereen moet dus bij de les blijven!

9.3 Aanbevelingen

Onderstaand een aantal aanbevelingen welke Leido zou kunnen gebruiken:

- scholen dienen verzuim tijdig te melden, aangezien een leerplichtambtenaar anders in uiterste gevallen niets meer voor een jongere kan betekenen en direct een proces-verbaal moeten opmaken;
- scholen moeten alert blijven, inspelen op actuele ontwikkelingen en blijven evalueren, zowel op regionaal als nationaal niveau, willen zij ervoor zorgen dat het voortijdig schoolverlaten verder daalt. Hierbij is het samenwerken met ketenpartners van cruciaal belang;
- het streven moet zijn dat de aspecten omtrent het voortijdig schoolverlaten (de in te zetten maatregelen en samenwerking) uiteindelijk deel uitmaken van de reguliere werkwijze binnen de onderwijsinstelling;
- jongeren worden al geïnformeerd op het moment dat zij een gesprek hebben met de leerplichtambtenaar over wat de gevolgen kunnen zijn, indien zij doorgaan met verzuimen. Wellicht is het ook verstandig dat jongeren dan of misschien zelfs wel bij het begin van het verzuim, door de studieloopbaanbegeleider/mentor, worden geïnformeerd over de gevolgen op juridisch en/of sociaal vlak als zij de school voortijdig verlaten. Dit kan jongeren wellicht wakker schudden.

Hoofdstuk 10 Evaluatie/vervolgonderzoek

Inleiding

Hier zal worden teruggeblikt op de onderzoeksperiode van februari tot en met mei 2015 en zal kort worden stilgestaan bij de mogelijkheid tot het verrichten van een vervolgonderzoek.

Onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport is op een aantal aspecten aangepast. Zo is de centrale vraag iets nauwkeuriger geformuleerd en zijn enkele deelvragen veranderd/toegevoegd. Dit had er mee te maken dat de centrale vraag en deelvragen als volgt waren geformuleerd: Waar krijgt een student mee te maken. Deze formulering bleek echter te 'eng'. Hierdoor was het noodzakelijk deze vragen wat te nuanceren en het woord 'kan' toe te voegen. Niet elke instelling/jongere krijgt namelijk met de gevolgen zoals genoemd in dit rapport te maken. Bovendien bleek dat het toezicht en de handhaving wat betreft de Lpw sinds 1 januari 2012 is gesplitst. Hierdoor is besloten een deelvraag toe te voegen en deze splitsing omtrent het toezicht en de handhaving (richting ouders/verzorgers, de jongere en de onderwijsinstellingen) in het kader van de Lpw in dit onderzoek apart te belichten. Ook heeft er een wijziging plaatsgevonden in het praktijkgerichte component. Om deelvraag 7 te kunnen beantwoorden, is een vragenlijst rondgestuurd, welke gericht was aan de directieleden van een mbo-instelling. Deze is door een drietal personen, geen van alle directielid, ingevuld. Bij nader onderzoek bleek dat de maatregelen, om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen, per regio en onderwijsinstelling kunnen verschillen. Hierdoor bleken de ingevulde vragenlijsten geen toegevoegde waarde te hebben voor de beantwoording van deze deelvraag.

Bij het schrijven van het rapport, bleek dat meermaals verschillende definities voor een bepaald begrip werden gebruikt. Met name omtrent het begrip 'voortijdig schoolverlaten'. Er is toen gekozen voor de definitie die het meest aansluit bij de praktijk. De definitie die onder andere gebruikt wordt bij de berekening van het aantal vsv'ers op de peildatum van 1 oktober.

Vervolgonderzoek

Dit onderzoek is enkel toegespitst op het mbo. Sommige aspecten uit dit rapport zijn eveneens van toepassing voor studenten van het hbo. Aangezien echter niet alles van toepassing is binnen het hbo kan er, indien gewenst, verder onderzoek worden verricht. Tevens kan, in het kader van het TAP-project, worden besloten meer onderzoek te doen naar de sociale aspecten omtrent het voortijdig schoolverlaten. In dit rapport is hiervan lang niet alles belicht en de aspecten die aan bod zijn gekomen, zijn enkel kort aangestipt.

Literatuurlijst

Aanvalopschooluitval 2015

'Verlenging vsv-regeling convenantpartners', *aanvalopschooluitval* 2015, aanvalopschooluitval.nl (zoek op *verankerd*).

Amsterdam 2015

'Schoolcontrole', *Amsterdam* 4 februari 2015, Amsterdam.nl (zoek op *schoolcontrole*).

Amsterdam 2015

'Hoofdstuk 19 jongeren', *Amsterdam* 31 maart 2015, Amsterdam.nl (zoek op *jongeren*).

Boekhoorn & Speller 2004

P. Boekhoorn & T. Speller, *Interventies bij schoolverzuim*, Nijmegen: BBSO 2004.

Bundeling van Kracht 2014

Bundeling van Kracht. Kader voor gemeentelijke toetsing verzuim en voortijdig schoolverlaten bij scholen/instellingen, 2014.

De Bruin 2013

M. de Bruin, *Handhaving binnen de leerplichtwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

Cabus e.a. 2014

S. Cabus e.a., *Voortijdig schoolverlaten rapportage van TIER/Platform31*, Maastricht: TIER/Platform 31 2014.

CPB 2008

'Regionale convenanten hebben voortijdig schoolverlaten niet verminderd', *CPB* 2008, CPB.nl (zoek op *niet verminderd*).

Drs 2012

'Is een schoolbestuurder ook privé aansprakelijk?', *Drs-online* 1 januari 2012, Drs-online.nl (zoek op *aansprakelijk*).

Duo 2015

'Weten hoe studiefinanciering werkt', *Duo* 2015, Duo.nl (zoek op *mbo studiefinanciering*).

Eimers & Keppels 2014

T. Eimers, A. Jager & E. Keppels, *Toezicht op naleving. Evaluatie wijziging leerplichtwet 1969*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt 2014.

Hb-advocaten 2014

'Je wordt verdacht', *Hb-advocaten* 2014, Hb-advocaten.nl (zoek op *OTP*).

Herweijer 2006

L. Herweijer, *Voortijdig schoolverlaten. Aantallen, knelpunten en risicogroepen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Herweijer 2008

L. Herweijer, *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008.

Isgeschiedenis 2012

'Invoering van de leerplicht', *Isgeschiedenis* 26 juni 2012, Isgeschiedenis.nl (zoek op *leerplicht*).

Judex 2015

'Het OM kan u een voorstel doen om strafvervolgning te voorkomen: de transactie', *Judex* 2015, Judex.nl (zoek op *het openbaar ministerie onder strafrecht*).

Michiels & Muller 2013

F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013.

Middelaar 2011

R. van Middelaar, 'Drang en dwang', mei 2011, (online publiek).

Onderwijsconsument 2014

'Ouderperspectief in handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim', *Onderwijsconsument* 9 oktober 2014, Onderwijsconsument.nl (zoek op *handleiding strafrechtelijke aanpak*).

Onderwijserfgoed 2012

'Leerplicht en onderwijstijd', *Onderwijserfgoed* 2012, Onderwijserfgoed.nl (zoek op *thema leerplicht en onderwijstijd*).

Onderwijsinspectie 2011

'Melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten in het mbo', *Onderwijsinspectie* december 2011, Onderwijsinspectie.nl (zoek op *melden van verzuim mbo*).

Onderwijsinspectie 2012

'Bevoegdheden Inspectie van het Onderwijs in mandaat', *Onderwijsinspectie* 2012, Onderwijsinspectie.nl (zoek op *nieuwsbriefbijlage 2012 onder home*).

Onderwijsinspectie 2014

'Klachten over het onderwijs melden bij de Inspectie van het Onderwijs', *Onderwijsinspectie* 30 augustus 2014, Onderwijsinspectie.nl (zoek op *klacht school en dan onder klacht over specifieke school, instelling of bestuur*).

Rijksoverheid 2009

'Richtlijn melding leerplicht in het kader van de Algemene Kinderbijslagwet', *Rijksoverheid* 1 december 2009, Rijksoverheid.nl (zoek op *richtlijn melding leerplicht*).

Rijksoverheid 2012

'Kamerbrief dag van de leerplicht', *Rijksoverheid* 15 maart 2012, Rijksoverheid.nl (zoek op *Kamerbrief leerplicht*).

Scheepmaker & Ter Veer 2006

M.P.C. Scheepmaker & P.B.A. ter Veer (red.), *Spijbelaars en drop-outs*, 's-Gravenhage: WODC & Boom Juridische uitgevers 2006.

Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013

Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013, Maastricht: ROA 2014.

Sperling 2006

J. Sperling, *Bestuursrechtelijk of strafrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet?*, NTOR 2006.

VNG 2013

'VSV/Leerplichtwet - Beleid, wet- en regelgeving', VNG 2013, VNG.nl (zoek op *kwalificatieplicht*).

Vsvverkenner 2015

'*Berekeningswijze voortijdig schoolverlater*', Vsvverkenner 2015, Vsvverkenner.nl (zoek op *terminologie onder help*).

Wijnen 1873

J.H Wijnen, *De arbeid der kinderen in fabrieken; godsdienstig, zedelijk en stoffelijk oogpunt beschouwd*, Utrecht: Van de Weijer 1873.

Wijziging van de leerplichtwet per 1 januari 2012

'Wijziging van de leerplichtwet per 1 januari 2012', (online publiek).

