

***Verzuim effectief aanpakken: ‘Dat zit hem in  
duidelijke regels***

***EN de juiste mensen!’***

***Onderzoek naar de aanpak van het schoolverzuim in het MBO- onderwijs in de steden  
Amsterdam en Rotterdam***

**Auteur: Firdaous Ammi (320400)  
Universiteit: Erasmus Universiteit  
Opleiding: Master Beleid en Politiek  
Scriptiebegeleider: A. van Sluis  
Tweede lezer: R.F.I. Moody  
Datum: 7 augustus 2012**

## Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie – Verzuim effectief aanpakken: ‘Dat zit hem in duidelijke regels en mensen! – Een onderzoek naar de aanpak van het schoolverzuim in het mbo-onderwijs in de steden Amsterdam en Rotterdam. Met deze scriptie rond ik de master Beleid en Politiek af en mijn studiercarrière als bestuurskunde studente aan de Erasmus Universiteit. Zowel gedurende mijn bachelorstudie als in dit masterjaar heb ik vanuit diverse wetenschappelijke invalshoeken kennis gemaakt met het multidisciplinaire karakter van de opleiding Bestuurskunde. Deze kennis en inzichten hebben mij niet alleen als studente verrijkt, maar ook als mens veel ervaringen bijgebracht. Deze ontwikkelingen zijn dan ook relevante bouwstenen geweest voor het schrijven van mijn afstudeeronderzoek.

Via deze weg wil ik mijn scriptiebegeleider Arie van Sluis bedanken voor zijn begeleiding en feedback tijdens het gehele onderzoeksproces. Mijn dank gaat tevens uit naar de tweede lezer van mijn scriptie, Rebecca Moody.

Van de dienst JOS wil ik graag alle collega’s bedanken voor de leerzame en sfeervolle stageperiode in de afgelopen maanden. In het bijzonder, dank aan mijn stagebegeleider Marco de Waal en procesbegeleider René Segers.

Firdaous Ammi,

Rotterdam, augustus 2012

## Samenvatting

In dit onderzoek staat centraal, de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs in de gemeente Amsterdam en Rotterdam. De onderzoeker heeft zich gericht op de doorwerking van het gemeentelijk verzuimbeleid in de interne verzuimprotocollen van de mbo-scholen en in de beleidshandelingen van de functionarissen in het mbo-onderwijs. In de analyse van de doorwerking is de onderzoeker op zoek gegaan naar succes- en faalfactoren in zowel het geformuleerd beleid als in de uitvoering. Op basis van deze geïdentificeerde succes- en faalfactoren is de onderzoeker tot aanbevelingen gekomen, zowel gericht aan de gemeente Amsterdam en Rotterdam, als aan de scholen in beide gemeenten.

Ook heeft de onderzoeker onderzocht welke ideeën, doelen en veronderstellingen de gemeente Amsterdam, de gemeente Rotterdam en de functionarissen in het mbo-onderwijs hebben over de verzuimaanpak. Bovenstaand onderzoeksproces is doorlopen om een adequaat antwoord te bieden op de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk:

*Welke beleidsframes liggen ten grondslag aan de verzuimprotocollen in Amsterdam en in Rotterdam, in welke mate en op welke wijze werken de protocollen door in de beleidspraktijk van de mbo-scholen in deze twee steden, welke verschillen en overeenkomsten zijn daarin te identificeren en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren in het terugdringen van verzuim?*

Alvorens de onderzoeker in het theoretisch kader een theoretische fundering heeft ontwikkeld voor de beantwoording van de hoofdvraag, is inzichtelijk gemaakt hoe het landelijk, regionaal en gemeentelijk verzuimbeleid zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld; de context en achtergrond van de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs.

In het theoretisch kader heeft de onderzoeker ervoor gekozen om de theoretische inzichten te ordenen naar de volgorde van de onderzoeksvariabelen in de hoofdvraag. Eerst is de onderzoeker ingegaan op het centrale begrip van 'beleidsframes, waarna het centrale begrip van 'doorwerking' aan bod is gekomen. En tot slot, heeft de onderzoeker inzichtelijk gemaakt welke theoretische inzichten zijn meegenomen om de 'beleidsuitvoering' in het mbo-onderwijs te onderzoeken.

Middels het conceptueel model zijn de theoretisch veronderstelde causale verbanden in kaart gebracht. Dit model fungeerde als uitgangspunt voor de analyse van het onderzoek. De veronderstelde verbanden hierin betreffen, de mate waarin en de manier waarop het gemeentelijk verzuimbeleid doorwerkt in het interne verzuimbeleid van de scholen; de doorwerking in beperkte zin. Uit de analyse en de conclusies is gebleken dat van doorwerking in beperkte zin niet altijd sprake is. Daar waar de gemeente Amsterdam en Rotterdam geen concrete richtlijnen hebben geformuleerd ten aanzien van bijvoorbeeld 'geoorloofd verzuim', geeft elke school daar een eigen invulling aan in haar beleid. Dit leidt niet alleen tot variatie in het geformuleerd beleid van de scholen, maar ook in de uitvoering. Waar wel sprake is van doorwerking in beperkte zin, heeft de onderzoeker geconstateerd dat het intern beleid van de scholen varieerde van een letterlijke vertaling tot aan een nadere detaillering van het gemeentelijk verzuimbeleid.

Ook heeft de onderzoeker een theoretisch verband verondersteld tussen de uitvoering op de scholen en de mate waarin het geformuleerd beleid daarin is overgenomen; de doorwerking in ruimere zin. Wat de onderzoeker is opgevallen, is dat de functionarissen menen de hoofdrichtlijnen uit het gemeentelijk verzuimbeleid mee te nemen in hun handelen. Maar dat hun handelingen hoofdzakelijk voortvloeien uit het interne verzuimbeleid van de school. Handelen conform het interne verzuimbeleid betekent volgens de functionarissen dat zij ook conform het gemeentelijk verzuimbeleid handelen. Ook heeft de onderzoeker gekeken naar de symbolische benadering van doorwerking. Welke betekenis geven de functionarissen in het onderwijs aan het verzuimbeleid? De onderzoeker constateert dat de functionarissen daarin verschillen. Waar het ene individu zich strikt vasthoudt aan het verzuimprotocol en dit beschouwt als het hoofdinstrument, meent het andere individu dat de individuele keuzes op de werkvloer de doorslaggevende factor vormen voor de

successen van de verzuimaanpak. Ook heeft de onderzoeker geconstateerd dat de betekenisgeving een ritueel karakter heeft. Zo geven veel functionarissen aan dat het verzuimbeleid belangrijk voor hen is, met als belangrijk motief dat zij veel waarde hechten aan het beeld dat de ketenpartners hebben van de prestaties die de school heeft geleverd in de verzuimaanpak.

Vanuit de theoretische inzichten is de theoretische veronderstelling gedaan dat de functionarissen in het onderwijs beschikken over een bepaalde mate van handelingsruimte. Welke handelingen doen zij feitelijk om het verzuim aan te pakken, wat is daarin toe te schrijven aan het geformuleerd beleid en welke handelingen niet? Daarin constateert de onderzoeker veel variatie. Waar de ene professional meent zich strikt te houden aan de voorschriften, geeft de andere professional aan de grenzen van het beleid op te zoeken. Of het beleid toepasbaar is, wordt zodoende afgewogen aan de individuele situaties waarmee de professional wordt geconfronteerd.

Zowel bij de doorwerking van het beleid als in de uitvoering zijn succes- en faalfactoren geconstateerd. Doordat de gemeenten in hun verzuimbeleid geen concrete richtlijnen hebben opgenomen inzake de aanpak van verzuimers uit de randgemeenten, 'te laat komen en 'geoorloofd verzuim', blijft dit op het beleidsniveau van de scholen abstract of wordt daar geen concreet beleid op gevoerd. Deze lacune werkt door in de uitvoering, omdat de scholen door gebrek aan concrete richtlijnen niet altijd op dezelfde manier handelen naar de leerlingen toe. Op het niveau van de beleidsuitvoering zijn de grootste faalfactoren, dat de functionarissen kampen met tijdsdruk en dat geen consequente en tijdige afstemming tussen de ketenpartners plaatsvindt. Anderzijds zijn de scholen wel tevreden met het digitale registratiesysteem en de inzet van locatiegerichte leerplichtambtenaren op de scholen. Vooral dit laatste komt ten goede aan de preventieve verzuimaanpak in het mbo-onderwijs.

Op het niveau van de beleidsmakers heeft de onderzoeker een theoretisch verband verondersteld tussen het geformuleerd beleid en de ideeën, doelen en veronderstellingen van de beleidsmakers. Zowel de gemeente Amsterdam als Rotterdam geven aan dat een goed werkende verzuimaanpak begint bij een adequate en tijdige signalering van het probleem. De scholen dienen naast het verzuim melden ook in te zetten op goed kwalitatief onderwijs en binding met de leerlingen. Daar ontbreekt het volgens beide gemeenten nog teveel aan. Waar de gemeente Amsterdam zich hoofdzakelijk uitspreekt over het belang van het in beeld krijgen van het schoolverzuim, spreekt de gemeente Rotterdam zich veelvuldig uit over het belang van een goede 18+ aanpak. Beide gemeenten komen overeen dat zowel beleidsmatig als uitvoeringsgericht op dit laatste punt de nodige ontwikkelingen vereist zijn.

Op het uitvoeringsniveau van de scholen is een theoretisch verband verondersteld tussen de ideeën, doelen en veronderstellingen van de functionarissen en hun handelingen. Uit de analyse en de conclusies is gebleken dat de functionarissen in het onderwijs vooral belangrijk achten dat sprake is van een goede samenwerking binnen de school als tussen de school en de ketenpartners. Wat de onderzoeker opviel, is dat bepaalde functionarissen aangeven niet altijd toe te komen aan een goede begeleiding van de leerlingen, omdat de huidige verzuimaanpak zich vooral richt op de verzuimmeldingen. Daarnaast heeft het mbo-onderwijs toch nog veel te maken met de cultuur dat de studenten zelfstandig moeten functioneren, wat in de uitvoering vaak tot gevolg heeft dat onvoldoende aandacht is voor de leerling en contact met de ouders.

Op basis van de bovengenoemde faalfactoren die uit de analyse en conclusies zijn gebleken, is de onderzoeker tot een aantal praktische aanbevelingen gekomen. Enerzijds gericht aan de gemeenten en anderzijds aan de scholen. Aan de gemeente Amsterdam en Rotterdam is aanbevolen om eenduidige afspraken te maken ten aanzien van 'te laat komen', de regionale aanpak van 18+ uit randgemeenten en bij ziekmeldingen. Terwijl aan de scholen aanbevelingen zijn gedaan inzake een betere toezicht op de formulering van het interne beleid op de afzonderlijke locaties, het neerleggen van functies bij gekwalificeerde functionarissen en investeren in de relatie met de leerlingen en de ouders.

Tot slot heeft de onderzoeker aan zowel de gemeenten als aan de scholen de aanbeveling gedaan om bij het eerste waarschuwingsgesprek in de voorfase de leerplichtambtenaar te betrekken, zodat onderling duidelijke afspraken kunnen worden gemaakt en de leerplichtambtenaar de tijd krijgt om de leerling te volgen. De wetenschappelijke aanbeveling in het onderzoek heeft betrekking op het vergroten van de externe validiteit in vervolgonderzoek. Middels een grotere steekproef van het aantal scholen en andere steden kunnen in vervolgonderzoek meer generaliserende uitspraken worden gedaan.

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>p. 7</b>
1.1 Aanleiding	p. 7
1.2 Probleemanalyse	p. 8
1.3 Probleemstelling	p. 9
1.3.1 Doelstelling	p. 9
1.3.2 Vraagstelling	p. 9
1.3.3 Toelichting vraagstelling	p. 10
1.4 Relevantie	p. 10
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie	p. 10
1.4.2 Maatschappelijke relevantie	p. 11
1.5 Aanpak onderzoek	p. 12
1.6 Leeswijzer	p. 12
<b>2. Beleid, context en achtergrond</b>	<b>p. 14</b>
2.1 Schoolverzuimproblematiek	p. 14
2.2 Landelijke verzuimaanpak	p. 15
2.2.1 Beleidsontwikkelingen landelijk	p. 15
2.2.2 Landelijke wetgeving	p. 16
2.3 Regionale verzuimaanpak	p. 18
2.4 Ontwikkelingen verzuimaanpak Amsterdam	p. 18
2.4.1 Beleidsontwikkelingen Amsterdam	p. 18
2.5 Ontwikkelingen verzuimaanpak Rotterdam	p. 19
2.5.1 Beleidsontwikkelingen Rotterdam	p. 19
<b>3. Theoretisch kader</b>	<b>p. 21</b>
3.1 Bestaande theoretische inzichten	p. 21
3.1.1 Frames en framing	p. 21
3.1.2 Beleidsframes	p. 21
3.1.3 Doorwerking van beleid	p. 22
3.1.3.1 Doorwerking in beperkte, ruimere en ruimste zin	p. 22
3.1.3.2 Benaderingen van doorwerking	p. 24
3.1.4 Beleidsuitvoering	p. 25
3.1.4.1 Beleidsuitvoering: top-down of bottom-up?	p. 25
3.1.5 Succes en faalfactoren in het terugdringen van verzuim	p. 27
3.2 Theoretische bril	p. 28
3.3 Conceptueel model	p. 30
3.3.1 Toelichting conceptueel model	p. 30
3.4 Operationalisatie	p. 31
3.5 Operationalisatieschema	p. 34
<b>4. Methodologische verantwoording</b>	<b>p. 37</b>
4.1 Casestudy	p. 37
4.2 Documentenanalyse	p. 37
4.3 Semi-gestructureerde interviews	p. 37
4.4 Observatie	p. 38
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit onderzoek	p. 38
4.5.1 Maatregelen betrouwbaarheid	p. 38
4.5.2 Maatregelen validiteit	p. 38
4.6 Selectie onderzoekseenheden (scholen): aanpak veldwerk	p. 39
4.6.1 Theoretische selectie	p. 40
4.6.2 Praktische selectie	p. 40
4.7 Beperkingen onderzoek	p. 41
<b>5. Casusbeschrijving</b>	<b>p. 42</b>
5.1 Gemeente Amsterdam	p. 42
5.2 Gemeente Rotterdam	p. 44
5.3 Vergelijking cijfers gemeente Amsterdam en Rotterdam	p. 45
<b>6. Bevindingen onderzoek</b>	<b>p. 46</b>
6.1 Gemeente Amsterdam	p. 46
6.2 Gemeente Rotterdam	p. 50
<b>7. Analyse</b>	<b>p. 54</b>
7.1 Doorwerking in beperkte zin en beleidsframes in geformuleerd beleid	p. 54
7.2 Beleidsframes (in beleidsuitspraken)	p. 65
7.3 Doorwerking in ruimere zin en beleidshandelen	p. 77
<b>8. Conclusies</b>	<b>p. 89</b>
<b>9. Aanbevelingen</b>	<b>p. 96</b>
9.1 Praktische aanbevelingen aan de gemeente Amsterdam en Rotterdam	p. 96
9.2 Praktische aanbevelingen aan de mbo- scholen	p. 96
9.3 Praktische aanbeveling aan gemeenten en mbo-scholen	p. 97
9.4 Wetenschappelijke aanbeveling	p. 98
<b>Literatuurlijst</b>	<b>p. 99</b>
<b>Bijlage</b>	<b>p. 103</b>

## Aanpak schoolverzuim in het mbo-onderwijs in de steden Rotterdam en Amsterdam

### 1. Inleiding

#### 1.1 Aanleiding

Sinds het begin van de jaren '90 staat het terugdringen van voortijdig schooluitval en daarmee het terugdringen van schoolverzuim expliciet op de politieke agenda. Opmerkelijk is dat in deze periode vooral de instituties, systemen, procedures en de instrumenten centraal staan. Terwijl relatief onvoldoende aandacht zou uitgaan naar de jongeren zelf (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2011a).

Al snel daagde het besef dat schooluitval een groot maatschappelijk, sociaal en individueel probleem is. En dat schoolverzuim vaak de voorbode is van voortijdig schooluitval. Dit gegeven mondde uit in diverse beleidsontwikkelingen. In 2006 werd door het toenmalige kabinet onder andere de leerplicht uitgebreid van 16 tot 18 jaar en kwam er een betere registratie van schoolverzuim en uitval (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a). In 2007 werd door het voormalige kabinet, het Programma 'Aanval op Schooluitval' in het leven geroepen. Het motto luidde: *'een kwestie van uitvoeren en doorzetten'*.

Naast de landelijke wet- en regelgeving, zoals de leerplicht en kwalificatieplicht, voeren de gemeentes en uitvoerende instanties, waaronder de scholen en leerplichtambtenaren een schoolverzuimbeleid.

De gemeenten vallen in beginsel onder één van de negenendertig zogenoemde RMC-regio's waarbinnen verzuimprotocollen worden opgesteld. In de betreffende protocollen staat welke ketenpartners verantwoordelijk zijn voor hun aandeel in het proces van de verzuimaanpak.

Het is vrijwel onmogelijk om alle afspraken tussen de gemeenten en het onderwijs zodanig te detailleren, dat niet met alle omstandigheden rekening kan worden gehouden. De onderwijsinstellingen hebben daarom ook de ruimte voor een intern verzuimprotocol in het kader van de verzuimaanpak (Verzuimprotocol Bureau Leerplicht Plus, 2011). Belangrijke vragen hierbij zijn, welke stappen nemen de scholen daadwerkelijk om het schoolverzuim aan te pakken? Hoe ziet de kwaliteit van het proces eruit in de praktijk? Gaan scholen wel voldoende het gesprek aan met de verzuimende leerling? Maar vooral relevant, wat is de kwaliteit van de inhoud van een dergelijk gesprek? Deze vragen worden gesteld, omdat de huidige verzuimpraktijk zou hebben aangetoond dat niet alle scholen een aanpak hebben die de verzuimsituatie dekken (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011b).

De bovenstaande constatering prikkelen de onderzoeker om inzicht te vergaren in enerzijds het gemeentelijk verzuimbeleid dat in de gemeente Amsterdam en Rotterdam wordt gevoerd. En anderzijds in het beleid en de uitvoering in het mbo-onderwijs in beide steden. De onderzoeker stelt hiermee centraal: het beleidsniveau van de gemeente, het beleidsniveau in het mbo-onderwijs en het uitvoeringsniveau in het mbo-onderwijs. Welke invloed heeft het verzuimbeleid van de gemeente in beide steden op het verzuimbeleid in het mbo-onderwijs en hoe ziet de feitelijke uitvoering van het verzuimbeleid eruit op deze mbo-scholen? Met deze insteek tracht de onderzoeker te achterhalen welke verschillen en overeenkomsten zijn te zien in het geformuleerd beleid van de gemeenten, het geformuleerd beleid van de scholen en de beleidsuitvoering op de scholen. Dit betekent dat de onderzoeksresultaten betrekking kunnen hebben op verschillen en overeenkomsten tussen zowel de scholen binnen één gemeente, als tussen de scholen in beide gemeenten.

Uit bovenstaande alinea blijkt dat de onderzoeker zich specifiek richt op het mbo-onderwijs.

*Waar komt deze keuze vandaan?*

De schoolverzuimproblematiek doet zich voor in diverse lagen van het onderwijs, zoals het primair onderwijs (po) voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In dit

onderzoek wordt louter gekeken naar het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), enerzijds omdat dit onderwijsniveau betrekking heeft op zowel minderjarige leerlingen als meerderjarige leerlingen. Voor deze laatste doelgroep geldt dat zij vanaf hun achttiende jaar niet meer leerplichtig en kwalificatieplichtig zijn. Daarnaast beschikken de jongeren pas over een startkwalificatie wanneer zij minimaal een opleiding mbo niveau twee hebben afgerond. Aangezien de leer- en kwalificatieplicht niet meer geldt voor meerderjarigen, kunnen geen specifieke handhavinginstrumenten worden ingezet om verzuim en uitval onder deze jongeren adequaat aan te pakken. Met als gevolg dat het percentage schoolverlaters binnen het mbo moeilijk is terug te dringen. Anderzijds leeft bij de overheid het besef dat het mbo-onderwijs relatief veel aandacht nodig heeft en zij wenst hierop aan te sturen. In de periode tussen 2009 en 2010 zou het aantal meldingen van verzuim op mbo-onderwijsinstellingen met ruim meer dan de helft zijn toegenomen (Rijksoverheid, 2011a). Dit maakt het voor de onderzoeker interessant om de focus te leggen op het mbo-onderwijs.

## 1.2 Probleemanalyse

Middels deze probleemanalyse wordt een antwoord geboden op de vragen: Wat is het probleem? Wat voor soort probleem staat centraal? Is sprake van een kennistekort of praktisch knelpunt? Waarom is het een probleem en voor wie? Hoe is het probleem ontstaan, wie zijn er eventueel bij betrokken en wat is er al aan gedaan?

De aanpak van de problematiek van het schoolverzuim kent een gelaagd karakter. Dit betekent dat de aanpak niet gericht is op één niveau of organisatie. Voor een sluitende verzuimaanpak zijn diverse actoren in de keten van elkaar afhankelijk. In de gemeente Rotterdam zou de kwaliteit van de meldingen van schoolverzuim frequent ontoereikend zijn. Daarnaast zouden melders slecht geïnformeerd worden en slecht bereikbaar zijn. Ook zouden de verzuimsystemen op scholen inconsistent zijn en is nog te vaak sprake van een afwezigheid van schooldossiers voor klachten. (Gemeente Rotterdam, 2011). Deze constatering zou ervoor zorgen dat de wisselwerking tussen de scholen en de leerplichtambtenaren spaak loopt. De leerplichtambtenaren kunnen namelijk slechts adequaat handelen, wanneer het proces van aanpak op de scholen goed verloopt. Dit betekent in de uitvoering dat het in veel gevallen ontbreekt aan een sluitende aanpak. Het probleem kan vooral worden getypeerd als een praktisch knelpunt, omdat de uitvoering van het schoolverzuimbeleid in de praktijk nog te vaak te wensen overlaat (Ibid.).

Tevens is sprake van een kennistekort, omdat zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Amsterdam wensen inzicht te verkrijgen in wat de beleidspraktijk in beide steden wel of niet anders maakt. De onderzoeker acht het daarom interessant om in beide steden het verzuimbeleid en de uitvoering te onderzoeken. Dat de aanpak van het schoolverzuim nog onvoldoende sluitend is, is een probleem voor zowel de scholen, de leerplichtambtenaren, maar ook voor de beleidsmakers. Deze organisaties zijn in de praktijk niet altijd voldoende op elkaar afgestemd, waardoor zij langs elkaar heen werken. Om dit probleem tegen te gaan, is in beginsel beginnend op landelijk niveau gepleit voor een integrale aanpak waarin alle schakels gezamenlijk tot een sluitende aanpak kunnen komen van het schoolverzuimprobleem (Ministerie van OCW, 2012). Voor elke RMC-regio is een protocol opgesteld dat op gemeentelijk niveau geldend is. Daarnaast houden de scholen er vaak een intern verzuimprotocol op na. Interessant is om te zien in welke mate en hoe de interne protocollen in het verlengde liggen van de regionale protocollen. Maar ook, hoe wordt het verzuim op de scholen aangepakt door de verantwoordelijke functionarissen in de verzuimaanpak? En welke verschillen en overeenkomsten zijn daarin te identificeren in en tussen de gemeenten? Op dit niveau, namelijk het eerdergenoemde uitvoeringsniveau, kijkt de onderzoeker naar welke handelingen wel en niet goed verlopen. Maar dat de onderzoeker kijkt naar het beleidsniveau van de gemeente en het beleids- en uitvoeringsniveau van de scholen, is om te achterhalen of het succes of falen in de verzuimaanpak is toe te schrijven aan het beleid op papier, c.q. de uitvoering hiervan of juist omdat beleid wordt geproduceerd op de werkvloer.



Dit brengt de onderzoeker tot de probleemstelling van het onderzoek:

### 1.3 Probleemstelling

#### 1.3.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. De onderzoeker wenst inzicht te verkrijgen in de achterliggende ideeën, doelen en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de verzuimprotocollen in de gemeente Amsterdam en Rotterdam. Dit om te achterhalen waarom de verantwoordelijken van beide gemeenten denken dat hun verzuimaanpak de manier is om het schoolverzuim in het mbo-onderwijs aan te pakken. Deze ideeën, doelen en veronderstellingen tracht de onderzoeker te achterhalen in enerzijds het geformuleerd beleid en anderzijds in de beleidsuitspraken die de gemeenten doen. Met name de beleidsuitspraken zijn volgens de onderzoeker relevant, omdat deze worden vergeleken met de beleidsuitspraken van de functionarissen op de mbo-scholen. Met functionarissen bedoelt de onderzoeker, de verantwoordelijke verzuimmedewerkers, verzuimcoördinatoren en/of mentoren en zorgcoördinatoren in de verzuimaanpak.

Op het beleidsniveau en uitvoeringsniveau in het mbo-onderwijs wenst de onderzoeker inzicht te bieden in de mate waarin en de manier waarop de verzuimprotocollen van de gemeenten terugkomen in het geformuleerd beleid van de scholen en in de uitvoering door de functionarissen. Een belangrijke opmerking is, dat de analyse van de beleidsuitvoering niet slechts inzicht biedt in de manier waarop de beleidsintenties op papier tot uiting komen in de praktijk. Maar vooral belangrijk zijn de handelingen die de functionarissen verrichten, die niet per definitie voortvloeien uit het beleid. Hoe de functionarissen omgaan met de verzuimaanpak, hoeft namelijk geen strikte vertaling te zijn van het geformuleerd beleid, maar kan hier ook van afwijken. Inzicht in de manier waarop de functionarissen omgaan met het geformuleerd beleid, maakt het voor de onderzoeker mogelijk om te achterhalen welke interventies wel of niet goed verlopen. Dit laatste noemt de onderzoeker, de 'succes- en faalfactoren' in de beleidsuitvoering. Door dit te koppelen aan mogelijke 'succes en faalfactoren' in het geformuleerd beleid, kan de onderzoeker aanbevelingen doen aan zowel beide gemeenten als de onderwijsinstellingen.

#### 1.3.2 Vraagstelling

##### Hoofdvraag:

*Welke beleidsframes liggen ten grondslag aan de verzuimprotocollen in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, in welke mate en op welke wijze werken de protocollen door in de beleidspraktijk van de mbo-scholen in deze twee steden, welke verschillen en overeenkomsten zijn daarin te identificeren en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren in het terugdringen van verzuim?*

##### Deelvragen:

1. Welke richtlijnen zijn opgenomen in de verzuimprotocollen van de gemeente Amsterdam en de gemeente Rotterdam?
2. In welke mate en op welke wijze zijn deze richtlijnen terug te zien in de interne verzuimprotocollen van de mbo-scholen in deze twee steden?

3. Welke verschillen en overeenkomsten zijn te identificeren in de manier waarop enerzijds de beleidsmakers zich uitspreken over de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs en anderzijds de professionals op de scholen?
4. Welke beleidshandelingen verrichten de uitvoerende professionals op de mbo-scholen in Amsterdam enerzijds en in Rotterdam anderzijds om het schoolverzuim aan te pakken?
5. Welke verschillen en overeenkomsten zijn te identificeren in de beleidshandelingen van de uitvoerende professionals tussen de mbo-scholen in Amsterdam enerzijds en tussen de mbo-scholen in Rotterdam anderzijds?
6. Welke sterktes en zwaktes zijn te identificeren in de beleidshandelingen van de uitvoerende professionals op de mbo-scholen in de gemeente Amsterdam en de gemeente Rotterdam?

### 1.3.3 Toelichting vraagstelling

In de vraagstelling van dit onderzoek is een aantal theoretische begrippen opgenomen. Middels deze toelichting tracht de onderzoeker de betekenis van deze begrippen inzichtelijk te maken voor de lezer.

Het centrale begrip ‘beleidsframes’ heeft betrekking op de ideeën, doelen en veronderstellingen die de verantwoordelijken van de gemeente Amsterdam en Rotterdam hebben opgenomen in hun verzuimbeleid. En daarnaast welke ideeën, doelen en veronderstellingen zij expliciet uitspreken. Ook spreekt de onderzoeker van de ‘beleidspraktijk’ van de mbo-scholen. Dit begrip is een verzamelterm voor 1. het geformuleerd verzuimbeleid op de scholen en 2. de beleidsuitvoering op de scholen. Middels deelvraag één kijkt de onderzoeker naar de richtlijnen in het geformuleerd beleid van de gemeente Amsterdam en Rotterdam. De onderzoeker beschouwt deze richtlijnen als een vertaling van de ideeën, doelen en veronderstellingen die de gemeenten hanteren ten aanzien van de verzuimproblematiek. Door met deelvraag twee te onderzoeken in welke mate en hoe deze richtlijnen terugkomen in het geformuleerd beleid van de scholen, tracht de onderzoeker inzicht te verkrijgen in de mate en wijze van doorwerking en in de eerdergenoemde ‘beleidsframes’ van de gemeenten en scholen. Deelvraag drie heeft betrekking op de verschillen en overeenkomsten in de beleidsuitspraken van de gemeenten en de functionarissen op de scholen. Hierbij betreft het de ideeën, doelen en veronderstellingen die naar voren komen in de interviews met de gemeenten en de verzuimmedewerkers, verzuimcoördinatoren en/of mentoren en zorgcoördinatoren op de scholen. Middels deelvraag vier wordt onderzocht op welke manier de functionarissen op de scholen omgaan met de verzuimaanpak: hoe de functionarissen hun handelingsruimte benutten staat in deze deelvraag centraal. Met deelvraag vijf tracht de onderzoeker de verschillen en overeenkomsten tussen de individuele professionals in kaart te brengen. De onderzoeker houdt rekening met het feit dat specifieke keuzes en overwegingen van een functionaris niet per definitie zijn toe te schrijven aan het beleid van de school of aan de gemeente. Daarom kijkt de onderzoeker puur naar de uitvoering door de individuele functionarissen. Tot slot, met deelvraag zes tracht de onderzoeker in kaart te brengen tegen welke knelpunten de functionarissen in het onderwijs aanlopen in hun omgang met de verzuimaanpak. Maar ook welke successen zij daarin hebben geboekt.

## 1.4 Relevantie

### 1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is om diverse redenen relevant voor de wetenschap. Allereerst omdat de onderzoeker achterhaalt waarom beleid wordt geformuleerd op de desbetreffende manier zoals beleidsmakers dat doen, door niet slechts uit te gaan van wat de beleidsdocumenten ‘zeggen’, maar door te kijken naar hoe de beleidsmakers zich uitspreken over het geformuleerd beleid. De strikte definitie van de ‘beleidstheorie’ wordt aangevuld, omdat de onderzoeker zich toelegt op de subjectieve aspecten die

ten grondslag liggen aan het beleid (Bekkers, 2007:161; Snel & Scholten, 2005:1). Daarnaast acht de onderzoeker het belangrijk om te achterhalen welke subjectieve aspecten zijn terug te zien in het geformuleerd beleid van zowel de gemeenten als in het geformuleerd beleid van de geselecteerde mbo-scholen. Omdat de beleidspraktijk op de scholen eveneens onderdeel is van het onderzoek, zal de onderzoeker in aanvulling op het bovenstaande ook analyseren welke ideeën, doelen en veronderstellingen de functionarissen op de werkvloer hebben. Op deze manier kan een beter begrip worden gecreëerd van de verzuimaanpak.

Voor de wetenschap is het eveneens relevant om te zien welke handelingen de functionarissen op de mbo-scholen feitelijk verrichten om het schoolverzuim aan te pakken. Hierin kunnen deze professionals namelijk gebruik maken van een zogenoemde 'handelingsruimte' (Hupe, 2009:140-142). Hetgeen naast de (strikte) vertaling van het beleid ook bepalend kan zijn voor een goede aanpak van het schoolverzuim. Op deze wijze tracht de onderzoeker de 'black box' die schuilgaat achter de beleidsuitvoering te openen, hetgeen relevante inzichten kan opleveren voor de bestaande wetenschap.

#### 1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Aangezien dit onderzoek bestaat uit drie lagen, namelijk het beleidsniveau van de gemeenten, het beleidsniveau en het uitvoeringsniveau van de scholen, let de onderzoeker niet slechts op lacunes en successen in de beleidsuitvoering maar ook in de doorwerking van het geformuleerd beleid. De zogenoemde 'succes en faalfactoren' in de verzuimaanpak zijn namelijk niet per definitie toe te schrijven aan de uitvoering zelf, maar kunnen ook het resultaat zijn van de manier waarop het geformuleerd beleid doorwerkt in de uitvoering. Middels een analyse van de mate waarin en de wijze waarop het geformuleerd beleid doorwerkt in het beleid en in de uitvoering van de scholen, kan op basis van de succes en faalfactoren die daaruit voortvloeien, aanbevelingen worden gedaan. Het onderscheid tussen de beleidsniveaus en de uitvoering zorgen ervoor dat de aanbevelingen zowel gericht zijn aan de gemeente Amsterdam en gemeente Rotterdam als aan de onderwijsinstellingen. De onderzoeker benadert op het niveau van de beleidsuitvoering niet slechts de scholen, maar ook de leerplichtambtenaren van de gemeente Amsterdam en Rotterdam. De leerplichtambtenaren zijn in deze een controle-eenheid om inzicht te verkrijgen in de vraag of de beleidsuitvoering op de mbo-scholen wel of niet goed verloopt en zodoende 'juist' is om het verzuim terug te dringen.

#### 1.5 Aanpak onderzoek

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden, gebruikt de onderzoeker het conceptueel model uit hoofdstuk drie als uitgangspunt. De analyse van dit onderzoek wordt middels de stappen in dit conceptueel model geschreven. Allereerst neemt de onderzoeker de lezer mee door te analyseren in welke mate en hoe het gemeentelijk verzuimbeleid van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam doorwerken in de interne verzuimprotocollen van respectievelijk het ROC van Amsterdam, de Amarantis Onderwijsgroep, het Zadkine en het Albeda. Tegelijkertijd tracht de onderzoeker te achterhalen welke ideeën, doelen en veronderstellingen in het gemeentelijk beleid en in de verzuimprotocollen naar voren komen. Op deze manier worden de *beleidsframes in het geformuleerd beleid* onderzocht. In aanvulling hierop analyseert de onderzoeker hoe de gemeentelijke organisaties en de functionarissen in het onderwijs zich uitspreken over de verzuimaanpak en wat hun kijk is op een goed werkende verzuimaanpak. Op deze manier onderzoekt de onderzoeker de *beleidsframes in de beleidsuitspraken*.

Vervolgens gaat de onderzoeker verder door te analyseren in welke mate het verzuimbeleid doorwerkt in het handelen van de functionarissen op de mbo-scholen. En op welke manier de functionarissen betekenis geven aan het verzuimbeleid en welke feitelijke handelingen zij doen om het verzuim aan te pakken. Dit laatste wordt specifiek onderzocht door te analyseren hoe de functionarissen hun handelingsruimte benutten. Omdat de onderzoeker zowel de top-down benadering als bottom-up benadering van beleid meeneemt in het onderzoek, wordt zowel inzicht verkregen in de doorwerking van het geformuleerd beleid als in de beleidsuitvoering. De onderzoeker acht beide benaderingen relevant, omdat de beleidsuitvoering in de praktijk niet per

definitie kan worden geclassificeerd onder één benadering. Overigens voorziet de onderzoeker er zo in dat belangrijke inzichten en empirische data niet over het hoofd worden gezien.

De aanbevelingen in dit onderzoek hebben daarom betrekking op de faalfactoren in het geformuleerd beleid en in de beleidsuitvoering. Dit zorgt voor een splitsing tussen enerzijds praktische aanbevelingen aan de gemeenten Amsterdam en Rotterdam en anderzijds aan de mbo-scholen.

## 1.6 Leeswijzer

In **hoofdstuk twee** van dit onderzoek wordt de context geschetst van het beleidsveld en de achtergrond van de casus van de schoolverzuimaanpak in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. Op deze wijze kunnen de data uit het empirisch onderzoek in een perspectief worden geplaatst, hetgeen noodzakelijk is voor een adequate empirische analyse. Vanuit het aggregatieniveau van het Rijksbeleid, wordt op een gelaagde manier ingezoomd op de verzuimaanpak in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam.

In **hoofdstuk drie** brengt de onderzoeker de theoretische inzichten in kaart, welke inzicht bieden in de centrale thema's van 'beleidsframes', 'doorwerking van beleid' en 'beleidsuitvoering'. Het laatste begrip zal worden behandeld door te kijken naar de bottom-up benadering en de top-down benadering van beleidsuitvoering en het begrip 'beleidshandelen'. Aanvullend hierop wordt een paragraaf gewijd aan de theoretische inzichten in de verzuimliteratuur inzake de succes- en faalfactoren in de verzuimaanpak. Op basis van de uiteenzetting van de bestaande theoretische inzichten, vormt de onderzoeker in paragraaf 3.2 een theoretische bril, bestaande uit een selectie van de theoretische inzichten. Daarna volgt het conceptueel model in een schematische weergave en een schriftelijke toelichting op het model. Tot slot worden de centrale begrippen die voortvloeien uit het theoretisch kader, meetbaar gemaakt middels een operationalisatie.

In **hoofdstuk vier** beschrijft de onderzoeker welke onderzoeksmethoden, technieken en strategieën worden ingezet om de empirische werkelijkheid te toetsen aan de theoretische bevindingen uit hoofdstuk drie. Vervolgens worden de methoden voor de data-analyse beschreven. Ook gaat de onderzoeker in op de manier waarop de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek wordt gewaarborgd. En tot slot, een beschrijving van de casusselectie, onderzoekseenheden en beperkingen van het onderzoek.

In **hoofdstuk vijf** volgt een uiteenzetting van de onderzoekscases. Concreet worden de onderzoeksobjecten in kaart gebracht die in hun natuurlijke situatie worden onderzocht. Voor de analyse wordt in de gemeente Amsterdam (1) gekeken naar de doorwerking van het verzuimbeleid in de beleidspraktijk van de mbo-scholen. Daarnaast is de gemeente Rotterdam (2) een belangrijk object van onderzoek. En tot slot vindt een vergelijking (3) plaats tussen beide onderzoeksobjecten.

In **hoofdstuk zes** worden de bevindingen uit de empirie uiteengezet, met het onderscheid tussen de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. In de gemeente Amsterdam heeft de onderzoeker interviews afgenomen met een beleidadviseur, leerplichtconsulenten/ambtenaren. In het onderwijsveld is bij twee locaties van het ROC van Amsterdam en de Amarantis Onderwijsgroep gesproken met verzuimcoördinatoren, verzuimmedewerkers en zorgcoördinatoren. In de gemeente Rotterdam zijn respondenten in dezelfde functies benaderd. Het enige verschil is dat de gemeente Rotterdam geen leerplichtconsulenten in dienst heeft. De onderzoeker heeft daarom gesproken met leerplichtambtenaren. In het onderwijsveld in Rotterdam zijn twee locaties van het Zadkine en het Albeda object van onderzoek geweest.

In **hoofdstuk zeven** wordt de theoretische bril uit hoofdstuk drie toegepast op het object van onderzoek. De centrale begrippen zijn, 'doorwerking in beperkte zin', 'beleidsframes', 'doorwerking in ruimere zin' en 'beleidshandelen'. In paragraaf 1.5 is reeds beschreven hoe de analyse wordt verricht.

In **hoofdstuk acht** wordt de hoofdvraag van dit onderzoek expliciet beantwoord, middels een antwoord op alle deelvragen. Hierbij geeft de onderzoeker de conclusies van het onderzoek weer.

In **hoofdstuk negen** wordt op basis van de conclusies in hoofdstuk acht een aantal aanbevelingen gedaan. Het onderscheid in faalfactoren in beleid en uitvoering, brengt de onderzoeker tot de keuze om een onderscheid te maken in praktische aanbevelingen aan de gemeenten Amsterdam en Rotterdam en de mbo-scholen anderzijds. Tot slot, doet de onderzoeker een wetenschappelijke aanbeveling.

## 2. Beleid, context en achtergrond

### 2.1 Schoolverzuimproblematiek

Schoolverzuim of ‘spijbelen’ is een belangrijke voorspeller van voortijdig schoolverlaten. Zowel schoolverzuim als voortijdig schoolverlaten vormen een vrij omvangrijk probleem. Jongeren die voortijdig van school gaan, beter bekend als ‘drop-outs’, zouden kwetsbaar zijn en weinig kansen hebben op de arbeidsmarkt. Zeker met het oog op de toenemende vergrijzing zullen (goed) opgeleide mensen in de nabije toekomst hard nodig zijn. Wie zich met het probleem van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten bezighoudt, stuit onvermijdelijk op een veel bredere problematiek. Verzuim onder jongeren is niet slechts een maatschappelijk probleem, maar kent eveneens een sociale en individuele aard. Factoren die hierbij een rol kunnen spelen, zijn misstanden in de opvoeding, onverschillige en/of afwezige ouders, taalproblemen, armoede en dergelijke. Maar ook kan verzuim zich voordoen in de vorm van ‘luxe verzuim’<sup>1</sup> of ‘even geen zin’ hebben. Duidelijk is dat er niet zoiets bestaat als een standaardinterventie, maar dat onder andere scholen en leerplichtambtenaren dienen te beschikken over een arsenaal van reacties op verzuim. Hartkamp (2005) laat aan de hand van Rotterdamse gegevens zien dat de kans op voortijdig schoolverlaten bij leerlingen met een ‘verzuimgeschiedenis’ twee keer zo groot is als bij jongeren zonder een dergelijke geschiedenis. Jongeren die zonder diploma uit het vmbo zijn vertrokken, zouden in de periode voorafgaand aan het vertrek niet alleen vaker spijbelen dan andere leerlingen, maar ze geven daarnaast andere redenen op voor hun gedrag. Terwijl de doorsnee-leerling spijbelt vanwege tussenuren, doen latere voortijdig schoolverlaters dit, omdat ze een hekel hebben aan school en leren. Het verzuimen is bij hen onderdeel van een afglijproces waarbij de motivatie, inzet voor het huiswerk en betrokkenheid bij de school steeds verder afnemen. Dit met het voortijdige vertrek uit het onderwijs als eindstation (Van Batenburg, Korpershoek, & Van der Werf, 2007). Indien jongeren zwaar spijbelen is dat vooral een signaal dat zij in de gevarenzone zijn beland. Een opvallend gegeven is, dat voortijdige schoolverlaters in gesprekken aangeven dat het spijbelen lang onopgemerkt blijft en dat de school er weinig tegen doet. Het bevestigt spijbelaars in hun gevoel dat de school niet in hen is geïnteresseerd (Van Lieshout, 2003; Oberon, 2008).

De aandacht voor het schoolverzuim onder jongeren wordt gevoed vanuit de betekenis die het heeft voor voortijdig schoolverlaten. De relatie tussen beide heeft ervoor gezorgd dat in de aandacht voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten veel meer wordt ingezet op het aanpakken van verzuim (Gemeente Rotterdam, 2011).

Een belangrijk gegeven is dat in Nederland verschillende soorten van verzuim worden onderscheiden. Bij een geldige reden voor het verzuim, bijvoorbeeld ziekte, is sprake van geoorloofd verzuim. Zonder geldige reden wegblijven van school is ongeoorloofd verzuim. Binnen ongeoorloofd schoolverzuim wordt onderscheid gemaakt tussen absoluut en relatief verzuim. Absoluut verzuim doet zich voor, wanneer een jongere niet ingeschreven staat bij een onderwijsinstelling. In het geval van relatief verzuim staat een leerling wel ingeschreven, maar is de leerling toch afwezig bij één of meerdere lessen. Relatief verzuim wordt vervolgens onderverdeeld in luxe verzuim en signaal verzuim. Van het eerste is sprake wanneer een jongere zonder toestemming tijdens de schoolperiode met vakantie gaat. Terwijl signaalverzuim een vorm van relatief verzuim is, waarbij het verzuim gezien wordt als een signaal van problemen in de omgeving van de leerling (Nji in Veldhuizen, 2010: 3).

---

<sup>1</sup> Om een goed begrip te krijgen van de schoolverzuimproblematiek, wordt in deze paragraaf kort beschreven welke typen verzuim kunnen worden onderscheiden. De term ‘luxe verzuim’ is een vorm van verzuim welke valt onder het ongeoorloofd schoolverzuim. Deze achtergrondinformatie is eveneens relevant voor het theoretisch kader, omdat het begrip ‘verzuim’ zal worden meegenomen in de operationalisatie.

**Figuur 1: Soorten verzuim (Nji In Veldhuizen, 2010:3)**

VERZUIM		
<p><b>Geoorloofd verzuim :</b></p> <p>- ziekte of wegblijven met een geldige reden.</p>		<p><b>Ongeoorloofd verzuim:</b></p> <p>-Absoluut verzuim: leerling niet meer ingeschreven op school.</p> <p>- Relatief verzuim: leerling wel ingeschreven, maar toch afwezig bij één of meerdere lessen.</p> <p>*luxe verzuim: leerling die zonder toestemming school voor (on) bepaalde periode verlaat.</p> <p>*signaal verzuim: verzuim is signaal van problemen in omgeving.</p>

## 2.2 Landelijke verzuimaanpak

Om een beter inzicht te krijgen in de verzuimaanpak, is het van belang om eerst de landelijke context in kaart te brengen. Waar komt de focus op verzuim en voortijdig schoolverlaten (VSV) vandaan?

### 2.2.1 Beleidsontwikkelingen landelijk

In de jaren '90 werd voortijdig schooluitval aangepakt door diverse instanties met verschillende methodieken. De nadruk lag meer op het praten *over* de jongeren dan het praten *met* de jongeren. Specifieke zorg en maatwerk waren nog te vaak onbekende termen in de beleidspraktijk. Het besluit van de Europese Raad in 2000 om in 2010 het aantal leerlingen zonder startkwalificatie te halveren, heeft ervoor gezorgd dat nu veel aandacht wordt besteed aan het voorkomen of tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Europese lidstaten hebben sindsdien diverse programma's ontwikkeld om de uitval terug te dringen. De nationale doelstelling die in 2003 is geformuleerd, namelijk om het aantal 'nieuwe voortijdig schoolverlaters tot de helft terug te brengen van 71.000 in 2002 tot 35.000 in 2012', is een vertaling van één van de Lissabon - doelstellingen<sup>2</sup> (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a).

Het besef dat hieraan gekoppeld was, namelijk dat verzuim en uitval problemen zijn waarbij '*praten met jongeren*' noodzakelijk is, heeft geleid tot een andere benadering. Deze benadering bracht de overheid bij de zogenoemde 'Kafkabrigade': een door de universiteit van Leiden bedachte vorm van praktijkonderzoek waarbij vanuit het perspectief van de burger, knelpunten in het functioneren van de overheid aan de kaak worden gesteld. Jongeren konden hun verhaal doen, waaruit vaak bleek dat zij verschillende problemen hebben die leiden tot schooluitval. De belangrijkste les die de Kafkabrigade hieruit haalde, was zo dicht mogelijk bij de jongeren blijven en specifieke zorg bieden waar nodig. Met die aanbeveling in het achterhoofd, startte het toenmalige kabinet in 2006 de strijd

<sup>2</sup> In de EU-top van 2001 was een belangrijke doelstelling: halvering van schooluitval van 15,5% naar circa 8% in 2010 (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011).



tegen schooluitval. Uitbreiding van de leerplicht en invoering van de kwalificatieplicht zijn daarin belangrijke stappen geweest. Dit in samenhang met versterking van de zorg in en om de school en een verbetering van de registratie van verzuim en uitval (Ibid.).

In het regeerakkoord van februari 2007 krijgt het VSV-beleid een prominente plaats. Het kabinet geeft hoge prioriteit aan het programma Aanval op Schooluitval. Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) vervolgens in alle 39 RMC-regio's convenanten afgesloten met contactgemeenten en onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Omdat driekwart van de voortijdig schoolverlaters in het schooljaar 2008-2009 afkomstig is van het mbo, wilde OCW extra aandacht besteden aan het middelbaar beroepsonderwijs. In 2011 scherpte het kabinet Rutte-Verhagen de doelstelling aan tot maximaal 25.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2016 (Ministerie van OCW, 2011a).

### 2.2.2 Landelijke wetgeving

Verzuim in het onderwijs en voortijdig schoolverlaten krijgen op landelijk niveau de nodige aandacht. Het landelijk kader van wetgeving begint bij de leerplicht en kwalificatieplicht. Wanneer jongeren ongeoorloofd verzuimen, overtreden zij deze wetten. Wat betekenen deze wetten voor de aanpak van het schoolverzuim? In deze paragraaf wordt inzicht geboden in de leerplicht- en kwalificatieplicht.

#### *Leerplicht en kwalificatieplicht*

Leerlingen zijn volledig leerplichtig vanaf de eerste schooldag van de maand na hun vijfde verjaardag. De volledige leerplicht duurt tot het eind van het schooljaar waarin de leerling zestien jaar wordt of tot het einde van het twaalfde volledig gevolgde schooljaar. Na de beëindiging van de volledige leerplicht gaat de kwalificatieplicht gelden. De kwalificatieplicht is één van de maatregelen die de Rijksoverheid heeft ingesteld, om schooluitval van jongeren tegen te gaan en de kansen van startende jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten. De kwalificatieplicht is geregeld in de Leerplichtwet en houdt in dat jongeren een startkwalificatie moeten behalen (Rijksoverheid, 2011b). Een startkwalificatie betreft een HAVO, VWO of mbo (minimaal niveau 2) diploma. Jongeren tot 23 jaar die geen startkwalificatie hebben en niet bezig zijn met het behalen van een startkwalificatie, worden aangemerkt als voortijdig schoolverlater (VSV'er). De Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) van de gemeente is er voor de jongeren tussen 18 en 23 jaar die nog geen startkwalificatie hebben en zij worden gevolgd totdat zij over een startkwalificatie beschikken. Het belangrijkste verschil tussen de kwalificatieplicht en de RMC-wetgeving is dat deze laatste geen wettelijk instrumentarium heeft. Dit betekent dat jongeren in de leeftijdsgroep tussen 18 en 23 jaar niet kunnen worden gesanctioneerd middels de instrumenten die de kwalificatieplicht wel bezit om het verzuim onder minderjarige jongeren te handhaven (Ibid.).

De aandacht voor schoolverzuim en het voortijdig schoolverlaten wordt gevoed vanuit de gevolgen die het heeft voor de individuen, alsook voor de samenleving. Schooluitval zou namelijk gevolgen hebben voor private en maatschappelijke kosten. Ten eerste, zijn er door voortijdig schoolverlaters hogere private kosten, zoals een grotere kans op werkloosheid, een slechtere gezondheid of op hun beurt lager opgeleide kinderen in vergelijking met niet-voortijdig schoolverlaters. Ten tweede, zijn er hogere maatschappelijke kosten door een grotere kans op criminele activiteiten, een lagere sociale cohesie of minder economische groei. En tot slot, zou voortijdig schooluitval ook fiscale effecten kunnen hebben, vanwege lagere belastinginkomsten, hogere uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen, rechtshandhaving en hogere kosten voor de gezondheidszorg. Werknemers die geen startkwalificatie bezitten, zouden een grotere kans hebben om werkloos of arbeidsongeschikt te worden. Zonder startkwalificatie is het voor werklozen ook moeilijker om weer werk te vinden. Bijna de helft van alle werklozen is niet in het bezit van een startkwalificatie. Onder werkloze jongeren is dit bijna tweederde. Ook wordt gesteld dat VSV'ers veel vaker een verzuimgeschiedenis hebben dan andere jongeren en anders bekeken, jongeren met een verzuimregistratie in hun schoolloopbaan vaker VSV'er zijn dan jongeren van wie nooit verzuim is gemeld (Nji in Veldhuizen, 2010:3).



### **Verantwoordelijkheden**

De actoren die een rol spelen in de terugdringing van verzuim en VSV, functioneren op verschillende niveaus. Landelijk zijn voor verschillende partijen de volgende verantwoordelijkheden afgesproken:

#### **Inspectie van het Onderwijs**

De inspectie van het Onderwijs ziet erop toe dat scholen zich aan de wet- en regelgeving houden. Daarom gaat de Inspectie het meldgedrag en de daarbij behorende registratie van verzuim en VSV van scholen thematisch onderzoeken en beoordelen. Dit gebeurt omdat het melden van verzuim cruciaal is in de aanval op schooluitval en het melden sinds 1 augustus 2009 verplicht is (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011b).

#### **Het college van B&W**

Het college van B&W is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet en voor de uitvoering van de RMC-regelgeving. Gemeenten werken hiervoor samen in 39 regio's en benoemen uit hun midden één contactgemeente die een coördinerende rol vervult. Op lokaal niveau maakt de gemeente afspraken met het onderwijsveld, de provincie, Bureau Jeugdzorg en andere betrokken instellingen over de inzet en de werkwijze van de verschillende partners in de verzuimketen en jeugdketen (Ibid.)

#### **Scholen**

Scholen zijn sinds 1 augustus 2009 verplicht ongeoorloofd verzuim te melden via het Digitaal Verzuimloket. Dat is verzuim na ongeoorloofde afwezigheid van zestien uren les- of praktijktijd in een periode van vier weken; dat staat ongeveer gelijk aan drie dagen afwezigheid. Tevens zijn de scholen verplicht verwijderingen direct te melden aan de gemeente. De gemeente dient alle informatie van de school te krijgen, die zij nodig heeft voor uitvoering van de wet, bijvoorbeeld over in- en uitschrijvingen van leerlingen. Indien meervoudige problemen worden gesignaleerd bij de leerlingen, dan moet dit worden doorgegeven aan de betrokken professionals, bijvoorbeeld in de Zorg- en Advies Teams (ZAT's). De docenten en mentoren zijn vaak de eersten die verzuim kunnen signaleren. Daarom is het essentieel dat zij goed op de hoogte zijn van de verzuimaanpak op hun school (Ibid.).

#### **Bureau Jeugdzorg en de politie**

Bureau Jeugdzorg komt in beeld wanneer sprake is van achterliggende problemen waarvoor jeugdzorg nodig is. De politie kan een jongere die onder schooltijd niet op school maar op een openbare plek is, naar school terugbrengen. En meldt het aan de leerplichtambtenaar als blijkt dat sprake is van schoolverzuim (Ibid.)

#### **Schoolmaatschappelijk werk**

De schoolmaatschappelijk werker biedt hulp aan leerlingen, ouders en/of leerkrachten, meestal in de school; signaleert potentieel verzuim (preventie) en geeft hulp bij achterliggende problemen. Als andere hulp nodig is om de problemen op te kunnen lossen, wordt bekeken welke hulpverlening of instantie hiervoor geschikt is en wordt doorverwezen (Ibid.)

#### **De leerplichtambtenaar**

De leerplichtambtenaar heeft als taak om na een verzuimmelding eerst een onderzoek in te stellen, de ouders en de jongere te bewegen alsnog hun verplichtingen na te komen. Als dit niet leidt tot het gewenste resultaat, stelt een leerplichtambtenaar een proces-verbaal op (in het geval van leerlingen jonger dan 18 jaar) en stuurt dit naar de officier van justitie. De leerplichtambtenaar heeft ook de bevoegdheid om een proces-verbaal op te stellen tegen het hoofd van de school als het verzuim niet wordt gemeld (Ibid.)

### Leerlingen en ouders

Leerlingen zijn vanaf de leeftijd van 12 jaar medeverantwoordelijk voor hun gedrag op school en het bezoeken van de lessen. Ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding, het welzijn en het gedrag van hun kinderen. Op grond van de Leerplichtwet moeten zij erop toezien dat hun kind bij een school is ingeschreven en de school bezoekt. Ouders en leerlingen zijn dus primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van de leerplicht (Ibid.).

## 2.3 Regionale verzuimaanpak

De aanpak van het verzuim en voortijdig schoolverlaten is hoofdzakelijk een regionale aangelegenheid. In deze paragraaf wordt beschreven hoe het verzuimbeleid op regionaal niveau wordt vormgegeven.

Alle gemeenten participeren in één van de negenendertig RMC-regio's en per RMC-regio is één contactgemeente die de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters coördineert. Het verzuim wordt door de scholen gecoördineerd en zij zijn daarbij verplicht melding te doen via het Digitaal Verzuimloket. Zonder deze melding weet een gemeente niet welke jongere moet worden aangesproken. Naleving door de scholen is daarom van belangrijke waarde. De regionale inzet focust zich op het bieden van een sluitend en zorgend hulpaanbod aan (overbelaste) jongeren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het voorkomen van voortijdig schoolverlaten (preventief) en het terugleiden van de uitgevallen jongeren naar school (curatief). Belangrijke speerpunten zijn, het afsluiten van het regionaal convenant VSV met het ministerie van OCW met de Regionale Meld en Coördinatie functie (RMC), waarin vo en mbo-scholen en gemeenten samenwerken. En de uitvoering van de Leerplichtwet en de Regionale Meld en Coördinatie functie (RMC) (Gemeente Rotterdam, 2011a). Omdat elke gemeente binnen een zogenoemde RMC-regio valt, wordt binnen de betreffende regio middels werkafspraken of protocollen in kaart gebracht wie in de regio waarvoor verantwoordelijk is (Ibid.).

## 2.4 Ontwikkelingen verzuimaanpak Amsterdam

### 2.4.1 Beleidsontwikkelingen Amsterdam

Schoolverzuim heeft reeds lang een rol in het beleid van de gemeente Amsterdam. Al in 1997-1998 werd gestart met de centrale Amsterdamse leerling- en verzuimregistratie. Daarvoor hielden de verschillende stadsdelen de registratie zelf bij. In 2002 werd de Amsterdamse inzet op het voorkomen van verzuim en voortijdig schoolverlaten geïntensiveerd door de wet die de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) regelt en het Grote Steden Beleid (GSBII). In 2003-2004 namen de veertien stadsdelen het Verbeterprogramma Leerplicht en RMC in uitvoering. Ondanks veel inzet en activiteit kreeg het programma een negatieve spin off. Door betere registratie van verzuim en uitval schoten de cijfers omhoog en leek het probleem niet kleiner, maar alsmaar groter te worden. Strakkere handhaving door leerplichtambtenaren leidde tot wachtstapels bij het Openbaar Ministerie (OM). Uiteindelijk dreigde een 'Amsterdams conflict': de discussie over de verdeling van bevoegdheden tussen stadsdelen en de 'centrale stad'. In het vroege voorjaar van 2004 kwam het Parool met het alarmerende bericht dat in Amsterdam Noord ongeveer honderd leerplichtige 'drop outs' over straat zouden 'zwerfen'. Ambtenaren die de opdracht kregen het verhaal te verifiëren, konden geen adequate gegevens boven tafel krijgen waarmee dit bericht bevestigd of ontkend kon worden. In mei 2004 geeft toenmalig wethouder Aboutaleb met spoed aan een Ambtswoninggesprek over voortijdig schoolverlaten te organiseren. Tijdens de Ambtswoninggesprekken komt het schoolverzuim steeds nadrukkelijker op de politieke agenda. De aandacht voor het schoolverzuim in deze gesprekken mondde uit in een verscherpt

verzuimregistratieprogramma, waar sinds 2005 onder andere onaangekondigde verzuimcontroles door verzuimconsulenten deel van uit maken (Bureau Leerplicht Plus, 2011).

Onder de titel "Alle kinderen op school" is in juli 2006 het stedelijk Programma Leerplicht 2006-2009 vastgesteld. Het programma fungeerde als een vervolg op het eerder genoemde Verbeterprogramma Leerplicht. Het geeft het meest concreet aan op welke wijze de leerplicht de komende jaren zou bijdragen aan de realisering van de hoofddoelstelling, namelijk het terugdringen van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. In de gemeente Amsterdam is in de periode van 2010-2011 op een groot bereik aan scholen schoolcontroles uitgevoerd. Hierbij is gecontroleerd op het verzuimprotocol, registratie, meldingen van verzuim en de algehele verzuimaanpak. Om precies te zijn, op 50 scholen in het voortgezet onderwijs en 60 mbo-opleidingen. Een belangrijk resultaat was dat vooral de mbo-opleidingen van het ROC van Amsterdam grote vooruitgang zouden hebben geboekt (Ibid.).

## 2.5 Ontwikkelingen verzuimaanpak Rotterdam

### 2.5.1 Beleidsontwikkelingen Rotterdam

In de loop der jaren zijn er legio actieplannen geweest om verzuim en voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Vanaf 1997 bestaan in Rotterdam trajectbureaus om leerlingen terug naar school te krijgen. In 2001 is een eerste VSV aanvalsplan opgezet, "Binnen is Winnen". Van 2006-2009 is het beleidsplan "Klaar voor de Start" opgezet, waarbij de speerpunten waren: leerlingen op school houden, mentoring en coaching en kleinere klassen. Een belangrijke ontwikkeling richting het huidige beleid en de uitvoering daarvan, zijn de twee convenanten die opgesteld zijn vanaf 2006 tussen OCW, de contactgemeente Rotterdam en de ROC's Albeda en Zadkine. Een budget van maximaal drie miljoen werd beschikbaar gesteld aan de contactgemeente, om een daling van het aantal voortijdig schoolverlaters te realiseren met 1538 aan het einde van schooljaar 2006-2007. In 2007 werd een tweede convenant gesloten tussen de genoemde partijen, dat geldt van schooljaar 2007-2008 tot en met 2010-2011. Later zijn de vo-scholen en een aantal kleinere ROC's ook toegetreden. In 2008 is in samenwerking met de ROC's Albeda en Zadkine, het 'Rotterdams Offensief' gestart. Binnen dit project is voorgenomen om wijkscholen op te zetten, waar probleemjongeren in hun eigen omgeving onderwijs kunnen volgen. Daarnaast is eveneens voorgenomen om topscholen op te zetten, bedoeld voor mbo-leerlingen die boven de middelmaat uitsteken. Ook waren loopbaanontwikkeling en hulpverlening op de scholen belangrijke speerpunten (Bureau Leerplicht Plus, 2011).

In het schooljaar 2008-2009 is de basis gelegd voor de ontwikkeling en uitvoering van stringent en gebiedsgericht leerplichtbeleid. Er is een pilot ontwikkeld, die bijdraagt aan het terugdringen van kort schoolverzuim. Als vermoed wordt dat leerlingen ongeoorloofd verzuimen, volgt dezelfde dag nog een huisbezoek van een stadswacht, eventueel in samenwerking met leerplichtambtenaren. Deze directe controle is onder andere bedoeld om 'first offenders' af te schrikken. Verzuim zou zo in een vroeg stadium aangepakt worden (Ibid.)

Sinds november 2008 kunnen de mbo-scholen hun verzuim melden via het verzuimloket van de IB-Groep (DUO), sinds 2009 is dit verplicht. Voor het Digitaal Verzuimloket van de IBG geldt dat er één landelijk format wordt gehanteerd, en één contactpunt voor de scholen. Het verzuimloket stuurt alle binnenkomende meldingen direct naar de woongemeente van de leerling. De betreffende leerplichtambtenaar of trajectbegeleider gaat er vervolgens mee aan de slag. In totaal zijn er twintig leerplichtafdelingen in de regio Rijnmond en vier RMC steunpunten. Bij elkaar zijn er nu in de regio ruim 250 mensen die gebruik kunnen maken van het loket. (18-23 jaar). Met de start van het Digitale Verzuimloket zijn er regiobreed nieuwe verzuimafspraken voor het mbo gemaakt. Alle leerplichtambtenaren en trajectbegeleiders in de regio melden elk verzuim, ook van niet-leerplichtige jongeren (Ibid.).

Ter ondersteuning van de nieuwe verzuimaanpak zijn er vanaf januari 2009 vier extra verzuimcoördinatoren aangesteld voor de regio Rijnmond. Zij werken samen met hun collega's op de

school om het proces van signaleren, melden en behandelen van verzuim zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Ook ondersteunen zij de leerplichtambtenaren en trajectbegeleiders bij het werken met het Digitaal Verzuimloket. Daarnaast is in het schooljaar 2009-2010 vanuit de gemeente gestart met cursussen voor alle docenten die belast zijn met het voeren van verzuimgesprekken (Ibid.).

Kortom, gekeken naar de beleidsontwikkelingen in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam concludeert de onderzoeker dat de beleidsontwikkelingen in de gemeente Amsterdam zich kenmerken door het feit dat vanaf 1997 schoolverzuim al een bekend probleem was. Echter, de gemeente Amsterdam heeft veel tijd heeft moeten investeren in een gestroomlijnd actieprogramma die werkbaar moest zijn in alle stadsdelen. Waar in 2004 steeds meer dialoog plaatsvindt over het schoolverzuim, wordt daar vervolgens vanaf 2005 steeds meer op geïntervenieerd middels actieprogramma's en schoolcontroles. Net zoals in de gemeente Rotterdam wordt in de gemeente Amsterdam geïnvesteerd in actieplannen ten behoeve van een adequate aanpak van het schoolverzuim. De beleidsontwikkelingen in de gemeente Rotterdam hebben hoofdzakelijk betrekking op een integrale samenwerking tussen het toenmalige Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de gemeente Rotterdam en de grootste onderwijsaanbieders in het mbo. De omslag naar een strenger leerplichtbeleid, heeft de focus gelegd op een meer preventieve verzuimaanpak. De landelijke regel dat vanaf 2009 alle scholen moeten melden aan het Digitaal Verzuimloket (DUO) heeft ervoor gezorgd dat het proces van verzuim signaleren, melden en behandelen in een stroomversnelling is gegaan. Daartoe zijn werkafspraken gemaakt tussen de verschillende ketenpartners, waarbij de gemeente Rotterdam hoofdzakelijk een ondersteunende rol inneemt, omdat het verzuimmelden aan DUO in 2009 nog een vrij onbekend gegeven is.

### 3. Theoretisch kader

#### 3.1 Bestaande theoretische inzichten

Om een goed begrip te krijgen van het theoretisch concept 'beleidsframes', wordt hieronder eerst kort beschreven wat met een 'frame' wordt bedoeld en wat het proces van 'framing' inhoudt.

##### 3.1.1 Frames en framing

Het concept 'frame' wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de manier waarop actoren of een groep actoren de wereld interpreteren (Goffman, 1974:124-139), ordenen, hier betekenis aan geven en hiermee een onderscheid maken tussen verschillende realiteiten. Kuypers (2006:8) definieert framing als volgt: "*Framing is a process whereby communicators, consciously or unconsciously, act to construct a point of view that encourages the facts of a given situation to be interpreted by others in a particular manner.*" (Ibid.). Mensen in interactie hebben dus altijd een bepaald doel, al zijn zij zich hier niet altijd bewust van. Mensen kiezen, bewust of onbewust, in hun interactie een bepaalde interpretatie van de werkelijkheid om hun doel te bereiken. Deze doelen hebben te maken met het beïnvloeden van de inhoud, het interactieproces en/of de relatie met de betrokken actoren. De frames die men construeert zijn dus afhankelijk van de context van de interactie (Aarts & Van Woerkum, 2006:229-237).

Frames hebben vier functies: (1) het definiëren van problemen, (2) vaststellen van oorzaken, (3) vellen van een moreel oordeel, (4) en het voorstellen van oplossingen (Entman, 1993:52).

##### 3.1.2 Beleidsframes

Volgens Bekkers (2007:161) kan het creëren van inzicht in de ideeën, doelen en veronderstellingen van beleidsmakers en beleidsuitvoerders, leiden tot een beter begrip van het handelen. In de wetenschappelijke literatuur worden de termen 'beleidstheorie' en beleidsframes vaak door elkaar heen gebruikt. Hieraan liggen diverse opvattingen ten grondslag. De term 'beleidstheorie' wordt door sommige wetenschappers beschouwd als een enger gedefinieerd begrip, dat deel uitmaakt van het ruimere begrip 'beleidsframe'. Onder de beleidstheorie wordt verstaan, het geheel van veronderstellingen van een bepaalde actor dat aan een bepaald beleid ten grondslag ligt. De nadruk ligt op de rationele aspecten van het beleid, namelijk het geheel van assumpties die ten grondslag liggen aan beleidsmaatregelen en die betrekking hebben op de maatregel-doel-relatie. *Beleidsframes daarentegen laten meer ruimte over voor de subjectieve aspecten van het beleid. Zij worden gebruikt om betekenis te geven aan beleidsproblemen en beleidshandelen.* Vooral dit laatste vormt een belangrijk element in dit onderzoek. Vanuit een beleidsframe wordt een bepaalde thematiek geproblematiseerd, worden bepaalde elementen van de problematiek geselecteerd, benoemd en verklaard en krijgt de problematiek een normatieve waardering. Een dergelijke frame dient zodoende als basis voor het maken, implementeren en uitvoeren van beleid (Snel & Scholten, 2005:1). Middels een beleidsframe wordt gedefinieerd wat het probleem is, hoe het verklaard kan worden en wat je eraan zou moeten en kunnen doen. Op deze wijze wordt de complexe werkelijkheid gesimplificeerd, waardoor de situatie beter is te omvatten en het beleid makkelijker kan worden geformuleerd (Ibid.).

Een belangrijk kenmerk van beleidsframes is dat het een uitkomst kan zijn van onderhandeling over verschillende sociale werkelijkheden. Hager en Laws omschrijven beleidsmaken als volgt: "*...the way in which practitioners make sense of a world that, as such entails a kaleidoscope of possible meanings*" (Hajer & Laws, 2006:264).

Bij het maken van beleid, staat het streven naar het scheppen van een gedeelde visie dan ook voorop. Zo omschrijft Hoppe (1989) politiek handelen als: "*het weloverwogen streven om gedeelde betekenis te scheppen, in stand te houden, te veranderen of op te geven.*" (Hoppe, 1989 in Hajer, 1989:249). De dominante beleidsvisie is dus de uitkomst van strijd tussen verschillende actoren die elkaar proberen te overtuigen van hun frame. Deze strijd kan uiteindelijk leiden tot acceptatie van

een bepaalde probleemdefinitie en het vaststellen van wat de oplossingsstrategie moet zijn (Hajer, 1997:266): een probleem wordt (tijdelijk) zodanig geherdefinieerd dat men het erover eens is dat een bepaalde hantering de oplossing is. Hierbij worden tegenstellingen weggedrukt en overeenkomsten benadrukt. Het frame dat dominant is geworden, wordt vertaald in institutionele praktijken, dus in concreet beleid. Beleid komt dus tot stand door gezamenlijke betekenisgeving, oftewel werkelijkheidsconstructie. Het gaat hierbij dus niet meer over de rationele doel- middel relatie van beleid, maar het gaat om een set van actoren die via hun frames hun ideeën, doelen en veronderstellingen naar voren proberen te duwen (Ibid.)

### 3.1.3 Doorwerking van beleid

Het begrip 'doorwerking' kent geen éénduidige definitie of algemeen geldend model, omdat elke situatie uniek is (Bekkers, Fenger, Homburg & Putters, 2004:11-14; Van de Graaf en Hoppe, 1996:91). Daarom is het belangrijk om in kaart te brengen welke vormen het begrip 'doorwerking' kan aannemen. Maar ook welke benaderingen van doorwerking inzicht bieden in de vraag hoe en waarom doorwerking van beleid op een bepaalde wijze kan plaatsvinden. Juist omdat elke situatie van doorwerking kan verschillen, kunnen bovengenoemde inzichten de onderzoeker voorzien van een goede grip op de betekenis van het theoretisch concept. De onderzoeker maakt hierbij de kanttekening dat het begrip 'doorwerking' niet dezelfde betekenis heeft als het begrip 'implementatie'. Volgens Faludi en Hamnet (1978:815-832) heeft 'doorwerking' betrekking op het *proces* dat leidt tot de uitvoering van beleid. Terwijl 'implementatie' dat haar referentiepunt vindt in de tekst van het 'beleid als vastgesteld', hiervan het *resultaat* is (Ibid.). De hoofdvraag van dit onderzoek heeft dan ook betrekking op het proces van doorwerking. Hieronder zullen de theoretische inzichten inzake het begrip 'doorwerking' in kaart worden gebracht.

#### 3.1.3.1 Doorwerking in beperkte, ruimere en ruimste zin

Uit het voorgaande blijkt dat de betekenis van de 'doorwerking van beleid' afhankelijk is van de definiëring van het begrip. Daarom worden eerst de theoretische inzichten van Spit en Zoete (1997, 2006) en de Lange (1995) gebruikt om tot een definitie te komen die relevant is voor dit onderzoek. In de volgende paragraaf kan de 'doorwerking van beleid' in een breder perspectief worden geplaatst door de verschillende benaderingen en modellen van doorwerking te beschrijven.

Doorwerking kan in een meer beperkte of ruime zin worden geformuleerd. Spit en Zoete (2006:138) onderschrijven doorwerking in een meer beperkte zin. Namelijk dat de doorwerking van beleid betrekking heeft op de vraag of in officiële documenten van het Rijk, de provincies en gemeenten, het beleid omschreven is op een wijze die overeenkomt met de tekst en intenties uit het rijksbeleid. In de beperkte zin wordt doorwerking onderverdeeld in: conformiteit, ofwel het letterlijk overnemen van beleid of beleidsvoornemens, het gebruik (de beleidsintentie wordt vertaald) en communicatie (de beleidsboodschap wordt overgedragen aan derden). Tezamen wordt hiermee de invloed van het beleid bij de besluitvorming inzake daadwerkelijke uitvoering van beleid bepaald (Ibid.).

Zoete (1997:13) stelt dat overheden bij het overnemen van beleid een keuze hebben uit drie opties:

1. In beleidsnota's en plannen opnemen (doorwerking in de meest beperkte definitie waarbij het slechts gaat om het eerder genoemde conformiteit). Het resultaat is een papieren output van organisaties.
2. In beleidskeuzes meewegen (doorwerking in ruimere zin, waarbij het zowel gaat om conformiteit als gebruik). Dit resulteert in handelen van organisaties.
3. In doelbereiking te meten (doorwerking in de ruimste zin, waarbij het gaat om conformiteit. Gebruik en communicatie). Het resultaat is merkbaar in de feitelijke inrichting.

De Lange (1995:58) beschrijft het begrip 'doorwerking' door te spreken over drie vormen van conformiteit.



Hij begint met de zogenoemde plan- of beleidsconformiteit, wat betrekking heeft op de vraag of de beleidsuitspraken in de beleidsstukken van aangesproken actoren in overeenstemming zijn met de voor dit niveau geïnterpreteerde initiële beleidsformuleringen. Deze definitie komt overeen met de eerste keuze die Zoete (1997:13) onderscheidt. De tweede vorm van conformiteit is gedragsconformiteit, waarbij de vraag centraal staat of de aangesproken actoren conform de initiële – en in de eigen beleidskaders al dan niet getransformeerde – beleidsuitspraken handelen. Deze vorm van conformiteit komt overeen met optie twee van Zoete (1997:13) die het handelen van actoren centraal stelt.

Tot slot kan een meting worden verricht naar de finale conformiteit van beleidsuitspraken. Hierbij staat centraal, of dat wat in de organisatie is gerealiseerd overeenkomt met de initiële beleidsuitspraken. Hierbij gaat het dus om de mate van doelbereiking. In klassieke zin wordt overigens onder doorwerking meestal de vorm van gedragsconformiteit verstaan. In deze optiek is doorwerking een proces van planimplementatie, waarbij wordt beoogd vanuit een plan en meer specifieke beleidsaspecten daaruit, invloed uit te oefenen op verschillende actoren in een beleidsnetwerk, rekening houdend met de eigen beleidsruimte en verantwoordelijkheden van de actoren, zodanig dat het plan mede richting geeft aan de dagelijkse beleidsuitvoering van deze actoren (VNG/SGBO, 1994:12).

Een belangrijk gegeven is de mogelijkheid dat een instantie niet volledig de ambities en doelstellingen van hoger beleid overneemt. Dit betekent echter niet dat automatisch geen doorwerking plaatsvindt. Zo kan het zijn dat een lagere overheid bijvoorbeeld de rijksambities wel een rol heeft laten spelen in het maken van beleidskeuzes, maar vanwege andere geldende argumenten de rijksambities niet heeft overgenomen. Zolang de gemeente de rijksambities en doelstellingen een rol heeft laten spelen in haar eigen beleidshandelen is sprake van doorwerking in de tweede betekenis. Deze assumptie komt overeen met het begrip “performance” van Faludi en Mastop (1997:815-832). Zij onderscheiden de begrippen “behavioural performance en “performance”. Het eerste begrip houdt in, het daadwerkelijk gedragen van lagere overheden naar de ambities en doelstellingen van een hoger strategisch plan. Performance betekent dat een strategisch plan een referentiekader heeft geboden voor lagere overheden om te besluiten wat wel en niet te doen. Deze kaderfunctie van strategische plannen hoeft echter niet te betekenen dat instanties daadwerkelijk handelen volgens de intenties van het strategisch plan, maar dat het wel een rol heeft gespeeld in de besluitvorming (Ibid.).

De onderzoeker legt de focus op de eerste twee opties die Zoete (1997:13) en de Lange (1995:58) beschrijven, omdat het onderzoek betrekking heeft op de mate waarin de regionale protocollen worden overgenomen door de scholen in hun interne protocollen (optie 1). Vervolgens wordt geanalyseerd welke handelingen de beleidsuitvoerders doen, waarbij de doorwerking wordt geanalyseerd door te onderzoeken in welke mate de regionale protocollen meewegen in de beleidskeuzes van de beleidsuitvoerders (optie 2).

**Figuur 2: Typen van doorwerking volgens Spit en Zoete (1997, 2006) en de Lange (1995)**

Doorwerking in beperkte zin	Doorwerking in ruimere zin	Doorwerking in de ruimste zin
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overnemen van beleid in beleidsnota's en plannen (Zoete, 1997:13).</li> <li>- De mate van overeenstemming tussen beleidsuitspraken in beleidsstukken en de initiële beleidsformuleringen (De Lange, 1995: 58).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het meewegen van het beleid in de beleidskeuzes/handelen in de organisatie (Zoete, 1997:13).</li> <li>- De aangesproken actoren handelen wel of niet conform de initiële en de in de eigen beleidskaders geformuleerde beleidsuitspraken (De Lange, 1995: 58).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De meting van beleid in de doelbereiking (Zoete, 1997:13).</li> <li>- De mate van doelbereiking conform de initiële beleidsformuleringen (De Lange, 1995: 58).</li> </ul>

### 3.1.3.2 Benaderingen van doorwerking

In deze paragraaf worden diverse benaderingen van doorwerking beschreven, die elk een eigen invalshoek bieden op de doorwerking van beleid.

#### *Rationele benadering van doorwerking*

De rationele benadering van doorwerking hanteert als uitgangspunt, dat doorwerking een doelgericht proces is (Bekkers et al., 2004:11-14; Weis, 1977). Informatie dient daarom een duidelijk doel in het beleidsproces; het fungeert als gegevensbron voor beleid. Ten tweede, stelt de rationele benadering dat doorwerking een lineair proces is (Hanney, Gonzalez-Block, Buxton & Kogan, 2003:1-28). Informatie stelt de actor in staat om mogelijke beleidsalternatieven of andere beleidsprioriteiten te identificeren of te formuleren. Een model dat hierbij aansluit, is het zogenoemde 'pushmodel'. Dit model veronderstelt dat de beslissingsmacht over de uitvoering, ligt in de handen van de beleidsvormers; dit zouden zij doen door de uitvoerende activiteiten strak te programmeren. De uitvoering van beleid wordt hierin gezien als een mechanisch proces waarbij het als vanzelfsprekend wordt beschouwd dat uitvoerders zich committeren aan de doelen van en de intenties achter het beleid (Ibid.). Deze benadering hangt nauw samen met de top-down benadering van beleidsuitvoering, welke verderop in het theoretisch kader wordt besproken.

#### *Politieke benadering van doorwerking*

De politieke benadering van doorwerking legt meer de nadruk op de verschillende doelgroepen en gebruiksfuncties van het beleid. Doordat deze doelgroepen verschillende belangen hebben met betrekking tot het beleid, krijgt de doorwerking van beleid in deze benadering gestalte op basis van meervoudige belangen en percepties. Betreffende de doorwerking wordt slechts dat beleid gebruikt of versterkt, dat de positie van de betreffende actor handhaaft of versterkt (Pfeffer, 1992:69-78).

In tegenstelling tot de rationele benadering, gaat de politieke benadering niet uit van een lineair proces, maar een onvoorspelbaar proces. Doordat actoren handelen uit machtsoverwegingen en dus strategisch gedrag vertonen, ligt de uitkomst van het beleidsproces niet bij voorbaat vast. Belangen en posities van partijen ten aanzien van het geformuleerde beleid kunnen verschuiven in de loop der tijd en daarmee de doorwerking van het beleid in de tijd beïnvloeden. De politieke benadering van doorwerking hangt nauw samen met het zogenoemde demand pull model, welke doorwerking beziet vanuit de behoeften van het beleidsveld. Hierbij wordt verondersteld dat beleidsuitvoerders beleidsvrijheid genieten om de daden af te stemmen met de behoeften vanuit het beleidsveld. Tot slot, spelen organisatiebelangen eveneens een belangrijke rol bij de doorwerking van beleid. Zo kunnen de organisatiestructuur, formele en informele waarden en normen bepalen in welke mate de beleidsprioriteiten ook daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht. Hierbij geldt dat dit meer het geval is, naarmate de prioriteiten aansluiten bij hetgeen als prioriteit wordt geacht in het beleidsveld (Bekkers et al., 2004:15-16).

#### *Symbolische benadering van doorwerking*

In de symbolische benadering van doorwerking wordt verondersteld dat actoren opereren binnen verschillende cultureel-institutionele settings. Daarbinnen ontstaan gedragsregels die in grote mate het gedrag van actoren bepalen. Ook bepalen deze regels aan welke thema's wel of geen belang gehecht moet worden (March en Olsen, 1989:21-23). De doorwerking van beleid vindt daarom plaats wanneer het beleid van betekenis is voor het handelen van de actoren. Bij een geringe betekenis blijft de doorwerking achterwege.

Deze benadering veronderstelt eveneens dat beleid niet primair fungeert als kaderstellende bron, maar als zingevingsbron. Beleid wordt in dit licht gezien als een interpretatie van de werkelijkheid door de betrokken actoren (Schön en Rein, 1994:29).

Tot slot wordt verondersteld dat informatievergaring en uitwisseling in het kader van het beleidsproces een symbolische betekenis heeft. Betrokken actoren maken hiervan gebruik om onder andere hun autoriteit op een bepaald gebied te laten blijken, te laten zien dat zij hun zaken op orde



hebben en zo vertrouwen uit te willen stralen naar andere actoren (Feldman en March, 1981:171-186). Doorwerking heeft in deze betekenis dus niet primair een instrumenteel, maar meer een ritueel karakter.

### 3.1.4 Beleidsuitvoering

In deze paragraaf zal het thema 'beleidsuitvoering' worden behandeld. De elementen die daarin belangrijk zijn voor het onderzoek, zijn de top-down en bottom-up benadering van beleidsuitvoering en het daaraan gekoppelde handelen van beleidsuitvoerders en tot slot, de succes- en faalfactoren in het terugdringen van verzuim. Voor dit laatste element verdiept de onderzoeker zich in de verzuimliteratuur. Daarin wordt gekeken welke succes en falende interventies in de aanpak van schoolverzuim in de verzuimliteratuur zijn terug te vinden.

Maar eerst, wat houdt beleidsuitvoering in?

#### 3.1.4.1 Beleidsuitvoering: top-down of bottom up?

Beleidsuitvoering is een taak van de uitvoerders. De officiële formulering van beleid wordt daarentegen door de beleidsbepalers vormgegeven. Hoogerwerf en Herweijer (2008:94) formuleren beleidsuitvoering als: *"het toepassen van de gekozen beleidsinstrumenten voor de gekozen doeleinden"*. Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal (2001:83) voegen daaraan toe dat het betrekking heeft op het vertalen van voornemens voor beleid en politieke besluiten in bestuurlijke handelingen.

Doordat beleidsuitvoerders zijn gemoeid met de taak van uitvoering, kunnen spanningen ontstaan tussen de doelen die de beleidsuitvoerders nastreven en de doelen die de beleidsvormers hadden beoogd. Dit kan leiden tot afwijkingen in de uitvoering ten opzichte van de manier waarop de 'beleidsvormers' de uitvoering hadden voorgesteld (Hupe, 2007:73).

#### *Top-down model*

Opmerkelijk is dat de bovenstaande definities van beleidsuitvoering een nogal strikte scheiding veronderstellen tussen de beleidsformulering en uitvoering. Dit valt samen met het zogenoemde top-down perspectief van beleidsuitvoering. Vanuit dit perspectief begint het beleidsproces in de top met een zo helder mogelijk geformuleerde beleidsintentie. In de vervolgstappen wordt steeds specifiek geformuleerd wat van de uitvoerder wordt verwacht. Op het laagste niveau wordt een zo helder mogelijk toereikende uitkomst geformuleerd. Deze wordt verwoord en gemeten in termen van de oorspronkelijke beleidsintenties (Hoogerwerf, 2008:129-130).

Het top-down perspectief stelt dus dat er een duidelijke grens is tussen de processen die te maken hebben met de plan- en besluitvorming en processen die te maken hebben met realisatie. Het plan is leidend voor de vervolgstappen. Dit hangt erg samen met de idee van maakbaarheid van de samenleving en de beïnvloedbaarheid van het proces zelf. De discussie zet zich voort in het begrip van beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid wordt opgevat als de mogelijkheid van uitvoerders om te kiezen tussen verschillende acties (Klok, 1989:264-281). Beleidsvrijheid zou het risico met zich meebrengen dat 'het plan' anders wordt uitgevoerd dan voorgeschreven (Ibid.).

#### *Bottom-up model*

Het bottom-up perspectief stelt echter dat de grens tussen beleidsformulering en uitvoering op empirisch niveau niet strikt te definiëren is. Beleidsvrijheid is in dit model juist noodzakelijk. Uitvoerders hebben speelruimte nodig om beleid te kunnen uitvoeren in interactie met andere belanghebbenden. Dit betekent dat beleid wordt ontwikkeld op de werkvloer. Om de beleidsuitvoering te begrijpen, is het daarom belangrijk om aandacht te besteden aan het gebruik dat uitvoerders van hun beleidsvrijheid maken. Dit brengt de onderzoeker tot het handelen van beleidsuitvoerders, hetgeen door Lipsky (1980:3-15) wordt omschreven door te stellen dat zij in hun werkzaamheden gebruik maken van de zogenoemde discretionaire ruimte.

## Beleidshandelen

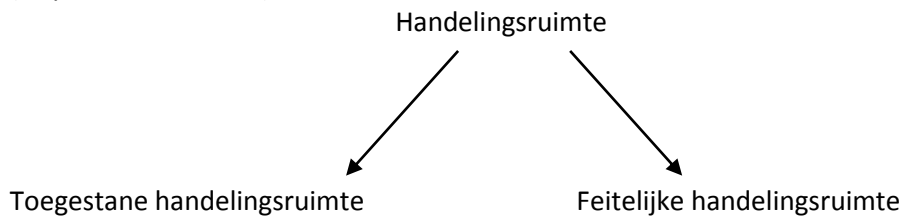
Verschillende onderzoekers onderschrijven dat beleidsuitvoering meer is dan slechts regeltoepassing. Zij constateren dat 'de werkvloer' vaak over aanzienlijke 'beleidsvrijheid' beschikt om invulling te geven aan beleid. Zoals Ringeling (1978:208) stelt: *"De uitvoering van beleid is het terrein waar het openbaar bestuur en burgers elkaar het meest direct ontmoeten: daar vindt de feitelijke toedeling van waarden plaats"*. De beleidsvrijheid wordt door (Davis in Hupe en Hill, 2007:281) omschreven als: *"A public officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction"*. Dit betekent dat beleidsuitvoerders kunnen kiezen om op een bepaalde manier te handelen of handelen achterwege te laten.

Lipsky (1980) gebruikt de term 'street-level bureaucrats' welke door de tijd heen zelf tot ideaaltype is geworden van hoe professionals op de werkvloer van publieke dienstverlening handelen. De vrijheid die beleidsuitvoerders hebben in het handelen, wordt door deze auteur de 'discretionaire ruimte' genoemd. Dit betreft een vorm van beslissingsbevoegdheid, die zich uit in handelingen die directe gevolgen kunnen hebben voor de kansen en mogelijkheden van burgers, met wie de contactambtenaren in contact staan. De aanwezigheid van 'discretion' ligt in de aard van de functie als contactambtenaar. Dit omdat zijn beroep vaak betekent, dat wordt gefunctioneerd binnen situaties die vaak te complex zijn en niet vatbaar zijn in een standaardprocedure. Tegelijkertijd heeft de contactambtenaar te maken met individuele gevallen, waarbij hij voortdurend op basis van zijn professionele expertise, een afweging dient te maken tussen de toepassing van regels die betrekking hebben op dat specifieke geval (Lipsky, 1980:15). De controle hierbij is vaak beperkt en hij functioneert vaak onder grote tijdsdruk met beperkte middelen en onzekerheden. Doordat zij niet slechts rekening houden met het beleid op papier, maar ook worden beïnvloed door andere omstandigheden, kunnen beleidsuitvoerders een eigen invulling geven aan het beleid. Zij worden daarom ook wel medemakers van overheidsbeleid genoemd (Ibid.)

Daar waar Lipsky (1980:3-15) spreekt over 'discretion', schaaft Hupe (2009:140-142) dit begrip onder de zogenoemde handelingsruimte. Hierin maakt hij een onderscheid tussen de '*feitelijke handelingsruimte*' en de '*toegestane handelingsruimte*'. Volgens Hupe (2009:142) verwijst de omgang met handelingsruimte naar de wijze waarop actoren omgaan met de verscheidenheid aan regels, afkomstig uit een diversiteit aan bronnen die dienen te worden toegepast door de ambtenaren. De feitelijke handelingsruimte is niet vanuit een bepaalde regelbron te definiëren. De professional dient niet alleen af te wegen hoe de regels worden toegepast, maar ook welke bronnen al naargelang de situatie van toepassing zijn. Het feitelijk gebruik van de handelingsruimte, wordt ook wel autonomie genoemd (Hupe, 2009:141). De toegestane handelingsruimte vormt de vertaling van het begrip 'discretion', welke Hupe omschrijft als de toegestane handelingsruimte in de relatie tussen regelsteller en regeltoepasser (Hupe, 2009:140).

Hoogerwerf & Herweijer (2008:129-130) maken in hun beschrijving van de beleidsvrijheid van beleidsuitvoerders een onderverdeling in twee begrippen, die aansluiten bij het onderscheid dat Hupe maakt (2009:142) tussen de feitelijke en toegestane handelingsruimte. Volgens de auteurs kan beleidsvrijheid het gevolg zijn van zowel toegedeelde autonomie als van toegeëigende autonomie. De 'toegedeelde autonomie' komt overeen met het begrip 'toegestane handelingsruimte' van Hupe (2009:140-142). Bij het toedelen van autonomie is in wettelijke regels of contractuele afspraken vastgelegd, welke vrijheid van handelen uitvoerders hebben. De toedeling van autonomie is noodzakelijk, omdat de specifieke situatie waarin een middel wordt toegepast, een nadere toespitsing van het beleid vereist. In het geval van het 'toe-eigenen van autonomie' gaat het om vrijheid in het handelen, wat niet per se formeel of wettelijk is vastgelegd. De controle op de uitvoerders is in deze ook niet sluitend. Een poging daartoe zou kunnen leiden tot een ondoelmatige en inflexibele uitvoering; ofwel een toename van de papierwinkel en tot bureaucratisme (Hoogerwerf & Herweijer, 2008:129-130). De tweede vorm van autonomie die Hoogerwerf en

Herweijer (2008:129-130) onderscheiden, sluit aan bij het begrip de feitelijke handelingsruimte (Hupe, 2009:140-142).



**Figuur 3: Handelingsruimte volgens Hupe (2009:141)**

### 3.1.5 Succes- en faalfactoren in het terugdringen van verzuim

In dit onderzoek wordt bij de focus op het handelen door de beleidsuitvoerders onderzocht welke sterkten en zwakten daarin zijn te identificeren, betreffende de aanpak van het schoolverzuim. Om de empirie goed te begrijpen, wordt daarom in kaart gebracht welke inzichten in de verzuimliteratuur hierover bestaan<sup>3</sup>.

Bij het verminderen van schoolverzuim is het volgens Burik, Elderman, Persoon en Rutten (2007:15-17) allereerst van belang dat spijbelaars direct op hun spijbelgedrag worden aangesproken. Dit gebeurt in Nederland niet vanzelfsprekend. Verbeek (2005:9-10) noemt een snelle signaleringsmethode waarbij scholen gebruik maken van sms-berichten. Bij ongemelde afwezigheid van leerlingen krijgen de betreffende leerlingen en hun ouders binnen een kwartier hierover bericht, met de vraag direct contact op te nemen met de school. Indien dit niet gebeurt, worden verdere acties aangekondigd. Aan de leerplichtambtenaar wordt doorgegeven hoe het met de acties verloopt. Dit concrete voorbeeld duidt aan dat het aanspreken van leerlingen een belangrijke taak is (Ibid.)

Daarnaast zouden de verzuimgegevens van de leerling snel en volledig bij de leerplichtambtenaar en andere betrokken partijen terecht moeten komen. Het effect van de inzet van de leerplichtambtenaar hangt ondermeer af van de snelheid waarmee deze wordt ingeschakeld, hij reageert op het spijbelen en de manier waarop de reactie vorm krijgt. Batenburg, Dokter en Mulder (2006:15) beschrijven hoe na binnenkomst van de spijbelmelding van school meteen door de leerplichtambtenaar een brief naar de ouders wordt gestuurd. Deze krijgen vervolgens twee weken de tijd om te reageren, waarbij het uitblijven van een reactie op de brief, resulteert in een uitnodiging voor een gesprek. Uiteindelijk kan dit leiden tot een huisbezoek van de leerplichtambtenaar (Ibid.). Het nadeel van dit proces is dat de leerling veel leertijd gemist kan hebben voordat concrete actie hem daadwerkelijk bereikt, hetgeen een negatieve invloed is an sich (Burik et al., 2007:15-20).

Baker, Sigmon & Nugent (2001:1-16) onderschrijven dat het belangrijk is om de achtergronden van het schoolverzuim in kaart te brengen en de aanpak hierop af te stemmen. Tevens zou het belangrijk zijn dat de ouders vanaf het begin worden betrokken bij het tegengaan van schoolverzuim. Ten derde, zouden duidelijke sancties belangrijk zijn. Maar ook het voortdurend monitoren van hardnekkige spijbelaars, bij voorkeur door dezelfde persoon in plaats van door wisselende personen. En tot slot, het vroegtijdig contact opnemen met de leerplichtambtenaar, zodat gezamenlijke actie kan worden ondernomen (Ibid.).

<sup>3</sup> De succes- en faalfactoren in het terugdringen van verzuim, worden niet in de theoretische bril meegenomen. Dit omdat het achterhalen welke beleidshandelingen wel of niet goed verlopen in het terugdringen van verzuim, een empirische vraag betreft. De onderzoeker acht het echter wel interessant om de empirische inzichten te bezien in het licht van de literatuur in deze paragraaf.

## 3.2 Theoretische bril

### Fundering

Om de hoofdvraag van dit onderzoek adequaat te beantwoorden, acht de onderzoeker het belangrijk dat hij een selectie maakt van de theoretische inzichten uit de vorige paragraaf. Op basis van deze selectie komt de onderzoeker tot de formulering van de centrale begrippen in dit onderzoek: *beleidsframes, doorwerking van beleid en beleidshandelen*.

### Beleidsframes

De inzichten die relevant zijn om het begrip 'beleidsframes' te definiëren, zijn afkomstig van de auteurs Snel en Scholten (2005:1). Zij definiëren een beleidsframe als het kader van waaruit 'een bepaalde thematiek wordt geïdentificeerd, de elementen worden geselecteerd, benoemd en verklaard en waardoor de problematiek een *normatieve* waardering krijgt. De focus ligt hierbij op de betekenis die beleidsmakers en beleidsuitvoerders geven aan beleidsproblemen en beleidshandelen. Zoals Bekkers (2007:161) stelt, kan het creëren van inzicht in de ideeën, doelen en veronderstellingen van beleidsmakers en beleidsuitvoerders, leiden tot een beter begrip van het handelen.

Volgens (Hajer, 1997:266) komen beleidsframes tot stand in institutionele praktijken. Wanneer actoren tot een gezamenlijke probleemdefinitie komen, wordt dit de maatstaf in de manier waarop het beleid wordt vormgegeven. Met dit gegeven komt de onderzoeker tot de keuze om de beleidsframes te achterhalen door niet alleen te onderzoeken welke beleidsuitspraken de betrokken actoren doen, maar ook door te analyseren welke ideeën, doelen en veronderstellingen terugkomen in het geformuleerd beleid<sup>4</sup>. De onderzoeker houdt dit onderscheid dan ook aan in de operationalisatie en in de analyse van het onderzoek. Om de ideeën, doelen en veronderstellingen goed inzichtelijk te maken, wordt aan de hand van de vier functies van frames (1. definiëren van problemen 2. vaststellen van oorzaken 3. vellen van een moreel oordeel en 4. het voorstellen van oplossingen) volgens Entman (1993:52) onderzocht welke beleidsframes worden gehanteerd.

### Doorwerking van beleid

Om het begrip 'doorwerking van beleid' aan te duiden, wordt in dit onderzoek een combinatie gemaakt van de typen doorwerking die de Lange (1995) noemt en de symbolische benadering van doorwerking van beleid.

Het type doorwerking in beperkte zin wordt hierin meegenomen om te kunnen onderzoeken *in welke mate* de verzuimprotocollen van de gemeenten zijn terug te zien in de interne verzuimprotocollen op de scholen. Omdat de onderzoeker inhoudelijk het geformuleerd beleid analyseert, zal hiermee ook in kaart worden gebracht *hoe* deze doorwerking eruit ziet<sup>5</sup>. Omdat in het geformuleerd beleid ook diverse ideeën, doelen en veronderstellingen kunnen staan, zal de onderzoeker middels de toepassing van de doorwerking in beperkte zin trachten te achterhalen welke beleidsframes zichtbaar zijn in zowel het hoger geformuleerd beleid als in het lager geformuleerd beleid. Op deze manier worden de verschillen en overeenkomsten binnen en tussen beide beleidsniveaus duidelijk.

Het type doorwerking in de ruimere zin wordt gebruikt om te achterhalen in welke mate de verzuimprotocollen worden meegenomen in de handelingen van de beleidsuitvoerders. Welke richtlijnen nemen de professionals mee in de uitvoering van hun taken, is hierbij de vraag. De onderzoeker acht de definitie die de Lange (1995) geeft van doorwerking in ruimere zin toepasselijk voor het onderzoek, omdat hij in zijn definitie van doorwerking onderscheid maakt in handelingen die wel een resultante zijn van het beleid en handelingen die dat niet zijn. Dit onderscheid maakt het voor de onderzoeker dus mogelijk om *de mate van* doorwerking te analyseren.

<sup>4</sup> Zie theoretische bril, doorwerking in beperkte zin voor nadere uitleg.

<sup>5</sup> Zie codeboek voor uitingsvormen.

Tevens vindt de onderzoeker het belangrijk om de doorwerking in ruimere zin te analyseren middels de symbolische benadering van doorwerking. Middels de theoretische inzichten die hierover zijn geschreven, tracht de onderzoeker te achterhalen welke *betekenis* de beleidsuitvoerders geven aan de verzuimprotocollen. De definities van Schön en Rein (1994:29), Feldman en March (1981:171-186) en March en Olsen (1989:21-23) worden door de onderzoeker meegenomen. Met inachtneming van deze theoretische inzichten komt de onderzoeker in de operationalisatie tot een geformuleerde definitie van de symbolische benadering van doorwerking.

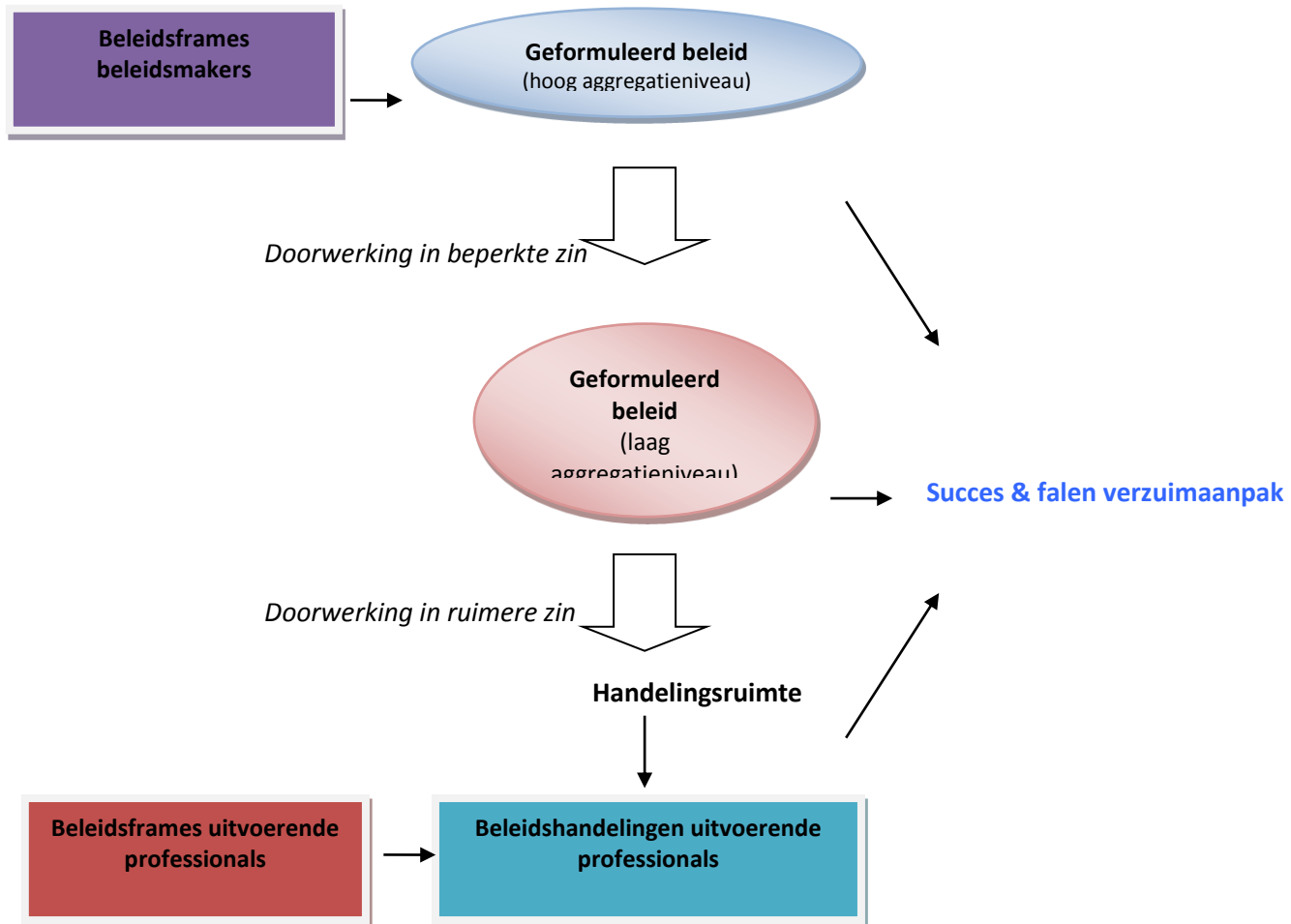
De onderzoeker houdt zowel rekening met de top- down benadering als de bottom- up benadering van beleid. Dit laatste wordt middels het centrale begrip ‘beleidshandelen’ inzichtelijk gemaakt.

### **Beleidshandelen**

De beleidshandelingen van de beleidsuitvoerders worden onderzocht door het onderscheid aan te houden, welke Hupe (2009:140-141) maakt tussen *de omgang met* de toegestane handelingsruimte en de feitelijke handelingsruimte. De handelingen die de beleidsuitvoerders verrichten, kunnen namelijk een vertaling zijn van het geformuleerd beleid. Anderzijds kunnen zij worden geconfronteerd met tal van andere bronnen, die verklaren waarom zij tot bepaalde keuzes en overwegingen komen. Met inachtneming van het theoretisch inzicht van Hupe (2009) wordt getracht inzicht te verkrijgen in de feitelijke handelingen die de professionals op de scholen verrichten.

### 3.3 Conceptueel model

In de theoretische bril van dit hoofdstuk is in kaart gebracht, wat de essentie van de theoretische inzichten is voor dit onderzoek. Onderstaande figuur geeft schematisch weer wat de kernvariabelen zijn in dit onderzoek en hoe deze met elkaar samenhangen.



**Figuur 4: Conceptueel model**

#### 3.3.1 Toelichting conceptueel model

In dit conceptueel model is weergegeven hoe de centrale begrippen in dit onderzoek onderling met elkaar samenhangen en welke aggregatieniveaus daarin zijn te onderscheiden.

De beleidsmakers op regionaal niveau hebben ideeën, veronderstellingen en doelen over de manier waarop volgens hen het probleem van verzuim moet worden aangepakt. Deze ideeën, doelen en veronderstellingen zijn deels terug te zien in het verzuimbeleid dat de gemeente voert, welke fungeert als het hoger geformuleerd beleid. De onderzoeker acht het daarnaast belangrijk om te achterhalen welke ideeën, doelen en veronderstellingen de beleidsmakers hebben over de verzuimaanpak. Deze worden enerzijds achterhaald door het geformuleerd beleid te analyseren. En anderzijds door te onderzoeken hoe de beleidsmakers zich uitspreken over de desbetreffende verzuimaanpak. Deze ideeën, doelen en veronderstellingen zijn in het conceptueel model terug te vinden onder het centrale begrip ‘beleidsframes’. Deze beleidsframes beïnvloeden het geformuleerd beleid en zijn zelfs onderdeel van dit beleid; deze samenhang is middels de pijlschema uitgelicht.

Vanuit het geformuleerd beleid op het hogere aggregatieniveau wordt ook een relatie verondersteld met het succes en falen van de verzuimaanpak. Dit betekent dat de manier waarop dit beleid

geformuleerd is, een aandeel kan hebben in het succes en falen van de verzuimaanpak. Daarnaast is een verticaal verband gelegd tussen het hoger geformuleerd beleid en het lager geformuleerd beleid. Dit verband veronderstelt de mate waarin het hoger geformuleerd beleid wordt overgenomen in het beleid van een lager aggregatieniveau.

Voor het lager geformuleerd beleid wordt ook een verband verondersteld met het succes en falen van de verzuimaanpak. Op dit aggregatieniveau houdt de onderzoeker rekening met de mate waarin het hoger geformuleerd beleid is overgenomen en wat dit betekent voor het succes en falen van de verzuimaanpak.

Vervolgens gaat de onderzoeker een stapje verder en onderzoekt wat de uitvoerende professionals feitelijk doen om het verzuim terug te dringen. Tussen het verondersteld verband van het lager geformuleerd beleid en de beleidshandelingen, is het begrip 'handelingsruimte' opgenomen. In de doorwerking van het lager geformuleerd beleid naar de handelingen van de uitvoerende professionals wordt verondersteld dat de professionals beschikken over een bepaalde mate van handelingsruimte. Dit bepaalt namelijk in welke mate zij het geformuleerd beleid vertalen naar hun handelingen om het verzuim aan te pakken. Daarom wordt geanalyseerd wat de uitvoerende professionals feitelijk doen en wat in deze handelingen is toe te schrijven aan (1) het vertalen van het geformuleerd beleid en (2) handelingen die naast het geformuleerd beleid worden verricht.

De beleidshandelingen worden eveneens in verband gebracht met het succes en falen van de verzuimaanpak. Hierbij wordt op basis van de feitelijke handelingen van de professionals onderzocht, wat voor hen werkt en wat voor hen niet werkt in het uitvoeren van hun taken (lees: het verzuim terug te dringen). Deze handelingen vloeien ook voort uit ideeën, doelen en veronderstellingen over de manier waarop volgens de professionals het verzuim kan worden teruggedrongen. Deze ideeën, doelen en veronderstellingen zijn deels terug te zien in hun handelingen. Maar ook in de beleidsuitspraken die de functionarissen doen. Daarom is het centrale begrip 'beleidsframes' tevens hier in kaart gebracht en in verband gesteld met de beleidshandelingen van de professionals.

### 3.4 Operationalisatie

In het conceptueel model van dit onderzoek is schematisch in kaart gebracht wat de veronderstelde verbanden zijn tussen de centrale begrippen. Tevens is per centraal begrip beschreven wat de samenhang in het model betekent voor de beantwoording van de hoofdvraag. In deze paragraaf worden de centrale begrippen die voortvloeien uit het theoretisch kader, meetbaar gemaakt middels een operationalisatie. Volgens Van Thiel (2007:51) is de eerste stap in het proces van operationaliseren, het definiëren van de te onderzoeken theoretische begrippen. Vervolgens wordt bepaald welke uitingsvormen de theoretische constructen kunnen aannemen. Tot slot, wordt bepaald welke waarden ze kunnen aannemen en op welke wijze zij verband houden met elkaar en met het theoretisch construct (Ibid.).

Hieronder wordt beschreven hoe de onderzoeker de centrale begrippen zal meten, door de drie stappen uit het operationalisatieproces te doorlopen.

#### 3.4.1 Begrip 1 - Ongeoorloofd verzuim – Definitie, indicatoren en waarden.

Ongeoorloofd verzuim wordt gedefinieerd als: *'Leerlingen zijn zonder geldige reden niet aanwezig tijdens de lessen die zij moeten volgen.'* (Rijksoverheid, 2011).

Voortvloeiend uit de definitie van 'ongeoorloofd verzuim' kunnen twee indicatoren worden opgesteld en de daarbij behorende waarden zijn:

°**Absoluut verzuim**: Ongeoorloofd verzuim betekent dat een jongere niet meer staat ingeschreven op de school en dat een grond voor vrijstelling van inschrijving ontbreekt. Belangrijke waarden hierbij zijn, dat de jongere niet ingeschreven staat, maar: op zoek is naar een opleiding, niet op zoek is naar



een opleiding, een andere vorm van dagbesteding heeft of geen vorm van dagbesteding heeft (en dus strafbaar is).

°**Relatief verzuim:** Ongeoorloofd verzuim betekent dat de jongere wel staat ingeschreven, maar dat hij gedurende een bepaalde periode de lessen/praktijktijd niet volgt. De waarde die hierbij belangrijk is, is dat een jongere het aantal lesuren verzuimt dat wettelijk (lees: conform het verzuimprotocol) ongeoorloofd verzuim is. Om welk aantal lesuren het gaat, verschilt per jongere en zijn situatie.

### 3.4.2 Begrip 2 – Beleidsframes – Definitie, indicatoren en waarden.

De definitie van beleidsframes is: *‘Het kader van waaruit een bepaalde thematiek wordt geproblematiseerd, de elementen worden geselecteerd, benoemd en verklaard en waardoor de problematiek een normatieve waardering krijgt. Een dergelijk ‘frame’ dient als basis voor het maken, implementeren en uitvoeren van beleid; het definieert wat het probleem is, hoe het verklaard kan worden en wat je er aan zou moeten en kunnen doen’* (Snel en Scholten, 2005:1).

Het centrale begrip beleidsframes wordt meetbaar gemaakt middels de volgende indicatoren en daarbij uiteengezette waarden:

°**Definiëren van problemen:** Hierbij gaat het om de definitie die wordt gegeven door de beleidsmakers en beleidsuitvoerders om het probleem van ongeoorloofd verzuim te duiden. Waarom is ongeoorloofd verzuim voor de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders een probleem? Waarin ligt volgens hen het probleem van ongeoorloofd verzuim precies? Het probleem kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd door de betrokken actoren. Let wel: de wijze waarop het probleem wordt gedefinieerd is vaak bepalend voor de oorzaken die worden aangewezen voor het probleem, als wel de oplossingen die zij kiezen (Snel & Scholten, 2005:1).

°**Vaststellen van oorzaken:** De oorzaken die worden genoemd voor het probleem van ongeoorloofd verzuim onder jongeren. Belangrijke waarden hierbij zijn: de oorzaak van het ongeoorloofd verzuim ligt in de achterliggende problematiek van de jongere. Daarnaast is het functioneren van de school belangrijk, de oorzaken voor het aanhouden van het ongeoorloofd verzuim kan liggen in een onvoldoende aanpak door de school en gebrek aan samenwerking tussen de school en haar partners.

°**Voorstellen van oplossingen:** Hier gaat het om de oplossingen die de beleidsmakers en de professionals zien voor het probleem van ongeoorloofd verzuim. Welke oplossingen dragen de beleidsmakers en de professionals aan om het verzuim adequaat aan te pakken? Omdat zowel over de beleidsmakers als beleidsuitvoerders wordt gesproken, kunnen de oplossingen betrekking hebben op verschillende aggregatieniveaus; belangrijke waarden daarin zijn, oplossingen gezocht in de manier waarop het beleid moet worden geformuleerd, de manier waarop de scholen hun verzuimbeleid moeten vormgeven<sup>6</sup>.

°**Vellen van een moreel oordeel:** Hierbij wordt gekeken naar het expliciet uitgesproken oordeel van de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders over de aanpak van de verzuimproblematiek. Belangrijke waarden zijn, of de beleidsmakers en beleidsuitvoerders positief, negatief of neutraal zijn over het huidige verzuimbeleid en over de rol van de verantwoordelijken in het proces.

### 3.4.3 Begrip 3 – Doorwerking – Definitie, indicatoren en waarden

Met inachtneming van de diverse theoretische definiëringen die in de literatuur zijn gegeven aan het begrip doorwerking, komt de onderzoeker tot de volgende definitie: *‘Doorwerking heeft betrekking op de vraag of en in welke mate het geformuleerd beleid van een hoger aggregatieniveau doorwerkt*

---

<sup>6</sup> Voor een nadere detaillering kunt u het coderingsschema in de bijlage raadplegen. Daarin zijn codes ontwikkeld om de tekst uit de interviews te categoriseren. De toegekende codes vloeien voort uit de operationalisatie.



*in beleid op een lager aggregatieniveau en in het handelen van de beleidsuitvoerders.'* (De Lange, 1995:58).

Het centrale begrip van doorwerking wordt gemeten aan de hand van de onderstaande indicatoren en hun bij behorende waarden:

°**Doorwerking in beperkte zin:** Dit wordt gemeten door te kijken naar de mate waarin de richtlijnen in het lager geformuleerd beleid overeenstemmen met de richtlijnen die zijn geformuleerd in het hoger geformuleerd beleid. De waarden die hierbij relevant zijn: de verschillen en overeenkomsten tussen het hoger en lager geformuleerd beleid. Om *de mate* te kunnen bepalen waarin sprake is van deze vorm van doorwerking, maakt de onderzoeker een onderscheid in de rangen: richtlijnen wel overgenomen, richtlijnen niet overgenomen. Met dit onderscheid als basis, tracht de onderzoeker inzicht te verkrijgen in *de manier waarop* het beleid doorwerkt, als de richtlijnen dus wel zijn overgenomen. Hiervoor maakt de onderzoeker het onderscheid in de rangen: richtlijnen letterlijk overgenomen, nader gedetailleerd en aangepast.

°**Doorwerking in ruimere zin:** Dit wordt gemeten door te kijken naar de mate waarin het geformuleerd beleid door de uitvoerende professionals wordt overgenomen in hun handelen om het verzuim aan te pakken. In tegenstelling tot het specifiek onderzoeken van de beleidshandelingen die de professionals doen, wordt met dit concept onderzocht op welke gronden de handelingen zijn gebaseerd. Door te onderzoeken waar de keuzes en overwegingen vandaan komen, die zij doen om een handeling te verrichten, kan worden achterhaald of en welke handelingen zijn gebaseerd op het geformuleerd beleid. Hier wordt richting aan gegeven middels de waarden (keuzes en overwegingen vanuit geformuleerd beleid, keuzes en overwegingen geen uiting van geformuleerd beleid).

°**Symbolische benadering van doorwerking:** Deze indicator heeft betrekking op de zingeving en betekenis die de uitvoerende professionals geven aan het hoger geformuleerd beleid. Dit mondt uit in de volgende waarden: de toegevoegde waarde van het beleid aan de uitvoering van de taken (veel, redelijk, beperkt, niet). Ook wordt gekeken naar de bruikbaarheid van het beleid voor de uitvoering van de taken. De waarden hierbij zijn: (goed, redelijk, nauwelijks, niet). De specifieke zingeving wordt onderzocht door te onderzoeken of het beleid wordt gezien als meer dan slechts een instrumenteel kader en of het beleid wordt gezien als een interpretatiebron voor het handelen.

#### 3.4.4 Begrip 4 – Beleidshandelen – Definitie, indicatoren en waarden

De definitie van het begrip beleidshandelen is: *'De handelingen die de professionals verrichten in de praktijk waarin zij omgaan met een verscheidenheid aan regels, afkomstig uit een diversiteit aan bronnen die dienen te worden toegepast'* (Hupe, 2009:142).

Het centrale begrip van beleidshandelen wordt gemeten aan de hand van onderstaande indicatoren en bij behorende waarden:

Alvorens deze worden uiteengezet, dient eerst te worden opgemerkt dat de onderzoeker analyseert wat de uitvoerende professionals feitelijk doen om het verzuim op de scholen aan te pakken. Binnen deze handelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen de toegestane handelingsruimte die is opgenomen in het beleid en de feitelijke handelingsruimte die de professionals benutten om hun taken uit te voeren.

°**Benutting toegestane handelingsruimte:** Hierbij wordt gekeken *hoe* het geformuleerd beleid (dus niet in welke mate, zoals het geval is bij doorwerking in ruimere zin) wordt toegepast in de handelingen om het verzuim terug te dringen. Hoe vertaalt het geformuleerd beleid zich naar de handelingen op de werkvloer, is hierbij concreet het aandachtspunt.

**°Benutting feitelijke handelingsruimte:** Hierbij worden de feitelijke handelingen gemeten door concreet te kijken naar de manier waarop de professionals omgaan met zowel het beleid als met andere factoren die bepalend zijn voor hun handelingen. De bij behorende waarden zijn, de activiteiten die de professionals doen wanneer het beleid niet voorziet in de praktijksituatie waarmee de professional wordt geconfronteerd. Daarnaast wordt gekeken naar de overwegingen en keuzes die de professionals maken naar aanleiding van een praktijksituatie. En ook belangrijk de manier waarop de professional omgaat met veranderingen in het proces, ofwel of en hoe de professional bijstuurt in zijn handelen om zijn doel te bereiken.

### 3.5 Operationalisatieschema<sup>7</sup>

Definitie centrale begrippen	Indicatoren	Waarden
<p>Ongeoorloofd verzuim: <i>'Leerlingen zijn zonder geldige reden niet aanwezig tijdens de lessen die zij moeten volgen.'</i> (Rijksoverheid, 2011).</p>	<p>1. Absoluut verzuim 1.1 Een jongere staat niet meer ingeschreven op de school en een grond voor vrijstelling van inschrijving ontbreekt.</p> <p>2. Relatief verzuim 2.1 De jongere staat wel ingeschreven, maar volgt gedurende een bepaalde periode de lessen/praktijktijd niet.</p>	<p>1.1.1 Jongere is op zoek naar een opleiding. 1.1.2 Jongere niet op zoek naar een opleiding. 1.1.3 Jongere heeft een andere vorm van dagbesteding. 1.1.4 Jongere heeft geen vorm van dagbesteding.</p> <p>2.1.1 Jongere verzuimt het aantal lessen dat wettelijk gezien wordt getypeerd als ongeoorloofd verzuim.</p>
<p>Beleidsframes: <i>Het kader van waaruit een bepaalde thematiek wordt geproblematiseerd, de elementen worden geselecteerd, benoemd en verklaard en waardoor de problematiek een normatieve waardering krijgt. Een dergelijke 'frame' dient als basis voor het maken, implementeren en uitvoeren van beleid; het definieert wat het probleem is, hoe het verklaard kan worden en wat je eraan zou moeten en kunnen doen</i> (Snel en Scholten, 2005:1).</p>	<p>*3.0 Ideeën, doelen en veronderstellingen ten aanzien van de verzuimaanpak in de richtlijnen van het geformuleerd beleid.</p> <p>*3. Ideeën, doelen en veronderstellingen ten aanzien van de verzuimaanpak, uitgesproken door de beleidsmakers en de professionals op de scholen.</p> <p>3. Definieren van problemen 3.1 De definitie die beleidsmakers en beleidsuitvoerders geven om het probleem van ongeoorloofd verzuim te duiden.</p> <p>4. Vaststellen van oorzaken 4.1 De oorzaken die worden genoemd voor het probleem van ongeoorloofd verzuim.</p>	<p>3.0.1 De manier waarop de beleidsmakers en onderwijsinstellingen in hun geformuleerd beleid beschrijven hoe zij de verzuimproblematiek wensen aan te pakken.</p> <p>3.1.1 Wat is het probleem van ongeoorloofd verzuim. 3.1.2 Waarom is ongeoorloofd verzuim een probleem.</p> <p>4.1.1 Achterliggende problematiek jongeren. 4.1.2 Onvoldoende aansluiting tussen geformuleerd beleid en verzuimpraktijk. 4.1.3 Onvoldoende en/of onadequate samenwerking in het proces tussen</p>

<sup>7</sup> In de bijlage van dit onderzoek is het coderingsschema opgenomen, waarin diverse codes zijn ontwikkeld die verbonden zijn aan de waarden uit de operationalisatie. Daarin zijn eveneens de codes toegevoegd die de onderzoeker in de empirie is tegengekomen.

	<p>5. Voorstellen van oplossingen 5.1 De oplossingen die de beleidsmakers en professionals zien voor het probleem van ongeoorloofd verzuim.</p> <p>6. Vellen van een moreel oordeel. 6.1 Uitspraken die expliciet een oordeel zijn van de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders over het vraagstuk van ongeoorloofd verzuim.</p>	<p>school en gemeentelijke partners.</p> <p>5.1.1 Oplossingen die besloten liggen in de formulering van aanstaand beleid. 5.1.2 Oplossingen die besloten liggen in de manier waarop het verzuimbeleid in de praktijk wordt uitgevoerd door de scholen.</p> <p>6.1.1 Positief oordeel over het geformuleerd beleid en de rol van de verantwoordelijken in het proces van aanpak. 6.1.2 Negatief oordeel over het geformuleerd beleid en de rol van de verantwoordelijken in het proces van aanpak. 6.1.3 Neutraal oordeel over het geformuleerd beleid en de rol van de verantwoordelijken.</p>
<p>Doorwerking: <i>'Doorwerking heeft betrekking op de vraag of en in welke mate het geformuleerd beleid van een hoger aggregatieniveau doorwerkt in beleid op een lager aggregatieniveau en in het handelen van de beleidsuitvoerders.'</i> (De Lange, 1995).</p>	<p>7. Doorwerking in beperkte zin 7.1 De mate waarin de richtlijnen in het lager geformuleerd beleid overeenstemmen met de richtlijnen in het hoger geformuleerd beleid. <i>* richtlijnen zijn in deze een vertaling van de ideeën, doelen en veronderstellingen die de beleidsmakers en onderwijsinstellingen hanteren ten aanzien van de verzuimproblematiek.</i></p> <p>7.1.1 Richtlijnen overgenomen</p> <p>7.1.2 Richtlijnen niet overgenomen</p> <p>8. Doorwerking in ruimere zin 8.1 De mate waarin het geformuleerd beleid wordt overgenomen in het handelen.</p>	<p>7.1.1.1 Richtlijnen letterlijk overgenomen. 7.1.1.2 Richtlijnen nader gedetailleerd. 7.1.1.3 Richtlijnen aangepast.</p> <p>7.1.2.1 Intern verzuimbeleid voert eigen beleid op bepaalde punten. 7.1.2.2 Intern verzuimbeleid gebruikt andere termen dan in hoger geformuleerd beleid.</p> <p>8.1.1 Professionals geven aan <i>op welke gronden zij hun verschillende handelingen baseren.</i> 8.1.1.1 Professionals geven aan welke keuzes en overwegingen gebaseerd zijn op het geformuleerd beleid. 8.1.1.2 Professionals geven aan welke</p>

	<p>9. Symbolische benadering van doorwerking</p> <p>9.1 De zingeving en betekenis die de uitvoerende professionals geven aan het hoger geformuleerd beleid.</p>	<p>keuzes en overwegingen geen uiting zijn van het geformuleerd beleid.</p> <p>9.1.1 Beleid fungeert als interpretatiebron en zingevingskader.</p> <p>9.1.2 Toegevoegde waarde van het beleid voor uitvoering van taken (veel, redelijk, beperkt, niet).</p> <p>9.1.3 Bruikbaarheid van het beleid (goed, redelijk, nauwelijks, niet).</p>
<p>Beleids-handelen: <i>De handelingen die de professionals verrichten in de praktijk waarin zij omgaan met een verscheidenheid aan regels, afkomstig uit een diversiteit aan bronnen die dienen te worden toegepast</i> ' (Hupe, 2009:142).</p>	<p>10.1 Handelen op basis van de toegestane handelingsruimte.</p> <p>10.2 Handelen op basis van de feitelijke handelingsruimte.</p>	<p>10.1.1 Professional neemt slechts de ruimte die het beleid voorschrijft om zijn taak uit te voeren.</p> <p>10.2.1 Professional neemt meer handelingsruimte dan het beleid feitelijk toestaat om zijn taak uit te voeren.</p> <p>10.2.1.1 Professional voorziet in een oplossing wanneer het beleid niet toepasbaar is.</p> <p>10.2.1.2 Professional maakt voor elke actie een afweging tussen verschillende bronnen.</p> <p>10.2.1.3 Professional reageert op veranderingen in het proces van de omgeving.</p>

## 4. Methodologische verantwoording

### 4.1 Casestudy

In dit onderzoek wordt een zogenoemde vergelijkende 'case study' uitgevoerd. Middels deze onderzoeksstrategie wordt een aantal gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp onderzocht in hun natuurlijke situatie (Van Thiel, 2007:98). In dit onderzoek vormt de 'verzuimaanpak in het mbo-onderwijs in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam het onderzoeksonderwerp, waarbij de steden Amsterdam en Rotterdam de cases zijn. De geselecteerde scholen binnen deze steden zijn de sub-onderzoekseenheden. De overwegingen die tot deze casestudy hebben geleid, vloeien voort uit de probleemstelling, waarin de opvattingen en gedragingen van de onderzoekseenheden centraal staan. Yin (2003) onderscheidt een viertal basistypen voor het ontwerp van casestudies. In dit onderzoek is sprake van meerdere 'units of analysis', namelijk acht geselecteerde scholen. Een belangrijk nadeel van dit type is dat het de nadruk legt op de subeenheid, waardoor het moeilijker wordt om terug te keren naar de eenheid van analyse. Daarnaast dienen de cases zorgvuldig te worden geselecteerd, zodat vergelijkbare resultaten of contrasterende redenen worden verkregen (Yin, 2003:47).

Binnen een casestudy kunnen diverse databronnen worden gebruikt. Volgens Yin (2003:85) worden geen waardeoordelen toegekend aan de voor- en nadelen van de databronnen. Hetgeen betekent dat de databronnen aanvullend zijn. Voor een adequate casestudy is het daarom van belang dat zoveel mogelijk databronnen worden gebruikt (Ibid.) Om deze redenen is ervoor gekozen om het empirische onderzoeksmateriaal te verkrijgen middels interviews, een documentenanalyse en observatie. De onderzoeker past op deze manier dus datatriangulatie toe (Ibid.)

### 4.2 Documentenanalyse

Het verrichten van een documentenanalyse is een belangrijke manier om relevante informatie te achterhalen. De onderzoeker doet dit middels het analyseren van de beleidsdocumenten, die inzicht bieden in het onderzoeksonderwerp. Beleidsdocumenten vormen immers een belangrijke bron van inzicht in het verkrijgen van informatie inzake het denkkader en de inhoud van beleid. Relevante documenten voor de analyse van dit onderzoek, betreffen de verzuimprotocollen van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam en de interne verzuimprotocollen van de scholen. Deze documenten zijn belangrijk voor het onderdeel van de analyse, betreffende de doorwerking van het verzuimbeleid in de beleidspraktijk van de mbo-scholen in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam.

### 4.3 Semi-gestructureerde interviews

Aangezien de meeste casestudies betrekking hebben op menselijke aangelegenheden, worden interviews als een essentiële bron van 'evidence' beschouwd (Yin, 2003:192). Specifiek past de onderzoeker de methode van het interview toe, om te achterhalen welke ervaringen, percepties, gedragingen en houdingen de respondenten hebben (Berg, 2009:15). Middels het empirisch onderzoek wordt getracht inzicht te verkrijgen in de ideeën, veronderstellingen en doelen van de beleidsadviseur, de RMC-coördinator, de leerplichtambtenaren en leerplichtconsulenten van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam en de uitvoerende professionals op de scholen. Daarnaast wordt onderzocht welke specifieke handelingen de uitvoerende professionals op de scholen verrichten om het verzuim terug te dringen. De onderzoeksbegrippen 'beleidsframes' en 'beleidshandelen' zijn beide uitingsvormen van (1) de percepties en (2) het gedrag die de respondenten vertonen. In het kader van dit gegeven vormt het interview de meest geschikte methode van onderzoek.

Met alle respondenten is een semi-gestructureerd interview gehouden. In totaal heeft de onderzoeker drieëntwintig interviews afgenomen voor het onderzoek. De interviewvragen zijn van tevoren vastgesteld, waarbij de onderzoeker ervoor geeft gekozen om een combinatie te maken van open en gesloten vragen. Hierbij is ruimte overgelaten om door te vragen, om zodoende de kwaliteit van het antwoord te verhogen (Ibid.)

In functie van de analyse is de tekst uit de interviews opgesplitst in fragmenten. Aan deze fragmenten zijn codes toegekend die in het coderingsschema zijn gemaakt. Op deze wijze is het empirisch materiaal op een systematische manier gecategoriseerd (Ibid.).

#### 4.4 Observatie

Bij de observatie in de empirie gaat het veelal om het verzamelen van gegevens rondom gedrag in het veld, waarbij wordt voorzien in extra en toegevoegde informatie over het onderwerp (Yin, 2003:92). De directe observatie moet een beeld geven van de werkelijke situatie (door de ogen van de observant). De onderzoeker tracht middels de directe observatie inzichtelijk te krijgen welke gedragingen en handelingen de professionals vertonen gedurende een inhoudelijk verzuimgesprek met een leerling. Een belangrijke kanttekening is dat niet alle geselecteerde professionals een dergelijk verzuimgesprek voeren in de uitvoering van hun taken. Het verrichten van de observatie is dan ook hoofdzakelijk bedoeld om extra informatie te vergaren over het onderwerp en om de respondenten beter te begrijpen. Na de observatie zal de onderzoeker met inachtneming van het codeerschema de respondent vragen waarom hij heeft gekozen voor de 'geobserveerde' gedragingen en handelingen en waarom hij denkt dat zijn handelingen van toegevoegde waarde zijn voor de aanpak van het verzuimprobleem van de jongere.

De onderzoekseenheden die onderdeel zijn van de directe observatie betreffen concreet, de mentoren en/of de verzuimcoördinatoren en de leerplichtambtenaren. De mentoren en/of verzuimcoördinatoren vertegenwoordigen de school en de leerplichtambtenaren fungeren daarin als controle-eenheid die namens de gemeente toezicht houden op de situatie van een leerling (Braster, 2000:14). In paragraaf 4.6 zal nader worden beschreven op basis van welke criteria de onderzoekseenheden zijn geselecteerd.

#### 4.5 Betrouwbaarheid en validiteit onderzoek

##### 4.5.1 Maatregelen betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee de onderzoeksvariabelen worden gemeten. Hoe nauwkeuriger en consistentere de meting plaatsvindt, des te zekerder kan de onderzoeker ervan zijn dat zijn onderzoeksbevindingen systematisch van aard zijn (Van Thiel, 2007:51).

Allereerst de nauwkeurigheid van dit onderzoek, hetgeen betrekking heeft op de meetinstrumenten die de onderzoeker toepast, zoals de vragenlijsten. Deze dienen zo nauwkeurig mogelijk de beoogde variabele te meten en onderscheid te maken tussen verschillende waarden (Van Thiel, 2007:55). In dit onderzoek is getracht de vragenlijsten zo zorgvuldig mogelijk te formuleren. Hiervoor zijn de indicatoren en waarden uit de operationalisatie per onderzoeksvariabele vertaald naar interviewvragen. Door in de operationalisatie een duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende waarden, wordt 'confounding' tegengegaan. Op deze wijze is ervoor gezorgd dat de interviewvragen nauwkeurig zijn geformuleerd en de beoogde variabelen meten (Van Thiel, 2007:57).

De herhaalbaarheid van het onderzoek heeft betrekking op het principe, dat dezelfde meting onder dezelfde omstandigheden leidt tot dezelfde bevinding. De onderzoeker zet hierop hoofdzakelijk in door controle-items te gebruiken in de vragenlijsten, om te achterhalen of de respondenten dezelfde antwoorden bieden op vragen die anders zijn geformuleerd; echter inhoudelijk dezelfde strekking bieden (Ibid.) Ook maakt de onderzoeker de vragenlijsten en de codeerschema's transparant door deze op te nemen in de bijlage van het onderzoek. Dit materiaal kan worden gebruikt voor vervolgonderzoek en zodoende bijdragen aan de herhaalbaarheid van het onderzoek (Ibid.)

##### 4.5.2 Maatregelen validiteit

Bij de validiteit van het onderzoek kan een onderscheid worden gemaakt tussen de interne en externe validiteit. De interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek. De

onderzoeker tracht een antwoord te vinden op de vraag: heeft de onderzoeker echt gemeten wat hij wilde meten? De kwaliteit van de operationalisaties is daarom belangrijk. Door de indicatoren van de variabelen zo eenduidig en uitsluitend mogelijk te definiëren, is getracht aan deze eis te voldoen.

Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Hierbij staat centraal, de mate waarin de resultaten zich beperken tot de context van de studie of een meer algemene strekking hebben (Wester, Smaling & Mulder, 2000:140-154). Een gevalstudie biedt geen universeel geldende conclusies, omdat de inzichten daarvoor te specifiek zijn. De uitkomst van een dergelijke studie biedt volgens Mol wel een vergelijkingspunt: *“Als we dit hier vinden weten we niet wat we daar zullen aantreffen, maar we kunnen er wel betere vragen bij stellen [...] Juist de vergaande specificiteit van een gedetailleerd in beeld gebracht geval maakt het mogelijk na te gaan wat er gelijk blijft en wat er anders wordt als we ons van de ene situatie naar de volgende begeven.”* (Mol, 2006:18). Een studie van een levende praktijk voedt het denken, inspireert de theorie, scherpt ideeën aan en verschuift ze (Ibid.).

De onderzoeker houdt bij de generaliseerbaarheid van dit onderzoek zowel rekening met de externe validiteit van de steden, ofwel de cases in dit onderzoek als met de sub- onderzoekseenheden, de geselecteerde scholen. De onderzoeker heeft ervoor gekozen om een vergelijkende case study te doen tussen de relatief grote gemeenten Amsterdam en Rotterdam, omdat de verscheidenheid en diversiteit van de verzuimproblematiek binnen de steden afzonderlijk, relevante onderzoeksresultaten kan opleveren. Hier zal de onderzoeker in de casusbeschrijving nader op ingaan. Vanuit het oogpunt van de externe validiteit merkt de onderzoeker wel op dat de steden Amsterdam en Rotterdam niet per definitie representatief zijn voor andere steden; zoals steden die relatief middengroot of kleine steden zijn. De externe validiteit is op dit punt dan ook gering. Wat betreft de sub –onderzoekseenheden (de scholen), tracht de onderzoeker de generaliseerbaarheid te waarborgen door voor een representatief aantal scholen te kiezen die met elkaar kunnen worden vergeleken. De scholen manifesteren zich in diverse opzichten, hetgeen er zodoende toe leidt dat de steekproef een hogere mate van representativiteit kent. In Van Thiel (2007:54) wordt immers gesteld dat de representativiteit van een steekproef kan worden verzekerd, door rekening te houden met bepaalde kenmerken van de onderzoekseenheden bij de selectie. De criteria die worden gesteld bij een dergelijke steekproef maken het gemakkelijker om de bevindingen van het onderzoek te generaliseren (Ibid.).

De onderzoeker streeft er eveneens naar om middels het conceptueel model de reeds bestaande theoretische inzichten te beproeven in de empirische case van dit onderzoek (analytische generaliseerbaarheid). Zo wordt getracht de resultaten van dit onderzoek van toegevoegde waarde te maken voor de bestaande theoretische inzichten (Yin, 1994:32).

Een laatste opmerking met betrekking tot de maatregelen ten behoeve van de betrouwbaarheid en validiteit, betreft de toepassing van triangulatie: in dit onderzoek worden diverse onderzoeksmethoden, namelijk het interview, de observatie en de documentenanalyse gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Middels het gebruik van diverse bronnen, wordt immers duidelijk hoe betrouwbaar en geldig de verzamelde empirische informatie is. Daarnaast verhoogt de toepassing van triangulatie de interne validiteit van het onderzoek, omdat meerdere methoden worden gebruikt om te meten wat de onderzoeker wenst te meten, waarbij de ene methode de nadelen van de andere methode opheft (Van Thiel, 2007:57-58).

#### **4.6 Selectie onderzoekseenheden (scholen): aanpak veldwerk**

Voor de dataverzameling van het onderzoek is het noodzakelijk dat de onderzoekseenheden worden bepaald en geselecteerd, waarbij de eigenschappen van de onderzoekseenheden worden gemeten. De onderzoeker acht het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de praktische en theoretische selectie van de onderzoekseenheden. Hieronder wordt daar nader op ingegaan.



#### 4.6.1 Theoretische selectie

In dit onderzoek is bewust gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering, omdat deze benadering tot doel heeft om inzicht te verkrijgen in de gedragingen, percepties en houdingen van mensen (Berg, 2009:15; Billiet & Waage, 2001:319). Aangezien statistische veralgemening bij kwalitatief onderzoek niet vooropgesteld wordt, kan een beperkte selectie van onderzoekseenheden voldoen. Door het holistische en diepgravende karakter van deze methode, ontstaan niet per se minder gegevens dan bijvoorbeeld bij grootschalige survey-onderzoeken (Ibid.). Aangezien doorgaans geen aselechte steekproef van onderzoekseenheden wordt getrokken, wordt ook wel gesproken van theoretische of natuurlijke steekproeven (Billiet & Waage, 2001:217). De keuze van de onderzoekseenheden wordt dan ook niet statistisch maar theoretisch verantwoord. Billiet (2001:217) stelt hierover het volgende: *'De onderzoeker laat zich bij de selectie leiden door een redering die steunt op theoretische overwegingen met als voornaamste bedoeling om "cases" te vinden die rijk zijn aan informatie en die ook op zich van belang zijn.'* (Ibid.).

Deze theoretische veronderstelling hangt samen met de praktische selectie die de onderzoeker heeft aangehouden. De onderzoeker heeft namelijk een aantal praktische criteria geformuleerd op basis waarvan de onderzoekseenheden zijn geselecteerd (zie paragraaf 4.6.2). Binnen deze zelfde criteria heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van de categorie van theoretische steekproeven, genaamd 'chain referral sampling' (Billiet & Waage, 2001:220-221). Op basis van de reeds geselecteerde onderzoekseenheden is dus getracht meerdere respondenten die in dezelfde situatie verkeren, op te sporen. Hieronder zal de onderzoeker inhoudelijk ingaan op de praktische selectie van de onderzoekseenheden.

#### 4.6.2 Praktische selectie

De praktische selectie van de onderzoekseenheden heeft betrekking op de omstandigheden in de praktijk, die van invloed zijn op de keuze van de onderzoekseenheden. Zoals Yin (1994:31) stelt, ligt de meerwaarde van een gevalstudie dan ook in de rijkdom aan empirische informatie die het onderzoek oplevert. Hieronder zal de betreffende selectie beschreven en verantwoord worden.

#### Cases

De onderzoeker maakt een onderscheid in de selectie van de steden ofwel de cases van het onderzoek als in de sub- onderzoekseenheden, de scholen. Betreft de praktische selectie van de steden, waren de belangrijkste criteria dat het onderzoek zich richt op twee relatief grote steden. Beide steden kennen namelijk een groot aantal mbo-scholen en een herkenbare verzuimproblematiek. Dit laatste punt wordt nader besproken in de casusbeschrijving van het onderzoek. Waarbij de verzuimontwikkelingen in het mbo in beide steden centraal staat.

#### Sub- onderzoekseenheden: scholen

In het mbo-onderwijs van de gemeente Rotterdam en Amsterdam zijn veel mensen werkzaam in de uitvoering van het verzuimbeleid. Op een mbo-school zijn dit verschillende professionals in een verscheidenheid aan functies. Concreet betreft het: docenten, mentoren, verzuimmedewerkers, verzuimcoördinatoren, zorgcoördinatoren, studieloopbaangeleiders en leerplichtambtenaren (deze laatste groep werkt in opdracht van de gemeente). Vanwege de grootte en diversiteit in het mbo-onderwijs en de tijdsduur van het onderzoek is ervoor gekozen om de onderzoekspopulatie af te bakenen. De omstandigheden uit de praktijk hebben een belangrijke rol gespeeld bij de geformuleerde criteria van afbakening.

Belangrijke *criteria* zijn:

- Wie zijn de grootste aanbieders in het mbo-onderwijs in de gemeente Rotterdam en Amsterdam?
- Binnen welke afdelingen in het mbo-onderwijs is schoolverzuim een relatief groot probleem?
- Hoe is de verzuimaanpak op de mbo-scholen geformuleerd en georganiseerd?
- Welke professionals zijn het meest betrokken in de verzuimaanpak?
- Wat is de relatie tussen de professionals en de leerlingen?



Middels deze criteria is besloten om de onderzoekspopulatie af te bakenen in de selectie van het type en aantal scholen, maar ook welke professionals worden benaderd.

In de gemeente Rotterdam zijn het Albeda en Zadkine de grootste aanbieders in het middelbaar beroeps onderwijs. Door het gesprek aan te gaan met de projectleiders verzuim van beide aanbieders is inzicht verkregen binnen welke afdelingen in het mbo-onderwijs verzuim een relatief groot probleem is. De onderzoeker heeft ervoor gekozen om de hoofdopleidingen 'Techniek' en 'Zorg en Welzijn' niveau 1 en 2 te selecteren<sup>8</sup>.

In de gemeente Amsterdam is het ROC van Amsterdam de grootste aanbieder in mbo- opleidingen. Als tegenhanger van het ROC Amsterdam is de Amarantis Onderwijsgroep geselecteerd als één van de objecten van onderzoek. In de gemeente Amsterdam worden opleidingen van dezelfde aard en onderwijsniveau geselecteerd om een adequate en verantwoorde vergelijking te bewerkstelligen.

Betreft de selectie van de professionals, is het volgende belangrijk: Het probleem van schoolverzuim onder een jongere verloopt volgens een proces waarin verschillende betrokkenen verantwoordelijk zijn voor een goede aanpak. Daarom is het voor het onderzoek essentieel om respondenten in verschillende functies te benaderen, om een zo volledig mogelijk beeld te kunnen schetsen van de beleidspraktijk op de scholen.

Met inachtneming van de eerder genoemde theoretische overwegingen, kiest de onderzoeker voor de respondenten in functie die het meest rijk aan informatie zijn voor de dataverzameling. Daarom wordt gekozen voor de professionals die in hun functie direct op de uitvoering van het verzuimbeleid zitten. Dit betreffen:

1. de verzuimmedewerkers: zij nemen een melding van verzuim op, houden dit bij en registreren dit in het verzuimsysteem van de school (Regionale werkafspraken, 2011).
2. De verzuimcoördinator, zorgcoördinator en of mentor: gaat het gesprek aan met de leerling en vraagt waarom hij verzuimt (Ibid).
3. de leerplichtambtenaar: handelt een melding van ongeoorloofd verzuim af en gaat het gesprek met de leerling aan om hem op de hoogte te stellen van zijn situatie en welke consequenties daaraan verbonden zijn, gezien de strafbaarheid van zijn verzuim (Ibid.)

#### 4.7 Beperkingen onderzoek

Een belangrijke kanttekening is dat de dataverzameling hoofdzakelijk voortvloeit uit hetgeen de respondenten vertellen. Zij vormen een belangrijke bron van informatie. De onderzoeker houdt hierbij rekening met het risico dat de respondenten andere belangen hebben, waardoor de informatie die zij verschaffen, 'gekleurd' kan zijn. Ofwel de respondenten kunnen sociaal wenselijke antwoorden geven: antwoorden waarvan de respondenten denken dat de interviewer dit verwacht of antwoorden die maatschappelijk gezien acceptabel zijn (Van Thiel, 2007:94). Het is niet geheel ondenkbaar dat de scholen in dit onderzoek belang hebben bij het vertellen van positieve ervaringen. Door in dit onderzoek te kijken naar wat wel en niet goed verloopt in de verzuimaanpak, tracht de onderzoeker ook de minder positieve ervaringen in kaart te brengen. Bovendien worden eveneens de ervaringen van de leerplichtambtenaren meegenomen, zodat vanuit diverse invalshoeken wordt gekeken naar de verzuimaanpak op de scholen.

---

<sup>8</sup> In de casusbeschrijving van dit onderzoek zal een overzicht worden geboden van de verzuimcijfers in het MBO- onderwijs. De keuze voor de cases en de geselecteerde onderwijslocaties wordt namelijk ondermeer bepaald door de verzuimontwikkelingen/cijfers van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam.

## 5. Casusbeschrijving

### 5.1 Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam werkt aan de ontwikkeling van een gecentraliseerde verzuimaanpak, waarin zij een eenduidiger beleid voert naar de onderwijsinstellingen en andere ketenpartners. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om veranderingen in de werkwijze van de leerplichtambtenaren die namens de gemeente fungeren als een belangrijke schakel in de verzuimaanpak. Aangezien Amsterdam is opgedeeld in zeven stadsdelen, hielden de leerplichtambtenaren vóór de centralisatie er vaak een eigen werkwijze op na. Bureau Leerplicht Plus Amsterdam is daarom het centrale punt geworden die aan één aanpak werkt voor alle stadsdelen (Bureau Leerplicht Plus Amsterdam, 2012). De gemeente Amsterdam heeft een *'Amsterdams protocol: Leerplicht, Schoolverzuim en Voorkomen Voortijdig Schoolverlaten'*. In dit protocol zijn de verplichtingen vastgelegd die voortvloeien uit de geldende wet- en regelgeving<sup>9</sup> en de vastgelegde regionale werkafspraken om schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Ten aanzien van verzuimbestrijding door de school en het preventief verzuimbeleid, wordt beschreven wat de gemeente belangrijk vindt voor een effectief verzuimbeleid. Op basis hiervan is concreet in kaart gebracht welke stappen de scholen moeten nemen in het verzuimbeleid en wat daarin de rol is van ketenpartners, zoals de leerplichtambtenaren en eventuele zorginstellingen (Amsterdams Protocol Schoolverzuim, Leerplicht, en Voorkomen Voortijdig Schoolverlaten 2004:8). De RMC- coördinator heeft namens de gemeente Amsterdam in de regionale werkafspraken het belangrijkste aandeel gehad in de totstandkoming van het *Amsterdams protocol*. Op het niveau van het regionaal beleid is de RMC- coördinator daarom de belangrijkste spil voor het onderzoek.

De gemeente vertegenwoordigt daarnaast de leerplichtambtenaren, in die zin dat deze professionals in opdracht van de gemeente de verzuimmeldingen afhandelen die zij van de betreffende school ontvangen. Zij vormen daarom een belangrijk onderzoekseenheid in dit onderzoek.

Zowel de gemeente Amsterdam als de gemeente Rotterdam zijn relatief grote gemeenten. De onderzoeker heeft daar bewust voor gekozen, omdat de verscheidenheid in beide velden relevante onderzoeksresultaten kan opleveren. Vooral de verzuimcijfers schetsen een overzichtelijk beeld van de verzuimontwikkelingen in het mbo-onderwijs. Deze worden verderop in de casusbeschrijving weergegeven.

In de gemeente Amsterdam wordt het onderwijs aangeboden door diverse mbo-scholen. De grootste onderwijsaanbieders daarin, zijn het ROC van Amsterdam en de Amarantis Onderwijsgroep. De onderzoeker heeft bij zowel het ROC van Amsterdam als de Amarantis Onderwijsgroep gekozen voor een opleiding die valt onder de sector 'Techniek' en 'Zorg en Welzijn'. Binnen de geselecteerde opleidingen wordt onderzocht in welke mate en hoe het verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam doorwerkt in het interne beleid en in het handelen van de functionarissen. De onderzoekseenheden betreffen professionals in de functie van verzuimmedewerker, verzuimcoördinator, zorgcoördinator en of mentor van de leerlingen<sup>10</sup>.

Hieronder wordt in kaart gebracht hoe het schoolverzuim in het mbo-onderwijs zich in de gemeente Amsterdam heeft ontwikkeld.

#### *Verzuimcijfers mbo-onderwijs in Amsterdam*

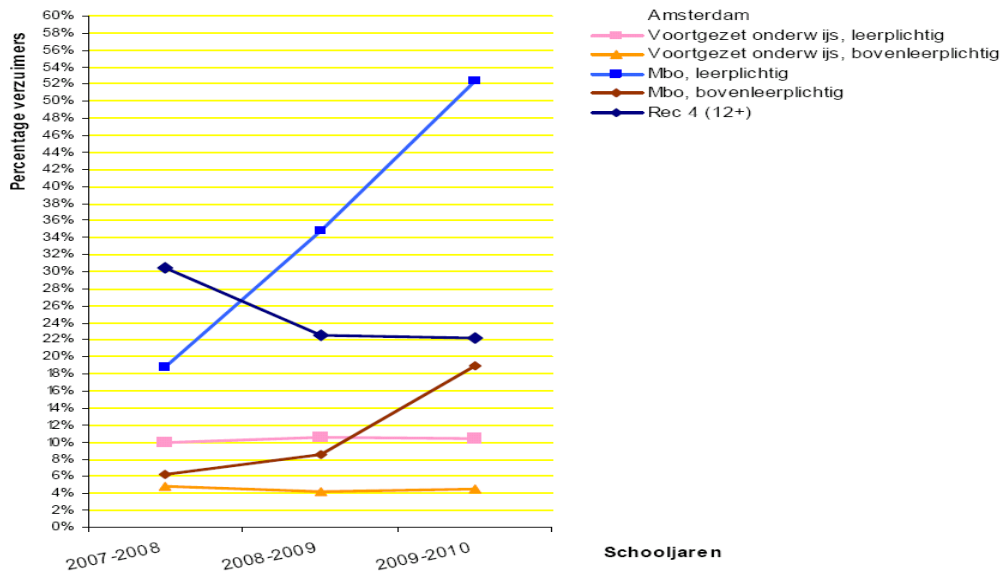
In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in de gemeente Amsterdam zou het melden van verzuim zijn verbeterd in het schooljaar 2009-2010. Desalniettemin wordt de doelstelling van 100% ongeoorloofd verzuim door de scholen niet gehaald. Uit onderzoek van de Dienst Onderzoek en Statistiek blijkt dat de mbo-scholen nog veel beter en meer verzuim hadden moeten melden. In

<sup>9</sup> Zie hoofdstuk twee, Beleid, context en achtergrond.

<sup>10</sup> Zie hoofdstuk vier, Methodologische verantwoording voor de verantwoording van deze selectie.

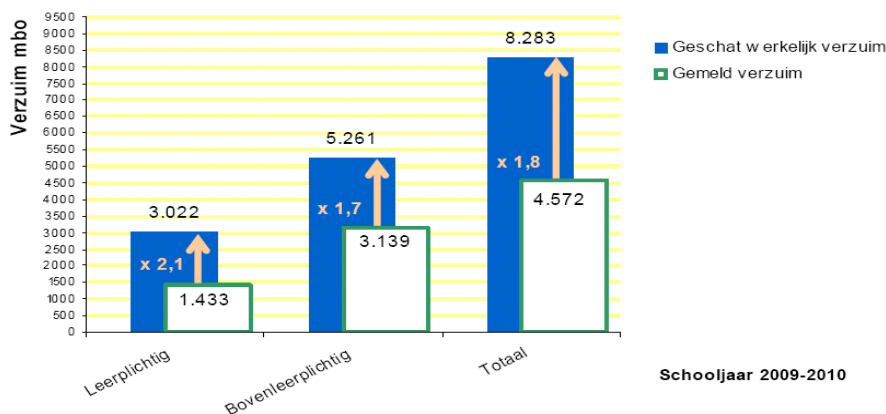
absolute cijfers zijn er 4.572 meldingen gedaan en dat hadden er volgens de berekening minimaal 8.283 moeten zijn. Dit betekent dat de scholen in het mbo iets meer dan de helft van het ongeoorloofde verzuim hebben gemeld (Gemeente Amsterdam, 2011).

De belangrijkste ontwikkeling op het gebied van verzuim op het middelbaar beroepsonderwijs is de sterke stijging van het percentage verzuimers. Veel scholen zijn vooral beter gaan melden door de aandacht van de leerplichtambtenaren en de leerplichtconsulenten. In onderstaande figuur is de stijging van het percentage verzuimers in het mbo-onderwijs weergegeven.



**Figuur 5: Blauwe lijn en bruine lijn: Percentage verzuimers in het middelbaar beroepsonderwijs in drie schooljaren (Bureau Leerplicht Plus Amsterdam, 2011).**

Een opmerkelijk gegeven is, dat geen enkel andere gemeente onderzoek zou hebben gedaan naar het verzuimbeleid op de mbo-afdelingen zoals de gemeente Amsterdam. De gemeente heeft namelijk in kaart kunnen brengen wat het verschil is tussen het gemeld verzuim in het mbo en het geschat werkelijk verzuim voor de periode 2009-2010. Dit is een interessant gegeven voor dit onderzoek, omdat de kloof tussen het gemeld en werkelijk verzuim duidt op een black box. De meldingen die de scholen doen, zijn namelijk niet per definitie gelijk aan het werkelijke aantal verzuimmeldingen. In onderstaande figuur is het verschil tussen het gemeld verzuim en *geschat* werkelijk verzuim voor de periode 2009-2010 op het mbo in kaart gebracht (Bureau Leerplicht Plus Amsterdam, 2011).



**Figuur 6: Gemeld verzuim en geschat werkelijk verzuim in het mbo, schooljaar 2009-2010 (Bureau Leerplicht Plus Amsterdam, 2011).**

## 5.2 Gemeente Rotterdam

In de gemeente Rotterdam vormen de zogenoemde 'regionale werkafspraken Regio Rijnmond' het verzuimbeleid dat leidend is voor de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs. Net zoals in de gemeente Amsterdam, is in dit verzuimbeleid de landelijke wet- en regelgeving opgenomen. Daar waar in de gemeente Amsterdam Bureau Leerplicht Plus de rol van de gemeente vervult, is dat in de gemeente Rotterdam neergelegd bij de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving en het Jongerenloket. De dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) houdt zich bezig met verzuimmeldingen van minderjarige leerlingen; ofwel leerlingen die leerplichtig zijn. Terwijl het Jongerenloket ook te maken heeft met leerlingen die 18 jaar of ouder zijn. Deze laatste groep is niet meer leerplichtig, maar slechts kwalificatieplichtig. Dit betekent dat de dienst JOS meer de focus legt en ook kan leggen op de sanctionering van verzuimers, omdat deze nog leerplichtig zijn. Het Jongerenloket daarentegen kan voor de groep 18+ geen handhavinginstrumenten inzetten en probeert daarom ook meer zorg en hulp te bieden aan leerlingen wanneer zij verzuimen en dreigen uit te vallen. In het mbo-onderwijs vallen veel jongeren onder deze laatste doelgroep van 18+ jongeren (Gemeente Rotterdam, 2012). De onderzoeker heeft er daarom ook voor gekozen om de leerplichtambtenaren van het Jongerenloket te benaderen voor het onderzoek. De RMC- coördinator die een belangrijke rol heeft gespeeld in de totstandkoming van de regionale werkafspraken, is werkzaam bij de dienst JOS. Een belangrijke opmerking is, dat bij de beschrijving van de casus van de gemeente Amsterdam slechts is gesproken over Bureau Leerplicht Plus. Dit omdat deze organisatie met zowel alle minderjarige als meerderjarige leerlingen te maken heeft. In tegenstelling tot de gemeente Rotterdam is daarin geen onderscheid aangebracht.

In de gemeente Rotterdam zijn twee onderwijsaanbieders relatief het grootst. Dit betreffen de ROC's Zadkine en Albeda. Net zoals in de gemeente Amsterdam heeft de onderzoeker bij beide onderwijsinstellingen voor een opleiding gekozen in de sector 'Techniek' en 'Zorg- en welzijn'. Hier geldt ook dat wordt onderzocht in welke mate en hoe het verzuimbeleid van de gemeente doorwerkt in het interne verzuimprotocol van de geselecteerde mbo-locaties en in het handelen van de betreffende professionals in functie. In de bevindingen van het onderzoek zal nader worden ingegaan op deze functies en andere feitelijkheden die in het veldwerk naar voren zijn gekomen.

### *Verzuimcijfers mbo-onderwijs in Rotterdam*

In de gemeente Rotterdam is het aantal meldingen in 2009-2010 met 11% gestegen. Dit komt voornamelijk door het groeiend aantal verzuimmeldingen op het mbo (16%) en op het vo (17%). Dat het mbo meer is gaan melden, zou niet komen omdat er verzuimd wordt, maar doordat deze scholen mede door het project verzuimaanpak op het Jongerenloket worden gewezen op het feit dat ongeoorloofd verzuim gemeld moet worden. Binnen het Jongerenloket zijn leerplichtplusambtenaren werkzaam; dit zijn leerplichtambtenaren die het verzuim op het mbo voor alle jongeren tot 23 jaar behandelen. De ambtenaren verzorgen een spreekuur op de scholen met de verzuimende jongeren. Op deze manier is het ook voor andere jongeren zichtbaar dat je niet zomaar mag verzuimen (Ibid.). Een belangrijk gegeven dat geconstateerd is door het Jongerenloket, is dat kwalitatief onvoldoende wordt gemeld door de scholen. Dit houdt in dat de meldingen die de leerplichtambtenaren ontvangen, niet aan de vastgestelde eisen voldoen. Zo is het voor de leerplichtambtenaren essentieel, dat de scholen voldoende bewijs voeren voor de acties die zij hebben ondernomen, zodat de leerplichtambtenaren kunnen bepalen wat zij moeten doen met de verzuimmelding (Jongerenloket, 2012).

In onderstaande figuur zijn de ontwikkelingen in het mbo-onderwijs in de gemeente Rotterdam weergegeven voor de periode van 2008-2009 tot en met 2010- 2011.

**Figuur 7: Ontwikkeling verzuimcijfers mbo Rotterdam (Jongerenloket Rotterdam: Cognos, 2012).**

	Leeftijd	Relatief verzuim	Toename	
<b>2008-2009</b>	<16	295	162,33%	
	16-17	500		
	18-23	182		
	<b>Totaal</b>	<b>977</b>		
<b>2009-2010</b>	<16	189		
	16-17	1140		
	18-23	1234		
	<b>Totaal</b>	<b>2563</b>		
<b>2010-2011</b>	<16	56		63,75%
	16-17	1601		
	18-23	2540		
	<b>Totaal</b>	<b>4197</b>		
<b>2011-2012 (prognose)</b>	<16	25	35,22%	
	16-17	1750		
	18-23	3900		
	<b>Totaal</b>	<b>5675</b>		

### 5.3 Vergelijking cijfers gemeente Amsterdam en Rotterdam

De verzuimcijfers in de gemeente Amsterdam hebben betrekking op de tijdsperiode van 2007 tot en met 2010. Wat de onderzoeker opvalt, is dat het percentage van leerplichtige leerlingen die verzuimen in het mbo, stijgt van 18 % in de periode van 2007-2008 naar 52% in de periode van 2009-2010. De percentagestijging van het aantal bovenleerplichtige leerlingen is van 6% naar iets meer dan 16% gestegen in de periode van 2007-2008 tot en met de periode 2009-2010. Aangezien de verzuimcijfers betrekking hebben op het verzuim dat in beeld is, zijn de cijfers dus geen weerspiegeling van het daadwerkelijke verzuim. De gemeente Amsterdam heeft wel inzichtelijk gemaakt wat het daadwerkelijk geschat verzuim is ten opzichte van het verzuim dat zij in beeld hebben voor het schooljaar 2009-2010. De gemeente Rotterdam heeft daarentegen dit onderscheid niet gemaakt in haar verzuimoverzicht. De gemeente Rotterdam heeft in het verzuimoverzicht inzichtelijk gemaakt met welk percentage het verzuim is toegenomen in de periode van 2008-2009 tot en met de periode van 2010-2011 (prognose). De betreffende cijfers laten zien dat het verzuim onder de leerplichtige leerlingen onder de 16 jaar met elk jaar afneemt. De verzuimcijfers, betreffende leerplichtige leerlingen in de leeftijd van 16-17 jaar blijven elk jaar toenemen. Maar de grootste toename in de verzuimcijfers is te zien in de leeftijdscategorie 18-23, ofwel de categorie bovenleerplichtige leerlingen. In tegenstelling tot de verzuimcijfers van de gemeente Amsterdam is in het verzuimoverzicht van de gemeente Rotterdam te zien dat de oorzaak van de toename van de verzuimcijfers voor leerplichtige leerlingen, hoofdzakelijk ligt bij de leerlingen in de categorie 16-17 jaar. De verzuimcijfers van leerlingen onder deze leeftijdscategorie zijn namelijk afgenomen. Waar de nadruk ligt bij de leerplichtige leerlingen in de gemeente Amsterdam, is dus niet expliciet terug te zien in bovenstaande cijfers. Zowel in de gemeente Amsterdam als in Rotterdam is een toename zichtbaar in de verzuimcijfers van de bovenleerplichtige leerlingen. Wanneer de onderzoeker beide gemeenten vraagt waar deze toename aan ligt, geven zij aan dat het verzuim beter wordt gemeld en daarom steeds meer inzichtelijk is, met welk aantal verzuim het mbo- onderwijs te maken heeft. Dat de verzuimcijfers toenemen, wil dus niet per definitie zeggen dat het verzuim in dezelfde mate is toegenomen, maar dat verzuim meer wordt gemeld door de scholen (Gemeente Amsterdam & Gemeente Rotterdam, 2012).

## 6. Bevindingen onderzoek

### 6.1 Gemeente Amsterdam

#### **100% verzuim in beeld**

De hoofdboodschap die de beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam meerdere malen herhaalde, is: '100% verzuim in beeld.' (Respondent A, gemeente Amsterdam). De gemeente Amsterdam vindt het belangrijk totaale zicht te krijgen op het werkelijke verzuim in het mbo-onderwijs. Hiervoor is het belangrijk dat de scholen al het verzuim volledig en op tijd melden. De respondent zegt dat melden door de school de basis is. Als dat niet goed verloopt, werkt dat door in het werk van de leerplichtambtenaren. Zij zegt hierover het volgende: *'Hoe beter het verzuim in beeld is, hoe beter je er wat aan kunt doen en het verzuim kunt terugdringen. Want als het allemaal onzichtbaar is, dan kun je er ook niks mee doen. Als de school niet meldt, dan weet de leerplichtambtenaar ook niet hoe ze daarop moeten aanhaken.'* (Respondent A, gemeente Amsterdam).

#### **'Jij jouw pet op, en ik de mijne'**

De beleidsadviseur geeft aan dat anders dan in Rotterdam, de gemeente Amsterdam ook consultants in dienst heeft. Voorheen had de leerplichtambtenaar de taak om enerzijds de leerlingen en ouders aan te spreken op het verzuimgedrag van de jongere en anderzijds de scholen te controleren op hun verzuimmeldingen. Deze taken zijn nu gescheiden. De leerplichtambtenaar heeft niet meer 'twee petten op', maar houdt zich alleen bezig met de leerlingen en ouders. Terwijl de leerplichtconsulent de taak heeft om de scholen te controleren. De respondent geeft aan, dat met dit onderscheid wordt geprobeerd om zo extra aandacht te bieden op de juiste plekken, in de hoop dat er beter gemeld gaat worden (Respondent A, 2012).

#### **Waarom nou juist dit verzuimprotocol?**

Het verzuimprotocol van de gemeente Amsterdam beschrijft bindende afspraken betreffende het schoolverzuim. Volgens de beleidsadviseur is het verzuimprotocol een combinatie van verplichtingen die voortvloeien uit de geldende wet- en regelgeving en daarnaast afspraken die in regionale overleggen tot stand zijn gekomen. De richtlijnen in het protocol zouden het resultaat zijn van de doelstellingen die voor de gemeente voorop staan. Het eerder genoemde, 100% verzuim in beeld is daar één van. Ook is aangegeven dat de gemeente tot doel heeft om het voortijdig schoolverlaten middels de betreffende richtlijnen terug te dringen met 20%. Daarom zou de gemeente in het protocol een duidelijk onderscheid hebben gemaakt in maatregelen die vallen onder het preventief verzuimbeleid en maatregelen die bedoeld zijn om het verzuim repressief aan te pakken. Volgens de respondent komt het er uiteindelijk op neer dat de scholen, leerlingen en ouders goed met elkaar omgaan. Met dit als uitgangspunt is het verzuimprotocol ook opgesteld. Specifieke aandacht voor een preventief verzuimbeleid door de school, vraagt volgens de respondent namelijk inzet van zowel de school, als de leerlingen en ouders. Wil zo een beleid succesvol zijn, is een vruchtbare verhouding tussen deze betrokkenen noodzakelijk. Vooral het preventief aanpakken van verzuim is volgens de beleidsadviseur essentieel. Zelfs de leerplichtambtenaar die meestal wordt ingezet wanneer het verzuim van een jongere in een vergevorderd stadium is, heeft tot taak zoveel mogelijk preventief te werken (Respondent A, 2012).

#### **Verzuim melden een doel op zich?!**

De projectleider verzuim van het ROC van Amsterdam geeft aan dat het melden van verzuim een belangrijk middel is om het voortijdig schoolverlaten in het mbo-onderwijs effectief aan te pakken. Het ROC van Amsterdam voert een zogenoemd 'lik op stuk' beleid, wat betekent dat leerlingen direct worden gebeld als ze afwezig zijn en zij op school worden aangesproken op hun gedrag. Volgens de projectleider is met dit beleid een cultuurverandering in beweging gezet binnen het ROC van



Amsterdam. Binnen het mbo zou namelijk heel erg de cultuur leven dat de leerlingen volwassen zijn en zelf bewust kunnen kiezen. Wat betreft het verzuimen van leerlingen, betekent dit dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de student of hij wel of niet aanwezig is. Het probleem van verzuim werd volgens de respondent eerst heel erg bij de student neergelegd. Maar de cultuuromslag die nu zichtbaar is, is dat het niet alleen een probleem is van de leerling, maar ook van de opleiding (Respondent B, 2012).

Wanneer de respondent werd gevraagd welke betekenis zij verleent aan het verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam, gaf zij aan dat de verzuimaanpak van de gemeente twee kanten heeft voor het onderwijs. Zij begrijpt dat de verzuimaanpak onmisbaar is, omdat studenten gewoon niet mogen wegblijven. Dit onderstreept zij, door te stellen dat 'externe druk' vanuit de gemeente en de onderwijsinspectie geen probleem hoeft te zijn. De andere kant van het verzuimbeleid is, dat de scholen zich nu in een situatie bevinden waarin de druk zo gigantisch is, dat de focus zich aan het verleggen is naar het 100% melden van verzuim. Hierdoor zou de daadwerkelijke aanpak van het verzuim onvoldoende aandacht krijgen (Respondent B, 2012).

Aangezien het verzuimbeleid gestoeld is op wettelijke verplichtingen, kun je daar volgens de respondent als school niet om heen. Zij beschouwt het verzuimbeleid als een belangrijk instrument, maar vindt wel dat in de praktijk een bepaalde nuancering noodzakelijk is. Dit legt de respondent uit met onderstaande citaat: *'Sancties opleggen is goed als mensen niet willen, maar als mensen wel willen en ervoor gaan, 95 van de 100 ballen hebben opgevangen. Dan kan je er wel op in blijven beuken en dat is nu wat er gebeurt op het ROC van Amsterdam.'* Dus ik zie op dit moment, kijk van opleidingen bij wie de kranen wagenwijd open staat, waar er veel verzuim is, dan kan je wel al het verzuim melden. 100 ballen vallen er door en de situatie is nu zo [...] dat 95% van de ballen wordt opgevangen. Maar dat verzuimbeleid en die externe druk wil dat we 99 of 100 ballen opvangen. Nou, dat gaan we niet redden. Dat gaat gewoon niet lukken.' (Respondent B, 2012).

De eerder genoemde cultuurverandering binnen het ROC van Amsterdam, zou volgens de respondent gepaard moeten gaan met een verzuimaanpak dat fungeert als middel om leerlingen op school te krijgen en te houden. Wat zij merkt, is dat dit middel een doel op zich is geworden. Zij stelt: *'Het verzuim melden is het doel geworden.'* (Respondent B, 2012). Zij geeft als voorbeeld, een leerling die geen goede opleidingskeuze maakt. Na de begeleiding van een traject, maakt de leerling de keuze voor een andere opleiding. Vervolgens krijgt de leerling een warme overdracht naar de betreffende opleiding. Dat moet volgens de respondent het doel zijn, dat je leerlingen goed kunt doorverwijzen. Echter, zou de praktijk uitwijzen dat de leerling door Leerplicht is afgekeurd, omdat hij op zijn eerdere opleiding de laatste periode gedurende de overdracht niet naar school is gekomen. Omdat de school rekening hield met het feit dat de leerling een andere opleiding ging doen, is hij gedurende die periode niet gemeld. Leerplicht achtte het echter wel belangrijk dat dit toen nog steeds gebeurde. Volgens de respondent is dit een duidelijke situatie waarin het melden een doel is geworden. Zij begrijpt dan ook niet waarom het melden in de betreffende situatie belangrijker is dan een goede doorverwijzing van de student (Respondent B, 2012).

### ***'Gelijke' behandeling van iedere leerling***

Bij de Amarantis Onderwijsgroep geeft één van de coördinatoren aan dat het verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam enerzijds het belangrijkste kader is voor het beleid van de school. Zij zegt onder het andere: *'Het verzuimbeleid van de gemeente is zo ingeburgerd bij ons. Je moet een richtlijn hebben, anders ga je alle kanten op.'* (Respondent X, 2012). Anderzijds constateert de coördinator dat het verzuimbeleid in de praktijk niet altijd dekkend is. Een school kan namelijk zowel leerlingen hebben die woonachtig zijn in Amsterdam als daarbuiten. Leerlingen uit Amsterdam worden doorverwezen naar de leerplichtambtenaar uit diezelfde stad. Terwijl de zogenoemde 'buitenleerlingen' worden opgeroepen door de leerplichtambtenaar uit hun eigen gemeente. De coördinator ervaart dit als een probleem, omdat de leerplichtambtenaar buiten Amsterdam een heel



ander beleid zou voeren. De coördinator vindt dat één beleid moet gelden voor alle leerlingen binnen dezelfde school. Zij eindigt dan ook met het volgende: *'Het beleid wordt overal anders gevoerd en dat kan ten koste gaan van een leerling, omdat het om een andere behandeling gaat. Als een leerling bij jou op school zit, ben jij verantwoordelijk daarvoor. Dat is eigenlijk mijn motto'* (Respondent X, 2012). Volgens de verzuimcoördinator heeft het huidige verzuimbeleid van de gemeente heldere richtlijnen inzake de aanpak van ongeoorloofd verzuim in het mbo-onderwijs. Echter, zou de gemeentelijke aanpak van geoorloofd verzuim nog onvoldoende zijn ontwikkeld. Hierdoor bewegen de scholen teveel in de aanpak van leerlingen, die bijvoorbeeld te laat komen. Volgens de respondent kunnen heel veel conflicten ontstaan, als je het beleid zo vrij laat op bepaalde punten. *'Want dan zegt de leerling ja, maar die mocht wel en waarom word ik daar wel op aangesproken en hij niet [...]'* (Respondent X, 2012).

*Zestien uur ongeoorloofd verzuim=melden aan DUO, maar wat doet de school hieraan vooraf?*

Het bovenstaande kopje is een vraag die gedurende de interviews op de scholen, vaak aan bod is gekomen. De verzuimmedewerker op locatie A van het ROC van Amsterdam meent dat het melden bij zestien uur ongeoorloofd verzuim aan DUO, het belangrijkste onderdeel is van haar werk. Om voldoende zicht te houden op de verzuimmeldingen, maakt zij gebruik van bellenlijsten om de leerlingen te bellen, die ongeoorloofd afwezig zijn. Zij geeft hierbij aan dat hiervoor slechts de ochtenden zijn gereserveerd. Hierdoor kunnen alleen leerlingen die in de ochtenduren afwezig zijn, op diezelfde dag worden gebeld. Indien leerlingen 's middags verzuimen, is bellen niet tot nauwelijks een optie voor de verzuimmedewerker. Met als gevolg dat leerlingen vaak te laat in het proces worden benaderd. Ook kampt de verzuimmedewerker met leerlingen die in die ochtenduren verzuimen, maar 's middags weer aanwezig zijn. Als leerlingen zich niet aanmelden, staan zij in het systeem nog steeds geregistreerd als ongeoorloofd afwezig. Volgens de verzuimmedewerker kan dit frustrerend werken (Respondent C, 2012).

Het contact dat de verzuimmedewerker onderhoudt met de leerlingen, bestaat hoofdzakelijk uit telefonisch contact of wanneer de leerlingen zich op school bij haar afmelden. Naast het ongeoorloofd verzuim kunnen leerlingen zich ook ziek melden of komen zij soms te laat. Op locatie A van het ROC van Amsterdam mogen de leerlingen niet altijd de lessen binnen als zij te laat komen. Tot tien uur in de ochtend kunnen leerlingen zich in dat geval aanmelden voor de 'time-out klas'. Dit houdt in dat leerlingen zelfstandig met de lesstof aan de slag gaan. Deze vervangende les zorgt ervoor dat leerlingen die te laat komen tussen negen en tien uur, niet worden geregistreerd als ongeoorloofd afwezig. Na tien uur in de ochtend is er geen 'time-out' klas meer. Leerlingen die na dit tijdstip te laat komen, worden dan wel geregistreerd als ongeoorloofd afwezig. De respondent zegt hierover het volgende: *'We hebben dus die time-out, maar dat is alleen tot tien uur. Dat is eigenlijk niet goed geregeld, want waarom mogen de leerlingen van negen uur wel naar time-out, maar van later niet'* (Respondent C, 2012).

Indien leerlingen zich ziek melden, zijn ze wettelijk gezien geoorloofd afwezig. Volgens de verzuimmedewerker op locatie B van het ROC van Amsterdam dient zij in het systeem de leerling te registreren als periodiek afwezig (één week afwezig). Omdat dit voor de verzuimmedewerker verwarrend werkt, kiest zij ervoor om de leerlingen per dag af te melden. Dit zou meer tijd in beslag nemen, maar voor haar wel beter werken (Respondent C, 2012).

Op locatie B van het ROC van Amsterdam wordt door de verzuimmedewerker ook gewerkt met bellenlijsten. Zij belt de leerlingen in de ochtend op, maar kiest ervoor om 's middags ook contact op te nemen met de leerlingen. Zij wisselt haar taken de gehele dag door af, omdat dat voor haar effectiever zou werken (Respondent D, 2012). In tegenstelling tot de verzuimmedewerker op locatie A meldt de respondent leerlingen altijd aan in het systeem, ongeacht de redenen van het verzuim. Zij meent dat regelmatig contact met de docenten en mentoren hiervoor belangrijk is. Volgens de verzuimmedewerker heeft zij een extra taak in het aanspreken van de docenten op hun signaleringsfunctie. Aangezien de docenten zich tijdens de lessen vaak bezighouden met het

onderwijzen van hun vak, is het melden van verzuim voor de docenten vaak een taak wat er bijkomt. Zij hamert er wel op dat de docenten blijven communiceren en haar op de hoogte stellen van het verzuim in de klassen. Gebeurt dit niet, kan zij niet verder met de verzuimregistratie. Zij voelt zich in dat opzicht afhankelijk van wat docenten haar aanleveren (Respondent D, 2012).

Op locatie A van de Amarantis Onderwijsgroep geeft de verzuimcoördinator aan dat het voor de school een pre is dat leerlingen het gevoel hebben dat ze worden gecontroleerd. Indien zij bijvoorbeeld het eerste uur afwezig zijn, wordt al na een half uur naar huis gebeld. Zij noemt het systeem waarmee de school werkt, een 'preventief systeem', omdat leerlingen die te laat zijn ook formeel worden aangesproken op hun gedrag. Als leerlingen tien keer te laat zijn, dan krijgen zij een waarschuwingsbrief. Daarnaast mogen de leerlingen de les alleen binnen met een 'te laat brief' die zij bij de verzuimmedewerker ophalen. Wanneer de verzuimmedewerker de brief overhandigt aan de leerlingen, worden de leerlingen vervolgens opgenomen in het registratiesysteem (Respondent E, 2012).

Op locatie B van de Amarantis Onderwijsgroep wordt voorafgaand de melding van zestien uur, geen brieven gestuurd wanneer de leerlingen te laat komen. Ook wordt niet gewerkt met een 'te laat brief'. Wanneer de leerlingen te laat komen, wordt dat geregistreerd als één uur ongeoorloofd verzuim. Hierbij is het de bedoeling dat de docenten de leerlingen registreren als afwezig, zodat de verzuimmedewerker dit kan registreren in haar eigen systeem. Volgens de verzuimcoördinator gebeurt dit niet altijd, waardoor de verzuimmedewerker geen volledige meldingen kan doen. Zij is daarom genoodzaakt om bij de docenten langs te gaan en na te vragen of zij een verzuimoverzicht hebben van hun klas. Dit zou veel tijd kosten, waardoor de meldingen langer blijven liggen en later terechtkomen bij DUO Leerplicht (Respondent F, 2012).

#### **En na zestien uur ongeoorloofd verzuim?**

De mbo-scholen zijn gebonden aan wettelijke verplichtingen die in het verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam zijn opgenomen. Bij het ROC van Amsterdam en de Amarantis Onderwijsgroep wordt aangegeven, dat indien een leerling zestien uur of meer verzuimt, een verzuimbrief wordt gestuurd naar de leerlingen en bij leerplichtige leerlingen ook naar de ouders. Indien de studenten nogmaals zestien uur verzuimen, volgt een tweede brief. Blijft het verzuim aanhouden, volgt een derde brief waarmee de leerling wordt verplicht een contract te tekenen. Met dit contract stemt hij in met de consequenties die de school kan nemen als hij zijn verzuimgedrag niet verandert. Als het verzuim hierna nog steeds aanhoudt, volgt de vierde brief en beslist de school of de leerling wel of niet mag blijven. De verzuimmedewerkers en coördinatoren die zijn benaderd, geven elk aan dat zij zich aan deze richtlijnen houden en proberen de brieven op tijd te versturen. Naast het versturen van de brieven, worden leerlingen en/of ouders telefonisch benaderd. De verzuimmedewerker op locatie A van het ROC van Amsterdam geeft aan dat zij niet altijd de ouders belt, omdat leerlingen bij haar langskomen en haar vertellen dat zij hierdoor in de problemen komen (Respondent C, 2012).

De verzuimmedewerker bij de Amarantis Onderwijsgroep geeft daarentegen aan dat ouders wel altijd worden benaderd, ongeacht de leeftijd. Het onderscheid tussen minderjarige en meerderjarige leerlingen wordt niet gemaakt bij het versturen van de brieven. De verzuimmedewerker zegt: *'En leerlingen hebben zo iets van ja ik ben 18, mijn ouders hoeven niet te worden geïnformeerd. En dan zeg ik nou, je ouders zijn nog steeds verantwoordelijk.'* (Respondent G, 2012).

#### **Teveel werk enerzijds en te weinig tijd anderzijds**

Bij het ROC van Amsterdam en de Amarantis Onderwijsgroep geven de verzuimmedewerkers aan dat de administratieve lasten te hoog zijn. Zij dienen hun aandacht te verdelen over verschillende taken. Zo zegt respondent C dat wanneer zij bezig is met het registreren van het verzuim, zij tussendoor wordt gebeld of dat bepaalde meldingen van de docenten missen, waardoor de verzuimmedewerker de eigen taken laat liggen. Respondent G stelt ook dat zij door de hoge werkdruk, keuzes moet

maken: *‘Wat heeft voor jou prioriteit is dan de vraag die je jezelf moet stellen en dat bepaalt dan ook wat je op dat moment voorrang geeft.’* (Respondent G, 2012).

## 6.2 Gemeente Rotterdam

### *In de beeldvorming blijf je ‘DE’ gemeente*

De RMC- coördinator van de gemeente Rotterdam geeft aan dat voor het mbo een regionaal verzuimprotocol is opgesteld, wat in Rotterdam geldt. Belangrijk in dit beleid zou zijn, dat de leerplichtambtenaren voor een lange termijn op locatie van de school werken. De ‘locatiegerichte inzet’ wordt gezien als een opbouwfunctie om het verzuim op locatie op orde te brengen en om de korte lijn met de school te onderhouden. In de gemeente Rotterdam zijn het ook de leerplichtambtenaren die toetsen of de scholen zich aan de verzuimafspraken houden en of er verbetering komt. Wanneer de scholen deze regels overtreden, komt de onderwijsinspectie in beeld. De onderwijsinspectie sanctioneert de school middels concrete maatregelen, zoals een boete (Respondent H, 2012). De respondent vindt het onderscheid tussen minderjarige studenten en meerderjarige studenten ook een belangrijk punt. Omdat landelijk geldt dat minderjarige leerlingen wel kunnen worden gesanctioneerd, maar meerderjarige leerlingen niet, heeft de gemeente Rotterdam een verzoek ingediend bij het Ministerie van Onderwijs om de kwalificatieplicht te verhogen naar achttien tot en met drieëntwintig jaar. De gemeente denkt op die manier het aantal voortijdig schoolverlaters adequater te kunnen terugdringen. Desalniettemin blijft het volgens de respondent belangrijk dat ook wordt gekeken naar hoe de effectiviteit van de verzuimaanpak op achttien plus kan worden verhoogd, zonder de verhoging van de kwalificatieplicht. Daarom zet de gemeente schoolloopbaanteams in, om te zorgen voor meer kennisdeling tussen het onderwijs en de gemeente (Respondent H, 2012).

Ook acht de respondent het belangrijk dat vanuit de school zogenoemde ‘koppentelacties’ worden gedaan. Dit houdt in dat Stadtoezicht wordt ingezet en leerlingen erop aanspreekt dat zij niet mogen verzuimen. Volgens de respondent heeft de gemeente twee rollen ten aanzien van het onderwijs. Enerzijds is de gemeente een partner en anderzijds de toezichthouder. De gemeente werkt daarom met twee petten, wat scholen vervelend kunnen vinden. Maar de respondent meent dat de scholen begrip moeten hebben voor die twee rollen, omdat de gemeente ook hulpmiddelen biedt tegen de verzuimproblematiek op de scholen. Wat betreft de scheiding die door de gemeente Amsterdam wordt gemaakt tussen de leerplichtconsulent en leerplichtambtenaar, geeft de respondent aan, dat in Rotterdam ook een scheiding bestaat tussen enerzijds leerplichtambtenaren die zich bezighouden met de verzuimcasussen van de leerling en anderzijds leerplichtambtenaren die de schoolcontroles uitvoeren. In tegenstelling tot de ‘leerplichtconsulenten’ in Amsterdam worden deze functionarissen de ‘schoolcontroleteams’ genoemd. Volgens de respondent maakt een dergelijke scheiding voor de beeldvorming van de scholen niet uit: *‘Als je samenwerkt en toezicht houdt, Jantje werkt samen en Pietje houdt toezicht, dan maakt het niet uit wie het heeft gedaan.’* (Respondent H, 2012).

### *Verzuimen is zonde voor de leerling*

Wanneer de RMC- coördinator zich uitspreekt over zijn beeld van de verzuimproblematiek in het mbo-onderwijs, is het eerste wat hij zegt: *‘zonde voor de leerling dat hij niet beseft en begrijpt dat school niet altijd leuk hoeft te zijn, maar dat het wel in je eigen belang is’* (Respondent H, 2012). Anderzijds meent de respondent dat jongeren kampen met diepgaande problematiek, waardoor zij niet naar school komen. Voor deze leerlingen is het belangrijk dat de school hen op tijd in zicht heeft, zodat zij de juiste begeleiding en zorg kunnen ontvangen. Ook doet de respondent de uitspraak dat een aanzienlijke groep binnen het onderwijs niet wordt bereikt. In zijn woorden: *‘dat er blijkbaar een groep is die we niet voldoende kunnen boeien en binden aan het onderwijs’* (Respondent H, 2012). De RMC- coördinator stelt dat verzuim onder leerlingen in hogere mate een gedragsprobleem is.

Hiermee moeten de scholen aan de slag, dat zij werken aan een goed pedagogisch klimaat op de scholen (Ibid.).

### **Verzuimmeldingen nog kwalitatief onvoldoende**

De teamleider Leerplicht van het Jongerenloket vindt dat de scholen beter moeten bijhouden en rapporteren welke acties zij hebben verricht voorafgaand de melding van zestien uur ongeoorloofd verzuim aan DUO. Veel meldingen zouden onvolledig zijn, met als gevolg dat de leerplichtambtenaren de scholen om extra informatie moeten vragen. Hierdoor gaat veel tijd verstreken en leerlingen worden daarom vaak niet snel genoeg benaderd (Respondent I, 2012). Daarnaast zegt de respondent dat de gemeente Rotterdam deels afwijkt van de landelijke termijn dat bij zestien uur ongeoorloofd verzuim in vier weken moet worden gemeld door de school. In Rotterdam moeten de scholen ook melden wanneer deze vier weken zijn verstreken en een leerling bijvoorbeeld zestien uur verzuimt in drie maanden (Ibid.).

### **Methodiek 18+ aanpak ontbreekt**

Volgens de leerplichtambtenaar kan de gemeente zijn vraagtekens zetten bij de effectiviteit van de huidige achttien plus aanpak. De leerplichtambtenaar kan niet tot nauwelijks sancties koppelen aan het verzuimgedrag van een meerderjarige student. Wanneer hij de meerderjarige leerling oproept voor een gesprek, maakt hij in dat gesprek afspraken met de leerling, die worden teruggekoppeld aan zijn docent. Vervolgens wordt niet gecontroleerd of de docent en leerling zich aan de afspraken houden. Daarom vraagt de respondent zich hoe effectief zo een gesprek dan is. Het enige moment dat hij controleert of de leerling en docent zich aan de afspraken houden, is wanneer hij weer in contact komt met de leerling via een daaropvolgende melding. Gebeurt dit niet, vindt volgens de respondent ook geen controle plaats (Respondent J, 2012).

### **De verzuimpraktijk in het onderwijs is niet zwart-wit**

De projectleiders verzuim van het Zadkine en het Albeda geven beiden aan dat zij in dienst zijn om ervoor te zorgen dat de afspraken uit het regionale protocol worden toegepast op de opleidingen. Projectleider A zegt dat elke opleiding een eigen onderwijsleider heeft met een bepaalde mening over de verzuimaanpak. Dit heeft volgens haar gevolgen voor de manier waarop de verzuimaanpak wordt geïmplementeerd in de organisatie (Respondent K, 2012). Volgens projectleider B is de verzuimaanpak nu een onmisbaar deel geworden van het onderwijsbeleid, maar leeft er wel een bepaalde weerstand binnen de opleidingen. Zo vermeldt zij dat de opleidingen vaak zeggen: *Dat verzuim aanpakken is prima, maar wij komen tekort aan mankracht en tijd.* (Respondent L, 2012). Volgens projectleider A is de verzuimpraktijk zo weerbarstig, dat bepaalde situaties niet zijn te vatten in het beleidsprotocol. *Scholen redden het jammer genoeg niet altijd om alle meldingen en registraties op orde te hebben. Zij doen hun best, maar 'alles' is niet realiseerbaar* (Respondent K, 2012).

### **Vijf uur ongeoorloofd verzuim is eerste waarschuwing**

Volgens de leerplichtambtenaar is het belangrijk dat de meldingen die hij binnenkrijgt van de scholen, volledig zijn. Dat hij weet op welke datum de leerling is begonnen met verzuimen, wanneer dit is opgehouden, met welke reden dit gebeurt en of de leerling gekoppeld is aan de zorgstructuur van de school. Hij zegt hierover het volgende: *Soms krijgen we meldingen binnen, die slaan echt nergens op. Dan is het zo, ze melden alleen om het melden. Van nu heb ik aan me plicht gedaan [...] echt nul informatie. We pakken hem wel op.. We zijn nog niet zo lang actief binnen het mbo, dus we zijn eigenlijk al blij als een school al meldt.* (Respondent J, 2012).

De respondent geeft aan dat kwalitatief goed gerapporteerde meldingen belangrijk zijn voor een goede afhandeling. Daarnaast is het belangrijk dat de leerplichtambtenaar weet wat de school vóór de melding van zestien uur heeft gedaan om het verzuim te stoppen (Ibid.).

Op locatie A van het Albeda zegt de verzuimmedewerker dat zij preventieve acties voert tegen het verzuim van de leerling. Zij gaat elke ochtend de klassen langs en vraagt de docenten wie er afwezig zijn. Zij kan ervoor kiezen om de betreffende leerlingen te mailen of te bellen, maar zij belt de leerling om hem over te halen alsnog naar school te komen. Daarnaast stuurt zij bij vijf uur ongeoorloofd verzuim een brief naar de leerling en bij minderjarige leerlingen ook naar de ouders. Zij zegt, als zij daarna drie uur verzuimen, stuurt zij weer een waarschuwingsbrief. Zij noemt dit de acties die zij neemt in 'stap 0'; voordat Leerplicht wordt ingeschakeld. Na zestien uur volgen de officiële stappen die in het regionale protocol zijn bepaald en dat is dat vanaf zestien uur ongeoorloofd verzuim vier brieven in de route gaan, tot aan het laatste gesprek waarin de school besluit de leerling binnen boord te houden of uit te schrijven (Respondent M, 2012). Op locatie B van het Albeda geeft de verzuimmedewerker aan, dat vóór de melding van zestien uur aan DUO geen brieven worden verstuurd naar de leerlingen en ouders. Zij onderhoudt wel direct telefonisch contact met de leerling en spreekt hen aan op de wandelgangen. Ook gaat zij de klassen langs en vraagt welke leerlingen afwezig zijn (Respondent N, 2012).

Op locatie A van het Zadkine wordt voorafgaand aan de melding van zestien uur een waarschuwingsbrief gestuurd bij acht uur ongeoorloofd verzuim. Dit wordt volgens de verzuimmedewerker al sinds drie jaar gedaan (Respondent O, 2012). Op locatie B van het Zadkine wordt pas sinds juni 2012 gewerkt met deze waarschuwingsbrief. Volgens de verzuimmedewerker is dit een extra taak voor haar, maar wellicht een nieuw middel om het verzuim beter aan te pakken. Dit zou volgens haar nog moeten blijken (Respondent P, 2012). De verzuimmedewerker geeft aan dat zij geen tijd heeft om de klassen langs te gaan, dus werkt zij met de verzuimoverzichten die de docenten in het systeem neerzetten. Daarnaast vindt zij het bellen van de leerlingen teveel werk, dus kiest zij ervoor om de leerlingen te mailen. Anders zou zij niet toekomen aan haar andere taken. Zij zegt dat zij toch niet iedere leerling kan bellen en dat het steekproefsgewijs gebeurt. Ook vindt zij het belangrijk dat ze alles kan rapporteren, dus als zij een mail heeft gestuurd naar de leerling, kan zij dit bewijzen aan Leerplicht, zodat zij niet kan worden afgerekend op een onvoldoende rapportage van de melding (Respondent O, 2012).

### ***'De leerlingen vertrouwen mij'***

Op locatie B van het Albeda houdt de verzuimmedewerker zich niet alleen bezig met administratieve taken. Zij geeft aan dat praten met leerlingen het belangrijkste is voor haar. Waar het de bedoeling is dat een leerling met problemen naar zijn mentor of studieloopbaangeleider gaat, komen zij in dit geval bij de verzuimmedewerker voor een gesprek. Volgens de respondent begint het bij het creëren van een vertrouwensband met de leerling. Wanneer de ouders moeten worden geïnformeerd over het verzuim, contacteert zij altijd eerst de leerling. Zij stellen dit volgens haar enorm op prijs en tonen ook steeds meer begrip voor haar. Volgens de verzuimmedewerker deed haar voorganger dit niet op dezelfde manier en was het verzuim onder de leerlingen hoog. Zij heeft daarom afgesproken om een grotere rol te spelen binnen de aanpak. Zij maakt zich aan het begin van het schooljaar kenbaar aan de leerlingen middels een voorlichting. Elke leerling dient zich bij haar te melden. Zij zegt hierover het volgende: *'Dan moeten ze één voor één naar me toe komen, zodat ze precies weten dat ze bij mij kunnen komen. Dat was voorheen niet zo, maar met de nieuwe groepen wel. Ik heb gevraagd om het op mijn eigen manier aan te pakken, want als ik in september met ze praat en ze op de hoogte stel van, kom bij mij als je hebt verzuimd, want doe je dat niet, wordt je gemeld bij leerplicht. Je moet een hele traject af gaan, naar de schoolmaatschappelijk werk en dan kom je uiteindelijk toch bij mij terecht. Maar als je naar mij toekomt met de waarheid, dan ben ik diegene die jou gaat helpen.'* (Respondent N, 2012).

Volgens de respondent doet haar collega op de andere afdeling wettelijk gezien dezelfde stappen, zij stuurt ook brieven naar de leerlingen en ouders wanneer zij verzuimen. Alleen werkt haar aanpak niet, omdat zij niet met de leerlingen praat. Haar collega kiest er niet voor om eerst de leerlingen in te lichten als zij een brief naar de ouders stuurt, omdat dit wettelijk geen vereiste is. Alleen zorgt dat



er wel voor dat de leerlingen haar niet vertrouwen en geen contact met haar willen. Het verzuim blijft op de betreffende afdeling ook aanhouden (Respondent N, 2012).

De verzuimmedewerker van locatie A noemt zichzelf betrokken met de leerling. Zij voert geen aparte gesprekken met de leerling, maar belt de afwezige leerlingen elke ochtend en gaat de klassen langs, zodat de leerlingen weten dat zij hen in de gaten houdt (Respondent M, 2012). De verzuimmedewerkers bij het Zadkine geven aan dat zij meer administratief werk doen. Dat de meeste tijd wordt besteed aan het registreren van de meldingen en het mailen van de brieven. De verzuimmedewerker op locatie A geeft aan de leerlingen op school bijna tot niet te spreken en stuurt hen door naar hun mentor of studieloopbaangeleider (Respondent O, 2012). De verzuimmedewerker op locatie B zegt geen uitgebreide gesprekken met hen te voeren, maar wel zo nu en dan een praatje met de leerlingen te maken (Respondent P, 2012).

### **Het verzuimbeleid heeft een hoger doel**

Zowel de verschillende verzuimmedewerkers als zorg- en verzuimcoördinatoren geven aan dat het verzuimbeleid van de gemeente en het verzuimprotocol van de school een belangrijk instrument vormen voor de aanpak van het verzuim. De zorgcoördinator op het Zadkine locatie A geeft aan dat het verzuimprotocol nodig is, omdat iedereen op dezelfde wijze dient te werken. Hij noemt het verzuimprotocol belangrijk, maar dat een goede verzuimaanpak eigenlijk draait om 'mensen'. De school heeft mensen nodig die om anderen geven en het verzuimbeleid is daarin een instrumenteel kader. Maar het heeft ook een hoger doel en dat is, studenten op school houden en een diploma laten behalen (Respondent Q, 2012).

De verzuimmedewerker op dezelfde locatie geeft aan dat zij zich hoofdzakelijk bezighoudt met het op tijd afkrijgen van de meldingen, zodat bij zestien uur ongeoorloofd verzuim Leerplicht kan worden ingeschakeld. De respondent zegt dat het verzuimbeleid 'alles' is voor haar taken, omdat zonder dit beleid haar werkzaamheden hectisch en ongeorganiseerd zouden zijn. Zij eindigt haar uitspraak met het volgende: *'Ik ben heel strikt in het volgen van de regels, want als ik dat niet doe, word ik daarop afgerekend'* (Respondent O, 2012).

De verzuimmedewerker op locatie B noemt het verzuimbeleid letterlijk een 'inspiratiebron' voor haar werk. Het doet haar beseffen dat zij er niet alleen voor zorgt, zicht te hebben op de leerling, maar dat zij direct dan wel indirect met de uitvoering van het beleid een aanzienlijke rol kan spelen in de toekomst van een leerling. Zij geeft hierbij aan dat haar formele taken, zoals het registreren de meeste tijd in beslag nemen, maar zij er wel voor zorgt dat ze leerlingen op een positieve manier benaderd. *'Het zit hem in de kleine dingetjes, complimentjes geven aan de leerling. De leerling het gevoel geven dat hij werd gemist, wanneer hij er niet was. Dat is uiteindelijk toch het allerbelangrijkst'*. (Respondent P, 2012).

Bij beide locaties van het Albeda vinden de medewerkers het verzuimbeleid een essentieel middel voor de aanpak van het verzuim. Het combineren van een goede registratie enerzijds en het betrokken zijn met de leerlingen anderzijds, vinden beide respondenten het belangrijkste. Eén van de respondenten geeft aan dat een succesvolle verzuimaanpak gebeurt op de werkvloer. Zij vindt het belangrijk dat ze als uitvoerder zowel kritisch moet blijven naar het beleid als naar haar eigen functioneren. Als zij merkt dat de huidige aanpak voor haar niet werkt, neemt zij het initiatief om dit bespreekbaar te maken met de onderwijsleider. Zij heeft dit in het verleden ook eerder gedaan: leerlingen moesten voorheen hun afwezigheid mailen naar de school. Met haar komst als verzuimmedewerker, kunnen zij haar direct bellen of sms'en. Volgens de respondent werkt dit beter en heeft zij zo goed zicht op leerlingen die ongeoorloofd verzuimen en leerlingen die zich ziek melden of te laat komen (Respondent N, 2012).

## 7. Analyse

### 7.1 Doorwerking in beperkte zin (beleidsframes in geformuleerd beleid)

#### 7.1.1 Het Amsterdams verzuimprotocol

*'Verzuimbesteding door de school en preventief verzuimbeleid'*, dat is de titel waarmee de gemeente Amsterdam haar verzuimprotocol benoemd. Wat zegt de gemeente Amsterdam in het geformuleerd beleid over de aanpak van de verzuimproblematiek in het mbo-onderwijs? Wat is volgens de gemeente Amsterdam het probleem van schoolverzuim, waar komt dit probleem vandaan en wat moet aan deze problematiek worden gedaan? (Snel en Scholten, 2005: 1 & Entman, 1993:52).

De gemeente Amsterdam *definieert* de verzuimproblematiek als een probleem dat onder andere verband houdt met de beleving van de schoolcultuur door ouders, verzorgers en leerlingen. Zij vindt daarom een goede verhouding tussen school, leerlingen en ouders/verzorgers de basis van een effectief verzuimbeleid. Om dit beleid te laten slagen, zou de school bij de ontwikkeling van een preventief verzuimbeleid rekening moeten houden met aspecten, zoals vormgeving van leerlingbegeleiding en maatregelen op een aantal onderdelen van de schoolorganisatie. Hierbij zou de school een zorgbreedteoverleg moeten instellen (Gemeente Amsterdam, 2004). Zij noemt ook verwachtingen ten aanzien van de samenwerking tussen de school en de leerplichtambtenaar. De gemeente vindt een digitaal registratiesysteem onmisbaar, omdat de basisgegevens die de school daarmee vergaart ten grondslag liggen aan een goede informatieoverdracht aan de leerplichtambtenaar. Zij noemt dit een manier om het verzuim niet alleen te verminderen, maar ook te voorkomen.

Het element dat de gemeente noemt om de verzuimproblematiek aan te duiden, namelijk de beleving van de schoolcultuur door ouders, verzorgers en leerlingen, komt aanzienlijk terug in het verzuimprotocol. Volgens de gemeente Amsterdam is het beeld dat ouders, verzorgers en leerlingen hebben van het registratiesysteem op de scholen, mede bepalend voor het verzuimgedrag van de jongeren. Zodra de ouders, verzorgers en leerlingen een positief beeld hebben van dit systeem, zou dat volgens de gemeente een preventieve werking kunnen hebben. Met deze ideeën en veronderstellingen als basis, brengt zij in kaart aan welke eisen de school met een dergelijk registratiesysteem moet voldoen (Ibid.).

#### Wat is een 'effectief' verzuimbeleid?

Volgens de gemeente Amsterdam moet de school elk verzuim dagelijks registreren, dus ook als leerlingen te laat komen of als sprake is van verlof. Aan het eind van het schooljaar dient de school een jaaroverzicht te hebben van het verzuim en die op te sturen naar het Ministerie van Onderwijs. Daarnaast zouden alle leerlingen, ouders en verzorgers jaarlijks over het verzuimbeleid moeten worden geïnformeerd middels de schoolgids. En van de leerplichtambtenaar wordt daarin verwacht, dat hij de verzuimregistratie van de school controleert (Gemeente Amsterdam, 2012). Om aan te duiden wat een school moet doen als een leerling ongeoorloofd afwezig is, geeft de gemeente eerst aan wat hieronder wordt verstaan. Zij spreekt over ongeoorloofd verzuim, als de leerling zonder geldige vrijstelling niet op school aanwezig is. Dit ongeoorloofde verzuim zou in elk geval gemeld moeten worden aan de leerplichtambtenaar wanneer het op drie achtereenvolgende dagen heeft plaatsgevonden of wanneer het bij vier opeenvolgende lesweken meer dan één achtste deel van de lestijd omvat. Bij zestien uur verzuim doet de instelling de melding aan het landelijke Digitaal Verzuimloket van DUO. Wat opvalt, is dat de gemeente Amsterdam geen maatregelen noemt in het kader van geoorloofd verzuim, dus welke interventies een school zou moeten inzetten als een leerling vaak ziek is of als hij te laat komt. Dit wordt klaarblijkelijk bij de scholen zelf neergelegd (Gemeente Amsterdam, 2004).



In het verzuimprotocol van de gemeente Amsterdam wordt de rol van de ouders belicht door hen te verplichten, de school onmiddellijk in kennis te stellen van de afwezigheid van hun kind met de daarbij behorende reden. Indien de school geen verzuimmelding heeft ontvangen, wordt *bij voorkeur* op dezelfde dag contact opgenomen met de leerling en/of ouders/verzorgers. Zo weet de school met welke reden iemand afwezig is. De gemeente acht het belangrijk dat de school zo snel mogelijk in beeld krijgt waarom een leerling verzuimd heeft. Wanneer de gemeente verwijst naar de rol van ouders, wordt geen concreet onderscheid genoemd tussen minderjarige of meerderjarige leerlingen (Ibid.)

Verder gaat de gemeente hoofdzakelijk in op het sanctioneren van leerlingen die de Leerplichtwet overtreden (lees: leerlingen die vallen onder de Leerplichtwet, ofwel die minderjarig zijn). Ook geeft de gemeente aan dat de scholen en ouders de betreffende wet kunnen overtreden. De sancties verschillen van een geldboete, leerstraf tot een hechtenis van ten hoogste een maand (Ibid.)

Tot slot heeft de gemeente in kaart gebracht hoe het contact tussen de verschillende ketenpartners in de verzuimaanpak georganiseerd moet worden. De gemeente spreekt over een 'zorgbreedteoverleg' die structureel zou moeten plaatsvinden. Binnen dit overleg wordt aandacht besteed aan het signaleren van leerlingen met problemen, het bieden van hulp, het ongeoorloofd verzuim van leerlingen en het ondersteunen van scholen bij de uitvoering van hun verzuimbeleid. Daarnaast zou de leerplichtambtenaar tot taak hebben om preventief te werken en dat om die reden frequent contact tussen school en leerplichtambtenaar noodzakelijk is (Gemeente Amsterdam, 2004).

### 7.1.2 Intern schoolverzuimbeleid ROC van Amsterdam

Het ROC van Amsterdam voert een intern verzuimbeleid middels het zogenoemde 'Handboek verzuim'. Met het *Amsterdams protocol* van de gemeente als referentiepunt, wordt vanuit de theoretische inzichten van Entman (1993) en Snel en Scholten (2005) inzichtelijk gemaakt welke ideeën, doelen en veronderstellingen het ROC van Amsterdam hanteert ten aanzien van de verzuimaanpak in het mbo- onderwijs. En hoe zij dit met hun intern verzuimprotocol handen en voeten *wensen* te geven.<sup>11</sup>

#### *Beleidsframe handboek verzuim ROC van Amsterdam: ideeën, doelen en veronderstellingen*

Het ROC van Amsterdam introduceert in het verzuimprotocol letterlijk haar visie op de verzuimproblematiek. Zij omschrijft het als volgt: '*De visie op verzuim van het ROC van Amsterdam rust op twee standaarden: 'Je bent er' en 'We doen het'*'. (ROC van Amsterdam, 2011). De eerste standaard houdt in dat elke student aanwezig is in elke les. Middels hun schoolpas registreren zij hun aanwezigheid. Als zij afwezig zijn, dan zijn zij verplicht zich af te melden. Doen zij dit niet, zijn zij ongeoorloofd afwezig en neemt de school op diezelfde dag contact op met de leerling. Als zich presentieproblemen voordoen, kan de school kiezen voor een huisbezoek. Ook is vastgelegd dat een leerling die vaak verzuimt, op gesprek moet komen bij de studieloopbaangeleider. Daarnaast beschrijft het interne verzuimprotocol, dat het voldoen aan de wettelijke meldingsverplichting een vereiste is (ROC van Amsterdam, 2011).

De tweede standaard heeft betrekking op de eisen die de school aan zich zelf stelt, om het verzuim zo goed mogelijk aan te pakken. Het ROC van Amsterdam vindt het belangrijk dat de lessen doorgaan en geen onverwachte veranderingen plaatsvinden in het onderwijsschema. Daarnaast dient de studieloopbaanbegeleider zijn studenten te kennen. Als een student er niet is, dan wordt hij 'gemist' en als een student weer terug is, wordt hij 'gezien'. Het presentieregistratiesysteem zou volgens het

---

<sup>11</sup> De onderzoeker analyseert de *beleidsintenties* van het interne schoolverzuimbeleid. Welke ideeën, doelen en veronderstellingen hanteren de scholen ten aanzien van de verzuimaanpak. In welke mate en hoe komen deze overeen met de ideeën, doelen en veronderstellingen in het geformuleerd beleid van de gemeente.

ROC van Amsterdam moeten functioneren en de basis zijn van waaruit zij handelt. Van het management van de school wordt verwacht, dat zij inzicht hebben in het verzuim en dat alle taken met betrekking tot het verzuim zijn belegd in het onderwijsteam (Ibid.)

### *Wel of geen doorwerking in beperkte zin, zo ja hoe?*

In de beschrijving van bovenstaande standaarden is een aantal punten uit het *Amsterdams protocol* van de gemeente Amsterdam terug te zien. Zo vindt het ROC van Amsterdam het belangrijk dat de school op dezelfde dag contact opneemt met de leerlingen en of ouders/verzorgers, als zij geen verzuimmelding hebben ontvangen. Op deze wijze zou het ROC van Amsterdam voldoen aan de eis van de gemeente om zo snel mogelijk in beeld te krijgen waarom een leerling verzuimt. Daarnaast spreekt het ROC van Amsterdam over het voldoen aan de wettelijke meldingsverplichting. Dit houdt in, dat zij de wettelijke termijn van melden bij zestien uur ongeoorloofd verzuim aan Leerplicht aanhouden bij de registratie van de studenten. In het verzuimprotocol van de gemeente Amsterdam staat dat een digitaal registratiesysteem op school belangrijk is om het verzuim in beeld te krijgen en dat dit bijdraagt aan het beeld dat de ouders en leerlingen hebben van het verzuimbeleid. Door te stellen dat het presentieregistratiesysteem de basis is voor het handelen van de school, onderschrijft het ROC van Amsterdam het belang van een dergelijk registratiesysteem voor de verzuimaanpak (ROC van Amsterdam, 2011).

Het ROC van Amsterdam omschrijft het informeren van de betrokkenen over het verzuimbeleid als een belangrijke taak. Hierbij verwijst de instelling naar studenten, ouders/verzorgers en stage- en of leerbedrijven. Daar waar de gemeente eist dat de scholen jaarlijks leerlingen en ouders/verzorgers informeren over het verzuimbeleid middels een schoolgids, voorziet het ROC daar volgens het interne schoolbeleid aan. Dit door de leerlingen te binden aan een onderwijsovereenkomst en een studiehandleiding. Daarin wordt kenbaar gemaakt aan de leerling welke verwachtingen de school heeft ten aanzien van presentie. Tegelijkertijd zegt het ROC van Amsterdam het belangrijk te vinden dat ouders/verzorgers worden betrokken en dat zij daarom geen onderscheid maken tussen achttien min en achttien plus. Door de leerlingen en ouders te betrekken bij het verzuimbeleid, komen zij overeen op het punt met de gemeente dat het informeren van de leerling en ouders belangrijk is om het verzuim terug te dringen dan wel te voorkomen (Gemeente Amsterdam, 2012). Echter, de gemeente Amsterdam spreekt zich niet uit over het onderscheid tussen achttien min en achttien plus; het betreft een idee dat het ROC van Amsterdam zelf heeft ingebracht.

Dat het ROC van Amsterdam het signaleren van verzuim belangrijk vindt, brengt zij ook terug in de term die zij noemt om het registreren van de meldingen te benoemen. Zij spreekt van een zogenoemd 'lik op stuk beleid'. Hierbij staat centraal: afmeldingen worden direct verwerkt in het presentieregistratiesysteem, waarna vervolgens wordt gecontroleerd of studenten ongeoorloofd afwezig zijn. Zij maken hiervoor gebruik van bellijsten. De richtlijn van de gemeente om een registratiesysteem te hebben en het verzuim tijdig te signaleren werkt hiermee door in het intern beleid van de school. De onderzoeker constateert dat de richtlijnen inzake de verzuimsignalering uit het verzuimprotocol van de gemeente nader zijn gedetailleerd door de school (De Lange, 1995:58).

In het verzuimbeleid van het ROC van Amsterdam is beschreven dat studenten die zich hebben *afgemeld* (lees: *geoorloofd afwezig zijn*) binnen een week gebeld worden (ROC van Amsterdam, 2011). Gekeken naar de mate waarin het gemeentelijk verzuimbeleid doorwerkt in het beleid van de school, kan worden gezegd dat deze richtlijn niet rechtstreeks voortvloeit uit het beleid van de gemeente Amsterdam. De gemeente heeft namelijk geen concrete richtlijnen in het protocol beschreven over de interventies die scholen doen wanneer leerlingen *geoorloofd afwezig zijn*. Op dit punt is dus geen sprake van doorwerking in beperkte zin, maar kan worden gesteld dat de school eigen ideeën heeft ten aanzien van de aanpak van *geoorloofd verzuim* en zodoende eigen beleid voert (De Lange, 1995:58).

Wat wel voortvloeit uit het gemeentelijk verzuimbeleid van Amsterdam, is dat de school ouders van 'achttien minners' op de hoogte brengt van het verzuim en hen vraagt om de reden van afwezigheid (Gemeente Amsterdam, 2004, ROC van Amsterdam, 2011). De gemeente Amsterdam omschrijft in haar protocol eveneens dat de leerplichtambtenaar zich preventief moet inzetten. De leerplichtambtenaar dient in direct contact te staan met de school. In het intern verzuimbeleid van het ROC van Amsterdam komt dit nadrukkelijk terug. Zo is beschreven dat de hulp van een schoolgebonden leerplichtambtenaar kan worden ingeschakeld, met het verzoek een preventief gesprek met de student te voeren. De school heeft deze richtlijn nader gedetailleerd door te vermelden dat dit al bij twee dagen afwezigheid kan en of bij telkens terugkerend verzuim (ROC van Amsterdam, 2011) (De Lange, 1995).

In het verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam is de wettelijke plicht opgenomen, dat scholen bij zestien uur ongeoorloofd verzuim moeten melden aan DUO. Dit gegeven is eveneens vermeld in het verzuimbeleid van de school. De gemeente heeft echter in haar verzuimbeleid niet omschreven welke interventies de school moet verrichten, wanneer zij te maken heeft met leerlingen die woonachtig zijn in een andere gemeente. Echter, de school heeft in haar verzuimbeleid opgenomen dat studenten tussen achttien en drieëntwintig jaar zonder startkwalificatie, woonachtig in gemeente Hilversum en de gemeente Haarlemmermeer, niet na zestien uur maar na één maand ongeoorloofd verzuim worden gemeld (ROC van Amsterdam, 2011). Omdat de gemeente Amsterdam zich op dit punt niet heeft uitgesproken in haar beleid, is geen sprake van doorwerking in beperkte zin. Het ROC van Amsterdam volgt op dit punt dus haar eigen richtlijn (De Lange, 1995). Voor de verzuimaanpak betekent dit pakweg, dat er geen geformuleerde lijn is tussen de gemeenten in de regionale aanpak van achttien plussers.

Daar waar het gemeentelijk verzuimbeleid spreekt over een zorgbreedteoverleg om de problemen van leerlingen te bespreken, te signaleren en het ongeoorloofd verzuim aan te kaarten, beschrijft het ROC van Amsterdam dat bij achterliggende problematiek de leerling wordt doorverwezen naar de zorgcoördinator, het LEC en of een andere zorgverlening. De thema's die de gemeente beschrijft in haar verzuimbeleid worden eveneens benoemd door het ROC van Amsterdam en zouden bespreekbaar worden gemaakt middels een zorgoverleg. Op dit punt constateert de onderzoeker dat het gemeentelijk beleid doorwerkt in het verzuimbeleid van de school, waarbij sprake is van een nadere detaillering van het verzuimbeleid door de school (De Lange, 1995).

De interventies die het ROC van Amsterdam doet ten aanzien van 'te laat komen', zijn het registreren hiervan als ongeoorloofd verzuim. En daaropvolgend zou een gesprek moeten worden gevoerd met de leerling. Bij meerdere keren te laat komen, zou een gesprek volgen en een waarschuwingsbrief. De gemeente Amsterdam heeft in haar verzuimbeleid geen richtlijnen opgenomen ten aanzien van 'te laat komers' in het mbo-onderwijs. De school voert daar dus eigen beleid op. Dit brengt de onderzoeker tot de constatering dat op het punt van 'te laat komen' geen sprake is van doorwerking in beperkte zin, zoals dit door De Lange (1995) is gedefinieerd.

De richtlijnen in het verzuimbeleid worden door de onderzoeker beschouwd als de vertaling van de ideeën, doelstellingen en veronderstellingen die de gemeente en de school hebben ten aanzien van de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs. Uit de voorgaande analyse is gebleken dat sprake is van doorwerking in beperkte zin, waar het intern verzuimbeleid van het ROC van Amsterdam overeenkomt met het gemeentelijk verzuimbeleid inzake het vroegtijdig signaleren van verzuim, het informeren van de leerlingen en ouders en het preventief inzetten van de leerplichtambtenaar. Anderzijds constateert de onderzoeker dat het ROC van Amsterdam eigen richtlijnen heeft geformuleerd ten aanzien van de aanpak van geoorloofd verzuim. En dat zij achttien plussers uit de gemeente Hilversum en Haarlemmermeer pas na één maand ongeoorloofd verzuim melden. Deze richtlijn ligt niet in het verlengde van het gemeentelijk verzuimprotocol, hetgeen betekent dat op dit punt geen sprake is van doorwerking in beperkte zin (De Lange, 1995).

### 7.1.3 Intern schoolverzuimbeleid Amarantis Onderwijsgroep

*'Verzuimaanpak kan alleen succesvol zijn als het een structurele aanpak wordt, die consequent door iedereen wordt gedragen (daarom de titel Iedereen bij de les). Verzuimbestrijding start met de wil en overtuiging van alle betrokkenen om er wat aan te doen.'* (Amarantis Onderwijsgroep, 2010). Met deze omschrijving geeft Amarantis aan wat zij belangrijk vindt om het schoolverzuim aan te pakken. Zoals bovenstaande zinsnede aantoont, geeft de onderwijsinstelling hiermee ook aan hoe zij aan de titel van het verzuimprotocol 'Iedereen bij de les' komt. Met andere woorden, het kader van waaruit zij naar de verzuimproblematiek kijkt en hieraan een normatieve waardering geeft, wordt hiermee letterlijk inzichtelijk gemaakt (Snel en Scholten, 2005: 1 & Entman, 1993:52).

#### **Beleidsframe Amarantis Onderwijsgroep: ideeën, doelen en veronderstellingen**

De Amarantis Onderwijsgroep omschrijft haar visie op de verzuimaanpak aan de hand van drie standaarden: 1. De deelnemer voelt verbondenheid met en door de school en weet zich gezien, 2. Verzuim is een signaal en vraagt om direct en persoonlijk contact en 3. Verzuim vraagt om een brede aanpak met meerdere partners (Amarantis Onderwijsgroep, 2010).

Met deze uitgangspunten zouden leerlingen op de hoogte moeten zijn van het verzuimbeleid en zich betrokken moeten voelen bij de school. Vroegtijdig verzuim signaleren, direct interveniëren en een goede communicatie tussen de ketenpartners is essentieel. Het eerste punt komt overeen met hetgeen de gemeente Amsterdam omschrijft als 'de beleving van de schoolcultuur door leerlingen en ouders'. Amarantis onderschrijft dit, door vast te stellen dat de leerling zich verbonden moet voelen met de school. Ook de signaleringsfunctie die Amarantis noemt, vloeit voort uit hetgeen de gemeente Amsterdam omschrijft als het tijdig in beeld krijgen van verzuim en de achterliggende redenen. Dat verzuim vraagt om een brede aanpak met meerdere partners, is een abstracte formulering van de samenwerking die dient te geschieden binnen de verzuimaanpak. Hierbij kan worden gedacht aan de samenwerking binnen school, met Leerplicht en met de partners binnen het zorgbreedteoverleg (Amarantis Onderwijsgroep, 2010). Het intern verzuimbeleid beschrijft vervolgens wat de taken zijn van de verschillende partners in de verzuimaanpak. Zij maken hierbij onderscheid tussen deelnemers (lees: studenten), ouders, scholen, de Inspectie van het Onderwijs, het College van B&W, de leerplichtambtenaar, schoolmaatschappelijk werk, overige hulpverlening en de politie (Ibid.).

#### **Wel of geen doorwerking in beperkte zin, zo ja hoe?**

Het interne schoolverzuimbeleid van de Amarantis Onderwijsgroep wordt omschreven als een protocol dat tot stand is gekomen op basis van wettelijke vereisten, maar ook eigen keuzes. De instelling maakt in de aan- en afwezigheidsregistratie geen onderscheid tussen de opleidingen, leeftijd van de leerlingen en of leerlingen wel of geen startkwalificatie hebben. Het verzuimprotocol geldt voor alle deelnemers tot drieëntwintig jaar. Wanneer leerlingen regelmatig te laat komen, zijn scholen verplicht om dit te melden. De gemeente Amsterdam heeft geen concrete richtlijnen opgesteld over het termijn waarbinnen dit dient plaats te vinden. Amarantis heeft er voor gekozen om de grens aan te houden, van tien keer te laat binnen vier weken. Zodra deelnemers vaker dan tien keer te laat zijn gekomen, wordt dit gemeld aan het Digitaal Verzuimloket van DUO. Onder 'te laat komen' verstaat de onderwijsinstelling dat een leerling meer dan tien keer later dan verwacht, aanwezig is. Omdat deze richtlijn niet voortvloeit uit het gemeentelijk verzuimbeleid, is op dit punt geen sprake van doorwerking in beperkte zin, maar voert de school haar eigen beleid (De Lange, 1995). Wel omschrijft het intern beleid dat zij onverwijld na zestien uur afwezigheid, binnen vier weken melden aan DUO. Zij maken hierbij wel de aantekening dat zij spreken over 'klokuren', waarbij een les met een omvang van minimaal veertig minuten als één klokuur wordt berekend. Lessen van dertig minuten tellen daarom als een halve klokuur. Op dit punt constateert de onderzoeker dat sprake is van een nadere detaillering van het gemeentelijk verzuimbeleid (lees: bindende wetgeving die landelijk geldt en dus door de gemeente is opgenomen in haar beleid). Hieraan voegt Amarantis toe dat alle stappen schriftelijk worden vastgelegd in het betreffende deelnemersdossier. Dit sluit aan bij hetgeen de gemeente Amsterdam noemt, een goed registratiesysteem en daarbij behorende

informatieoverdracht van de school aan Leerplicht (Gemeente Amsterdam, 2004; Amarantis Onderwijsgroep, 2010).

In het intern verzuimbeleid van Amarantis, wordt een apart protocol gevoerd op ongeoorloofd verzuim enerzijds en een protocol op geoorloofd verzuim anderzijds.

De eerdergenoemde signaleringsfunctie dat de gemeente Amsterdam noemt, komt in het protocol ongeoorloofd verzuim terug en begint volgens de onderwijsinstelling bij de docent, die het verzuim signaleert in de klas en dit dient te registreren. Als een leerling één dag ongeoorloofd afwezig is, legt de school contact met de student en of de ouders/verzorgers. De instelling wacht hierbij niet tot zestien uur ongeoorloofd verzuim om de leerling te waarschuwen, maar stuurt bij geen gehoor na één dag de eerste brief. Op dit punt heeft de instelling haar beleid ten aanzien van het registreren en melden nader gedetailleerd. Zoals ook in het gemeentelijk verzuimbeleid is opgenomen, meldt de instelling bij zestien uur ongeoorloofd afwezig aan Leerplicht. De instelling onderscheidt zich wel op het punt dat het bij tien keer te laat in vier weken ook meldt aan Leerplicht. Zoals eerder geconstateerd door de onderzoeker, voert de instelling op dit punt haar eigen beleid (Ibid.).

Amarantis noemt in het interne verzuimbeleid ook het belang van een zorgbreedteoverleg. Wanneer zij een patroon zien in het ongeoorloofd verzuim, wordt een officieel gesprek gevoerd met de student en ouders en wordt de casus van een leerling bij zorgwekkend gedrag ingebracht in het ZAT-overleg. De richtlijn die de gemeente Amsterdam voert ten aanzien van een zorgbreedteoverleg, wordt op deze wijze letterlijk overgenomen in het interne beleid van de school. Volgens De Lange (1995) kan worden gesproken van doorwerking in beperkte zin.

Naast het protocol ongeoorloofd verzuim, maakt Amarantis onderscheid in haar verzuimaanpak tussen verschillende typen van geoorloofd verzuim. Wanneer een leerling ziek is, dan is hij verplicht om 's ochtends te mailen of te bellen naar de school. Wordt een leerling tijdens de schooldag ziek, moet hij bij de docent een formulier 'Ziekmelding' invullen, laten ondertekenen door de docent en vervolgens inleveren bij de verzuimmedewerker. Wanneer de leerling beter is, meldt hij zich bij de verzuimmedewerker via een formulier 'Betermelding'. Is een leerling tien dagen ziek, dan neemt de school weer contact op met de leerling en of ouders/verzorgers. In geval van een gepland artsbezoek dient de leerling dit twee dagen van tevoren aan te geven. Bij onverwachts artsbezoek dient dit op dezelfde dag in de ochtend te gebeuren (Amarantis Onderwijsgroep, 2010). Deze richtlijnen zijn tot stand gekomen op basis van eigen keuzes door de onderwijsinstelling. Daar waar het protocol ongeoorloofd verzuim deels voortvloeit uit het gemeentelijk verzuimbeleid, geldt dat voor het protocol geoorloofd verzuim niet. De ideeën, doelen en veronderstellingen van de instelling ten aanzien van geoorloofd verzuim vloeien niet voort uit het gemeentelijk verzuimbeleid, omdat deze daar geen concrete richtlijnen over heeft geformuleerd. Van bovengenoemde richtlijnen kan dus worden gesteld dat zij niet doorwerken uit het beleid van de gemeente Amsterdam. Van doorwerking in beperkte zin is ten aanzien van de aanpak van geoorloofd verzuim geen sprake (De Lange, 1995).

#### 7.1.4 Verzuimbeleid gemeente Rotterdam

Het verzuimbeleid dat de gemeente Rotterdam voert ten aanzien van het verzuim in het mbo-onderwijs, is vastgelegd in een verzuimprotocol dat betrekking heeft op 16 tot 23 jarigen. In de regio Rijnmond zijn werkafspraken gemaakt over de interventies die de verschillende ketenpartners doen binnen de verzuimaanpak. Dit betekent dat een stappenplan is uitgezet, wat inzichtelijk maakt welke actor in welke situatie van verzuim dient in te grijpen (Regio Rijnmond, 2011). Wat zegt de gemeente Rotterdam in het geformuleerd beleid over de schoolverzuimproblematiek in het mbo, waar komt dit probleem volgens haar vandaan en welke verwachtingen heeft zij ten aanzien van een goed werkende verzuimaanpak? De onderzoeker tracht zo te achterhalen welke ideeën, doelen en veronderstellingen zijn terug te zien in het geformuleerd beleid van de gemeente Rotterdam (Snel en Scholten, 2005:1 & Entman, 1993:52). In welke mate zijn deze richtlijnen zichtbaar in de



verzuimprotocollen van het Zadkine en Albeda en op welke manier zijn deze richtlijnen al dan niet terug te zien (De Lange, 1995). Onderstaande analyse heeft tot doel een antwoord te bieden op deze vragen.

De geformuleerde ‘werkafspraken regio Rijnmond’ hebben tot doel om een eenduidige verzuimaanpak te hanteren binnen de gemeente Rotterdam en in de overige randgemeenten die vallen onder de regio Rijnmond (Regio Rijnmond, 2011). Volgens het verzuimprotocol is het *‘heel belangrijk dat de scholen al het verzuim van alle jongeren goed registreren en dat alleen op die manier inzicht kan worden verkregen in het verzuimgedrag’* (Ibid.) Zodoende wordt een goede basis gevormd om actie te ondernemen, als dat nodig is. De gemeente zou er vanuit gaan dat iedere school beschikt over een goed functionerend verzuimprotocol. In dat protocol dient de school precies te omschrijven welke actie wordt ondernomen bij welke mate van verzuim. Het actueel houden van een sluitende leerlingen- en verzuimadministratie is een wettelijke verantwoordelijkheid voor iedere school. Hoe de scholen leerlingengegevens en verzuim registreren, mogen zij zelf bepalen. De leerplichtambtenaren zijn in de verzuimaanpak verantwoordelijk voor de controle van de leerlingen- en verzuimadministratie (Ibid.)

In het verzuimprotocol wordt een aantal uitgangspunten en aandachtspunten toegelicht. De gemeente vindt het belangrijk dat student en ouders verantwoordelijk zijn voor de aanwezigheid van de student. Hierbij heeft het onderwijs de verplichting om kaders te stellen, in te grijpen als de student hiervan afwijkt en zorg te bieden bij het voorkomen van verzuim. Daarnaast is het belangrijk dat de school kan aantonen, dat zij vóór de melding aan het verzuimloket van DUO (*bij zestien uur wel- of niet aaneengesloten verzuim*) actie heeft ondernomen om het verzuim te stoppen. Ook zou er één aanpak moeten zijn voor alle leeftijden en studenten woonachtig in de regio Rijnmond (*Verzuimprotocol 16 tot 23 jarigen, 2011*).

Een belangrijk onderscheid dat wordt gemaakt, is dat tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Ten aanzien van ongeoorloofd verzuim is een stappenplan geformuleerd, waarin precies staat wie welke interventie doet om het verzuim te stoppen. Relevant voor dit onderzoek, is welke actie doet de opleiding en wat doet de gemeente?

In onderstaand overzicht is in één opslag weergegeven welke acties de opleiding en gemeente behoren te doen in de verschillende fasen van het verzuim (*Verzuimprotocol 16 tot 23 jarigen, 2011*).

**Figuur 8: Stappenplan verzuimacties ongeoorloofd verzuim mbo (Verzuimprotocol 16 tot 23 jarigen, 2011).**

Stap	De situatie	De actie van de opleiding	De actie van de gemeente
1	Er is ongeoorloofd verzuim geconstateerd. Er is hier sprake van als een leerling al dan niet aaneengesloten 16 uur ongeoorloofd verzuimt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij verzuim <u>binnen</u> de 16 uur wordt een preventieve actie opgestart. Er volgt een gesprek met de leerling op school, er gaat een brief naar huis.</li> <li>• Bij ongeoorloofd verzuim wordt direct een melding gemaakt. 16-23-jarigen worden volledig gemeld bij de DUO-Verzuimloket.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouders of verzorgers van 16- en 17-jarigen krijgen een brief van <b>Leerplicht</b>.</li> <li>• De 18-23-jarige krijgt een <b>waarschuwingsbrief</b> en heeft <b>5 werkdagen om afspraken te maken met school</b>. Tevens gaat er een <b>brief naar de ouders</b>.</li> <li>• Er volgt een terugkoppeling naar school.</li> </ul>
2	Het verzuim is binnen twee weken na de melding niet opgelost.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er volgt een uitgebreider gesprek met mentor en met ouders.</li> <li>• Er worden afspraken gemaakt, schriftelijk vastgelegd.</li> <li>• Er volgt een tweede melding bij de DUO-Verzuimloket voor 16-23-jarigen.</li> <li>• Indien nodig schakelen scholen de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16- en 17-jarigen komen met ouders of verzorgers op gesprek bij een <b>leerplichtambtenaar</b>. De <b>leerplichtambtenaar</b> legt daar waar mogelijk een <b>PV of Halt- straf op</b>.</li> <li>• 18-23-jarigen komen op gesprek bij een <b>RMC-functionaris</b>. Ouders/ verzorgers worden <b>uitgenodigd</b>.</li> </ul>

		<p>zorgstructuur (incl. ZAT) in. Inspanningsverplichting om de jongeren op school te houden (bv. andere opleiding, andere locatie, hulpverlening, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij inzet van een ambtenaar op mbo-locatie worden de gesprekken gehouden op locatie.</li> <li>• Bij “niet opdagen” volgt live-contact door leerplicht of RMC-functionaris: telefonisch of huisbezoek.</li> <li>• Er volgt een terugkoppeling naar school.</li> </ul>
3	<p>Het verzuim is binnen vier weken vanaf eerste melding niet opgelost.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leerplicht, RMC-functionaris en school werken samen aan een oplossing voor de 16-23-jarigen (actieteam mbo) met een warme overdracht van met name bij 18-23-jarigen.</li> <li>• Een jongere van 16 en 17 jaar mag nooit worden uitgeschreven zonder overleg met leerplichtambtenaar Uitzondering hierop zijn genoemd in de wet.</li> <li>• De jongere van 18 tot 23 jaar wordt in overleg met de RMC-functionaris uitgeschreven. Bij wettelijke termijn van 5 weken totaal verzuim moet de jongere uitgeschreven worden anders ontvangt deze ten onrechte studiefinanciering en bouwt hij schuld op.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afhankelijk van de casuïstiek krijgt een 16- of 17-jarige een vrijstelling, met mogelijk een doorverwijzing naar het RMC-steunpunt.</li> <li>• De 18-23-jarige wordt uitgeschreven en wordt in de RMC vsv-procedure opgenomen.</li> </ul>
(4)	<p>De RMC vsv-procedure. De jongere (18-23-jarig) is uitgeschreven. De RMC regioregistratie onderzoekt beschikbare gegevensbestanden en vraagt via een brief naar de dagbesteding van de jongere.</p> <p>Het behandelen van (uitgeschreven) voortijdig schoolverlaters is een al langer in de regio Rijnmond bestaande procedure, ingericht door de RMC, en staat bekend als ‘RMC kwaliteitsafspraken’.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• De RMC-steunpunten nodigen de jongere uit, sporen deze zonedig op.</li> <li>• In overleg met de jongere - en zo mogelijk de vorige school - bespreking van een mogelijke vervolgactie.</li> <li>• De RMC-functionaris zoekt naar dagbesteding, werk of een traject naar werk.</li> </ul>
(5)	<p>-- <b>BIJ RECIDIVE</b> --</p> <p>Een jongere begint na een aanvankelijke succesvolle terugkeer in de schoolbanken wederom te verzuimen. Er is hier sprake van als een leerling 16 uur ongeoorloofd verzuimt. Eerder melden mag.</p> <p>Er is sprake van recidive als een jongere 2 of meerdere keren in het verzuimproces terecht komt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steek in bij stap 2 van de procedure.</li> <li>• Scholen kunnen in de melding aangeven wat ze een wenselijke actie vinden.</li> <li>• Bij “niet opdagen” volgt live-contact door leerplicht of RMC-functionaris: telefonisch of huisbezoek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steek in bij stap 2 van de procedure. Echter sneller dwangmiddelen toepassen.</li> <li>• Er volgt een terugkoppeling naar school.</li> </ul>

Welke interventies de scholen en de gemeente bij ongeoorloofd verzuim volgens het verzuimprotocol dienen te verrichten, is met bovenstaand overzicht inzichtelijk gemaakt. Een dergelijk stappenplan bestaat echter niet in het geval dat studenten *te laat komen*. In het verzuimprotocol wordt beschreven dat de school zelf kan bepalen hoe zij omgaat met te laat komen. Hierbij wordt een voorbeeld genoemd, dat de scholen er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om een



leerling terug te laten komen of de uren in te laten halen. Met andere woorden: concrete richtlijnen ten aanzien van het te laat komen, zijn niet geformuleerd.

Wel is het volgende beschreven: ‘Wanneer te laat komen van leerplichtige jongeren een structureel karakter krijgt, kan ook Leerplicht een rol spelen.’ (*Verzuimprotocol 16 tot 23 jarigen*, 2011). Uit deze zinsnede kan worden opgemaakt dat het slechts betrekking heeft op leerplichtige jongeren. Welke interventie eventueel mogelijk is bij het te laat komen van een achttien plusser, is niet beschreven. Het te laat komen van een leerplichtige leerling zou gemeld kunnen worden bij Leerplicht, wanneer het een structureel karakter krijgt (Ibid.). Het protocol blijft daarin abstract, omdat niet wordt aangegeven wanneer van een structureel karakter in verzuim kan worden gesproken. Hierover kunnen de interpretaties en meningen verschillen. De onderzoeker acht dit een interessante constatering, omdat het vraagtekens creëert voor de verzuimaanpak op de scholen. Hoe gaan de scholen hiermee om? Dit is een vraag die verderop in de analyse aan bod zal komen.

### 7.1.5 Zadkine verzuimprotocol

#### *Beleidsframe Zadkine: ideeën, doelen en veronderstellingen*

Het Zadkine noemt haar verzuimprotocol, het ‘protocol ongeoorloofd verzuim 16 tot 23 jarigen’ (*geldt ook voor 23+ met uitzondering van de acties “verzuimelden bij DUO”*.) Deze titel maakt duidelijk dat het verzuimprotocol betrekking heeft op de aanpak van het *ongeoorloofd verzuim*. Hoe kijkt het Zadkine naar de verzuimproblematiek, welke uitgangspunten staan in haar verzuimprotocol centraal en welke interventies worden door het Zadkine belangrijk geacht om de verzuimproblematiek aan te pakken? Het verzuimprotocol dat de gemeente Rotterdam voert, fungeert hierbij als referentiepunt, om te analyseren in welke mate en op welke wijze sprake is van doorwerking in beperkte zin (Lange, 1995).

#### *Wel of geen doorwerking in beperkte zin, zo ja hoe?*

Het Zadkine omschrijft haar visie op de verzuimaanpak middels de volgende uitgangspunten: het melden van zestien uur ongeoorloofd verzuim aan het verzuimloket van DUO is een wettelijk verplichte taak. Daarnaast wordt de student verantwoordelijk gehouden voor zijn of haar aanwezigheid. Het is aan het onderwijs om kaders te stellen en zodoende in te grijpen als de student hiervan afwijkt. De opleiding is verantwoordelijk voor het bieden van zorg en ondersteuning bij het voorkomen van verzuim. En het Zadkine pleit voor één aanpak voor alle leeftijden (Zadkine verzuimprotocol, 2011). Deze uitgangspunten zijn een *letterlijke vertaling* van de punten uit het verzuimprotocol van de gemeente Rotterdam. De onderzoeker constateert op dit punt dat sprake is van doorwerking in beperkte zin, waarbij de uitgangspunten in het interne verzuimbeleid van de school geen nadere detaillering zijn van het hoger geformuleerd beleid, maar een letterlijke vertaling daarvan (De Lange, 1995).

Daar waar in het verzuimprotocol van de gemeente Rotterdam een stappenplan is ontwikkeld, met de verantwoordelijkheden van onder andere de school en de gemeente, heeft het Zadkine een soortgelijk stappenplan gemaakt. Dit stappenplan beschrijft welke acties de sleutelpersonen op de school dienen te verrichten in de verscheidene fasen van verzuim. Het Zadkine onderscheidt hierbij de acties van de verzuimmedewerker, docent, mentor of studieloopbaangeleider (SLB’er) en tot slot welke interventies de zorgstructuur, het zogenoemde ‘Studentenplein’ verricht (Zadkine verzuimprotocol, 2011).

Volgens het verzuimprotocol van het Zadkine neemt de verzuimmedewerker bij ongeoorloofd verzuim telefonisch contact op met de wettelijke vertegenwoordigers van de student. Dit om de reden van het verzuim te achterhalen en de consequenties te delen. Echter, geldt hierbij de kanttekening dat deze actie slechts op een aantal locaties wordt uitgevoerd, omdat niet elke locatie is uitgerust deze actie uit te voeren. De opleiding kan hiervoor dus zelf kiezen. De richtlijn in het verzuimprotocol van de gemeente Rotterdam, betreft het vroegtijdig signaleren van het verzuim,

wordt in deze dus overgenomen. Echter, kan wel verschil bestaan over de manier waarop deze signalering plaatsvindt. Bellen of contact leggen op een andere manier is door de gemeente dan ook niet expliciet voorgeschreven. De onderzoeker constateert dus dat sprake is van doorwerking in beperkte zin, waarbij het intern verzuimbeleid een nadere detaillering geeft van de manier waarop het signaleren van verzuim plaatsvindt (De Lange, 1995).

De verzuimmedewerker houdt het verzuim van de studenten bij en na zestien uur ongeoorloofd verzuim wordt het verzuim gemeld bij DUO. Daar waar het verzuimprotocol van de gemeente stelt dat verzuim ook gemeld wordt, ongeacht of het verzuim in vier weken of meer is bereikt, is dit ook expliciet in het verzuimprotocol van de instelling opgenomen. Het Zadkine acht onderling contact tussen verzuimmedewerker en SLB'er belangrijk. De verzuimmedewerker is afhankelijk van de verzuimfase, verplicht om een brief te sturen naar de leerlingen en ouders. Als het verzuim aanhoudt, nodigt de docent of SLB'er de student en wettelijke vertegenwoordigers uit voor een officieel gesprek. Dit laatste gebeurt volgens het protocol bij acht uur ongeoorloofd verzuim of meer. Wanneer de docent of SLB'er erachter komt dat het verzuim achterliggende problematiek kent, wordt het Studentenplein ingeschakeld. Deze kan de casus van een leerling inbrengen in het zorgoverleg met externe partners. Het Zadkine onderschrijft nauw contact tussen de diverse ketenpartners gedurende het proces van de verzuimaanpak als essentieel (Zadkine verzuimprotocol, 2011).

Uit de voorgaande richtlijnen kan worden opgemaakt dat het interne beleid van Zadkine aandacht schenkt aan het registreren, tijdig melden en signaleren van het verzuim. In het verzuimprotocol van de gemeente staat niet expliciet op welke momenten de scholen preventief moeten optreden voorafgaand zestien uur ongeoorloofd verzuim. Het Zadkine kiest in haar interne protocol voor een nadere detaillering van deze richtlijnen, door bij acht uur ongeoorloofd verzuim officieel contact te leggen met de leerlingen en ouders middels een gesprek. Wel valt op dat bij deze fase geen acties zijn vermeld bij de verzuimmedewerker. Aangezien het Zadkine de richtlijn aanhoudt van vroegtijdig signaleren en registreren, kan enerzijds worden gesproken van doorwerking in beperkte zin. Maar omdat de gemeente de scholen heeft vrijgelaten in hun preventieve interventies, heeft het Zadkine ervoor gekozen om bij acht uur ongeoorloofd verzuim contact op te nemen met de leerlingen en of ouders/verzorgers. Vanuit de definitie die de Lange (1995) geeft van doorwerking in beperkte zin, is daarom op dit punt geen sprake van doorwerking in beperkte zin.

#### 7.1.6 Aanwezigheidsbeleid in het Albeda college

*'De verzuimaanpak mag niet beperkt blijven tot het registreren en melden van afwezigheid. Zoals een ouder bezorgd is als het kind niet thuiskomt, zoals een werkgever zich druk maakt als een werknemer niet komt opdagen, zo bekommert het Albeda College zich om verzuimende studenten. Vanuit echte aandacht en zorg om de voortgang van de studie.'* (Albeda college, 2010).

Met deze uitspraak, geeft het Albeda college weer hoe zij tegen de verzuimproblematiek aankijkt en welke waarden daarin belangrijk zijn om de studenten op school te houden. Het Albeda college meent een pedagogisch-didactische aanpak belangrijk te vinden, omdat dit de leerling helpt bij het zich ontwikkelen tot een verantwoordelijke en initiatiefrijke werknemer. Hiervoor is het belangrijk dat zij hun leerlingen aanspreken op het verzuim (Ibid.).

#### **Beleidsframe Albeda: ideeën, doelen en veronderstellingen**

In haar visie geeft het Albeda college weer vanuit welke ideeën, doelen en veronderstellingen zij haar beleid voert (Snel en Scholten, 2005: 1 & Entman, 1993:52). Een belangrijk uitgangspunt is namelijk dat zij de nadruk legt op de positieve kant en de vanzelfsprekendheid van het aanwezig zijn. Om die reden spreekt het Albeda college over *aanwezigheidsbeleid* in plaats van verzuimbeleid. Aanwezigheid betekent dat zij op alle betrokkenen rekent, zowel studenten als medewerkers en dat afwezigheid gevolgen heeft voor anderen. Het Albeda college beschrijft dat zij hieraan vormgeven vanuit de *overtuiging* dat tijdige aandacht voor verzuim, het schooluitval kan voorkomen. De

onderwijsaanbieder meent hierbij de visie te delen dat 100% aanwezigheid een vanzelfsprekendheid is, omdat het onderdeel uitmaakt van een taakopvatting. De opleiding dient zowel de student als de functionarissen aan te spreken op afwezigheid van de studenten, uit wezenlijke interesse in elkaar en zorg om de voortgang van het werk. De zogenoemde 'pedagogisch-didactische aanpak' zou ervoor moeten zorgen dat studenten daadwerkelijk ondervinden dat hun aanwezigheid een vereiste is. Hierbij zegt het Albeda niet te schuwen om studenten te wijzen op regels en de financiële gevolgen van het verzuim en uitval voor de ouders, de school, de samenleving en de student zelf (Albeda college, 2010).

### ***Wel of geen doorwerking in beperkte zin, zo ja hoe?***

Met haar visie weerspiegelt het Albeda hoe zij in de uitvoering wenst een bijdrage te leveren aan de signalering en aanpak van het schoolverzuim. In tegenstelling tot het Zadkine onderscheidt zij in het protocol de richtlijnen inzake geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Waar het verzuimprotocol van de gemeente Rotterdam pleit voor een vroegtijdige signalering en preventieve aanpak door de opleidingen, heeft het Albeda daarop eigen richtlijnen geformuleerd. Wanneer een leerling vijf uur ongeoorloofd verzuimt, verstuurt de verzuimmedewerker in overleg met de docent of mentor de eerste brief naar de leerling en of ouders/verzorgers. Bij acht uur ongeoorloofd verzuim wordt de tweede waarschuwingsbrief verstuurd. Bij zestien uur ongeoorloofd verzuim worden studenten tussen zestien en drieëntwintig jaar zonder startkwalificatie gemeld aan DUO. En hierbij gaat de derde brief in de route. Wat opvalt, is dat het Albeda heeft vastgelegd dat voorafgaand zestien uur ongeoorloofd verzuim twee waarschuwingsbrieven worden verstuurd. Aangezien de gemeente Rotterdam de scholen in hun preventieve interventies vrijlaat, is geconstateerd dat het Albeda voorafgaand zestien uur dus eigen richtlijnen heeft opgesteld. Vanuit de definitie die de Lange (1995) geeft van doorwerking in beperkte zin, merkt de onderzoeker daarom op, dat daar op dit punt geen sprake van is (Ibid.)

De mentor of SLB'er heeft ook een belangrijke functie bij het signaleren van het ongeoorloofd verzuim. Zij onderhouden nauw contact met de verzuimmedewerker en zijn betrokken bij de beslissingen om bij vijf uur en acht uur ongeoorloofd verzuim een waarschuwingsbrief naar de studenten en ouders/verzorgers te sturen. Ook zijn zij verplicht om elk volgend uur dat de leerling afwezig is, contact op te nemen met de verzuimmedewerker en te achterhalen waarom de student er niet is. Hiervoor wordt vóór vijf uur ongeoorloofd verzuim een gesprek gevoerd met de leerling. Tenzij de leerling langer afwezig is, dan wordt telefonisch contact opgenomen (Ibid.).

Het Albeda college vindt het belangrijk dat bij acht uur ongeoorloofd verzuim al duidelijk is of de student problematiek heeft en zodoende is aangewezen op de zorgschil van de opleiding. Als blijkt dat de leerling een verkeerde studiekeuze heeft gemaakt, wordt hij doorverwezen naar het trajectbureau, maatschappelijk werk of wordt hij besproken binnen het zorgoverleg (ZAT). Welke acties de mentor of slb'er verricht, zijn richtlijnen die door het Albeda college zelf zijn ontwikkeld. Net als bij de acties van de verzuimmedewerker geldt dus dat op dit punt geen doorwerking in beperkte zin heeft plaatsgevonden. Wat wel nadrukkelijk voortvloeit uit het verzuimprotocol van de gemeente, is dat studenten worden besproken in het ZAT- overleg en dat de opleiding een goede zorgstructuur moet bieden voor de studenten. Deze richtlijnen komen dus met elkaar overeen (De Lange, 1995). Het Albeda meent dat haar aanwezigheidsbeleid meer inhoudt dan 'aanwezig zijn en je houden aan de regels'. Het zou nauw samenhangen met de aanwezige zorgstructuur; de student weet dat er sancties zijn wanneer hij verzuimt, maar hij kan ook rekenen op begeleiding en doorverwijzing naar deskundigen, bij problemen die de oorzaak zijn van het verzuim. Hiermee beaamt het Albeda net zoals de gemeente, dat zorg een belangrijk onderdeel is van de verzuimaanpak (Albeda college, 2010; Verzuimprotocol 16 tot 23 jarigen, 2011).

Het Albeda college voert geen breed beleid op het 'te laat komen' van de studenten. Zij omschrijft dan ook letterlijk, dat bij de ene opleiding studenten na vijf minuten te laat, de les niet meer bijwonen en bij een andere docent mag de student na een kwartier nog de les binnen. De

onderzoeker acht dit een relevante constatering, omdat de gemeente Rotterdam hier geen richtlijnen of beleid op voert. Van doorwerking in beperkte zin volgens de Lange (1995) kan daarom geen sprake zijn. Elke opleiding kan haar eigen beleid voeren of ervoor kiezen geen beleid te voeren op het 'te laat komen', hetgeen doorwerkt in de uitvoering. Dit gegeven wordt verderop in de analyse nader beschreven.

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat zowel bij het verzuimprotocol van het ROC van Amsterdam, de Amarantis Onderwijsgroep, het Zadkine en het Albeda doorwerking in beperkte zin volgens de Lange (1995) is geconstateerd. De onderzoeker concludeert dat in het verzuimprotocol van het ROC van Amsterdam en Amarantis Onderwijsgroep de doorwerking in beperkte zin vooral tot uiting is gekomen in een nadere detaillering van het gemeentelijk verzuimbeleid. Daar waar het ROC van Amsterdam verzuim signaleert middels het gebruik van bellijsten, geeft Amarantis aan dat de signaleringsfunctie begint door bij één uur ongeoorloofd verzuim direct contact te maken met de leerling en of ouders/verzorgers.

Wanneer de onderzoeker deze constatering vergelijkt met het Zadkine en het Albeda valt de onderzoeker op, dat in het verzuimprotocol van het Zadkine sprake is van doorwerking waarbij de uitgangspunten uit het gemeentelijk verzuimbeleid letterlijk zijn overgenomen. De interventies in het verzuimprotocol van het Zadkine zijn echter een nadere detaillering van het gemeentelijk verzuimbeleid, omdat elke professional binnen de instelling een eigen taak krijgt toegewezen binnen de verschillende fasen van verzuim. Het Albeda spreekt in tegenstelling tot de andere onderwijsinstellingen niet van een verzuimbeleid, maar van een 'aanwezigheidsbeleid'. Zij legt in haar protocol de focus op de binding tussen de school, de leerling en de ouders, hetgeen een belangrijk uitgangspunt is uit het gemeentelijk verzuimbeleid. Net als het Zadkine heeft het Albeda inzichtelijk gemaakt welke taken de verschillende professionals hebben. Alleen is een verschil te zien in de manier waarop zij het gemeentelijk verzuimbeleid nader detailleren. In tegenstelling tot het Zadkine wordt namelijk al bij vijf uur ongeoorloofd verzuim verwacht dat een waarschuwingsbrief wordt gestuurd naar de leerlingen en of ouders/verzorgers.

Een belangrijke tussenconclusie is eveneens dat alle vier de onderwijsinstellingen eigen beleid voeren ten aanzien van leerlingen die 'te laat komen', leerlingen die wettelijk gezien 'geoorloofd afwezig zijn, zoals ziek gemelde leerlingen. Omdat zowel de gemeente Amsterdam als de gemeente Rotterdam de onderwijsinstellingen daarin hebben vrijgelaten, begint de formulering van het beleid op deze punten pas in het interne protocol van de scholen. De onderzoeker heeft dan ook geconstateerd dat op deze punten geen sprake is van doorwerking in beperkte zin volgens de Lange (1995).

## 7.2 Beleidsframes (in beleidsuitspraken)

In dit onderdeel van de analyse tracht de onderzoeker inzicht te verkrijgen in de uitgesproken beleidsframes van de beleidsmakers en de functionarissen op de mbo-scholen. Hierbij fungeren eveneens de vier functies van frames volgens Entman (1993:52) als uitgangspunt. Hoe definiëren de beleidsmakers en professionals de verzuimproblematiek, waar komt deze verzuimproblematiek vandaan, welke oplossingen stellen zij voor en welk moreel oordeel vellen zij in het uitspreken van hun 'kijk' op de verzuimaanpak?

### 7.2.1 Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam is enerzijds samenwerkingspartner en anderzijds toezichthouder in het onderwijs. Zij speelt daarom een belangrijke rol in de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs. Om te achterhalen welke beleidsframes ten grondslag liggen aan het verzuimbeleid van de gemeente, heeft de onderzoeker interviews afgenomen met een aantal sleutelpersonen binnen de gemeente Amsterdam. Wat is volgens deze vertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam het probleem van schoolverzuim, hoe spreken zij zich uit over de oorzaken van de verzuimproblematiek, de

oplossingen; welk moreel oordeel vellen zij over de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs? (Snel en Scholten, 2005:1 & Entman, 1993:52).

### **Beleidsframe Leerplichtconsulent**

De leerplichtconsulent van de gemeente Amsterdam spreekt scholen aan op hun verplichting om verzuim te melden. Dit betreft een controle op de verzuimregistratie, de verzuimmeldingen, schorsingen, verwijderingen en hoe de scholen het verzuimbeleid vormgeven (Respondent Z, 2012).

*‘Wat ik denk is, dat het belangrijkste is dat de school zicht heeft op de student. Dat de school weet wanneer moet de student aanwezig zijn, wanneer is hij niet aanwezig en wat is er dan eigenlijk aan de hand. Dat de school eigenlijk een leerling kent. Dat de leerling voelt dat hij gemist wordt. Ik denk dat, dat de belangrijkste punten zijn.’* (Respondent Z, 2012). Volgens de respondent heeft het mbo-onderwijs grotendeels te maken met een doelgroep leerlingen die aanwezig moet zijn in de les, willen zij leren. Dit zou gepaard gaan met het probleem dat veel onderwijzers in het mbo-onderwijs onvoldoende voorzien in hun functie van kennisoverdracht aan en binding met de leerling. Studenten die verzuimen, vertonen een bepaald gedrag waar de school bewust van moet zijn en op dient in te grijpen. De respondent noemt als oorzaak van het verzuim dat leerlingen vaak problematiek hebben, maar ook onvoldoende motivatie hebben om hun lessen te volgen (Entman, 1993:52). Op beide punten ligt een opgave voor de school. Als een leerling verzuimt, heeft de school de inspanningsverplichting om te achterhalen welke redenen het verzuim heeft. Indien blijkt dat de leerling onvoldoende motivatie heeft en daarom verzuimt, dient de school de leerling te binden en te boeien. Hoofdzakelijk de docenten hebben hierin een onmisbare taak. Wil de school het verzuim onder de studenten aanpakken, moeten zij ervoor zorgen dat zij kwalitatief goed onderwijs bieden en geen gaten in het rooster hebben. En ook acht zij het belangrijk dat de school zijn leerlingen kent en direct overgaat op actie. Vroegtijdig signaleren is daarom onmisbaar, hetgeen vraagt om een goede registratie en rapportage door de school. Tegelijkertijd geeft zij aan dat scholen niet alleen moeten vertrouwen op een registratiesysteem, maar gewoon dienen te weten wanneer een leerling er niet is (Respondent Z, 2012).

Een belangrijke oorzaak van de verzuimproblematiek zou zijn, dat in het mbo te weinig wordt gedaan aan ouderparticipatie. Zij zou constateren dat in het mbo te weinig rekening wordt gehouden met de wens van ouders om ook geïnformeerd te worden over hun kinderen. Volgens de leerplichtconsulent is deze ontwikkeling veel beter geregeld in het voortgezet onderwijs dan in het middelbaar beroeps onderwijs. Meer aandacht voor ouderbetrokkenheid is volgens de leerplichtconsulent daarom een must. Daarnaast zouden scholen meer het gesprek moeten aangaan en moeten luisteren naar de argumenten van de gemeente. Te vaak geven de scholen aan dat zij geen tijd en geld hebben om het schoolverzuim adequaat aan te pakken. De respondent zegt hierop luid en duidelijk, dat het een kwestie is van keuzes maken en creatief zijn. De mbo-scholen zouden dan ook te weinig flexibel en creatief zijn in het bedenken van oplossingen. ‘Simpel’ keuzes, zoals het aanstellen van een goede verzuimcoördinator is voor veel scholen al teveel. En als het wel gebeurt, doet een verzuimcoördinator daarnaast ook andere taken; de taak als verzuimcoördinator krijgt hierdoor onvoldoende prioriteit (Respondent Z, 2012).

Zoals eerder beschreven, heeft de gemeente de taak om met het onderwijs samen te werken, maar ook toezicht te houden op de scholen. De gemeente Amsterdam werkt in hun toezichthoudende rol samen met de onderwijsinspectie. Het beeld dat de scholen hebben van de schoolcontroles is volgens de respondent eveneens bepalend voor de verzuimproblematiek in het mbo-onderwijs. Zij trekt hierin wederom de vergelijking tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De scholen in het voortgezet onderwijs zouden zich relatief anders opstellen tegen de schoolcontroles dan de mbo-scholen. Zo zouden de scholen in het voortgezet onderwijs de controles meer beschouwen als een middel om het eigen instrument te verbeteren en worden deze niet per definitie beschouwd als een controle op hun gebreken. In het mbo-onderwijs zou de



respondent constateren dat veel scholen de controles 'erg vinden'. De respondent meent dat dit meestal de scholen zijn die 'hun zaakjes niet op orde hebben' (Respondent Z, 2012). Zij herhaalt haar boodschap dat kwalitatief onderwijs de basis is. Verzuim heeft te maken met goed onderwijs aanbieden, daar begint het mee (Respondent Z, 2012).

### **Beleidsframe beleidsadviseur**

De beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam spreekt diverse ideeën, doelen en veronderstellingen uit ten aanzien van de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs. Zij definieert de verzuimproblematiek, als een gedragsprobleem onder leerlingen die te maken hebben met diepgaande problematiek of motivatieproblemen (Entman, 1993:52). De oplossingen liggen volgens de respondent hoofdzakelijk in het signaleren van het verzuim door de school. Met als argument dat eerder zicht op de situatie, betekent dat het probleem eerder kan worden aangepakt en kan worden voorkomen. Alertheid is daarom het sleutelwoord (Respondent A, 2012).

Volgens de respondent is sprake van een ontwikkeling waarin hoofdzakelijk wordt ingezet op het preventief aanpakken van verzuim, in plaats van achteraf optreden. Omdat met dit laatste, het vaak te laat is om de leerlingen goed te helpen. Het is belangrijk dat de scholen de doelstelling van 100% verzuim in beeld, zoveel mogelijk nastreven. De beleidsadviseur acht het essentieel om het verzuim in beeld te hebben, zodat de samenwerking tussen het onderwijs en Leerplicht niet spaak loopt. De gemeente Amsterdam legt haar focus op deze doelstelling en dit brengt zij in de praktijk naar voren, door veel toezicht te houden op de naleving van de meldingsplicht door de scholen. In het *Amsterdams protocol* wordt het belang van de meldingsplicht nadrukkelijk beschreven. Het hoofdmotief hiervoor is volgens de respondent, dat de gemeente Amsterdam zo kan voldoen aan enerzijds het in beeld krijgen van 100% verzuim en anderzijds het behalen van de doelstelling van 20% terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters (Respondent A, 2012). Met het beleidsframe dat de respondent uitspreekt, liggen de oplossingen voor de verzuimproblematiek onder andere in het adequaat registreren en melden door de scholen (Entman, 1993:5). Zij legt haar kijk op de verzuimproblematiek en aanpak verder uit, door te stellen dat de signalering van verzuim begint in de klas. De docenten hebben daarin een signaleringsfunctie. Daarnaast moeten leerlingen en ouders worden betrokken bij de school. Dat in het *Amsterdams protocol* aandacht wordt gevraagd voor het 'preventief verzuimbeleid'<sup>12</sup>, zou volgens de respondent dan ook voortvloeien uit het idee dat daarvoor de inzet nodig is van zowel de school als van de leerlingen en ouders (Respondent A, 2012).

### **7.2.2 ROC van Amsterdam**

Bij het ROC van Amsterdam zijn diverse professionals benaderd. In de beleidsuitspraken van de professionals, zijn verschillende ideeën, doelen en veronderstellingen geconstateerd ten aanzien van de verzuimproblematiek en aanpak in het mbo-onderwijs. De onderzoeker acht het interessant om te achterhalen hoe de professionals op de werkvloer tegen de verzuimproblematiek aankijken, waar volgens hen de oorzaken en gebreken liggen, welke oplossingen hiervoor nodig zijn en met welk moreel oordeel zij hun desbetreffende beleidsframe uitlichten (Entman, 1993:52). Op deze wijze kunnen de beleidsframes op de werkvloer worden afgezet tegen de beleidsframes van de beleidsmakers, om zodoende een beter begrip te krijgen van de subjectieve aspecten van de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs.

---

<sup>12</sup> In de documentenanalyse heeft de onderzoeker geconstateerd dat de richtlijnen inzake het preventief verzuimbeleid niet concreet zijn. De focus in het Amsterdams protocol ligt hoofdzakelijk op het onderdeel van melden en registreren. Welke interventies de scholen voorafgaand aan 16 uur ongeoorloofd verzuim kunnen doen, is aan de scholen zelf te bepalen (Gemeente Amsterdam, 2004).

## Beleidsframes op Locatie A ROC van Amsterdam

### Projectleider Verzuim

In tegenstelling tot de beleidsuitspraken van de gemeente Amsterdam, legt de respondent een belangrijk deel van haar visie op de verzuimproblematiek en aanpak, neer bij de rol van de gemeente. Volgens de respondent was de verzuimproblematiek onder jongeren in het mbo voorheen een probleem dat hoofdzakelijk werd neergelegd bij de studenten zelf. Leerlingen waren afwezig en het was hun eigen verantwoordelijkheid om wel of niet naar school te komen. Wat zij bemerkt, is dat binnen het ROC van Amsterdam de ideeën ten aanzien van de verzuimproblematiek zijn verschoven. Wat betekent dat de manier waarop zij de verzuimproblematiek definiëren en proberen op te lossen, is veranderd (Snel en Scholten, 2005 & Entman, 1993). De respondent spreekt van een 'cultuurverandering' waarbij het schoolverzuim niet langer alleen een probleem is van de leerling, maar ook een probleem van de opleiding. Het zogenoemde 'lik op stuk' beleid is daarom ook breed ingevoerd binnen het ROC van Amsterdam. De twee standaarden in het verzuimprotocol van het ROC van Amsterdam, 'Je bent er' en 'We doen het', vloeien dan ook voort uit de verschuiving die binnen het ROC van Amsterdam heeft plaatsgevonden. Zowel de student als de opleiding is verantwoordelijk voor een goede verzuimaanpak in het onderwijs (Respondent B, 2012).

De respondent geeft aan dat deze dubbele verantwoordelijkheid ten aanzien van de verzuimaanpak, betekent dat studenten niet zomaar wegblijven, dat zij gestimuleerd worden om te komen en dat vroegtijdig actie wordt ondernomen op het verzuim. Om te kunnen toewerken naar het oplossen van de verzuimproblematiek, ligt daar een belangrijke taak voor het onderwijs waarin het ROC van Amsterdam hoofdzakelijk in zou voorzien middels haar 'lik op stuk' beleid (Respondent B, 2012).

Naast de bovenstaande definitie, oorzaken en oplossingen geeft de respondent in het vellen van haar moreel oordeel aan dat de rol van de gemeente Amsterdam in de verzuimaanpak is veranderd. Waar het ROC van Amsterdam aan het begin van het proces in samenwerking met de gemeente het verzuimbeleid heeft vormgegeven, zou de gemeente Amsterdam zich nu hoofdzakelijk focussen op de verzuimmeldingen. Zij omschrijft dit als een 'externe druk'. Zij begrijpt dat druk zetten op het onderwijs noodzakelijk is, maar meent dat de gemeente Amsterdam daarin doorslaat. De verwachtingen die de gemeente heeft, zouden onrealistisch zijn, omdat zij niet alle verzuimmeldingen kunnen opvangen. De doelstelling van 100% verzuim melden wordt in dat opzicht volgens de respondent te letterlijk genomen. Zij begrijpt dat de scholen hiernaar moeten streven, maar merkt tegelijkertijd op dat de praktijk leert, dat deze doelstelling onmogelijk is te behalen. Dat de gemeente Amsterdam op alle opleidingen blijft 'inbeuken', is volgens de respondent dan ook onbegrijpelijk en onacceptabel (Respondent B, 2012). Het doel zou moeten zijn om leerlingen aan een diploma te krijgen en ervoor te zorgen dat leerlingen niet voortijdig uitvallen zonder startkwalificatie. Volgens de respondent wordt met de huidige externe druk aan dit doel voorbijgegaan en is het verzuim melden zelf 'het doel' geworden (Respondent B, 2012).

Het huidige verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam zou ontbreken aan een regionale inzet van leerplichtambtenaren. De respondent heeft geconstateerd dat leerplichtambtenaren uit randgemeenten, zoals Almere en Wormerveer hebben besloten dat zij verzuim bij zestien klokuren in de leeftijd van achttien tot en met drieëntwintig jaar niet meer oppakken. Zij zegt hierover het volgende: *'Daar is dan geen onderscheid in gemaakt. Dan denk ik, zorg dat je dat eerder op orde hebt, dan met het vsv. Als je kijkt naar uitvalpercentages, dan zit je bij achttien min op 4,9%. De grootste uitvallers zitten boven de achttien, bij de negentien. En dan hoor je van de leerplichtambtenaren, ja we kunnen het allemaal niet aan'* (Respondent B, 2012).

Het bepalende beleidsframe in de beleidsuitspraken van de respondent, komt herhaaldelijk terug als zij aanklaart wat volgens haar de manier zou zijn om de verzuimproblematiek goed aan te pakken. In de woorden van de respondent is 'haar ideale taak' dat de opleiding een goed administratief proces



heeft, met een goed werkend systeem en dat de school vooral inzet op het achterhalen van verzuim. Het in beeld krijgen van 100% verzuim zou belangrijk zijn, maar de school dient te reageren op signalen. Dit betekent dat de school niet bijna al haar tijd moet steken in het registreren, maar ook in het investeren in de leerlingen. Leerlingen moeten voelen dat ze niet weg kunnen blijven (Respondent B, 2012).

### **Beleidsframes op locatie B ROC van Amsterdam**

Hoe kijken de professionals op locatie B van het ROC van Amsterdam aan tegen de verzuimproblematiek op de school en de aanpak die hiervoor wordt ingezet? Welke ideeën, doelen en veronderstellingen komen naar voren in de beleidsuitspraken van deze professionals? (Snel en Scholten, 2005:1 & Entman, 1993).

*‘Dus je kan niet zomaar als verzuimmedewerker wat doen, je moet er wel voor zorgen dat het allemaal geregistreerd wordt. En ook de rol van de docent daarin is gewoon belangrijk (Respondent C, 2012).* Volgens de respondent betekent een goed werkend verzuimbeleid dat vroegtijdig wordt gesignaleerd en vervolgens wordt gerapporteerd. Dit zou gepaard moeten gaan met het binden van de leerling, door interesse in hen te tonen. Hoe meer dit plaatsvindt, des te sneller het verzuim onder de leerlingen volgens de respondent zal afnemen. Tegelijkertijd is regelmatig contact met de docenten en mentoren een belangrijk onderdeel van de verzuimaanpak. Gebrek hieraan zorgt voor onvoldoende zicht op de verzuimsituatie van een leerling, waardoor de verzuimproblematiek slechts in de hand wordt gewerkt. Net zoals respondent B op locatie A stelt, heeft de school te maken met leerlingen uit verschillende gemeenten. Omdat de gemeente geen regionale achttien plus aanpak voert, worden de leerlingen opgeroepen door leerplichtambtenaren uit hun eigen gemeente, die er een eigen aanpak op nahouden. De school vindt dit een blinde vlek in de verzuimaanpak, omdat zij hier zelf niets aan kunnen doen. Een gestroomlijnde aanpak zou daarom ten goede komen aan het terugdringen van het verzuim (Respondent C, 2012).

Respondent D spreekt herhaaldelijk uit dat ouderbetrokkenheid één van de belangrijkste instrumenten is in de verzuimaanpak. De functies van frames die Entman (1993) onderscheidt, komen expliciet naar voren, wanneer de respondent zich uitsprekt over het schoolverzuim waar zij als zorgcoördinator direct mee te maken heeft. Zij definieert de verzuimproblematiek als een probleem dat kan voortkomen uit problematiek of simpelweg gebrek aan motivatie. Als zorgcoördinator komt zij met beide typen leerlingen in contact. Deze oorzaken zijn niet in één oogopslag te herkennen, dus vraagt dit om een vroegtijdige signalering van het verzuim om vervolgens de achterliggende redenen te achterhalen. Wil dit zo goed mogelijk lukken, is volgens de respondent een goede samenwerking nodig met docenten en mentoren. Als zij haar geen informatie aanleveren, kan zij pas in een later stadium constateren welke redenen ten grondslag liggen aan het verzuim. Dit gebeurt volgens de respondent voornamelijk te vaak. Deze veronderstelling ligt ten grondslag aan het zogenoemde ‘lik op stuk beleid’ dat het ROC van Amsterdam voert. Wil de opleiding de twee standaarden van ‘Je bent er’ en ‘We doen het’ zoveel mogelijk in praktijk brengen, is een goede samenwerking tussen de docenten, mentoren, verzuimmedewerkers en coördinatoren volgens de respondent de basis (Respondent D, 2012).

Daarnaast is het van belang dat de ouders vroegtijdig worden betrokken bij de situatie van hun kinderen. Daar waar de gemeente Amsterdam spreekt over een goede verhouding tussen de school, leerlingen en ouders, geeft de respondent aan dat dit onmisbaar is. Om deze verhouding mogelijk te maken, is het niet alleen belangrijk dat ouders op de hoogte zijn van het schoolverzuim, maar dat zij ook worden betrokken in andere situaties, zoals op ouderavonden. Volgens de respondent zou dit ervoor moeten zorgen dat studenten inzien dat ouders niet alleen worden betrokken als het slecht met hen gaat (Respondent D, 2012). De respondent geeft wel aan dat de school nog niet zover is in het organiseren hiervan, maar dat het wel op de agenda staat voor aankomend schooljaar (Ibid.).

### 7.2.3 Amarantis Onderwijsgroep

De professionals die bij de Amarantis Onderwijsgroep zijn benaderd, hebben ook diverse beleidsuitspraken gedaan. Om goed zicht te krijgen op hun beleidsframes, wordt eveneens geanalyseerd hoe de vier functies van frames volgens Entman (1993) in de beleidsuitspraken zijn terug te zien.

#### *Beleidsframes op Locatie A Amarantis Onderwijsgroep*

De respondent op locatie A heeft als verzuimcoördinator met een verscheidenheid aan leerlingen te maken. Het verzuimbeleid van de school legt volgens de respondent de focus op een preventieve aanpak. Waar het ROC van Amsterdam spreekt van een 'lik op stuk beleid', zegt de respondent dat Amarantis werkt met een directe aanpak. Vanuit het idee dat leerlingen het gevoel hebben dat ze gecontroleerd worden, kiest de locatie ervoor om een leerling die het eerste uur wordt gemist, na een halfuur te bellen. Daarnaast is voldoende aandacht nodig in de aanpak van leerlingen die te laat komen. De gemeente Amsterdam heeft zelf geen richtlijnen geformuleerd ten aanzien van 'te laat komen'. De respondent vindt het daarom extra belangrijk dat de school dit wel doet, vanuit de veronderstelling dat leerlingen die te laat komen ook verzuimen en ook om dezelfde aandacht vragen als leerlingen die ongeoorloofd verzuimen (Respondent G, 2012).

Wanneer de respondent haar oordeel velt over het verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam, haakt zij hoofdzakelijk in op de verscheidenheid in de verzuimaanpak tussen gemeenten. Net zoals bij het ROC van Amsterdam is uitgesproken, vraagt een goede aanpak van de verzuimproblematiek om eenzelfde behandeling van studenten, als zij worden opgeroepen door de leerplichtambtenaar. De respondent onderbouwt haar oordeel aan de hand van een constatering die zij doet op de locatie. Leerlingen die buiten Amsterdam woonachtig zijn, kloppen vaak bij haar aan met de klacht dat zij een andere behandeling krijgen dan hun medestudenten die in Amsterdam wonen. Dit komt doordat de gemeente Amsterdam op dit punt ander beleid voert dan de omliggende gemeenten. Volgens de respondent ligt daar de taak om dit gelijk te trekken. Dit zou veel conflicten in de praktijk van de verzuimaanpak wegnemen (Respondent G, 2012).

Volgens de respondent is het vroegtijdig signaleren en registreren van *ongeoorloofd verzuim* niet voldoende om de verzuimproblematiek aan te pakken. De verzuimcoördinator meent dat een belangrijke oorzaak van de huidige verzuimproblematiek is, dat vooral wordt geïntervenieerd op leerlingen die zich niet afmelden als zij verzuimen. Omdat leerlingen weten dat de school daar streng op is, gaan zij zich steeds vaker ziek melden. Zolang daar niets mee gebeurt, blijft de verzuimproblematiek in stand houden. Zij vindt het ook een probleem dat de school daar nog geen beleid op heeft ontwikkeld. Dit betekent dat zij dit individueel oppakt en per geval beoordeelt. Alleen is dit volgens de respondent niet de meest ideale situatie en zouden landelijk of door de gemeente Amsterdam concrete richtlijnen moeten worden geformuleerd. Dit zou meer duidelijkheid creëren en risicogeveallen wegnemen (Respondent G, 2012).

Ook hecht de verzuimcoördinator veel waarde aan ouderbetrokkenheid; ouders moeten op de hoogte zijn van het verzuimgedrag van de leerling, ongeacht de leeftijd. Waarbij de relatie met docenten, mentoren, verzuimmedewerkers, maar ook de leerplichtambtenaren onmisbaar is. Een duidelijke terugkoppeling van de leerplichtambtenaar over het gesprek met de leerling, is hiervan een voorbeeld. Wat veel mensen in het onderwijs volgens de verzuimcoördinator vergeten, is dat zij er moeten zijn voor de leerling. Binding met de leerling creëren is dan ook een eigenschap waar een ieder over dient te beschikken. Als het daar al mist, is het volgens de respondent bijna onmogelijk op alle andere punten een goed verzuimbeleid te voeren (Respondent G, 2012).

### **Beleidsframes op locatie B Amarantis Onderwijsgroep**

'Leerlingen moeten school weer zien als de plek waar zij aan hun toekomst kunnen bouwen en niet als de plek waar zij moeten zijn en klaar.' (Respondent F, 2012). Het contact tussen de docent en leerling is onmisbaar voor een goede verzuimaanpak. De docent moet de leerling kennen, signalen oppakken en dit zo snel mogelijk doorgeven. Op die manier kan een leerling met problematiek zo snel mogelijk worden geholpen en worden ingebracht in het zorgbreedteoverleg. Met deze beleidsuitspraak onderschrijft de respondent wat de gemeente Amsterdam in haar protocol en uitspraken zo benadrukt. Namelijk dat vroegtijdig signaleren belangrijk is, zodat de problematiek niet zodanig gevorderd is, dat het een kwestie wordt van 'dweilen met de kraan open' (Respondent A & B, 2012). Het is van belang dat docenten elk lesuur bijhouden of een leerling verzuimt, zodat zij dit kunnen doorgeven aan de verzuimmedewerker. Als dit niet gebeurt, ontstaat een vertekend beeld van de verzuimregistratie (Respondent G, 2012).

Volgens de respondent is een groot deel van de verzuimproblematiek voor de desbetreffende locatie te wijten aan de interne praktijk van de verzuimaanpak. Veel docenten zouden niet in staat zijn om voldoende binding te creëren met de studenten. Zij zouden werken vanuit de mentaliteit dat les geven aan hen besteed is, maar alles wat daaromheen gebeurt niet hun taak is. Verzuim bijhouden, tijd en aandacht investeren in de studenten, is voor veel docenten een onbekend gegeven, aldus de respondent (Respondent G, 2012). De oplossingen voor de verzuimproblematiek liggen daarom vooral geborgen in de klas. Een belangrijk kenmerk van de verzuimproblematiek is dat het gaat om leerlingen die uit het VMBO komen en gewend zijn aan een strenge aanpak. De vrijheid die het mbo heeft, zorgt er volgens de respondent voor dat veel leerlingen verzuimen, puur en alleen al om het feit dat ze toch niet 'gemist' worden. De strenge aanpak uit het VMBO moet volgens de respondent ook worden doorgezet in het mbo. Net zoals respondent B van de gemeente Amsterdam aangaf, heeft het mbo te maken met een doelgroep die aandacht nodig heeft. Als daarin wordt geïnvesteerd, zal een groot deel van de verzuimproblematiek volgens de respondent opgelost zijn. Maar zij constateert dat dit helaas in de praktijk nog ver te zoeken is (Ibid.).

#### **7.2.4 Gemeente Rotterdam**

Welke ideeën, doelen en veronderstellingen liggen ten grondslag aan het gemeentelijk verzuimbeleid, als de onderzoeker de beleidsuitspraken van de desbetreffende vertegenwoordigers analyseert. Wat is volgens hen belangrijk om de verzuimproblematiek zo goed mogelijk aan te pakken, waar liggen de oorzaken van de huidige verzuimproblematiek, welk moreel oordeel vellen zij over de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs? (Snel en Scholten, 2005:1 & Entman, 1993: 52). Dit zal in onderstaande analyse duidelijk worden.

#### **Beleidsframe RMC- coördinator**

Wanneer de RMC- coördinator zijn *definitie* geeft van de verzuimproblematiek, zijn 'diepgaande problematiek' en een 'gebrek aan motivatie' de kernwoorden. Volgens de respondent heeft het mbo te maken met een doelgroep die niet altijd voldoende is te bereiken. Daarom is aandacht nodig voor studenten die momenteel onvoldoende worden geboeid of gebonden aan het onderwijs. De respondent spreekt herhaaldelijk uit, dat de harde kern van verzuimers moeilijk binnen boord is te houden. Vaak gaat het om studenten met achterliggende problematiek en betreft het meestal achttien plussers. Dit laatste verklaart de 'problematische situatie' waar veel scholen, maar ook de gemeente tegenaan lopen. Met het huidige verzuimbeleid kunnen minderjarige studenten wel worden gesanctioneerd. Echter, achttien plussers ondervinden hier nauwelijks iets van, omdat de gemeente en het onderwijs geen specifieke handhavinginstrumenten kunnen inzetten om het verzuim 'de kop in te drukken' (Respondent H, 2012).

De hoofdboodschap die de gemeente Rotterdam met het verzuimprotocol wenst uit te dragen, is dat alle ketenpartners met elkaar samenwerken. Dit beargumenteert hij vanuit de *veronderstelling* dat zij elkaar nodig hebben en dat hoe beter elke voorgaande stap wordt uitgevoerd, des te beter dat is

voor het vervolg: *'Je werkt in een keten, en de keten is zo sterk als de zwakste schakel'* (Respondent H, 2012).

Niet alleen het sanctioneren is volgens de respondent noodzakelijk voor de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs. De oplossingen liggen grotendeels besloten in het feit dat scholen kritisch blijven op zich zelf en dat bij de schoolcontrole driemaandelijks een verbeterplan wordt gemaakt. Volgens de respondent biedt de gemeente het mbo-onderwijs voldoende middelen, maar is het aan de scholen om deze middelen adequaat te gebruiken. Daarnaast ligt een goede aanpak niet slechts bij de mbo-scholen, maar is het van belang dat al in het voortgezet onderwijs (vo) een goed verwachtingsmanagement wordt gevoerd ten aanzien van de beroepskansen van de leerlingen. Veel studenten in het mbo-onderwijs vinden de lessen niet interessant genoeg of niet bij hen passen. De respondent zegt hierover het volgende: *Heel veel studenten haken af bij een opleiding Handel, omdat ze onderbroeken moeten verkopen bij de HEMA. Dus dat is het hele verwachtingsmanagement van, wat verwacht je nou van de arbeidsmarkt, reële opties wel koppelen aan reële verwachtingen van een opleiding.'* (Respondent H, 2012). Het gevolg is wel dat veel leerlingen hierdoor gaan verzuimen en het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie (Ibid.).

Het verzuim onder de leerlingen is volgens de respondent vooral een gedragsprobleem. Dit vraagt van de scholen dat zij aan de voorkant, bij de intake van een leerling en tijdens de lessen al aandacht schenken aan het zorgelement. Een goed pedagogisch klimaat is dan ook onmisbaar, willen de scholen het gedrag van de leerlingen positief kunnen beïnvloeden (Respondent H, 2012).

### **Beleidsframe leerplichtambtenaar**

In opdracht van de gemeente Rotterdam functioneren veel leerplichtambtenaren op locatie van de mbo-scholen, zodat zij niet slechts aan de slag gaan met de verzuimmeldingen die binnenkomen op kantoor. De 'locatiegerichte inzet' maakt het voor de leerplichtambtenaar mogelijk om meer preventief te werken en intensiever contact te onderhouden met de docenten, mentoren en verzuimmedewerkers. Vooral dit laatste is volgens de leerplichtambtenaar belangrijk voor een goede verzuimaanpak. Daarnaast vraagt de verzuimproblematiek van de scholen dat zij afspraken maken met de leerlingen. Als een leerling voor een bepaalde periode heeft verzuimd, dient de school ervoor te zorgen dat deze achterstand wordt ingehaald. Dit vloeit voort uit de veronderstelling dat een dergelijke aanpak bijdraagt aan het motiveren van de leerlingen en vooral belangrijk, dat zij gemotiveerd blijven (Respondent J, 2012).

Volgens de leerplichtambtenaar is een groot deel van de verzuimproblematiek te wijten aan het feit, dat veel docenten niet worden vrijgespeeld door de school om in hun takenpakket zowel les te geven als de studenten te begeleiden. Hierdoor besteden de docenten onvoldoende tijd aan de leerlingen, met als gevolg dat het schoolverzuim onvermoedelijk blijft aanhouden. Daarnaast vindt de respondent het een groot gemis dat zij met de huidige wetgeving niet kan sanctioneren op achttien plus leerlingen. Meer sanctiemaatregelen zou volgens de respondent een manier zijn om het verzuim onder deze doelgroep aan te pakken. Maar waar zij vooral de nadruk op legt, is dat tussen de docent, leerling en leerplichtambtenaar duidelijke afspraken worden gemaakt en deze worden vastgelegd, dat daadwerkelijk terugkoppeling plaatsvindt. Momenteel voeren docenten een gesprek met achttien plussers. Daarna volgt een gesprek met de leerplichtambtenaar. Echter, de leerplichtambtenaar kan in een dergelijk gesprek niet veel anders doen dan de docent, omdat zij niet kunnen sanctioneren. Meer controle op naleving van de afspraken is daarom volgens de respondent een manier om beter zicht te krijgen op het verzuim van deze leerlingen (Respondent J, 2012).

De gemeente Rotterdam onderschrijft in haar verzuimprotocol dat vroegtijdig signaleren en registreren van verzuim essentieel is voor een goed werkende verzuimaanpak. Dit is voor de leerplichtambtenaar een belangrijk gegeven en zij ziet er ook op toe dat de school zich hieraan houdt. Echter, is zij van mening dat de verzuimadministratie voor de school geen prominent

onderdeel vormt van de leerlingenadministratie. Vaak zou de taak gedelegeerd worden aan iemand die dat naast zijn bestaande taken erbij 'kan doen'. De respondent gebruikt dit voorbeeld om te beschrijven waarom de verzuimregistratie volgens de gemeente Rotterdam zo belangrijk is: *'En dat is nou juist het punt. Verzuimadministratie is niet zomaar iets wat je erbij kunt doen. Binnen de scholen zou het eigenlijk zo moeten zijn, als een leerling gemeld wordt dat binnen de school al duidelijk is, van wat kunnen wij doorgeven aan leerplicht, hoeveel uur is dat, welk lesuur en wat is de achterliggende problematiek. Wordt de leerling besproken in het zorgoverleg, dat zouden ze allemaal bij de melding al moeten aangeven'* (Respondent J, 2012). Hiermee onderschrijft de respondent de ideeën uit het verzuimprotocol van de gemeente Rotterdam inzake het preventief verzuimbeleid dat de mbo-scholen dienen te voeren (Verzuimprotocol 16 tot 23 jarigen, 2010).

Net zoals haar collega meent de respondent dat het inzichtelijk krijgen van verzuim maar een deel is van de totale aanpak. De scholen spelen dan ook zelf een belangrijke rol in de bewustwording van de leerling en het bieden van kwalitatief goed onderwijs (Respondent J, 2012).

### 7.2.5 Zadkine

Bij het Zadkine zijn professionals benaderd in de functies van verzuimmedewerker en zorgcoördinator. Zij hebben zich op verschillende manieren uitgesproken over de verzuimproblematiek in het mbo-onderwijs en de daarop gerichte aanpak. Om deze ideeën, doelen en veronderstellingen goed in kaart te brengen, is ook in deze beleidsuitspraken gelet op de definiëring van de verzuimproblematiek, de oorzaken, oplossingen en het moreel oordeel dat zij vellen (Snel en Scholten, 2005 & Entman, 1993).

#### *Beleidsframes op Locatie A Zadkine*

##### *Zorgcoördinator*

Volgens de zorgcoördinator is de verzuimproblematiek een probleem met verschillende achtergronden. Als school is het belangrijk dat daarom voldoende inzicht wordt vergaard in de redenen van het verzuim. Waarom verzuimt een leerling, maar ook hoe kunnen wij ervoor zorgen dat leerlingen niet meer gaan verzuimen of überhaupt verzuimen? Dit zijn volgens de respondent de vragen die een school zich zelf voortdurend moet stellen. Om hier een bevredigend antwoord op te krijgen, is het belangrijk dat de docenten en mentoren de leerling zo vaak mogelijk spreken. En hierbij oprecht interesse tonen in de leerling. Op deze manier kan verzuim niet alleen worden aangepakt, maar ook worden voorkomen. Als docenten verzuim signaleren, is het ook belangrijk dat zij dit vastleggen en doorgeven aan de verzuimmedewerker of zorgschil binnen de organisatie. Dit moet voorkomen dat Leerplicht tekort komt aan informatie en de school wordt aangewezen op een onvoldoende bewijsvoering. *'Dat gebeurt niet altijd en heel vaak hebben we wel gesprekjes met elkaar en zeggen ze wel van waar was je, maar dat vindt je nergens terug.'* (Respondent R, 2012).

De respondent meent dat de verschillende partners zowel binnen als buiten de school elkaar nodig hebben. Gebruik maken van elkanders kennis is daarin belangrijk. Dit komt overeen met hetgeen de RMC-coördinator van de gemeente Rotterdam uitspreekt over het belang van ketensamenwerking en kennisdeling daarin. Het verzuimprotocol van de gemeente Rotterdam is hier dan ook op gestoeld (Respondent H, 2012, Respondent R, 2012). De respondent noemt een goed onderwijsprogramma ook belangrijk. Doordat er teveel gaten in het rooster zijn, blijven leerlingen verzuimen. Dit gepaard gaande met het gebrek aan zicht onder de docenten, zorgt ervoor dat leerlingen onvoldoende merken van de interventies. Terwijl daar volgens de respondent juist zoveel winst valt te behalen. Voorlichting aan het begin van het schooljaar zou daarin al een goede stap zijn (Ibid.).

##### *Verzuimmedewerker*

De verzuimmedewerker op de locatie typeert vanuit haar kijk op de verzuimaanpak, dat de verzuimproblematiek op school vraagt om zoveel mogelijk contact met de leerlingen (Entman, 1993:5). Zij beroept zich op de veronderstelling dat de grootste oorzaak van het schoolverzuim is, dat



de school niet weet te fungeren als een veilige en aantrekkelijke omgeving voor de leerlingen. Veel leerlingen zouden in hun thuissituatie geen veilige omgeving kennen. Juist daarom is het belangrijk dat de school daarin wel voorziet. Zij probeert zelf zoveel mogelijk bij te dragen aan de signalering en registratie van het verzuim. Hiervoor is een korte lijn in het contact met de mentoren volgens de respondent onmisbaar. Of deze communicatie wederzijds vruchtbaar is, is een twijfelgeval. Zij meent dat zij de docenten 'altijd op de broek moet zitten', omdat een goede verzuimsignalering anders niet van de grond komt. Waar de gemeente Rotterdam in haar verzuimprotocol en in de beleidsuitspraken benadrukt dat scholen hun verzuimregistratie op orde moeten hebben, onderschrijft ook deze respondent dit belang. Alleen reikt haar beleidsframe op dit punt verder, omdat zij constateert dat de verzuimregistratie voor haar niet alleen een kwestie is van 'cijfers invullen'. Maar ook zoveel mogelijk communiceren met haar collega's en hen op één lijn krijgen. De tijd die zij daarin investeert is zo belangrijk, dat zij ervan overtuigd is dat zonder deze communicatie de verzuimsignalering en registratie nauwelijks van de grond zou kunnen komen (Respondent S, 2012).

Daarnaast zet de huidige verzuimaanpak van de gemeente Rotterdam volgens de respondent vooral in op het sanctioneren van ongeoorloofd verzuim. Hierbij gaat het om de doelgroep minderjarigen. Zij vindt het belangrijk dat de doelgroep meerderjarigen ook door de gemeente Rotterdam wordt meegenomen in het beleid en daar concrete instrumenten op kunnen worden toegepast. Volgens de respondent zijn er praktisch geen verschillen tussen de leerlingen die achttien min zijn en achttien plus. Beide doelgroepen hebben de juiste opvoeding nodig. Dat dit vooralsnog beleidsmatig niet is geregeld, is volgens de respondent een groot gemis voor de verzuimaanpak in het geheel en de huidige uitvoering (Respondent S, 2012).

### **Beleidsframes op locatie B Zadkine**

#### **Zorgcoördinator**

In de beleidsuitspraken van de zorgcoördinator op deze locatie, heeft de onderzoeker diverse ideeën, doelen en veronderstellingen achterhaald (Snel en Scholten, 2005). Hierbij heeft de onderzoeker eveneens de theoretische bril gehanteerd door vanuit de vier functies van Entman (1993) inzicht te krijgen in de beleidsframe van de professional.

De zorgcoördinator meent een grote voorstander te zijn van vroegtijdige zorg en begeleiding van de leerling, al voordat überhaupt verzuim is geconstateerd door de school. De constatering van verzuim is volgens de professional een signaal dat er iets niet goed gaat, maar het is aan de school juist de taak om al voor dit signaal op de hoogte te zijn van de situatie van een student. Hij definieert verzuimproblematiek als een signaal van achterliggende problemen of motivatieproblemen. De oplossing is vooral te zoeken in een goede intake, zodat de school erachter komt waarom een student op zijn vorige school niet heeft kunnen blijven. Indien blijkt dat een student bijvoorbeeld zwanger is, dan weet de school al bij voorbaat dat verzuim kan optreden. De respondent denkt dus dat een strenge preventieve aanpak de manier is om verzuim tegen te houden, maar ook om het verzuim in het gareel te houden. Vanaf de eerste dag is het aan de school, om de leerling zorg en begeleiding te bieden. Zoveel mogelijk contact met de leerling, kan het verzuim doen voorkomen of in ieder geval onder controle brengen van de school (Respondent Q, 2012).

Wanneer hij zijn moreel oordeel velt ten aanzien van het huidige verzuimbeleid dat de gemeente voert, stelt hij dat de gemeente strenger moet zijn op achttien plussers. Concrete straffen uitdelen, is volgens de respondent de manier om leerlingen bewust te maken van hun onacceptabele gedrag. Hierbij geeft hij als voorbeeld dat het stopzetten van de studiefinanciering een goede manier is, omdat *'als je mensen in de portemonnee voelt, dan komen ze meteen naar school.'* (Respondent Q, 2012).



### **Verzuimmedewerker**

De verzuimmedewerker op de locatie heeft relatief een wat minder brede kijk op de verzuimaanpak en de verzuimproblematiek. De ideeën, doelen en veronderstellingen die zij uitspreekt, zijn vooral het resultaat van het belang dat zij hecht aan een goede uitvoering van haar taken. Zij beschouwt haar bijdrage binnen de verzuimaanpak als het leveren van een goede dossiervorming, zodat Leerplicht haar niet verantwoordelijk kan stellen voor enige misstappen. De verzuimproblematiek vraagt volgens de respondent om een goede samenwerking tussen de verschillende ketenpartners. Als zij zich aan haar taken houdt en alle activiteiten zoveel mogelijk formeel vastlegt, zou dat ten goede komen aan de verzuimaanpak. Zij zegt dit vanuit de veronderstelling dat als zij dit niet doet, Leerplicht niet verder kan met een verzuimmelding en zij daarop wordt aangesproken. Omdat zij dit dus wil voorkomen, legt zij alles vast. Wanneer iedereen strikt het protocol volgt, zal de verzuimaanpak volgens de respondent steeds beter worden (Respondent P, 2012).

## **7.2.6 Albeda college**

### **Beleidsframes op locatie A Albeda**

#### **Verzuimmedewerker**

Volgens de verzuimmedewerker is de basis van een goede verzuimaanpak: acteren op het verzuim. De respondent vindt communiceren niet alleen binnen de school belangrijk, maar ook met de gemeente Rotterdam. Het huidige verzuimbeleid van de gemeente zou volgens de respondent nog teveel het karakter hebben van: 'dit is het verzuimbeleid, punt'. Zij acht het belangrijk dat een werkwijze wordt ingesteld om het bestaande verzuimbeleid te toetsen en zowel aan de kant van de gemeente als de school bij te stellen. Het hoofdprobleem binnen de huidige verzuimaanpak zou vooral besloten liggen, in het feit dat de betrokken organisaties nog te vaak werken op hun eigen 'eilandje' (Respondent M, 2012).

Binnen de school moet de nadruk niet alleen liggen op het registreren van verzuim, maar zou meer aandacht moeten worden geïnvesteerd in het achterhalen van de achterliggende redenen van het verzuim. Als dat goed plaatsvindt, zou dat één van de oplossingen zijn om de verzuimproblematiek aan te pakken. 'Overleggen' en 'intensievere samenwerking' zijn dan ook de sleutelwoorden die in de beleidsuitspraken van de professional het meest naar voren komen (Ibid.).

#### **Mentor**

Bijna alle studenten waarmee de professional te maken heeft, hebben volgens hem een probleem. Dit gaat gepaard met verzuimgedrag, wat de respondent ertoe beweegt om de ouders uit te nodigen voor gesprekken. Aangezien schoolverzuim vooral een gedragsmatig probleem is, moet de school streng zijn en de leerlingen al controleren na één uur verzuim. Het is belangrijk dat de leerlingen weten dat zij in de gaten worden gehouden en dat verzuimen consequenties heeft. Volgens de respondent, is dat de insteek die de school moet hebben om het verzuim goed aan te pakken. Vroegtijdig maar ook consequent verzuim signaleren is de formule; hij merkt dat verzuim controleren op vaste tijdstippen voor leerlingen een bekend gegeven wordt en zij sneller bewust worden van hun gedrag (Respondent T, 2012). De mentor zelf zegt weinig op de hoogte te zijn van de wettelijke afspraken van de gemeente Rotterdam. Hij houdt in zijn taken dan ook geen concreet beleid aan, maar wordt vooral gestuurd door zijn collega, de verzuimmedewerker die al het verzuim bijhoudt (Ibid.).

### **Beleidsframes op locatie B Albeda**

Op locatie B van het Albeda hebben de professionals diverse beleidsuitspraken gedaan waarin zij hun morele oordeel hebben gegeven, maar ook welke ideeën, doelen en veronderstellingen zij hebben over de verzuimaanpak. Met welk probleem heeft Rotterdam eigenlijk te maken, waar liggen de oorzaken om te kunnen bepalen waar de ketenpartners 'de' oplossingen kunnen vinden? (Snel en Scholten, 2005 & Entman, 1993).

### **Verzuimmedewerker**

*Direct contact opnemen met de leerling als hij afwezig is*, dat is het credo van de verzuimmedewerker. De ochtend is het meest belangrijke moment van de dag, omdat dan de meeste leerlingen verzuimen volgens de respondent. Om het schoolverzuim adequaat aan te pakken, is het belangrijk dat de school weet hoe vaak een leerling verzuimt en waarom hij verzuimt. Zoals veel respondenten aangeven, is hiervoor nauwe samenwerking nodig tussen de collega's binnen de school en met de gemeente. Naar de leerling toe is het volgens de respondent belangrijk dat je hen aanspreekt op hun gedrag, maar daarin subtiel moet zijn. Door leerlingen op een positieve manier te benaderen, kun je de leerling binden aan de school. Zowel op de korte als lange termijn kan dit het verzuim doen terugdringen (Respondent N, 2012). Omdat Leerplicht Rotterdam hoofdzakelijk verzuimende studenten sanctioneert, vindt de respondent dat de school meer moet voorzien in begeleiding van de leerlingen. Om de verzuimaanpak te laten slagen, moet daarin een goede balans zijn (Respondent N, 2012).

### **Begeleider in zorgstructuur**

Als begeleider in de zorg, is het verzuimbeleid voor de respondent een instrument waar zij vaak mee te maken heeft. Aangezien zij ondermeer afhankelijk is van wat de docenten haar aanleveren aan informatie over verzuimende studenten, meent zij dat consequent en vaak communiceren onmisbaar is. Omdat de verzuimproblematiek achterliggende redenen heeft, is het belangrijk dat verzuim vroegtijdig wordt gesignaleerd en bij een vermoeden van problematiek een doorverwijzing plaatsvindt naar de zorgschil van de opleiding. Begeleiding zou niet moeten worden ingezet als laatste redmiddel, wat volgens de respondent door veel docenten wel wordt gedaan. Ook denkt zij dat een belangrijk onderdeel van de verzuimaanpak is, dat ouders op tijd worden geïnformeerd ongeacht of de leerlingen leerplichtig zijn of niet. Ouders kunnen namelijk fungeren als pedagogisch instrument in de verzuimaanpak. Net zoals de zorgcoördinator bij het Zadkine, geeft de respondent aan dat veel problemen kunnen worden voorkomen als aan het begin van het schooljaar een intake plaatsvindt en van daaruit zorg wordt geboden aan de leerling. Dat dit nog onvoldoende gebeurt, is volgens de respondent dan ook een belangrijke oorzaak voor de huidige staat van de verzuimproblematiek (Respondent L, 2012).

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de gemeente Amsterdam zich in haar beleidsuitspraken vooral richt op de relatie tussen de school, de leerlingen en de ouders. Om het verzuim goed in beeld te krijgen en hierop te interveniëren, zijn de scholen verplicht om het verzuim zo goed mogelijk bij te houden. Dit in combinatie met goed kwalitatief onderwijs, is volgens de gemeente de basis voor de verzuimaanpak. Zowel het ROC van Amsterdam als de Amarantis Onderwijsgroep geven aan dat vroegtijdig signaleren, een goede samenwerking tussen de ketenpartners en contact met de leerlingen en ouders, belangrijk is voor de aanpak van het verzuim. Beide onderwijsinstellingen menen te ondervinden dat de huidige verzuimaanpak vooral de focus legt op het registreren en tijdig melden van verzuim. Terwijl nog onvoldoende aandacht is voor de begeleiding van de leerlingen. In tegenstelling tot het ROC van Amsterdam menen de locaties van Amarantis dat onvoldoende samenwerking tussen de collega's op school nog te vaak de reden is dat verzuim te laat wordt geconstateerd en adequaat kan worden opgepakt.

In het beleidsframe van de gemeente Rotterdam wordt vooral gewezen op het belang van een goede samenwerking tussen alle ketenpartners van het verzuimprotocol. Maar ook dat verandering moet komen in de huidige achttien plus aanpak. De huidige leerplichtambtenaren constateren dat een verzuimgesprek met een leerling nauwelijks effect heeft, omdat zij de studenten niet kunnen sanctioneren op hun gedrag. De gemeente Rotterdam komt in haar beleidsuitspraken overeen met de gemeente Amsterdam dat verzuim melden belangrijk is, dat moet worden geïnvesteerd in de relatie tussen de school, leerling en ouders/verzorgers. En dat een goed pedagogisch klimaat de basis is om studenten op school te houden. Op de locaties van het Zadkine en het Albeda valt de

onderzoeker op dat de meest uitgesproken beleidsframes waren dat een goede verzuimaanpak vraagt om een goede screening bij de inschrijving van studenten. Blijkt dan al dat zorg nodig is, dan dient de school daarop in te zetten. Ook wordt veelvuldig aangegeven dat het binden van leerlingen op school vraagt om een veilige omgeving waar oprecht interesse wordt getoond in de leerling. Daar ontbreekt het momenteel nog teveel aan. En tot slot, het vroegtijdig signaleren door docenten en communiceren aan andere collega's is volgens de professionals van zowel het Zadkine als het Albeda, noodzakelijk. Aandacht voor de aanpak van achttien plus leerlingen en een gelijke aanpak door Leerplicht van leerlingen uit randgemeenten, is net als bij de scholen in Amsterdam een veelgehoorde beleidsuitspraak.

### 7.3. Doorwerking in ruimere zin en beleidshandelen

In hoofdstuk drie van het onderzoek is beschreven, vanuit welke theoretische bril de onderzoeker kijkt naar de centrale begrippen 'doorwerking in ruimere zin' en 'beleidshandelen'. Volgens de Lange (1995) heeft de doorwerking in ruimere zin betrekking op de vraag of de professionals conform de beleidskaders handelen. Hierbij staat centrale in welke mate het beleid wordt meegenomen in de handelingen. De onderzoeker tracht dit inzichtelijk te maken door in de analyse in kaart te brengen op basis van welke beleidsgronden de professionals handelen. Daarnaast tracht de onderzoeker de doorwerking in ruimere zin te analyseren middels de symbolische benadering van doorwerking. Welke *betekenis* geven de professionals sec aan het verzuimbeleid? Welke interpretatie geven de professionals aan het beleid? Hoe belangrijk is het verzuimbeleid voor het handelen van de professional, is het puur een instrumenteel kader of een zingevingsbron? (Schön en Rein, 1994:29).

In het conceptueel model is een causaal verband gelegd tussen de doorwerking in ruimere zin en de beleidshandelingen van de professionals. De onderzoeker gaat uit van de veronderstelling dat de interpretatie die de professionals geven aan het beleid en de beleidsgronden op basis waarvan zij handelen, ten grondslag liggen aan de feitelijke handelingen die zij verrichten. Met inachtneming van het theoretisch inzicht van Hupe (2009:141) veronderstelt de onderzoeker dat de professionals in hun handelen beschikken over een bepaalde mate van handelingsruimte. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de toegestane handelingsruimte en de handelingsruimte die de professionals feitelijk benutten (Ibid.). Omdat de centrale begrippen 'doorwerking in ruimere zin' en 'beleidshandelen' in onderling verband met elkaar staan, worden zij ook in de desbetreffende constructie behandeld.

#### 7.3.1 ROC van Amsterdam

In de beleidspraktijk van het onderwijs constateert de onderzoeker dat de professionals hun keuzes en overwegingen enerzijds maken op basis van de beleidsgronden die met het gemeentelijk verzuimbeleid en verzuimprotocol van de school een gegeven zijn. Anderzijds bestaat veel variatie in de manier waarop de professionals het verzuimbeleid interpreteren en vervolgens overgaan tot specifieke handelingen. In onderstaande analyse tracht de onderzoeker deze bevinding middels de toepassing van de theoretische bril, inzichtelijk te maken.

#### Locatie A ROC van Amsterdam

##### *Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)*

'Bij zestien uur ongeoorloofd verzuim, meld ik altijd aan DUO.' (Respondent C, 2012). Deze richtlijn is volgens de respondent één van de meest belangrijke richtlijnen die zij meeneemt uit het verzuimbeleid. Het gemeentelijk verzuimbeleid werkt door in het handelen van de professional, doordat zij de stappen volgt uit het leidende verzuimprotocol van de school. De verwachtingen die de gemeente heeft, is dat al het verzuim wordt geregistreerd, contact wordt gelegd met leerlingen die afwezig zijn en dat alle acties zijn vastgelegd en bij zestien uur ongeoorloofd verzuim kunnen worden aangetoond bij Leerplicht. Volgens de respondent zijn dit de beleidsgronden waar zij haar handelen dagelijks op baseert (De Lange, 1995). Echter, zijn de keuzes en overwegingen die de

respondent maakt niet altijd gebaseerd op deze beleidsgronden, omdat zij met verschillende verzuimsituaties wordt geconfronteerd. Waar het verzuimbeleid in kaart brengt welke handelingen de verzuimmedewerker dient te verrichten, ofwel de toegestane handelingsruimte in het beleid voorschrijft, handelt de verzuimmedewerker in veel gevallen op basis van haar eigen inschattingsvermogen. De taken die haar zijn voorgeschreven, kan zij niet altijd volledig uitvoeren, omdat zij te maken heeft met tijdsgebrek (Respondent C, 2012).

Waar het beleid voorschrijft dat de ouders van leerplichtige leerlingen worden geïnformeerd over het verzuim van de leerling, houdt de respondent rekening met de wens van leerlingen. Er doen zich namelijk situaties voor waarbij de leerlingen naar de verzuimmedewerker toestappen en haar vragen om de ouders niet te informeren, omdat zij anders problemen krijgen. De respondent zegt hier rekening mee te houden en er daarom soms voor te kiezen om de ouders pas in een later stadium van verzuim te informeren (Respondent C, 2012). Met inachtneming van het theoretische inzicht van Hupe (2009:141) kan worden gesteld dat de professional meer handelingsruimte benut dan het beleid feitelijk toestaat.

De professional geeft aan dat het bellen van de leerling één van de meest belangrijke handelingen is, die zij verricht. Omdat zij daarnaast de registratie bijhoudt, kan zij de leerlingen slechts in de ochtend bellen. Wanneer zij in de middag verzuimen, kan zij dit meestal niet doen. Daarom kiest de respondent ervoor om op zelf bepaalde tijdstippen nog even naar de leerlingen te bellen. Daarop volgend zorgt zij ervoor dat indien een leerling weer terug is op school, zij de leerling altijd aanspreekt en aangeeft blij te zijn dat de leerling weer aanwezig is. Deze feitelijke handelingen vloeien niet voort uit het geformuleerd beleid, maar zijn gebaseerd op de individuele keuzes van de professional. De professional geeft dan ook aan dat zij het geformuleerd beleid volgt, *'maar dat er meerdere wegen naar Rome zijn'*. *Het belangrijkste is dat het verzuim stopt en als dat betekent dat ik meer aandacht moet investeren in het aanspreken van de leerling, dan dat ik daar eigenlijk de ruimte voor krijg, dan doe ik dat.'* (Respondent C, 2012).

### **Symbolische benadering van doorwerking**

Het geformuleerd verzuimbeleid is volgens de respondent essentieel voor haar taken, omdat zij anders niet gericht kan werken. Zij noemt het verzuimbeleid dan ook puur het instrument om haar taak uit te voeren en geeft daar verder geen specifieke betekenis aan. Zij meent het verzuimbeleid aan te nemen, zoals dat volgens haar bedoeld is en dat is verzuim registreren en melden aan DUO. De betekenis die zij geeft aan het verzuimbeleid is dus vanuit de definitie die (Schön en Rein, 1994:29) geven, dat het beleid simpelweg wordt geïnterpreteerd als een instrumenteel kader voor het handelen.

### **Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)**

De zorgcoördinator op deze locatie geeft aan dat het verzuimbeleid voor haar betekent dat zij vroegtijdig met leerlingen kan praten en leerlingen met problematiek kan inbrengen in het zorgbreedteoverleg. Waar de verzuimmedewerker zich beroept op concrete beleidsgronden, zoals het melden bij zestien uur ongeoorloofd verzuim, meent de zorgcoördinator dat haar handelingen niet gebaseerd zijn op concrete richtlijnen uit het verzuimbeleid. Zij heeft indirect te maken met het verzuimbeleid in de vorm van samenwerking met de docenten, mentoren en Leerplicht. Zij voert het verzuimbeleid als zodanig uit, dat zij de gesprekken die zij met de leerlingen voert, formeel vastlegt. Zo weet Leerplicht welke acties de opleiding heeft ondernomen. Een belangrijke beleidsgrond voor het handelen van de professional, is dat zij op de voorgeschreven momenten uit het verzuimbeleid in gesprek gaat met de leerlingen (De Lange, 1995).

Echter, merkt zij op dat de praktijk weerbarstiger is dan het geformuleerd beleid, omdat zij niet altijd op tijd de benodigde informatie ontvangt van de docenten. Hierdoor kan zij pas in een later stadium dan het verzuimbeleid voorschrijft, met de leerlingen in gesprek. Op dit punt doet de benutting van de handelingsruimte volgens Hupe (2009:141) zijn intrede. De professional verricht namelijk diverse

feitelijke handelingen. Waar het verzuimbeleid voorschrijft, dat de zorgcoördinator ingrijpt wanneer zij een zorgvraag ontvangt van de leerling of docent, kiest de zorgcoördinator ervoor om zelf te signaleren of er zorgvragen zijn binnen de opleiding. De professional is zich ervan bewust dat vooral de docenten en mentoren een signaleringsfunctie hebben, maar omdat zij dit onvoldoende oppakken, voelt zij zich genoodzaakt om preventief te handelen. Ofwel naar de leerlingen en docenten toe te stappen en te achterhalen of sprake is van een zorgvraag. Volgens Hupe (2009:141) benut de professional op deze manier de feitelijke handelingsruimte om haar taken zo goed mogelijk uit te voeren. Hoewel het beleid niet heeft voorgeschreven deze handelingen te verrichten, doet zij dat namelijk wel, omdat zij denkt dat juist die handelingen nodig zijn om de verzuimaanpak te doen slagen (Ibid.).

De professional geeft aan dat elke verzuimsituatie anders is en dat je te maken kunt hebben met bijzondere omstandigheden. Dit zijn situaties waarin de uitvoering niet volledig conform het verzuimbeleid kunnen worden uitgevoerd. Hoewel de school een inspanningsverplichting heeft om de leerlingen op school te houden, is in het verzuimbeleid opgenomen dat als een leerling geen voortgang toont in zijn gedrag, deze in overleg met Leerplicht moet worden uitgeschreven (binnen voorgeschreven termijn). Volgens de professional vindt deze beoordeling meestal plaats op basis van haar gevoel. Zij schat zelf in wanneer een leerling moet worden uitgeschreven en geeft aan dat soms alle bewijzen vaststellen dat uitschrijven de beste optie is. Toch kiest de professional er dan voor om de leerling op school te houden, omdat zij vindt dat de leerling onder bijzondere omstandigheden leeft. Zoals Hupe (2009:141) stelt, houdt de professional niet alleen rekening met het verzuimbeleid als bron, maar handelt op basis van verschillende bronnen. De professional zegt dan ook het volgende: 'Bijzondere omstandigheden' vragen om een 'bijzondere behandeling'. Waar uitschrijven dus eigenlijk de norm is, heeft de zorgcoördinator er alles aan gedaan om de leerling op school te houden (Respondent D, 2012).

### ***Symbolische benadering van doorwerking***

De symbolische benadering van doorwerking kwam hoofdzakelijk naar voren in de manier waarop de professional het verzuimbeleid omschreef en welke interpretatie zij hieraan geeft. Zij beschouwt het verzuimbeleid vooral als middel om te voorkomen dat leerlingen voortijdig de opleiding verlaten. Enerzijds acht zij het verzuimbeleid een belangrijk instrument, maar zij vindt dat je daar als professional niet op moet blind staren. De functionaris noemt het verzuimbeleid één van de vele interpretatiebronnen waar zij mee te maken heeft. Maar zij nuanceert dit door te stellen dat het wel één van de meest belangrijke interpretatiebronnen is voor haar handelen (Schon en Rein, 1994:29). Daarnaast vindt de respondent het verzuimbeleid belangrijk, in de zin dat de school een goede informatiewisseling onderhoudt met de gemeente. Op deze manier kan de school aan de gemeente laten zien dat zij daadwerkelijk het verzuimprobleem proberen op te lossen en daar uitzonderlijk veel moeite voor doen. Volgens Feldman en March (1981:171-186) heeft doorwerking in deze betekenis niet slechts een primair, maar ook een ritueel karakter. De samenwerking tussen de school en Leerplicht heeft namelijk een symbolische betekenis gekregen, omdat de school middels haar verzuimbeleid wenst uit te stralen dat zij haar zaken op orde heeft, hetgeen ten goede zou moeten komen aan het onderlinge vertrouwen tussen de school en de gemeente (Feldman en March, 1981:171-186).

### **Locatie B ROC van Amsterdam**

#### ***Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)***

De professional op deze locatie meent dat het verzuimbeleid wordt uitgevoerd middels het zogenoemde 'lik op stuk' beleid. Door de richtlijnen uit het interne verzuimprotocol te volgen, zou de respondent ervoor zorgen dat zij werkt binnen de wettelijke kaders van zowel de school als de gemeente. Dat het interne verzuimprotocol is opgesteld met de gemeente Amsterdam heeft volgens de respondent daaraan bijgedragen. Met inachtneming van de definitie die de Lange (1995) geeft



aan de doorwerking in ruimere zin, kan worden gesteld dat de professional zich beroept op een aantal beleidsgronden voor haar handelen. Zij meent dat als een leerling één uur verzuimt al direct contact wordt opgenomen met de desbetreffende persoon. Vervolgens wordt het verzuim geregistreerd en vooral onmisbaar, is de melding aan Leerplicht bij zestien uur. Dit zijn volgens de respondent de basisrichtlijnen voor haar handelen (Respondent Z, 2012).

Omdat de professional ook docent is, bekijkt zij het verzuimbeleid vanuit diverse opzichten. Zij meent dat zij als docent een eigen manier van werken heeft ontwikkeld. Op dit punt doet de benutting van de handelingsruimte volgens Hupe (2009:141) zijn intrede. De professional zegt dat zij veel rekening houdt met leerlingen, waardoor zij per situatie anders handelt. Zij geeft het volgende voorbeeld: *‘Ik denk dat het te maken heeft met het docentenberoep. Als je een leerling twee weken niet gezien hebt en hij staat voor mijn deur, dan ben ik blij dat hij er is. Dan zeg ik, kom maar binnen, maar daardoor houd je het probleem ook in stand. Eigenlijk zou je moeten zeggen de deur gaat op slot en je komt niet meer binnen. Soms houden leerlingen een hele discussie aan de deur, ja en daar moet je dan duidelijk in zijn. Voor docenten is het lastig om leerlingen te weigeren, want de docent heeft ook een bepaalde betrokkenheid en is wat minder strak in de regels.* (Respondent Z, 2012). Dit voorbeeld illustreert dat een bepaalde situatie ervoor kan zorgen dat de professional een andere keuze maakt dan het beleid voorschrijft. Met inachtneming van het theoretisch inzicht van Hupe (2009:141) kan worden gesteld dat de respondent met verschillende bronnen rekening houdt, met als gevolg dat zij meer handelingsruimte benut dan het beleid wettelijk voorschrijft (Ibid.).

### **Symbolische benadering van doorwerking**

In de betekenisgeving aan het verzuimbeleid constateert de onderzoeker dat de respondent dit beleid beschouwt als een hulpmiddel in de uitvoering van haar taken. Het biedt een kader voor haar handelen. Maar dit kader is niet waar het stopt, maar begint daar juist de uitvoering. De professional geeft aan dat de uitvoering bepaalt hoe succesvol het verzuimbeleid uiteindelijk is. Hiervoor is binding met de leerling en goed kwalitatief onderwijs de basis (Respondent Z, 2012).

## **7.3.2 Amarantis Onderwijsgroep**

### **Locatie A Amarantis Onderwijsgroep**

#### **Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)**

De verzuimcoördinator meent dat het verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam breed wordt toegepast op de opleiding. Zij beroept zich voor haar handelen dan ook op concrete beleidsgronden. Om het verzuimbeleid goed te kunnen uitvoeren, is het van belang dat alle verzuimende studenten, conform de tijdslijn uit het protocol worden geïnformeerd over hun verzuim. Bij zestien uur verzuim dient volgens de respondent per direct een brief te worden gestuurd aan de leerling en ouders. Als het verzuim voortzet, schakelt de school de leerplichtambtenaar in en zorgt de verzuimcoördinator ervoor dat de tweede brief wordt verstuurd. Als de student zijn verzuimgedrag niet aanpast, wordt een contract opgesteld en ondertekend. Zoals het verzuimprotocol stelt, komt de student daarna in de fase terecht dat hij kan worden uitgeschreven. De respondent meent dat bovenstaande richtlijnen uit het geformuleerd beleid de basis vormen voor haar handelen. Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) is in dit opzicht terug te zien, waar de professional de stappen volgt uit het verzuimprotocol van de school. De professional stelt namelijk dat alle stappen die zij heeft opgenoemd, niet afwijken van het gemeentelijk verzuimbeleid, omdat het verzuimprotocol van de school in samenwerking met de gemeente Amsterdam is opgesteld. Van doorwerking in ruimere zin is dus sprake, in de zin dat de professional het verzuimbeleid van de gemeente meeneemt in haar handelen door het uitvoeren van het interne verzuimprotocol (Respondent E, 2012).

Hoewel de respondent het verzuimprotocol als uitgangspunt neemt voor haar handelen, meent zij wel dat zij daarnaast veel meer taken op zich neemt. Zij gaat elke ochtend de klassen langs en



spreekt leerlingen vaak op de wandelgangen aan. Soms kiest zij er zelfs voor om extra gesprekken te voeren met de leerling. Waar het verzuimbeleid een tijdslijn aanhoudt, wanneer de verschillende professionals moeten interveniëren, kiest de professional ervoor om af te gaan op de situatie. Als zij merkt dat een leerling meer gesprekken nodig heeft, dan geeft zij de leerlingen meer tijd. Omdat zij officieel maar een bepaald tijdsbestek hiervoor heeft, betekent dit dat zij vaak naast de gereserveerde tijd nog gesprekken met de leerling voert. Met inachtneming van het theoretisch inzicht van Hupe (2009:141) kan worden gezegd dat de professional de feitelijke handelingsruimte benut in haar handelen. Volgens de respondent zit 'een 'effectieve' aanpak juist in de kleine dingetjes, zoals een informeel gesprekje met de leerling' (Respondent E, 2012).

### **Symbolische benadering van doorwerking**

Met inachtneming van de symbolische benadering van doorwerking (Schön en Rein, 1994:29, Feldman en March, 1981:171-186) constateert de onderzoeker dat de professional herhaaldelijk uitspreekt hoe belangrijk het verzuimbeleid is voor haar handelen. Zij noemt het verzuimbeleid 'een ingeburgerd' onderdeel in de gehele verzuimaanpak van de school. Waarom zij het verzuimbeleid zo belangrijk vindt, is omdat een onvoldoende verzuimbeleid volgens de respondent wordt afgestraft door de gemeente. De school doet daarom zijn best om zo veel mogelijk progressie te maken, voordat de schoolinspectie komt. Zij houdt elke maand een overzicht bij van de voortgang in de verzuimaanpak, zodat zij dit kunnen aanleveren aan de inspectie en de gemeente. Dat de school een 'voldoende' heeft gekregen van de inspectie, is volgens de professional dan ook niet zomaar gebeurd (Respondent E, 2012). Net zoals geconstateerd bij het ROC van Amsterdam heeft doorwerking in dit opzicht een ritueel karakter. De school vindt het belangrijk dat zij aan de betrokken actoren, zoals de gemeente en onderwijsinspectie kunnen laten zien dat zij het verzuimbeleid goed uitvoeren (Feldman en March, 1981:171-186).

### **Locatie B Amarantis Onderwijsgroep**

#### **Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)**

De professional op locatie B verzorgt zowel de functie van zorg- als verzuimcoördinator. *'Elke dag melden aan Leerplicht, we houden ons aan die zestien uur', 'veel contact onderhouden met de verzuimmedewerker, docenten, mentoren en de leerlingen.'* Dat is de manier waarop de professional het verzuimbeleid meeneemt in haar handelen, aldus de respondent (Respondent F, 2012) (De Lange, 1995).

Waar de respondent meent dat deze beleidsgronden het meest belangrijk zijn voor haar handelen, zegt zij tegelijkertijd dat afhankelijk van de situatie niet per definitie wordt gewacht tot de leerling zestien uur ongeoorloofd verzuimt, wil zij melden aan Leerplicht. Op dit punt doet de benutting van de handelingsruimte volgens Hupe (2009:141) zijn intrede. Hoewel officieel pas bij zestien uur ongeoorloofd verzuim moet worden gemeld, wordt dit volgens de respondent namelijk al naargelang de situatie eerder gedaan. Daarnaast vindt de respondent dat het haar taak is om te achterhalen waarom leerlingen verzuimen. Zij voert daarom regelmatig extra gesprekken met de leerling en neemt soms de taak van de docent op zich, omdat die onvoldoende met de leerlingen aan de slag gaat. Het mist volgens de respondent aan begeleiding door de docent, waardoor zij niet langer meer de rol van coördinator op zich neemt, maar ook de rol van begeleider (Respondent F, 2012) (Hupe, 2009:141).

### **Symbolische benadering van doorwerking**

Wat de onderzoeker opvalt, is de betekenis die de respondent geeft aan het verzuimbeleid: *Kijk weet je wat het is, ik ben blij dat we richtlijnen hebben binnen de school en dat wij consequent contact moeten hebben met leerplicht. Dat is gewoon belangrijk, hoe je het wendt of keert. Alleen ik merk wel dat het melden maar een onderdeel is van de hele verzuimaanpak. Ik bedoel, je moet je als school niet alleen focussen op het melden, melden, melden. Maar er ook echt zijn voor de leerling* (Respondent F,

2012). De professional beschouwt het verzuimbeleid als een belangrijk middel, maar zij meent dat de uitvoering doorslaggevend is voor het succes van de verzuimaanpak (Schön en Rein, 1994:29).

### 7.3.3 Zadkine

#### Locatie A Zadkine

##### *Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)*

De zorgcoördinator op deze locatie heeft dagelijks met het gemeentelijk verzuimbeleid te maken. Zowel in de vorm van samenwerking met de gemeente als in de regelgeving die hij uit het Zadkine verzuimprotocol meeneemt in zijn handelen. Wanneer een verzuimende leerling problematiek heeft, dan zorgt de professional ervoor dat hij de desbetreffende hulpvraag oppakt. Volgens de respondent is dat de keuze die hij maakt op grond van het verzuimbeleid. Dat zijn de verwachtingen die het verzuimbeleid aan hem stelt en daar 'voldoet hij zagezegd aan'. De doorwerking in ruimere zin is in dit opzicht te zien in het feit dat de professional conform het verzuimprotocol voorziet in het oplossen van hulpvragen. Anderzijds heeft hij niet direct te maken met richtlijnen, zoals het bijhouden van zestien uur ongeoorloofd verzuim. Dit laatste werkt dus niet door in zijn handelen.

De professional is afhankelijk van wat de docenten en mentoren hem aanleveren aan informatie over de leerling. Verloopt dit goed, dan wordt het verzuimbeleid adequaat uitgevoerd. Indien dit niet goed door de docenten wordt opgepakt, werkt dit gebrek aan uitvoering door in zijn handelen. Waar de docenten verplicht zijn vroegtijdig te signaleren en dit door te zetten naar de zorgcoördinatoren, gebeurt dit niet altijd. Hierdoor gaat de zorgcoördinator later met de leerling aan de slag dan gewenst is. Van doorwerking in ruimere zin is dus wel sprake, omdat hij zich in de uitvoering van zijn taken houdt aan de beleidsgronden van het verzuimbeleid (De Lange, 1995). Anderzijds wordt hij daarin ook tegengehouden, doordat zijn collega's hun taken onvoldoende uitvoeren en zich dus niet beroepen op de beleidsgronden van het verzuimbeleid. Op dit punt ontbreekt de doorwerking in ruimere zin, omdat het knelpunt onder de docenten doorwerkt in het handelen van de zorgcoördinator en hij dus al voordat hij met zijn taken begint, wordt geconfronteerd met een lacune in de uitvoering (De Lange, 1995).

De professional noemt zichzelf een betrokken zorgcoördinator. Doordat hij diverse zorg- en hulpvragen ontvangt, dient hij daar ook goed op in te spelen. Hij zegt hierover het volgende: *'We hebben wel regelmatig studenten waar we wat extra's voor moeten doen, en dan doe je dus meer dan je in eerste instantie zou moeten of kunnen doen.'* (Respondent U, 2012). Hiermee geeft de respondent aan dat zijn *feitelijke* handelingen verder reiken dan wettelijk gezien van hem wordt verwacht. Op dit punt doet de benutting van de *feitelijke* handelingsruimte intrede (Hupe, 2009:141). De professional kiest ervoor om studenten extra te ondersteunen, omdat hij er vanuit gaat dat hij op deze manier voldoet aan zijn functie als zorgcoördinator. Hij geeft dus naast het beleid een eigen interpretatie aan wat hij zelf verstaat onder een goede zorgcoördinator. En dat betekent niet dat hij stapsgewijs regeltjes volgt en daarmee zijn taak uitvoert, maar dat hij de winst behaalt, in de voortgang die leerlingen boeken na zijn (extra) hulp (Respondent U, 2012).

De professional acht het belangrijk dat hij regelmatig communiceert met zijn collega's over leerlingen met problematiek. Hoewel daar zeswekelijks een zorgbreedteoverleg voor in het leven is geroepen, vindt de respondent dit te laat. Hij heeft daarom zelf het initiatief genomen om een overleg te starten met zijn collega's, zodat vroegtijdig naar verschillende casussen kan worden gekeken. Dit initiatief is niet in het schoolbeleid opgenomen, maar is een idee dat de professional heeft ingebracht en momenteel de juiste resultaten zou opleveren (Respondent U, 2012). De desbetreffende handeling van de professional vloeit niet voort uit het beleid, omdat vanuit het beleid zelf al is bepaald dat een zorgbreedteoverleg wordt gevoerd. Omdat de praktijk leert dat dit onvoldoende is om adequaat met de problemen om te gaan, gebruikt hij zijn eigen inzichten om hierop in te spelen. Volgens Hupe

(2009:141) houdt hij rekening met verschillende bronnen, die hem ertoe doen bewegen om meer handelingsruimte te benutten dan het beleid in eerste instantie voorschrijft (Ibid.).

### **Symbolische benadering van doorwerking**

Volgens de professional is het verzuimbeleid een belangrijk middel om het verzuim terug te dringen. Hij meent wel dat hij bepaalde zaken anders had willen zien. Binnen Zadkine geldt namelijk de regel dat mentoren vier keer per jaar officieel een gesprek moeten voeren met de leerling. De zorgcoördinator vindt dit te weinig. Hoewel niet alle docenten zich per definitie aan vier gesprekken per jaar houden, is dat wel de norm die het beleid voorschrijft. Dus als de mentoren vier gesprekken voeren, houden zij zich wettelijk gezien aan deze norm. Dit is volgens de respondent een lacune in het verzuimbeleid, omdat dit docenten vervolgens onvoldoende beweegt om de leerlingen te voorzien in extra begeleiding (Respondent U, 2012).

Uit het voorgaande is reeds op te maken welke betekenis de professional geeft aan het verzuimbeleid. Volgens de respondent is het verzuimbeleid niet alleen een instrumenteel kader voor zijn handelen, maar is het allerbelangrijkste van het verzuimprotocol dat het verzuim afneemt en dat studenten hun diploma halen. Dat moet volgens de professional het uitgangspunt zijn. Hij zegt hierover het volgende: *Als je dat echt wil bereiken, heb je een protocol nodig, want iedereen moet op dezelfde wijze werken. Maar eigenlijk heb je gewoon mensen nodig, mensen die om anderen geven.*' (Respondent U, 2012). Vanuit de symbolische benadering van doorwerking stelt de onderzoeker dus, dat de professional het verzuimbeleid beschouwt als één van de vele interpretatiebronnen waar hij mee werkt. Dat niet het geformuleerd beleid per definitie het succes bepaalt, maar de uitvoering vooral doorslaggevend is voor het succes van de verzuimaanpak (Ibid.).

### **Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)**

De verzuimmedewerker meent zich strikt te houden aan de voorschriften uit het verzuimbeleid. Zij haalt persoonlijk het protocol erbij en gaat alle stappen langs die zij doet. Zij zegt dat voor haar het belangrijkste is, dat zij alle verzuimbrieven op tijd naar de leerling stuurt, al haar acties rapporteert, een goed administratief verloop verzorgt. De beleidsgronden uit het verzuimbeleid worden dus expliciet door de professional genoemd en zij heeft het nadrukkelijk over het handelen conform het verzuimprotocol (De Lange, 1995).

Deze doorwerking in ruimere zin is van invloed op de handelingsruimte die de professional benut (Hupe, 2009:141). Doordat zij de regels uit het verzuimprotocol zo belangrijk vindt, laat zij nauwelijks tot geen ruimte over voor eigen interpretatie van de situatie. *'Omdat het toch opgenomen is in het protocol, vind ik het belangrijk. Ik zou er niet om heen willen gaan, omdat je, je eigen regels dan maakt. Je kan beter de schoolregels volgen.'* (Respondent P, 2012). De professional geeft hierbij als motief dat zij zo voldoende bewijs kan aanleveren aan haar leidinggevende en de gemeente, zodat zij achteraf niet in de problemen komt. Zij focust zich op het aanleveren van bewijs en vindt als zij daaraan voldoet, dat zij haar werk goed heeft gedaan. Waar haar collega expliciet zegt, dat zijn doel is om verandering te zien in het gedrag van de leerlingen, geeft deze respondent aan dat haar streven is: alle stappen uit het protocol in elke situatie langsgaan, zodat zij kan laten zien dat zij haar werk goed heeft gedaan. De respondent is dus heel strikt in de benutting van haar feitelijke handelingsruimte en stelt dat haar handelen een vertaling is van de toegestane handelingsruimte die het beleid voorschrijft (Hupe, 2009:141).

### **Symbolische benadering van doorwerking**

Dit gegeven hangt samen met de betekenis die zij geeft aan het verzuimbeleid. Dit omdat zij het allerbelangrijkst vindt, dat zij kan aantonen alle stappen uit het verzuimprotocol te volgen. Zij beschouwt het verzuimbeleid als het belangrijkste instrument voor haar handelen. Waar zij eerst aangeeft dat zij vooral waarde hecht aan de dossier en bewijsvorming, zegt zij dat het er vooral om gaat dat 'zij kunnen zien' dat de school haar best heeft gedaan en goed heeft gehandeld, maar dat de

school hier niet altijd zelf wat mee bereikt (Respondent P, 2012). Deze uitspraak toont aan dat de doorwerking van het verzuimbeleid een ritueel karakter krijgt. De respondent vindt het belangrijk dat de gemeente Rotterdam als betrokken actor, kan zien dat de school het verzuimbeleid belangrijk vindt en het goed uitvoert, om zodoende vertrouwen uit te stralen (Feldman en March, 1981:171-186).

## Locatie B Zadkine

### *Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995)*

De zorgcoördinator vindt het belangrijk dat verzuimende studenten met problematiek volgens de tijdlijn van het verzuimprotocol bij haar worden aangemeld door de docenten of mentoren. Zij neemt het verzuimbeleid mee in haar handelen, door aan de slag te gaan met de aangemelde leerlingen. Omdat zij weet dat docenten dit niet altijd op tijd doen, zoekt zij het contact op met de verzuimmedewerker van de locatie. Hoewel de verzuimmedewerker hoofdzakelijk administratief bijhoudt welke leerlingen verzuimen en hoe vaak, weet zij in veel gevallen ook welke studenten problematiek ervaren. De respondent zegt ook dat op deze wijze haar werkwijze voortvloeit uit het verzuimprotocol en hiermee rekening houdt wanneer zij acties verricht. Vanuit de definitie die De Lange (1995) geeft aan de doorwerking in ruimere zin, kan worden gesteld dat de professional handelt conform het verzuimbeleid en deze laat meewegen in haar handelen door bij elke stap na te gaan wat het verzuimbeleid kan betekenen voor een adequate uitvoering (Ibid.).

### *Symbolische benadering van doorwerking*

Dat het verzuimbeleid doorwerkt in het handelen, is met het voorgaande in kaart gebracht. Wat de onderzoeker opvalt, is dat de professional vervolgens zegt: *‘Ja dat is het algemene, brede verzuimprotocol van Zadkine inderdaad. En dit is ook de werkwijze die we allemaal aanhouden. In principe, ja dit staat op papier hè. Maar je merkt dat HET doen, dat het daarin is.’* (Respondent V, 2012). De manier waarop de professional betekenis geeft aan het verzuimbeleid, is door te stellen dat de uitvoering doorslaggevend is voor het succes van de verzuimaanpak en dat het verzuimbeleid daar een belangrijk middel voor is (Schön en Rein, 1994:29). Zij voegt dan ook toe dat het verzuimbeleid wel het instrument is voor haar handelen, en dat dit niet is omdat zij dat zo ziet, *‘maar omdat dat is zoals zij het moet zien.’* (Respondent V, 2012). Met deze uitspraak onderstreept zij dat het verzuimbeleid een ritueel karakter heeft, omdat de waarde die zij daaraan hecht niet *‘intrinsiek’* is, maar zij handelt binnen een cultureel-institutionele setting waarin de regels bepalen aan welke thema’s wel of geen waarde wordt gehecht (March & Olsen, 1989:21-23).

### *Beleidsbehandelingen (Hupe, 2009)*

In de feitelijke handelingen van de professional, probeert de professional zoveel mogelijk vast te houden aan het protocol, maar tegelijkertijd *doet* zij wat binnen de mogelijkheden van de opleiding ligt. Waar in het verzuimprotocol is geformuleerd dat een student in de laatste fase van verzuim wordt uitgeschreven, zegt de respondent dat zij een student soms alsnog op de opleiding probeert te houden. Zij bekommert zich om de toekomst van de student en kan een leerling dan moeilijk *‘loslaten’*. De professional geeft aan dat zij met zo een student eigenlijk voorbij het protocol werkt, omdat zij hem niet uitschrijft, maar blijft melden. In de tussentijd probeert zij de leerling op school te houden. Hieruit blijkt dat de professional gebruikt maakt van de feitelijke handelingsruimte, omdat zij de situatie als uitgangspunt neemt en op basis daarvan handelt (Hupe, 2009:141).

### *Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidsbehandelen (Hupe, 2009)*

*‘Wat ik doe is, bij acht uur verzuim gaat de eerste waarschuwingsbrief de deur uit. Bij zestien uur verzuim wordt de leerling aangemeld bij Leerplicht.’* (Respondent W, 2012). Dit zijn volgens de verzuimmedewerker de belangrijkste richtlijnen waar zij zich aan houdt in de uitvoering van haar taken. Middels de uitvoering van het interne verzuimprotocol zorgt de respondent ervoor dat zij handelt naar zowel de wettelijke verplichtingen van de school als die van de gemeente Rotterdam.

Zoals in de analyse van de doorwerking in beperkte zin is beschreven, is het verzuimprotocol van het Zadkine dan ook afgeleid van het gemeentelijk verzuimprotocol. Van doorwerking in ruimere zin is in dit geval sprake, waar de professional de stappen uit het intern verzuimprotocol uitvoert en het verzuimbeleid zodoende meeneemt in zijn handelen (De Lange, 1995).

De functionaris geeft aan dat het verzuimbeleid belangrijk is voor haar handelen, omdat zij hierdoor het overzicht houdt in de uitvoering. Zij zegt wel dat haar werk als verzuimmedewerker niet alleen bestaat uit het volgen van formele stappen, maar dat zij zelf ook moet beschikken over voldoende inschattingsvermogen. Met leerlingen omgaan, is al een taak op zich. Omdat zij met verschillende individuen in aanraking komt, meent zij bij elke situatie te moeten afwegen wat zij wel en niet doet. Omdat zij de meeste leerlingen kent, bepaalt zij op basis van deze ontwikkelde kennis welke leerling zij vaker moet bellen en welke leerling niet. Het is op dit punt de situatie die de doorslag geeft voor de professional om te bepalen hoe zij handelt, hetgeen een uitingsvorm is van hetgeen Hupe (2009:141) de benutting van de feitelijke handelingsruimte noemt.

Daarnaast heeft de professional tijdens haar werk buiten de uitvoering van het verzuimbeleid eigen ideeën ingebracht. Omdat zij merkte dat heel veel leerlingen zich inschreven voor een opleiding, maar niet kwamen opdagen, heeft zij een standaardbrief ontwikkeld die zij naar deze leerlingen opstuurt. Daarnaast vindt zij het ook belangrijk dat leerlingen die werken en studeren tegelijk (BBL-leerlingen) niet alleen worden aangesproken door de school op hun verzuimgedrag, maar ook door de werkgever. Zij heeft er daarom voor gekozen om de verzuimoverzichten van de leerling naar de werkgever op te sturen. Op die manier denkt zij dat de leerlingen minder snel zullen verzuimen en in het vervolg zullen nadenken voor zij verzuimen (Respondent W, 2012). Deze feitelijke handelingen tonen aan dat de professional geprikkeld blijft voor ontwikkelingen in de praktijk en deze meeneemt in de uitvoering (Hupe, 2009:141).

#### *Symbolische benadering van doorwerking*

Wanneer de onderzoeker inzicht tracht te vergaren in de betekenisgeving aan het verzuimbeleid, valt op dat de professional spreekt over het grotere doel dat met de verzuimaanpak wordt nagestreefd. En dat is dat leerlingen op school blijven en hun diploma halen. Om leerlingen op school te houden, is het belangrijk dat het verzuimbeleid wordt uitgevoerd, maar de respondent meent ook met 'mensen' te maken te hebben. Zolang zij dit beide voor ogen houdt, haalt zij daar voldoening uit (Respondent W, 2012) (Schön en Rein, 1994:29).

#### **7.3.4 Albeda college**

##### **Locatie A Albeda**

#### *Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)*

De verzuimmedewerker meent dat haar taken voortvloeien uit de wettelijke afspraken die zijn gemaakt door de gemeente Rotterdam en het Albeda. Omdat het verzuimbeleid van de gemeente is geïntegreerd in het verzuimprotocol van het Albeda, kan zij invulling geven aan de uitvoering hiervan. De respondent meent bij vijf uur verzuim de eerste brief te sturen, bij acht uur verzuim de tweede brief en bij zestien uur wordt de leerling aangemeld bij Leerplicht. Wat de onderzoeker opvalt, is dat van de benaderde scholen, dit de enige school is die bij vijf uur verzuim een waarschuwingsbrief stuurt. Deze handeling vloeit niet voort uit het gemeentelijk verzuimbeleid, maar wel uit het Albeda brede aanwezigheidsbeleid. Daar waar de verzuimmedewerker bij vijf uur, acht uur en zestien uur intervenieert is dus sprake van doorwerking in ruimere zin, omdat dit een Albeda brede richtlijn is wat door de professional wordt meegenomen in de uitvoering (De Lange, 1995).

Een belangrijk kenmerk van de feitelijke handelingen van de professional, is dat zij regelmatig naar ouders belt, waar zij volgens het verzuimprotocol een brief moet sturen. Volgens de professional



werkt het effectiever om te bellen dan om brieven te sturen, omdat je op een directe manier mensen confronteert (Respondent M, 2012). De respondent zegt dat het belangrijk is om alle stappen uit het protocol te kennen, die informatie is belangrijk. Echter is het protocol in veel gevallen zwart wit, waar de praktijk dit niet is. Verzuim is een probleem waar veel problematiek achter ligt. *'Het is niet verzuim en dan een sanctie.'* (Respondent M, 2012). Volgens de respondent moet je hier als verzuimmedewerker wel bij stil staan en als zij erachter komt dat het verzuim gepaard gaat met achterliggende problematiek, dan is verzuim melden niet per definitie de handeling die zij doet. Dan blijkt dat de leerling namelijk niet meer ongeoorloofd verzuimt, maar een reden heeft. Het verzuimprotocol is in dat geval dan niet meer van toepassing (Ibid.).

### **Symbolische benadering van doorwerking**

In de betekenisgeving aan het verzuimprotocol zegt de respondent dat deze onmisbaar is voor haar taken, maar je wel kritisch moet blijven naar de werkbaarheid hiervan in de loop van de tijd. Veel communiceren met de gemeente is daarom belangrijk. Als blijkt dat het verzuimbeleid op bepaalde punten niet goed werkt, moet daar als school zijnde, maar ook vanuit de gemeente de ruimte voor zijn daar kritisch naar te kijken (Respondent M, 2012).

### **Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)**

De professional op deze locatie geeft aan in de uitvoering van zijn taken geen concrete richtlijnen te volgen, maar als mentor en docent regelmatig gesprekken te voeren met leerlingen en ouders. Hij zegt dan ook dat hij indirect te maken heeft met het verzuimbeleid, namelijk in de vorm van samenwerking met de verzuimmedewerker. Als een leerling verzuimt, dan bespreekt hij dit met zijn collega en voert daaropvolgend meestal een gesprek met de leerling. Dit schat hij naar eigen zeggen zelf in. Wanneer de respondent wordt gevraagd of hij werkt met een handleiding of met geformuleerd beleid, zegt hij dat dit niet het geval is. Van doorwerking in ruimere zin volgens De Lange (1995) is op dit punt daarom geen sprake.

De professional acht het belangrijk dat hij zijn leerlingen goed in de gaten houdt als zij verzuimen. Formele afspraken zijn dan ook niet per se nodig, maar elkaar regelmatig spreken, moet eigenlijk vanzelfsprekend zijn. Omdat de professional geen vaste richtlijnen volgt, zijn de handelingen die hij verricht hoofdzakelijk een vertaling van de benutting van de feitelijke handelingsruimte (Hupe, 2009:142). De docent voert meestal formele gesprekken wanneer de ouders worden uitgenodigd, maar hoofdzakelijk spreekt hij de leerlingen kort na de les of in de gangen aan op hun gedrag. De professional bepaalt zelf hoe hij het gesprek voert, hoe vaak hij het gesprek voert en of hij de ouders uitnodigt. Deze ruimte zorgt er volgens de professional voor dat hij zijn taken goed kan uitvoeren. De hamvraag is voor de professional niet of hij wel alle stappen uit het beleid volgt, maar bepaalt de verzuimsituatie wat van hem wordt gevraagd. Hier elke keer op inspelen is de uitdaging in zijn werk (Respondent X, 2012).

### **Symbolische benadering van doorwerking**

Omdat de respondent vrij beperkte kennis heeft over de inhoud van het verzuimbeleid, heeft hij zich ook nauwelijks uitgesproken over de betekenis die hij aan het verzuimbeleid geeft. Volgens de professional is het belangrijk dat het verzuim wordt bijgehouden door de verzuimmedewerker en dat hij veel contact onderhoudt met de desbetreffende collega (Respondent X, 2012).

## **Locatie B Albeda**

### **Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelingen (Hupe, 2009)**

*'Ik moet me echt houden aan die zestien uur. [...] Ik heb bijvoorbeeld een collega, die had een keer een leerling gemeld. Ze had het percentage verzuim berekend en het was eerder dan zestien uur. En toen zei Leerplicht, het is nog geen zestien uur ongeoorloofd verzuim, dus we gaan hier niet mee aan de slag. Dus daar moet je wel heel erg op letten. En ook met brieven, we hebben de eerste, tweede en*



*derde brief [..]* (Respondent N, 2012). Bovenstaande zinsnede weergeeft op welke beleidsgronden de professional zich beroept voor haar taken. Middels de uitvoering van het interne verzuimprotocol neemt zij de richtlijnen uit het beleid mee in haar handelen (De Lange, 1995).

Wat de onderzoeker is opgevallen, is dat de verzuimmedewerker op deze locatie diverse taken verricht. Waar een verzuimmedewerker de taak heeft om het administratieve gedeelte van de verzuimaanpak te verzorgen, speelt de desbetreffende professional een grote rol in de begeleiding van de leerling. Waar eigenlijk de docent of loopbaanbegeleider gesprekken voert met de leerling, doet de verzuimmedewerker de desbetreffende taak. Wanneer een leerling verzuimt, belt zij deze op. Zij gaat elke dag de klassen langs om te achterhalen wie wel en niet aanwezig is. Maar vooral kenmerkend voor de feitelijke handelingen van de verzuimmedewerker, zijn de gesprekken met de leerling. *'Ik weet dat ze mij heel erg vertrouwen. Ze komen met heel veel dingen, die ze niet op straat of aan een slb'er<sup>13</sup> vertellen.'* (Respondent N, 2012). Dit in tegenstelling tot haar collega verzuimmedewerker op een andere afdeling. Volgens de respondent volgt zij wettelijk gezien dezelfde stappen uit het verzuimprotocol, maar blijft het verzuim bij haar collega op de afdeling aanhouden (Ibid.)

Wanneer de onderzoeker vraagt waar dat aan ligt, meldt de respondent dat haar collega alleen de voorgeschreven brieven stuurt en geen gesprekken voert met de leerling. Wettelijk gezien voldoet zij dus aan de richtlijnen uit het verzuimprotocol, maar behaalt zij niet het gewenste resultaat. De benaderde professional zorgt ervoor dat zij naast haar wettelijke taken veel contact onderhoudt met de leerlingen. Op deze wijze zorgt de benutting van de feitelijke handelingsruimte ervoor dat zij in tegenstelling tot haar collega wel de doelen bereikt waar het verzuimbeleid volgens haar voor bedoeld is, en dat is dat leerlingen op school komen, zodat ze hun diploma kunnen halen (Ibid.)

#### ***Symbolische benadering van doorwerking***

Met dit laatste heeft de respondent eveneens aangegeven wat het verzuimbeleid voor haar betekent, namelijk dat het grotere doel is om te voorkomen dat leerlingen vroegtijdig uitvallen. Het beleid is daarin een belangrijk middel, maar de onderzoeker heeft geconstateerd dat de feitelijke handelingen die zij verricht, aantonen dat de uitvoering een doorslaggevende rol kan spelen in een adequate aanpak van het verzuim (Respondent N, 2012).

#### ***Doorwerking in ruimere zin (De Lange, 1995) en beleidshandelen (Hupe, 2009)***

Respondent Y is werkzaam op de betreffende locatie als begeleider binnen de zorgschil van de opleiding. Zij komt met leerlingen in aanraking die verzuimen, omdat zij onvoldoende gemotiveerd zijn of ernstige problematiek hebben. Volgens de respondent is het haar taak om ervoor te zorgen dat de studenten hun gedrag aanpassen, zodat zij niet buiten de klas vallen en zodoende op school kunnen blijven (Respondent Y, 2012). Wanneer de onderzoeker vraagt op welke beleidsgronden de professional zich beroept, stelt zij dat er geen concrete richtlijnen zijn waar zij zich aan houdt. Zij verantwoordt haar handelingen bij haar leidinggevende; de handelingen die zij verricht komen dus niet specifiek voort uit het verzuimbeleid. De onderzoeker constateert dan ook dat geen sprake is van doorwerking in ruimere zin in de definitie van De Lange (1995).

De professional voorziet in de behandeling van de hulpvragen die zij binnenkrijgt. Zij zet bijvoorbeeld gedragstrainingen in en probeert te achterhalen waarom leerlingen bepaald verzuimgedrag vertonen. Dit is volgens de professional een moeilijke taak, omdat leerlingen niet altijd het achterste van hun tong laten zien. Daarom zet de functionaris verschillende interventies in om te achterhalen waarom leerlingen verzuimen en wat zij hieraan kan doen. Naast de gesprekken die zij voert, meent zij regelmatig huisbezoeken te hebben afgelegd. Voor deze interventie beroept zij zich niet op een bepaalde beleidsgrond, maar zij handelt op deze wijze omdat zij denkt middels huisbezoeken informatie te vergaren, die zij zonder de desbetreffende interventie niet zou krijgen (Respondent Y,

---

<sup>13</sup> Slb'er is de afkorting voor een studieloopbaanbegeleider.

2012). Ook vindt de respondent het belangrijk dat alle ouders worden geïnformeerd, ongeacht de leeftijd van de leerling. Daar waar wettelijk is bepaald dat ouders van meerderjarige leerlingen niet hoeven te worden geïnformeerd, doet de professional dit wel (Hupe, 2009:141).

Tijdens de uitvoering van haar werkzaamheden, zorgt de professional ervoor dat zij laagdrempelig blijft voor de leerlingen. Door simpelweg in de pauze even koffie te drinken met de leerling, komt de professional soms achter waardevolle informatie. Volgens de respondent moet je in de desbetreffende functie kunnen reageren op de situatie en op basis daarvan bepalen welke vervolgenterventies je doet. Materiaal is daarom niet alles, maar de vaardigheden die zij met de jaren heeft opgedaan, maken volgens de respondent het verschil (Respondent Y, 2012).

### *Symbolische benadering van doorwerking*

Wat de onderzoeker is opgevallen, is dat de desbetreffende respondent met het verzuimbeleid te maken heeft, maar geen concrete richtlijnen uitvoert. Zij beschouwt het verzuimbeleid als een belangrijk middel om het verzuim terug te dringen en dat merkt zij vooral in de samenwerking met haar collega's, zoals de verzuimmedewerker (Ibid.). De zingeving aan het verzuimbeleid is dan ook niet specifiek naar voren gekomen.

Kortom, uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat de professionals op de geselecteerde scholen in Amsterdam en Rotterdam voornamelijk verschillen in de manier waarop zij het verzuimbeleid interpreteren en toepassen. Dit is tot uiting gekomen in diverse feitelijke handelingen. Aangaande de doorwerking in ruimere zin, valt op dat de professionals of expliciet verwijzen naar beleidsgronden zoals het verplicht melden bij zestien uur ongeoorloofd verzuim. Terwijl bepaalde professionals ook aangeven dat zij geen concrete beleidsgronden hebben waar zij zich op beroepen. De toepassing van de symbolische benadering van doorwerking heeft inzicht geboden in de betekenis die de professionals geven aan het verzuimbeleid. De variatie hierin is ook geconstateerd op individueel niveau van de professionals en is niet specifiek toe te wijzen aan een schoollocatie of aan de gemeente waarbinnen de scholen zijn gevestigd. Waar de ene professional het verzuimbeleid strikt opvolgt en het beschouwt als het hoofdinstrument, meent de andere professional dat voor het succes van de verzuimaanpak een adequate uitvoering even belangrijk is als het verzuimbeleid en dat een balans tussen beide onmisbaar is. Ook is de onderzoeker opgevallen dat het verzuimbeleid een ritueel karakter heeft op alle scholen. De scholen vinden het namelijk belangrijk dat zij het verzuimbeleid goed uitvoeren, waarbij niet alleen wordt gesproken over het belang hiervan voor het terugdringen van het verzuim, maar ook hoe belangrijk het is dat de ketenpartners, zoals de gemeente en onderwijsinspectie een goed beeld hebben van de verzuimaanpak door de scholen.

## 8. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord: **Welke beleidsframes liggen ten grondslag aan de verzuimprotocollen in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, in welke mate en op welke wijze werken de protocollen door in de beleidspraktijk van de mbo-scholen in deze twee steden, welke verschillen en overeenkomsten zijn daarin te identificeren en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren in het terugdringen van verzuim?**

Hieronder zullen de conclusies per deelvraag worden behandeld. Op basis van deze conclusies zal de onderzoeker een aantal aanbevelingen doen.

Middels de beantwoording van de eerste twee deelvragen verricht de onderzoeker de eerste stap uit het conceptueel model van dit onderzoek, namelijk de analyse van de doorwerking in beperkte zin en de daaraan gekoppelde beleidsframes in het geformuleerd beleid:

**Welke richtlijnen zijn opgenomen in de verzuimprotocollen van de gemeente Amsterdam en gemeente Rotterdam? & In welke mate en op welke wijze zijn deze richtlijnen terug te zien in de interne protocollen van de mbo- scholen in deze twee steden?**

### *Amsterdam*

In het verzuimprotocol van de gemeente Amsterdam zijn richtlijnen geformuleerd ten aanzien van het melden, registreren van verzuim door de school, de samenwerking met Leerplicht en andere ketenpartners. De gemeente houdt streng toezicht op de naleving van de meldingsplicht die scholen hebben. De hoofdboodschap die de gemeente Amsterdam met haar verzuimprotocol overbrengt, is dat de verhouding tussen leerlingen, ouders en de school belangrijk zijn voor een goed verzuimbeleid. Welke interventies de scholen preventief, dus voorafgaand de meldingsplicht van zestien uur ongeoorloofd verzuim moeten doen, is niet concreet geformuleerd. Wat doet de school bijvoorbeeld als een leerling te laat komt? En wat doet de school als de leerling 'te vaak' ziek is?, wanneer is een leerling eigenlijk 'te vaak' ziek? De inrichting van een 'preventief' verzuimbeleid wordt in deze aan de school zelf overgelaten. Dit betekent dat de scholen verschillend beleid kunnen voeren op dit punt.

De mate van doorwerking in beperkte zin is onderzocht door te analyseren of de richtlijnen uit het gemeentelijk verzuimbeleid wel of niet terugkomen in het geformuleerd beleid van de scholen. De onderzoeker concludeert dat de scholen eigen beleid voeren ten aanzien van studenten die wettelijk gezien 'geoorloofd' afwezig zijn, zoals ziek gemelde leerlingen, maar ook leerlingen die bijvoorbeeld 'te laat komen'. Omdat de gemeente Amsterdam de scholen daarin heeft vrijgelaten, is op dit punt geen sprake van doorwerking in beperkte zin volgens de Lange (1995). Het geformuleerd beleid begint op dit punt in het interne beleid van de school zelf. Dit is een belangrijk verschil in het geformuleerd beleid tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de scholen. Doordat de scholen eigen beleid voeren, constateert de onderzoeker ook een variatie in de aanpak van het ROC van Amsterdam en de Amarantis Onderwijsgroep. Waar het ROC van Amsterdam vastlegt dat afgemelde studenten binnen een week worden gebeld, voert Amarantis een concrete richtlijn op te laat komen, door leerlingen bij tien keer te laat komen een waarschuwingsbrief te sturen. Dat het beleid van de gemeente Amsterdam op dit punt niet doorwerkt, biedt in het lager geformuleerd beleid dus een variatie in eigen aanpak.

Wanneer het geformuleerd beleid van de gemeente wel doorwerkt, heeft de onderzoeker vervolgens geanalyseerd op welke wijze deze doorwerking tot uiting komt. Is het beleid letterlijk overgenomen, nader gedetailleerd of aangepast? De onderzoeker concludeert dat zowel in het verzuimprotocol van het ROC van Amsterdam als van de Amarantis Onderwijsgroep, de doorwerking in beperkte zin vooral een uitingsvorm is van een nadere detaillering van het gemeentelijk verzuimbeleid. Waar de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld spreekt over 'vroegtijdig verzuim signaleren', noemt het ROC van

Amsterdam dezelfde richtlijn, maar werkt dit nader uit middels het gebruik van bellingsten en directe registratie. Waar Amarantis de signaleringsfunctie van de school invult door te stellen dat bij één uur ongeoorloofd verzuim contact wordt opgenomen met de leerling of ouders/verzorgers. Zowel het ROC van Amsterdam als de Amarantis Onderwijsgroep benadrukken het belang van een vroegtijdige signalering en het betrekken van de ouders. Dit frame in het beleid komt overeen met het beleidsframe van de gemeente Amsterdam, namelijk dat een vruchtbare verhouding tussen ouders, leerlingen en de school essentieel is voor een goed werkende verzuimaanpak.

### **Rotterdam**

Betreft de mate van doorwerking van het gemeentelijk verzuimbeleid in het verzuimbeleid van het Zadkine en Albeda, concludeert de onderzoeker een aantal belangrijke zaken. Omdat de gemeente Rotterdam niet concreet heeft geformuleerd hoe het signaleren van verzuim door de school moet worden ingericht, is daar per protocol anders invulling aan gegeven. Dit gegeven is concreet terug te zien in het feit dat in de verzuimsignalering bij het Albeda de verplichting geldt dat bij vijf uur ongeoorloofd verzuim een waarschuwingsbrief wordt gestuurd. Terwijl bij het Zadkine geldt dat dit officieel bij acht uur ongeoorloofd verzuim plaatsvindt. Ook is de variatie te zien in het feit dat het Zadkine formuleert dat telefonisch contact een effectieve manier is om verzuim vroegtijdig aan te pakken, maar dit niet op elke opleiding mogelijk is. Het Albeda laat zich daarentegen niet uit over wel of geen telefonisch contact, maar spreekt over contact leggen met de leerling. Daarnaast hebben het Zadkine en het Albeda geen concreet beleid op 'te laat komen'. Net zoals de gemeente Amsterdam, heeft gemeente Rotterdam geen richtlijnen geformuleerd ten aanzien van dit type verzuim. De onderzoeker concludeert daarom dat ook op dit punt geen sprake is van doorwerking in beperkte zin volgens de Lange (1995).

Wanneer wel sprake is van doorwerking in beperkte zin, heeft de onderzoeker geconstateerd dat dit op verschillende manieren is terug te zien. Zo heeft het Zadkine de uitgangspunten uit het verzuimprotocol van de gemeente Rotterdam letterlijk overgenomen. Middels deze uitgangspunten hanteert zij dan ook expliciet hetzelfde beleidsframe als de gemeente Rotterdam.

Vervolgens houdt zij hetzelfde stappenplan aan als de gemeente, betreft de interventies van de school in de verschillende fasen van verzuim. De doorwerking op dit punt is geen letterlijke vertaling van de richtlijnen uit het gemeentelijk verzuimbeleid, maar een nadere detaillering, omdat de interventies zijn uitgewerkt en zijn toegepast op de verschillende professionals, zoals verzuimmedewerkers, docenten, mentoren en dergelijke functionarissen in de verzuimaanpak. Wat de onderzoeker opvalt, is dat het Zadkine zich in haar verzuimprotocol puur richt op de aanpak van ongeoorloofd verzuim. Omdat zij geen richtlijnen heeft geformuleerd ten aanzien van *geoorloofd verzuim*, concludeert de onderzoeker dat het centrale begrip van doorwerking in beperkte zin op dit punt niet van toepassing is.

Het Albeda onderscheidt zich, door niet zoals de gemeente Rotterdam en het Zadkine te spreken van een verzuimbeleid, maar van een 'aanwezigheidsbeleid'. In tegenstelling tot het Zadkine geeft het Albeda een brede omschrijving van haar visie op de verzuimaanpak. Zij meent als onderwijsinstelling breed in te zetten op de binding tussen de school en de leerling en haar uitgangspunten vloeien ook voort uit dit idee. Zij maakt ook net als het Zadkine inzichtelijk welke taken de verschillende functionarissen hebben, maar verschilt in de tijdslijn waarin deze optreden. De verzuimmedewerker doet volgens het protocol meer taken in de voorfase van de verzuimmelding dan op het Zadkine. Waar de gemeente Rotterdam in haar protocol benadrukt dat een goede zorgstructuur belangrijk is in de verzuimaanpak, is dit zowel in het Zadkine verzuimprotocol als in het aanwezigheidsbeleid van het Albeda nader uitgewerkt. Waar de studenten op het Zadkine worden doorverwezen naar het Studentenplein, kent het Albeda het trajectbureau. De onderzoeker concludeert daarom dat sprake is van doorwerking in beperkte zin, waarbij concreet een nadere detaillering is te zien van het gemeentelijk verzuimbeleid. Gekeken naar het belang dat de gemeente Rotterdam hecht aan een vroegtijdige signalering, concludeert de onderzoeker dat het Albeda vanuit een soortgelijke

benadering kijkt naar dit element van het verzuimbeleid. Echter, concludeert de onderzoeker wel dat het Albeda deze benadering in vergelijking met het Zadkine uitgebreider omschrijft.

Wat betekenen bovenstaande conclusies voor de bestaande theoretische inzichten inzake de doorwerking in beperkte zin? De onderzoeker heeft geconstateerd dat doorwerking in beperkte zin onder verschillende voorwaarden wel of niet voorkomt. De onderzoeker doet hier de conclusie dat de mate en wijze van doorwerking van het hoger geformuleerd beleid in het lager geformuleerd beleid niet alleen te maken heeft met de geconstateerde verschillen tussen het beleid wat bij beide beleidsniveaus op papier staat. Maar ook wat aan de formulering van het intern protocol is voorafgegaan en hoe gedurende de uitvoering van het intern protocol wordt toegezien op een voldoende naleving hiervan. De doorwerking in beperkte zin is in deze dus niet slechts een institutioneel gegeven, maar is ook afhankelijk van de ideeën, doelen en veronderstellingen die de verantwoordelijken voor het interne protocol van de school hebben. Daar waar bijvoorbeeld het Zadkine pleit voor een waarschuwingsbrief bij acht uur ongeoorloofd verzuim, meent het Albeda dat dit bij vijf uur ongeoorloofd verzuim al zou moeten. Het gaat hier dus om een variatie in beleidsframes wat bepalend is voor de manier waarop het verzuimbeleid van de gemeente doorwerkt in het interne verzuimbeleid van de onderwijsaanbieders. Daarnaast is de variatie tussen de verschillende onderwijslocaties ook te wijten aan een onvoldoende gestroomlijnde aanpak en communicatie naar de afzonderlijke locaties toe. Hoewel de onderwijsaanbieders een brede verzuimaanpak hebben, blijkt in de praktijk dat niet alle locaties daar voldoende van op de hoogte zijn of dat dit in hun eigen protocol is beschreven. Dit kan dan ook verklaren waarom bijvoorbeeld de ene locatie van het Albeda al bij vijf uur ongeoorloofd verzuim een waarschuwingsbrief verstuurt, terwijl de andere locatie dit pas bij zestien uur ongeoorloofd verzuim doet.

De volgende deelvraag betreft: **Welke verschillen en overeenkomsten zijn te identificeren in de manier waarop enerzijds de beleidsmakers zich uitspreken over de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs en anderzijds de professionals op de scholen?**

#### **Amsterdam**

De onderzoeker concludeert dat de beleidsmakers zich in hun beleidsuitspraken hoofdzakelijk uitspreken over het belang van de signaleringsfunctie van de school. De verzuimaanpak begint volgens de gemeente Amsterdam in de klas, bij een goede registratie van het verzuim en een tijdige en volledige verzuimmelding aan DUO. Daarnaast is ouderbetrokkenheid ook een belangrijke manier om de verzuimaanpak in goede banen te leiden. Deze beleidsuitspraak ligt in het verlengde van hetgeen in het verzuimprotocol van de gemeente is geformuleerd. Namelijk dat de verhouding tussen leerling, ouder en school onmisbaar is voor een goed werkend verzuimbeleid. Daarom is het volgens de gemeente Amsterdam essentieel dat de scholen investeren in het binden van zowel de ouder als leerling. Aanwezigheid op school moet volgens de gemeente een vanzelfsprekendheid worden voor de leerling. Om ervoor te zorgen dat de gemeente vroegtijdig kan ingrijpen, wordt nadrukkelijk aangegeven dat het 100% in beeld krijgen daarin onmisbaar is.

In vergelijking met bovenstaande beleidsuitspraken, is een belangrijk geluid op het ROC van Amsterdam dat de verzuimaanpak een doel op zich geworden is. Doordat de gemeente met haar verzuimbeleid pleit voor het 100% in beeld krijgen van verzuim, zou dit op de scholen leiden tot een focusverlegging waarbij het melden van verzuim het doel is geworden. Met als gevolg dat de scholen tekort komen in de begeleiding van de leerling.

De professionals op de locaties van de Amarantis Onderwijsgroep beamen net zoals het ROC van Amsterdam dat in de praktijk de nadruk ligt op de verzuimmeldingen, maar dat het grootste deel van de verzuimproblematiek te wijten is aan een onvoldoende samenwerking tussen de docenten, verzuimmedewerkers en de zorgstructuur binnen de school.

Een belangrijke overeenkomst in de beleidsuitspraken tussen het ROC van Amsterdam en de Amarantis is dat het gemeentelijk verzuimbeleid onvoldoende aansluit op de praktijk, betreft het optreden van de leerplichtambtenaar. De gemeente Amsterdam en randgemeenten hanteren niet

dezelfde aanpak, met als gevolg dat leerlingen op één zelfde school anders worden behandeld. Deze lacune in het beleid, werkt door in de uitvoering van de scholen. Bij de beantwoording van deelvraag vijf en zes zal de onderzoeker hier nader op ingaan.

In de beleidsuitspraken heeft de onderzoeker naast het morele oordeel dat zij vellen over de verzuimaanpak, ook gelet op de manier waarop de professionals zich uitspreken over de verzuimproblematiek, waar volgens hen de oorzaken en oplossingen zitten (Entman, 1993). De onderzoeker concludeert dat deze beleidsuitspraken zowel op het ROC van Amsterdam als de Amarantis Onderwijsgroep neerkomen op het punt dat veel studenten kampen met achterliggende problematiek of motivatieproblemen. De hoofdoplossingen zouden dan ook zijn, een goede samenwerking tussen alle partners, het consequent betrekken van de ouders en een vroegtijdige signalering van het verzuim.

### **Rotterdam**

In vergelijking met het ROC van Amsterdam en Amarantis Onderwijsgroep komen de scholen van het Zadkine en Albeda overeen in hun beleidsuitspraken omtrent de huidige achttien plus aanpak. Dat achttien plus leerlingen niet kunnen worden gesanctioneerd zoals achttien min leerlingen, is volgens de scholen een groot gemis. Beleidsmatig zouden daarom stappen nodig zijn om dit onderscheid in de praktijk niet als uitgangspunt te blijven houden. Dit gaat gepaard met het feit dat de huidige verzuimaanpak in de gemeente onvoldoende in lijn is met die van de randgemeenten. De inzet van leerplichtambtenaren is nog gemeentelijk geregeld, terwijl leerlingen op de scholen in Amsterdam en Rotterdam afkomstig zijn uit verschillende regiogemeenten.

In vergelijking met de gemeente Amsterdam geeft de gemeente Rotterdam ook aan dat verzuim signaleren en het in beeld krijgen van verzuim belangrijk is. Maar de nadruk in de beleidsuitspraken ligt vooral op de achttien plus aanpak. De gemeente vindt het belangrijk dat de scholen veel tijd investeren in deze leerlingen en hen niet zomaar uitschrijven als het verzuim blijft aanhouden. Volgens de gemeente dient de school al bij de intake van een leerling goed geïnformeerd te zijn. Daarnaast is een belangrijke conclusie dat de gemeente Rotterdam veel waarde hecht aan de samenwerking binnen de school en tussen de school en andere ketenpartners. Dit is vooral van essentieel belang, waar in de praktijk geen sanctieeringsinstrumenten kunnen worden ingezet om het verzuim aan te pakken, dus bij niet-leerplichtige leerlingen. Met de huidige verzuimaanpak komt de leerplichtambtenaar meestal pas na een verzuimmelding in contact met de leerling. De verzuimgesprekken kunnen na afloop niet worden gecontroleerd, waardoor de leerplichtambtenaar dus geen consequente aanpak naar de leerling kan voeren.

De onderzoeker concludeert dat geen specifieke verschillen zijn geconstateerd in de beleidsuitspraken van de professionals op het Zadkine en het Albeda in vergelijking met de professionals op het ROC van Amsterdam en de Amarantis Onderwijsgroep. De hoofdstrekking in de beleidsuitspraken is namelijk dat de verzuimproblematiek vraagt om een goede samenwerking tussen docenten, verzuimmedewerkers en zorgstructuur binnen de opleiding. Zowel het Zadkine als Albeda geven veelvuldig aan dat kennisdeling belangrijk is. Dit betekent dat de scholen en de gemeente zich beide pro-actief dienen op te stellen. Dat de scholen kwalitatief goed onderwijs moeten bieden en de leerlingen moeten binden, is ook door zowel het Zadkine als het Albeda vaak uitgesproken.

Met de beantwoording van de volgende deelvragen loopt de onderzoeker het conceptueel model verder langs. De onderzoeker heeft namelijk onderzocht in welke mate het geformuleerd beleid wordt overgenomen in het handelen van de professionals op de werkvloer. Hierbij heeft de onderzoeker eveneens gekeken naar de betekenisgeving van de professionals aan het verzuimbeleid. Waarna is onderzocht welke feitelijke handelingen de professionals verrichten; op welke manier de professionals hun handelingsruimte benutten.



**Welke beleidshandelingen verrichten de uitvoerende professionals op de mbo-scholen in Amsterdam enerzijds en in Rotterdam anderzijds om het schoolverzuim aan te pakken? En welke verschillen zijn daarin geïdentificeerd?**

De onderzoeker maakt in onderstaande conclusies geen strikt onderscheid op het niveau van de steden Amsterdam en Rotterdam, maar op het niveau van de individuele professionals. De beantwoording van deze deelvragen heeft namelijk betrekking op keuzes, betekenisgeving aan het verzuimbeleid en handelingen die individueel van aard zijn.

De onderzoeker concludeert ten aanzien van de doorwerking in ruimere zin, dat de individuele professionals zich voor hun handelen hoofdzakelijk beroepen op de wettelijke termijn van melden bij zestien uur ongeoorloofd verzuim. Alle verzuimmedewerkers meenden dat deze richtlijn onmisbaar is in de uitvoering van het verzuimbeleid. De professionals beroepen zich op de beleidsgronden uit het interne verzuimprotocol, waarmee zij tegelijkertijd het gemeentelijk verzuimbeleid menen te volgen. Daarentegen heeft de onderzoeker geconstateerd dat de professionals in de functie van zorgcoördinator meestal niet concreet vermelden op welke beleidsgronden zij zich beroepen. Zij zijn voor hun handelen afhankelijk van de zorgvragen van de studenten en van de docenten/mentoren. Het toepassen van eigen inzichten is hierbij een belangrijk kenmerk van hun taken.

Dit brengt de onderzoeker op de zogenoemde feitelijke handelingen van de professionals. Zoals Hupe (2009) veronderstelt hebben professionals te maken met een zogenoemde toegestane en feitelijke handelingsruimte. De toegestane handelingsruimte is vastgelegd in het beleid, terwijl de benutting van de feitelijke handelingsruimte betrekking heeft op het nemen van meer handelingsruimte dan het beleid feitelijk toestaat. De onderzoeker concludeert dat de professionals individuele keuzes maken naar aanleiding van de situatie waarmee zij worden geconfronteerd. Waar de ene verzuimmedewerker ervoor kiest om veel informele gesprekken te voeren met de leerlingen, kiest de ander ervoor om zich strikt te houden aan het protocol en geen extra contact met de leerlingen te onderhouden. Ook geven de professionals vaak aan dat zij te maken hebben met bijzondere omstandigheden. Zo heeft een zorgcoördinator ervoor gekozen om een leerling langer op school te houden, waar hij eigenlijk moest worden uitgeschreven. Wanneer de onderzoeker vraagt waar dergelijke keuzes vandaan komen, geven de professionals aan dat je rekening moet houden met de situatie en per geval beoordeelt hoe het verzuimprotocol kan worden toegepast. Dit gegeven zorgt voor veel variatie in de uitvoering, omdat de ene professional zich meer laat leiden door het eigen inschattingsvermogen, terwijl de andere professional niet bewust wil afwijken van de beleidskaders en een strikte kijk heeft op de uitvoering. Deze conclusie betekent voor het theoretisch inzicht van doorwerking in ruimere zin dat niet per definitie het interne protocol als institutioneel gegeven bepalend is voor de mate van doorwerking, maar dat dit afhankelijk is van de individuele functionaris an sich. Of de richtlijnen uit het verzuimprotocol wel of niet doorwerken in de handelingen van de professionals, wordt in deze dus sterk bepaald door het individuele vermogen en de keuzes van de professionals in de uitvoering. Deze theoretische conclusie is relevant voor de bestaande theoretische inzichten inzake doorwerking, omdat het voorziet in een aanvulling op de theoretische veronderstelling dat doorwerking een institutionele aangelegenheid is.

Als de onderzoeker terugkomt op de doorwerking in ruimere zin, concreet de symbolische benadering van doorwerking, concludeert de onderzoeker eveneens een drietal belangrijke zaken. De professionals die het verzuimbeleid strikt menen te volgen, geven aan dat het verzuimbeleid 'het' instrumenteel kader is voor hun handelen. Zij beschouwen het verzuimprotocol waarmee zij werken, als de basis voor hun handelen. Anderzijds concludeert de onderzoeker dat professionals die zowel een beroep menen te doen op het verzuimprotocol als op hun eigen beoordelingsvermogen, het verzuimbeleid zien als een middel om het verzuim aan te pakken. Maar dat de uitvoering doorslaggevend is voor het succes van de verzuimaanpak. Zoals in voorgaande alinea in kaart is

gebracht, vindt de ene verzuimmedewerker het naast haar formele taken ook belangrijk om met de leerlingen in contact te blijven. Dit soort keuzes hangen samen met de waarde die een dergelijke professional geeft aan het verzuimbeleid. Ten derde, heeft de doorwerking van het verzuimbeleid ook een ritueel karakter. De onderzoeker heeft namelijk geconstateerd dat de professionals benadrukken hoe belangrijk zij het vinden dat zij aan alle regels voldoen. Het motief dat hieraan ten grondslag ligt, is dat zij aan de betrokken actoren, zoals de gemeente en de onderwijsinspectie kunnen *laten zien* dat zij het verzuimbeleid belangrijk vinden, in die zin dat zij daadwerkelijk het verzuimprobleem proberen op te lossen en daar de nodige moeite in steken.

De laatste deelvraag van het onderzoek betreft:

**Welke sterktes en zwaktes zijn te identificeren in de beleidshandelingen van de uitvoerende professionals op de mbo-scholen in de gemeente Amsterdam en Rotterdam?**

Een belangrijke conclusie is volgens de onderzoeker dat de sterktes en zwaktes in de beleidsuitvoering veel gelijkenissen vertonen met elkaar, zowel tussen de scholen in Amsterdam afzonderlijk, tussen de scholen in Rotterdam afzonderlijk als wanneer de onderzoeker de scholen in Amsterdam afzet tegen de scholen in Rotterdam.

De hoofdknelpunten zijn namelijk, dat de professionals ervaren dat zij teveel taken op zich nemen en hierdoor onder tijdsdruk werken. Daarnaast bemerken alle scholen dat onvoldoende contact tussen docent en leerling en tussen de docenten onderling een belangrijke reden is waarom de scholen niet tijdig genoeg inzicht hebben in het verzuim. Een belangrijke constatering is, dat scholen pas in een later stadium weten waarom een leerling verzuimt. Wanneer een traject wordt ingezet om de leerling te begeleiden, is het een kwestie van 'dweilen met de kraan open'. Juist omdat de verzuimaanpak heeft te maken met gedragsbeïnvloeding van de leerling, is op tijd signaleren en een geschikte begeleiding volgens de scholen onmisbaar. Daarnaast is een aantal knelpunten in de uitvoering te wijten aan het feit dat scholen nog geen concrete richtlijnen voeren ten aanzien van 'te laat komen'. De Amarantis Onderwijsgroep heeft in haar protocol wel opgenomen dat bij tien keer te laat een waarschuwingsbrief wordt gestuurd. Echter is in de praktijk geconstateerd dat dit niet op alle locaties wordt aangehouden. Het ROC van Amsterdam kent deze aanpak in tegenstelling tot Amarantis niet. Ditzelfde geldt voor het Zadkine en het Albeda. De docenten beslissen in de praktijk of een leerling wel of niet binnenkomt en op welke momenten dit gebeurt. Hoewel de meeste scholen aangeven dat tien minuten te laat de grens is, merken zij op dat dit niet formeel is vastgelegd in beleid. Zo geeft het ROC van Amsterdam aan dat de omgang met 'te laat komers' momenteel nog steeds een discussiepunt is en dat de abstractie omtrent deze regel zorgt voor een verschillende behandeling van leerlingen. Dit gegeven is op het Albeda en het Zadkine ook geconstateerd. Zij spreken niet expliciet over een discussie op dit punt, maar geven wel aan dat elke docent anders met 'te laat komen' kan omgaan, met als gevolg dat de ene leerling wel binnenkomt en de ander niet. Dit betekent dus dat de scholen niet één gezicht hebben naar de leerlingen toe.

Dat de regionale aanpak van achttien plussers nog onvoldoende is gestroomlijnd, werkt in de praktijk door, met als knelpunt dat leerlingen niet vallen onder één beleid en daarom dus op een andere manier door de leerplichtambtenaar worden behandeld. Zij maken bijvoorbeeld andere afspraken met de leerling. Buiten het feit dat de school hiervan op de hoogte is, maar met de huidige aanpak hier weinig aan kan doen, bespreken de leerlingen dit ook vaak met elkaar. Zij ondervinden dus ook zelf dat zij een andere aanpak krijgen en beschouwen dit als 'ongelijk'. In termen van 'faalfactoren', kan de onderzoeker concluderen dat scholen op dit punt geen eenduidige aanpak kunnen voeren, omdat de gemeenten daar volgens de scholen geen eenduidige lijn in hebben getrokken met de regio- gemeenten.

In termen van succesfactoren concludeert de onderzoeker dat de scholen tevreden zijn met het digitale registratiesysteem. Waar de scholen het verzuim eerst handmatig bijhielden, vindt dit

momenteel digitaal plaats. Zowel de scholen in Amsterdam als in Rotterdam beschouwen dit als een stap in de goede richting. Hoewel de scholen aangeven dat het digitale registratiesysteem zorgt voor vooruitgang, is het systeem op veel scholen nog niet optimaal. Veel informatie moeten de verzuimmedewerkers handmatig bijstellen, omdat de systemen daar nog onvoldoende op zijn berust. Daarnaast zorgt de inzet van de leerplichtambtenaren op locatie van de scholen er volgens de scholen voor, dat het verzuim veel sneller wordt opgepakt. De leerplichtambtenaren worden namelijk ook preventief ingezet, waardoor zij in de samenwerking met de scholen beter zicht hebben op de leerlingen en sneller kunnen ingrijpen.

Op basis van de faalfactoren die de onderzoeker heeft geconstateerd in de doorwerking van het verzuimbeleid enerzijds en de faalfactoren in de beleidsuitvoering anderzijds, komt de onderzoeker tot aanbevelingen welke in het volgende hoofdstuk worden beschreven.

## 9. Aanbevelingen

### 9.1 Praktische aanbevelingen aan de gemeente Amsterdam en gemeente Rotterdam

#### 1. Afspraken eenduidige aanpak ten aanzien van 'te laat komen' op school

In de doorwerking van het verzuimbeleid is geconstateerd dat de mbo-scholen in Amsterdam en Rotterdam variëren in hun aanpak ten aanzien van leerlingen die 'te laat komen'. Doordat momenteel geen algemene aanpak is geformuleerd, zorgt dat er in de praktijk voor dat docenten vaak zelf bepalen wanneer zij een leerling wel of niet de klas binnenlaten. Hoewel scholen daar eigen regels op kunnen maken middels een protocol, gebeurt dit in de praktijk onvoldoende. De gemeente Amsterdam en Rotterdam kunnen hierin een belangrijke rol spelen, middels 1. de formulering van een algemeen 'te laat kom' protocol of 2. erop toezien dat de onderwijsaanbieders, in deze het ROC van Amsterdam, de Amarantis Onderwijsgroep, het Zadkine en het Albeda een breed 'te laat kom' protocol voeren die op alle locaties wordt geïntroduceerd.

#### 2. Regionale Leerplicht invoeren

Daarnaast is zowel in de gemeente Amsterdam als in Rotterdam geen gelijke aanpak in het optreden van Leerplicht. Elke school heeft te maken met leerlingen uit verschillende gemeenten, maar die krijgen ongeacht dat zij op eenzelfde school zitten te maken met andere regelgeving. De leerplichtambtenaren uit de gemeente waar de leerling op school zit, in dit geval dus Amsterdam of Rotterdam, kunnen de verzuimmeldingen niet oppakken. Dit maakt het voor de scholen lastig om een 'gelijke' aanpak te voeren naar de leerling toe. Door een regionale Leerplicht in te voeren, kan de gemeente erop toezien dat alle leerlingen uit de regio dezelfde aanpak krijgen. Wanneer een leerplichtambtenaar op locatie van de school werkt, kan hij alle verzuimmeldingen oppakken en hoeft hij niet langer onderscheid te maken tussen leerlingen die woonachtig zijn in de desbetreffende gemeente of daarbuiten.

#### 3. Bij ziekmeldingen vaste contacttermijn bepalen

Zowel in de gemeente Amsterdam als in Rotterdam heeft de onderzoeker geconstateerd dat de mbo-scholen een schoolarts inzetten wanneer zij vermoeden dat een ziek gemelde leerling niet ziek is of wanneer zij aan een bepaalde ziekmelding twijfelen. Echter, is niet op alle scholen vastgelegd binnen welk termijn zij contact opnemen met een leerling als hij 'te vaak' of 'te lang' ziek is. Wanneer is een leerling 'te vaak' of 'te lang' ziek? Over welk termijn spreekt de school dan? Dat is een vraag waar elke locatie een ander antwoord op geeft, omdat het besluit vaak wordt ingeschat en niet gebonden is aan een bepaald termijn. De onderzoeker doet daarom aan zowel de gemeente Amsterdam als aan de gemeente Rotterdam de aanbeveling om een vast termijn te formuleren waarbinnen de scholen contact opnemen met de leerling en/of ouders als zij zich hebben ziek gemeld.

## 9.2 Praktische aanbevelingen aan de mbo-scholen

### 4. Onderwijsaanbieders Zadkine en Albeda toezien op gelijke interventies vóór meldingsplicht.

De onderzoeker heeft geconstateerd dat de locaties van het Zadkine en het Albeda verschillen in de interventies voorafgaand de verzuimmelding bij zestien uur ongeoorloofd verzuim. Bij de locaties van het Zadkine is geconstateerd dat de verzuimmedewerker van locatie A al met ingang van het verzuimprotocol op de school bij acht uur ongeoorloofd verzuim een waarschuwingsbrief verstuurt naar de leerlingen en of ouders. Terwijl deze richtlijn op de andere locatie tot voor kort pas is ingevoerd. Bij de locaties van het Albeda constateert de onderzoeker dat de ene locatie bij vijf uur, acht uur en bij zestien uur ongeoorloofd verzuim een verzuimbrief verstuurt, terwijl op de andere locatie pas bij zestien uur ongeoorloofd verzuim de eerste brief wordt verstuurd. De onderzoeker raadt daarom beide onderwijsaanbieders aan om erop toe te zien dat één rechte lijn wordt getrokken op de locaties van het Zadkine en het Albeda.

### 5. Scheiden van functies docent en studieloopbaangeleider

In de beleidsuitvoering is de onderzoeker ook een aantal faalfactoren tegen gekomen. In het onderwijs heeft de docent een belangrijke rol in het begeleiden van de leerling. Echter, blijkt dat de verzuimaanpak in de praktijk onvoldoende wordt uitgevoerd. Zo noemen veel scholen dat niet alle docenten het verzuim tijdig signaleren en dat de verzuimmedewerker niet goed wordt geïnformeerd. Dus enerzijds is de interne samenwerking vaak onvoldoende. Anderzijds investeren de docenten te weinig in de leerlingen, waardoor de verzuimaanpak onvoldoende tot zijn recht komt. Zowel de verzuimmedewerkers als zorgcoördinatoren geven aan dat zij vaak niet snel genoeg de benodigde informatie krijgen toegespeeld van de docenten. Terwijl het bekende geluid onder docenten is dat zij les moeten geven en tijdens de lessen niet het verzuim kunnen bijhouden. Niet op alle opleidingen is de functie van een docent en studieloopbaanbegeleider gescheiden. Daarom raadt de onderzoeker aan om waar mogelijk deze functies te scheiden, zodat de studieloopbaanbegeleider de student kan begeleiden op de punten waar de docent dit niet doet.

### 6. Meer ouderbetrokkenheid organiseren buiten de verzuimaanpak

In het mbo-onderwijs leeft vaak de cultuur dat studenten worden opgeleid voor een beroep en zelfstandig zijn. In de uitvoering is dit terug te zien, omdat de scholen vaak weinig ondernemen inzake ouderbetrokkenheid. Een bekend geluid dat zowel door beide gemeenten als door de scholen wordt uitgesproken, is dat een leerling die achttien jaar of ouder is, niet per definitie volwassen of zelfstandig is in zijn gedrag. Daarom raadt de onderzoeker aan om klassikale voorlichting te geven aan ouders over het verzuim van alle leerlingen in de betreffende klas: dus zowel de ouders van achttien min als achttien plus leerlingen. En daarnaast kan het organiseren van algemene ouderavonden bijdragen aan meer binding tussen de ouders, leerlingen en de school. Onderwerpen zoals 'loopbaanoriëntatie' en 'beroepskeuzes' kunnen hierin leidend zijn. Enerzijds de studenten en ouders op de hoogte brengen en anderzijds de studenten stimuleren om na het mbo een vervolgopleiding te doen, kan een preventieve manier zijn voor de aanpak van het verzuim en het grotere doel, de aanpak van het voortijdig schoolverlaten.

### 9.3 Praktische aanbeveling aan gemeenten en mbo-scholen

#### **7. Vóór melding van zestien uur gesprek in driehoeksverhouding: Leerplichtambtenaar, docent en leerling**

Aan zowel de gemeenten als de scholen wordt aanbevolen om bij achttien plus leerlingen, de leerplichtambtenaar al in de voorfase formeel te betrekken; dus voorafgaand aan zestien uur ongeoorloofd verzuim. Wanneer de docent of loopbaangeleider met de student in gesprek gaat, raadt de onderzoeker aan om het gesprek te voeren in een driehoeksverhouding: docent, leerling en leerplichtambtenaar. Op die manier kunnen duidelijke afspraken worden gemaakt in de voorfase en wordt voorkomen dat waardevolle informatie verloren gaat.

### 9.4 Wetenschappelijke aanbeveling

#### **8. Grotere steekproef steden en mbo-scholen**

Middels dit onderzoek is getracht inzicht te verkrijgen in de verzuimaanpak in het mbo-onderwijs in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. Hiervoor zijn in totaal acht schoollocaties benaderd. Om de externe validiteit van dit onderzoek te versterken, raadt de onderzoeker aan om in vervolgonderzoek een grotere steekproef te verrichten, zodat de onderzoeksbevindingen toenemen aan representativiteit. Met expliciete aandacht voor andere onderwijssectoren in het mbo. De onderzoeker heeft ter afbakening van het onderzoek namelijk een selectie gemaakt van opleidingen in de 'Zorg en Welzijn' sector en in de sector 'Techniek'. Door in vervolgonderzoek een steekproef te verrichten onder meerdere onderwijssectoren in het mbo, zal de externe validiteit van het onderzoek groter zijn. Daarnaast zou de externe validiteit van het onderzoek kunnen toenemen, door in vervolgonderzoek de onderzoeksresultaten inzake de gemeenten Amsterdam en Rotterdam te vergelijken met andere relatief grote gemeenten, zoals Den Haag en Utrecht. Daarnaast doet de onderzoeker de aanbeveling om in vervolgonderzoek een vergelijking te doen met andere relatief middengrote of kleinere gemeenten. Voortbordurend op dit onderzoek, zou een dergelijke vergelijking interessante onderzoeksresultaten kunnen opleveren.



## Literatuurlijst

Aarts, N. & van Woerkum, C. (2006). Frame construction in interaction. In: N. Gould (red.). Engagement. *Proceedings of the 12th MOPAN International Conference*. University of Glamorgan: Pontypridd, 229- 237.

Albeda college (2011) *Waar ben je?: Aanwezigheidsbeleid in het Albeda college*. Rotterdam.

Amarantis Onderwijsgroep (2010) *Grip op aanwezigheid: Iedereen bij de les. Handboek aan- en afwezigheidsregistratie en verzuimaanpak mbo 2010/2011*. Amsterdam.

Batenburg, T. v., Korpershoek, H., & Werf, M. P. C. v. d. (2007). *De VMBO-leerlingen in vocl'99: Stromen, kenmerken en huidige situatie*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek naar Onderwijs.

Batenburg, T. v., Dokter, N. S., & Mulder, B. F. (2006). *Leerplichtige leerlingen zonder onderwijs*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek naar Onderwijs.

Baker, M. L., Sigmon, J. N., & Nugent, M. E. (2001) *Truancy reduction: Keeping students in school*. *Juvenile Justice Bulletin*, 18(1), 1-16.

Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg, K. Putters (2004) *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg.

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Berg, B.L. (2009) *Qualitative Research Methods: For the social sciences. Seventh edition*. Boston: Pearson Education.

Billiet, J., & Waege, H. (2001). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal- wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.

Bovens, M., 't Hart, P. & van Twist, M. (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.

Bureau Leerplicht Plus (2011) *Bestuurlijke rapportage: Schooljaar 2009-2010*. Amsterdam.

Burik, A. E., Elderman, E. R., Persoon, A. M. & Rutten, E. A. (2007) *Evaluatie justitiële interventies schoolverzuim*. Woerden: Adviesbureau Van Montfoort.

Entman, R. M. (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication*, 43 (4), 51-8.

Faludi, A., Hamnett, S.L. (1978) *Bouwen en plannen in onzekerheid; case-studies naar de totstandkoming van de gebouwde omgeving in Leiden*. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samson Uitgeverij.

Faludi, A. en Mastop, H. (1997) Evaluation of strategic plans: the performance principle, *Environment and Planning B: Planning and Design* 1997, 24(1), 815-832.

Feldman, M.S. en J.G. March (1981) "Information in organizations as signal and symbol" , *Administrative Science Quarterly*. 26(2), 171-186.

Gemeente Amsterdam (2004) *Amsterdams Protocol: Leerplicht, Schoolverzuim en voorkomen voortijdig schoolverlaten*. Amsterdam.

Gemeente Rotterdam (2011a). *Salomé Aussen Onderzoek Verzuimaanpak*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2011b) *Jaarverslag Leerplicht 2009-2010*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2011) *Verzuimprotocol 16 tot 23 jarigen, 2011*. Rotterdam.

Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.

Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1996). *Beleid en Politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Bussum: Coutinho.

Hajer, M. (1997) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press, 266-275.

Hajer, M. (1989). Discours-coalities in politiek en beleid: de interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek. *Beleidswetenschap*, 3 (3), 242-263.

Hajer, M. & Laws, D. (2006): *Ordering through Discourse*, Chapter 12 in: Michael Moran et al. (red.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, 249-266.

Hanney, S.R., Gonzalez-Block, M.A., Buxton, M.J. & Kogan, M. (2003) "The utilisation of health research in policy-making: concepts, examples and methods of assessment", *Health Research Policy and Systems*, 1(2), 1-28.

Hartkamp, J. P. (2005). *Monitor voortijdig schoolverlaten rotterdam 2005: 4e - metingschooljaar 2003/2004*. Amsterdam: Desan Research Solutions.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (8<sup>e</sup> geheel herziene druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hoogerwerf, A. (2008). *Beleid, processen en effecten*. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (8<sup>e</sup> geheel herziene druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hupe, P. (2007) *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.

Hupe, P. (2009). *De autonomie van de vakman (m/v), in Beroepstrots, een ongekende kracht*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Hutjes, J. (2000). De casestudy als strategie in het toegepast onderzoek. In: F. Wester, A. Smaling & L. Mulder (Eds.), *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek*. Bussum: Coutinho.

Klok, P.J. (1989). Beleidsuitvoering en instrumententheorie. *Beleidswetenschap*, 3, 264-281.

Krogt, T. van der, De ambtelijke organisatie en gemeentelijke beleidsuitvoering, in: Korsten, A. en W. Derksen, (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid; Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden: Stenfert Kroese.

Kuypers, Jim A. (2006). *Bush's War: Media Bias and Justifications for War in a Terrorist Age*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Lange, M.A. de (1995) *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Lieshout, M. v. (2003). *Voorkomen beter dan herstellen: Jongeren over de oorzaken en aanpak van voortijdig schoolverlaten*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Mastop, J.M. (1991). Over de scherpte van het begrip doorwerking. In: A. Faludi, J.M. & F.H. Mastop (red.). *Doorwerking in beweging: verslag van een discussie onder "doorwerkings-onderzoekers"*. Amsterdam: Planologisch en demografisch instituut.

March, J.G. en J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Schooluitval voorkomen in Nederland*. [<http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/Samenvattingsboekje%20VSV%20en%20resultaten%202009-2010.pdf>]. Geraadpleegd op 21 januari 2012.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). *Melden en registreren van verzuim en voortijdig schoolverlaten*. [[http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/2010011\\_OCW\\_VSV\\_Verzuim\\_special\\_DEF.pdf](http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/2010011_OCW_VSV_Verzuim_special_DEF.pdf)]. Geraadpleegd op 17 januari 2012.

Mol, A. (2006) *De logica van het zorgen. Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen*. Amsterdam.

Oberfield, Z.W. (2009). Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Published online on November, 5.

Oberon. (2008). *De belevingswereld van voortijdig schoolverlaters: Een onderzoeksrapportage*. Utrecht: Oberon.

Pfeffer, J. (1981) *Power in organizations*. London: Pitman.

- Regio Rijnmond (2011). *Regionale werkafspraken mbo-onderwijs*.  
[<http://www.ios.rotterdam.nl/Download/leerplicht/090428%20Werkafspraken+omslag.pdf>].  
Geraadpleegd op 6 april 2012.
- Rijksoverheid (2011a) *Definities en cijfers schoolverzuim op grond van de Leerplichtwet 1969*.  
[<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/verslagen/2011/03/17/definities-en-cijfers-schoolverzuim-schooljaar-2009-2010.html>]. Geraadpleegd op 18 januari 2012.
- Rijksoverheid (2011b) *Leerplicht en Kwalificatieplicht*.  
[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/leerplicht-en-kwalificatieplicht>].  
Geraadpleegd op 21 februari 2012.
- Ringeling, A.B. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- ROC van Amsterdam (2011) *Handboek verzuim*. Amsterdam.
- Schön, D.A. & Rein, M. (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Snel, E. en Scholten, P. (2005). Van gastarbeiders tot het multiculturele drama: integratie als hardnekkig beleidsprobleem, In; Arentsen and Trommel (red.), *Moderniteit en Overheidsbeleid; hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Bussum: Coutinho.
- Spit, T. & Zoete, P. R (2006). *Ruimtelijke Ordening in Nederland*. Eerste druk. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Van Thiel, S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Veldhuizen, M.F. van (2010). *Schoolverzuim; een signaal voor achterliggende problematiek?* Universiteit Utrecht.
- Verbeek, K. (2005) *Verzuimpreventie met sms-berichten op CSG buitenveldert*. *VIOScoop*, 19, 9-10.
- VNG/SGBO (1994). *Evaluatie van ABC-lokatiebeleid. Beoordeling van de formele en materiële doorwerking in de stadsgewesten*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Weiss, C.H. red. (1977) *Using social research in public policy making*, Heath: Lexington, Mass.
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Yin, R.K. (2004) *Case Study Research. Design and Methods*, 2<sup>nd</sup> edn, Vol 5. Thousand Oaks, Londen, New Delhi: Sage Publications.
- Zadkine (2011). *Zadkine verzuimprotocol 2011*. Rotterdam.
- Zoete, P.R. (1997). *Stedelijke knooppunten: virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid? Een verkenning van de plaats van indicatief rijksbeleid in de wereld van gemeenten*. Amsterdam: Thesis Publishers.

## Bijlage

1. Respondentenlijst
2. Interviewleidraden
3. Codeerschema

**Ad.1** Hieronder vindt u een overzicht van de respondenten die in het onderzoeksveld zijn benaderd.

Zorgbegeleider Albeda Rosestraat
Verzuimmedewerker Albeda Rosestraat
Verzuimmedewerker Albeda Van Graftstraat
Mentor Albeda Van Graftstraat
Zorgcoördinator Albeda Van Graftstraat
Verzuimmedewerker Zadkine Nikkelstraat
Zorgcoördinator Zadkine Nikkelstraat
Verzuimmedewerker Zadkine Marconistraat
Zorgcoördinator Zadkine Marconistraat
Projectleider Verzuim Albeda Rotterdam
Projectleider Verzuim Zadkine Rotterdam
Teamleider Leerplicht Jongerenloket Rotterdam
Leerplichtambtenaar Jongerenloket Rotterdam
Leerplichtambtenaar Jongerenloket Rotterdam
RMC- coördinator gemeente Rotterdam
Beleidsadviseur gemeente Amsterdam (Bureau Leerplicht Plus)
Programmamanager Aanval op Uitval/Verzuim ROC Amsterdam
Verzuimmedewerker ROC Amsterdam Tempelhofstraat
Zorgcoördinator ROC Amsterdam Tempelhofstraat
Projectleider verzuim/docent ROC Amsterdam Korte Oudekerkerdijk
Verzuim en zorgcoördinator ASA de Klencke
Verzuimcoördinator ASA Boelelaan
Verzuimmedewerker ASA Boelelaan
Leerplichtconsulent Bureau Leerplicht Plus Amsterdam

**Figuur 9: Respondentenlijst**

**Ad 2.** Hieronder vindt u een overzicht van alle interviewleidraden, met als volgorde: Gemeenten, mbo-scholen, leerplichtambtenaren/consulenten.

• **Interviewleidraad I: Beleidsframes RMC- coördinatoren (beleidsmakers)**

**Onderzoekseenheden: RMC- coördinatoren**

**Interviewleidraad I RMC-coördinatoren**

Tijd/taak (min)	Inhoud
0.00– 0.05	<p><b>INLEIDING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorstellen</li> <li>• <i>Afstudeeronderzoek Erasmus Universiteit (in opdracht van de gemeente Rotterdam)</i></li> <li>• <i>Onderwerp: Verzuimaanpak mbo-onderwijs gemeente Amsterdam en Rotterdam</i></li> <li>• <i>Duur interview: circa 45-60 minuten</i></li> </ul>
0.05-0.55	<p><b>INTRODUCTIEVRAGEN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hoe bent u bij de organisatie terechtgekomen? .....</li> <li>2. Kunt u een omschrijving geven van uw functie? .....</li> </ol> <p><b>KERN: Interviewschema</b> <b>Beleidsframes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wat is de rol van de gemeente in het schoolverzuimbeleid van Rotterdam/Amsterdam? .....</li> <li>2. Welke organisaties zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het verzuimprotocol voor de regio van Rotterdam/Amsterdam? .....</li> <li>3. Welke betrokken organisatie is daarin de trekker geweest en waarom? .....</li> <li>4. Kunt u mij vertellen waarom voor deze richtlijnen (opnoemen richtlijn t.a.v. melden, registreren en afhandeling verzuim) is gekozen? .....</li> <li>5. Wat is volgens u de hoofdboodschap dat dit verzuimprotocol uitdraagt naar alle</li> </ol>



ketenpartners in de verzuimaanpak?

.....

6 . Wanneer is volgens u sprake van een 'effectief schoolverzuimbeleid en uitvoering?

.....

7. Als u aan het probleem van ongeoorloofd verzuim denkt, welke thema's of beelden komen er dan in u op?

.....

8. Wat denkt u dat de voornaamste oorzaken zijn dat de jongeren in het mbo-onderwijs ongeoorloofd verzuimen?

.....

9. Welke redenen denkt u dat er achterliggen dat ondanks het bestaande verzuimbeleid, ongeoorloofd verzuim onder jongeren een groot probleem blijft?

.....

10. Ziet u daarin redenen die te maken hebben met de manier waarop de scholen het verzuim in de praktijk proberen terug te dringen?

.....

11. Ziet u daarin redenen die te maken hebben met dieperliggende problematiek onder de jongeren?

.....

12. Denkt u dat er voldoende zicht op is op de betreffende problematiek waarmee de jongeren kampen?

.....

13. Wat zouden de gemeente, scholen en andere partners beter kunnen doen om de huidige aanpak te versterken?

.....

14. Wat zou er volgens u *anders* moeten naast de huidige aanpak om het ongeoorloofd verzuim terug te dringen?

	<p>.....</p> <p>15. Als u uw oordeel zou moeten geven over de werkbaarheid van het verzuimprotocol, denkt u dat deze goed aansluit bij de visie die scholen hebben van een goed verzuimbeleid?</p> <p><i>Antwoorden verifiëren en samenvatten</i></p>
0:55-0:60	<p><b>AFSLUITING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opmerkingen: Andere zaken die van belang kunnen zijn voor dit interview.</li> <li>• Bedanken.</li> </ul>

**Interviewleidraad II: Beleidspraktijk scholen**

**Onderzoekseenheden: Verzuimmedewerkers, zorgcoördinatoren, verzuimcoördinatoren en leerplichtambtenaren.**

**Interviewleidraad II Verzuimmedewerkers**

Tijd/taak (min)	Inhoud
0.00– 0.05	<p><b>INLEIDING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Voorstellen</i></li> <li>• <i>Afstudeeronderzoek Erasmus Universiteit(in opdracht van de gemeente Rotterdam)</i></li> <li>• <i>Onderwerp: Verzuimaanpak mbo onderwijs gemeente Amsterdam en Rotterdam</i></li> <li>• <i>Duur interview: circa 45-60 minuten</i></li> </ul>
0.05-0.55	<p><b>INTRODUCTIEVRAGEN</b></p> <p>1. Hoe bent u bij de organisatie terechtgekomen? .....</p> <p>2. Kunt u een omschrijving geven van uw functie? .....</p> <p><b>KERN: Interviewschema</b>  <b>Doorwerking in beperkte zin (Documentenanalyse)</b>   <b>Doorwerking in ruimere zin</b></p>

1. Bent u bekend met het regionale verzuimprotocol?  
.....
2. Op welke manier heeft u direct dan wel indirect met dit verzuimprotocol te maken?  
.....
1. Wat spreekt u inhoudelijk aan in dit verzuimprotocol en wat spreekt u minder aan?  
.....
2. Waarin denkt u dat het interne verzuimbeleid van deze mbo-locatie zich onderscheidt van het verzuimprotocol Regio Rijnmond en wellicht andere mbo-scholen?  
.....
3. Kunt u mij vertellen/opsommen wat u dagelijkse activiteiten zijn als verzuimmedewerker (activiteit A,B,C)?  
.....
4. Welke bronnen raadpleegt u voor de uitvoering van uw dagelijkse activiteiten?  
.....
5. Hoe belangrijk is het verzuimprotocol van de school voor uw taken (heel belangrijk, redelijk belangrijk, matig of niet)?  
.....
6. Als u inhoudelijk naar het verzuimbeleid kijkt, welke stappen zijn dan volgens u onmisbaar om ervoor te zorgen dat uw de verzuimmeldingen zo goed mogelijk bijhoudt?  
.....
7. Welke stappen of richtlijnen uit het verzuimprotocol zijn volgens u minder essentieel of niet per se nodig om de verzuimmeldingen bij te houden? (Brief sturen ipv bellen etc).  
.....
8. Beschouwt u het verzuimprotocol echt als 'het instrument' voor de uitvoering van uw taken/aanpak van verzuim of ziet u het meer als één van de vele interpretatiebronnen waarmee u werkt? (*Symbolische benadering van doorwerking*)  
.....

**Beleids-handelingen** (let op: vraag 6 en 7 bieden ook antwoord voor dit theoretisch concept).

*Toegestane handelingsruimte*

9. Welke bijdrage dient u volgens het schoolverzuimbeleid te leveren aan het schoolverzuimprobleem onder de leerlingen? .....
10. Wat zegt het verzuimbeleid van de school over verzuimgevallen die vallen in het grijze gebied, zoals telatkomers? En hoe wordt door de school (mentor, verzuimmedewerker) met dit soort gevallen omgegaan? (*=feitelijk handelen*).  
.....
11. In het verzuimprotocol is opgesomd welke stappen een verzuimmedewerker moet nemen in de verschillende fasen van verzuim. In de praktijk kan elke verzuimmelding anders zijn. Laat dit protocol u voldoende vrij om met die diversiteit van verzuimmeldingen om te gaan en hoe zou u die ruimte omschrijven?

	<p><i>Feitelijke handelingsruimte</i></p> <p>12. Vindt u het belangrijk dat u elke stap in het protocol naloopt of vindt u het belangrijker dat u voorziet in oplossingen waar de situatie op dat moment om vraagt? .....</p> <p>13. Wat doet u als een verzuimsituatie zo lastig is dat de stappen uit het verzuimprotocol onvoldoende zijn voor een passende oplossing? Hoe gaat u hiermee om? .....</p> <p>14. Vraagt een verzuimmelding wel eens om extra werkzaamheden of meer aandacht? Dit vraagt om een creatieve manier van werken. .....</p> <p>15. Hoe gebruikt u uw creativiteit of eigen vermogen om een verzuimsituatie op te lossen? Welke ideeën of oplossingen bedenkt u zelf/heeft u zelf bedacht om zo goed mogelijk met een verzuimmelding om te gaan? .....</p> <p>16. Waar houdt u naast het wettelijk beleid rekening mee om uw taken goed uit te voeren? (controlevraag) .....</p> <p>17. Hoe belangrijk vindt u het dat er een balans is tussen wat het protocol voorschrijft en wat de situatie van u vraagt? (heel belangrijk, redelijk, matig, niet). .....</p> <p>18. Hoe zorgt u ervoor dat u een balans vindt tussen deze voorschriften en de vaak complexe aard van de situatie/incidentele factoren? Waar zoekt u de oplossingen? (controlevraag) .....</p> <p>19. Wat verloopt er volgens u goed en waar loopt u momenteel nog te vaak tegenaan in de uitvoering van uw taken (samenwerking met collega's en andere partners etc.) .....</p> <p>20. Wat kan er volgens u anders in het bestaande verzuimbeleid van de school, in de rol van de gemeente en samenwerking met uw collega's en externe partners? (Beleidsframes). .....</p> <p><i>Antwoorden verifiëren en samenvatten</i></p>
0:55-0:60	<p><b>AFSLUITING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opmerkingen: Andere zaken die van belang kunnen zijn voor dit interview.</li> <li>• Bedanken.</li> </ul>

**Interviewleidraad II Zorgcoördinatoren**

Tijd/taak (min)	Inhoud
0.00– 0.05	<p><b>INLEIDING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Voorstellen</i></li> <li>• <i>Afstudeeronderzoek Erasmus Universiteit(in opdracht van de gemeente Rotterdam)</i></li> <li>• <i>Onderwerp: Verzuimaanpak mbo onderwijs gemeente Amsterdam en Rotterdam</i></li> <li>• <i>Duur interview: circa 45-60 minuten</i></li> </ul>
0.05-0.55	<p><b>INTRODUCTIEVRAGEN</b></p> <p>3. Hoe bent u bij de organisatie terechtgekomen? .....</p> <p>4. Kunt u een omschrijving geven van uw functie? .....</p> <p><b>KERN: Interviewschema</b>  <b>Doorwerking in beperkte zin (Documentenanalyse)</b></p> <p><b>Doorwerking in ruimere zin</b></p> <p>1. Bent u bekend met het regionale verzuimprotocol/regionale werkafspraken van de regio Rijnmond? Wat kunt u mij hierover vertellen? .....</p> <p>2. Heeft u direct met dit verzuimprotocol van de gemeente Rotterdam te maken en op wat voor manier (met welke algemene voorschriften of verwachtingen zijn er van u als zorgcoördinator ten aanzien van het schoolverzuim). .....</p> <p>3. Wat zijn uw taken en verantwoordelijkheden als zorgcoördinator in de verzuimaanpak van de school? .....</p> <p>4. Welk van de stappen die u neemt bij een verzuimsituatie van een leerling zijn volgens u het meest belangrijk/onmisbaar voor een goede begeleiding van de leerling? .....</p> <p>5. Als u kijkt naar deze door u genoemde belangrijke stappen (zoals gesprek voeren met leerlingen), wat zou daarin sneller, anders of beter kunnen (vb. eerder gesprek voeren dan voorgeschreven)? .....</p> <p>6. Beschouwt u het verzuimprotocol echt als het ‘instrument’ (dat deze voorrang</p>

heeft op elke situatie dan ook) of ziet u het meer als één van de vele interpretatiebronnen waarmee u werkt?

.....

**Beleids-handelingen**

*Toegestane handelingsruimte*

1. Aan welke voorschriften moet u zich als zorgcoördinator houden volgens het verzuimbeleid van de school? Controlevraag  
.....
2. In deze genoemde taken, bij welke taken of in welke fase denkt u dat de meeste vrijheid/speelruimte heeft om eigen invulling te geven? (hoe u contact opneemt met en op welke momenten u contact opneemt met de ouders en leerlingen?) Wanneer kunt u zelf meer invulling geven aan een situatie en wanneer is het strikt volgen van de stappen?  
.....

*Feitelijke handelingsruimte*

9.1 Vraagt een situatie van een verzuimende leerling wel eens om meer aandacht of extra werkzaamheden/inzet om deze op te lossen? Kunt u hiervan een voorbeeld geven? (vaker/eerder met leerling praten en ouders etc, meer afstemmen met collega's).  
.....

9.2 Wat doet u als u een verzuimsituatie tegenkomt waarvan u even niet weet wat u daarmee aan moet? Hoe probeert u dan in oplossingen te voorzien?  
.....

10. Als u terugkijkt naar toen u begon als zorgcoördinator, ziet u dan dat u bepaalde zaken anders oppakt? Wat betekent dit voor de manier waarop u met de situatie van een leerling omgaat (bijv. sneller contact, diepgaander contact, meer kansen/tijd geven aan leerling ipv. uitschrijven).  
.....

11. Doet u wellicht tijdens uw werk ideeën op hoe u een bepaalde situatie het best kunt aanpakken als zorgcoördinator? (Welke ideeën of oplossingen?)  
.....

12. Waar loopt u momenteel nog te vaak tegenaan/ tegen welke knelpunten loopt u aan? (tijdsdruk, samenwerking met mentoren etc). Waar ligt dat aan denkt u?  
.....

13. Wat zou er volgens u beter of anders kunnen zodat u uw taak nog beter kan uitvoeren (samenwerking met gemeente/leerplicht, met eigen collega's etc). Wat verloopt er goed en waarom?  
.....

14. Is er een verschil in hoe wordt omgegaan met leerplichtige leerlingen die verzuimen (18-) en leerlingen die 18+ zijn? Welke verschillen zijn er in uw taken/ wat betekent het voor uw aanpak?  
.....

*Antwoorden verifiëren en samenvatten*



0:55-0:60	<p><b>AFSLUITING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opmerkingen: Andere zaken die van belang kunnen zijn voor dit interview.</li> <li>• Bedanken.</li> </ul>
-----------	--

**Interviewleidraad II Verzuimcoördinatoren**

Tijd/taak (min)	Inhoud
0.00– 0.05	<p><b>INLEIDING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Voorstellen</i></li> <li>• <i>Afstudeeronderzoek Erasmus Universiteit(in opdracht van de gemeente Rotterdam)</i></li> <li>• <i>Onderwerp: Verzuimaanpak mbo- onderwijs gemeente Amsterdam en Rotterdam</i></li> <li>• <i>Duur interview: circa 45-60 minuten</i></li> </ul>
0.05-0.55	<p><b>INTRODUCTIEVRAGEN</b></p> <p style="margin-left: 40px;">5. Hoe bent u bij de organisatie terechtgekomen? .....</p> <p style="margin-left: 40px;">6. Kunt u een omschrijving geven van uw functie? .....</p> <p><b>KERN: Interviewschema</b>  <b>Doorwerking in beperkte zin (Documentenanalyse)</b></p> <p><b>Doorwerking in ruimere zin</b></p> <p style="margin-left: 40px;">3. Bent u bekend met het verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam, het ‘Amsterdams protocol’? .....</p> <p style="margin-left: 40px;">4. Op welke manier heeft u direct dan wel indirect met het verzuimbeleid van de gemeente Amsterdam te maken? .....</p> <p style="margin-left: 40px;">3.1 Zowel door de gemeente Amsterdam als op landelijk niveau staan bepaalde regels vast, zoals het melden van 16 uur ongeoorloofd verzuim aan DUO. Een school kan wel zelf invulling geven aan welke interventies worden gedaan voordat wordt gemeld aan DUO. Wat is kenmerkend voor de interventies die deze school doet om het verzuim preventief aan te pakken? .....</p>

- 3.2 Welke interventies verricht de school om verzuim repressief aan te pakken, wanneer het verzuim dus al is geconstateerd en dreigt uit de hand te lopen?  
.....
4. Heeft de school hiernaast zelf ook initiatieven bedacht ingezet, zoals bijvoorbeeld het organiseren van ouderavonden etc.?  
.....
5. Welke taken en verantwoordelijkheden heeft u als verzuimcoördinator in de verzuimaanpak van de school? (Toegestane handelingsruimte).  
.....
6. Welk van de interventies die u doet, zijn volgens u het meest belangrijk of onmisbaar om het verzuim adequaat te kunnen aanpakken? (waar ligt uw focus).  
.....
7. Als u deze interventies die u net noemt voor u ziet, wat zou daarin sneller, anders of beter kunnen? (bijv. eerder of vaker gesprekken voeren dan het beleid in eerste instantie voorschrijft).  
.....
8. Beschouwt u het verzuimprotocol echt als het 'hoofdinstrument' voor de uitvoering van uw taken/ aanpak van het verzuim, of ziet u het meer als één van de vele interpretatiebronnen waarmee u werkt?  
.....

**Beleids-handelingen**

*Toegestane handelingsruimte*

9. U heeft eerder aangegeven wat uw taken en verantwoordelijkheden zijn als verzuimcoördinator. Bij welke taken en of in welke fase van het proces in de verzuimaanpak denkt u dat u de meeste vrijheid heeft of speelruimte? (hoe u de leerlingen en ouders benaderd, hoe vaak, bij het signaleren van verzuim of achteraf aanpakken.)  
.....

*Feitelijke handelingsruimte*

10. Een belangrijk onderscheid in de verzuimaanpak, is die tussen ongeoorloofd en geoorloofd verzuim. Wanneer een leerling zich afmeldt, dan is dit officieel gezien geoorloofd. Alleen kan de school ook te maken hebben met twijfelgevallen van ziekmeldingen (te vaak). Hoe gaat de school met dit soort gevallen om?  
.....
11. En als we het hebben over telaarcomers, wat doet de docent als een leerling bijvoorbeeld 10 minuten te laat komt, is dit 1 uur ongeoorloofd afwezig of gewoon 10 min of anders?  
.....
12. Vraagt een situatie van een verzuimende leerling wel eens om meer aandacht of extra werkzaamheden? Kunt u hiervan een voorbeeld geven (vaker, eerder met leerling praten en ouders).  
.....
13. En wat doet u als een verzuimsituatie tegenkomt waarvan u even niet weet hoe u deze moet oplossen? Hoe probeert u de situatie dan zo 'slim' mogelijk op te lossen?  
.....
14. Als u terugkijkt naar toen u begon als verzuimcoördinator, ziet u dan dat u bepaalde zaken anders oppakt? Wat betekent dit voor de manier waarop u met het verzuim omgaat? (bijv. sneller, meer diepgaand contact etc.).

	<p>.....</p> <p>15. Waar loopt momenteel nog te vaak tegenaan/ tegen welke knelpunten loopt u aan? Waar ligt dat aan denkt u?</p> <p>.....</p> <p>16. Wat zou er volgens u beter of anders kunnen zodat u uw taak nog beter kan uitvoeren (in samenwerking met gemeente, leerplicht, eigen collega's). Waar bent u tevreden over en waarover bent u minder enthousiast en waar ligt dat aan?</p> <p>.....</p> <p>17. Welke verschillen zijn er in de manier waarop wordt omgegaan met leerplichtige leerlingen die verzuimen (18-) en leerlingen die 18+ zijn? Leerlingen boven de 18 vallen onder de RMC-wet. Dit onderscheid betekent dat we op 18+'ers niet kunnen handhaven, vindt u dat daar verandering in moet komen en hoe, zo niet, waarom niet?</p> <p>.....</p> <p><i>Antwoorden verifiëren en samenvatten</i></p>
0:55-0:60	<p><b>AFSLUITING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opmerkingen: Andere zaken die van belang kunnen zijn voor dit interview.</li> <li>• Bedanken.</li> </ul>

**Interviewleidraad II Mentoren/docenten**

Tijd/taak (min)	Inhoud
0.00- 0.05	<p><b>INLEIDING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorstellen</li> <li>• <i>Afstudeeronderzoek Erasmus Universiteit(in opdracht van de gemeente Rotterdam)</i></li> <li>• <i>Onderwerp: Verzuimaanpak mbo- onderwijs gemeente Amsterdam en Rotterdam</i></li> <li>• <i>Duur interview: circa 45-60 minuten</i></li> </ul>
0.05-0.55	<p><b>INTRODUCTIEVRAGEN</b></p> <p>7. Hoe bent u bij de organisatie terechtgekomen?</p> <p>.....</p> <p>8. Kunt u een omschrijving geven van uw functie?</p> <p>.....</p> <p><b>KERN: Interviewschema</b></p>

**Doorwerking in beperkte zin (Documentenanalyse)**

**Doorwerking in ruimere zin**

7. Bent u bekend met het regionale verzuimprotocol/regionale werkafspraken van de regio Rijnmond? Wat kunt u mij hierover vertellen?  
.....
8. Heeft u direct met dit verzuimprotocol van de gemeente Rotterdam te maken en op wat voor manier (met welke algemene voorschriften ten aanzien van verzuim heeft u te maken)?  
.....
9. Wat zijn uw taken en verantwoordelijkheden als mentor in de verzuimaanpak?  
.....
10. Welk van de stappen die u neemt bij een verzuimsituatie van een leerling zijn volgens u het meest belangrijk/onmisbaar voor een goede begeleiding van de leerling?  
.....
11. Welk van de stappen die u neemt bij een verzuimsituatie van een leerling zijn volgens u het meest belangrijk/onmisbaar voor een goede begeleiding van de leerling?  
.....
12. Als u kijkt naar deze door u genoemde belangrijke stappen (zoals gesprek voeren met leerlingen), wat zou daarin sneller, anders of beter kunnen (vb. eerder gesprek voeren dan voorgeschreven)?  
.....
13. Beschouwt u het verzuimprotocol echt als het 'instrument' (dat deze voorrang heeft op elke situatie dan ook) of ziet u het meer als één van de vele interpretatiebronnen waarmee u werkt?  
.....
14. Wat zijn uw taken in de verschillende fasen van verzuim; wat doet u als een leerling te laat komt, zich ziek meldt of een aantal uren mist?  
.....
15. Binnen het Albeda van Graftstraat is het zo dat bij 5, 8 en 16 uur een brief wordt gestuurd naar de ouders en de leerling over het verzuim. op welke momenten vindt u het belangrijk (bij welk aantal uur) om nog even langs te gaan bij de verzuimmedewerker of een andere collega om hierover te praten?  
.....
16. Kiest u er wel eens voor om eerder aan de bel te trekken, een leerling erop aan te spreken of de ouders hiervan op de hoogte stellen? (Kunt u een voorbeeld geven van zo een situatie, wanneer doet u dat dan?)  
.....
17. Hoe belangrijk is het verzuimprotocol van de school voor uw taken (heel belangrijk, redelijk belangrijk, matig of niet)?  
.....

**Beleidsbehandelingen**

*Toegestane handelingsruimte*

18. Aan welke voorschriften moet u zich als mentor houden volgens het verzuimbeleid van de school?  
.....

19. In deze genoemde taken, bij welke taken of in welke fase denkt u dat de meeste vrijheid/speelruimte heeft om eigen invulling te geven? (hoe u contact opneemt met en op welke momenten, hoe vaak u contact opneemt met de ouders en leerlingen?) Wanneer kunt u zelf meer invulling geven aan een situatie en wanneer is het strikt volgen van de stappen.

Opmerking: Hierbij gaat het om wanneer vindt de mentor het belangrijk dat hij inspeelt op de situatie en deze als uitgangspunt neemt en wanneer vindt hij het belangrijk dat hij het beleid als uitgangspunt neemt. Bijvoorbeeld hoe omgegaan wordt met als een leerling te vaak verzuimt, er twijfel of onduidelijkheid is over zijn situatie of als de leerling met bepaalde problematiek zit.

*Feitelijke handelingsruimte*

20. Hoe gaat u om met leerlingen die te laat komen of zich ziek melden, welke handelingen doet u als mentor? Hoe geeft u een dergelijke melding door aan de verzuimmedewerker (beschouwt u 10 min te laat als 1 uur verzuim, hoe doet u dat?)  
.....
21. Vraagt een situatie van een verzuimende leerling wel eens om meer aandacht of extra werkzaamheden/inzet om deze op te lossen? Kunt u hiervan een voorbeeld geven? (vaker/eerder met leerling praten en ouders etc, meer afstemmen met collega's).  
.....
22. Doet u wellicht tijdens uw werk ideeën op hoe u een bepaalde situatie van verzuim het best kunt aanpakken? (Welke ideeën of oplossingen bedenkt u zelf/heeft u zelf bedacht om zo goed mogelijk met een situatie van een verzuimende leerling om te gaan?)  
.....
23. Als u terugkijkt naar toen u begon als mentor, ziet u dan dat u bepaalde zaken anders oppakt? Wat betekent dit voor de manier waarop u met de situatie van een leerling omgaat (bijv. sneller contact, diepgaander contact, meer kansen/tijd geven aan leerling).  
.....
24. Wat is naast het volgen van het verzuimbeleid van de school nog meer belangrijk om uw rol in de verzuimaanpak goed te kunnen vervullen, maar ook om het verzuim goed terug te dringen? (feeling met de leerling etc.) (Controlevraag).  
.....
25. Wat doet u als u een verzuimsituatie tegenkomt waarvan u even niet weet wat u daarmee aan moet? Hoe probeert u dan in oplossingen te voorzien? (bijv. problematiek is groter dan verwacht etc.)  
.....
26. Waar loopt u momenteel nog te vaak tegenaan/ tegen welke knelpunten loop je aan (tijdsdruk, samenwerking met collega's, docenten)? Waar ligt dat aan denkt u? Wat gaat er goed en waarom?  
.....
27. Wat zou er volgens u beter of anders kunnen zodat u uw taak beter kunt uitvoeren en het verzuim onder jongeren effectief kan worden aangepakt? (samenwerking gemeente/leerplicht, met eigen collega's etc).

	<p>.....</p> <p>28. Is er een verschil in hoe wordt omgegaan met leerplichtige leerlingen die verzuimen (18-) en leerlingen die 18+ zijn? Welke verschillen zijn er in uw taken/ wat betekent het voor uw aanpak?</p> <p>.....</p> <p><i>Antwoorden verifiëren en samenvatten</i></p>
0:55-0:60	<p><b>AFSLUITING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opmerkingen: Andere zaken die van belang kunnen zijn voor dit interview.</li> <li>• Bedanken.</li> </ul>

**Interviewleidraad IV Leerplichtambtenaren/consulenten (controle-eenheden)<sup>14</sup>**

Tijd/taak (min)	Inhoud
0.00– 0.05	<p><b>INLEIDING</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Voorstellen</i></li> <li>• <i>Afstudeeronderzoek Erasmus Universiteit(in opdracht van de gemeente Rotterdam)</i></li> <li>• <i>Onderwerp: Verzuimaanpak mbo- onderwijs gemeente Amsterdam en Rotterdam</i></li> <li>• <i>Duur interview: circa 45-60 minuten</i></li> </ul>
0.05-0.55	<p><b>INTRODUCTIEVRAGEN</b></p> <p>1. Hoe bent u bij de organisatie terechtgekomen? .....</p> <p>2. Kunt u een omschrijving geven van uw functie? .....</p> <p>1. <b>KERN: Interviewschema</b></p>

<sup>14</sup> De leerplichtambtenaren en consulenten vormen een controle-eenheid in het onderzoek. De interviewvragen zijn dus zodanig geformuleerd, om te achterhalen of de knelpunten en successen die door de schoolfunctionarissen zijn genoemd, overeenstemmen met de genoemde knelpunten en successen die de leerplichtambtenaren noemen. Dit heeft tot doel om beter inzicht te verkrijgen in de beleidsframes tussen de gemeenten en de scholen en de succes en faalfactoren in de beleidsuitvoering.



	<p>Welke taken verricht je als leerplichtambtenaar op kantoor en welke taken doe je als je werkt op locatie van de school? .....</p> <p>2. Ben je tevreden met de huidige verzuimaanpak van achttien minners en achttien plussers? .....</p> <p>3. Denk je dat de middelen waar het verzuim nu mee wordt aangepakt, dat, dat voldoende is? .....</p> <p>4. En zou je misschien kunnen vertellen op welke punten de scholen beter georganiseerd moeten zijn? .....</p> <p>5. En als je kijkt naar de meldingen die je binnenkrijgt van de school, hoe ga je ermee om als de meldingen onvolledig zijn, is het dan zo dat je ze alsnog oppakt? .....</p> <p>6. En wat zou daarin beter kunnen, zouden ze beter moeten melden of is er een andere manier? .....</p> <p>7. De RMC- wetgeving is nog vrij jong, waardoor nog niet alle problemen kunnen worden opgelost met achttien plussers. Zijn er andere knelpunten of wat denk je dat er beter kan in de huidige aanpak en de samenwerking tussen leerplicht en de school? .....</p> <p>8. En wat zouden dan de oplossingen kunnen zijn? .....</p> <p>9. Is het dat een leerling soms voor 16 uur wordt gemeld of later? .....</p> <p>10. Ik heb gehoord van een regiopilot verzuim waar aan wordt gewerkt, kun je me daar meer over vertellen? .....</p> <p>11. We hadden het er net over dat je zowel preventief als repressief handelt. Met wat voor soort leerlingen heb je te maken als je kijkt naar het type verzuim? en opleidingsniveaus? .....</p> <p>12. En puur kijkend naar de acties die de school onderneemt, zit daar ook een verschil in? .....</p> <p><i>Antwoorden verifiëren en samenvatten</i></p>
--	--

0:55-0:60	<b>AFSLUITING</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Opmerkingen: Andere zaken die van belang kunnen zijn voor dit interview.</li><li>• Bedanken.</li></ul>
-----------	--

**Ad 3.** Hieronder vindt u het codeerschema, waarin alle codes zijn toegekend aan de centrale begrippen uit het onderzoek. Deze codes vloeien voort uit zowel de theoretische inzichten als de empirie. Dit onderscheid is zichtbaar gemaakt door de empirische codes cursief te maken.

Centrale begrippen	Indicatoren	Waarden	Codes
<p><i>Ongeoorloofd verzuim:</i> Leerlingen zijn zonder geldige reden niet aanwezig tijdens de lessen die zij moeten volgen.</p>	<p><b>-Absoluut verzuim</b> 1.1 Jongere staat niet meer ingeschreven op de school en een grond voor vrijstelling van inschrijving ontbreekt.</p> <p><b>-Relatief verzuim</b> 1.2 Jongere staat wel ingeschreven, maar volgt gedurende een bepaald tijd de lessen/praktijktijd niet.</p>	<p>1.1.1 Jongere is op zoek naar een opleiding. 1.2.1 Jongere niet op zoek naar een opleiding. 1.3.1 Jongere heeft een andere vorm van dagbesteding. 1.4.1 Jongere heeft geen vorm van dagbesteding 1.5.1 Jongere verzuimt het aantal lesuren dat wettelijk gezien wordt getypeerd als ongeoorloofd verzuim.</p> <p>1.2.1 Jongere verzuimt het aantal lesuren dat wettelijk gezien wordt getypeerd als ongeoorloofd verzuim.</p>	<p>Idem.</p> <p>1.2.1.1 De jongere verzuimt achtereenvolgend meer dan drie schooldagen. 1.2.1.2 De jongere is meer dan 1/8 deel van het aantal lesuren in een periode van 4 weken afwezig. 1.2.1.3 De jongere verzuimt als gevolg van achterliggende problematiek. 1.2.1.4 De jongere meldt zich niet af als hij afwezig is.</p>
<p><i>Geoorloofd verzuim:</i> Leerlingen zijn niet aanwezig tijdens de lessen die zij moeten volgen, maar hebben zich afgemeld bij de school.</p>	<p>2.1 Leerlingen melden zich ziek.</p> <p>2.2 Leerlingen komen te laat.</p>	<p>2.1.1 Leerlingen zijn kortdurig ziek. 2.1.2 Leerlingen zijn langdurig of vaak ziek.</p> <p>2.2.1 Leerlingen komen relatief niet vaak te laat. 2.2.2 Leerlingen komen relatief vaak te laat. 2.2.3 Leerlingen komen relatief te vaak te laat.</p>	
<p><i>Beleidsframes:</i> Het kader van waaruit een bepaalde thematiek wordt geproblematiseerd, de elementen worden geselecteerd, benoemd en verklaard en waardoor de problematiek een normatieve</p>	<p><b>-Definiëren van problemen</b> 3. De definitie die beleidsmakers en beleidsuitvoerders geven van de verzuimproblematiek in het onderwijs.</p>	<p>3.1 Wat is het probleem van ongeoorloofd verzuim. 3.2 Waarom is ongeoorloofd verzuim een probleem.</p>	<p>3.1.1 Jongeren in de leeftijdscategorie van 16 tot en met 23 jaar niet ingeschreven op school. 3.1.2 Jongeren in de leeftijdscategorie van 16 tot en met 23 jaar volgen voor gedurende een bepaalde tijd hun verplichte lessen niet.</p>

<p>waardering krijgt (Snel en Scholten, 2005:1).</p>	<p><b>-Vaststellen van oorzaken</b></p> <p>4. De oorzaken die worden genoemd voor het probleem van de verzuimproblematiek in het onderwijs.</p>	<p><b>4.1</b> Achterliggende problematiek jongeren.</p> <p><b>4.2</b> Onvoldoende aansluiting tussen geformuleerd beleid en verzuimpraktijk.</p> <p><b>4.3</b> Onvoldoende en/of onadequate samenwerking</p>	<p><b>3.1.2.1</b> Ongeoorloofd verzuim is het aaneengesloten verzuimen van 16 uur of meer door een leerling.</p> <p><b>3.1.2.2</b> Ongeoorloofd verzuim is het achtereenvolgend verzuimen van twee schooldagen door een leerling.</p> <p><b>3.1.3</b> Ongeoorloofd verzuim bestaat al vóór dat het maximum aantal van 16 uur te verzuimen lessen is bereikt.</p> <p><b>3.1.3.1</b> Ongeoorloofd verzuim begint al op het moment dat een jongere één uur of meer per schooldag verzuimt.</p> <p><b>3.1.3.2</b> Ongeoorloofd verzuim begint al op het moment dat een jongere één uur of meer in een schoolweek verzuimt.</p> <p><b>3.1.3.2</b> <i>Verzuim is niet alleen een probleem van de leerling, maar ook een probleem van de school.</i></p> <p><b>3.2.1</b> Teveel verzuim kan leiden tot uitval.</p> <p><b>3.2.2</b> <i>Verzuim onder jongeren is zonde voor de leerling.</i></p> <p><b>4.1.1</b> Jongeren bevinden zich in een slechte thuissituatie.</p> <p><b>4.1.2</b> Jongeren zijn slecht geconcentreerd tijdens de lessen.</p> <p><b>4.1.3</b> Gebrek aan motivatie om naar school te komen.</p> <p><b>4.1.4</b> De overstap van het vmbo naar het mbo wordt door jongeren ervaren als een te grote stap.</p> <p><b>4.2.1</b> Geformuleerd beleid goed uitvoerbaar.</p> <p><b>4.2.2</b> Geformuleerd beleid moeilijk uitvoerbaar.</p> <p><b>4.2.2.1</b> Scholen hebben onvoldoende personeel ten opzichte van de taken.</p> <p><b>4.2.2.2</b> Sommige verzuimgevallen (boven – leerplichtige leerlingen) zijn moeilijk te sanctioneren.</p> <p><b>4.2.3.</b> Geformuleerd beleid niet uitvoerbaar.</p> <p><b>4.3.1</b> De leerplichtambtenaar ontvangt van de school niet</p>
--	---	--	---

	<p><b>Voorstellen van oplossingen</b></p> <p>5. De oplossingen die de beleidsmakers en professionals zien voor de verzuimproblematiek op de scholen.</p>	<p>binnen de school en tussen school en gemeentelijke partners,</p> <p><b>4.4</b> <i>De professionals vinden dat zij teveel taken op zich nemen.</i></p> <p><b>4.5</b> <i>Onvoldoende zicht op de verzuimsituatie van een leerling.</i></p> <p><b>5.1</b> De oplossingen liggen besloten in de formulering van beleid.</p> <p><b>5.2</b> Oplossingen die besloten liggen in de manier waarop het verzuimbeleid in de praktijk wordt uitgevoerd door de scholen.</p>	<p>altijd de gegevens die hij nodig heeft om een verzuimmelding af te handelen.</p> <p><b>4.3.2</b> De school en de gemeente werken onvoldoende samen.</p> <p><b>4.3.3</b> <i>Onvoldoende samenwerking tussen professionals op school in voorfase van het verzuim.</i></p> <p><b>4.3.4</b> <i>De taken worden onvoldoende door de professional uitgevoerd.</i></p> <p><b>4.3.5</b> <i>De professionals werken niet consequent naar de leerling en naar elkaar toe.</i></p> <p><b>4.3.6</b> <i>Wensen van de gemeente ten aanzien van het preventief beleid onvoldoende duidelijk voor de scholen.</i></p> <p><b>4.3.7</b> <i>Ouders/verzorgers leerling onvoldoende betrokken.</i></p> <p><b>4.3.8</b> <i>Scholen zijn onvoldoende creatief in het bedenken van oplossingen en prioriteiten stellen.</i></p> <p><b>5.1.1</b> Het regionaal beleid en intern beleid van de scholen moeten meer op elkaar afstemmen.</p> <p><b>5.1.2</b> Ruimte voor tussentijdse wijzigingen van het beleid.</p> <p><b>5.1.3</b> <i>De scholen vinden dat een balans in sanctioneren op de meldingen en begeleiden van de leerling ten goede komt aan de verzuimaanpak.</i></p> <p><b>5.1.4</b> <i>De gemeente vindt een eenduidige werkwijze naar de scholen toe belangrijk.</i></p> <p><b>5.1.5</b> <i>De werkprocessen waarin de leerplichtambtenaar ingrijpt moeten sneller.</i></p> <p><b>5.2.1</b> Een goede verhouding tussen de school, leerlingen en ouders is de sleuteloplossing voor het ongeoorloofd verzuim onder jongeren.</p> <p><b>5.2.2</b> De school dient een goed preventief verzuimbeleid te hebben.</p> <p><b>5.2.2.1</b> Voorzien in persoonlijke leerlingbegeleiding.</p> <p><b>5.2.2.2</b> Zorg en ondersteuning</p>
--	--	---	---

	<p>- Vellen van een moreel oordeel.</p> <p>6. Uitspraken die expliciet een oordeel zijn van de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders over de verzuimproblematiek op de scholen.</p>	<p>6.1. Positief oordeel over het geformuleerd beleid en de rol van de verantwoordelijken in het proces van aanpak.</p> <p>6.1.2 Negatief oordeel over het geformuleerd beleid en de rol van de verantwoordelijken in het proces van aanpak.</p> <p>6.1.3 Neutraal oordeel over het geformuleerd beleid en de rol van de verantwoordelijken in het proces van aanpak.</p>	<p>aanbieden aan de jongeren bij het maken van hun schoolkeuzes.</p> <p>5.2.2.3 Vroegtijdig en consequent verzuimgedrag van leerling signaleren en controleren.</p> <p>5.2.3 De school dient een goed repressief verzuimbeleid te hebben.</p> <p>5.2.3.1 De school grijpt tijdig in wanneer de leerling afwijkt van de onderwijskaders.</p> <p>5.2.3.2 Frequent contact binnen school en met de samenwerkingspartners.</p> <p>5.2.3.3 Nauw betrekken van de samenwerkingspartners in verzuimaanpak en informatiewisseling.</p> <p>5.2.3.4 Regelmatig en vroegtijdig contact opnemen met de ouders/verzorgers.</p> <p>5.2.3.5 Goede samenwerking binnen de scholen en tussen scholen en partners is noodzakelijk.</p> <p>5.2.4 De school moet kwalitatief goed onderwijs bieden aan de leerlingen.</p> <p>5.2.5 De gemeente moet streng zijn voor de scholen.</p> <p>5.2.6 De scholen moeten leerlingen binden.</p> <p>5.2.7 De gemeente en school moet streng zijn voor de leerlingen.</p> <p>5.2.8 De school moet al voor het verzuim zorg bieden aan de leerling.</p> <p>6.1.2.1 Het geformuleerd beleid legt teveel de nadruk op het sanctioneren van de scholen.</p> <p>6.1.2.2 Het huidige verzuimbeleid ontbreekt aan een regionale inzet van leerplichtambtenaren op een school.</p>
--	--	---	---

<p>Doorwerking: <i>'Doorwerking heeft betrekking op de vraag of en in welke mate het geformuleerd beleid van een hoger aggregatieniveau doorwerkt in beleid op een lager aggregatieniveau en in het handelen van de beleidsuitvoerders.'</i> (De Lange, 1995).</p>	<p><b>-Doorwerking in beperkte zin</b></p> <p>7.Doorwerking in beperkte zin 7.1 De mate waarin de richtlijnen in het lager geformuleerd beleid overeenstemmen met de richtlijnen in het hoger geformuleerd beleid. <i>* richtlijnen zijn in deze een vertaling van de ideeën, doelen en veronderstellingen die de beleidsmakers en onderwijsinstellingen hanteren ten aanzien van de verzuimproblematiek.</i></p> <p>7.1.1 Richtlijnen overgenomen.</p> <p>7.1.2 Richtlijnen niet overgenomen</p> <p><b>- Doorwerking in ruimere zin</b></p> <p>8.De mate waarin het geformuleerd beleid wordt overgenomen in het handelen.</p>	<p>7.1.1.1 Richtlijnen letterlijk overgenomen. 7.1.1.2 Richtlijnen nader gedetailleerd. 7.1.1.3 Richtlijnen aangepast.</p> <p>7.1.2.1 Intern verzuimbeleid voert eigen beleid op bepaalde punten. 7.1.2.2 Intern verzuimbeleid gebruikt andere termen dan in hoger geformuleerd beleid.</p> <p><b>8.1.</b> Professionals geven aan op welke gronden zij hun verschillende handelingen baseren. <b>8.1.1</b> Professionals geven aan welke keuzes en overwegingen gebaseerd zijn op het geformuleerd beleid.</p> <p><b>8.1.2</b> Professionals geven aan welke keuzes en overwegingen geen uiting zijn van het geformuleerd beleid.</p> <p><b>8.2.</b> Professionals volgt de stappen van het schoolprotocol voor de uitvoering van zijn taken.</p>	<p>Idem.</p> <p>Idem.</p> <p>Idem.</p> <p><b>8.1.1.1</b> Professional benoemt maatregelen uit het regionale protocol als uitgangspunt voor zijn taken. <b>8.1.1.1.1</b> Alle richtlijnen uit het geformuleerd beleid worden door de beleidsuitvoerders meegenomen in de uitvoering van hun taken. <b>8.1.1.1.2</b> Alleen de hoofdrichtlijnen uit het geformuleerd beleid worden door de beleidsuitvoerders meegenomen in de uitvoering van hun taken. <b>8.1.1.1.3</b> Alleen de richtlijnen die volgens de beleidsuitvoerders relevant zijn, worden meegenomen in de uitvoering van hun taken.</p> <p><b>8.1.2.1</b> Professional benoemt keuzes en overwegingen die hij op de werkvloer zelf heeft bedacht.</p> <p><b>8.2.1</b> Professionals geven aan dat zij de stappen uit het schoolprotocol volgen en daarmee het hoger</p>
--	---	--	--



	<p>-Symbolische benadering van doorwerking</p> <p>9. De zingeving en betekenis die de uitvoerende professionals geven aan het hoger geformuleerd beleid.</p>	<p>8.3 Professionals hebben slechts indirect te maken met het geformuleerd beleid.</p> <p>9.1 Beleid fungeert als interpretatiebron en zingevingskader.</p> <p>9.2 Toegevoegde waarde van het beleid voor uitvoering van taken (veel, redelijk, beperkt, niet).</p> <p>9.3 Bruikbaarheid van het beleid (goed, redelijk, nauwelijks, niet).</p> <p>9.4 Het protocol wordt gezien als een hulpmiddel.</p> <p>9.5 Het protocol wordt gezien als het hoofdinstrument om het verzuim onder leerlingen aan te pakken.</p> <p>9.6 Professional voert het beleid uit omdat het onderdeel is van de cultuur van de school.</p> <p>9.7 Niet alle geformuleerde interventies in het interne schoolbeleid zijn effectief.</p> <p>9.8 Scholen vinden het beleid belangrijk voor de school zodat de gemeente ziet dat zij hun best doen.</p>	<p>geformuleerd volgen.</p> <p>8.2.2 Professional benoemt richtlijnen die intern zijn vastgelegd en niet in het regionale protocol staan.</p> <p>8.3.1 Professional heeft alleen te maken met het geformuleerd beleid in de vorm van samenwerking met de gemeente.</p> <p>9.1.1 Beleid is meer dan een instrumenteel kader.</p> <p>9.1.1.1 De professionals halen inspiratie uit het beleid.</p> <p>9.1.1.2 De professional beschouwt het beleid als hulpmiddel en vindt de uitvoering doorslaggevend voor het succes van de verzuimaanpak.</p> <p>9.2.1 Het regionaal en intern protocol is zeer van toegevoegde waarde voor het uitvoeren van de taken.</p> <p>9.2.2 Het regionaal en intern protocol is redelijk van toegevoegde waarde voor het uitvoeren van de taken.</p> <p>9.2.3 Het regionaal en intern protocol is beperkt van toegevoegde waarde voor het uitvoeren van de taken.</p> <p>9.2.4 Het regionaal en intern protocol is niet van toegevoegde waarde voor het uitvoeren van de taken.</p> <p>9.3.1 Professionals vinden de regionale en interne protocollen te abstract voor de uitvoering van hun taken.</p> <p>9.3.2 Professionals vinden de regionale en interne protocollen abstract, maar wel toepasbaar voor de uitvoering van hun taken.</p> <p>9.3.3 De professionals vinden de regionale en interne protocollen voldoende concreet</p>
--	--	---	--

<p>Beleidsdelen: <i>De handelingen die de professionals verrichten in de praktijk waarin zij omgaan met een verscheidenheid aan regels, afkomstig uit een diversiteit aan bronnen die dienen te worden toegepast</i> (Hupe, 2009:142).</p>	<p><b>10. Handelen op basis van de toegestane handelingsruimte.</b></p> <p><b>11. Handelen op basis van de feitelijke handelingsruimte.</b></p>	<p><b>10.1</b> Professional neemt slechts de ruimte die het beleid voorschrijft om zijn taak uit te voeren.</p> <p><b>11.1</b> Professional neemt meer handelingsruimte dan het beleid feitelijk toestaat om zijn taak uit te voeren.</p> <p><b>11.1.1</b> Professional voorziet in een oplossing wanneer het beleid niet toepasbaar is.</p> <p><b>11.1.2</b> Professional maakt voor elke actie een afweging tussen het beleid en de casus.</p> <p><b>11.1.3</b> Professional maakt gebruik van nieuwe ideeën die tijdens het proces van uitvoering zijn ontstaan.</p> <p><b>11.1.4</b> Professional speelt in op incidentele momenten en veranderingen in het proces van de omgeving.</p> <p><b>11.1.5</b> <i>Professional schat op basis van zijn eigen vermogen in hoe hij moet handelen.</i></p> <p><b>11.1.6</b> <i>Professional laat ruimte over voor eigen interpretatie van de voorgeschreven richtlijnen.</i></p>	<p><b>10.1.1</b> De professional handelt conform de voorgeschreven richtlijnen.</p> <p><b>10.1.1.1</b> De professional houdt in zijn handelen slechts rekening met de voorgeschreven richtlijnen.</p> <p><b>10.1.1.2</b> De professional laat geen tot weinig ruimte over voor eigen interpretatie van de voorgeschreven richtlijnen.</p> <p><b>10.1.1.3</b> Andere bronnen worden niet meegenomen in het handelen.</p> <p><b>11.1.1.1</b> Professional voert ook informele gesprekken met de leerlingen naast die het beleid voorschrijft.</p> <p><b>11.1.1.2</b> <i>Professional voorziet in extra werkzaamheden die niet per definitie onder zijn wettelijke taak vallen.</i></p> <p><b>11.1.1.3</b> <i>Zowel de ouders van leerplichtige als niet-leerplichtige leerlingen worden geïnformeerd over het verzuim.</i></p> <p><b>11.1.2.1</b> <i>Professional wint advies in als hij er met een casus niet uitkomt.</i></p> <p><b>11.1.2.2</b> <i>Professional maakt afhankelijk van de situatie uitzonderingen op zijn taken.</i></p> <p><b>11.1.1.4</b> Professional wacht niet op vastgestelde contactmomenten, maar bepaalt zelf wanneer hij contact opneemt met zijn collega's en met leerlingen en of ouders/verzorgers.</p> <p><b>11.1.4.1</b> De professional verdeelt de tijd die het protocol voorschrijft voor elke interventie op een andere manier.</p>
--	---	---	--

