

“Regisseeer je eigen toekomst!”

Wordt mede mogelijk gemaakt door het convenant VSV



“Uitvoering van het convenant VSV door het Zoomvliet College en de gevolgen ervan”

Student:	Ayse-Gül Kara
Opleiding:	HBO-Rechten
Afstudeerorganisatie:	Zoomvliet College
Plaats:	Roosendaal
Datum:	28 mei 2012

“Uitvoering van het convenant VSV door het Zoomvliet College en de gevolgen ervan”

Auteur:	Ayse-Gül Kara
Studentnummer:	2017478
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Opleiding:	HBO-Rechten
Locatie opleiding:	Tilburg
Afstudeerperiode:	februari 2012 – mei 2012
Afstudeerorganisatie:	Zoomvliet College
Afstudeer locatie:	Roosendaal
Afstudeermentor:	drs. dhr. E. Plasmans
Afstudeerdocenten:	mr. mw. U. Heeffe mr. mw. R. Brugman

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is een onderdeel in het kader van het afstuderen aan de opleiding HBO- Rechten, Juridische Hogeschool te Tilburg. In de periode van februari 2012 tot en met mei 2012 heb ik stage gelopen bij het Zoomvliet College te Roosendaal. Van het Zoomvliet college heb ik de opdracht gekregen om een onderzoek te verrichten naar de doorwerking van het convenant voortijdig schoolverlaten bij het Zoomvliet College.

Het onderzoeksrapport gaat over de totstandkoming van het convenant tot aan de werking in onderwijsinstellingen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dient aan de hand van dit convenant in samenwerking met verschillende partijen het voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Tijdens het onderzoek heb ik interviews gehouden met een beleidsmedewerker bij het ministerie van OCW, bestuursmanager bij het ROC West-Brabant en gesprekken met verschillende medewerkers van het Zoomvliet College gevoerd.

Graag wil ik de heer Plasmans bedanken voor de begeleiding en ondersteuning van de onderzoeksopdracht. Tevens wil ik de overige collega's van het team Juridisch van het Zoomvliet College bedanken voor het mogelijk maken van een plezierige stageperiode. En tot slot wil ik graag mevrouw Ursula Heeffe bedanken voor haar goede begeleiding en ondersteuning.

Roosendaal, mei 2012
Ayse Kara

Lijst van afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	College van burgemeester en wethouders
BRON	Basis Register Onderwijs
Gemw	Gemeentewet
HAVO	Hoger algemeen Voortgezet Onderwijs
Inspectie	Inspectie van onderwijs
Lpw	Leerplichtwet 1969
Ministerie van OCW	het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
VO	Voortgezet onderwijs
VSV	voortijdig schoolverlaten
VWO	Vorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WOT	Wet op de Onderwijstoezicht

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Opdrachtgever	8
1.2 Probleembeschrijving	8
1.3 Vraagstelling	9
1.4 Doelstelling	10
1.5 Onderzoeksmethode	10
1.6 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2 Rechtsverhouding tussen de Stichting ROC West-Brabant en het Zoomvliet College	12
2.1 De stichting ROC West-Brabant	12
2.2 Het Zoomvliet College	13
2.3 Verantwoording afleggen	14
2.4 De rechtsverhouding met betrekking tot het convenant VSV	14
Hoofdstuk 3 Het wettelijke kader	15
3.1 Leerplicht	15
3.2 Kwalificatieplicht	15
3.2.1 Vrijstellingen op de leerplicht en kwalificatieplicht	15
3.3 Verzuim	15
3.3.1 Geoorloofd schoolverzuim	16
3.3.2 Ongeoorloofd schoolverzuim	16
3.3.2.1 Absoluut schoolverzuim	16
3.3.2.2 Relatief schoolverzuim	16
3.4 Registratieplicht	17
3.4.1 Verzuimregeling bij het Zoomvliet College	17
3.5 Algemeen voortijdig schoolverlaten	17
3.6 Leerplichtambtenaar en de Inspectie van Onderwijs	17
Hoofdstuk 4 Verhouding tussen schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten	19
4.1 Voortijdig schoolverlaten	19
4.2 Oorzaken van voortijdig schoolverlaten	19
4.2.1 Oorzaken bij het Zoomvliet	19
4.3 Het verband met het voortijdig schoolverlaten	20
4.4 Gevolgen van het voortijdig schoolverlaten	20
4.4.1 Werkloosheid, beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden en criminaliteit	20
Hoofdstuk 5 Methoden om het voortijdig schoolverlaten te verminderen	21
5.1 De wettelijke methoden	21
5.1.1 Startkwalificatie	21
5.1.2 Bestuurlijke boete bij niet nakoming meldingsplicht	21
5.1.3 Het Digitaal Verzuimloket	22
5.1.4 Convenanten	22
5.1.4.1 Convenant Voortijdig Schoolverlaten	23
5.1.5 De kinderbijslag en de studiefinanciering	23
5.2 Overige methoden	24
5.2.1 Kennisdelingsbijeenkomsten	24
5.2.2 Projecten van het ROC West-Brabant	24
5.2.3 Inzet van EVC-trajecten voor schoolverlaters	25
Hoofdstuk 6 Het convenant Voortijdig Schoolverlaten	26
6.1 De totstandkoming van het convenant VSV	26
6.1.1 De ministeriële regelingen	26
6.2 Betrokken partijen bij het convenant	27
6.3 Regionale Meld- en Coördinatiepunt (<i>RMC-wetgeving</i>)	27

6.4 De inhoud van het convenant VSV	28
6.5 De uitvoeringsregeling	30
6.5.1 Subdoelstellingen	31
6.6 Regeling prestatiebox mbo	31
6.7 Regeling regionale aanpak	32
6.8 wijzigingen in het nieuwe convenant	33
6.9 jurisprudentie	33
Hoofdstuk 7 Handhaving	36
7.1 Handhaven van de Lpw en WEB	36
7.2 Handhaving door de gemeente	36
7.3 Handhaving door het verzuimloket en basis van de bestuurlijke boete	37
7.4 Handhaving op basis van het convenant VSV	37
7.5 BRON	38
Hoofdstuk 8 Van rechten en plichten tot maatregelen van het convenant VSV	39
8.1 Rechten en plichten uit het convenant VSV	39
8.2 Geschillenbeslechting	39
8.3 Preventieve en repressieve maatregelen van het Zoomvliet	39
Hoofdstuk 9 Juridische gevolgen	41
9.1 Consequenties van de huidige situatie	41
9.2 Consequenties van de toekomstige regelingen	41
9.3 Consequenties voor het RMC-contactgemeente	41
9.4 Consequenties voor het ROC West-Brabant	41
9.5 Consequenties voor het Zoomvliet	41
Hoofdstuk 10 Vergelijking tussen het Zoomvliet en het Da Vinci	43
10.1 Het ROC Da Vinci	43
10.2 Redenen van schooluitval	43
10.3 Vergelijking van de onderwijsinstellingen en de RMC-regio's	44
10.4 De verschillende projecten en maatregelen	44
Hoofdstuk 11 Conclusie en aanbevelingen	46
 Evaluatie onderzoek	 51
Literatuurlijst	52
 Bijlagen	
1. Interview Bestuursmanager ROC West-Brabant	
2. Interview Beleidsmedewerkster ministerie van OCW	
3. Interview verzuimcoördinator het Zoomvliet College	
4. Organogram het Zoomvliet College	
5. Leerlingenstatuut ROC West-Brabant	
6. Procedure absentieregistratie m.b.v. PARS	
7. Aanvraagformulier subsidie voor onderwijsprogramma's voor 2012	
8. Afwerking subsidie kalenderjaar 2012 (overgangsjaar)	
9. RMC REGIO 34 Voortijdig Schoolverlaten "Analyseren voor de Toekomst"	
10. Rapportage Voortijdig Schoolverlaten het Zoomvliet	
11. Vragenlijst ROC Da Vinci	

Samenvatting

Sinds de Lissabon-akkoorden van 2000 hebben de EU-landen kwantitatieve doelstellingen gesteld op het beleid van het voortijdig schoolverlaten. Zo heeft Nederland diverse maatregelen verwezenlijkt. Het belangrijkste instrument om het voortijdig schoolverlaten te bestrijden is het convenant VSV. Het Zoomvliet heeft in 2008 voor het eerst kennis gemaakt met het convenant en de bijbehorende regelingen. Dit onderzoek is vooral gericht om te achterhalen of de wijze van de doorvoering en de werkwijze van het convenant VSV in praktijk berust op een juridische grondslag. De consequenties van het convenant maken een belangrijk onderdeel uit van het onderzoek. Daarom kan er de volgende vraag worden gesteld: Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan het convenant VSV door het Zoomvliet College en wat zijn de consequenties van het convenant?

Om hierop een antwoord te kunnen geven was een toetsing noodzakelijk aan de wettelijke vereisten van de leerplichtwet en de wet op beroepsonderwijs. Het convenant is gesloten met het ROC West-Brabant en in het rapport is de rechtsverhouding tussen het ROC West-Brabant en het Zoomvliet geanalyseerd en weergegeven. Het ROC West-Brabant is een moederstichting en het Zoomvliet een organisatorisch eenheid. In het hele rapport is per onderdeel getracht een link te leggen met het Zoomvliet. Wanneer dit niet mogelijk was, is er een link gelegd met het ROC West-Brabant. De subsidieregelingen die verbonden zijn aan het convenant zijn verschillend, maar hebben weer wel met elkaar te maken. Voor de nieuwe convenantperiode 2013-2015 is er een speciale meetsystematiek ontwikkeld. De prestatieregeling en het regionale aanpak zijn de belangrijkste onderdelen van zowel het huidige als het nieuwe convenant. Deze onderdelen maken een groot deel uit van de scriptie. De regelingen zijn in de nieuwe convenantperiode gesplitst en bevatten, vergeleken met de huidige regeling, wat veranderingen. De regionale coördinatie van de kwalificatieplicht, die door het ministerie van OCW is geïntroduceerd, wordt door het RMC uitgevoerd. Zoals iedere onderwijsinstelling, die aan het convenant VSV verbonden is, heeft het Zoomvliet ook een eigen beleid met projecten en middelen die voor reductie zorgen. Het convenant bevat enkele consequenties, indien de (sub)doelstellingen niet worden bereikt. De belangrijkste consequentie voor het niet naleven van het convenant is de vermindering of het niet verlenen van de subsidie. Cijfers van het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters laten zien of projecten en of maatregelen het effect vertonen die men voorhanden had. Een inhoudelijke vergelijking van projecten en maatregelen, met een andere onderwijsinstelling, zal een beter beeld geven. Er wordt een vergelijking gemaakt met de maatregelen en cijfers van het Da Vinci college. De onderzoeker concludeert dat het huidige wettelijke kader en het vernieuwde wettelijke kader met betrekking tot het convenant en de regelingen juridisch in orde zijn. Daarnaast is er ook geen sprake van tegenstrijdigheid van wettelijke regels. Daarnaast concludeert de onderzoeker dat de ingezette projecten en maatregelen voldoende capaciteiten beschikken om de doelstelling te behalen. In het gehele onderzoek is niet naar voren gekomen dat docenten betrokken worden bij het ontstaan van de projecten en maatregelen. Een aanbeveling in deze zin kan zijn, het nauwer betrekken van docenten bij het ontwikkelen van projecten en het nemen van maatregelen om het voortijdig schoolverlaten te reduceren. Dit is een belangrijke aanbeveling aangezien de doelstelling voor het reduceren van voortijdige schoolverlaters is verscherpt. De docenten kunnen ongetwijfeld ook een bijdrage leveren aan de verscherpte doelstelling van 25.000.

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de aanleiding voor het onderzoek worden beschreven. Daarop volgen de centrale vraag en de deelvragen en het doel van het onderzoek. De wijze waarop het onderzoek is verricht en de opbouw van dit rapport komen in de laatste paragrafen van dit hoofdstuk aan bod.

1.1 Opdrachtgever

Het Zoomvliet College is een college van middelbaar beroepsonderwijs gevestigd in Roosendaal. Het Zoomvliet College heeft ruim 1700 leerlingen en 200 medewerkers. Het Zoomvliet College heeft de opleidingen georganiseerd rond drie overzichtelijke clusters: Economie/ICT, Commercieel en Media & Events. Daarnaast herbergt het Zoomvliet College ook het Johan Cruyff College. Dit zijn opleidingen bedoeld voor topsporters en -talenten.

Het Zoomvliet College is verbonden aan de Regionale opleidingscentra (ROC) West-Brabant. Het ROC West-Brabant biedt onderwijs op VMBO -scholen, MBO -colleges en educatie aan volwassenen. Het ROC verzorgt het onderwijs op meer dan 50 locaties. De VMBO -scholen en MBO –colleges hebben ieder hun eigen directieteam. Het directieteam voert de dagelijkse werkzaamheden uit. Dit bestaat onder andere uit het leiden van personeel.

Het Zoomvliet College biedt verschillende soorten opleidingen aan. Dit varieert in de richtingen Economie, Handel, ICT, Mediavormgever, Audiovisuele producties, Podium- en evenemententechniek, Horeca, Toerisme & Recreatie en Marketing & Communicatie.¹

1.2 Probleembeschrijving

Om de Europese economie te versterken, hebben de EU-landen in 2000 in Lissabon met elkaar afgesproken het aantal jongeren zonder startkwalificatie te verminderen. Dit besluit heeft sinds die tijd in Nederland tot diverse maatregelen geleid om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen.² De overheid is dus belast met de bestrijding van dit probleem. Verschillende maatregelen zijn ontwikkeld voor het beleid tegen voortijdige schoolverlaters.

Een belangrijke maatregel van het beleid tegen voortijdige schoolverlaters is het convenant- beleid. Deze effectieve maatregel is door de overheid in 2006 ingezet. Het convenant is een maatregel voor de registratie van drop-outs en voor de regionale coördinatie van inspanningen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Tevens bestaat het convenant uit een financiële prikkel om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen.³

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna ministerie van OCW) heeft het convenant opgesteld en tekent het convenant met RMC-Regio's.⁴ Ieder regio tekent afzonderlijk een convenant met het ministerie van OCW. Een school geeft, in samenwerking met de gemeente, vorm aan de specifieke maatregelen die uiteindelijk uitgevoerd zullen worden. Het convenant heeft dus voor vermindering van het voortijdige schoolverlaters gezorgd.

¹ www.Zoomvliet.nl > over ons > onze opleidingen 13 februari 2012

² Inspectie van het Onderwijs, *Melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten in het mbo*, Utrecht 2011.

³ R.A. van Elk, H.D. Webbink en M. van der Steeg, *Did the 2006 covenant program reduce school dropout in the Netherlands?*, Den Haag: CPB 2008.

⁴ een aantal omliggende gemeenten bij elkaar met een contactgemeente en deze is dan het regionale meld- en coördinatiepunt.

De doelstelling van het vorige kabinet, kabinet Balkenende II, was om het aantal voortijdige schoolverlaters tot 35.000 in 2012 terug te dringen. Uit statisch onderzoek blijkt dat het aantal voortijdige schoolverlaters 38.600 in het schooljaar 2010-2011 is geweest. Uit onderzoek blijkt dat de gehanteerde meetsystematiek circa 4.000 ten onrechte heeft meegeteld. De doelstelling is, rekening houdend met de leerlingen die onterecht als voortijdig schoolverlater meegeteld worden, in feite bereikt.⁵

Het huidige kabinet⁶, kabinet Rutte-Verhagen, heeft hoge prioriteit aan het onderwerp voortijdig schoolverlaten gesteld. Mede op aandringen van gemeenten en schoolbesturen wordt de aanpak van de afgelopen jaren voortgezet. Dat is dan ook de reden dat de doelstelling wordt aangescherpt. De doelstelling is dat in 2016 maximaal 25.000 voortijdige schoolverlaters zijn. Het ministerie van OCW geeft aan dat het huidige tempo van afname onvoldoende is om in 2016 de doelstelling te bereiken. Een extra inzet van alle betrokkenen is dus noodzakelijk.⁷ In samenwerking met gemeenten en scholen zal de overheid proberen dit probleem te reduceren en de doelstelling te behalen. De minister van OCW zal in de komende maanden opnieuw convenanten afsluiten tot 2016.

Het ROC West-Brabant heeft het convenant voor het eerst in 2008 getekend. Het Zoomvliet College(hierna het Zoomvliet) is samen met zeven andere middelbaar beroepsonderwijs colleges gebonden aan het ROC West-Brabant. Vele zaken worden door het bestuur van het ROC West-Brabant geregeld, zo ook de aanpak van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Het ROC West-Brabant behoort tot de tien best scorende ROC's in Nederland. De score is behaald dankzij een groot aantal maatregelen die genomen zijn om voortijdig schooluitval te voorkomen. Zij streven om binnen alle opleidingen van het ROC West-Brabant de zorg en de begeleiding bij hun schoolloopbaan verder te optimaliseren en daarmee het aantal leerlingen dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat zo dicht mogelijk bij nihil te brengen.⁸

Zoals hierboven is aangegeven, is het probleem voortijdig schoolverlaten erg actueel. De maatregelen die genomen worden, onder andere het convenant, hebben zeker tot resultaat geleid. Dit blijkt uit de cijfers van de afgelopen jaren. Echter, het convenant heeft niet tot voldoende resultaat geleid aangezien er een nieuw convenant wordt afgesloten en scherpere aanwijzingen worden gegeven. Het nieuwe convenant, dat binnenkort getekend zal worden⁹, brengt voor de partijen die het convenant tekenen verschillende rechten en plichten mee.

De hiërarchische werking van het convenant leidt er uiteindelijk toe dat de uitvoering van het convenant door de onderwijsinstellingen, in samenwerking met de gemeenten, wordt gedaan. Om te zien hoe die werking uiteindelijk in de praktijk wordt toegepast zal de uitvoering van het convenant door het Zoomvliet worden getoetst. Tevens wordt het middels dit onderzoek ook duidelijk voor docenten en medewerkers wat de juridische basis en de juridische positie van het Zoomvliet m.b.t. het onderwerp is.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraag voor het onderzoek luidt als volgt:

"Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan het convenant VSV door het Zoomvliet College en wat zijn de consequenties van het convenant?"

⁵ Kamerstukken II 2012, 26695, nr. 84 p. 1.

⁶ Het kabinet is op 23 april gevallen, maar dit heeft geen invloed op de wettelijke regelingen

⁷ Kamerstukken II 2012, 26695, nr. 84 p. 2.

⁸ www.rocvb.nl > actueel > nieuws > samenwerking tegen voortijdig schoolverlaten werkt 13 februari 2012.

⁹ Is inmiddels getekend, eind maart 2012

De deelvragen voor het onderzoek zijn:

1. Hoe is de rechtspositie van het Raad van Bestuur ROCWB en het Zoomvliet met betrekking tot het convenant voortijdig schoolverlaters?
2. Wat houdt de verzuimregeling in voor leerlingen van het middelbaar beroepsonderwijs en hoe is het in wet- en regelgeving geregeld?
3. Wat voor verband is er tussen verzuim en voortijdig schoolverlaten?
4. Welke (wettelijke) methoden worden gebruikt om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan?
5. Wat houdt het convenant voortijdig schoolverlaters in?
 - Waarom is het convenant voortijdig schoolverlaters ingevoerd?
 - Wie zijn de betrokken partijen bij het convenant?
 - Verschilt het convenant VSV 2012-2015 met de voorgaande convenanten en waarom?
 - Welke rechten en plichten vloeien voort uit het convenant voor het Zoomvliet College?
6. Hoe is de handhaving van voortijdig schoolverlaters geregeld?
7. Welke consequenties heeft het voor de partij die zich niet aan het convenant houdt?
8. Welke preventieve en repressieve maatregelen zijn door het Zoomvliet College ingezet om voortijdig schoolverlaten te reduceren?
9. Welke maatregelen zijn door ander middelbaar beroepsonderwijs college(s) ingezet om voortijdig schoolverlaters te reduceren?

1.4 Doelstelling

Het doel is om een onderzoeksrapport op te stellen voor het Zoomvliet College uiterlijk op 28 mei 2012 waarin onderzoek wordt gedaan naar de wijze van invulling en uitvoering van het convenant Voortijdig Schoolverlaten door het Zoomvliet College in de praktijk. Tevens wordt er in dit rapport de consequenties van het convenant beschreven.

1.5 Onderzoeksmethode

Bij de totstandkoming van dit onderzoek zijn er verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Bij deelvraag één zal ingegaan worden op de organisatie van het ROC West-Brabant en de rechtsverhouding met het Zoomvliet College. Om een goed antwoord te kunnen geven op deze deelvraag zal een interview moeten plaatsvinden met een juridisch medewerker van het ROC West-Brabant.

Bij deelvraag twee zal worden gekeken naar de leerplichtwet, de wetgeving die van toepassing is op het middelbaar beroepsonderwijs, ambtsinstructies leerplicht Roosendaal en wet op het onderwijstoezicht. Gaandeweg het onderzoek is de kans groot dat ook andere wet- en regelgevingen zullen worden bekeken.

Deelvraag drie gaat over de verhouding tussen verzuim en voortijdig schoolverlaters. Verzuim is in deelvraag twee behandeld, dit zal kort terugkomen in deelvraag drie. Er zal nader ingegaan worden op het voortijdig schoolverlaten. Vervolgens zal gekeken worden naar de verhouding. De informatie zal verkregen worden uit wet- en regelgeving en documenten van het ministerie.

Om de vierde deelvraag te kunnen beantwoorden zullen verschillende stukken die door het ministerie zijn opgesteld worden bestudeerd. Ook is het raadzaam om kamerstukken te bekijken.

Het convenant zal uitvoerig besproken worden bij deelvraag vijf. Bij deze deelvraag is het de bedoeling dat de vaststellingsregeling wordt toegepast op het convenant van 2012-2015. Het laatste gedeelte van deelvraag vijf gaat over de vergelijking van de convenanten. Indien er geconstateerd wordt dat er wijzigingen, toevoegingen etc. zijn, zal gekeken worden of deze wettelijke gevolgen hebben.

Om deelvraag zes te kunnen beantwoorden zal de wet- en regelgeving geraadpleegd moeten worden, dat zijn in ieder geval de leerplichtwet en de wet die van toepassing

is op een middelbaar beroepsonderwijs.

Deelvraag zeven zal door middel van de inhoudelijke tekst van het convenant worden beantwoord. De rechten en plichten die voortvloeien uit het convenant worden toegelicht aan de hand van de recente wet- en regelgeving.

Deelvraag acht zal beantwoord worden aan de hand van documenten waarin de maatregelen zijn opgenomen.

Deelvraag negen zal onder andere aan de hand van interviews en het burgerlijk wetboek worden beantwoord. Om deelvraag tien te kunnen beantwoorden, zullen de maatregelen die door het Zoomvliet college en een andere middelbaar beroepsonderwijs college genomen zijn, met elkaar worden vergeleken.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee komt de rechtsverhouding van het ROC West-Brabant en het Zoomvliet aan bod. Ook wordt er een link naar het convenant VSV gelegd.

Vervolgens wordt in hoofdstuk drie het wettelijke kader van de leerplicht, kwalificatieplicht, schoolverzuim, voortijdig schoolverlaten en registratieplicht beschreven. Tevens komen de taken en bevoegdheden van een leerplichtambtenaar en die van de onderwijsinspectie in dit hoofdstuk aan bod. In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk vier, wordt het voortijdig schoolverlaten verder toegelicht en komen de oorzaken en gevolgen van het voortijdig schoolverlaten aan bod. In hoofdstuk vijf worden de verschillende wettelijke en niet wettelijke methoden om het voortijdig schoolverlaten te bestrijden in beeld gebracht. In hoofdstuk zes is de inhoud van het convenant en die van de ministeriële regelingen geanalyseerd en weergegeven.

Vervolgens komen in hoofdstuk zeven de handhavingsregels, onder andere die van het convenant en die van de ministeriële regelingen, aan bod. In hoofdstuk acht worden de rechten, de plichten en de maatregelen van het convenant beschreven. Ook het niet naleven van de afspraken van het convenant brengt consequenties met zich mee. Dit wordt in hoofdstuk negen uiteengezet. Om het verhaal compleet te maken wordt er in hoofdstuk tien een vergelijking van de maatregelen en cijfers van het ROC West-Brabant met het ROC Da Vinci gegeven.

Hoofdstuk 2 Rechtsverhouding tussen ROC West-Brabant en het Zoomvliet

In het voorgaande hoofdstuk werd gesproken over het ROC West-Brabant of over het Zoomvliet. De rechtsverhouding tussen deze twee zal in dit hoofdstuk duidelijk worden beschreven. Zo zal de verhouding met betrekking tot het convenant voortijdig schoolverlaten (hierna convenant VSV) ook worden verduidelijkt.

2.1 De stichting ROC West-Brabant

Zoals de volledige naam van het Stichting ROC West-Brabant al zegt, is ROC West-Brabant een stichting. De stichting is een rechtspersoon die bestaat uit een vermogen met een bestuur. Art. 2:285 lid 1 BW bevat de volgende definitie: *een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, welke geen leden kent en dient met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken*. Een kenmerk van de stichting is dat met het vermogen meestal een ideëel of sociaal doel wordt nagestreefd. De stichting ROC West-Brabant is op grond van artikel 9.1.1 WEB juncto art. 2:1 juncto 2:285 BW een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid.

Volgens de wet dient een stichting met haar vermogen de verwezenlijking van een bepaald doel na te streven. Een stichting kent geen leden en het vermogen staat centraal. Op grond van art. 1.3.7 WEB dient een onderwijsinstelling bij te dragen aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienst, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving.

De stichting ROC West-Brabant is in 1990 opgericht. Deze stichting is een samenwerkingsstichting waarin onderwijsinstellingen vanuit vele verschillende niveaus, een onderkomen hebben gevonden. Het doel van het ROC West-Brabant is het verlenen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs en een krachtige onderscheidende identiteit¹⁰ aan jongeren, die op grond van de leerplichtwet leerplichtig zijn en aan niet-leerplichtige jongeren, die een opleiding willen volgen.

De stichting ROC West-Brabant moet op grond van art. 2:285 juncto 2:286 BW statuten hebben. De statuten moeten tenminste bevatten de naam, het doel, wijze van benoeming ontslag bestuurder, de gemeente waar zij haar zetel heeft en de wijze waarop de bestemming zal worden bevatten. Het ROC West-Brabant kan gezien worden als een moederstichting met daaraan verschillende instituten verbonden. De instituten zijn op grond van art. 9.1.1. WEB geen rechtspersonen, maar organisatorische eenheden van het ROC West-Brabant.

Op grond van art. 2:291 BW wordt bij statuten vastgelegd wat de taken en bevoegdheden van het Bestuur zijn. De stichting heeft een Raad van Bestuur en de taken en bevoegdheden staan in het statuut. De taken en bevoegdheden van het bestuur zijn; dagelijkse leiding aan de samenwerkingsstichting, tenzij de bevoegdheden alleen aan de Raad van Toezicht zijn voorbehouden. De taken en verantwoordelijkheden zijn statutair en bij reglement geregeld.

Onderwijsinstellingen zijn op grond van art. 9.1.7. WEB verplicht om een bestuursreglement op te stellen. In deze reglementen staan tenminste; de wijze waarop het College van Bestuur zijn taken en bevoegdheden uitoefent, alle organisatorische eenheden van de stichting, de taken en bevoegdheden die zijn opgedragen aan het Bestuur, de verhouding tussen het bestuur van een eenheid tot het College van Bestuur, de samenstelling van het Bestuur, de wijze van benoeming en de werkwijze van het bestuur van de eenheid.

¹⁰ RvB Jaarplan 2010 stichting ROC West-Brabant, Etten-Leur juni 2011.

De ROC West-Brabant heeft bij statuten een Raad van Toezicht ingesteld. Een Raad van Toezicht is een toezichthoudend orgaan van de stichting. De stichting ROC West-Brabant heeft een College van Bestuur en een Raad van Toezicht op grond van art. 9.1.4 WEB. De Raad van Toezicht houdt toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het College van Bestuur en staat dit college met raad ter zijde. De belangrijkste taken van de Raad van Toezicht zijn; het benoemen, schorsen, ontslaan van de leden van het college van bestuur, het goedkeuren van het bestuursreglement, het goedkeuren van de begroting, de jaarrekening etc. en het toezien op de naleving van wettelijke verplichtingen.

De Raad van Bestuur, op grond van art. 9.1.4 WEB van het ROC West-Brabant bestaat uit een voorzitter, de heer Kastelein, en een bestuurslid vanaf mei 2012, mevrouw Dulfer. Daarnaast heeft de stichting gerelateerde BV's en andere stichtingen die gebonden zijn en een bijdrage verlenen.¹¹

Voor mbo-instellingen geldt sinds 1 april 2009 de 'Wijzigingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht'. Deze wet regelt dat alle mbo-instellingen een Raad van Toezicht hebben en legt de wettelijke bevoegdheden daarvan vast. De wet regelt ook dat het College van Bestuur formeel het bevoegd gezag van de mbo-instelling is.¹²

Uit het gesprek met de juridische medewerker¹³ van het ROC West-Brabant is gebleken dat het (nog) niet mogelijk is om het bestuursreglement in te zien. De reden hiervoor is dat het bestuursreglement is aangepast. Er dienen nog kleine aanpassingen in aangebracht te worden voordat het op intranet wordt gepubliceerd.

Daarnaast heeft de stichting ROC West-Brabant, BV's met ondernemende activiteiten. De BV's zijn ondergeschikt aan de stichting. Dit is voor een onderwijsinstelling als het ROC West-Brabant mogelijk, aangezien de stichting een rechtspersoon is die een wettelijke taak uitoefent.

2.2 Het Zoomvliet College

Het Zoomvliet is één van de instituten van het ROC West-Brabant en tevens een nevenvestiging met als hoofddoelactiviteit: onderwijs verzorgen op MBO-niveau. Het Zoomvliet heeft geen aparte bestuur, maar heeft een directeur, managementteam, decaan, clustermanagers, financiële administratie, leerlingenadministratie, docenten en overige medewerkers.

De rechten en bevoegdheden van een directeur van een instituut zijn opgenomen in het bestuursreglement, maar een gedetailleerd deel in het leerlingenstatuut. Taken en bevoegdheden over onder andere; in en uitschrijvingen, verzuim, sanctie en bezwaar staan in het leerlingenstatuut.

Daarnaast maakt de directeur deel uit van het directieberaad op ROC niveau. Elke week is er een Unitmanagersoverleg (UMO) tussen de unitdirecteur en de afdelingsmanagers. Eenmaal per maand wordt in de vorm van een Managementteamoverleg (MT) vergaderd. Deelnemers aan het MT zijn onder voorzitterschap van de directeur de deelnemers aan het UMO en de controller. Daarnaast is er een maandelijks overleg tussen directeur en stafmedewerkers om de

¹¹ www.rocwb.nl > ons roc > onze organisatie medezeggenschap 22 april 2012

¹² *Kamerstukken II* 2009, 30 599, nr.151.

¹³ ROC WB telefonisch interview met mevrouw W. Zandee juridisch medewerker ROC West-Brabant 2 mei 2012

werkzaamheden (nog) beter op elkaar af te stemmen en zijn er regelmatig bijeenkomsten tussen de verantwoordelijken.¹⁴

2.3 Verantwoording afleggen

Het ROC West-Brabant en het Zoomvliet dienen verantwoording af te leggen aan verschillende belanghebbenden. Deze interne verantwoording is de verantwoording die vanuit diverse geledingen binnen de stichting aan het college van bestuur wordt afgelegd en vanuit het College van Bestuur aan de Raad van Toezicht. Verticale verantwoording legt het ROC West-Brabant af aan de rijksoverheid en de onderwijsinspectie. Horizontale verantwoording legt het ROC West-Brabant af aan de belanghebbenden in de maatschappelijke omgeving, zoals leerlingen, de overheid en organisaties die de overheid vertegenwoordigen. Het afleggen van verantwoording gebeurt met name door jaarverslagen. Op grond van art. 2.5.4 WEB moet een mbo-instelling jaarlijks een jaarverslag vaststellen en openbaar maken. Het ROC West-Brabant maakt jaarlijks voor alle instituten in één een jaarverslag. In art. 2.5.3 WEB wordt de onderwijsinstelling verplicht een jaarrekening op te maken, door een accountant te laten valideren en bij het ministerie van OCW in te dienen.

2.4 De rechtsverhouding met betrekking tot het convenant VSV

Eerder is naar voren gekomen dat het convenant wordt getekend met de overheid, gemeenten en onderwijsinstellingen. Het Zoomvliet is een nevenvestiging van het ROC West-Brabant. Het Zoomvliet heeft geen bevoegdheid om afspraken te maken die invloed kunnen hebben op de gehele stichting. De financiële zaken worden centraal bij de stichting ROC West-Brabant geregeld. Het convenant VSV is dan ook door het ROC West-Brabant getekend. Het convenant bevat tweetal subsidies. De subsidies invloed hebben op het instituut. Het ROC West-Brabant regelt centraal voor alle instituten de regionale aanpak en de prestatiesubsidie. Het Zoomvliet heeft slechts de bevoegdheid om het dagelijkse onderwijs in te vullen en naar eigen prioriteiten te organiseren. Het Zoomvliet heeft weer wel een medewerker aangesteld die gaat over de reductie van voortijdig schoolverlaten.

¹⁴ RvB Jaarplan 2010 stichting ROC West-Brabant, Etten-Leur juni 2011.

Hoofdstuk 3 Het wettelijke kader

In dit hoofdstuk zal het wettelijke kader van schoolverzuim uiteengezet worden. Schoolverzuim hangt nauw samen met het voortijdig verlaten van de opleiding en daarom is het belangrijk om het wettelijke kader duidelijk in beeld te brengen. Het wettelijke kader van schoolverzuim wordt alleen voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) behandeld. Schoolverzuim voor leerlingen van het mbo staat in de leerplichtwet (Lpw) en in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

3.1 De leerplicht

De leerplicht begint voor een kind op de eerste schooldag van de maand waarin de leeftijd van vijf jaar wordt bereikt. De leerplicht eindigt aan het einde van twaalf volledige schooljaren of aan het einde van het schooljaar waarin een jongere zestien jaar is geworden. Dit is opgenomen in art. 3 van de Leerplichtwet 1969 (Lpw). Een jongere is verplicht na inschrijving de school geregeld te bezoeken. Op grond van art. 2 Lpw zijn de verantwoordelijke personen, ouders of verzorgers, van het kind verplicht de bepalingen van de leerplichtwet op te volgen. Ouders of verzorgers zijn verantwoordelijk voor de inschrijving van het kind op een onderwijsinstelling en voor het bezoek aan de onderwijsinstelling. Ouders of verzorgers zijn tevens verplicht verzuimmeldingen aan de onderwijsinstelling door te geven.

Uit de leerlingenadministratie van het Zoomvliet blijkt dat er jongeren vanaf zestien jaar tot en met drieëntwintig jaar staan ingeschreven. Leerlingen die in de eerste klas van het Zoomvliet zitten, zijn in vele gevallen op grond van de Lpw leerplichtig.

3.2 Kwalificatieplicht

Een kwalificatieplicht houdt in dat een jongere tussen de zestien en achttien jaar tenminste een mbo niveau twee, HAVO- of VWO- diploma in bezit heeft, wat ook een startkwalificatie wordt genoemd. Indien een jongere dit niet in bezit heeft, is hij/zij verplicht tot de achttiende leeftijd onderwijs te volgen of tot het behalen van een startkwalificatie. De verplichting van de startkwalificatie begint direct van start na het einde van de leerplicht. De kwalificatieplicht staat in art. 1 onder f onder f juncto 4b Lpw.

3.2.1 Vrijstellingen op de leerplicht en kwalificatieplicht

Voor zeer moeilijk lerende en meervoudige gehandicapte jongeren is een startkwalificatie niet altijd haalbaar. Zij mogen dan een programma op hun eigen niveau doorlopen en zijn daarom vrijgesteld van de leerplicht en de kwalificatieplicht. Daarnaast zijn er een aantal uitzonderingen, deze staan in art. 5 tot en met 8 Lpw, waardoor jongeren vrijstelling van inschrijving kunnen krijgen. Dit betekent dat jongeren met bijzondere omstandigheden niet op een school ingeschreven hoeven te worden.¹⁵ Deze uitzonderingen zijn voor het vervolg van dit onderzoeksrapport niet van belang en zullen daarom niet verder worden behandeld.

3.3 Verzuim

Indien een jongere, die leerplichtig of kwalificatieplichtig is, de onderwijsinstelling niet regelmatig bezoekt, valt dit onder verzuim. Er zijn verschillende soorten schoolverzuim die in twee categorieën, geoorloofd- en ongeoorloofd schoolverzuim, te verdelen zijn. Hieronder worden ze behandeld.

3.3.1 Geoorloofd schoolverzuim

Het geoorloofde schoolverzuim is beschreven in art. 11 Lpw. Het houdt in dat een leerling met een geldige reden niet aanwezig is op school. De onderwijsinstelling wordt op de hoogte gebracht van het geoorloofde schoolverzuim. In art. 12 Lpw e.v.

¹⁵ [www.rijksoverheid.nl >onderwerpen >leerplicht> kwalificatieplicht](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/kwalificatieplicht) 20 februari 2012.

staat wat onder het geoorloofd verzuim valt. Onder het geoorloofd schoolverzuim valt het volgende:

- wanneer de onderwijsinstelling gesloten of geschorst is;
- wanneer het door bijzondere omstandigheden verboden is om de school te bezoeken;
- wanneer de leerling ziek is, de aard van ziekte dient binnen twee dagen aan school gemeld worden, art.12 Lpw;
- wanneer de leerling een tuchtmaatregel heeft en om die reden de toegang tot de school is ontzegd;
- wanneer de leerling, wegens vervulling van plichten die voortvloeien uit godsdienst of levensovertuiging, verhinderd is, dient de leerling uiterlijk twee dagen voor de verhindering aan school te melden, art. 13 Lpw;
- wanneer de leerling door vakantie is verhinderd, maar dit kan alleen onder bepaalde voorwaarden, eenmaal per schooljaar en ten hoogste tien dagen en mag niet in de eerste twee lesweken van het schooljaar, art. 13 Lpw;
- wanneer de leerling door gewichtige omstandigheden, verhuizing, huwelijk, ziekte bloed- of aanverwanten, overige redenen naar oordeel van de bevoegde persoon, is verhinderd, art. 14 Lpw.

De leerlingen van het Zoomvliet dienen afwezigheid, die van te voren bekend is, minimaal twee dagen van te voren aan de mentor doorgeven. Dit wordt middels een verlofbriefje gedaan, die de mentor ondertekent. Indien een leerling ziek is moet de leerling dit zo spoedig mogelijk melden, maar uiterlijk voor het eerst geplande lesuur. De melding wordt gedaan aan receptie van het Zoomvliet.¹⁶

3.3.2 Ongeoorloofd schoolverzuim

Er is sprake van ongeoorloofd schoolverzuim wanneer een leerling zich zonder geldige reden niet op school vertoont. Het ongeoorloofd schoolverzuim valt in twee groepen: absoluut verzuim en relatief verzuim.

3.3.2.1 Absoluut schoolverzuim

Absoluut schoolverzuim, art. 19 Lpw juncto 1 sub b van de Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, betekent dat een leerplichtige of kwalificatieplichtige niet bij een onderwijsinstelling staat ingeschreven. De controle hierop wordt door de gemeente uitgevoerd. Onderwijsinstellingen zijn op grond van art. 18 Lpw verplicht in- en uitschrijvingen binnen zeven dagen aan de gemeente te melden.

De in- en uitschrijvingen bij het Zoomvliet worden binnen zeven dagen gemeld aan de leerplichtambtenaar van de gemeente Roosendaal.¹⁷ De uitschrijving vindt plaats middels het invullen van een mutatieformulier door het Zoomvliet en de leerling. Dit formulier wordt verzonden naar de leerplichtambtenaar.

3.3.2.2 Relatief schoolverzuim

Op grond van art. 21 Lpw is er sprake van relatief schoolverzuim wanneer een leerplichtige zonder geldige reden een periode van vier opeenvolgende lesweken in totaal zestien uren les- of praktijktijd les- of praktijktijd verzuimt. Op grond van art. 8.1.8a juncto 8.1.8 WEB is sprake van relatief verzuim wanneer een leerling op wie de Lpw niet meer van toepassing is, maar die de leeftijd van drieëntwintig nog niet heeft bereikt en wie nog geen startkwalificatie in bezit heeft, ten minste vier weken of een door de onderwijsinstelling zelf bepaalde kortere periode zich niet op school vertoont. De onderwijsinstelling is verplicht het ongeoorloofd verzuim onverwijld te melden aan de gemeente waar de leerling woont door middel van een meldingsregister op grond van art. 24h Wet op het onderwijstoezicht (WOT) juncto 8.1.8a WEB juncto 21 Lpw.

¹⁶ RvB, *Deelnemersstatuut MBO*, Etten-Leur, p7.

¹⁷ Interview dhr. Maagdenberg, verzuimcoördinator van het Zoomvliet

Het Zoomvliet houdt zich aan de eisen van de Lpw en WEB en doet melding wanneer de leerling het maximaal aantal verzuim eisen heeft overschreden.¹⁸

3.4 Registratieplicht

B&W dragen zorg, op grond van art. 8.3.2. WEB voor de registratie van inschrijving – uitschrijving en verzuim van (niet- en) leerplichtige. Tevens dient de B&W zorg te dragen voor een systeem van doorverwijzing van deze jongere naar onderwijs of arbeidsmarkt. Het systeem heeft mede betrekking op de gegevens waarover de gemeente beschikt in het kader van de uitvoering van de Leerplichtwet. Het is belangrijk om het verzuimgedrag van leerlingen goed bij te houden en inzicht te krijgen in het verzuim gedrag. Met behulp van een verzuimadministratie kan er goed bijgehouden worden welke leerlingen, hoe vaak en waarom is verhinderd. De wettelijke verplichting om het ongeoorloofde schoolverzuim aan de gemeente te melden is hierboven al weergegeven, maar de onderwijsinstellingen zijn tevens wettelijk verplicht om het verzuim, statistische gegevens, op grond van art. 25 lid 3 Lpw juncto art. 2 en 7 Leerplichtregeling 1995 bij te houden en jaarlijks verslag te doen aan de Minister van OCW. De voorschriften voor verzuimmelding staan in het 'Besluit verzuimmelding' melding.

3.4.1 Verzuimregeling bij het Zoomvliet College¹⁹

Het ROC West-Brabant heeft een deelnemersstatuut MBO die van toepassing is op alle deelnemers aan het beroepsonderwijs van de instituten van het ROC West-Brabant en is te allen tijde leidend boven andere documenten, die ontwikkeld zijn op het instituut. In het deelnemersstatuut is onder andere de verzuimregeling opgenomen. De verzuimcoördinator bepaalt of er sprake is van ongeoorloofde afwezigheid of verzuim. Deze coördinator bepaalt dan wanneer en de wijze waarop wordt gesanctioneerd.

Het Zoomvliet College heeft een procedure voor de meldingen bij verzuim. Kern van die procedure is een koppeling tussen het studentenvolgsysteem (Edictis) en het presentiesysteem PARS. Het presentiesysteem PARS is een systeem waardoor de registratie van aan- en afwezigheid van studenten beter kan worden gevolgd.

3.5 Voortijdig schoolverlaten

Het voortijdig schoolverlaten is in de WEB opgenomen. In art. 8.3.1. juncto 8.1.8. WEB is beschreven wat verstaan wordt onder het voortijdige schoolverlaten. Het is van toepassing op diegene voor wie de leerplicht niet meer geldig is, maar die nog geen drieëntwintig jaar is, geen mbo niveau twee-, HAVO- of VWO- diploma heeft en op diegene die een periode van ten minste vier weken, of door het bevoegd gezag bepaalde periode, zonder geldige reden niet meer onderwijs volgt. In hoofdstuk vier van dit rapport wordt het voortijdig schoolverlaten verder uitgewerkt.

3.6 Leerplichtambtenaar en de Inspectie van Onderwijs

De hoofdtaak van de leerplichtambtenaar is het toezicht houden op verplichten van leerlingen en ouders. De bevoegdheden van de toezichthouder zijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregeld. Een leerplichtambtenaar heeft op grond van art. 5:17 Awb het recht om de schooladministratie in te zien om in- en uitschrijvingen en aan- en afwezigheid te kunnen controleren. Naast het inzien van de verzuimadministratie van de onderwijsinstellingen mag de leerplichtambtenaar ook kopieën meenemen op grond van art. 5:17 lid 2 Awb. De leerplichtambtenaar heeft de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen van ouders en leerlingen op grond van art. 5:16 Awb. Daarbij kan aan het licht komen dat een school de naleving van de Lpw niet op orde heeft. Dat soort signalen kan de leerplichtambtenaar doorgeven aan de

¹⁸ Bijlage: Procedure absentieregistratie m.b.v. PARS, Roosendaal, p. 3

¹⁹ Leerlingenstatuut mbo ROC West-Brabant, augustus 2011 - augustus 2012

Inspectie. De mate van de ernst van het signaal dat een leerplichtambtenaar afgeeft, is bepalend voor de vervolgacties van de Inspectie.

Per gemeente worden er nadere regels gesteld over de instructies voor de leerplichtambtenaren. Deze bevoegdheid van de gemeente wordt verkregen op grond van art. 16 lid 4 Lpw. De regels voor de leerplichtambtenaren in Roosendaal staan in de 'Ambtsinstructie voor de leerplicht/kwalificatieplichtambtenaar van de gemeente Roosendaal'.

De hoofdtaak van de Inspectie van onderwijs (hierna Inspectie) is het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs door middel van onderzoeken uitvoeren bij onderwijsinstellingen. De wettelijke taken en bevoegdheden van de Inspectie staat in art. 2 e.v. Wet Onderwijstoezicht (WOT), gegevens van de onderwijsinstelling zoals jaaroverzichten, verschillende administratieve gegevens en uitkomsten van eerdere onderwijsresultaten worden hierbij gebruikt.

Hoofdstuk 4 Verhouding tussen schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten

Het voortijdig schoolverlaten staat niet op zichzelf en volgt vaak op een geschiedenis van schoolverzuim. Allereerst zal het voortijdig schoolverlaten worden uitgewerkt om een beter beeld te geven wat voortijdig schoolverlaten precies inhoudt. Vervolgens zal de verhouding tussen schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten worden beschreven. In de laatste paragraaf zullen de gevolgen van het voortijdig schoolverlaten aan bod komen.

4.1 Voortijdig schoolverlaten

Het wettelijke kader van het voortijdig schoolverlaten is in het vorige hoofdstuk beschreven. Zoals bij het schoolverzuim, is het voortijdig schoolverlaten ook onder te verdelen. Er kan onderscheid gemaakt worden in risicoleerlingen en geruisloze risicoleerlingen.²⁰

Risicoleerlingen zijn leerlingen die niet voldoende intelligent zijn of leerproblemen hebben voor het behalen van tenminste een startkwalificatie en kunnen daarom slechts een mbo niveau één behalen.²¹ Daarnaast vallen leerlingen die door andere problemen of omstandigheden verhinderd of beperkt zijn ook onder risicoleerlingen. Geruisloze risicoleerlingen stoppen met de opleiding zonder dat er sprake is van groot problematiek of omstandigheid. Deze groep stopt vaak om te gaan werken²².

4.2 Oorzaken van voortijdig schoolverlaten

Het is belangrijk om de oorzaken goed in beeld te brengen, onder andere door het ministerie van OCW, om het voortijdig schoolverlaten al in een vroeg stadium aan te pakken. De verschillende factoren die een rol spelen bij het voortijdig schoolverlaten zal hieronder kort worden geschetst. De oorzaken die hier beschreven zullen worden zijn tevens oorzaken voor het ongeoorloofd schoolverzuim. In dit rapport wordt er verder niet ingegaan op de oorzaken, omdat het anders van het onderzoeksdoel gaat afwijken.

De verschillende factoren zijn:

- *persoonlijke factoren*; gedragsproblemen, handicap, stoornissen, lichamelijke beperkingen, leerlingen die zich schuldig maken aan criminele activiteiten;
- *gezins- en thuissituatie*; sociaal economische status (gezinnen met lage status verhoogt de kans op VSV), jongeren uit etnische culturele minderheden, scheiding van ouders, jongeren die een kind hebben of zorgplicht voor de ouders;
- *omgevingsfactoren*; probleemwijk, 'zwarte' school;
- *schoolfactoren*; de slechte aansluiting van het VMBO- MBO, onderwijsvorm past niet bij leerling. Uitval in het eerste jaar van het mbo is relatief groot.²³

4.2.1 Oorzaken bij het Zoomvliet²⁴

De belangrijkste reden van voortijdig schoolverlaten onder de leerlingen van het Zoomvliet is het stoppen met de opleiding om te gaan werken. Vaak wordt de verleiding, middels een stage, groot om te gaan werken en geld te verdienen. Nog een belangrijk reden voor het voortijdig van de opleiding is dat leerlingen de afspraken die met leraren en mentoren gemaakt niet worden nagekomen. In zo een geval is het lastig om de opleiding nog af te kunnen maken zonder de inzet van de leerling.

²⁰ T. Eimers, *Vroeg is nog niet voortijdig: naar een nieuw beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, 2006, p. 251.

²¹ Interview dhr. B.Bos bestuurslid ROC West-Brabant

²² T. Eimers, *Vroeg is nog niet voortijdig: naar een nieuw beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, 2006, p. 253.

²³ P.Eijgendaal, *RMC regio 34 voortijdig schoolverlaten "Analyseren voor de toekomst"*

²⁴ T. Voohgden, *VSV Plan van aanpak*, Roosendaal 2011.

4.3 Het verband met het voortijdig schoolverlaten

Er is duidelijk verband tussen schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Het veel voorkomende ongeoorloofde afwezigheid maakt de kans groter om van school weg te blijven. Ten eerste omdat het moeilijk is terug te gaan naar school, leerlingen hebben een grote achterstand. Ten tweede is het voor leerlingen aantrekkelijker om hun eigen tijd zelf in te delen zonder verplichtingen van school.

Met het oog op het bestrijden van voortijdig schoolverlaten door het terugdringen van ongeoorloofd verzuim zijn er verschillende instrumenten ingezet. Belangrijke instrumenten zijn de kwalificatieplicht en het convenant voortijdig schoolverlaten, dit laatste zal in het volgende hoofdstuk uiteen gezet zal worden.

4.4 Gevolgen van het voortijdig schoolverlaten

In deze paragraaf worden de gevolgen van het voortijdig schoolverlaten uitgewerkt. Volgens de Inspectie is het vooruitzicht van jongeren zonder startkwalificatie veelal langdurige of frequente werkloosheid, een gebrekkig ontwikkelingsperspectief op de arbeidsmarkt en/of zelfs criminaliteit.²⁵

4.4.1 Werkloosheid, beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden en criminaliteit²⁶

De Algemene Rekenkamer (hierna Rekenkamer) heeft in 2009 een onderzoek uitgevoerd²⁷. Met dit onderzoek heeft de Rekenkamer een terugblik gedaan op de werkloosheid van werklozen zonder startkwalificatie. Volgens de Rekenkamer bevinden onder deze werklozen een grote groep jongeren met complexe, meervoudige problematiek die vanuit het onderwijs en andere instanties moeilijk te beïnvloeden zijn. Bij deze groep jongeren is de kans groter om werkloos te worden. Wanneer deze jongeren dan wel een baan hebben, is dit meestal laagbetaald. Hierdoor lopen ze het risico dat ze nooit meer uit de marge van de samenleving komen. Voortijdige schoolverlaters vormen één derde van de werkzoekende.²⁸ Tevens kan het voortijdig schoolverlaten lijden tot een beperking van ontwikkelingsmogelijkheden van jongeren.²⁹ De algemene ontwikkeling die op scholen worden verzorgd, worden dan beperkt. Wat ook een grote risicofactor van het voortijdig schoolverlaten is, dat de jongere een stap dichterbij de criminaliteit wordt gebracht. Om te voorkomen dat jongeren in het criminele circuit belanden is de samenwerking tussen scholen, ouders, betrokken instanties en jongeren erg belangrijk. Zo wordt er de mogelijkheid gecreëerd dat een jongere uiteindelijk een startkwalificatie haalt en de mogelijkheid voor het vinden van een redelijke baan op niveau.³⁰

²⁵ www.rmnet.nl > voortijdig schoolverlaten 6 maart 2012

²⁶ Bijlage A: cbs cijfers 26 maart 2012

²⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 31 749 nr. 7.

²⁸ Donk, W.B.H.J. van de. Asselt, M.B.A. van. Knapen, H.P.M. Lieshout, P.A.H. van. Prast, J. Prins en G. Vries, *Wetenschappelijke raad voor het regeeringsbeleid. Vertrouwen in de school. Over de uitval van overbelaste jongeren*. Amsterdam: WRR, 2009.

²⁹ Redactie ROC West-Brabant, Binden en bouwen "de WB aanpak van schooluitval in de praktijk", 2011, p. 35.

³⁰ Donk, W.B.H.J. van de. Asselt, M.B.A. van. Knapen, H.P.M. Lieshout, P.A.H. van. Prast, J. Prins en G. Vries, *Wetenschappelijke raad voor het regeeringsbeleid. Vertrouwen in de school. Over de uitval van overbelaste jongeren*. Amsterdam: WRR, 2009.

Hoofdstuk 5 Methoden om het voortijdig schoolverlaten te verminderen

In dit hoofdstuk zullen de methoden worden besproken die worden ingezet om het voortijdig schoolverlaten te reduceren. De methoden zijn te verdelen in wettelijke en niet wettelijke methoden, die weer onder te verdelen zijn in verschillende categorieën. Het ministerie van OCW heeft maatregelen ontwikkeld om het aantal leerlingen, die zonder een startkwalificatie het onderwijs verlaat, te verminderen. Daarnaast geeft het ministerie advies, organiseert, controleert en verstrekt middelen aan, onder andere, gemeenten en scholen.³¹

5.1 De wettelijke methoden

Er zijn een viertal wettelijke methoden die door de overheid zijn ingezet om het voortijdig schoolverlaten te reduceren. De kwalificatieplicht, de bestuurlijke boete, het digitale verzuimloket en het convenant voortijdig schoolverlaten.³² Daarnaast is er nog een wettelijke methode die indirect wordt ingezet om het voortijdig schoolverlaten te reduceren, namelijk het intrekken van kinderbijslag of studiefinanciering.

5.1.1 Startkwalificatie

In hoofdstuk één van dit rapport is het wettelijke kader van de kwalificatieplicht uiteengezet. In augustus 2007 is de kwalificatieplicht als onderdeel van de Lpw ingevoerd. De kwalificatieplicht, het behalen van een startkwalificatie, vormt volgens de Tweede Kamer een methode voor het bestrijden van voortijdige schooluitval.³³

Dit is van belang in economisch en maatschappelijk opzicht voor onder andere;

- een geslaagde schoolcarrière draagt in positieve zin bij aan de samenleving;
- het beperken van de integratieproblematiek;
- het voorkomen van jeugdcriminaliteit;
- integratie van jongeren op de arbeidsmarkt;
- het vermijden van afhankelijkheid van sociale uitkeringen.

Uit cijfers van de memorie van toelichting, invoering van de kwalificatieplicht in de leerplichtwet, blijkt dat 85% van de jongeren eerder een baan hebben dan jongeren zonder een startkwalificatie. Het overheid vindt, gelet op de hiervoor opgesomde positieve effecten, het van groot belang dat leerlingen op deze manier begeleid worden in hun onderwijsloopbaan. Jongeren die in staat zijn dienen tenminste een startkwalificatie te behalen.³⁴

5.1.2 Bestuurlijke boete bij niet nakoming meldingsplicht

Per 1 januari 2012 is er een wijziging in de Lpw in werking getreden. Op basis van art. 27 Lpw heeft de inspectie met deze wijziging de bevoegdheid gekregen om een bestuurlijke boete op te leggen, wanneer onderwijsinstellingen zich niet houden aan wettelijke registratie- en meldingsplicht van verzuim- en voortijdig schoolverlaten. Doel van de wetswijziging is het verminderen van verzuim en voortijdig schoolverlaten. De invoering van deze regel is nog vrij recent en tot op heden heeft het Zoomvliet geen boete gekregen voor het nalaten van registratie- en meldingsplicht.

Voorheen was de leerplichtambtenaar, voor een goede uitoefening van zijn/haar taken, afhankelijk van een adequate verzuimadministratie door onderwijsinstellingen. Met de wetswijziging is duidelijk geworden dat deze bevoegdheid is verschoven naar de Inspectie. Maar wanneer leerplichtambtenaren waarnemen dat de onderwijsinstelling de verzuimregistratie niet correct uitvoeren, zijn zij bevoegd dit door te geven aan de Inspectie. Onderzoek van de Inspectie naar aanleiding van signalen van een leerplichtambtenaar kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke

³¹ www.rijksoverheid.nl > onderwerpen > aanval op schooluitval 24 februari 2012

³² Kamerstukken II 2012, 378696, (kamerbrief)

³³ Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 3 (Mvt)

³⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 3 (Mvt)

boete. De signalering door de leerplichtambtenaar vormt in dat geval onderdeel van de dossieropbouw van de Inspectie. Deze is verantwoordelijk voor het verzamelen van bewijsmateriaal tegen een overtredende school.³⁵

Nu het toezicht van de verzuimregistratie niet meer onder de bevoegdheid van de leerplichtambtenaar, maar onder de bevoegdheid van de Inspectie valt is de goede samenwerking tussen de leerplichtambtenaar en de Inspectie van belang. Voor een goede samenwerking biedt de Inspectie de mogelijkheid om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten. De leerplichtambtenaren zorgen voor dossiers en de Inspectie kan aan de hand van deze dossiers adequater handhaven. Als het gewijzigde toezichtkader goed functioneert, kan de bestrijding van verzuim en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten beter worden aangepakt.³⁶

5.1.3 Het digitaal verzuimloket

Vanaf 1 augustus 2009 zijn alle onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie verplicht om gebruik te maken van het digitale verzuimloket voor het melden van ongeoorloofd verzuim. Het loket is tot stand gekomen om het melden makkelijker en sneller te maken, want iedereen dient te melden via hetzelfde loket. Op grond van art. 1 Besluit Verzuimmelding juncto art. 21a Lpw juncto 8.1.8a. WEB is het verplicht om verzuim en voortijdig schoolverlaten, van leerplichtige en niet-leerplichtige van het mbo, via het digitaal verzuimloket te melden.

Via PARS bestaat de mogelijkheid om een verzuimmelding direct door te geven aan het Verzuimloket van DUO.³⁷ Het Zoomvliet houdt zich sinds augustus 2009 aan de afspraken en meldt via het digitaal verzuimloket. Uit eigen observatie tijdens de onderzoeksperiode is geconstateerd dat er zeer strikt met het systeem van PARS wordt omgegaan door docenten van het Zoomvliet.

5.1.4 Convenanten

In de praktijk worden convenanten gebruikt in situaties waar de reguliere middelen om uiteenlopende afspraken vast te leggen niet effectief genoeg zijn. Vaak gaat het om afspraken over de samenwerking. Er bestaat geen strikt vastgelegde vorm of inhoud van een convenant. Wel is er een ministeriële regeling voor het opstellen van convenanten, genaamd Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor convenanten 2003. Dit biedt de gelegenheid om de vorm af te stemmen op het onderwerp en de omstandigheden van het geval.³⁸ Er zijn verschillende benamingen voor convenanten bijvoorbeeld, akkoord, bestuurlijke afspraken, bestuursakkoord, bestuursovereenkomst, gemeenschappelijke verklaring, onderhandelingsakkoord, protocol.

In de meeste gevallen doet een wederpartij toezeggingen die passen in het overheidsbeleid, in ruil daarvoor zegt de overheid toe haar publiekrechtelijke bevoegdheden op een bepaalde manier te zullen gebruiken. Op het gebruik van convenanten zijn de geschreven en ongeschreven regels van het publiekrecht van toepassing, art 3:14 BW en art. 3:1 lid 2 Awb.³⁹ Bij het afsluiten van convenanten spelen met name het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel een grote rol.⁴⁰

³⁵ Ingrado, 'Wijziging van de Leerplichtwet per 1 januari 2012', Arnhem, 2011.

³⁶ VNG, wetswijziging verplaatsing toezicht verzuimregistratie p. 2.

³⁷ RvB Jaarplan 2010 stichting ROC West-Brabant, Etten-Leur juni 2011.

³⁸ Aanwijzing 1 lid 2 Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor Convenanten 2003

³⁹ K.Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, Lemma BV. Utrecht, 2002, blz. 383.

⁴⁰ Aanwijzing 1 lid 1 Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor Convenanten 2003

De juridische status van convenanten kan sterk verschillen. Of een convenant juridisch afdwingbaar is hangt af van de inhoud van het convenant. Wanneer er bepalingen met juridische prikkelingen in opgenomen worden, kunnen deze wel worden afgedwongen. Privaatrechtelijke convenanten kunnen vaak in rechte worden afgedwongen.⁴¹

Ook kan onderscheid gemaakt worden in de soort afspraken in een convenant. Afspraken waar partijen zich zullen inspannen om samen te werken zonder concrete resultaten in het convenant te zetten. Deze vorm is bijna onmogelijk te controleren en te beoordelen.

Ook kunnen afspraken worden gemaakt waar concrete resultaten in het convenant worden genoemd, die ook gecontroleerd kunnen worden. Indien een van de partijen het genoemde resultaat niet heeft gehaald, bestaat de mogelijkheid om het resultaat alsnog of de geleden schade via de rechter af te dwingen. De formulering van de afspraken in een convenant zijn zeer van belang bij het beoordelen of het wel of niet via de rechter af te dwingen is. Het is mogelijk dat er in convenanten ook gecombineerde elementen zitten. Het convenant VSV bevat de beide soorten afspraken. Hieronder zal dat ook duidelijk naar voren komen.

5.1.4.1 Convenant Voortijdig Schoolverlaten (VSV)

Zoals in hoofdstuk één van dit rapport naar voren is gekomen is het convenant VSV een belangrijk instrument voor het bestrijdingsbeleid van voortijdige schoolverlaters. De samenwerking tussen scholen, RMC-contactgemeente en de overheid worden in een convenant vastgelegd. Door ondertekening van het meerjarige prestatiegerichtte convenant VSV verbinden partijen zich om aan de bestrijding van voortijdig schooluitval te werken. Onderwijsinstellingen komen in aanmerking voor subsidies. Het convenant VSV vormt het juridisch instrument om het probleem regionaal aan te pakken. Het doel van het convenant is het aantal voortijdig schoolverlaters te reduceren.⁴² Het huidige convenant is door het ROC West-Brabant in 2008 getekend tot 2011 en met de verlenging tot 2012. Met dit convenant wilde de overheid een reductie van 40% ten opzichte van 2005/2006.⁴³ Het ministerie van OCW heeft het convenant met één jaar verlengd. De reden hier voor is dat er in 2016 het aantal voortijdige schoolverlaters verder zijn teruggebracht naar maximaal 25.000.⁴⁴ Om dit te kunnen realiseren is het huidige convenant op een aantal punten aangepast en zal in het nieuwe schooljaar 2012-2013 in werking treden. Het huidige convenant 2008-2012 bevat een ministeriële regeling genaamd: 'Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten.' Deze regeling is ook met één jaar verlengd. De regeling bevat twee soorten subsidies, namelijk prestatiesubsidie en projectsubsidie.⁴⁵ In de vernieuwde aanpak zijn er twee geldstromen: prestatiesubsidie voor onderwijsinstellingen en subsidie voor regionale programma's voortijdig schoolverlaten. Het ministerie van OCW heeft voor de prestatiesubsidie twee ministeriële regelen opgesteld. Één voor het VO en één voor het mbo. De regeling voor het VO wordt verder niet besproken. De inhoud van het convenant wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

Het ROC West-Brabant, inclusief de instituten, hebben profijt gehad aan het convenant en hebben het nieuwe convenant 2012-2015 getekend. Het ROC West-Brabant tekent de convenanten ook namens het Zoomvliet. Dit wordt in ook in het volgende hoofdstuk van dit rapport verder toegelicht. De cijfers met betrekking tot het reduceren van het voortijdige schoolverlaters komen in hoofdstuk tien aan de orde.

⁴¹ M. van Twist, *'Openbaar bestuur beleid, organisatie en politiek'*, kluwer, 2007, blz. 355.

⁴² *Kamerstukken II* 276701

⁴³ Art.4 Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten

⁴⁴ www.aanvalopschooluitval.nl > actueel > verlenging uitvoeringsregeling 3 mei 2012

⁴⁵ R.A. van Elk, H.D. Webbink en M. van der Steeg, *Did the 2006 covenant program reduce school dropout in the Netherlands?*, Den Haag: CPB 2008.

5.1.5 De kinderbijslag en de studiefinanciering

Na de invoering van de kwalificatieplicht werd op 2 februari 2012 in de Eerste Kamer een wetsvoorstel van het toenmalige kabinet aangenomen m.b.t. koppeling van de kwalificatieplicht aan de kinderbijslag. Het kabinet beargumenteert in het wetsvoorstel dat het positief effect zal hebben op het bestrijden van de voortijdige schooluitval zodat jongeren een startkwalificatie wel zullen behalen. Het instrument houdt in dat wanneer jongeren van zestien en of zeventien jaar zich niet aan de eisen van de leerplichtwet houden, er de mogelijkheid moet zijn om de kinderbijslag stop te zetten.⁴⁶

In art. 7 lid 2 Algemene Kinderbijslagwet staat dat ouders recht hebben op kinderbijslag voor zestien en zeventienjarige jongeren, indien jongeren op grond van art. 3 LPW onderwijs volgen, aan de eis van minimaal 213 uur les volgen op grond van art. 2 jo 4b Lpw. Een ander eis is dat jongeren aan moeten kunnen tonen dat zij voldoende inspanning hebben getoond voor het vinden van een baan, arbeidongeschikt zijn of een vrijstelling hebben op grond van de Lpw. Wanneer de leerplichtambtenaar constateert dat een jongere zich niet aan de eisen houdt die de leerplichtwet met zich meebrengt, zal de ambtenaar dit doorgeven aan de Sociale Verzekeringsbank, die de kinderbijslag betaald. Zij zullen de kinderbijslag stop zetten.

Jongeren op het mbo hebben vanaf hun achttiende recht op studiefinanciering mits zij een BOL opleiding volgen.⁴⁷ Zij krijgen van de overheid geld om hun levensonderhoud en opleiding te kunnen betalen. Wanneer zij ongeoorloofd verzuimen of de opleiding voortijdig verlaten, is de onderwijsinstelling op grond van art. 9.1. juncto 9.5 Wet Studiefinanciering 2000 verplicht deze informatie te verstrekken aan het Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

5.2 Overige methoden

Naast de wettelijke methoden zijn er ook vele niet wettelijke methoden, die ingezet zijn om het voortijdig schoolverlaten te reduceren. Hieronder zullen de instrumenten worden behandeld.

5.2.1 Kennisdelingsbijeenkomsten

Het ministerie van OCW organiseert regelmatig kennisdelingsbijeenkomsten voor ROC's om kennis en ideeën uit te wisselen. Verschillende onderwerpen worden besproken zoals over de integrale aanpak, monitoren van het aantal spijbelaars, samenwerking met verschillende organisaties, kwaliteitshandvesten en evaluaties. Het ROC West-Brabant heeft zelf ook regelmatig bijeenkomsten met de directeuren van instituten. In deze bijeenkomsten worden de voortgang van projecten, cijfers en problemen besproken. Uit deze gesprekken worden vervolgspraken gemaakt voor de volgende bijeenkomsten.⁴⁸

De projecten van ROC West-Brabant zijn onder te verdelen in vier thema's. Het eerste thema is voor de goede aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Onder dit thema zijn er verschillende projecten ingezet door zowel het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. In de praktijk blijkt dat de overgang van het voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs een moeilijke stap is en dat leerlingen vaak hier extra hulp nodig hebben.

⁴⁶ Kamerstukken I 2009/10, 31 890,C blz. 2 (MvA)

⁴⁷ BOL (beroepsopleidende leerweg) is een combinatie van leren en school en stage lopen in de praktijk.

⁴⁸ Interview Bert bos, bestuurslid ROC West Brabant, 22 maart 2012

Het begint al bij de oriëntatie op het toekomstige beroep. Voorlichtingen over en kennismaking met het beroep zijn van essentieel belang voor een goede keuze en succesvolle doorstart in het vervolgonderwijs. De samenwerking tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is dus van groot belang. Het tweede thema gaat over de verbetering van het verzuimbeleid. Een goed verzuimbeleid leidt direct tot het resultaat. Om verzuim te voorkomen kan de school sport- en cultuurprogramma's inzetten.

Het derde thema gaat over de opvangvoorzieningen voor leerlingen. De opvangvoorzieningen zijn nodig om leerlingen tijdelijk een perspectief te kunnen bieden. Afhankelijk van de uitvalreden bieden de opvangvoorzieningen algemene of specifieke trajecten aan die gericht zijn op een hernieuwde instroom in het onderwijs, of uitstroom naar een leerwerkbaan.

Het vierde thema gaat over de versterking van de in- en externe zorgstructuur. De aanval op de schooluitval maakt duidelijk dat succes alleen mogelijk is door een verdere professionalisering en uitbreiding van de aanwezige begeleidingsstructuur. Het opzetten van interne zorgteams en externe zorg advies teams heeft daarbij prioriteit, maar uiteindelijk begint de goede begeleiding in de klas.

Het Zoomvliet heeft van iedere thema projecten ingezet voor het reduceren van voortijdig schoolverlaten. Deze zullen in hoofdstuk acht verder toegelicht worden.

5.2.3 Inzet van EVC-trajecten voor schoolverlaters

Eerder Verworven Competenties (EVC)- traject is een manier om kennis en ervaring (dus competenties) via scholingstrajecten of werkervaring in beeld te brengen. Door middel van een EVC-traject is het mogelijk om de competenties te certificeren. Na afloop van het traject ontvangt de schooluitvaller een ervaringscertificaat. Dit is een soort diploma dat aantoont welke kennis, kunde en werkervaring iemand heeft.⁴⁹

Een speciaal convenant voor EVC is door het ministerie van OCW met werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijskoepels en het CWI in november 2006 getekend. Een diploma dat via EVC is behaald heeft overal in Nederland evenveel waarde. Er is een aparte Kenniscentrum EVC die data verzamelt over EVC. De overheid bekostigt organisaties die onderzoek voor het EVC-traject verrichten. Ook zijn er organisaties die niet door de overheid worden bekostigd. De organisaties als Ecabo en Kenniscentrum Handel worden wel door de overheid bekostigd.⁵⁰

⁴⁹www.kenniscentrumevc.nl 4 april 2012

⁵⁰www.rijksoverheid.nl > onderwerpen > beroepsonderwijs > vraag en antwoord 4 april 2012

Hoofdstuk 6 Het convenant Voortijdig Schoolverlaters

In dit hoofdstuk wordt het huidige en het nieuwe convenant VSV behandeld. Eerst wordt kort stil gestaan bij het ontstaan van het convenant VSV en vervolgens bij de ministeriële regelingen. De partijen aan het convenant VSV worden beschreven. Ook komt de RMC-regio uitgebreid aan bod. Voor de particuliere opleidingen geldt vanaf dit jaar een ministeriële regeling met betrekking tot de inzage van gegevens in de leerlingenadministratie. Aan het einde van dit hoofdstuk komt er een uitspraak over de subsidieregeling van de rechter aan bod.

6.1 De totstandkoming van het convenant VSV

In de Lissabon-doelstelling van de Europese Raad is bepaald, dat het aantal voortijdig schoolverlaters in de periode tussen 2000 en 2010 met de helft moet zijn teruggebracht.⁵¹ Het Nederlandse beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten is hierop gebaseerd. Het kabinet Balkenende IV heeft als een van zijn doelstellingen het reduceren van voortijdig schoolverlaters in het regeerakkoord opgenomen. Dat kabinet wilde het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters in tien jaar terugbrengen van 71.000 in 2002 tot 35.000 in 2012.⁵² Het beleid is gericht op het bestrijden van VSV door preventie in het onderwijs, het handhaven van de leerplicht en de aanpak van risicojongeren in grote steden. Er zijn verschillende maatregelen ingevoerd om dit doel te bereiken. In 2006 zijn voor het eerst met veertien van de 39 RMC regio's convenanten afgesloten. Het kabinet Rutte-Verhagen heeft als doel om het maximaal aantal nieuwe Voortijdige schoolverlaters terug te brengen tot 25.000 in 2016.⁵³ Aan het nieuwe convenantbeleid zijn twee soorten subsidieregelingen gebonden, dit maakt het convenantbeleid belangrijker. Ook zijn er regionale meld en coördinatiepunten geïntroduceerd.

6.1.1 De ministeriële regelingen

De regeling die gebonden is aan het huidige convenant VSV is al eerder naar voren gekomen. Het doel van deze regeling staat in art. 4: het verstrekken van subsidie en het geven van uitvoeringsvoorschriften voor de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, waaronder het vaststellen van de daarvoor beschikbare budgetten.

De regeling prestatiebox mbo en de regeling regionale programma zijn met ingang van 1 augustus 2012 van toepassing op het nieuwe convenant VSV 2012-2015. Het doel van de prestatiebox op grond van art. 2 Regeling prestatiebox mbo is het jaarlijks verstrekken van een aanvullende vergoeding op de bekostiging voor het realiseren van in deze regeling genoemde bijzondere beleidsdoelstelling. Het doel van de regeling regionale aanpak op grond van art. 4 van deze regeling is het verstrekken van subsidie voor het realiseren van een landelijke vermindering van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters, het verstrekken van aanvullende middelen voor het voortgezet onderwijs en het geven van uitvoeringsvoorschriften ter zake van de regionale meld- en coördinatiefunctie.

Vanaf dit jaar zijn de niet-bekostigde onderwijsinstellingen verplicht gegevens te registreren in het basisregister (BRON). Ook dienen zij verplicht verzuim en voortijdig schoolverlaten te melden via het digitaal verzuimloket. Deze regels staan in de regeling 'Aansluiting niet-bekostigd onderwijs op het basisregister (BRON) en Digitaal Verzuimloket.' *Het doel hiervan is het bestrijden van verzuim en uitval voor bijdragen*

⁵¹ Sociaal-Economische Raad, *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie advies*, Den Haag, 2009.

⁵² Het ministerie van OCW, *Nieuwe voortijdig Schoolverlaters Convenantjaar 2010-2011, voorlopige cijfers*, Den Haag, 2011.

⁵³ R.A. van Elk, H.D. Webbink en M. van der Steeg, *Did the 2006 covenant program reduce school dropout in the Netherlands?*, Den Haag: CPB 2008.

*aan een hogere kwaliteit van examens door het verschil tussen schoolexamens en centraal examen beter aan te kunnen pakken. Daarnaast dient het voor vermindering van administratieve lasten te zorgen.*⁵⁴

6.2 Betrokken partijen bij het convenant

Zowel de overheid, de gemeenten als onderwijsinstellingen hebben publiekrechtelijke taken. Het reduceren en handhaven van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten is een publiekrechtelijke taak die in samenwerking dient te gebeuren.

Het convenant VSV is door een aantal beleidsmedewerkers van het Ministerie van OCW opgesteld. Het convenant is vervolgens door het juridische team 'Toetspoul juridisch wetgeving' van het ministerie van OCW gecontroleerd. De artikelen in het convenant worden gecontroleerd op juistheid van formulering en tevens worden de artikelen gecontroleerd of zij niet in strijd zijn met andere wettelijke regels. De regelingen die verbonden zijn aan het convenant, zijn door minister van OCW gemaakt. De minister is bevoegd om wetten te maken: de ministeriële regeling. De formele wetgever kan de nadere regeling van bepaalde onderwerpen uit een wet in formele zin overlaten aan de minister. Het ministerie dient zorg te dragen voor de bovenregionale coördinatie. Deze brengt dan een ministeriële regeling tot stand.

De gemeente is m.b.t. het onderwijs belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van de leerplichtwet, schooluitval en bijzonder onderwijs.⁵⁵ Een veilige gemeente die de mogelijkheid biedt aan de jongere om te kunnen ontplooiën is zeker van belang. Daarnaast kan de gemeente gezien worden als de toezichthoudende en controlerende orgaan. De bevoegdheid tot het aangaan van het convenant VSV rust op grond van art. 160 Gemw bij het College van B&W. De burgemeester is belast met de ondertekening, maar kan de ondertekening opdragen aan een ander.

Voor een goede samenwerking tussen omliggende gemeenten is het belangrijk om gezamenlijke doelstellingen te ontwikkelen. Voor de samenwerking is op grond van art. 8.3.2. WEB een contactgemeente die voor de regionale coördinatie zorgt. Hier meer over in de volgende paragraaf.

Onderwijsinstellingen spelen een belangrijke rol bij de problematiek voortijdig schoolverlaten en zijn daarom partij aan het convenant. Zij zijn verplicht om onderwijs te bieden, tevens moeten zij jongeren op school zien te houden door het onderwijs voor jongeren aantrekkelijk te maken. De privésituatie van een jongere is een andere kwestie wat erg belangrijk is om een jongere op school te houden. De bevoegdheid tot het aangaan van het convenant VSV rust op grond van art. 9.1.4 WEB bij het College van Bestuur, maar kan de ondertekening opdragen aan een ander.

6.3 Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC-wetgeving)

Het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC) is belast met de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters, coördineert en draagt zorg voor mogelijkheden van doorverwijzing en herplaatsing in het onderwijs.⁵⁶ In art. 8.3.2. WEB staat dat de colleges van B&W in een regio uit hun midden een contactgemeente aanwijzen. Door de aanwijzing heeft deze contactgemeente coördinerende taken met het oog op het voorkomen en bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Het centrale doel van de RMC is het scheppen van voorwaarden voor jongeren tot drieëntwintig jaar om de voor hen hoogst haalbare en meest passende

⁵⁴ Kamerbrief, *Aansluiting niet-bekostigd onderwijs basisregister onderwijs en het Digitaal Verzuimloket*, nr. 345297.

⁵⁵ www.overheid.nl > zo werkt de overheid > wie vormen de overheid > de gemeente 10 april 2012

⁵⁶ www.rmnet.nl > RMC 28 maart 2012

onderwijs- en/of arbeidsmarktpositie te bereiken.⁵⁷ Nederland is in 39 regio's verdeeld. Het ROC West-Brabant is gebonden aan de contactgemeente regio 34. Regio 34 staat voor de regio van West-Brabant waar Breda de contactgemeente van is. Achttien gemeenten in West-Brabant, die gebonden zijn aan regio 34, werken samen om het schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten op effectievere en efficiëntere wijze aan te pakken. In deze regio is er structureel regionaal beleidsoverleg. Het overleg is vaak inhoudelijk, maar wel met een praktisch insteek. Per 1 augustus 2012 gaan de achttien gemeenten samenwerken voor een centrale administratie voor de leerplicht.⁵⁸ De voordelen van regionalisering van de systemen is dat gegevens in een gezamenlijk systeem komen te staan en dat er in één opslag de resultaten te zien zijn. Een ander voordeel is dat er een uniforme werkwijze komt voor de handhaving en begeleiding.⁵⁹ Naast de leerplicht is de RMC- wetgeving ook van toepassing op jongeren van achttien tot drieëntwintig jaar. In de WVO, de WEB en de Wet op de Expertise Centra zijn een aantal artikelen opgenomen die betrekking hebben op voortijdig schoolverlaten en de RMC. Dit is verder uitgewerkt in het 'Besluit regionale meld en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten'.

Ter tegemoetkoming in de kosten van uitvoering van de samenwerking en coördineerde taken kent het ministerie van OCW subsidie toe voor de activiteiten van de colleges van B&W in de regio aan de contactgemeente. De contactgemeente zorgt ervoor dat de onderwijsinstellingen van het college van B&W in de regio gebruik kunnen maken van de instrumenten die met behulp van deze subsidie zijn verkregen. In het Besluit regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten worden regels gegeven voor de berekening en betaling van de subsidie.⁶⁰

6.4 De inhoud van het convenant VSV

In dit rapport wordt het convenant 2008-2012 en het nieuwe convenant 2013-2015 in kaart gebracht. Het jaar 2012 wordt gezien als "overgangsjaar" waarvoor apart financiële middelen ter beschikking zijn.⁶¹ Dit laatste convenant gaat in vanaf het schooljaar 2012 tot en met 2015. De bijlagen aan dit laatste convenant worden pas vrijgegeven wanneer alle convenanten met onderwijsinstellingen zijn getekend. In dit rapport kan alleen worden ingezoomd op de bijlagen van het oude convenant.

Het convenant 2008-2011 bevat vier bijlagen. De eerste bijlage bevat 'de uitwerking te verminderen aantal voortijdig schoolverlaters behorende bij het convenant tussen de staatssecretaris van OCW, de contactgemeente van de RMC regio 34, de bevoegde gezagen inzake het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters in de schooljaren 2007/2008 t/m 2010/2011'. De tweede bijlage bevat de berekeningswijze van het aantal voortijdige schoolverlaters. De derde bijlage bevat de richtlijnen voor maatregelen die in ieder geval genomen moeten worden. De vierde bijlage bevat tevens het overzicht van de maatregelen inzake het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters, (maar specifiek) het doel van de maatregel, de activiteiten en de betrokken partijen.

Het convenant begint met de partijen die betrokken zijn bij het convenant. De eerste partij is de staatssecretaris van OCW handelende als bestuursorgaan en als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden. De volgende partij is de contactgemeente van de RMC- regio, in dit geval is dat RMC- regio 34, West-Brabant.

⁵⁷ www.rmnet.nl > voortijdig schoolverlaten 28 maart 2012

⁵⁸ Rapport RMC regio 34 Voortijdig schoolverlaten, analyseren voor de toekomst

⁵⁹ drimmelen.shared.1eeurope.nl/bis/documenten/08%20RV%20regionalisering%20leerplicht.pdf

⁶⁰ Artikel 8.3.2 lid 5 WEB

⁶¹ Afwerking subsidie Kalenderjaar 2012 (overgangsjaar)

De partijen die hierna volgen zijn de onderwijsinstellingen die gebonden zijn aan de contactgemeente, in het geval RMC-Regio 34 is dat de contactgemeente Breda.

Vervolgens overwegen de partijen dat Nederland in 2012 een reductie van 50% ten opzichte van 2002 zal plaats vinden. Het aantal voortijdige schoolverlaters wordt dan maximaal 35.000. In het schooljaar 2005/2006 bedroeg het aantal voortijdige schoolverlater 57.000 volgens de Tweede Kamer.⁶² Vanaf 2007 t/m 2012 dient er minimaal een reductie van 40% te zijn om de doelstelling van 35.000 te bereiken. Wat ook als doel gezien kan worden is de opbrengst van het convenant te verankeren in een landelijke, meerjarige aanpak tot en met het schooljaar 2010-2012 en daarbij de onderwijsinstellingen nauw te betrekken met het oog op preventie van voortijdig schoolverlaten.

De contactgemeente is op grond van de wettelijke voorschriften, de uitvoeringsregeling verantwoordelijk voor de inzet en afspraken met onderwijsinstellingen en andere organisaties. Onderwijsinstellingen zijn verplicht relevante informatie te verschaffen aan de contactgemeente. In het bestuursakkoord, 'Samen aan de slag 4 juni 2007', wordt de aanpak van voortijdig schoolverlaten opgenomen.

Hierop volgen de artikelen van het convenant. Het eerste artikel gaat over de begripsbepalingen van het convenant. Bij alle begrippen zijn ook de wettelijke grondslagen genoemd, zoals de contactgemeente in art. 8.3.2. lid 3 WEB, art.118h lid 3 WVO, art.162b WEC en de voortijdig schoolverlater in art. 8.3.1. WEB, art. 118g WVO en art. 162a WEC. In artikel twee van het convenant is het doel van het convenant opgenomen, 'het realiseren van een hoog mogelijke reductie van het aantal jongeren in de RMC-regio dat gedurende het schooljaar 2010-2012 als voortijdige schoolverlater wordt aangemerkt, ten opzichte van het schooljaar 2005-2006. Partijen beogen een reductie van 40%, overeenkomend met een gemiddelde jaarlijkse reductie van 10% de komende vier jaar.' De omvang van de reductie van het aantal voortijdige schoolverlaters in het schooljaar 2010-2011 wordt vastgesteld ten opzichte van het aantal Voortijdige schoolverlaters in het schooljaar 2005-2006.

Het derde artikel van het convenant betreft de toetreding van nieuwe partijen aan het convenant. Als andere onderwijsinstellingen, die nog niet gebonden zijn aan het convenant, willen deelnemen aan het convenant bestaat de mogelijkheid om eraan deel te nemen. De toetredende partij is wel verplicht alle verplichtingen die voortvloeien uit het convenant te aanvaarden.

Het vierde artikel gaat over de meting van de resultaten gedurende de schooljaren en de wijze waarop het aantal voortijdige schoolverlaters wordt berekend, staat in de tweede bijlage. In dat zelfde artikel worden ook data vastgesteld waar de voorlopige resultaten van de metingen worden medegedeeld aan de RMC- contactgemeente.

Het vijfde artikel gaat over het jaarlijkse overleg van de contactgemeente en de minister. Het zesde artikel betreft de maatregelen die genomen moet worden voor de reductie van het aantal Voortijdige schoolverlaters. Het artikel verwijst naar de bijlage waar de maatregelen in zijn opgenomen, maar de RMC- contactgemeente kunnen andere maatregelen vaststellen.

In artikel zeven van het convenant staat dat de RMC- contactgemeente minimaal één keer per jaar een beschrijving van de voortgang van de maatregelen over de afgelopen schooljaren dient te geven. Partijen geven op verzoek elkaar inzage in de voortgang van de maatregelen om gezamenlijk de effectiviteit en doelmatigheid van

⁶² Kamerstukken II 2006/07, 26 695,nr. 37.

de maatregelen te kunnen evalueren. In het achtste artikel zijn de financiële afspraken overeengekomen.

6.5 De uitvoeringsregeling

De uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten is gebaseerd op onder andere art. 8.1.8 lid 2 en 8.3.3 lid 2 WEB en andere wetten zoals de WVO en Wet op de Expertisecentra. In deze regeling worden de voorschriften van de twee subsidies beschreven. In de regeling zijn de voorschriften met betrekking tot de subsidies, berekeningswijze, verantwoording en de uitvoeringsvoorschriften voor de RMC-regio beschreven.

De eerste subsidie is prestatiegericht en dat betekent dat onderwijsinstellingen subsidie krijgen voor het aantal verminderde voortijdige schoolverlaters ten opzichte van de voorgaande jaren. Onderwijsinstellingen worden beloond wanneer zij de gestelde doelstelling behalen. De stijging of daling van het aantal leerlingen per schooljaar wordt uitgedrukt in percentages.⁶³ Het bedrag van de subsidie aan een onderwijsinstelling wordt voor een kalenderjaar berekend door het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters voor die onderwijsinstelling van het voorgaande schooljaar te verminderen met het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters en de uitkomst daarvan te vermenigvuldigen met € 2.000.⁶⁴ Voor de kalenderjaren vanaf 2010 tot en met 2013 heeft het ministerie van OCW het subsidiebedrag verhoogd naar €2.500. De subsidie wordt als een voorschot verleend. Indien de subsidie voor een kalenderjaar lager is dan het voor dat kalenderjaar verstrekte voorschot, wordt het verschil in mindering gebracht op het voorschot voor het daaropvolgende kalenderjaar. Voor 2011 en 2012 heeft het ministerie van OCW een percentage van 40% gesteld. Als de onderwijsinstellingen het percentage van 40% van 2012 niet halen, moeten zij het vier/vijfde deel van de subsidie terugbetalen.

De tweede subsidie betreft een regionale subsidie op grond van art. 17 van de regeling. In een RMC-regio werken de onderwijsinstellingen samen op basis van een samenwerkingsovereenkomst ten behoeve van het ontwikkelen en uitvoeren van het onderwijsprogramma voor de desbetreffende RMC-regio.⁶⁵ De contactschool zorgt voor de aanvraag en verdeling van de subsidie over de regio. De taken en bevoegdheden staan in art. 18 van de regeling. De contactschool voor de regio 34 is het ROC West-Brabant. Op aanvraag van de contactschool kan de regio subsidie krijgen ten behoeve van het uitvoeren van het onderwijsprogramma. Het onderwijsprogramma bevat maatregelen die de regio gezamenlijk zal uitvoeren. Bij de aanvraag voor subsidie kan de regio uit verschillende maatregelen kiezen. Voor 2012 maakt de regio een onderwijsprogramma met ten hoogste vier maatregelen. Voor de voorgaande jaren was er geen maximaal gesteld. Het bedrag voor de subsidieverstreking per RMC-regio wordt berekend op grond aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters per regio.⁶⁶ De aanvraag van de subsidie wordt middels een inzending van een volledig ingevulde formulier gedaan.⁶⁷ Daarnaast bevat de regeling een plusvoorziening, voorziening voor overbelaste jongeren. Deze voorziening is opgenomen in een aparte regeling, genaamd 'Tijdelijke subsidieregeling plusvoorzieningen overbelaste jongeren. In dit onderzoeksrapport wordt hier niet verder op ingegaan. Het ROC West-Brabant heeft vorig jaar in het kader van het "overgangsjaar" een verzoek ingediend voor subsidie

⁶³ Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, bijlage B

⁶⁴ Art.9 Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten

⁶⁵ Samenwerkingsovereenkomst kan gezien worden als een aanvullen op het convenant van de projectsubsidie .

⁶⁶ Art 20 uitvoeringsregeling

⁶⁷ Art.21 uitvoeringsregeling

(plusvoorzieningen). De contactschool heeft de subsidieaanvraag positief beoordeeld en een bedrag toegekend.⁶⁸

Vanaf art. 25 e.v. van de regeling gaat het over de uitvoeringsvoorschriften, bedragen en budgetten, gegevens betreffende de meldplicht aan gemeenten en de voorschriften voor het opstellen van een effectrapportage voor de minister van OCW. De artikelen bevatten bijlagen met exact benodigde gegevens voor de meldplicht en de voorschriften voor het opstellen van een effectrapportage.⁶⁹

6.5.1 Subdoelstellingen

Het ROC West-Brabant stelt voor de instituten ook een doelstelling om aan het einde van de convenantperiode de centrale doelstelling van het ROC te behalen. Zo heeft het ROC West-Brabant voor het Zoomvliet ook doelstellingen bepaald. In 2005/2006 had het Zoomvliet 242 voortijdige schoolverlaters. De reductiedoelstelling in 2007/2008 was in verhouding met het voorgaande jaar 15% en mocht het Zoomvliet maximaal 206 nieuwe voortijdige schoolverlater hebben. In 2008/2009 was de reductiedoelstelling 20% in verhouding met 2005/2006 en 194 nieuwe voortijdige schoolverlaters. In het schooljaar 2009/2010 was de reductiedoelstelling 30% in verhouding met de 2005/2006 en 169 nieuwe voortijdige schoolverlaters. Het Zoomvliet had eind 2010 124 nieuwe voortijdig schoolverlaters en dus de doelstelling gehaald.

6.6 Regeling prestatiebox mbo

De prestatiebox mbo is een regeling voor het nieuwe convenant. In art. 5 van de regeling wordt het doel weergegeven. Het doel van deze regeling is het verstrekken van een aanvullende vergoeding op de bekostiging van het voortijdig schoolverlaten met het doel het realiseren van een landelijke vermindering van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters tot maximaal 25.000 in het kalenderjaar 2016. De prestatiebox bevordert een efficiënte besteding van middelen doordat de individuele mbo- instellingen een bijdrage uit de prestatiebox ontvangt voor de geleverde prestatie. Bij de inzet van de aanvullende vergoeding heeft het bevoegd gezag bestedingsvrijheid. In art. 8 van de regeling staat dat de subsidie vooraf in de vorm van een voorschot aan het nieuwe schooljaar in oktober aan de onderwijsinstelling wordt verstrekt. Per kalenderjaar is er een budget gereserveerd die besteed zal worden aan de onderwijsinstellingen. Bij de berekening van dit bedrag wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de berekening op basis van art. 2.2.2. WEB. De subsidie bestaat uit een vast bedrag en een variabel bedrag dat per studiejaar en per categorie kan verschillen.⁷⁰ De berekening van de bedragen staan in art. 7 juncto 12 juncto 13 van de regeling. Art. 7 verwijst weer naar bijlage A die opgenomen is bij de regeling. Bijlage A geeft een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop per onderwijsinstelling de hoogte van de subsidie wordt berekend. In bijlage A wordt ook toegelicht wat er verstaan onder een voortijdige schoolverlater, namelijk een jongere die geen mbo-niveau twee, drie of vier HAVO of VWO diploma in bezit heeft. Jongere met een niveau één diploma en een betaalde baan worden niet gezien als een voortijdige schoolverlater. Leerlingen die een studievertraging oplopen zullen na 1 oktober van het nieuwe schooljaar ook aangemerkt worden als een nieuwe voortijdige schoolverlater. Dit betekent dat de leerlingen tot 1 oktober van het nieuwe schooljaar de tijd hebben om alsnog een diploma te behalen.

⁶⁸ Afwerking subsidie kalenderjaar 2012 (overgangsjaar)

⁶⁹ www.aanvalopschooluitval.nl > actueel > verlening uitvoeringsregeling

⁷⁰ 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), toelichting bij de regeling

6.7 Regeling regionale aanpak

Voor een effectieve aanpak van voortijdige schoolverlaten is goede samenwerking met instanties in de regio nodig.⁷¹ Daarom ligt het accent op preventie binnen het onderwijs en samenwerking in de keten op regionaal niveau en voortgezet met nieuwe presentatiegerichte convenanten voor de studie jaren 2012-2013 tot en met 2014-2015. In de vernieuwde aanpak is er één subsidiestroom voor de RMC-regio: de VSV-regiomiddelen. Dit is een bundeling van de huidige middelen voor “onderwijsprogramma’s”⁷² en de middelen voor “plusvoorzieningen”.⁷³ Dat verlaagt de administratieve lasten voor instellingen enorm. Eén aanvraag volstaat voor de komende drie jaar en dient door middel van een rapportage één keer te worden geëvalueerd. De subsidie gaat, net als nu, naar de contactschool. De instelling verantwoordt zich in het jaarverslag. In ieder regio zullen scholen en gemeenten gezamenlijk tot een subsidieaanvraag moeten komen.⁷⁴ Dat volgt uit het feit dat het formulier voor de subsidieaanvraag zowel door de contactschool als de betreffende RMC-contactgemeente dient te worden ondertekend. Voor de samenwerking van gemeenten en contactgemeente is er een samenwerkingsprogramma, maar voor de onderwijsinstellingen en de contactschool is er ook een samenwerkingsconvenant. Deze is geregeld in art. 17 juncto 18 van de regeling⁷⁵.

Op grond van art. 8.3.2. WEB juncto art. 28 van deze regeling zijn de gemeenteraden in een RMC regio verplicht om streefcijfers voor de in die regio te behalen resultaten weer te geven. B&W van de contactgemeente stellen mede namens de andere gemeenten in de regio jaarlijks een effectrapportage vast waarin zowel de streefcijfers als de bereikte resultaten zijn aangegeven en waarin afwijkingen worden toegelicht. De effectrapportage dient jaarlijks aan de Minister te worden verstrekt.

De regionale subsidie wordt op de volgende wijze aangevraagd:

Onderwijsinstellingen in de RMC- regio stellen gezamenlijk en in overeenstemming met de RMC- contactgemeente een programma op van maatregelen. De maatregelen in het onderwijsprogramma passen binnen een of meer van de onderwerpen die zijn opgenomen in de menulijst in bijlage C bij deze regeling en omvatten in ieder geval een maatregel die past binnen het onderwerp verzuim melden en aanpakken. De onderwijsinstellingen kunnen een maatregel kiezen die niet past binnen de onderwerpen uit de menulijst, maar ontwikkelen zelf maatregelen die wel passen binnen die onderwerpen. Het bevoegde gezag van de contactschool motiveert de keuze van de maatregelen in het onderwijsprogramma. Het onderwijsprogramma dient nadat is opgesteld voorgelegd worden aan de contactgemeente voor instemming van het onderwijsprogramma.

De aanvraag wordt gedaan op grond van art. 21 van de regeling door middel van een aanvraagformulier en de samenwerkingsovereenkomst.

De verantwoording van de subsidie wordt in de jaarrekening gedaan. De verklaring van de accountant bij de jaarverslaggeving bevat tevens een oordeel over de rechtmatige besteding van de subsidie.

⁷¹ Partners in de omgeving zoals; andere onderwijsinstellingen, RMC- contactgemeente, jeugdzorg, GGD en justitie etc.

⁷² zoals bedoeld in de Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en RMC en voortijdig schoolverlaten

⁷³ Een combinatieprogramma van zorg en hulpverlening, onderwijs en arbeid waarbij een duidelijke structuur voor en verbondenheid met de jongere voorop staan. In de huidige regeling is de plusvoorziening opgenomen in de ‘Tijdelijke subsidieregeling plusvoorzieningen overbelaste jongeren.’

⁷⁴ Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, toelichting bij de regeling

⁷⁵ Handreiking samenwerkingsovereenkomst van de bevoegde gezagen van onderwijsinstellingen en de contactgemeente van de RMC-regio inzake het terugdringen van het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters in de jaren 2012 tot en met 2015 ten behoeve van subsidie voor regionaal programma.

Voor het Zoomvliet weergeeft het ROC West-Brabant de streefcijfers in een rapportage. Het Zoomvliet dient slechts de cijfers en resultaten m.b.t. rapportages te verstrekken. Het betreft streefcijfers en uiteindelijke behaalde cijfers. De opbouw van de rapportages wordt door het ROC West-Brabant gedaan.

Onder een voortijdig schoolverlater in de regeling wordt verstaan een jongere die, jonger dan tweeëntwintig jaar, niet ingeschreven staat bij een onderwijsinstelling, jonger dan tweeëntwintig en niet in het bezit van VWO- HAVO- of MBO niveau twee, drie of vier.

6.8 wijzigingen in het nieuwe convenant

In het convenant en in de regelingen zijn er een aantal wijzigingen geweest. Hieronder zullen de belangrijkste wijzigingen worden besproken. Eerst komen de wijzigingen in het convenant en vervolgens de wijzigingen in de regelingen aan bod.

In het nieuwe convenant is er doelstelling van maximaal 25.000 nieuwe voortijdige schoolverlaters in 2016. Dit wordt gezien als een ambitieuze doelstelling voor partijen. In het nieuwe convenant

In het nieuwe convenant staat dat er een nieuwe meetsystematiek wordt toegepast om de doelstelling te behalen. In het huidige convenant staat, in de overweging, niets over een meetsystematiek. In het nieuwe convenant wordt gesproken over de twee ministeriële regelingen die tot stand zijn gekomen om aan de onderwijsinstellingen om de doelstelling te realiseren. Dit zorgt, gelet op de doelstelling, voor verduidelijking van de soorten subsidies die het ministerie van OCW verleend. In het oude convenant wordt niet gesproken over ministeriële regelingen waar subsidie aangeboden is. In het huidige convenant wordt er tevens gesproken over EVC- en leerwerktrajecten die gerealiseerd moeten worden, maar in het nieuwe convenant is dit achterwege gelaten. De belangrijkste stimulering van het convenant voor onderwijsinstellingen is de financiële aanspraken. In het nieuwe convenant worden de ministeriële regelingen exact benoemd, de namen van de regelingen komen in het huidige convenant niet voor.

De belangrijkste wijziging in het huidige convenant is dat het convenant met een jaar extra, tot het einde van schooljaar 2012, is verlengd. De regelingen zijn hierop aangepast. Een ander belangrijk verschil is dat niveau één leerlingen, in de regeling prestatiebox mbo, niet meer gezien zullen worden als voortijdige schoolverlaters wanneer zij geen niveau twee opleiding gaan volgen, mits zij een baan hebben gevonden. Echter, dit geldt niet voor de regeling regionale programma. In de prestatiebox mbo regeling worden leerlingen met een studievertraging tot 1 oktober van het nieuwe schooljaar niet gezien als een voortijdige schoolverlater. Dit is bij de huidige regeling niet van toepassing. De onderwijsprogramma's en plusvoorzieningen worden opgenomen in de regeling regionale aanpak.

6.9 jurisprudentie⁷⁶

Er is in de afgelopen jaren slechts één zaak voor de rechter gekomen m.b.t. het verstrekken van een subsidie. Hieronder wordt de casus van deze zaak samengevat.⁷⁷

Een onderwijsinstelling heeft het convenant VSV getekend en subsidie gekregen voor het jaar 2005-2006. De minister heeft het bedrag van de subsidie voor de stichting voor het verminderen van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in het

⁷⁶ BQ6788

⁷⁷ De uitspraak van de rechtbank Rotterdam 14 oktober 2010 is helaas niet te vinden op rechtspraak.nl

schooljaar 2007-2008 op nihil vastgesteld en het voorschot van € 4.000,00 met het voorschot voor de subsidie voor het schooljaar 2008-2009 verrekend. De reden hiervan was dat het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters voor dat schooljaar ten opzichte van het referentieschooljaar 2005-2006 niet was gedaald. De onderwijsinstelling heeft hier bezwaar tegen gemaakt. De minister heeft het bezwaar ongegrond verklaard, hierop heeft de onderwijsinstelling bij de rechtbank een beroep ingesteld. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en het besluit van de minister vernietigd. De minister is in hoger beroep gegaan bij de Raad van State. Hieronder volgt de overweging en uitspraak van de Raad van State.

In 2007 wordt er een nieuwe wettelijke berekeningsmethode toegepast aan de hand van de bijlage aan de Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, één die een vollediger beeld geeft van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters, maar er is een aantal minpunten. Nadeel is bijvoorbeeld, een leerling van het voortgezet onderwijs over gaat naar het speciaal onderwijs, wordt deze geteld als een nieuwe voortijdige schoolverlater. Dit geldt ook voor jongeren die overstappen van bekostigd naar niet bekostigd onderwijs. Door het toepassen van de nieuwe berekeningsmethode heeft de onderwijsinstelling haar doelstelling voor het jaar 2005-2006 niet bereikt.

Nu de minister in de regeling niet heeft voorzien in een mogelijkheid om dat nadeel te ondervangen en het terugdringen van de schooluitval derhalve niet wordt gestimuleerd, is sprake van willekeur, zodat de regeling op dit onderdeel in dit geval buiten toepassing moet worden gelaten, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft hierop geoordeeld dat de bij de regeling behorende berekeningswijze in strijd is met de doelstelling.

De minister vindt dat de rechtbank het voorgaande ten onrechte heeft overwogen. Indien leerlingen die naar het speciaal voortgezet onderwijs of het praktijkonderwijs zijn overgegaan bij het bepalen van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters toch buiten beschouwing zouden blijven, valt volgens de minister verder niet uit te sluiten dat het aantal in dit geval in het schooljaar 2007-2008 ten opzichte van het referentieschooljaar nog steeds niet is gedaald. Het is namelijk niet bekend hoeveel leerlingen in het referentieschooljaar naar het speciaal voortgezet onderwijs of het praktijkonderwijs zijn overgegaan. Het bestaan van die mogelijkheid leidt op zichzelf niet tot de conclusie dat de minister bij afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid, tot het vaststellen van die berekeningswijze, heeft kunnen komen. Daarbij wordt met name in aanmerking genomen dat deze berekeningswijze voor alle scholen gelijkelijk wordt toegepast, dat het aantal voortijdig schoolverlaters in het referentieschooljaar op dezelfde wijze is berekend als dat in de latere schooljaren en dat handelen conform dit systeem uit administratief oogpunt voordelen oplevert. Tegen het besluit van de minister ingestelde beroep door de onderwijsinstelling wordt alsnog ongegrond verklaard en het hoger beroep, die ingesteld is door de minister, is gegrond verklaard.

Hieruit kan opgemaakt worden dat de verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen en dat er voor één van de partijen nadelige gevolgen kan ontstaan. In de nieuwe convenantperiode is rekening gehouden met de situatie wat hierboven is beschreven. Wat ook eerder naar voren is gekomen, is er een speciale regeling ontwikkeld voor de inzage van leerlingenadministratie van niet-bekostigde instellingen.

Hoofdstuk 7 Handhaving

In dit hoofdstuk worden de handhavingregels m.b.t. het voortijdig schoolverlaten uiteengezet. De handhaving van het convenant speelt een belangrijke rol in dit rapport en zal daarom aan de orde komen. Eerst wordt de wettelijke handhavingregels behandeld vervolgens die van het convenant VSV.

7.1 Handhaven van de Lpw en WEB

Handhaven van de Lpw heeft een tweeledig doel. Ten eerste voorkomen dat leerlingen voortijdig het onderwijs verlaten of verzuimen. Ten tweede zorgen dat jongeren in ieder geval een startkwalificatie behalen.⁷⁸

Eerder naar voren is gekomen dat de leerplichtambtenaren toezichthouders zijn in de zin van art. 5:11 van de Awb. Zij handhaven de leerplichtwet en voorkomen dat er steeds meer jongeren zonder diploma de opleiding verlaten. Wanneer de onderwijsinstelling melding doet dat een leerling ongeoorloofd verzuimt, start de leerplichtambtenaar een onderzoek. Een jongere kan dan worden aangeschreven, uitgenodigd voor een gesprek of worden bezocht. De leerplichtambtenaar zal, indien nodig, hulp bieden bij het vinden van de juiste hulpverleninginstantie of vrijstelling geven. De leerplichtambtenaar kan ook strafmaatregelen nemen indien de leerling of ouders niet meewerken aan het proces om de leerling terug naar school te krijgen. Op grond van art. 26 Lpw zijn de gezaghebbende of verzorgende van de leerling verantwoordelijk voor de opgelegde verplichtingen uit de Lpw. Indien zij deze verplichtingen niet nakomen zullen zij worden gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie. Leerplichtige jongeren die de leeftijd van twaalf jaar hebben bereikt, die de verplichtingen niet nakomen, worden gestraft met een taakstraf of een geldboete van de tweede categorie.

Voor jongeren die kwalificatieplichtig zijn gelden dezelfde handhavinginstrumenten als voor de jongeren, tot achttien jaar, die volledig leerplichtig zijn op grond van de Lpw. De sancties op een overtreding van de kwalificatieplicht zijn hetzelfde als de sancties op basis van de leerplicht.⁷⁹ Voor leerlingen boven de achttien jaar wordt dat lastig. Zij kunnen slechts aangesproken worden door een RMC- functionaris om tenminste een kwalificatieplicht te behalen.

7.2 Handhaving door de gemeente

Het college van B&W heeft op grond van art. 8.3.2 WEB de taak om het voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Door middel van een contactgemeente, RMC- functie, met coördinerende taken worden middelen ingezet om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

In de RMC- wetgeving is op handhaving niets wettelijk vastgelegd. Ook is er geen aanvullende wetgeving op dit punt ontwikkeld. Dit betekent dat voor deze groep jongeren er wettelijk geen handhaving- en sanctioneringsmogelijkheden zijn. Deze jongeren kunnen alleen op basis van motivatie en bij het ontvangen van een uitkering hierop aangesproken worden.

Er is een overeenkomst tussen MBO-raad⁸⁰, Ministerie van OCW en Ingrado⁸¹ om verzuim van achttien jaar en ouder op dezelfde wijze aan te pakken als bij leerplichtigen. De wettelijke basis ontbreekt hier echter voor. Het uitvoeren van de overeenkomst is wel op deze manier lastig, omdat er juridisch bij bezwaar en beroep door jongeren/ouders geen houvast is. RMC kan alleen op basis van

⁷⁸ www.ingrado.nl >instrumenten >handhaven 10 april 2012

⁷⁹ www.ingrado.nl > leerplicht RMC in model > wettelijk kader 10 april 2012

⁸⁰ werkgeversorganisatie ROC

⁸¹ brancheorganisatie leerplicht/RMC

medewerking en motivatie van deze jongeren aan de slag gaan.

7.3 Handhaving door het verzuimloket en op basis van de bestuurlijke boete

Naast de functie van het vereenvoudigen van verzuimmelding, wordt het verzuimloket ook als een handhavend instrument gebruikt. Onderwijsinstellingen zijn immers op grond van art. 21a Lpw verplicht onverwijld verzuim te melden.

De bestuurlijke boete is een nieuwe sanctiemaatregel en kan worden opgelegd wanneer een onderwijsinstelling niet op tijd een ongeoorloofd afwezigheid meldt.⁸²

7.4 Handhaving op basis van het convenant VSV

In het convenant VSV staat niets uitdrukkelijk in over handhaving. Wel wordt er in het convenant gesproken over de meting van resultaten en geschillenbeslechting. De meting van resultaten kan gezien worden als een handhavingsinstrument voor de onderwijsinstellingen. Zij dienen aan de hand van projecten die ingezet worden, door middel van subsidies die zij krijgen, het voortijdig schoolverlaten te reduceren. Het aantal verminderde voortijdige schoolverlaters wordt beloond, maar de onderwijsinstellingen hebben wel een doelstelling waarnaar ze moeten streven.

Het Ministerie van OCW houdt periodiek controle over de verzuimregistratie en de registratie van VSV.⁸³ De zes accountants, van het ministerie van OCW, controleren en rapporteren de cijfers van het voortijdig schoolverlaten. De accountants controleren de gegevens op scholen en gemeenten. Zij werken door heel het land. Ook voeren zij gesprekken met DUO die gaan over het aantal inschrijvingen, uitschrijvingen en afvallers. Aan de hand van gegevens en observatie maken zij Rapportages⁸⁴. Het ministerie van OCW heeft een speciale website geïntroduceerd om onder andere transparantie te krijgen in de cijfers van voortijdige schoolverlaters. Zo kunnen zij de resultaten monitoren, continu bijhouden wat wél werkt en wat niet en bijsturen op resultaat. Tevens is er informatie over de aanpak en ontwikkelingen van voortijdig schoolverlaten, laatste nieuws en voorbeeldprojecten te vinden.

De gemeenteraden voeren met het ministerie van OCW jaarlijks voortgangsgesprekken. Zij leggen verantwoording af aan de hand van rapportages en cijfers. Zij worden aangesproken op hun resultaten. Daarnaast zijn de onderwijsinstellingen genoodzaakt om actief voortijdig schoolverlaten te verminderen aangezien alle cijfers en beoordelingen op het internet door het ministerie van OCW wordt geplaatst. Zo wordt er transparantie gecreëerd.

De projectleiders van het ROC West-Brabant houdt om de vier weken gesprekken met de directeurs van de instituten over de voortgang van het schoolverzuim en de projecten die worden ingezet voor VSV. Onderwerpen als projecten, voortgang van projecten, problemen die zijn ontstaan, het te behalen doelstelling besproken.

Voor het regionale projectsubsidie worden per RMC- regio streefcijfers vastgesteld. De gemeenteraden van een regio stellen streefcijfers vast en maken jaarlijks effectrapportages waarin de streefcijfers en de bereikte resultaten worden aangegeven en toegelicht. Als de uitkering niet besteed wordt voor het hierboven staande kan de minister de uitkering geheel of gedeeltelijk terugvorderen. Aan de hand van effectrapportages, die zijn opgesteld door de onderwijsinstellingen in de regio en gemeenten, worden de tussentijdse maatregelen, werkzaamheden en resultaten besproken.

⁸² www.onderwijsinspectie.nl >actueel >publicaties >overige details >Bestuurlijke boete achtergrondinformatie 6 april 2012

⁸³ Interview met mevrouw Arons beleidsmedewerker VSV van het ministerie van OCW

⁸⁴ Interview met mevrouw Arons beleidsmedewerker VSV van het ministerie van OCW

7.5 BRON

De gemeenten controleren ook aan de hand van onderwijsnummers van de leerlingen. T.b.v. de naleving van de leerplicht, voortijdig schoolverlaten en de Wet inburgering. Iedere leerling die bekostigd onderwijs volgt, heeft een individueel onderwijsnummer op grond van art. XIa juncto XII Wet Onderwijsnummer. De wet wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. DUO beheert het Basisregister Onderwijs (BRON) en zorgt voor de bekostiging van onderwijsinstellingen. De onderwijsinstellingen leveren het onderwijsnummer met de daaraan gekoppelde persoonsgegevens aan bij DUO. Daar worden de gegevens opgeslagen in het BRON.⁸⁵ De data van de BRON is betrouwbaar voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.⁸⁶ BRON wordt gebruikt om de regionale en landelijke voortgang in het bestrijden van de schooluitval vast te stellen.⁸⁷

Voorheen werden leerlingen die overstapten naar een particuliere opleiding gezien als een voortijdig schoolverlater. Zij verdwenen namelijk uit het systeem van bekostigde onderwijs. Met de inwerkingtreding van de regeling 'Aansluiting van het niet-bekostigd onderwijs op het BRON en het digitaal verzuimloket' wordt het mogelijk om deze leerlingen in hun onderwijscarrière te volgen. Niet-bekostigde onderwijsinstellingen worden verplicht gegevens te registreren in het BRON en verzuimmeldingen te doen via het Digitaal Verzuimloket. Dit heeft als doel het bestrijden van verzuim en uitval, het bijdragen aan een hogere kwaliteit van examens door het verschil tussen schoolexamens en centraal examen beter aan te kunnen pakken. De verzuimaanpak en bestrijding van voortijdig schooluitval wordt sneller, gericht, eenvoudiger. Vanaf het begin van schooljaar 2012-2013 moet elke niet-bekostigde onderwijsinstelling zijn aangesloten op het BRON.⁸⁸

⁸⁵ *bijlage a schema DUO*

⁸⁶ *Bijlage b schema leerplicht tot kwalificatieplicht*

⁸⁷ < www.schoolwerkt.nl/component/content/article/52-startkwalificatie-en-kwalificatieplicht.html >

⁸⁸ www.aanvalopschooluitval.nl >actueel >Aansluiting van het niet bekostigd onderwijs op het Bron en Digitaal Verzuimloket 29 april 2012

Hoofdstuk 8 Van rechten en plichten tot maatregelen van het convenant VSV

In dit hoofdstuk worden de rechten en plichten die voortvloeien uit het convenant VSV voor de onderwijsinstellingen behandeld. Voor de rechten en plichten zal er gekeken worden naar het nieuwe convenant VSV die in 2013 inwerking zal treden. Vervolgens wordt er ingezoomd op de maatregelen die door het Zoomvliet worden ingezet (op grond van het oude convenant VSV).

8.1 Rechten en plichten uit het convenant VSV

Zowel het convenant VSV als de ministeriële regelingen brengen verschillende rechten en plichten voor de partijen mee. In dit rapport worden alleen over de rechten en plichten van het Zoomvliet gesproken.

De belangrijkste rechten die voortvloeien uit het convenant voor het Zoomvliet zijn, de middelen die beschikbaar worden gesteld om de doelstelling te behalen. Dit recht staat ten eerste tegenover de plicht van het ministerie van OCW die de middelen beschikbaar moet stellen. Een ander belangrijk recht van het Zoomvliet is het inzien van cijfers van de voorlopige resultaten en de cijfers van de andere instituten die verbonden zijn aan het ROC West-Brabant.

De plichten voor het Zoomvliet die uit het convenant VSV voortvloeien zijn de volgende:

- Het behalen van de doelstelling na het tekenen van het convenant VSV;
- Inzicht geven in cijfers van het aantal voortijdig schoolverlaters:
Na het tekenen van het convenant zijn de onderwijsinstellingen verplicht om inzicht te geven in cijfers van het aantal voortijdige schoolverlaters. Aan de hand van deze cijfers worden er voorlopige resultaten gemaakt. De gegevens worden ontleend aan het basisregister.
- Verplichting om de regionale problematiek in kaart te brengen;
De onderwijsinstellingen moeten in samenwerking met de RMC een regionaal programma voortijdig schoolverlaten maken met de maatregelen, na een analyse door de RMC, gericht op het verminderen van het voortijdig schoolverlaten en het bevorderen van de samenwerking tussen partijen in die RMC- regio.

8.2 Geschillenbeslechting

Geschillenbeslechting is een onderdeel van het convenant VSV. Indien één van de partijen, die deel uit maken van het convenant van mening is dat er een geschil bestaat over de uitvoering van het convenant VSV, moet deze partij dit schriftelijk mededelen aan de andere betrokkene. In de mededeling moet de partij aangeven wat het geschil precies is. Alle partijen die aan het convenant zijn gebonden kunnen na ontvangen van de mededeling over het geschil binnen tien dagen ieder een zienswijze indienen. De zienswijze kan ook een voorstel voor een oplossing bevatten. De partijen proberen het geschil eerst onderling op te lossen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De kosten met betrekking tot het kenbaar maken van het geschil aan de partijen en de kosten die samenhangen met het kenbaar maken van de zienswijze en of oplossing is voor ieder individueel. De kosten van een onafhankelijke voorzitter worden verdeeld onder de partijen. Als het voorgaande niet tot een oplossing leidt wordt het geschil beslecht door de bevoegde burgerlijke rechter, namelijk de bevoegde burgerlijke rechter is de rechtbank in Den Haag.

8.3 Preventieve en repressieve maatregelen van het Zoomvliet

Het Zoomvliet heeft heel wat acties ondernomen om voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Het betreft maatregelen die geen juridische status hebben. Deze zijn te verdelen in directe en indirecte acties. De indirecte acties beginnen bij de voorlichting van beroepskeuzes. Dit zijn projecten die ingezet worden rondom keuzeprocessen of bij het organiseren van meeloopdagen in bedrijven. De intakegesprekken met aanstaande studenten zijn aangescherpt. De focus van het management van het Zoomvliet ligt na het tekenen van het convenant meer op de uitvalproblematiek. Daardoor is een nieuw beleid gericht op⁸⁹:

- Betere sturing op administratieve processen; dit betekent de registratie van verzuim en afspraken met leerlingen.
- Het frequent voeren van voortgangsgesprekken; mentoren dienen vaker een voortgangsgesprek met de leerlingen te voeren.
- Het voeren van exitgesprekken met leerlingen, als laatste middel voor eventuele overplaatsing naar een andere opleiding; de decaan is degene die een (eind)gesprek voert met de leerling die wil stoppen. De decaan van het Zoomvliet is een deskundige op het gebied van het voeren van gesprekken en kan de leerling goed vertellen welke stappen hij/zij kan zetten om alsnog een diploma te behalen.
- Professionalisering van zorgcoördinatoren; externe deskundige op het gebied van hulpverlening inzetten waar nodig is. Docenten of de decaan kan niet altijd voor goede oplossingen zorgen, maar een externe deskundige kan beter hulp bieden.
- Verbetering van de samenwerking tussen de zorgcoördinator en leerplicht en/of schoolmaatschappelijk werk.
- Het eerder inschakelen van externe hulpinstanties;
- Het meer gebruik maken van voorzieningen als Matchpoint.⁹⁰
- Extra inzet van BPV- begeleiding; stagiaires beter begeleiden door vaker contacten te leggen met de leerling.
- Het creëren van opvangmogelijkheden voor heroriëntatie binnen de eigen school of het eigen domein, het succes van de kansklas doorzetten.

Het ROC West-Brabant heeft zelf ook regelmatig bijeenkomsten met de directeurs van instituten. In deze bijeenkomsten worden de voortgang van projecten, cijfers, en problemen besproken. Uit deze gesprekken worden vervolgafspraken gemaakt voor de volgende bijeenkomsten.⁹¹

Het ROC West-Brabant biedt de instituten verschillende maatregelen.⁹² De projecten van ROC WB zijn onder te verdelen in verschillende thema's. Het eerste thema is voor de goede aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Voorlichtingen over en kennismaking met het beroep zijn van essentieel belang voor een goede keuze en succesvolle doorstart in het vervolgonderwijs. Het Zoomvliet verzorgt een aantal keer in het schooljaar opendagen waar toekomstige leerlingen kennis kunnen maken met het Zoomvliet. Docenten geven voorlichting, onder andere, over de opleiding en overige zaken. Een goed voorbeeld van een ander instituut van het ROC West-Brabant is de docenten stage laten lopen op het VMBO. Volgens de Rooie Pannen is dit een effectief project voor een betere aansluiting tussen het vmbo en het mbo.⁹³

Het tweede thema gaat over de verbetering van het verzuimbeleid. Een goed verzuimbeleid leidt direct tot het resultaat. Het Zoomvliet houdt ouders schriftelijk op

⁸⁹ T. Voohgden, VSV Plan van aanpak, Roosendaal 2011.

⁹⁰ Matchpoint is een voorziening van het ROC West-Brabant. Matchpoint verzorgt een oriëntatieprogramma dat gericht is op het maken van een keuze voor een nieuwe opleiding.

⁹¹ Interview met B. Bos bestuurslid op 22 maart 2012

⁹² Binden en bouwen

⁹³ H. Pranger, *Binden en bouwen; de West-Brabantse aanpak van schooluitval in de praktijk*, 2012 p. 17.

de hoogte wanneer er sprake is van langdurig ongeoorloofd verzuim. Een goed voorbeeld van het ROC West-Brabant is het Verzuim-Alert. Ouders worden sneller op de hoogte gebracht van het verzuim van de leerling door middel van een sms. De sms'jes tonen de ouders namelijk dat de school continue alert is op het voorkomen van verzuim en dat leidt automatisch tot meer betrokkenheid. Hierdoor ontstaat een wisselwerking die voorkomt dat verzuim structureel wordt en dat een deelnemer uiteindelijk helemaal niet meer naar school gaat.⁹⁴ Het derde thema gaat over de opvangvoorzieningen voor leerlingen. Het Zoomvliet heeft een kansklas voor leerlingen. De kansklas houdt in dat leerlingen een verkeerde opleidingskeuze hebben gemaakt en dreigen uit te vallen. Voor deze leerlingen is er een klas gecreëerd waar ze alsnog de juiste de richting kunnen kiezen. Door middel van stages en reguliere lessen maken zij een keuze voor het tweede jaar.⁹⁵ Het vierde thema gaat over de versterking van de in- en externe zorgstructuur. Het opzetten van interne zorgteams en externe zorg adviesteam heeft daarbij prioriteit.⁹⁶ Het Zoomvliet maakt regelmatig gebruik van externe hulpverleners, zoals de maatschappelijke werkster die wekelijks langskomt voor gesprekken met leerlingen.

⁹⁴ Binnen en bouwen blz. 37

⁹⁵ H. Pranger, *Binden en bouwen; de West-Brabantse aanpak van schooluitval in de praktijk*, 2012 p. 45.

⁹⁶ H. Pranger, *Binden en bouwen; de West-Brabantse aanpak van schooluitval in de praktijk*, 2012 p. 51.

Hoofdstuk 9 Juridische gevolgen

Wanneer partijen zich niet houden aan de afspraken van het convenant VSV zijn er verschillende consequenties. In dit hoofdstuk komen de consequenties voor onderwijsinstellingen en met name die voor het Zoomvliet aan bod.

9.1 Consequenties van de huidige regeling

Indien, op grond van art. 10 Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, subsidie voor een kalenderjaar lager is dan het voor dat kalenderjaar verstrekte voorschot, wordt het verschil in mindering gebracht op het voorschot voor het daaropvolgende kalenderjaar. De subsidie wordt dus verleend als voorschot, maar voor het schooljaar 2012/2013 is er een bijzondere bepaling opgenomen in het Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. In dit artikel staat dat wanneer de subsidie voor het kalenderjaar 2012 en 2013 hoger is dan het voor dat kalenderjaar verstrekte voorschot wordt de subsidie vastgesteld op dat hogere bedrag, voor zover daarvoor voldoende middelen van het ministerie van OCW ter beschikking staan. Is de subsidie lager dan het voorschot dan wordt door het ministerie het verschil teruggevorderd. Dit is anders dan de normale bepaling in art. 10 regeling. Daar is bepaald dat de vermindering verrekend wordt met het volgend convenantjaar.

9.2 Consequenties van de toekomstige regelingen

In art. 14 van de regeling prestatiebox mbo regeling is opgenomen dat een onderwijsinstelling niet in aanmerking komt voor subsidie, indien het vastgestelde percentage voor een kalenderjaar gelijk is aan of lager is dan de procentuele norm. Op grond van art. 12 van de regeling regionale aanpak kan de niet-bestede middelen of overschotten na afloop van de looptijd van de subsidie worden teruggevorderd.

9.3 Consequenties voor het RMC-contactgemeente

De RMC-contactgemeente is verantwoordelijk voor de verdeling van de subsidie en voor het opstellen van het regioplan. Zij moeten onder andere effectrapportages, met streefcijfers, opstellen en dienen de projectsubsidie aanvraag te beoordelen. Indien de contactgemeente de wettelijke verplichtingen op grond van art. 8.3.2. WEB niet nakomt kan de minister de subsidie geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten. Eerst voert de minister overleg met het college van B&W van de contactgemeente. De uitkering kan wederom toegekend worden indien de reden voor inhouding of opschorting is vervallen.

9.4 Consequenties voor het ROC West-Brabant

Het ROC West-Brabant heeft één convenant getekend, alle instituten zijn inbegrepen. Er wordt een centrale doelstelling vastgesteld en doelstellingen per instituut. Wanneer een van de instituten of meerdere de doelstelling die voor die onderwijsinstelling is berekend niet behaald heeft dit consequenties voor de overige instituten. Als instituten merken dat de andere niet de verwachte inzet en resultaat boeken kunnen zij aan de hand van geschillenbeslechting dit kenbaar maken aan alle instituten van de ROC. Als instituten onderling het probleem niet opgelost kunnen oplossen, zal de burgerlijke rechter in beeld komen. Dit kan ook gezien worden als een handhavend instrument, want de overige instituten zijn bekend met de voortgang van de projecten die ingezet worden en de stand van zaken met betrekking tot het reduceren van het aantal voortijdige schoolverlaters.

9.5 Consequenties voor het Zoomvliet

Met de ondertekening van het convenant heeft het Zoomvliet een inspanningsverplichting om in samenwerking met het ROC West-Brabant, (RMC) gemeenten, andere onderwijsinstellingen en het ministerie van OCW het voortijdig schoolverlaten te verminderen.

De subsidieregelingen zijn erg van belang voor het Zoomvliet. Wanneer de doelstelling voor een bepaald convenantjaar niet behaald wordt, zal dit invloed hebben op het volgend convenantjaar. Dit heeft ook consequenties voor de gehele ROC West-Brabant, inclusief overige instituten. ROC West-Brabant zal in zo een situatie de consequenties voor het volgend convenantjaar doorvoeren naar het Zoomvliet. Zij zullen dan minder subsidie ontvangen, maar moeten de doelstelling met minder middelen halen.

Door transparantie te creëren van het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters cijfers kunnen er consequenties voor onderwijsinstellingen optreden. Wanneer uit cijfers blijkt dat een onderwijsinstelling ver boven te behalen maximaal cijfers is, kan deze onderwijsinstelling aangesproken worden door de overheid, de gemeenten en andere belanghebbende. Leerlingen en ouders kunnen tevens de resultaten zien.

Het Zoomvliet college heeft zich de afgelopen jaren aardig gehouden aan het maximum aantal voortijdige schoolverlaters per jaar. In het volgend hoofdstuk wordt aan de hand van cijfers een duidelijk overzicht gegeven.

Hoofdstuk 10 Vergelijking tussen het Zoomvliet en het Da Vinci

In dit hoofdstuk worden de maatregelen van het Zoomvliet met het Da Vinci, soortgelijke mbo-instelling, vergeleken. Door middel van een vergelijking kan kennis worden uitgewisseld. Ook wordt er in dit hoofdstuk met cijfers een vergelijking gemaakt.

10.1 Het Da Vinci college⁹⁷

Het ROC Da Vinci college(hierna het Da Vinci) is een regionaal opleidingscentrum voor Zuid-Holland Zuid met achttien locaties. Het Da Vinci heeft beroepsopleidingen op mbo, hbo niveau en biedt cursussen. Zoals het ROC West-Brabant heeft het Da Vinci een College van Bestuur, de eindverantwoordelijke en het bevoegde gezag. De domeinleiding en directeurs van opleidingen leggen verantwoording af aan het College van Bestuur. Het centraal bureau van het Da Vinci is verantwoordelijk voor de verschillende protocollen en regels, onder andere verzuimreglement en het bestuurssecretariaat past de regels/protocollen aan waar het nodig is. Deze regels/protocollen worden in principe voor het gehele Da Vinci gemaakt, maar afhankelijk van de aard en omvang van een vestiging kunnen deze verder worden ingevuld. De centrale reglementen/protocollen staan boven de locatieregels.

Het Da Vinci heeft het convenant VSV voor het eerst in 2008 getekend met het ministerie van OCW en de contactgemeente regio 30. Het ROC West-Brabant heeft het convenant in 2008 getekend. Het nieuwe convenant VSV heeft het College van Bestuur van het Da Vinci getekend. Het ROC West-Brabant heeft in maart 2012 het nieuwe Convenant getekend. Zowel het ROC West-Brabant als het Da Vinci hebben ieder één convenant voor de verbonden instituten getekend.

Volgens het Da Vinci is het convenant VSV effectief, mits er sprake is van een regionale invalshoek, want niet in het gehele land zijn de omstandigheden gelijk. Het Da Vinci is gevestigd in Dordrecht dicht tegen de G4 regio⁹⁸ aan. Dit betekent volgens het Da Vinci dat zij ook te maken hebben met de problematiek wat zich in de G4-regio afspeelt. De problematiek in het noorden of zuiden van het land is anders en heeft andere uitgangspunten. Het is lastig om één doelstelling voor het gehele land vast te stellen, wanneer het problematiek over het gehele land divers is.

Het ROC West-Brabant vindt het convenant een goed instrument om het voortijdig schoolverlaten te reduceren, want het past in het beleid van het ROC West-Brabant.⁹⁹ Het ROC West-Brabant was al bewust van het probleem, maar met de hulp van het convenant, met name de subsidieregelingen, zijn zij er extra aandacht aan gaan besteden.

10.2 Redenen van schooluitval

De meest voorkomende redenen voor voortijdig schoolverlaten bij het Da Vinci is dat 31% van de schoolverlaters niet gemotiveerd is, 25% van de schoolverlaters gaat werken en 12% van de schoolverlaters betreft het jongeren met persoonlijke omstandigheden.¹⁰⁰

De meest voorkomende reden voor voortijdig schoolverlaten bij het Zoomvliet is dat leerlingen gaan werken is 31%. Leerlingen willen zo snel mogelijk geld verdienen. Bij een uitval van 12% is de reden van uitval onbekend.¹⁰¹

⁹⁷ www.davinci.nl >het da vinci college 4 april 2012

⁹⁸ G4-regio= de vier grootste gemeenten van Nederland; Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht

⁹⁹ Interview B. Bos, bestuurslid ROC West Brabant 22 maart 2012

¹⁰⁰ H.J. van Gorkom, Da Vinci college te Dordrecht, vragenlijst VSV, 7 mei 2012

¹⁰¹ T. Voohgden, VSV Plan van aanpak, Roosendaal 2011.

10.3 Vergelijking van de onderwijsinstellingen en de RMC-regio's¹⁰²

Hieronder is in twee tabellen een vergelijking gemaakt. Er is gekozen voor een vergelijking van de ROC West-Brabant en het Da Vinci.

Vergelijking instellingen

	Aanval VSV 2005-2006	Aantal VSV 2010-2011
Landelijk	Aantal deelnemers 36.274 VSV 9,3%	Aantal deelnemers 28.566 7,2%
Stichting ROC West-Brabant	Aantal deelnemers 1.447 VSV 12,1%	Aantal deelnemers 999 VSV 8,5%
Het Da Vinci College	Aantal deelnemers 721 VSV 11%	Aantal deelnemers 573 VSV 8,6%

¹⁰³

Vergelijking van RMC-Regio

	Doelstelling van 30% t.o.v. 2005-2006
RMC 34	27%
ROC West- Brabant	31%
RMC 30	29%
Da Vinci	20,5%

¹⁰⁴

10.4 De verschillende projecten en maatregelen

De maatregelen die het Da Vinci inzet om het verzuim en het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan zijn verschillend. Een van de maatregelen die zij inzetten is de intensieve begeleiding voor de leerlingen door het inzetten van trajectbegeleiders, extra begeleiding voor zorgleerlingen door zorgcoördinatoren. Extra ondersteuning voor de leerlingen door bijvoorbeeld taalklassen en remedial teaching. Het Da Vinci verleent ook ondersteuning door een decanaat en door maatschappelijk werk. Het Da Vinci voorziet leerlingen van plusvoorzieningen, heeft verzuimcoördinatoren die het verzuimbeleid actief monitoren. Het Da Vinci heeft opvanggroepen voor leerlingen die een verkeerde keuze hebben gemaakt of niet door kunnen stromen. Zorgleerlingen ook in de praktijk begeleiden en ook leerlingen begeleiden door hbo-studenten. Het Da Vinci heeft ook specifieke trainingen, zoals faalangsttraining. Tot slot samenwerken met andere scholen, ketenpartners en gemeenten.¹⁰⁵

Eerder naar voren is gekomen dat het Zoomvliet verschillende projecten inzet om het schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten te bestrijden. De belangrijkste is de kansklas voor leerlingen.

De projecten van het Da Vinci worden voor het gehele Da Vinci ingezet. De projecten van het Zoomvliet gelden voor één instituut.

De medewerkers die ingezet zijn op dit onderwerp komen regelmatig bij een om te overleggen. Momenteel worden in overleggen gesproken over projecten die ingezet zullen worden voor het nieuwe convenanten thema.

¹⁰² www.aanvalopschooluitval.nl >cijfers >vsv-verkenner 19 februari en 21 mei 2012

¹⁰³ www.aanvalopschooluitval.nl > vsv-verkenner 21 mei 2012

¹⁰⁴ www.aanvalopschooluitval.nl >cijfers >vsv-verkenner 19 februari en 21 mei 2012

¹⁰⁵ H.J. van Gorkom, Da Vinci college te Dordrecht, vragenlijst VSV, 7 mei 2012

Het Da Vinci heeft zeer intensief contact met andere onderwijsinstellingen. Het convenant, het regionaal programma en de plusvoorzieningen, heeft hiervoor gezorgd.

Voor de nieuwe doelstelling geeft het ministerie van OCW nieuwe aanwijzingen. De aanwijzingen betreffen preventieve en gerichte maatregelen. Het ministerie van OCW vindt dat er bij de bron aangepakt moet worden. Het Zoomvliet voert op het moment een soortgelijke aanpak voor de bestrijding.¹⁰⁶

¹⁰⁶T. Voohgden, VSV Plan van aanpak, Roosendaal 2011.

Hoofdstuk 11 Conclusie

Aan de hand van een conclusie zal antwoord gegeven worden op de centrale vraag. Tevens zullen er aanbevelingen gedaan worden aan het Zoomvliet College. De centrale vraag luidt als volgt: ***"Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan het convenant VSV door het Zoomvliet College en wat zijn de consequenties van het convenant?"***

De rol van ROC West-Brabant

Ter verduidelijking van het antwoord op de centrale vraag wordt hier nog even kort stilgestaan bij de rechtsverhouding tussen het ROC West-Brabant en het Zoomvliet. Het ROC West-Brabant is een stichting die op afstand zelfstandige overheidstaken uitvoert. Het ROC West-Brabant is de moederstichting met verschillende organisatorische eenheden, instituten. Het Zoomvliet is één van de instituten en kan gezien worden als een nevenvestiging van het ROC West-Brabant. De instituten zijn geen rechtspersonen. Het reduceren en handhaven van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten is een publiekrechtelijke taak die in samenwerking met de overheid, de gemeenten en onderwijsinstellingen wordt uitgevoerd. Het convenant VSV wordt derhalve door het ROC West-Brabant voor alle instituten getekend. Alles wat betrekking heeft op het onderwerp voortijdig schoolverlaten, met name het convenant en subsidieregelingen, gaan via het ROC West-Brabant. De contactverhouding met het ROC West-Brabant verloopt door het intensieve contact prima. Tijdens het onderzoek zijn er geen problemen tussen het ROC West-Brabant en het Zoomvliet geconstateerd.

Het juridisch kader: van leerplicht tot kwalificatieplicht

Op grond van art. 3 Lpw blijkt dat een kind vanaf de eerste schooldag van de maand waarin de leeftijd van vijf jaar wordt bereikt leerplichtig is tot aan het einde van twaalf volledige schooljaren of aan het einde van het schooljaar waarin een jongere zestien jaar is geworden. Wanneer een jongere niet meer leerplichtig is, maar nog geen VWO-, HAVO of minimaal MBO niveau 2 diploma heeft, is de jongere van zestien tot en met achttien jaar kwalificatieplichtig. Dit is geregeld in art. 1 lid b sub 1 onder f juncto 4b Lpw. Er is sprake van ongeoorloofd schoolverzuim wanneer een leerplichtige leerling zonder geldige reden zich niet op school vertoont. De criteria voor het maximaal verzuim staat in art. 21 Lpw voor leerplichtige en in art. 8.1.8a. WEB voor niet-leerplichtige.

Op het Zoomvliet zitten leerlingen die zowel leerplichtig als kwalificatieplichtig zijn. Het Zoomvliet dient de beide regelgevingen in acht te nemen. Uit het onderzoek blijkt ook dat het Zoomvliet beide regelgevingen naar behoren uitvoert. Dit blijkt onder andere uit de registraties van leerlingen die worden in- en uitgeschreven of verwijderd worden. Ook blijkt dat de verzuimadministratie van leerlingen is een belangrijk proces is bij het creëren van een overzichtelijk registratiesysteem.

Voor frequentie van verzuim onder leerlingen is op grond van art. 25 lid 3 Lpw juncto art. 2 en 7 Leerplichtregeling 1995 verplicht verzuim te registreren in de schooladministratie en jaarlijks verslag te doen aan de minister. Daarnaast is de leerplichtambtenaar op grond van art. 18 juncto 27 Lpw bevoegd de verzuimregistratie van de school te controleren. De onderwijsinstellingen in heel Nederland zijn verplicht het verzuim en schooluitval via één centraal systeem te melden.

Het Zoomvliet werkt met een systeem, genaamd PARS, dat speciaal is ontwikkeld voor de registratie van verzuim en voortijdige schoolverlaters. Het systeem is gekoppeld aan het digitaal verzuimloket. PARS wordt bij aanvang van het schooljaar gevuld met gegevens uit de deelnemersadministratie en wordt voortdurend gesynchroniseerd gedurende het schooljaar. Het wordt dus up-to-date gehouden en alle leerlingen komen in het systeem voor. Alle docenten dienen vooraf aan de les

alle leerlingen in het systeem te registreren voordat zij met de les beginnen. Uit eigen observatie blijkt dat de leraren zich houden aan deze verplichting. Indien dit niet wordt gedaan kunnen zij worden aangesproken door de verzuimcoördinator. De handhaving van de registratie ligt dus bij de verzuimcoördinator. De verzuimcoördinator van het Zoomvliet bepaalt of er sprake is van ongeoorloofd verzuim. De coördinator stuurt uit PARS een brief aan de ouders of verzorgers met daarin de constatering van ongeoorloofd verzuim en de kans om binnen drie dagen te reageren. Zonder tegenbericht of met onvoldoende tegenbericht kan er via PARS een melding gedaan worden bij het digitaal verzuimloket. Ouders van achttien plus leerlingen worden ook schriftelijk op de hoogte gebracht. Het Zoomvliet voldoet aan de registratieplicht van verzuim en voortijdig schoolverlater. Tevens voldoet zij aan de zorgplicht om niet alleen de wettelijke verplichtingen op te volgen, maar ook de verplichtingen wat maatschappelijk is verantwoord.

Het instrument: het convenant VSV

Een van de belangrijkste instrumenten die de overheid heeft ingezet voor het reduceren van voortijdig schooluitval, is het convenant VSV. Het eerste convenant heeft het ROC West-Brabant in 2008 getekend. Het ROC West-Brabant heeft het nieuwe convenant samen in maart 2012 met de minister van OCW en de RMC-contactgemeente getekend. Dit laat zien dat het ROC West-Brabant, inclusief de instituten, profijt aan het convenant en de subsidieregelingen heeft gehad. Daarnaast blijkt uit de cijfers dat het ROC West-Brabant landelijk goed scoort en enigszins een voorbeeld voor de andere RMC-regio's vormt.

De huidige ministeriële regeling, die verbonden is aan het convenant VSV 2008-2001 omvat de subsidies. Bij het nieuwe convenant is dit gesplitst in twee regelingen voor het mbo. De splitsing kan gezien worden voor een gedetailleerde invulling. Het is verstandig geweest van het ministerie van OCW om de subsidies te splitsen aangezien er een ambitieuze doelstelling is vastgesteld voor 2016.

Voortijdig schoolverlater

Het is belangrijk om te weten dat een schoolverlater op grond van art. 8.3.1 WEB juncto regeling prestatiebox mbo art. 7 juncto bijlage A van de regeling, een jongere is die geen mbo-niveau 1, 2, 3 of 4, HAVO of VWO diploma in bezit heeft. Op grond van art.1 convenant juncto art. 2 regeling regionale aanpak is een voortijdige schoolverlater een jongere die niet ingeschreven is bij een onderwijsinstelling, jonger dan tweeëntwintig en niet in het bezit van VWO- HAVO- of MBO niveau twee, drie of vier. Dit laatste sluit aan bij de wettelijke bepaling van art. 8.3.1. juncto 8.1.8. WEB.

De begripsbepaling van een voortijdige schoolverlater is in de prestatiebox mbo ruimer omschreven. Dit kan wellicht bij onderwijsinstellingen voor verwarring zorgen, maar de subsidieregelingen zijn gesplitst. Tevens worden de subsidies niet op dezelfde wijze verstrekt aan de onderwijsinstelling. De prestatiesubsidie wordt op basis van een voorschot verstrekt aan de moederstichting, die de subsidie weer aan de instituten onderverdeelt. De regionale subsidie wordt verleend aan de RMC-contactschool van de regio die het weer onderverdeelt aan de onderwijsinstellingen. Het percentage voor het ROC West-Brabant en het Zoomvliet is nog niet bekend en er kan derhalve geen concrete doelstelling worden gesteld. Dit zal pas aan het begin van het nieuwe schooljaar 2012-2013 worden vastgesteld en bekend gemaakt. De doelstelling voor het Zoomvliet is dit schooljaar maximaal 106 nieuwe voortijdige schoolverlaters en tot zover heeft het Zoomvliet slechts 44 voortijdige schoolverlaters. Er kan tussentijds geconcludeerd worden dat de inzet en effectiviteit van projecten tot goede resultaten hebben geleid. Of de inzet van de bestaande middelen voldoende is voor de nieuwe convenantperiode is maar de vraag.

RMC

Voor jongeren vanaf achttien tot drieëntwintig jaar komt de RMC in beeld. De RMC draagt zorg voor de coördinatie en melding van jongeren die niet meer leerplichtig zijn en die geen startkwalificatie hebben. Leerlingen die zonder een diploma het Zoomvliet verlaten, gaan om de volgende reden: het vinden van werk en dit aantrekkelijk vinden, afspraken die met de mentor/decaan/verzuimcoördinator zijn gemaakt niet nakomen en de opleiding niet aansluit op de verwachtingen. De contacten met de RMC-regio 34 en de contactschool, ROC West-Brabant, verlopen prima. Echter, dit betekent niet dat het Zoomvliet voorrang krijgt op subsidie of andere middelen. Hier kan worden vastgesteld dat de eisen, die de wet met zich meebrengt voor de contactschool, worden gevolgd.

Handhaving van het convenant en kwalificatieplichtigen

De handhaving van het convenant wordt zowel op landelijk niveau als op regionaal niveau gedaan. Uit het onderzoek blijkt dat het belangrijkste handhavingmiddel de transparantie van gegevens en cijfers is. De voortgang van de maatregelen en projecten worden bij onderwijsinstellingen en contactgemeenten, door middel van overleggen, tussentijdse rapportages en controles op locatie, door het ministerie van OCW gewaarborgd.

Regio 34 heeft een overeenkomst tussen MBO-raad, ministerie van OCW en Ingrado om verzuim van achttienplussers op dezelfde wijze aan te pakken als bij leerplichtigen. De wettelijke basis voor verzuim en het voortijdig schoolverlaters ontbreekt hier echter voor. Het uitvoeren van de overeenkomst is zo wel lastig omdat er juridisch bij bezwaar en beroep door jongeren en of ouders geen houvast is. Dit betekent dat voor deze groep jongeren er wettelijk geen handhaving- en sanctioneringsmogelijkheden zijn. Deze jongeren kunnen alleen op basis van motivatie, projecten en middelen, waarbij het onderwijs aantrekkelijk wordt gemaakt, op school gehouden worden. Het Zoomvliet probeert via de structuur en werkwijze van de taken en bevoegdheden in en rondom het onderwijs zo in te richten dat kans op uitval wordt geminimaliseerd.

Rechten, plichten en middelen

De belangrijkste rechten die voortvloeien uit het convenant voor het Zoomvliet zijn de subsidies die beschikbaar worden gesteld om de doelstelling te behalen. Dit recht staat ten eerste tegenover de plicht van het ministerie van OCW die de middelen beschikbaar moet stellen. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat er problemen zijn ontstaan bij dit recht van het Zoomvliet.

De belangrijkste plicht na het tekenen van het convenant is het bereiken van de doelstelling. Aan de hand van factsheets, schematische berekeningen, worden over een aantal schooljaren de reductiedoelstellingen per jaar berekend om uiteindelijk de hoofddoelstelling te bereiken. Uit cijfers blijkt dat het Zoomvliet de subdoelstellingen voor de afgelopen jaren heeft behaald.

Het Zoomvliet mag in het schooljaar 2011-2012 maximaal 106 nieuwe voortijdige schoolverlaters hebben. Uit recente cijfers blijkt ook dat er tot en met maart 2012 het Zoomvliet al 44 nieuwe voortijdige schoolverlaters heeft. Het resultaat is erg positief zolang het aantal niet stijgt. Zij mogen weliswaar nog maximaal 62 voortijdige schoolverlaters hebben, maar als het zo blijft, betekent dat, dat de projecten en de maatregelen die zijn ingezet, voor een beter resultaat hebben geleid.

Het Zoomvliet heeft heel wat projecten ingezet en maatregelen genomen om voortijdig schoolverlaten te bestrijden.

De maatregelen die genomen zijn, beginnen bij de voorlichting van beroepskeuzes tot aan de externe hulpverlening van professionals buiten het Zoomvliet .

Hieruit blijkt dat het Zoomvliet zich erg goed inzet door gebruik te maken van diverse middelen, maar docenten worden minder betrokken bij de beoordeling van de maatregelen die ingezet zullen worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat docenten ingezet worden voor verschillende middelen, maar zij worden niet betrokken bij de totstandkoming van deze middelen.

Consequenties/gevolgen van het convenant

De belangrijkste consequenties zijn voor het niet naleven van de afspraken in het convenant, het verrekenen van de subsidie of terugbetalen van de subsidie. Indien het Zoomvliet de gestelde doelstelling voor het schooljaar 2011-2012 niet haalt, moet zij de verkregen subsidie terugbetalen. Dit is anders dan de voorgaande schooljaren. In de voorgaande jaren was er geregeld dat het niet behalen van de doelstelling tot verrekening van de aankomende subsidieperiode zou leiden.

Een andere consequentie voor het niet naleven van het convenant is de mogelijkheid van partijen een klacht/geschil hierover kenbaar te maken aan de andere partijen. Echter, leidt dit niet tot een oplossing, dan kan er altijd een procedure bij de rechtbank worden gestart. Het Zoomvliet heeft, gezien de resultaten, geen klachten van de andere instituten gehad. Het Zoomvliet heeft over de overige partijen ook geen schriftelijke klacht kenbaar gemaakt.

Vergelijking

De vergelijking van het Zoomvliet met een andere onderwijsinstelling heeft er voor gezorgd om een beter beeld te krijgen van de aanpak en werkwijze van het convenant VSV. Hiervoor bleek uit cijfers al dat het Zoomvliet via projecten en maatregelen het voortijdig schoolverlaten zeer goed had aangepakt. Maar een vergelijking naar de inhoudelijke aanpak was nieuw. De vergelijking is gedaan met een ROC in een andere provincie wat voor een beter resultaat heeft gezorgd. De kans bestond dat wanneer er een vergelijking gemaakt zou worden met een onderwijsinstelling in dezelfde regio, het tot dezelfde resultaten zou leiden. Het Da Vinci is in zijn geheel betrokken bij de vergelijking. Dit heeft echter niet voor ongelijkheid van de resultaten geleid. Uit de verschillende maatregelen en projecten die door het Da Vinci worden ingezet kan er geconcludeerd worden dat zij ook de inzet tonen die er van hen verwacht wordt. Cijfers bevestigen dit. De projecten die het Zoomvliet en het Da Vinci inzetten en de maatregelen die beiden hebben genomen komen voor een groot deel overeen.

Een algemene eindconclusie

Het Zoomvliet heeft zich de afgelopen jaren aardig gehouden aan het maximum aantal voortijdige schoolverlaters per jaar, maar dat geldt niet voor de gehele RMC-regio 34. Voor het schooljaar 2009-2010 was een uitval van 30% overeengekomen. De regio had slechts een reductie van 27%.

Er kan geconcludeerd worden dat er tussen de oude en nieuwe regelgeving tegenstrijdigheid bestaat. Tenslotte kan er geconcludeerd worden dat het Zoomvliet, mede dankzij het ROC West-Brabant, de wettelijke bepalingen naar behoren heeft uitgevoerd.

Aanbevelingen

Een van de belangrijkste aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek, is het creëren van meerdere projecten voor leerlingen. Deze aanbeveling wordt gedaan naar aanleiding van het verscherpen van de doelstelling voor de komende jaren. Weliswaar maken zij gebruik van gevarieerde projecten, maar er kunnen projecten worden ontwikkeld waar de leerlingen meer in betrokken worden. Dit kan uiteindelijk leiden tot een verbetering van de resultaten. Voor de ontwikkeling van projecten kan er gebruik worden gemaakt van “benchmarking”. Er moet niet alleen gekeken worden naar de mogelijkheden die het ROC West-Brabant biedt. Contacten leggen met onderwijsinstellingen buiten de regio hierover kan leiden tot meer kennisdeling en uiteindelijk tot nog betere resultaten.

Een andere mogelijkheid om meerdere projecten in te zetten, is gebruik maken van de ervaringen van docenten en hen te betrekken bij het ontwikkelen van middelen/projecten. Op dit moment worden er slechts door middel van signalen en afsprakenregistratie kennis genomen van de stand van zaken op de werkvloer. Om docenten bij de ontwikkeling van nieuwe middelen te kunnen betrekken, dient er aandacht gevraagd te worden voor dit onderwerp. De interesse kan opgewekt worden door meer publiciteit op het intranet te verspreiden. Om dit toe te kunnen passen is het verstandig om docenten allereerst te informeren over de wettelijke regels over het convenant VSV. Daarnaast kan het regelmatig publiceren van cijfers een positief effect hebben t.b.v. de interesse voor dit onderwerp. De afdelingen kunnen door publicatie van cijfers een ‘sport’ maken om de schooluitval te beperken. Door het vergroten van de kennis over het reduceren van het voortijdig schoolverlaten, kunnen medewerkers zich ook beter voorbereiden om een bijdrage te leveren aan het bestrijden van het VSV. Zo worden zij beter begeleid en zullen de inspanningen van docenten resultaat boeken. Voor een langdurige afname van het aantal voortijdige schoolverlaters is een integrale aanpak en borging van beleid dus noodzakelijk. De verleende subsidie dient daarnaast op een strategische wijze te worden benut.

Het Zoomvliet voldoet aan de juridische verplichtingen en voert dit naar behoren ook uit. Er kunnen op dit vlak geen aanbevelingen worden gegeven.

Door middel van dit onderzoek is onderzocht de werking van het convenant in de praktijk en zijn alle essentiële informatie voor het Zoomvliet in dit rapport weergegeven. Dit onderzoeksrapport vormt een goede handleiding, van de juridische wet en regelgeving over het convenant VSV, voor het Zoomvliet.

Evaluatie

In dit hoofdstuk wordt er kort teruggeblikt op de afgelopen onderzoeksperiode en onderzoeksrapport. Dit onderzoeksrapport is tot stand gekomen gedurende de periode van februari 2012 tot en met mei 2012.

Na een aantal mislukte pogingen tot het vinden van een geschikte onderwerp is dit onderzoeksonderwerp tot stand gekomen. Gelet op de kortere periode voldoet dit onderzoeksrapport aan de normen.

Na enige aanpassingen van het opgestelde onderzoeksplan is de onderzoeker met het schrijven van het rapport begonnen. In deze periode is er voor de beantwoording van de deelvragen diverse bronnen geraadpleegd. Juridisch literatuur over het onderzoeksonderwerp was nauwelijks te verkrijgen. Aan de hand van kamerstukken, publicaties van het ministerie van OCW, wet en regelgeving en interne documenten van de stage verlener is er antwoord gegeven op de centrale vraag.

Voor de beantwoording van de laatste deelvraag is de medewerking van een soortgelijke organisatie verzocht. Helaas blijkt uit de afgelopen stageperiode dat onderwijsinstellingen niet altijd de verlangde medewerking verlenen. Slechts één organisatie heeft vlak voor het einde van de onderzoeksperiode de informatie voor de beantwoording van de laatste deelvraag verleend. Dit heeft ervoor gezorgd dat de laatste deelvraag van het rapport vrij kort is beantwoord. De onderzoeker heeft er bewust voor gekozen om deze deelvraag niet uit het rapport te halen. Met de beschikbare informatie, gelet op de date-line van dit rapport, is er een redelijk antwoord beschreven. Dit antwoord heeft tenslotte een degelijke bijdrage aan de beantwoording van de centrale vraag opgeleverd.

Tijdens het schrijven van dit rapport kwam de onderzoeker erachter dat het verkrijgen van de juiste informatie voor het verrichten van onderzoek bij een onderwijsinstelling die verbonden is aan grote stichting toch wat tijd heeft gekost. Dit betekent niet dat de stageverlener geen medewerking heeft verleend bij het verkrijgen van informatie. Integendeel, het zoeken naar de juiste documenten heeft enige tijd gekost door de hoeveelheid documenten die te verkrijgen zijn. Voor de beantwoording van sommige deelvragen heeft de onderzoeker interviews afgenomen. Deze heeft de onderzoeker prettig ervaren. Tijdens het onderzoek is onderzoeker niet veel afgeweken van de onderzoeksmethoden.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek heeft onderzoeker gewaarborgd, door bij de beantwoording van de vragen hoofdzakelijk gebruik te maken van wet en regelgeving of door kamerstukken. Indien dit niet mogelijk was, is er gebruik gemaakt van de officiële internetsite van het ministerie van OCW.

De conclusie heeft niet geleid tot grote verrassingen, maar dit kon ook niet gelet op de centrale vraag. De aanbevelingen zijn dan ook daarom van vrij algemene aard.

Literatuurlijst

Boeken

- L. Damen, 2009

L.J.A. Damen, Bestuursrecht deel 1 Systeem; bevoegdheid; bevoegdheidsuitoefening; handhaving, derde druk, BJU, 2009.

- W. Donk, 2009

Donk, W.B.H.J. van de. Asselt, M.B.A. van. Knapen, H.P.M. Lieshout, P.A.H. van. Prast, J. Prins en G. Vries, *Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid. Vertrouwen in de school. Over de uitval van overbelaste jongeren*. Amsterdam: WRR, 2009.

- T. Eimers 2006

T. Eimers, *Vroeg is nog niet voortijdig: naar een nieuw beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, 2006.

- K.Lok, 2002

K.Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, Lemma BV. Utrecht, 2002, blz. 383.

- Leidraad 2007

Leidraad voor juridische auteurs. Voetnoten, bronvermeldingen, literatuurlijsten en afkortingen in Nederlandstalige publicaties, Kluwer: Deventer 2007.

- Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2011.

- M. van Twist, 2007

M. van Twist, *Openbaar bestuur beleid, organisatie en politiek*, kluwer, 2007, blz. 355.

Kamerstukken

- *Kamerstukken I* 2009/10, 31 890,C blz. 2 (MvA)
- *Kamerstukken II* 2009, 30 599, nr.151.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 31 749 nr. 7.
- *Kamerstukken II* 2012, 26695, nr. 84 p. 1.
- *Kamerstukken II* 2012, 26695, nr. 84 p. 2.

Wetgeving

- Algemeen bestuursrecht
- Burgerlijk Wetboek twee
- Burgerlijk Wetboek drie
- Leerplichtwet
- Wet Educatie en Beroepsonderwijs
- Wet op de Expertisecentra
- Wet op de Onderwijstoezicht
- Wet op de Voortgezet Onderwijs

- Wet Studiefinanciering 2000

Ministeriële regelingen

- Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim
- Aansluiting niet-bekostigd onderwijs op het basisregister (BRON) en Digitaal Verzuimloket
- Handreiking samenwerkingsovereenkomst van de bevoegde gezagen van de onderwijsinstellingen en de contactgemeente van de RMC-Regio (naam en nr. regio) inzake het terugdringen van het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters in de jaren 2012 tot en met 2015 ten behoeve van subsidie voor regionaal programma .
- 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)
- 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
- Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten
- Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor Convenanten 2003

Documenten

- Beleidsplan Zoomvliet College, Roosendaal 2012
- Ingrado, 'Wijziging van de Leerplichtwet per 1 januari 2012', Arnhem, 2011.
- Inspectie van het Onderwijs, *Melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten in het mbo*, Utrecht 2011.
- Gemeente Drimmelen, regionalisering leerplicht en voortijdig schoolverlaten, 16 juni 2011
- Kamerbrief, *Voortijdig schoolverlaten, aanhoudende inspanning noodzakelijk*, 14 februari 2012.
- Melden niet-geoorloofd verzuim (afwezig zonder geldige reden), verzuimregels

ROC West-Brabant.

- Ministerie van OCW, *Nieuwe voortijdig Schoolverlaters Convenantjaar 2010-2011, voorlopige cijfers*, Den Haag, 2011.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Convenant VSV 2012-2015*, Den Haag 2012.
- Redactie ROC West-Brabant, Binden en bouwen “de WB aanpak van schooluitval in de praktijk”, 2011, p. 35.
- R.A. van Elk, H.D. Webbink en M. van der Steeg, *Did the 2006 covenant program reduce school dropout in the Netherlands?*, Den Haag: CPB 2008
- RvB, *Deelnemersstatuut MBO*, Etten-Leur, p7.
- RvB Jaarplan 2010 stichting ROC West-Brabant, Etten-Leur juni 2011.
- Sociaal-Economische Raad, *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie advies*, Den Haag, 2009.
- VNG, wetswijziging verplaatsing toezicht verzuimregistratie p. 2.
- Wetswijziging Verplaatsing toezicht verzuimregistratie, 07 december 2011, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Jurisprudentie

BQ6788

Media

www.aanvalopschooluitval.nl
www.davinci.nl
www.ingrado.nl
www.kenniscentrumevc.nl
www.rijksoverheid.nl
www.rmcnet.nl
www.roa.unimaas.nl
www.rocwb.nl
www.onderwijsbrabant.nl
www.onderwijsinspectie.nl
www.overheid.nl
www.vng.nl
www.Zoomvliet.nl

Interviews

- Interview dhr. Maagdenberg verzuimcoördinator 1 mei 2012
- Interview B. Bos, bestuurslid ROC West Brabant 22 maart 2012

- Interview mw. Arons beleidsmedewerker VSV van het ministerie van OCW 13 april 2012

Telefonisch interview

ROC WB telefonisch interview met mevrouw W. Zandee juridisch medewerker ROC West-Brabant 2 mei 2012

Vragenlijst

H.J. van Gorkom, Da Vinci college te Dordrecht, vragenlijst VSV, 7 mei 2012