

DE FUNCTIE VAN HET UITSCHRIJFBEWIJS IN PO, VO EN MBO

DE FUNCTIE VAN HET
UITSCHRIJFBEWIJS IN PO, VO EN
MBO

- eindrapport -

Dr. B. Dekker
Dr. M. Witvliet
Drs. P.F. H. Bont
Drs. C.T.A. van Bergen

RegioPlan
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, januari 2014
Publicatienr. 13186
OND1354813

© 2014 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting		I
1 Inleiding		1
1.1 Achtergrond.....		1
1.2 Onderzoeksvragen.....		1
1.3 Onderzoeksaanpak.....		3
1.3 Leeswijzer		4
2 Het uitschrijfbewijs in theorie en praktijk		5
2.1 Inleiding.....		5
2.2 Vorm en procesverloop.....		5
2.3 Informatie uitschrijfbewijs.....		7
2.4 Andere betrokken partijen.....		8
2.5 Functie(s) uitschrijfbewijs.....		9
2.6 Nadelen uitschrijfbewijzen		11
3 Effecten administratieve lasten uitschrijfbewijs		13
3.1 Inleiding.....		13
3.2 Werkzaamheden ten behoeve van het uitschrijfbewijs.....		13
3.3 Administratieve lasten van het uitschrijfbewijs.....		14
3.4 Ervaren lasten uitschrijfbewijs.....		21
4 Afschaffing, risico's en alternatieven		23
4.1 Inleiding.....		23
4.2 Oordeel over afschaffing.....		23
4.3 Risico's.....		26
4.4 Voorwaarden.....		28
4.5 Gebruik systemen en behoefte aan signalen		29
5 Samenvattingen en conclusies		33
5.1 Beantwoording onderzoeksvragen		33
5.2 Conclusies.....		38
Bijlagen		41
Bijlage 1 Respons en representativiteit		43
Bijlage 2 Geïnterviewde praktijkdeskundigen		47

SAMENVATTING

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) overweegt om het uitschrijfbewijs in het primair en voortgezet onderwijs (po en vo) af te schaffen. De verstrekking van het uitschrijfbewijs en het gebruik ervan bij inschrijving van leerlingen is momenteel wettelijk verplicht voor het po en vo. Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het speciaal onderwijs geldt deze verplichting niet. Om beter zicht te krijgen op het gebruik van het uitschrijfbewijs en een antwoord op de vraag of het afgeschaft moet worden, heeft RegioPlan eind 2013 een onderzoek uitgevoerd. De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn dat:

- bijna alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs werken met (papieren) uitschrijfbewijzen;
- de uitwisseling in de regel rechtstreeks via de scholen plaatsvindt, ouders spelen in de praktijk een beperkte rol;
- scholen in de praktijk vaak anders werken dan in theorie is aangenomen – de belangrijkste afwijking is dat scholen vaak eerst een bevestiging van inschrijving afwachten voordat zij tot uitschrijving overgaan;
- de uitschrijfbewijzen volgens veel scholen een (administratieve) functie vervullen zoals bij het volgen van de leerlingen of het verantwoorden (bijvoorbeeld voor de accountant in het vo);
- de lastenverlichting op landelijk niveau ongeveer 66.600 uur bedraagt (circa 29.700 uur voor het po, circa 32.400 uur voor het vo en circa 4.500 uur voor het mbo);
- BRON-uitwisseling door een groot aantal respondenten als alternatief voor het uitschrijfbewijs wordt gezien;
- een meerderheid van respondenten voor afschaffing van het (papieren) uitschrijfbewijs is;
- zowel voor- als tegenstanders van afschaffing voorwaarden aan eventuele afschaffing verbinden;
- een groot aantal respondenten suggesties doet voor aanpassingen en signalen in BRON om eventuele risico's van afschaffing te beperken en/of te komen tot betere informatie-uitwisseling tussen BRON en de scholen.

De inzet van een eventuele afschaffing is om de administratieve lasten van scholen te beperken. Een deel van de scholen verwacht dat de afschaffing van het uitschrijfbewijs leidt tot een lastenvermindering. Wanneer het uitschrijfbewijs wordt afgeschaft en de BRON-uitwisseling niet om meer werk vraagt dan nu het geval is, zal er, zij het beperkt, tijdswinst optreden. Als afschaffing leidt tot meer onduidelijkheid, meer foutmeldingen als gevolg van minder afstemming tussen scholen en minder snel en accuraat administreren zal er echter geen lastenvermindering optreden.

De uitkomsten maken duidelijk dat afschaffing zonder aanpassing in BRON of alternatief, zeker vanuit po en vo, nu (nog) niet wenselijk is. Met name punten

als de mogelijkheid van afstemming van in- en uitschrijfdatum en 'het in beeld houden van uitstromende leerlingen' zijn hierbij aandachtspunten. Op korte termijn zijn er wel mogelijkheden om het werken op scholen makkelijker te maken door bijvoorbeeld meer duidelijkheid te bieden over de vorm en de rechtsgeldigheid van digitale documenten. Onduidelijkheid op dat punt weerhoudt een deel van de scholen ervan om bijvoorbeeld te werken met digitale uitschrijfbewijzen die via mail worden uitgewisseld.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft plannen om het uitschrijfbewijs in het primair en voortgezet onderwijs (po en vo) af te schaffen.

Het uitschrijfbewijs is een (papieren) document dat wordt verstrekt bij uitschrijving van een vertrekkende leerling op een school voor po of vo en dat door de nieuwe school (po, vo of mbo) van de leerling wordt gebruikt bij de inschrijving. De verstrekking van het uitschrijfbewijs en het gebruik ervan bij inschrijving van leerlingen is momenteel wettelijk verplicht voor het po en vo.¹ Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het speciaal onderwijs geldt deze verplichting niet, maar is het gebruik van het uitschrijfbewijs optioneel.² Het uitschrijfbewijs is in het po en vo een onderdeel van een rechtmatige inschrijving en recht op bekostiging. Dubbele bekostiging en fraude kunnen ermee worden voorkomen en conflicten tussen scholen over dubbele inschrijvingen kunnen ermee worden opgelost. De afgelopen jaren heeft het digitale in- en uitschrijfproces zich steeds verder ontwikkeld via het Basisregister Onderwijs: BRON en via bijvoorbeeld de Overstapservice Onderwijs: OSO). Daarmee is de vraag relevant geworden of de administratieve handelingen rond het uitschrijfbewijs geen dubbel werk opleveren naast BRON en een onnodige administratieve last zijn geworden. Afschaffing van het uitschrijfbewijs zou dan tot lastenverlichting voor de scholen leiden.

Om tot een goed besluit over eventuele afschaffing te kunnen komen, heeft het ministerie van OCW RegioPlan opdracht gegeven tot een onderzoek, dat in het najaar van 2013 is uitgevoerd.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek naar de afschaffing van het uitschrijfbewijs heeft onder meer tot doel om inzicht te geven in de consequenties die afschaffing heeft voor de administratieve afhandeling van in- en uitschrijvingen tussen scholen en hun omgeving, voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de bekostiging en

¹ Verstreking: Besluit bekostiging WPO, artikel 8.1 en Bekostigingsbesluit WVO, artikel 5.1. Gebruik: Besluit bekostiging WPO, artikel 7.1 en Bekostigingsbesluit WVO, artikel 4.1.

² Wet educatie op beroepsonderwijs, artikel 8.1.1a en Wet op expertisecentra, artikel 42a.

voor het voorkomen van fraude. Voor het onderzoek zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, die we hieronder puntsgewijs benoemen:

Vragen ten aanzien van het in- en uitschrijfproces

- Welke rol heeft het (papieren) uitschrijfbewijs bij het in- en uitschrijfproces in het primair en voortgezet onderwijs? En bij het inschrijfproces in het middelbaar beroepsonderwijs?
- Hoe verlopen deze processen op de scholen en instellingen?
- Welke knelpunten en voordelen zien scholen in het primair en voortgezet onderwijs bij het huidige aanmeld- en inschrijfproces?
- Welke informatie wordt door middel van het uitschrijfbewijs overgedragen? Op welke wijze en door wie?

Vragen ten aanzien van de administratieve lastenverlichting

- Hoe groot bedraagt de administratieve lastenverlichting bij het afschaffen van het uitschrijfbewijs in het uitschrijfproces in het po en vo ten opzichte van de huidige situatie?
- En bij het inschrijfproces in het po, vo en mbo ten opzichte van de huidige situatie? Hoe groot is deze lastenverlichting op schoolniveau, bestuursniveau en landelijk niveau?
- Welke andere baten kunnen gerealiseerd worden na afschaffing en hoe groot bedragen deze?
- Welke risico's brengt de afschaffing van het uitschrijfbewijs met zich mee? Hoe verhouden de risico's zich tot de baten?

Vragen ten aanzien van afschaffing, effecten en de behoefte aan een alternatief

- Wat vinden po- en vo-scholen (zowel latende als inschrijvende school) en mbo-instellingen van het voornemen om het (papieren) uitschrijfbewijs af te schaffen?
- Welke (gedragmatige) effecten ontstaan op scholen wanneer het uitschrijfbewijs wordt afgeschaft? Hierbij is het van belang dat er ook gekeken wordt naar de precedentwerking ten aanzien van de dubbele inschrijving/bekostiging, die vermoedelijk van het uitschrijfbewijs uitgaat.
- Welk kwalitatief (onder andere gedragmatig) en kwantitatief (het aantal voortijdige schoolverlaters) effect heeft de afschaffing van het uitschrijfbewijs op voortijdige schooluitval in het mbo en vo?
- En van een eventueel in te richten monitor- en signaalfunctie?
- Welke meerwaarde zou deze functionaliteit voor de school hebben?
- Hoe noodzakelijk is een dergelijke functie voor een school indien het uitschrijfbewijs wordt afgeschaft?
- Hoe ziet een optimale signaleringsfunctie voor een po- of vo-school eruit? Wat dient de signaalfunctie door te geven? Met welke frequentie? Op welke wijze?
- Wat zien scholen als mogelijk middel om een geschil over dubbele inschrijving te beslechten indien het uitschrijfbewijs wordt afgeschaft?

- Zien scholen mogelijkheden in het gebruik van de huidige absentieadministratie als bewijsmiddel om een geschil over dubbele inschrijving te beslechten indien het uitschrijfbewijs wordt afgeschaft?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- interviewronde met praktijkdeskundigen (zie voor de deelnemers bijlage 2);
- enquête onder scholen (zie voor een beknopte beschrijving van de respons en representativiteit bijlage 1);
- aanvullende interviews met (anonieme) vertegenwoordigers van scholen en deskundigen voor een verdieping op specifieke thema's.

Interviewronde

De dataverzameling is gestart met een telefonische interviewronde onder tien praktijkdeskundigen. Met deze deskundigen zijn de volgende onderwerpen besproken:

- het proces en de administratieve lasten;
- de voor- en nadelen van het huidige proces;
- de verwachte effecten en risico's van afschaffing;
- het oordeel over afschaffen en de behoefte aan een alternatief.

De gesprekken met de praktijkdeskundigen zijn gebruikt als input voor het opstellen van de enquête en voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Enquête

De enquête is uitgezet onder administratief medewerkers en directieleden bij scholen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs. De enquête is ingevuld door 1515 respondenten in het primair onderwijs (respons 63%), 476 respondenten in het voortgezet onderwijs (respons 53%) en 44 respondenten in het middelbaar beroepsonderwijs (respons 66%). Bijna 90 procent van de respondenten heeft de vragenlijst volledig ingevuld.

In de enquête zijn de volgende thema's aan bod gekomen:

- het gebruik van het uitschrijfbewijs;
- de functie van het uitschrijfbewijs;
- de administratieve lasten;
- het oordeel over afschaffen en eventuele gevolgen daarvan;
- alternatieven voor het papieren uitschrijfbewijs.

Aan respondenten in het middelbaar beroepsonderwijs zijn geen vragen gesteld over het gebruik en de administratieve lasten van het uitschrijfbewijs voor vertrekkende leerlingen. Het mbo heeft alleen te maken met het

ontvangen van het uitschrijfbewijs voor binnenkomende leerlingen van scholen voor voortgezet onderwijs.

Aanvullende interviews

Aan het einde van de enquête is aan respondenten gevraagd of zij mee zouden willen werken aan een telefonisch aanvullend interview. Van de lijst van respondenten die hier bevestigend op hebben geantwoord, zijn in totaal twintig aanvullende interviews gehouden: acht in het primair onderwijs, acht in het voortgezet onderwijs en vier in het middelbaar beroepsonderwijs.

Bij de selectie voor de aanvullende interviews is bewust gekozen voor variatie in lastendruk (hoog, midden en laag) en voor- en tegenstanders van eventuele afschaffing van het uitschrijfbewijs.

De volgende thema's zijn in de aanvullende interviews behandeld:

- de organisatie van werkzaamheden en ervaren lastendruk;
- het oordeel over afschaffen en de verwachte gevolgen;
- voorwaarden voor afschaffing en (eventuele) alternatieven;
- eventuele opmerkingen en aanvullingen.

Daarnaast is in de eindfase met een enkele praktijkdeskundigen gesproken over specifieke vragen met betrekking tot het gebruik van BRON.

1.4 Leeswijzer

Elk van de hoofdthema's uit de onderzoeksvragen komt in een apart hoofdstuk aan bod. Hoofdstuk 2 beschrijft de functie en het gebruik van het uitschrijfbewijs. In hoofdstuk 3 komen vooral de administratieve lasten aan de orde. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 uitgebreid ingegaan op de wenselijkheid van afschaffing, de verwachte gevolgen en de behoefte aan een alternatief. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de antwoorden op de onderzoeksvragen samengevat en de belangrijkste conclusies uit het onderzoek beschreven. De kwantitatieve gegevens zijn telkens gecombineerd met de relevante uitkomsten uit de interviews en met de antwoorden op de open vragen uit de enquête.

2 HET UITSCHRIJFBEWIJS IN THEORIE EN PRAKTIJK

2.1 Inleiding

DUO constateerde in 2012 ten aanzien van het uitschrijfbewijs:

“Er is bij scholen veel onduidelijkheid over het in- en uitschrijfbewijs. Volgens de wet- en regelgeving geeft de school bij een uitschrijving een uitschrijfbewijs mee aan de ouders of verzorgers van de leerling. De nieuwe school mag de leerling alléén inschrijven als er een uitschrijfbewijs van de vorige school is ingeleverd. Een inschrijfbewijs kent de wet- en regelgeving niet. De school waar de leerling vertrekt heeft dus ook geen inschrijfbewijs van de nieuwe school nodig om de leerling uit te mogen schrijven.”
Bron: E-ZINE editie po nummer 6 (7 november 2012).

Uit het huidige onderzoek blijkt dat de in- en uitschrijvingprocedures in de praktijk vaak afwijken van de hierboven geschetste procedure. Hoe scholen omgaan met in- en uitschrijving en waarom ze voor een specifieke werkwijze hebben gekozen, is het onderwerp van de komende paragrafen.

2.2 Vorm en procesverloop

Papieren uitschrijfbewijzen en de digitale variant

Vrijwel alle scholen voor po en vo verstrekken en ontvangen uitschrijfbewijzen. In veel gevallen wordt met papieren versies gewerkt die via de post verzonden worden (tabel 2.1). In een deel van de gevallen wordt daarnaast ook gewerkt met scans van de papieren versie of een pdf die vervolgens naar de vervolgopleiding wordt gemaild. Een deel van de scholen zou dat ook willen, maar twijfelt over de rechtsgeldigheid, verwacht problemen met de ondertekening en, specifiek voor het voortgezet onderwijs, de eisen van de accountant.

Tabel 2.1 Vorm verstrekking uitschrijfbewijzen

	Po (%) n=1488	Vo (%) n=453
Via een papieren versie van het uitschrijfbewijs	92,6	97,6
Via een digitale vorm van het uitschrijfbewijs*	37,1	40,6
Via een andere wijze	1,2	1,5
We verstrekken geen uitschrijfbewijs	0,2	0,7

* Bij de vraag naar de vorm van verstrekking is een korte toelichting gegeven over de onderscheiden vormen en de definitie van de digitale vorm van het uitschrijfbewijs. Deze toelichting luidde als volgt: “Onder een ‘digitale vorm van het uitschrijfbewijs’ verstaan we in dit onderdeel een digitaal document dat in vorm sterk lijkt op het papieren document (bijvoorbeeld pdf-document via e-mail). Verwerking en communicatie via digitale databases als BRON, ELKK, OSO beschouwen we hier NIET als een ‘digitaal uitschrijfbewijs’.”

Voorbeeld alternatief via digitaal systeem

Regionaal komt het ook voor dat het uitschrijfbewijs geheel is vervangen door informatieoverdracht in een digitaal systeem. In Amsterdam wordt voor verschillende overgangen, waaronder die van primair naar voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld gebruikgemaakt van het Elektronisch Loket Kernprocedure Keuzegids (ELKK). De basisscholen uit Amsterdam sturen alleen nog papieren uitschrijfbewijzen wanneer leerlingen overgaan naar scholen buiten Amsterdam. Vergelijkbare digitale overdrachtsystemen worden op beperkte schaal ook in andere regio's gebruikt.

Werkwijze

In de praktijk stuurt een groot deel van de scholen pas een uitschrijfbewijs wanneer een bevestigingsdocument van inschrijving binnen is. We zien hier een duidelijk onderscheid tussen het primair en voortgezet onderwijs. Van de respondenten in het po geeft 52 procent aan dat ze op deze manier werken, in het vo gaat het om 80 procent (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Verloop uitschrijfproces in praktijk*

	Po (%) n=1035	Vo (%) n=375
Wanneer duidelijk is naar welke school de leerling vertrekt, versturen we het uitschrijfbewijs (zonder een bewijs van inschrijving)	40,6	13,6
Pas na het ontvangen van een bewijs van inschrijving bij de nieuwe school versturen we het uitschrijfbewijs naar de nieuwe school	52,3	79,7
Anders	7,2	6,7
Totaal	100,0	100,0

* Beantwoord door de respondenten die de administratie uitvoeren.

Bij de categorie 'anders' gaat het vaak om een combinatie van genoemde vormen. Wanneer meerdere varianten worden toegepast, hangt de keuze af van de situatie: is er sprake van tussentijds vertrek (bijvoorbeeld bij verhuizing of overgang naar andere schoolsoort) of gaat het om vertrek na het afronden van de opleiding? Een respondent merkt hierover op: "In de praktijk wordt de eerstgenoemde werkwijze (uitschrijving versturen zonder bewijs van inschrijving) gebruikt aan het eind van het schooljaar. Gedurende het schooljaar wordt de tweede werkwijze (uitschrijving pas na binnenkomst uitschrijvingsbewijs) toegepast."

Dat men in het vo het zekere voor het onzekere neemt heeft, zo blijkt ook uit de interviews, ook te maken met voortijdig schoolverlaten, eventuele regionale afspraken daarover en financiële gevolgen in het kader van de vsv-prestatiebeloning. Men kiest er liever voor om leerlingen ingeschreven te laten staan en die in beeld te houden dan dat men het risico loopt dat leerlingen vergeten worden en als vsv'ers in de boeken komen. Vo-scholen willen om die

reden ook vaak een inschrijfbewijs van mbo-instellingen. Mbo-instellingen zijn daar wettelijk niet toe verplicht en een deel verstrekt die dan ook niet (meer) of pas na veel aandringen. De afhandeling van de verzoeken, vaak vanuit tientallen scholen, kost(te) mbo-instellingen relatief veel tijd. Een belangrijk deel van de mbo-instellingen zou dan ook graag zien dat er een einde komt aan de vele verzoeken om een 'inschrijfbewijs'.

Werkwijze bij vertrek naar het buitenland en 'bestemming onbekend'

Naast uitstroom naar nieuwe opleidingen of verhuizing binnen Nederland zijn er ook gevallen waarbij het uitschrijfbewijs niet gebruikt kan worden, bijvoorbeeld omdat een leerling (onverwacht) niet meer naar school komt en verhuisd is. Die leerlingen worden, soms na uitgebreid zoekwerk, uitgeschreven met 'bestemming onbekend' en aan leerplicht overgedragen. Soms duiken de leerlingen na enige tijd toch op in BRON, maar het kan ook zijn dat leerlingen naar het buitenland vertrokken zijn. In die gevallen wordt niet structureel met uitschrijfbewijzen gewerkt. Een bestuur van verschillende middelbare scholen in de grensstreek gaf aan dat er in België ook gewerkt wordt met uitschrijfbewijzen, maar dat er over de grenzen heen niet structureel wordt uitgewisseld. De administratieve afhandeling is nu afhankelijk van de betreffende scholen. Leerlingen die naar België overstappen, worden binnen dit bestuur overigens altijd uitgeschreven met 'bestemming buitenland' waarbij in het opmerkingenveld wordt opgenomen naar welke school en opleiding de leerling is vertrokken.

2.3 Informatie uitschrijfbewijs

Het format van en de informatie op het uitschrijfbewijs liggen niet vast.¹ Naast enkele basisgegevens als naam en geboortedatum van de leerling, de uitschrijfdatum en adresgegevens van de school van vertrek, varieert de informatie die ermee wordt overgedragen. Als aanvullende gegevens wordt ook zaken genoemd als BSN, leerjaar, opleiding (vo), naam en adres ouder/verzorger en vertrekreden. De informatie die wordt overgeleverd, is over het algemeen vrij beperkt. Het nut van de informatie op de uitschrijfbewijzen wordt verschillend beoordeeld en varieert van 'nutteloos' tot 'informatief'. In het merendeel van de gevallen maakt men geen gebruik van de informatie op het uitschrijfbewijs. In een deel van de gevallen echter wel. Zo worden binnengekomen uitschrijfbewijzen door vo-scholen bijvoorbeeld gebruikt als identificerend document en levert het hun informatie over het burgerservicenummer (BSN), de officiële namen en geboortedatum. Enkele mbo-instellingen geven aan dat het uitschrijfbewijs informatie biedt over de vooropleiding van de binnenkomende leerling.

¹ In de Leerplichtwet worden wel onderdelen genoemd die op het uitschrijfbewijs moeten worden vermeld. We zien echter in de praktijk dat die onderdelen, zoals het burgerservicenummer, niet altijd worden opgenomen.

2.4 Andere betrokken partijen

Behalve de uitwisselende scholen zijn er soms ook andere partijen betrokken bij het uitschrijfbewijs.

In het primair onderwijs sturen scholen de gemeente en leerplicht nog vaak een afschrift (tabel 2.3), terwijl men daar sinds 1 juli 2013 niet meer toe verplicht is.² De wettelijke verplichting is komen te vervallen omdat de gemeente/Leerplicht via DUO/BRON wekelijks informatie over in- en uitschrijvingen ontvangt. Uit de interviews met vertegenwoordigers van leerplicht blijkt dat het papieren afschrift van het uitschrijfbewijs niet gemist wordt. Ook in de schoolinterviews komt verschillende malen naar voren dat men zeer positief is over het vervallen van de verplichting om het uitschrijfbewijs ook aan de gemeente toe te sturen.

In het voorgezet onderwijs speelt de accountant een grote rol. Bijna 80 procent van de scholen geeft aan dat het uitschrijfbewijs beschikbaar moet zijn voor controle door de accountant. Uit de interviews komt naar voren dat een deel van de accountants eisen stelt aan de vorm en ervan uitgaat dat er een papieren versie van het uitschrijfbewijs beschikbaar is.³ Overigens zijn er ook scholen die aangeven dat hun accountant beoordeelt op basis van bestandsinformatie.

Tabel 2.3 Welke van de volgende partijen maken gebruik van of ontvangen, controleren het uitschrijfbewijs in uw situatie?

	Po (%) n=1458	Vo (%) n=441
Leerplicht	30,2	18,4
Gemeente (anders dan Leerplicht)	25,6	7,5
Accountant	5,1	77,8
Inspectie van het Onderwijs	8,2	9,5
Ouders	8,1	15,0
Meerderjarige leerlingen*	0,3	8,8
Geen van de genoemde partijen	31,8	9,3
Anders	34,6	26,8

* In het primair onderwijs gaat het hierbij om enkele vso-scholen waar ook oudere leerlingen onderwijs volgen.

De categorie 'Anders' in de tabel is vrij groot, maar bestaat in de meeste gevallen uit 'de andere school'. Ook BRON wordt wel eens genoemd, maar dan wordt bedoeld op de invoer van de uitschrijving en niet op het fysieke

² Zie voor deze veranderingen en de zevendagentermijn onder andere: <http://www.aanvalopschooluitval.nl/actueel/bericht/7-dagen-termijn-aanleveren-in-en-uitschrijvingen-aan-Bron>.

³ In het controleprotocol van de instellingsaccountant is een van de controle-items: de instellingsaccountant moet controleren of de in- en uitschrijfdatum juist in de leerling-administratie is opgenomen. Hierbij wordt verwezen naar artikel 14a lid 2 van het bekostigingsbesluit WVO. In dat artikel zijn geen vormvoorschriften opgenomen.

versturen van het bewijs. Daarnaast worden enkele keren organisaties als GGD (in het po) en UWV genoemd.

Rol ouders en meerderjarige leerlingen

De rol van ouders bij (de overdracht van) het uitschrijfbewijs blijkt in de praktijk zeer beperkt. Het opstellen en versturen van een uitschrijfbewijs is een administratieve handeling die vooral tussen scholen plaatsvindt. Uit de vraag naar de betrokken partijen en een expliciete vraag naar de rol van ouders bleek dat iets meer dan tien procent van de respondenten ouders als betrokken partij aanmerkte. In de meeste gevallen bestaat die betrokkenheid overigens uit het verstrekken van informatie. Het uitschrijfbewijs wordt bij een klein deel van de vso-scholen (op aanvraag) meegegeven aan ouders of leerlingen die het bijvoorbeeld nodig hebben voor de aanvraag van een Wajong-uitkering.

2.5 Functie(s) uitschrijfbewijs

In deze paragraaf gaan we kort in op de functie van het uitschrijfbewijs en komen daar in het kader van de eventuele afschaffing later ook nog op terug. Voor het merendeel (respectievelijk 64 en 75%) van de scholen in het po en vo en voor een deel (35%) van de mbo-instellingen heeft het uitschrijfbewijs voor binnenkomende leerlingen een functie (tabel 2.4). Volgens de overige respondenten heeft het geen functie.

Tabel 2.4 Heeft het uitschrijfbewijs voor binnenkomende leerlingen een functie op uw school?

	Po (%) n=1455	Vo (%) n=438	Mbo (%) n=43
Ja	64,3	74,9	34,9
Nee	35,7	25,1	65,1
Totaal	100,0	100,0	100,0

De groep die het uitschrijfbewijs als functioneel ziet, vindt dat vooral omdat het duidelijkheid biedt over de uitschrijving en omdat het de 'discussie over de uitschrijfdatum voorkomt' (tabel 2.5). In het vo wordt bij de categorie 'andere functie' vaak verwezen naar de functie van het uitschrijfbewijs bij de accountantscontrole, dat is ook de reden dat deze categorie in het vo groter is dan in de andere onderwijssectoren.

Tabel 2.5 Functies uitschrijfbewijs binnenkomende leerlingen

	Po (%) n=934	Vo (%) n=326	Mbo (%) n=15
Geeft duidelijkheid dat leerling op andere school is uitgeschreven	92,2	92,3	86,7
Voorkomt discussie over uitschrijfdatum	88,7	91,4	86,7
Geeft belangrijke informatie over de leerlingen	14,2	16,3	13,3
Andere functie	8,5	20,9	0,0

In de antwoorden op de open vragen worden als functies van het uitschrijfbewijs onder meer ook genoemd: het voorkomen van dubbele inschrijvingen, het vermijden van hiaten (tussen uit- en inschrijving), het voorkomen van het 'verdwijnen van kinderen', het afstemmen van in- en uitschrijfdatum, het op orde hebben van de administratie en overdracht van het BSN voor kinderen zonder identiteitsbewijs.

Er is ook gevraagd naar de functie van het uitschrijfbewijs voor leerlingen die van school vertrekken. Dit levert ongeveer hetzelfde beeld op: een merendeel geeft aan dat het uitschrijfbewijs een functie heeft.⁴ Net als bij de uitschrijfbewijzen van de binnenkomende leerlingen geldt voor de vertrekkende leerlingen dat de belangrijkste functie van het uitschrijfbewijs is dat het duidelijkheid biedt over uitschrijven en de datum daarvan. Anders is wel dat hier regelmatig wordt opgemerkt dat met het verzenden van het uitschrijfbewijs het dossier wordt afgesloten en dat het uitschrijfbewijs daarvan een duidelijke markering vormt.

Een van de geïnterviewden beschreef de werkwijze als volgt: voor alle vertrekkende vmbo-leerlingen worden aan het eind van het schooljaar concept-uitschrijfbewijzen gemaakt en op de voorkant van elk papieren dossier bevestigd. Bij elke definitieve bevestiging van de vervolgopleiding wordt het uitschrijfbewijs verzonden en het betreffende dossier gearchiveerd. Na verloop van tijd blijven zo altijd een aantal dossiers open, die echter (fysiek) in beeld blijven tot er een oplossing voor gevonden is. De geïnterviewde gaf aan dat dit ook via bestandsinformatie zou kunnen, maar dat zij een voorkeur heeft voor deze papieren vorm.

Dubbele inschrijving en eventuele conflicten uitschrijfdatum

Bijna 60 procent van de respondenten in het primair en voortgezet onderwijs zegt het uitschrijfbewijs te zien als middel om dubbele inschrijvingen te voorkomen. Uit gesprekken komt naar voren dat het dan niet altijd om het

⁴ Door een fout in de routing van de vragenlijst heeft een deel van de respondenten (waarvan een groot deel waarschijnlijk nee zou hebben geantwoord) deze vraag overgeslagen en kunnen we alleen een bandbreedte aangeven waarin het percentage zeker zal liggen (voor po is dat 48-84% en voor vo is dat 53-79%). Hierbij merken we op dat de uiterste waarden erg onwaarschijnlijk zijn en waarden rond de 60 procent aannemelijker zijn.

uitschrijfbewijs als document gaat, maar ook om het proces van afstemming tussen scholen die aan de verzending vooraf gaat.

Ook is gevraagd of het uitschrijfbewijs als bewijsmiddel wordt gezien in het geval van een conflict over het moment van inschrijven (wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een dubbele inschrijving). Volgens 61 procent van respondenten van po-scholen (en 67% van vo scholen) is dat het geval. In het afgelopen jaar had ongeveer 16 procent van de po scholen en 14 procent van de vo-scholen een of meerdere keren 'onenigheid' over het moment van inschrijven. Uit de interviews kwam overigens naar voren dat 'conflict' in veel gevallen een te zwaar woord is en dat de scholen er meestal in goed overleg uitkomen. Een geïnterviewde zegt in dit verband: "de discussie rondom de uitschrijfdatum wordt niet helemaal voorkomen, maar het geeft daarover in ieder geval wel duidelijkheid en je hebt iets in handen aan de hand waarvan je het kunt controleren." Er zijn echter ook respondenten die vinden dat het uitschrijfbewijs helemaal geen bewijskracht heeft. Iemand zegt daarover bijvoorbeeld: "Het enige moment waarop dat speelt is, vanwege de bekostiging, 1 oktober en dan moet je toch vaststellen waar iemand werkelijk les ontvangt en dat kun je het beste doen door te kijken op welke school de leerling zijn cijfers haalt."

2.6 Nadelen uitschrijfbewijzen

Naast de functies en voordelen is ook gevraagd naar eventuele nadelen van het werken met de uitschrijfbewijzen zoals dat nu is vastgelegd (tabel 2.6) en om welke nadelen het dan gaat (tabel 2.7).

Tabel 2.6 Ziet u nadelen in de huidige werkwijze uitschrijfwijzen?

	Po (%) n=1442	Vo (%) n=429
Ja, ik zie nadelen aan het werken met uitschrijfbewijzen zoals dat nu vastgelegd is	44,4	50,1
Nee, ik zie geen nadelen aan het werken met uitschrijfbewijzen zoals dat nu vastgelegd is	55,6	49,9
Totaal	100,0	100,0

Tabel 2.7 Om welke nadelen gaat het?

	Po (%) n=639	Vo (%) n=215
(Onnodige) administratieve lasten	79,9	87,0
Er zijn alternatieve systemen beschikbaar	69,6	61,4
De regelgeving is onduidelijk en leidt tot verwarring	16,8	24,2
Het uitschrijfbewijs heeft geen functie meer	39,8	36,3
Overige bezwaren	6,9	13,5

Meer dan de helft van de respondenten in het po ziet nadelen aan de huidige werkwijze met de uitschrijfbewijzen. Als gevraagd wordt naar de nadelen, blijkt het vooral te gaan om de als onnodig ervaren administratieve lasten. Ze zijn onnodig omdat er naar het oordeel van deze respondenten alternatieve systemen beschikbaar zijn en het uitschrijfbewijs geen functie meer heeft.

3 EFFECTEN ADMINISTRATIEVE LASTEN UITSCHRIJFBEWIJS

3.1 Inleiding

De vermindering van regeldruk is een van de speerpunten van dit kabinet.

Het kabinet koerst in het Regeerakkoord op een structurele verlaging per 2017 van de regeldruk voor bedrijven, professionals en burgers. In een aantal regeldichte sectoren en domeinen, waaronder het onderwijs, wil het kabinet de regeldruk merkbaar verminderen. Voor instellingen, onderwijsprofessionals en burgers (bijvoorbeeld ouders of oudercommissies) wordt daarbij een maatwerkaanpak gevolgd.

In dit hoofdstuk worden de effecten van het uitschrijfbewijs op de regeldruk uitgewerkt. De regeldruk betreft hier specifiek de administratieve lasten. In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens behandeld: de werkzaamheden die worden uitgevoerd voor het uitschrijfbewijs bij vertrekkende en binnenkomende leerlingen, de tijdsbesteding daaraan, de administratieve lasten als gevolg daarvan (zowel per leerling als totaal per jaar) en de wijze waarop deze lasten door het veld worden ervaren. De vragen in de enquête hierover zijn ingevuld door de respondenten die betrokken zijn bij de uitvoering van de administratie.

3.2 Werkzaamheden ten behoeve van het uitschrijfbewijs

Om inzicht te verkrijgen in de administratieve lasten hebben we de werkzaamheden geïnterviewd die scholen uitvoeren voor het uitschrijfbewijs voor vertrekkende leerlingen. De uitkomsten zijn opgenomen in tabel 3.1. Bijna alle scholen (zowel in het po als het vo) printen de uitschrijfbewijzen en verzenden ze naar de ontvangende school. Circa driekwart van de scholen voert gegevens in ten behoeve van de uitschrijving in en archiveert de uitschrijfbewijzen.

Tabel 3.1 Werkzaamheden uitschrijfbewijzen vertrekkende leerlingen (in percentages scholen)

	po (%) n=998	vo (%) n=354
Invoeren gegevens ten behoeve van uitschrijving	76,3	73,4
Uitzoekwerk waar leerlingen gebleven zijn	26,3	68,9
Overleg met andere school over gegevens op uitschrijfbewijzen	25,0	40,4
Printen uitschrijfbewijzen	94,6	98,3
Verzenden uitschrijfbewijzen	97,9	98,6
Archiveren uitschrijfbewijzen	78,6	78,5
Anders	3,1	4,2

Daarnaast vindt met name in het vo uitzoekwerk plaats waar leerlingen zijn gebleven en is er overleg met andere scholen over de gegevens. Dit hoeft niet voor alle leerlingen op de scholen plaats te vinden.

Een kleine categorie betreft 'anders'. Dit betreft onder meer het versturen van het uitschrijfbewijs naar de gemeente bij verhuizing, controle van de gegevens, contacten met BRON over onjuiste gegevens en (in het vo) contacten met het mbo. Soms vinden ook onnodige werkzaamheden plaats omdat de ontvangende school zijn administratie niet op orde heeft. Dan moet een uitschrijfbewijs tweemaal worden verstuurd.

Voor binnenkomende leerlingen zien we grote verschillen tussen po, vo en mbo (zie tabel 3.2). Het merendeel van de vo-scholen voert de gegevens van het uitschrijfbewijs in. Bij het po is dat circa de helft van de scholen en bij het mbo ongeveer een kwart. Bijna alle scholen in het po en vo archiveren het bewijs. Opvallend is dat 23 procent van de mbo-scholen aangeeft helemaal niets met het uitschrijfbewijs te doen (zelfs niet archiveren).

Tabel 3.2 Werkzaamheden uitschrijfbewijzen binnenkomende leerlingen (in percentages scholen)

	po (%) n=967	vo (%) n=349	mbo (%) n=39
Invoeren gegevens binnenkomende uitschrijfbewijzen	50,5	71,1	28,2
Overleg met andere school over gegevens op uitschrijfbewijzen	25,6	42,7	17,9
Archiveren uitschrijfbewijzen	94,5	97,7	71,8
Anders	8,4	8,9	23,1
Geen van de genoemde werkzaamheden	-	-	23,1

De post 'anders' is groter dan die voor vertrekkende leerlingen. Het betreft bij het po en vo vooral controles op gegevens (namen en uitschrijfdata). Het mbo stuurt in een aantal gevallen bewijzen van inschrijving aan de verzendende school.

3.3 Administratieve lasten van het uitschrijfbewijs

3.3.1 Instellingen of ook de burger?

Om de hoogte van de administratieve lasten te bepalen, is het allereerst belangrijk om de doelgroep vast te stellen. Zijn dat alleen de instellingen of ook de ouders of meerderjarige leerlingen: de burger? We hebben de scholen gevraagd of burgers een rol spelen bij de procedure rond het uitschrijfbewijs. De resultaten zijn opgenomen in tabel 3.3.

Tabel 3.3 Spelen ouders en/of meerderjarige leerlingen een rol bij de procedure rond het uitschrijfbewijs?

	po (%) n=1015	vo (%) n=365
Ja	7,7	18,1
Nee	92,3	81,9
Totaal	100,0	100,0

De overgrote meerderheid van de scholen geeft aan dat ouders of meerderjarige leerlingen geen rol spelen. De rol van de ouders betreft vooral het verstrekken van informatie over de school van vertrek of aankomst. De vraag is of dat tot de formele taken rond het uitschrijfbewijs behoort. Ook vragen de ouders soms zelf om het bewijs. In slechts een heel beperkt aantal gevallen (vijf maal po en tien maal vo) hebben ouders of meerderjarige leerlingen een rol bij het overdragen van het uitschrijfbewijs aan de andere school.

Om deze reden bepalen we alleen de administratieve lasten voor de scholen en niet die voor burgers.

3.3.2 Tijdsbesteding instellingen aan het uitschrijfbewijs

Organisaties vinden het meestal lastig om te bepalen hoeveel tijd ze aan bepaalde werkzaamheden besteden. Dat geldt ook voor scholen. De meeste scholen hebben per leerling aangegeven hoeveel tijd ze kwijt waren voor de uitschrijfbewijzen in de volgende gevallen:

- vertrekkende leerling bij de schooljaarwisseling (po en vo);
- vertrekkende leerling gedurende het schooljaar (po en vo);
- binnenkomende leerling bij de schooljaarwisseling (po, vo en mbo);
- binnenkomende leerling gedurende het schooljaar (po, vo en mbo).

Een aantal andere scholen heeft aangegeven hoeveel tijd ze in totaal kwijt zijn met de verplichting rond het uitschrijfbewijs. Omdat de meeste scholen de tijd per leerling hebben aangegeven, hebben we die aangehouden bij de berekening van de totale tijd en de administratieve lasten.

Per onderwijstype en soort uitschrijfbewijs zijn zowel het gemiddelde als de mediaan bepaald. Wij hebben voor het bepalen van de tijdsbesteding de mediaan genomen. De reden is dat bij het bepalen van de administratieve lasten wordt uitgegaan van gemiddeld efficiënte instellingen. Het gemiddelde wordt te sterk bepaald door een aantal scholen met uitschieters naar boven. Voor de resultaten zie de tabellen 3.4, 3.5 en 3.6.

Tabel 3.4 Tijdsbesteding per leerling per uitschrijfbewijs (po) in minuten

	Gemiddeld	Mediaan	Max
Vertrekkende leerling bij schooljaarwisseling (n=896)	7,56	5,0	60
Vertrekkende leerling gedurende schooljaar (n=863)	8,47	5,0	185
Binnengekomen leerling bij schooljaarwisseling (n=855)	6,20	5,0	120
Binnengekomen leerling gedurende schooljaar (n=842)	6,91	5,0	180

Tabel 3.5 Tijdsbesteding per leerling per uitschrijfbewijs (vo) in minuten

	Gemiddeld	Mediaan	Max
Vertrekkende leerling bij schooljaarwisseling (n=287)	6,62	5,0	30
Vertrekkende leerling gedurende schooljaar (n=278)	7,51	5,0	48
Binnengekomen leerling bij schooljaarwisseling (n=280)	6,32	5,0	30
Binnengekomen leerling gedurende schooljaar (n=273)	7,07	5,0	95

Tabel 3.6 Tijdsbesteding per leerling per uitschrijfbewijs (mbo) in minuten

	Gemiddeld	Mediaan	Max
Binnengekomen leerling bij schooljaarwisseling (n=29)	4,03	3,0	15
Binnengekomen leerling gedurende schooljaar (n=29)	4,40	3,0	15

Het onderzoek geeft aan dat de tijdsbesteding voor de uitschrijfbewijzen (zowel voor vertrekkende leerlingen als voor binnenkomende leerlingen) op vijf minuten per leerling ligt bij het po en vo. De tijdsbesteding bij mbo ligt op drie minuten. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat een deel van de mbo-scholen helemaal niets met het uitschrijfbewijs doet.

3.3.3 Administratieve lasten als gevolg van het uitschrijfbewijs

Zoals in de vorige paragraaf is vermeld, bedraagt de tijdsbesteding per leerling per uitschrijfbewijs respectievelijk vijf minuten (po en vo) en drie minuten (mbo). Per jaar (2012) vinden de volgende schoolwisselingen¹ plaats (tabel 3.7, 3.8 en 3.9):

¹ Gebaseerd op Kencijfers 2008-2012: OCW.

Po

Tabel 3.7 Schoolwisselingen (po) in 2012 met uitschrijfbewijs

Schoolwisseling	Aantal
Totaal aantal leerlingen po	1.609.000
Instroom/doorstroom (behalve vanuit geen onderwijs)	
Speciaal basisonderwijs naar basisonderwijs	200
Speciaal onderwijs naar basisonderwijs	700
Basisonderwijs naar speciaal basisonderwijs	7.000
Speciaal onderwijs naar speciaal basisonderwijs	800
Basisonderwijs naar speciaal onderwijs	3.500
Speciaal basisonderwijs naar speciaal onderwijs	800
(Speciaal) voortgezet onderwijs naar speciaal onderwijs	100
Basisonderwijs naar voortgezet speciaal onderwijs	800
Speciaal basisonderwijs naar voortgezet speciaal onderwijs	600
Speciaal onderwijs naar voortgezet speciaal onderwijs	4.300
(Speciaal) voortgezet onderwijs naar voortgezet speciaal onderwijs	4.000
Uitstroom	
Basisonderwijs naar voortgezet onderwijs	190.000
Speciaal basisonderwijs naar voortgezet onderwijs	8.800
Speciaal onderwijs naar voortgezet onderwijs	1.200
Voortgezet speciaal onderwijs naar voortgezet onderwijs	4.400

Concreet betekent dit voor het po de volgende reguliere stroom leerlingen in 2012 met uitschrijfbewijs:

- binnenkomend: 22.800 leerlingen;
- vertrekkend: 204.400 leerlingen.

Als we uitgaan van 4% wisselingen binnen een schoolsoort gedurende het schooljaar² betekent dat nog 64.360 wisselingen per jaar (binnen alle soorten po).

Dit betekent in 2012 op landelijk niveau:

- **binnenkomend** 87.160 leerlingen. Uitgaande van vijf minuten per uitschrijfbewijs bedragen de **administratieve lasten 7.263 uur per jaar**. Tegen een uurtarief van 33 euro³ betekent dit **239.679 euro per jaar**;
- **vertrekkend** 268.760 leerlingen. Uitgaande van vijf minuten per uitschrijfbewijs bedragen de **administratieve lasten 22.397 uur per jaar**. Tegen een uurtarief van 33 euro betekent dit **739.101 euro per jaar**.

Daarnaast geeft 92,6 procent van het po aan dat de uitschrijfbewijzen via een papieren versie worden verstrekt (zie tabel 2.1). Uit tabel 3.1 blijkt dat circa 95 procent van de scholen de uitschrijfbewijzen print en verzendt. Uitgaande van 278.760 uitschrijfbewijzen **bedragen de verzendkosten maximaal 278.760 x 95 procent x 0,64 euro is ongeveer 170.000 euro per jaar**. Deze kosten

² Schatting op basis van de enquêteresultaten: totaal aantal wisselingen gedurende het schooljaar verminderd met het geschat aantal wisselingen dat betrekking heeft op wisselingen tussen verschillende schoolsoorten.

³ Uurtarief gebruikt voor berekeningen regeldruk professionals bij OCW.

zullen lager liggen, omdat een deel van de uitschrijfbewijzen gecombineerd worden verzonden. Ook maakt een deel van de scholen waarschijnlijk gebruik van zakelijke posttarieven.

Op basis van de enquêteresultaten is een gemiddeld aantal inkomende en vertrekkende leerlingen berekend waarvoor werkzaamheden in het kader van uitschrijfbewijs nodig zijn (tabel 3.8). Op basis van deze gegevens komen we tot een gemiddelde tijdsbesteding per school van zeven uur (84 leerlingen keer vijf minuten per leerling).⁴

Tabel 3.8 Gemiddeld aantal vertrekkende en inkomende leerlingen bij schooljaarwisseling en gedurende het schooljaar per school in het po (op basis van de enquêteresultaten)

	Gemiddeld aantal leerlingen	Aantal scholen (in enquête)
<i>Vertrekkende leerlingen</i>		
-bij schooljaarwisseling	37	1000
-gedurende het schooljaar	17	994
<i>Inkomende leerlingen</i>		
-bij schooljaarwisseling	15	935
-gedurende het schooljaar	15	941
<i>Totaal per school</i>	<i>84</i>	

Voorbeeld voor een basisschool

Een basisschool heeft 300 leerlingen. Jaarlijks stroomt 1 leerling in vanuit het speciaal onderwijs en stromen 5 leerlingen daar naar uit. 40 leerlingen stromen uit naar het voortgezet onderwijs. Door verhuizingen vertrekt 4 procent (12) van de leerlingen naar een andere basisschool, er komen ook 12 leerlingen gedurende het jaar vanaf een andere basisschool binnen. De totale administratieve lasten voor deze school als gevolg van het uitschrijfbewijs bedragen 70 maal vijf minuten is 350 minuten is bijna 6 uur.

Let wel, dit is een voorbeeldschool. De meeste scholen zullen hiervan afwijken omdat ze een ander aantal leerlingen hebben of de processen rond het uitschrijfbewijs efficiënter of minder efficiënt uitvoeren.

⁴ Bij de berekening per school (in het po) is waarschijnlijk sprake van enige overschatting, doordat een deel van de respondenten bij het aantal vertrekkende en binnenkomende leerlingen ondanks de instructie toch het aantal voor meerdere scholen heeft opgegeven. De gemiddelde tijdsbesteding per school ligt naar alle waarschijnlijkheid dan ook iets lager dan de genoemde zeven uur.

Vo

Tabel 3.9 Schoolwisselingen (vo) in 2012 met uitschrijfbewijs

Schoolwisseling	Aantal
Totaal aantal leerlingen vo	929.500
Instroom	
Basisonderwijs naar voortgezet onderwijs	190.000
Speciaal basisonderwijs naar voortgezet onderwijs	8.800
Speciaal onderwijs naar voortgezet onderwijs	1.200
Voortgezet speciaal onderwijs naar voortgezet onderwijs	4.400
Voortgezet onderwijs naar voortgezet onderwijs	9.000
Uitstroom naar vo of mbo	
Vmbo bl (gediplomeerd en ongediplomeerd)	22.800
Vmbo kl (gediplomeerd en ongediplomeerd)	27.500
Vmbo gl (gediplomeerd en ongediplomeerd)	6.900
Vmbo tl (gediplomeerd en ongediplomeerd)	41.200
Havo (ongediplomeerd)	5.800
Vwo (ongediplomeerd)	5.700

Concreet betekent dit voor het vo de volgende reguliere stroom leerlingen in 2012 met uitschrijfbewijs:

- binnenkomend: 213.400 leerlingen;
- vertrekkend: 109.900 leerlingen.

Als we uitgaan van 4 procent wisselingen binnen een schoolsoort gedurende het schooljaar⁵ betekent dat nog 32.533 wisselingen per jaar (binnen alle soorten vo).

Dit betekent in 2012 op landelijk niveau:

- **binnenkomend** 259.875 leerlingen. Uitgaande van vijf minuten per uitschrijfbewijs bedragen de **administratieve lasten 20.494 uur per jaar**. Tegen een uurtarief van 33 euro betekent dit **676.302 euro per jaar**;
- **vertrekkend** 142.433 leerlingen. Uitgaande van vijf minuten per uitschrijfbewijs bedragen de **administratieve lasten 11.869 uur per jaar**. Tegen een uurtarief van 33 euro betekent dit **391.677 euro per jaar**.

Daarnaast geeft 97,6 procent van het vo aan dat de uitschrijfbewijzen via een papieren versie worden verstrekt (zie tabel 2.1). Uit tabel 3.1 blijkt dat ruim 98 procent van de scholen de uitschrijfbewijzen print en verzendt. Uitgaande van 142.433 uitschrijfbewijzen **bedragen de verzendkosten maximaal 142.433 x 98 procent x 0,64 euro is bijna 90.000 euro per jaar**. Deze kosten zullen lager liggen, omdat een deel van de uitschrijfbewijzen gecombineerd worden verzonden. Ook maakt een deel van de scholen waarschijnlijk gebruik van zakelijke posttarieven.

⁵ Enquêteresultaten.

Op basis van de enquêteresultaten is ook voor het vo een gemiddeld aantal leerlingen per school berekend waarvoor werkzaamheden in het kader van uitschrijfbewijzen nodig zijn (tabel 3.10). Op basis van deze gegevens komen we tot een gemiddelde tijdsbesteding per school van 41 uur (495 leerlingen keer vijf minuten per leerling).

Tabel 3.10 Gemiddeld aantal vertrekkende leerlingen bij schooljaarwisseling en gedurende het schooljaar per school in het vo (op basis van de enquêteresultaten)

	Gemiddeld aantal leerlingen	Aantal scholen (in enquête)
<i>Vertrekkende leerlingen</i>		
-bij schooljaarwisseling	173	335
-gedurende het schooljaar	33	338
<i>Inkomende leerlingen</i>		
-bij schooljaarwisseling	264	328
-gedurende het schooljaar	25	322
<i>Totaal per school</i>	495	

Voorbeeld vo

Onderstaand zijn de administratieve lasten uitgewerkt voor een gemiddeld efficiënte voorbeeldschool. Ook hier zullen scholen in positieve (minder administratieve lasten) en negatieve (meer administratieve lasten) zin afwijken.

Voorbeeld voor een scholengemeenschap met vwo, havo en vmbo

Een scholengemeenschap heeft 1800 leerlingen. Jaarlijks stromen 300 leerlingen in vanuit het basisonderwijs. Daarnaast stromen 10 leerlingen in vanuit andere vo-typen. 120 leerlingen stromen uit naar het mbo. Door verhuizingen vertrekt 4 procent (72) van de leerlingen naar een andere school, er komen ook 72 leerlingen gedurende het jaar vanaf een school binnen. Deze blijven binnen hetzelfde vo-type. De totale administratieve lasten voor deze school als gevolg van het uitschrijfbewijs bedragen 574 maal 5 minuten is bijna 48 uur.

Mbo

Tabel 3.11 Schoolwisselingen (mbo) in 2012 met uitschrijfbewijs

Schoolwisseling	Aantal
Totaal aantal leerlingen mbo	477.100
Instroom	
Vmbo bl (gediplomeerd en ongediplomeerd)	20.800
Vmbo kl (gediplomeerd en ongediplomeerd)	24.900
Vmbo gl (gediplomeerd en ongediplomeerd)	5.900
Vmbo tl (gediplomeerd en ongediplomeerd)	33.500
Havo (ongediplomeerd)	5.600
Vwo (ongediplomeerd)	100

Circa de helft van alle instromende leerlingen in het mbo is van buiten het onderwijs afkomstig.

Concreet betekent dit de volgende reguliere stroom leerlingen in 2012 met uitschrijfbewijs:

- binnenkomend: 90.800 leerlingen.

Dit betekent in 2012 op landelijk niveau:

- **binnenkomend** 90.800 leerlingen. Uitgaande van drie minuten per uitschrijfbewijs bedragen de **administratieve lasten 4.540 uur per jaar**. Tegen een uurtarief van 33 euro betekent dit **149.820 euro per jaar**.

3.4 Ervaren lasten uitschrijfbewijs

Naast de te meten administratieve lasten spreekt men in het onderwijsveld ook over de ervaren lasten. De tijd die bepaalde werkzaamheden kosten is maar een component van de lastendruk die een instelling ervaart. Andere componenten zijn bijvoorbeeld of de werkzaamheden als nuttig worden ervaren, of er alternatieven voorhanden zijn of in hoeverre een instelling zelf invulling aan de werkzaamheden kan geven. De scholen is gevraagd hoe belastend zij het uitschrijfbewijs ervaren. De tabellen 3.12 en 3.13 geven aan dat de meeste scholen de belasting laag of normaal vinden. Rond de 5 procent van het po vindt de uitschrijfbewijzen sterk belastend, bij het vo en mbo ligt dit op circa 13 procent.

Tabel 3.12 Ervaren lasten uitschrijfbewijs in po en vo bij vertrekkende leerlingen

	Po (%) n=998	Vo (%) n=354
Weinig belastend	38,2	22,9
Normaal belastend	55,4	64,7
Sterk belastend	6,4	12,4
Totaal	100,0	100,0

Tabel 3.13 Ervaren lasten uitschrijfbewijs in po, vo en mbo bij binnenkomende leerlingen

	Po (%) n=966	Vo (%) n=348	Mbo (%) n=30
Weinig belastend	47,2	23,9	33,3
Normaal belastend	49,7	63,5	43,3
Sterk belastend	3,2	12,6	13,3
Totaal	100,0	100,0	100,0

Bij koppeling van de ervaren belasting aan de bestede tijd per uitschrijfbewijs blijkt een verband: scholen die meer dan gemiddeld tijd besteden per uitschrijfbewijs ervaren het uitschrijfbewijs als sterker belastend dan de scholen die er minder tijd aan besteden.

De beoordeling van de lasten komt redelijk overeen met de vraag naar de nadelen van de uitschrijfbewijzen (paragraaf 2.6). Uit tabel 2.6 blijkt dat 55,5 procent (po) en 49,9 procent (vo) geen nadelen aan het werken met de uitschrijfbewijzen ziet. Van degenen die wel nadelen zien, wijt een groot deel (circa 80-90%) dat aan de (onnodige) administratieve lasten.

4 AFSCHAFFING, RISICO'S EN ALTERNATIEVEN

4.1 Inleiding

Het ministerie van OCW heeft het voornemen om, in het kader van lastenverlichting, het uitschrijfbewijs af te schaffen. De vraag is nu hoe daar vanuit scholen over gedacht wordt. In dit hoofdstuk wordt onder meer ingegaan op het oordeel over afschaffing van uitschrijfbewijzen, de eventuele risico's, de verwachte gevolgen en de behoefte aan alternatieven.

4.2 Oordeel over afschaffing

In de enquête is aan de respondenten gevraagd of het papieren uitschrijfbewijs kan verdwijnen. Wat betreft het afschaffen van het papieren uitschrijfbewijs zien we dat het patroon voor po en vo vergelijkbaar is. Bijna de helft van de respondenten is voor afschaffing, tussen de tien en vijftien procent is tegen afschaffing en de rest twijfelt of staat er neutraal tegenover (tabel 4.1).

In het mbo is de situatie anders, daar is meer dan driekwart van de respondenten voor afschaffing van het uitschrijfbewijs in het vo. Slechts twee van de 39 respondenten uit het mbo zijn tegen. Uit de interviews kwam naar voren dat veel mbo-instellingen het verwerken van uitschrijfbewijzen uit het vo (en de verstrekking van 'inschrijfbewijzen') met het beschikbaar komen van informatie uit BRON zelf al hebben afgeschaft.

Tabel 4.1 Oordeel over afschaffen papieren uitschrijfbewijs

	Po (%) n=1414	Vo (%) n=418	Mbo (%)* n=39
Voor afschaffen papieren uitschrijfbewijs	48,6	46,7	76,9
Tegen afschaffen papieren uitschrijfbewijs	11,5	14,1	5,1
Neutraal, maakt niet uit	28,9	21,5	7,7
Twijfel nog over afschaffen	11,0	17,7	10,3
Totaal	100,0	100,0	100,0

* Mbo-instellingen hebben, in theorie, met het uitschrijfbewijs van vo te maken bij het inschrijfproces. Mbo-instellingen werken bij uitstromende leerlingen zelf niet met uitschrijfbewijzen. We merken hier nog op dat het om een veel kleiner aantal respondenten gaat, maar dat elke respondent een andere instelling vertegenwoordigt en dat daarmee wel een goed beeld van het veld ontstaat.

Ook is gekeken naar enkele achtergrondkenmerken van scholen in relatie tot het oordeel. Op kenmerken als mate van verstedelijking, grootte van de school en regio zien we geen verschillen met de scholen die voor afschaffing zijn. In het vo zien we ook geen verschil bij de vergelijking van praktijkonderwijs en de andere schooltypen. In het primair onderwijs zien we wel een verschil in

schooltype. Daar zijn vertegenwoordigers van scholen voor speciaal onderwijs (sbo 18% en so/wec 20%) bijna twee keer zo vaak tegen afschaffing als die uit het reguliere basisonderwijs (10,1 procent).

Een geïnterviewde administratieve kracht op een sbo-school licht haar antwoord als volgt toe: *“Wij hebben veel kinderen die tussentijds instromen en hebben daarom ook een tweede teldatum in februari. Onze werkwijze is dat we pas een uitschrijfbewijs versturen wanneer het inschrijfbewijs binnen is. Zo heb je nooit problemen met datum, maar belangrijker is dat je weet dat het kind is aangekomen. Leerplicht heeft ook gezegd dat ze graag willen dat we het zo doen. [...] Ik ben dan ook tegen afschaffing van het uitschrijfbewijs, omdat ik het volgen van het kind heel belangrijk vindt.”*

We hebben voor po en vo ook een uitsplitsing gemaakt naar de functie van de invuller (administratie/directie). Daaruit komt naar voren dat de houding ten aanzien van afschaffing significant afwijkt voor beide groepen. In het po is 58 procent van de directeuren voor afschaffing tegenover 45 procent van de administratieve krachten. In het vo is geen sprake van een significant verschil in houding en in het mbo speelt dit onderscheid niet, omdat we daar alleen medewerkers en hoofden van de leerlingadministratie gevraagd hebben.¹

De toelichtingen op het oordeel over afschaffen geven in combinatie met de verdiepende interviews veel achtergrondinformatie over de voorkeur van de respondenten. Hieronder vatten we de argumenten samen en illustreren die met enkele opmerkingen van respondenten.

Toelichting voorstanders afschaffing

Veel voorstanders van afschaffing geven aan dat het uitschrijfbewijs geen toegevoegde waarde (meer) heeft. Zij vinden dat de huidige werkwijze onnodig veel tijd kost, terwijl de benodigde informatie naar hun mening ook digitaal in BRON is vastgelegd. Overigens verwacht niet elke voorstander een grote tijdswinst, zoals blijkt uit een van de opmerkingen bij de vragenlijst: *“De papieren versie is niet meer nodig. Via DUO en BRON wordt alles uitgewisseld. Maar ik ben ook van mening dat de verlichting van de administratieve last marginaal is met afschaffing.”*

Alle scholen zijn aangesloten op BRON en daarmee kunnen in de ogen van veel voorstanders het in- en uitschrijven volledig digitaal worden afgehandeld. Doordat er controle plaatsvindt op dubbele inschrijving of verkeerde gegevens ziet een deel van de voorstanders het als een beter controlemiddel dan de papieren uitschrijfbewijzen. Een groot deel van de voorstanders verwacht dat afschaffing leidt tot minder administratief werk en kostenbesparing (minder papier, postzegels, tijd). Een van hen schrijft:

¹ Zie voor meer informatie over deelnemers per sector ook bijlage 1 (respons en representativiteit).

“Sinds de scholen terugkoppeling van BRON kunnen raadplegen zie ik geen nut meer in het versturen van uitschrijfbewijs. Hetzelfde geldt trouwens voor het inschrijfbewijs. Er moet toch altijd onderling overlegd worden over de exacte in- en uitschrijfdatum. Als een leerling plotseling vertrokken is zonder bericht van ouders dan kan je via BRON-koppeling zien waar hij/zij terecht is gekomen en alsnog de leerling uitschrijven. In praktijk gebruik ik alleen de gegevens geregistreerd in BRON. In- en uitschrijvingdatum op bewijzen zijn niet bindend en worden achteraf regelmatig alsnog aangepast. Het is een onnodige regeling die geen voordelen biedt en bovendien slecht voor het milieu is.”

Toelichting tegenstanders afschaffing

Het papieren uitschrijfbewijs geeft volgens de tegenstanders van afschaffing duidelijkheid over de uitschrijving. Het uitschrijfbewijs wordt gezien als een bewijsstuk dat ondertekend en rechtsgeldig is. Het voorkomt volgens de tegenstanders van afschaffing discussie over de (datum van) in- en uitschrijving, en het vormt een extra controle op BRON. Een opmerking die hierbij aansluit is:

“Het is prettig om, indien nodig, een map met papieren versies te kunnen inkijken. De gegevens liggen dan binnen handbereik. Ook is het fijn om een ‘bewijs’ te kunnen overleggen bij discussies omtrent data of dubbele in-/uitschrijving enzovoort.”

Tegenstanders wijzen eveneens op de zorgplicht van de school en ze gaan ervan uit dat met het uitschrijfbewijs ‘zwevende kinderen’ zo veel mogelijk vermeden worden. Verschillende respondenten verwijzen in dit verband naar het ‘meisje van Nulde’. Een aantal respondenten geeft aan dat het uitschrijfbewijs zorgt voor een goede administratie bij scholen. Iemand merkt bijvoorbeeld op dat:

“Door middel van het uitschrijfbewijs bestaat de zekerheid dat een leerling is uitgeschreven op een school en staat de datum ook vast. Je weet ook zeker dat de andere school de gegevens juist heeft doorgegeven aan BRON. Je kunt zaken makkelijk afvinken zodat het dossier compleet is wanneer de leerling vertrekt.”

Daarnaast relateert een deel van de tegenstanders de tijd en moeite die ermee gepaard gaat: *“een printje maken en opsturen”*. Een ander zegt daarover: *“De voordelen [van afschaffing] wegen niet op tegen de nadelen. De tijdwinst die geboekt kan worden, kan met één hoofdpijndossier verdampen.”*

Ook wordt naar voren gebracht dat BRON niet altijd even goed werkt en up-to-date is. Een deel van de tegenstanders van afschaffing vindt overigens wel dat het papieren uitschrijfbewijs vervangen mag worden door een digitale versie

die via de mail uitgewisseld kan worden ("dat digitale formulier kunnen we dan gebruiken als controle op BRON").

Wat betreft het up-to-date zijn van BRON spelen scholen zelf overigens ook een belangrijke rol. Tijdige beschikbaarheid is voor een belangrijk deel afhankelijk van de snelheid waarmee scholen/administraties de gegevens invoeren. De in juli 2013 ingevoerde zevendagentermijn (was veertien dagen) voor mutaties op het gebied van in- en uitschrijving moet hieraan bijdragen. Verschillende respondenten (vooral vo en mbo) hebben er in dit onderzoek op gewezen dat deze termijn voor hen niet reëel is en daarom niet gehaald wordt. Zeker aan het begin van het jaar is er sprake van veel veranderingen en wisselingen: leerlingen gaan toch naar een andere school (blijkt soms na enige tijd), het BSN is nog moeilijk te achterhalen, op het laatste moment is de profielkeuze toch nog gewijzigd et cetera. Ontbrekende, onjuiste of onvolledige informatie maakt dat BRON niet meteen (volledig) ingevuld kan worden. Een aantal vo-scholen uit dit onderzoek doet de mutaties in batches waarbij de vastgestelde termijnen worden overschreden. Zij zijn zich daarvan bewust, maar wijzen ook op de praktische beperkingen.

4.3 Risico's

Risico's afschaffing

Aan de respondenten is een aantal stellingen voorgelegd over de (eventuele) afschaffing van het uitschrijfbewijs. Een van de stellingen luidde: er zijn risico's verbonden aan de afschaffing van het uitschrijfbewijs. In po en vo is de verdeling van de antwoorden vergelijkbaar en is respectievelijk 36 procent (po) en 41 procent (vo) van de respondenten het (zeer) eens met de stelling (tabel 4.3). In het mbo ligt dat percentage een stuk lager, op 18 procent.

Tabel 4.3 Stelling: er zijn risico's verbonden aan de afschaffing van het uitschrijfbewijs

	Po (%) n=1401	Vo (%) n=415	Mbo (%) n=39
Zeer oneens	7,6	6,3	43,6
Oneens	25,2	25,5	20,5
Neutraal	31,6	27,2	17,9
Eens	31,1	32,5	17,9
Zeer eens	4,4	8,4	0,0
Totaal	100,0	100,0	100,0

Binnen de groep respondenten die het met de stelling eens was, komt het erop neer dat bij afschaffing van het uitschrijfbewijs de risico's kunnen ontstaan dat:

- er geen tastbaar bewijs is van de uitschrijving en de datum (ook voor de accountant in vo);

- er geen goede controle op de in- en uitschrijvingen meer is waardoor er onduidelijkheid over de in- uitschrijfdatum kan ontstaan;
- er leerlingen 'zoek raken' en niet te traceren zijn;
- het risico van dubbele inschrijvingen toeneemt (doordat er minder afstemming is over de datum van in- en uitschrijving);
- BRON als alternatief onvoldoende werkt, omdat de informatie niet altijd actueel en correct blijkt;
- er meer vergissingen ontstaan over waar leerlingen zijn ingeschreven.

In aansluiting hierop is aan respondenten gevraagd of zij verwachten dat afschaffing van het uitschrijfbewijs van invloed zal zijn op de kwaliteit van de administratie en het aantal voortijdig schoolverlaters (zowel voor hun eigen administratie als die van andere scholen en besturen).

Snelheid en nauwkeurigheid administratieve afhandeling

Een van de respondenten merkte in de vragenlijst op:

"Het is nu soms al moeilijk om een uitschrijving bij een vorige school rond te krijgen. Als het uitschrijfbewijs wegvalt wordt dit alleen maar moeilijker. Verwachting: scholen nog lakser. Nu is er nog de noodzaak om een uitschrijfbewijs in de administratie te hebben voor eventuele controle door inspectie."

De vraag is hoe breed deze verwachting leeft. Het antwoord kunnen we afleiden uit tabel 4.4. In het vo is de groep die een negatieve invloed verwacht het grootst (31 procent) en in het mbo het laagst (5 procent).

Tabel 4.4 Stelling: wanneer het uitschrijfbewijs verdwijnt, zal de administratie ten aanzien van in- en uitschrijvingen op mijn eigen school/andere scholen waarschijnlijk minder snel en nauwkeurig afgehandeld worden

	Op de eigen school			Op andere scholen		
	Po (%) n=1401	Vo (%) n=415	Mbo (%) n=39	Po (%) n=1401	Vo (%) n=415	Mbo (%) n=39
Zeer oneens	17,6	15,2	46,2	11,0	9,6	25,6
Oneens	37,9	38,1	33,3	30,6	30,4	30,8
Neutraal	21,7	15,7	15,4	33,2	26,0	35,9
Eens	20,7	24,6	5,1	22,6	26,5	7,7
Zeer eens	2,2	6,5	0,0	2,6	7,5	0,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

We zien dat het patroon van verwachtingen ten aanzien van de eigen school en de andere scholen, met uitzondering van het mbo, niet veel van elkaar verschilt. Het is enigszins zichtbaar in de categorieën tot en met 'neutraal', wat betekent dat men het idee heeft dat de eigen instelling het in de toekomst toch iets beter doet dan andere instellingen. Maar uit de percentages 'eens' en

‘zeer eens’ leiden we af dat men daar niet heel stellig in is. In po en vo verwacht respectievelijk een kwart en een derde van de respondenten dat het verdwijnen van het uitschrijfbewijs zal leiden tot een minder snelle en nauwkeurige administratie.

Voortijdig schoolverlaten

Er is ook nog indicatief gevraagd of men verwacht dat het afschaffen van het uitschrijfbewijs leidt tot meer voortijdig schooluitval (vsv). We zien dat deze stelling door het merendeel van de respondenten niet wordt onderschreven (tabel 4.5). De groep die deze stelling wel onderschrijft is, met 16 procent, het grootst in het vo.

Tabel 4.5 Stelling: het afschaffen van het uitschrijfbewijs leidt tot meer voortijdig schooluitval (vsv)

	Po (%) n=1401	Vo (%) n=415	Mbo (%) n=39
Zeer oneens	22,7	19,5	43,6
Oneens	39,1	43,1	30,8
Neutraal	32,4	21,7	23,1
Eens	4,9	12,3	2,6
Zeer eens	0,8	3,4	0,0
Totaal	100,0	100,0	100,0

4.4 Voorwaarden

Behalve naar de risico's is alle respondenten ook gevraagd of en onder welke voorwaarden afschaffing mogelijk is. In het vo verbindt de helft van de respondenten voorwaarden aan afschaffing, in po 44 procent en in het mbo gaat het om ongeveer een derde van de respondenten (tabel 4.6).

Tabel 4.6 Vindt u dat het uitschrijfbewijs alleen onder bepaalde voorwaarden afgeschaft kan worden?

	Po (%) n=1413	Vo (%) n=416	Mbo (%) n=39
Ja, afschaffing kan alleen onder bepaalde voorwaarden	43,8	49,8	33,3
Nee, afschaffing kan in de huidige situatie zonder verdere voorwaarden	41,0	36,8	56,4
Nee, afschaffing is wat mij betreft helemaal niet aan de orde	15,2	13,5	10,3
Totaal	100,0	100,0	100,0

De genoemde voorwaarden liggen in het verlengde van de eerder genoemde risico's. Samengevat gaat het vooral om:

- Beschikbaarheid van een betrouwbare gegevensuitwisseling via een goedwerkend BRON, waarbij ook communicatie tussen scholen en BRON

goed loopt. Betere zichtbaarheid in BRON waar leerlingen vandaan komen en naar toe gaan. Mutaties sneller doorvoeren in BRON.

- Een mogelijkheid om hiaten of juist overlap tussen in- en uitschrijfdatum (dubbele inschrijvingen) te voorkomen. Communicatie tussen scholen moet goed (geregeld) zijn.
- Gerelateerd hieraan: een (sneller) middel om in- en uitschrijvingen en leerlinggegevens te controleren, zodat bekend is of inschrijving correct is en kinderen niet zoek raken. Bevestiging bijvoorbeeld via BRON van in- en uitschrijving.
- Een goede en snelle administratieve verwerking door scholen in een digitaal leerlingstelsel (en koppeling met BRON).
- Eenduidige afspraken of een protocol, zodat scholen op eenzelfde manier werken.
- Een oplossing voor de accountantscontrole in vo.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat voorwaarden vooral betrekking hebben op de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van BRON en de blijvende noodzaak van afstemming van de in- en uitschrijfdatum zowel ter voorkoming van hiaten als van dubbele inschrijvingen. We gaan nu dieper in op het gebruik van BRON en de gewenste aanpassingen en signalen.

4.5 Gebruik systemen en behoefte aan signalen

BRON als alternatief voor het uitschrijfbewijs

Bij de toelichting op de keuze voor wel of niet afschaffen geven veel respondenten aan dat BRON een (goed) alternatief vormt voor het uitschrijfbewijs. Overigens merken we hierbij op dat de huidige BRON-uitwisseling over onderwijssectoren verschilt in zowel de technische uitvoering als de achterliggende wetgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om de wijze van uitwisseling (in het po door een 'machine-tot-machine-koppeling' sneller dan in het vo), maar ook om wetgeving over wat er uitgewisseld wordt. Ook lijken de ervaring met en de wijze waarop er binnen de scholen met de BRON-uitwisseling wordt gewerkt van invloed te zijn op de houding ten opzichte van BRON en de afschaffing van het uitschrijfbewijs.

In de enquête is in de vorm van een stelling ook nog eens expliciet aan de respondenten gevraagd of BRON een alternatief is voor het uitschrijfbewijs. Het merendeel van de respondenten in het po (58%), vo (52%) en mbo (67%) is het eens of zeer eens met de stelling (tabel 4.7). Toch is nog ongeveer een kwart van de respondenten in po en vo het (zeer) oneens met de stelling.

Tabel 4.7 Stelling: BRON heeft het uitschrijfbewijs overbodig gemaakt

	Po (%) n=1401	Vo (%) n=415	Mbo (%) n=39
Zeer oneens	3,1	4,1	5,1
Oneens	20,2	22,9	17,9
Neutraal	18,4	21,0	10,3
Eens	37,0	32,8	23,1
Zeer eens	21,4	19,3	43,6
Totaal	100,0	100,0	100,0

Vervolgens is ook aan alle respondenten gevraagd of ze behoefte hebben aan aanvullende signalen en/of aanpassingen in BRON ten aanzien van de in- en uitschrijvingen (tabel 4.8). Ruim meer dan de helft van de respondenten heeft behoefte aan aanvullende signalen en/of aanpassingen in de BRON uitwisseling waar het in- en uitschrijvingen betreft.

Tabel 4.8 Behoefte aan aanvullende signalen of aanpassingen in BRON ten aanzien van in- en uitschrijvingen (in geval van afschaffing van het uitschrijfbewijs)

	Po (%) n=1399	Vo (%) n=414	Mbo (%) n=39
Ja	53,6	59,4	53,8
Nee	46,4	40,6	46,2
Totaal	100,0	100,0	100,0

Suggesties en wensen

Respondenten hebben op grote schaal suggesties naar voren gebracht. Zo hebben zij onder meer behoefte aan actieve signalen van in- en uitschrijving. Enkele, vrij willekeurig, gekozen voorbeelden op dit terrein zijn:

- *“Waarschuwingen als de data niet juist zijn of de gegevens niet kloppen van uitschrijving.”*
- *“Waarschuwing in verband met niet aansluiten of overlapping oude/nieuwe school.”*
- *“Uitgeschreven of ingeschreven leerling met naam en uitschrijf- of inschrijfdatum en brinnummer.”*
- *“Signaal in eigen software dat betreffende leerling op andere school in- c.q. uitgeschreven is.”*
- *“Brinnummers van scholen duidelijk terug te vinden in BRON.”*
- *“Per wanneer het kind is in- en uitgeschreven en dat je dat kan bevestigen. Dan ben je gelijk af van de dubbele inschrijvingen.”*
- *“Signaleren van dubbele inschrijvingen gedurende het gehele jaar, ondersteund door een e-mailbericht aan de afdelingsleider van de leerlingadministratie. Dus niet dat hij zelf op de site van DUO moet gaan zoeken, maar het aangeboden krijgt in zijn postbus welke leerling (BSN) het betreft.”*

Uit de opmerkingen komt naar voren dat men via BRON ook behoefte heeft aan (de mogelijkheid) voor terugkoppeling/uitwisseling, waarbij zowel de latende als de ontvangende school betrokken is. Veel van de opmerkingen hebben te maken met de afstemming van uit- en inschrijfdatum. Ook wordt vaak gewezen op de behoefte aan aanvullende informatie, zoals gegevens van de betrokken andere scholen, aanmeldgegevens of (vooral in het mbo) de opleidingshistorie van leerlingen. Overigens kan aan deze wensen niet zomaar tegemoet gekomen worden, omdat er naast technische belemmeringen ook wettelijke beperkingen gelden op het gebied van gegevensuitwisseling.

Ook opmerkingen over snellere uitwisseling (intersectoraal), duidelijker informatie en foutmeldingen worden naar voren gebracht. Voorbeelden hiervan zijn:

- *“Snellere verwerking in de overzichten en duidelijkere foutmeldingen.”*
- *“Snelle accurate berichtgeving vanuit BRON naar de betreffende scholen waar het gaat om in- en uitschrijvingen!”*
- *“Waarschuwingen als de data niet juist zijn of de gegevens niet kloppen van uitschrijving.”*
- *“Via BRON: meer inhoudelijke en persoonlijke informatie i.p.v. signalen, mogelijk door een extra inlog. Ik denk dan aan de gegevens die op het in- en uitschrijfbewijs staan.”*
- *“Vaker een update van gegevens van BRON.”*
- *“Nu wordt er aangegeven dat er een dubbele inschrijving is. Verder is er dan geen toelichting. Dit is bij controle uitdraaien zichtbaar. Het nalopen en bellen van de partij die de uitschrijving moet uitvoeren, kost veel tijd. De school moet dan zelf een melding krijgen om de uitschrijving op tijd in te dienen.”*

Wat betreft het werken met BRON geeft een aantal respondenten aan dat ze behoefte hebben aan meer ondersteuning wanneer er problemen ontstaan. Ook zijn er respondenten die ingaan op hun ervaringen met het systeem of de wijze waarop ermee door (andere) scholen omgegaan wordt.

- *“Bij digitale verwerking in BRON blijft controle en alertheid vooral nodig bij tussentijdse uitstroom. Reguliere uitstroom gaat over het algemeen goed.”*
- *“Sommige scholen gaan een aanmelding, waarvan nog niet duidelijk is of de leerling geplaatst kan worden, met BRON uitwisselen. Op het moment dat de leerling toch op een andere school daadwerkelijk ingeschreven wordt en onderwijs gaat volgen, vergeet de eerste school de aanmelding bij BRON te verwijderen. Zo ontstaat een melding dubbele inschrijving. Dit veroorzaakt veel werk voor de tweede school.”*
- *“Op 12-10 is alles duidelijk, maar gedurende het jaar worden niet altijd batches aangeleverd bij DUO. Als scholen dat niet direct doen weet je niet of een leerling goed is aangekomen bij de nieuwe school. Dat zal problemen gaan geven. Ik voorzie bij afschaffing van in- en uitschrijfbewijzen alleen problemen bij de tussentijdse in- en uitstroom.”*

Vanuit verschillende kanten wordt het belang van een goede koppeling met het eigen leerlingadministratiesysteem (LAS) benadrukt:

- *“Er moeten veel te veel handelingen gedaan worden om informatie bij BRON op te halen. In elk administratiesysteem zou een knop aanwezig moeten zijn voor koppeling BRON. Als je de leerling koppelt aan BRON zou meteen een melding moeten komen of de gegevens juist zijn en de leerling is geregistreerd. Vanuit BRON zou tweewekelijks een overzicht gestuurd moeten worden met de leerlingen waarop door de school gereageerd kan worden.”*
- *“Ik denk dat een melding vanuit BRON waarbij beide scholen via hun administratiesysteem bevestigen goed kan werken. Bij conflicten kan BRON aangeven dat iets niet klopt. Wel graag alles binnen één systeem houden!”*

De behoefte aan eenduidigheid komt ook naar voren uit enkele gesprekken met grote instellingen die te maken hebben met meerdere uitwisselings- en overdrachtssystemen. In deze interviews komt naar voren dat zij het zonde van de tijd en moeite vinden dat er verschillende, soms op schoolniveau, systemen zijn/worden ontwikkeld voor de overdracht van gegevens. Enkele van deze geïnterviewden hadden een voorkeur voor centrale basisstructuur om verdere wildgroei aan (lokale) systemen te voorkomen.

Weer anderen wijzen op de behoefte aan duidelijke informatie, regelgeving en procedures:

- *“De regelgeving moet duidelijk zijn; wie geeft de doorslag, de school die de leerling uitschrijft of de school waar de leerling binnenkomt? Dit is voor zover ik meemaak het enige geschilpunt.”*
- *“Sommige scholen schrijven leerlingen nog in, terwijl deze leerlingen uiteindelijk niet blijken te komen, dit mag dan natuurlijk niet meer gebeuren. Signalen: voorlopige aanmelding, definitieve aanmelding? Verder gelijk aan nu.”*
- *“Er moet een zeer korte heldere handleiding/procedure komen als het gaat over in- en uitschrijven.”*

Hoewel er duidelijk een aantal trends te benoemen is, is de variëteit in de antwoorden groot. Antwoorden bevatten soms specifieke informatie die we in dit verband niet kunnen opnemen. Het is mogelijk wel nuttig om een nadere analyse te doen op de open antwoorden, geanonimiseerd en gerubriceerd, om in overleg met de betrokken partijen nader vast te stellen waar behoefte aan is en waar sprake is van eventuele wettelijke en technische beperkingen.

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk vatten we resultaten van het onderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen samen en sluiten we af met de belangrijkste conclusies.

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

5.1.1 Gebruik uitschrijfbewijs, nut en knelpunten

Welke rol heeft het (papieren) uitschrijfbewijs bij het in- en uitschrijfproces in het primair en voortgezet onderwijs?

Bijna alle po- en vo- scholen hebben te maken met het (papieren) uitschrijfbewijs. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat het uitschrijfbewijs een functie heeft, wat overigens niet betekent dat men het ook als nuttig of informatief beoordeelt. In het vo bijvoorbeeld wordt vaak aangegeven dat het bewijs nodig is voor de accountantscontrole (functie), terwijl een deel van de respondenten van mening is dat controle ook mogelijk is op basis van de informatie uit BRON. Respondenten die het uitschrijfbewijs wel functioneel vinden, zien het vaak als officiële bevestiging waarmee een dubbele inschrijving voorkomen wordt en waardoor de leerling 'in beeld' blijft totdat die is aangekomen op de vervolgschool. Het tastbare uitschrijfbewijs en bijvoorbeeld de soms benodigde communicatie tussen scholen (over in- en uitschrijfdata) is voor de groep die het uitschrijfbewijs wil handhaven een waarborg om onduidelijkheid (over data) te voorkomen.

...en bij het inschrijfproces in het middelbaar beroepsonderwijs?

Het uitschrijfbewijs (vanuit het vo) speelt over het algemeen een beperkte rol in het mbo. Het merendeel van de mbo-instellingen doet weinig tot niets met de uitschrijfbewijzen uit het vo en geeft aan vooral administratieve last te hebben van de vraag om niet wettelijk verplichte bevestigingen van inschrijvingen ('inschrijfbewijzen'). Een minderheid van geraadpleegde mbo-instellingen gebruikt de inschrijfbewijzen wel (bijvoorbeeld voor informatie over de vooropleiding).

Hoe verlopen deze processen op de scholen en instellingen?

De wijze waarop omgegaan wordt met het uitschrijfbewijs verschilt per school of administratie. Een deel van de scholen stuurt het uitschrijfbewijs zonder bevestiging van de ontvangende school (41% po en 14% vo). Een groter deel van de scholen, met name in het vo, stuurt pas een uitschrijfbewijs wanneer een bewijs van inschrijving van de ontvangende school is ontvangen (52% in po en 80% in vo). Scholen wachten vaak het inschrijfbewijs af om er zeker van te zijn dat leerlingen (administratief) aankomen op de vervolgschool en om de uitschrijfdatum precies te laten aansluiten op de inschrijfdatum zodat geen hiaat (met het oog op leerplicht) of dubbele inschrijving (met het oog op de

bekostiging) ontstaat. Er zijn ook scholen die beide werkwijzen toepassen en die daarbij bijvoorbeeld een onderscheid maken tussen tussentijdse uitstroom en uitstroom bij het voltooien van de opleiding.

Welke informatie wordt door middel van het uitschrijfbewijs overgedragen?

Er is geen vast format voor het uitschrijfbewijs, en de informatie die wordt overgedragen varieert. Met het bewijs worden in ieder geval basisgegevens van de leerling (officiële namen, geboortedatum), de datum van uitschrijving en enkele schoolgegevens overgedragen. Over het algemeen is het uitschrijfbewijs inhoudelijk beperkt en heeft het weinig betekenis waar het inhoudelijke informatieoverdracht betreft. Dat geldt overigens niet voor alle scholen, want een deel van de respondenten gebruikt de informatie van het uitschrijfbewijs wel. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als opleiding, leerjaar, BSN, geboortedatum en lwoo-indicatie, als die zijn aangegeven op het bewijs.

...op welke wijze en door wie?

Bijna alle scholen hebben te maken met een uitschrijfbewijs dat bestaat uit een schriftelijk document dat via de post uitgewisseld wordt. Bijna veertig procent van de po en vo scholen maakt daarnaast ook gebruik van een digitale versie van het uitschrijfbewijs (bijvoorbeeld een scan van een papieren versie) die via de mail wordt gestuurd. Uit interviews komt naar voren dat sommige scholen die stap niet zetten, omdat ze twijfelen over de rechtsgeldigheid ("wat doe je met de handtekening bij een digitaal document?"). De uitwisseling van uitschrijfbewijzen is een proces dat vooral speelt tussen administraties van scholen. Ouders, die in de wet als 'overdrager' worden gezien, spelen nauwelijks een rol in dat proces. Op zeer beperkte schaal krijgen ouders of leerlingen (op verzoek) een uitschrijfbewijs mee. Scholen geven verder aan dat gemeente of de leerplichtambtenaar en in het vo de accountant als ontvangende of controlerende partij bij het uitschrijfbewijs zijn betrokken. Daarbij merken we op dat de wettelijke verplichting voor scholen om ook afschriften naar de gemeenten te sturen in 2013 is komen te vervallen.

Welke voordelen en knelpunten zien scholen in het primair en voortgezet onderwijs bij het huidige aanmeld- en inschrijfproces?

De voordelen van het uitschrijfbewijs zijn al aan de orde gekomen bij de bespreking van de functie. Het gaat dan onder meer om de beschikbaarheid van een tastbare, getekende bevestiging die duidelijkheid biedt over herkomst en bestemming en zorgt voor overeenstemming over de datum van uitschrijving. Ruim meer dan de helft van de respondenten (po 58%, vo 52%, en mbo 67%) is het eens met de stelling dat BRON het uitschrijfbewijs overbodig heeft gemaakt. Deze groep oordeelt dat BRON net zo goed of beter in de benodigde informatie kan voorzien. Nadelen van het uitschrijfbewijs die vooral door deze groep naar voren zijn gebracht hebben vooral betrekking op de nodeloze administratieve last die 'niet meer van deze tijd is'.

5.1.2 Lasten(verlichting)

Hoe groot is de administratieve lastenverlichting bij het afschaffen van het uitschrijfbewijs in het uitschrijfproces in het primair en voortgezet onderwijs ten opzichte van de huidige situatie?

De administratieve lasten van het uitschrijfbewijs in het primair en voortgezet onderwijs bedragen vijf minuten per leerling. Het betreft vooral het invoeren van gegevens, het printen, verzenden en archiveren van het uitschrijfbewijs. Deze vervallen bij het afschaffen van het uitschrijfbewijs. Daarnaast vindt zoekwerk plaats, en overleg met de andere school. Mogelijk blijven deze werkzaamheden ook zonder uitschrijfbewijs plaatsvinden.

En bij het inschrijfproces in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs ten opzichte van de huidige situatie?

De administratieve lasten van het uitschrijfbewijs in het inschrijfproces in het primair en voortgezet onderwijs bedragen vijf minuten per leerling. Bij het middelbaar beroepsonderwijs bedragen de administratieve lasten drie minuten per leerling. Het betreft vooral het invoeren van gegevens en het archiveren van het uitschrijfbewijs. Deze vervallen bij het afschaffen van het uitschrijfbewijs. Daarnaast vindt overleg plaats met de andere school. Mogelijk blijven deze werkzaamheden ook zonder uitschrijfbewijs plaatsvinden.

Hoe groot is deze lastenverlichting op schoolniveau, bestuursniveau en landelijk niveau?

Het onderzoek geeft op basis van de gemiddelde aantallen vertrekkende en inkomende leerlingen een globale indicatie voor de totale tijdsbesteding op schoolniveau. Die bedraagt in het po gemiddeld 7 uur per school per jaar en in het vo gemiddeld 41 uur per school. Het betreft hier een gemiddelde tijdsbesteding, grote scholen hebben een grotere lastenverlichting dan kleine scholen.

Op landelijk niveau hebben we de tijdsbesteding preciezer kunnen berekenen op basis van het totaal aantal schoolwisselingen en bedraagt de lastenverlichting ongeveer 66.600 uur. Dit betreft circa 29.700 uur voor het po, circa 32.400 uur voor het vo en circa 4.500 uur voor het mbo. De maximale besparing aan portokosten bedraagt circa 170.000 euro voor het po en 90.000 euro voor het vo.

Welke andere baten kunnen gerealiseerd worden na afschaffing en hoe groot zijn deze?

Naast het aspect van de kwantitatieve lastenvermindering heeft de afschaffing ook een kwalitatieve kant. Circa 5 procent van de po-scholen en circa 13 procent van de vo- en mbo-scholen ervaren het uitschrijfbewijs als sterk belastend. Deze scholen zullen de afschaffing van het uitschrijfbewijs ervaren als een duidelijke lastenvermindering.

5.1.3 Afschaffen uitschrijfbewijs, risico's, voorwaarden en alternatieven

Wat vinden po- en vo-scholen (zowel latende als inschrijvende school) en mbo-instellingen van het voornemen om het (papieren) uitschrijfbewijs af te schaffen?

Een groot deel van de respondenten in po (49%), vo (47%) en mbo (77%) is voorstander van afschaffing. Er is ook een kleinere groep die uitgesproken tegen afschaffing van het uitschrijfbewijs is (po 12%, vo 14% en mbo 5%). De rest is neutraal of heeft geen mening. De genoemde argumenten voor afschaffing zijn dat alle benodigde informatie, eventueel na aanpassing, via BRON beschikbaar is en dat de werkzaamheden overbodig zijn. Genoemde argumenten tegen afschaffing zijn dat men de huidige informatie in BRON niet toereikend, actueel of toegankelijk genoeg vindt, dat men bezorgd is dat leerlingen buiten beeld raken van de latende scholen, dat er geen 'tastbaar bewijs' meer is en dat het risico op onduidelijkheden over de (datum van) uit- en inschrijvingen toeneemt.

Welk (gedragmatige) effecten heeft de afschaffing van het uitschrijfbewijs in het algemeen en specifiek op voortijdige schooluitval in het mbo en vo?

De gedragmatige effecten zijn op voorhand moeilijk te voorspellen. We hebben expliciet gevraagd naar verwachte negatieve effecten op de kwaliteit van de administratie en naar de eventuele invloed op vsv. Ongeveer een kwart (po) en een derde (vo) van de respondenten verwacht dat scholen bij de afschaffing van het uitschrijfbewijs de uitschrijving minder snel en accuraat zullen administreren. Wat betreft vsv denkt slechts een relatief kleine groep (po 5%, vo 16%, mbo 3%) dat afschaffing een negatieve invloed zal hebben. Hiermee ontstaat een indruk hoe ernstig men de gevolgen van een eventuele afschaffing van het uitschrijfbewijs ziet. Het biedt echter onvoldoende houvast voor kwantitatieve uitspraken, daarvoor is vsv en de factoren die erop van invloed zijn een te complex begrip.

Welke risico's brengt de afschaffing van het uitschrijfbewijs met zich mee? Hoe verhouden de risico's zich tot de baten?

Respectievelijk 36 procent (po), 41 procent (vo) en 18 procent (mbo) van de respondenten is het eens met de stelling dat er risico's verbonden zijn aan het afschaffen van het uitschrijfbewijs. Een meerderheid van de respondenten is het niet eens met de stelling of staat er neutraal tegenover. Het verdwijnen van de genoemde voordelen van het huidige uitschrijfbewijs worden nu ook als risico benoemd. Het gaat dan om verdwijnen van een tastbaar bewijs, het verlies van controle op de in- en uitschrijf(datum) met daarbij het grotere risico van hiaten en dubbele inschrijvingen en het 'zoek raken' van leerlingen. Hoe de risico's zich verhouden tot de baten is niet eenduidig vast te stellen en hangt af hoeveel waarde men toekent aan enerzijds de door een deel van de respondenten verwachte snellere werkwijze tegenover de door deel van respondenten verwachte negatieve gevolgen. Daarbij speelt uiteraard ook mee hoe reëel de verwachtingen van deze groepen zijn. Spontane

opmerkingen over de afweging van voor- en nadelen van afschaffing zoals:
"De voordelen [van afschaffing] wegen niet op tegen de nadelen. De tijdwinst die geboekt kan worden, kan met één hoofdpijndossier verdampen" zijn we niet veel tegenkomen.

Is er behoefte aan een eventueel in te richten monitor- en signaalfunctie? Welke meerwaarde zou deze functionaliteit voor de school hebben? Hoe noodzakelijk is een dergelijke functie voor een school indien het uitschrijfbewijs wordt afgeschaft?

Er is ook gevraagd naar eventuele voorwaarden voor afschaffing en behoefte aan aanpassingen in bron of aanvullende signalen. Respectievelijk 41, 39 en 56 procent van de respondenten in po, vo en mbo geeft aan dat de afschaffing in de huidige situatie zonder verdere voorwaarden kan. Respectievelijk 44, 50 en 33 procent geeft echter aan dat afschaffing alleen onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. De voorwaarden hebben vaak betrekking op de vorm, inhoud en werking van BRON. De restgroep, die varieert van 10 procent tot 15 procent, geeft aan dat afschaffing wat hen betreft in het geheel niet aan de orde is. Gezien de hoge percentages respondenten die voorwaarden en/of behoeften formuleren, is een monitor- en signaalfunctie gewenst.

Hoe ziet een optimale signaleringsfunctie voor een po- of vo-school eruit? Wat dient de signaalfunctie door te geven? Met welke frequentie? Op welke wijze?

Het ideale systeem (signalering) verschilt uiteraard per school. Uit de vele antwoorden kunnen we echter wel enkele kernelementen afleiden. Zo is er behoefte aan (betere) terugkoppeling van in- en uitschrijfgegevens over zowel 'overlap' (dubbele inschrijvingen) als hiaten (leerplicht). Scholen hebben daarbij bijvoorbeeld behoefte aan meer, specifieke en up-to-date informatie, een mogelijkheid om de datum met andere scholen af te stemmen, meer inzicht in historie en vervolgopleiding van leerlingen, meer ondersteuning bij het werken met BRON en meer duidelijkheid over de te volgen procedure. Wat betreft het laatste punt heeft een belangrijk deel van de scholen een voorkeur voor de werkwijze die ze nu in praktijk brengen, namelijk: uitschrijven nadat er een bevestiging van de inschrijving binnen is. Er is een grote variëteit aan behoeften en wensen naar voren gebracht. De vraag die hierbij speelt is welke technische en wettelijke beperkingen gelden. Een andere vraag die in het oog gehouden moet worden is de vraag in hoeverre eventuele aanpassingen in de uitwisseling tot aanvullende lasten bij de scholen leidt.

Wat zien scholen als mogelijk middel om een geschil over dubbele inschrijving te beslechten indien het uitschrijfbewijs wordt afgeschaft?

Bijna zestig procent van de respondenten ziet het huidige uitschrijfbewijs als een middel om conflicten te voorkomen. Uit de interviews komt naar voren dat het voorkomen dan vooral te maken heeft met de afstemming van de datum van in- en uitschrijving. Uit de gesprekken komt ook naar voren dat bij het beslechten van een 'conflict' over de datum van inschrijven het uitschrijfbewijs weinig uitsluitend biedt. Het uitschrijfbewijs is namelijk door slechts één partij

opgesteld ("die kan er wel van alles opzetten"). Conflicten hebben bijna altijd te maken met een dubbele inschrijving bij de bekostigingsdatum van 1 oktober. Verschillende geïnterviewden geven aan dat het niet zozeer van belang is om vast te stellen waar de leerling niet is, maar juist waar de leerling wel les volgt (als hij of zij dat doet).

***Zien scholen mogelijkheden in het gebruik van de huidige
absentieadministratie als bewijsmiddel om een geschil over dubbele
inschrijving te beslechten indien het uitschrijfbewijs wordt afgeschaft?***

Uit de interviews komt naar voren dat de absentieadministratie over het algemeen niet als oplossing wordt gezien. Als reden wordt het bij de vorige vraag genoemde antwoord gegeven (het is noodzakelijk om vast te stellen waar iemand is in plaats van waar die niet is) en daarbij wordt ook opgemerkt dat scholen absentieadministraties in praktijk niet altijd nauwkeurig bijhouden.

5.2 Conclusies

Belangrijke uitkomsten

Dit onderzoek maakt onder meer duidelijk dat:

- bijna alle scholen werken met (papieren) uitschrijfbewijzen;
- scholen in praktijk vaak anders werken dan in theorie is aangenomen (denk aan de rol van ouders en de volgorde van het versturen van in- en uitschrijvingsbewijzen);
- de uitschrijfbewijzen volgens veel scholen een functie hebben;
- BRON-uitwisseling door een groot aantal respondenten als alternatief voor het uitschrijfbewijs wordt gezien;
- Een meerderheid van respondenten voor afschaffing van het (papieren) uitschrijfbewijs is;
- zowel voor- als tegenstanders van afschaffing voorwaarden aan eventuele afschaffing verbinden;
- een groot aantal respondenten suggesties doet voor aanpassingen, en signalen in BRON om eventuele risico's van afschaffing te beperken en/of te komen tot betere informatie-uitwisseling tussen BRON en de scholen.

Afschaffing

De uitkomsten maken duidelijk dat afschaffing zonder aanpassing of alternatief, zeker vanuit po en vo, niet wenselijk is. Met name punten als de mogelijkheid van afstemming van in- en uitschrijfdatum en 'het in beeld houden van uitstromende leerlingen' zijn hierbij aandachtspunten.

Afstemming in- en uitschrijfdatum

Veel van de problemen die nu ontstaan hebben te maken met overlap of hiaten van in- en uitschrijfdatum (soms gaat het om enkele dagen). Het overleg tussen scholen is dan nodig om de datum (administratief) op elkaar af te stemmen. De vraag is of dat wenselijk is en of er niet enige marge in de

termijnen zou moeten zijn zodat scholen op de ‘werkelijke’ datum van vertrek kunnen uitschrijven (behalve natuurlijk op peildata voor de bekostiging). Wanneer de aansluiting wel volledig moet zijn dan blijft zeker bij tussentijdse overgangen, overleg of wederzijdse bevestiging tussen scholen, direct of via een mogelijkheid in BRON, noodzakelijk om ‘onnodige’ signalen te voorkomen.

Functie en vorm

Ook leven er bij scholen vragen over de vorm en de rechtsgeldigheid van digitale documenten. Dit weerhoudt een deel van de scholen ervan om bijvoorbeeld te werken met digitale uitschrijfbewijzen die via mail worden uitgewisseld. Ook bij de controle van de accountant in het voortgezet onderwijs is er sprake van onduidelijkheid op dat punt. De vraag is of een uitdraai of bestand uit BRON volstaat of dat een papieren uitschrijfbewijs in het leerlingdossier vereist is? De wet kent op dit punt geen vormvoorschriften. Wanneer meer ruimte geboden wordt voor digitale varianten is op dit punt meer duidelijkheid nodig en wanneer die er (al) is kan daar mogelijk in de voorlichting naar de betrokken partijen aandacht aan besteed worden.

Administratieve last

De inzet is om de administratieve lasten van scholen te beperken. Een deel van de scholen verwacht dat de afschaffing van het uitschrijfbewijs leidt tot een lastenvermindering. In het geval het uitschrijfbewijs wordt afgeschaft en de BRON-uitwisseling niet veel meer werk gaat vragen dan nu het geval is, is de tijdswinst evident. Wanneer er echter meer onduidelijkheid komt, er meer foutmeldingen ontstaan (door minder afstemming tussen scholen) en er minder snel en accuraat geadministreerd zal worden, kan afschaffing van het uitschrijfbewijs er ook toe leiden dat er geen sprake zal zijn van een lastenvermindering. Bij een deel van de scholen zal afschaffing leiden tot meer afhankelijkheid van BRON en in een overgangsfase extra werk met zich meebrengen. Om te komen tot een werkelijke lastenverlichting zal daarom goed geanticipeerd moeten worden op eventuele problemen. De voorgestelde aanpassingen in BRON bieden daarvoor een eerste aanzet.

Aanpassingen en signalen

Een deel van de respondent vindt aanpassingen in bron niet nodig voordat tot afschaffing wordt overgegaan. We hebben echter ook gezien dat respondenten veel suggesties hebben gedaan voor wenselijke en/of noodzakelijke aanpassingen in de BRON-uitwisseling. Deze suggesties, die we hier in verkorte vorm hebben weergegeven, bieden mogelijk aanknopingspunten voor een verdere discussie over eventuele aanpassingen in de regelgeving en de praktische en technische uitvoering.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Respons en representativiteit

Primair onderwijs

Bij een steekproef van 2400 scholen voor primair onderwijs zijn medewerkers van de administratie (1200) of directeuren (1200) gevraagd om de digitale enquête in te vullen. In totaal hebben 1515 scholen hier gehoor aan gegeven. Het responspercentage komt in het primair onderwijs daarmee neer op 63,1 procent.

De verdeling van de respons naar onderwijstype ziet er als volgt uit:

Tabel B1.1 Respons in het primair onderwijs naar onderwijstype

	Po	
	Aantal	%
Basisonderwijs	1167	77,0%
Speciaal basisonderwijs	176	11,6%
Speciaal onderwijs	172	11,4%
Totaal	1515	100,0%

Om te onderzoeken hoe representatief de responderende scholen zijn voor de totale populatie van scholen in het primair onderwijs, hebben we de mate van verstedelijking, de schoolgrootte en het aandeel van speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs vergeleken tussen de responderende scholen en de populatie.

Tabel B1.2 Achtergrondgegevens van responderende scholen en populatie primair onderwijs

	Respons	Populatie
Aandeel scholen in niet-stedelijke gebieden*	37,8%	43,1%
Aandeel kleine scholen (minder dan 148 leerlingen)**	28,8%	33,1%
Aandeel speciaal (basis)onderwijs***	23,0%	8,4%

* Chi-kwadraat = 17,21, $p = .00$

** Chi-kwadraat = 12,64, $p = .00$

*** Chi-kwadraat = 421,33, $p = .00$

Uit de vergelijking naar achtergrondkenmerken tussen de responderende scholen en de populatie, blijkt dat relatief grote scholen, scholen uit stedelijke gebieden en scholen voor speciaal (basis)onderwijs wat oververtegenwoordigd zijn in de steekproef. Omdat dit de representativiteit van de

steekproef kan beïnvloeden, wegen we de resultaten op de enquête voor het primair onderwijs voor deze kenmerken. De weegfactoren die we hiervoor hanteren, zien er als volgt uit:

Tabel B1.3 Weegfactoren voor het primair onderwijs

Kenmerken	% (populatie)	% (responderende scholen)	Weegfactor*
BO, stedelijk en relatief grote school	9,3%	6,5%	1,43
BO, stedelijk, relatief kleine school	41,0%	37,6%	1,09
BO, niet-stedelijk, relatief grote school	21,4%	15,6%	1,37
BO, niet-stedelijk, relatief kleine school	19,9%	17,3%	1,15
S(B)O/SO, stedelijk	6,7%	18,1%	0,37
S(B)O/SO, niet-stedelijk	1,7%	4,9%	0,35
Totaal	100%	100%	

* De weegfactor wordt bepaald door per onderwijstype het percentage leerlingen in de populatie te delen door het percentage leerlingen in de steekproef.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs hebben in totaal 476 respondenten de digitale enquête ingevuld. In totaal zijn 900 personen (zowel medewerkers van de administratie als directieleden) uitgenodigd om de enquête in te vullen. Het responspercentage komt hiermee voor het voortgezet onderwijs uit op 52,9 procent.

De verdeling naar achtergrondkenmerken in de steekproef en in de populatie van scholen voor voortgezet onderwijs, presenteren we in tabel B1.4.

Tabel B1.4 Achtergrondgegevens van responderende scholen en populatie voortgezet onderwijs

	Respons	Populatie
Aandeel scholen in niet-stedelijke gebieden	23,9%	21,6%
Aandeel kleine scholen (minder dan 823 leerlingen)	29,4%	33,4%
Aandeel praktijkonderwijs	14,5%	17,6%

De responderende scholen verschillen niet (significant) van de populatie wat betreft mate van verstedelijking, grootte van de school en het aandeel praktijkscholen. Dit vormt een aanwijzing dat de responderende scholen representatief zijn voor de populatie van scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland. We passen hier dan ook, in tegenstelling tot het primair onderwijs, geen weging op toe.

Middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs hebben 44 van de 67 aangeschreven instellingen de digitale enquête ingevuld. De respons komt in het middelbaar beroepsonderwijs daarmee neer op 65,7 procent.

We hebben bekeken of de steekproef in het middelbaar beroepsonderwijs representatief is voor de totale populatie aan mbo instellingen. Dit hebben we onderzocht voor de kenmerken omvang en regio. De omvang (gemeten in het totaal aantal studenten) en de regionale verdeling wijkt in de groep van responderende instellingen niet (significant) af van de populatie:

Tabel B15 Achtergrondgegevens van responderende scholen en populatie in het middelbaar beroepsonderwijs

	Respons	Populatie
Aandeel kleine scholen (minder dan 3017 studenten)	36,4%	33,3%
Verdeling in regio:		
Noord	38,6%	33,3%
Midden	40,9%	43,5%
Zuid	20,5%	23,2%

Deelnemers en sectoren

In de sectoren po en vo zijn zowel administratieve krachten als directieleden uitgenodigd. In het mbo is dat onderscheid niet gemaakt omdat daar vanwege de omvang de directie soms erg ver van dit onderwerp afstaat. Daar hebben we ons uitsluitende gericht tot de (hoofden) van de (leerling)administratie.

In het po konden we vanwege het grote aantal scholen in de steekproeven voor administratief personeel en directie gebruik maken van unieke brinnummers, dus zonder dat er overlap zou ontstaan. Dat wil zeggen dat er in het po per brinnummer maximaal één vragenlijst binnen kon komen.

In het vo zijn minder instellingen en omdat we daar ook de twee groepen wilden bevragen en voldoende respons wilde genereren moesten we hier (gedeeltelijke) overlap toestaan. Bij een beperkt aantal scholen is daarom ruimte gelaten om maximaal één directievragenlijst en maximaal één administratielijst in te vullen. Wanneer we naar de bruikbare respons kijken, zien we dat er in het vo sprake is van 351 unieke brinnummers en 51 brinnummers waarvoor we twee ingevulde vragenlijsten hebben ontvangen (in totaal 453 voor analyse bruikbare vragenlijsten).

BIJLAGE 2

Geïnterviewde praktijkdeskundigen

Zowel in de begin- als de eindfase van het onderzoek hebben we interviews gehouden met praktijkdeskundigen. Een deel van is in het onderstaande overzicht opgenomen. Met de meesten is uitgebreid interview gehouden, met enkelen is korter ingegaan op een aantal specifieke vragen.

Naam		Organisatie
Mevr.	K. Visser	CBS De Uilenburcht (PO)
Mevr.	L. Visser	Stedelijk Dalton College (VO)
Mevr.	Z. Zabri	Regio College (MBO)
Mevr.	M. den Boer	Zwijssen College (VO)
Mevr.	M. Knoester	DUO
Mevr.	G. Westerik	Leerplichtadministratie Almelo
Mevr.	E. Kleine	DUO
Mevr.	F. Kolenbrander	OBS Twiske PO
De heer	A. van Es	Zadkine (MBO)
Mevr.	C. de Bruin	Ingrado
Mevr.	A. van Overschot	Leerplicht Leiden
Mevr.	P. Nederkoorn	Kennisnet

Naast deze personen is er contact geweest met vertegenwoordigers van organisaties als VO-raad, PO-Raad en de Auditdienst Rijk, waarvan een aantal na ruggespraak een korte inhoudelijke reactie via de mail heeft gegeven.

Twintig anonieme interviews

Naar aanleiding van de enquête zijn er ook verdiepende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van 20 scholen (8 primair onderwijs, 8 voortgezet onderwijs en 4 middelbaar beroepsonderwijs). Bij deze gesprekken hebben we anonimiteit toegezegd om daarmee mogelijkheid te geven volledig vrijuit te spreken. De namen van die personen zijn daarom niet in het rapport opgenomen.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl