

Vergaderjaar 1995–1996

22 994

Voortijdig schoolverlaten

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 23 juli 1996

Hierbij bied ik u **de voortgangsrapportage Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie)** aan¹, zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 23 juni 1994 over de RMC-maatregel (22 994, nr. 4), evenals tijdens het Algemeen Overleg op 15 februari 1996 over de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over het beleid inzake het voortijdig schoolverlaten waaronder het eerste jaar van functioneren van de RMC-functie (24 555, nr. 11).

1. KADER

Karakter van deze voortgangsrapportage

De rapportage gaat nader in op:

- het kader van de RMC-maatregel, w.o. voorgeschiedenis, doel en functie;
- wat er op dit moment te melden valt over wat er tot stand gebracht is;
- vervolgacties naar aanleiding van de knelpunten.

Voorgeschiedenis

In de notitie «Een goed voorbereide start; voortijdig schoolverlaten» (jan. 1993; kamerstuk 22 994 nr. 1) is als spilmaatregel in het actieplan van de rijksoverheid aangekondigd de start van de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC).

Bij het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 5 en 6 oktober 1993 over de notitie en de wetwijziging leerplichtwet is uitvoerig van gedachten gewisseld over deze maatregel en de samenhang RMC – leerplichthandhaving.

Conform mijn toezegging in reactie op de motie Franssen (22 900, 22 994 nr. 16) ben ik vervolgens in overleg getreden met de VNG over de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

rol van de gemeenten – en in het bijzonder van de leerplichtambtenaar – bij de uitvoering van de RMC-maatregel. Over het bereikte accoord met de VNG en de condities ten aanzien van de RMC-regeling heb ik u geïnformeerd bij brief d.d. 19 april 1994 (22 994, nr. 3).

Bij het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 23 juni 1994 heb ik toegezegd dat de Kamer nader zal worden geïnformeerd over de voortgang na oplevering en analyse van de eerste effectrapportages.

De regeling RMC-functie werd op 20 juli 1994 gepubliceerd (Staatscourant 136). Op 22 maart 1995 werd het Tijdelijk besluit RMC-functie voortijdig schoolverlaten gepubliceerd (Staatscourant 169), dat momenteel van kracht is.

De Algemene Rekenkamer heeft onlangs haar bevindingen over het beleid inzake het voortijdig schoolverlaten – waaronder het eerste jaar van functioneren van de RMC-functie – gerapporteerd. Hierover is in februari jl. Algemeen Overleg gevoerd met de Tweede Kamer.

Doel

De beleidsambitie van de rijksoverheid is het realiseren van een halvering van de prioritaire doelgroep voortijdig schoolverlaters zowel als een halvering van het totale vsv-bestand in de periode 1994–2000. De RMC-functie is één van de maatregelen om dit doel te realiseren.

Twee hoofdtaken

Een goed zicht op het vsv-bestand is nodig om vast te kunnen stellen of het doel ook wordt gerealiseerd. De RMC-maatregel beoogt een zodanige voorziening te creëren dat de kwantitatieve ontwikkeling van het voortijdig schoolverlaten in de regio volledig in kaart wordt gebracht.

Ten tweede beoogt de RMC-maatregel de bundeling van krachten van partijen in de regio om te komen tot een sluitende aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Dit vergt het realiseren van een sluitend netwerk van partijen met een dekkend geheel van afspraken.

Geen nieuw instituut, geen nieuwe structuur

De RMC-functie is in het leven geroepen om knelpunten op instellings-overstijgend vlak weg te nemen door een regionale infrastructuur te realiseren voor een sluitende aanpak. Het is geen nieuwe institutie, maar er wordt aangesloten bij bestaande vormen van samenwerking. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten voor leerplichtige vsv'ers (op basis van de Leerplichtwet) wordt met het Tijdelijk besluit RMC-functie tevens uitgebreid naar de groep niet-leerplichtige vsv'ers. Op die manier wordt een gescheiden structuur voor melding en registratie van wel en niet-leerplichtige vsv'ers vermeden.

Eerste effectrapportage

Inmiddels is door elk van de 39 contactgemeenten de regionale effectrapportage over 1994 cq schooljaar '94/'95 opgeleverd. Gelijkijdig is het regionaal actieplan 1995 opgeleverd. Met de beschikbaarheid van de eerste effectrapportages en de actieplannen 1995 kan een tussenstand worden opgemaakt.

Tevens heeft Bureau Sardes op mijn verzoek een knelpunten-analyse gemaakt op basis van de ingediende effectrapportages 1994 en actieplannen 1995. Deze knelpunten-analyse is als bijlage toegevoegd. De aard van de opdracht en de daaruit voortvloeiende concentratie op knelpunten brengt met zich dat een eenzijdig beeld wordt gepresenteerd, dat een te negatieve balans kan suggereren.

Een beperkt totaalbeeld; groeimodel

De regionale effectrapportages beperken zich tot het eerste jaar van functioneren van de RMC-maatregel.

Dat de genoemde analyse – die een beeld geeft van de eerste fase van de realisatie van de RMC-functie – nog de nodige knelpunten laat zien, die in alle regio's voor blijken te komen, is niet verwonderlijk. Het bestaan van dergelijke knelpunten was immers aanleiding tot het creëren van de RMC-functie. De realisatie van de RMC-functie en de regionale aanpak dient beschouwd te worden als een groeiproces: de meeste knelpunten kunnen alleen fasegewijs worden gereduceerd. Het wegwerken van hiaten in de sluitende regionale aanpak en de lacunes in het beeld van het vsv-bestand in de regio zal stapsgewijs verlopen. Ook de Algemene Rekenkamer heeft dit onderkend.

In de regionale actieplannen dienen jaarlijks de gemaakte afspraken en de middeleninzet te worden aangegeven.

In aanvulling hierop is gevraagd expliciet aan te geven welke acties worden ondernomen om de geconstateerde hiaten (nog ontbrekende partijen, afspraken, middeleninzet, kwantitatieve gegevens, enz.) en belemmeringen verder weg te werken, en in de regionale effectrapportages in welke mate dit daadwerkelijk is gerealiseerd.

De momenteel beschikbare actieplannen 1994, effectrapportages 1994 en actieplannen 1995 leveren een begrensd beeld. De grote verschillen in startsituatie en de heterogeniteit in de uitvoeringspraktijk bemoeilijken tevens de levering van een totaalbeeld van de regio's en generaliserende uitspraken. Dit wordt nog versterkt door de ongelijksoortige wijze van informatieverstrekking door contactgemeenten, waardoor de vergelijkbaarheid van de informatie bemoeilijkt wordt.

2. WAT IS ER TOT STAND GEBRACHT?

A. Op het vlak van de krachtenbundeling

In alle regio's zijn contactgemeenten aangewezen door de gemeenten in de betreffende WGR-regio's. Alle gemeenten nemen deel aan de RMC-functie. Alle regio's hebben actieplannen en effectrapportages opgesteld. Netwerken van samenwerkende partijen en samenwerkingsafspraken (over o.a. melding, registratie, verwijzing, opvang) zijn tot stand gebracht. Zowel de – bij aanvang beperkte – reikwijdte van het netwerk als het geheel van afspraken groeit, waaronder de samenwerking met organisaties op andere werkerterreinen zoals arbeidsvoorziening, jeugdhulpverlening, politie enz. Ook is een koppeling met het onderwijsvoeringsbeleid tot stand gebracht.

De mate waarin de afspraken ook daadwerkelijk zijn geëffectueerd, is aan de hand van de eerste effectrapportage nog moeilijk te bepalen. Ook kan er uit de ingediende actieplannen en effectrapportage nog geen transparant totaal overzicht worden opgesteld ten aanzien van de groei van de inzet van specifieke partijen (zoals bijvoorbeeld RBA's), wat betreft de aard van de afspraken, de daadwerkelijke effectuering van afspraken, de eigen middeleninzet, de streefdoelen, enz. Het binnenkort uit te voeren evaluatie-onderzoek zal hier meer licht op werpen.

De additionele rijksbijdrage RMC genereert ook inzet van eigen middelen, waaronder de gemeentelijke middelen die worden ingezet voor leerplichthandhaving.

De RMC-functie wordt als een versterking ervaren van de handhavingsfunctie in het kader van de leerplichtwet, onder meer op het punt van de intergemeentelijke samenwerking, de melding door scholen, en de registratie van absoluut verzuimers/vsv'ers. Met de positionering van de

RMC-functie bij (contact)gemeenten levert de RMC-maatregel ook een uitbreiding van de taak van de leerplichtambtenaar voor niet-leerplichtige vsv'ers. Met de nieuwe taak verwerft de leerplichtambtenaar een steviger rol in de verdere ontwikkeling van de sluitende aanpak.

B. Op het vlak van het in beeld krijgen van het vsv-bestand

In aanvulling op de registratie van leerplichtige vsv'ers (welke reeds vereist is in het kader van de leerplichtwet) is ook een start gemaakt met de registratie van niet-leerplichtige vsv'ers (danwel met de noodzakelijke voorwaarden hiervoor). Ook de doormelding van gegevens tussen gemeenten binnen de regio zowel als met gemeenten uit andere regio's komt op gang. Uit de praktijk blijkt dat het hier gaat om een omvangrijk aantal leerlingen en instellingen.

Het in kaart brengen van het vsv-bestand blijkt evenwel moeizamer te verlopen dan de voornoemde functie van krachtenbundeling. Gemeenten zijn voor de registratie afhankelijk van de medewerking van scholen op het vlak van de melding van vsv'ers. De gemeenten dringen in dit verband aan om het voornemen te realiseren om een wettelijke regeling voor de melding van niet-leerplichtige vsv'ers in te voeren.

Grote verschillen

Uiteraard is er veel verschil tussen de regio's.

Ten aanzien van de functie van krachtenbundeling wordt dit mede veroorzaakt door verschillen in startsituatie (mate waarin al sprake was van samenwerkingsverbanden, coördinerende taken van gemeenten, gebundelde inzet van middelen voordat de RMC-regeling van kracht werd), in grootte van de regio (meer of minder instellingen) en in voorzieningenstructuur (mate van aanwezigheid van specifieke voorzieningen en duidelijk overzicht hiervan). Uit de effectrapportages blijkt dat de startsituatie in de regio veel invloed heeft op de mate waarin zo concreet mogelijke afspraken tot stand zijn gebracht evenals de mate waarin de afspraken ook in de desbetreffende periode daadwerkelijk konden worden geëffectueerd. Binnen de regio's is vaak veel verschil tussen de inzet van gemeenten. Dit wordt vooral veroorzaakt door de capaciteit die gemeenten beschikbaar stellen en kunnen stellen voor de leerplighthandhaving.

Ook is sprake van veel verschil bij het in beeld hebben van vsv'ers. Dit wordt mede veroorzaakt door de startsituatie op het vlak van de leerplichthandhaving en het al goed in beeld hebben van leerplichtige vsv'ers.

Wel kan geconstateerd worden dat er nog geen regio is waarin de contactgemeente beschikt over een volledig en betrouwbaar beeld van de omvang en aard van het vsv-bestand in de regio. En evenmin zijn er regio's waar men een sluitend netwerk met een dekkend geheel van afspraken heeft weten te realiseren. Gelet op het groeimodel voor de RMC-functie zijn deze constatering niet verwonderlijk.

Van de 39 regio's zijn er drie waar de voortgang over de betreffende periode als enigszins zorgelijk betiteld kan worden. De VNG onderneemt gerichte actie ten aanzien van de centrumgemeenten van deze achterblijvende regio's.

3. VSV-RESULTATEN

Is sprake van reductie van voortijdig schoolverlaten?

Er kan momenteel nog niet worden aangegeven of er sprake is van een reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters in de regio's. Door lacunes in de melding en registratie kan nog geen totaalbeeld per regio noch een landelijk beeld worden geleverd.

Aangezien de activiteiten in het kader van de RMC-functie leiden tot meer melding en registratie van vsv'ers neemt het geregistreerde aantal meestal niet af maar juist toe. Dit levert dus een vertekend beeld op van de effectiviteit van de regionale aanpak.

Uit de aangeleverde gegevens over het aantal herplaatste vsv'ers ontstaat de indruk dat er sprake is van een toenemend aantal teruggeleidingen naar het onderwijs van vsv'ers.

4. VERVOLGACTIES n.a.v. KNELPUNTEN

De knelpunten, zoals die naar voren zijn gekomen uit de analyse van Bureau Sardes (zie bijlage) en uit het rapport van de Algemene Rekenkamer, waren voor mij aanleiding voor de volgende acties.

** Brief naar contactgemeenten d.d. 26-4-1996*

In de brief is bij de onderscheiden knelpunten ten aanzien van de twee hoofdtaken van de RMC-functie aangegeven welke actie OCenW op zich neemt en welke actie wordt verwacht van de zijde van de regio's.

** Handreiking t.b.v. de opstelling van de regionale actieplannen en effectrapportages*

Op korte termijn wordt een nieuwe handreiking naar de contactgemeenten gezonden. Hierin wordt een nadere toelichting gegeven op die onderdelen waarbij vorig jaar sprake was van onduidelijkheden of lacunes in de plannen en rapportages. Contactgemeenten worden met name gewezen op het belang van het zo transparant mogelijk weergeven van de beoogde en de gerealiseerde groei van de RMC-functie op respectievelijk het vlak van de krachtenbundeling en de kwantitatieve vsv-gegevens.

** Ronde tafel debat d.d. 13-5-1996*

Met een aantal betrokkenen – waaronder met name gemeenten en instellingen – is een ronde tafel debat gevoerd. Uniforme criteria voor de beoordeling van de huidige stand van zaken van de RMC-functie blijken moeilijk gehanteerd te kunnen worden, vanwege de zeer gedifferentieerde uitvoeringspraktijk in de regio's door grote verschillen in de startsituatie per regio. De gerealiseerde progressie per regio op onderscheiden (hoofd)taken van de RMC-functie zou als beoordelingscriterium kunnen worden gehanteerd.

Er bleek angst te bestaan bij instellingen voor het optuigen van nieuwe instituties, «papieren» samenwerking en te weinig uitvoerende activiteiten ten aanzien van vsv'ers. In het debat is nadrukkelijk afstand genomen van een dergelijke ontwikkeling. Door bovengenoemde verduidelijking van de verantwoordelijkheden en taken van partijen, het systematisch monitoren van de progressie en onderstaande acties wordt beoogd ongewenste ontwikkelingen te voorkomen en waar nodig bij te stellen.

Tevens werd gewezen op het nog niet beschikbaar zijn van voldoende leerwegen voor de categorie vsv'ers waarvoor de beoogde startkwalificatie op tenminste het niveau primair leerlingwezen of kort-mbo te hoog gegrepen is. Deze categorie is aangewezen op assistentopleidingen

(deze kunnen regulier worden uitgevoerd) en als ook dit te hoog gegrepen is de arbeidsmarktgerichte leerweg (deze verkeren momenteel nog in het stadium van pilots, waarvoor aanvragen kunnen worden ingediend).

** Striktere toetsing op de voorwaarden*

Bij de start van de RMC-functie is soepel omgegaan met de beoordelingscriteria vanwege de startsituatie en het groei-model van de RMC-functie en de regionale aanpak. Er zal evenwel sprake zijn van een striktere toetsing van de dit jaar in te dienen regionale actieplannen 1996 en effectrapportages 1995 op de voorwaarden die vermeld staan in het Tijdelijk besluit RMC-functie. Dit is ook aan de contactgemeenten gemeld.

** Voorlichtingscampagne vsv*

De campagne betreft onder andere regionale voorlichtings-bijeenkomsten, postbus 51 spotjes, artikelenreeks in het blad Uitleg.

** Voorbereiding wetswijzigingsvoorstel meldplicht niet-leerplichtige vsv'ers*

Er wordt een wetswijzigingsvoorstel voorbereid voor melding door scholen van niet leerplichtige vsv'ers.

Deze acties vinden plaats in nauw overleg met de VNG (VNG ondersteunt de contactgemeenten), het Ministerie van SZW (SZW is medefinancierder van het Tijdelijk Besluit RMC-functie) en Bureau Sardes (transferpunt vsv).

Behalve eerder genoemde acties van de zijde van OCenW zijn de volgende landelijke acties in aanvulling op de regionale aanpak van belang:

** Expertisebundelaar/transferpunt Bureau Sardes*

De «Voortijdig Schoolverlaten Almanak '96» met bijbehorende cd-rom is onlangs uitgebracht. Het betreft een handreiking voor diverse actoren. Momenteel vindt bezinning plaats over de vervolgactiviteiten.

** Acties Platform Uitvoering Leerplichtwet*

Knelpunten op het vlak van de RMC-functie die overlappen met die op het vlak van de leerplichthandhavingfunctie, komen aan de orde in het Platform Uitvoering Leerplichtwet. Zo wordt in samenspraak met het Ministerie van Justitie de samenwerking met het Openbaar Ministerie bevorderd, gericht op harmonisering van het vervolgingsbeleid in het kader van de Leerplichtwet. Verder vindt er onderlinge afstemming plaats tussen het evaluatie-onderzoek Leerplichtwet en het evaluatie-onderzoek RMC-functie.

Daarnaast ondersteunt de VNG op een voortvarende wijze de contactgemeenten. Onder meer door de organisatie van regelmatige landelijke bijeenkomsten voor RMC-contactfunctionarissen, ontwikkeling van producten (o.a. privacy-reglement RMC, vsv-projectenbank), algemene voorlichting (door publicatie van artikelen in Onderwijs Lokaal).

Volgende rapportage aan de Tweede Kamer: het evaluatie-onderzoek

Een breder beeld van de ontwikkeling van de RMC-functie zal worden gegeven in het evaluatie-onderzoek van de RMC-maatregel. Het onderzoek zal in 1996 worden aanbesteed en wordt begin 1997 opgeleverd. Hierin worden ook de voor oktober 1996 in te dienen regionale effectrapportages 1995 en actieplannen 1996 betrokken.

Zodra het evaluatieonderzoek over de RMC-functie wordt opgeleverd, zal ik u dit toezenden. Op basis van de onderzoeksbevindingen zal besluitvorming plaatsvinden over eventuele voortzetting van de additionele financiering van de RMC-functie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen