

Vergaderjaar 1995–1996

24 555

Decemberverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 april 1996

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen² hebben op 15 februari 1996 overleg gevoerd met minister Ritzzen en staatssecretaris Netelenbos van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen **over hoofdstuk 1, voortijdig schoolverlaten, van het decemberverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer** (kamerstuk 24 555).

Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Van Vliet** (D66) herinnerde aan de doelstelling van de notitie «Een goed voorbereide start»: terugdringing van het aantal voortijdig schoolverlaters in zodanige mate dat uiteindelijk alle jongeren hun schooltijd afsluiten met een startkwalificatie. Ook in het convenant met de grote steden is een ambitieuze afspraak neergelegd: het aantal voortijdig schoolverlaters dient in vier jaar met 35% te worden teruggedrongen. In beide gevallen is echter niet duidelijk om welk aantal het dan gaat, want de registratiesystemen zijn nog steeds niet of alleen in onvoldoende mate opgezet. De Rekenkamer concludeert dat de omvang van het voortijdig schoolverlaten niet geheel wordt onderbouwd door onderzoek en ook dat lijkt vooral veroorzaakt door het niet of onvoldoende registreren van

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H.G.J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zijl (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteyn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), De Hoop Scheffer (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), M.M.H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Huys (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks, Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J.M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijksma (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66), Bremmer (CDA).

Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Poppe (SP), Duivesteyn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Liliipaly (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), Deetman (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Passtoors (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Zijl (PvdA), Verhagen (CDA), Lansink (CDA).

gegevens, zowel door de overheid als door de scholen. Verder blijkt maar liefst 90% van de scholen voortijdig schoolverlaten niet echt als een probleem te ervaren, hetgeen mevrouw Van Vliet verontrustend vond. Zij drong erop aan dat de minister zo snel mogelijk bevordert dat er wel een goed registratiesysteem komt en dat scholen overtuigd raken van het belang van voortijdig schoolverlaten en van de noodzaak tot melding bij de RMC's.

Het rapport van de Rekenkamer is weinig bemoedigend over de tussenstand in het beleid inzake voortijdig schoolverlaten. Verwacht de minister dat het zal lukken om de in 1993 vastgelegde ambitieuze doelstelling te realiseren, namelijk het in zes jaar halveren van de zogenaamde «harde-kerngroep»? Verwacht hij ook nog steeds dat uiteindelijk elke leerling met een startkwalificatie van school zal gaan? Aan welke termijn moet daarbij worden gedacht? Mocht dit toch niet lukken, dan vond zij niet dat alle jongeren die geen startkwalificatie halen, direct terecht moeten komen in de arbeidsmarktgerichte leerweg. De staatssecretaris sprak hiervoor in een artikel in NRC-Handelsblad van 8 februari jl., maar mevrouw Van Vliet wilde hierbij onderscheid maken tussen jongeren die geen startkwalificatie willen halen, en jongeren die dat niet kunnen. Voor de tweede groep is de arbeidsmarktgerichte leerweg aangewezen, maar bij de eerste groep (de zogenaamde bodemgroep) zal eerst nog nader bezien moeten worden wat de oorzaken zijn. Die kunnen bijvoorbeeld liggen in problemen thuis of in de omgeving. Wanneer kan de notitie over deze bodemgroep worden verwacht, waar tijdens de behandeling van de WEB bij motie om is gevraagd?

De harde kern van de voortijdig schoolverlaters bevindt zich, aldus de notitie «Een goed voorbereide start», in MAVO en VBO. In het al genoemde NRC-artikel is echter gesteld dat juist bij het MBO de uitval het grootst is: 45% van de MBO-leerlingen verlaat voortijdig de school. Waarom wordt dan juist deze groep niet tot de harde kern gerekend en waarom zijn er volgens het rekenkamerrapport over de uitval in het MBO geen cijfers beschikbaar?

De Rekenkamer concludeert dat op het punt van onderzoek en kennisoverdracht veel activiteiten zijn ondernomen, maar dat dit niet is gebeurd bij het bundelen en spreiden van expertise. Door het bureau Sardes is wel een uitvoeringsplan gemaakt, maar dit plan is nooit uitgevoerd, of het zou moeten gaan om het nu opgerichte transferpunt. Waarom is dit plan niet uitgevoerd? Zal het wellicht alsnog worden uitgevoerd?

Het contact met de intermediaire organisaties is goed, zo blijkt uit de stukken, maar daarentegen lijkt er op het ministerie weinig overleg tussen de hoofddirectie CFI en de BVE-sector te zijn. Waarom verloopt de communicatie tussen beide afdelingen zo gebrekkig? Zijn misschien hierdoor de gegevens over voortijdig schoolverlaten zo moeilijk te achterhalen?

Volgens de Rekenkamer zijn bij toekenning van subsidies de voorwaarden niet altijd strikt gehanteerd. De minister onderkent dit, maar geeft tevens aan dat de subsidievoorwaarden bij de plannen voor 1996 wél strikt zullen worden gehanteerd. Mevrouw Van Vliet leek dit ook terecht, nu de subsidieregelingen niet langer «relatief onbekend» kunnen worden genoemd.

Overigens had zij er begrip voor dat scholen bij de RMC-regeling niet aan alle voorwaarden konden voldoen, omdat de subsidies op grond van deze regeling zeer snel moesten worden aangevraagd. Het was op dat moment ook belangrijker dat de RMC's snel werden opgezet. Wel vond zij dat deze RMC's nu behoorlijk dienen te draaien en dat het niet meer mag voorkomen dat scholen zich niet gebonden voelen om voortijdig schoolverlaters bij deze centra te melden. Helaas blijkt dat in de praktijk nog wel in vrij grote mate het geval te zijn en zij vond het plan van het ministerie om vanaf maart meer voorlichting hierover te geven, eigenlijk niet voldoende. Zij vroeg om een nadere notitie over de werking van de

RMC's, ten einde aan de hand daarvan te kunnen bezien of scholen misschien moeten worden verplicht tot melding bij de RMC's. De RMC's hebben in het beleid tot het tegengaan van voortijdig schoolverlaten een belangrijke functie.

In zijn notitie somt de minister een aantal maatregelen op die scholen «kunnen of moeten nemen ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten», zoals bewaking van de schoolloopbaan, samenwerking tussen scholen en jeugdhulpverlening en versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de scholen. Al deze maatregelen leken mevrouw Van Vliet van groot belang en zij vroeg zich dan ook af waarom onderscheid is gemaakt tussen maatregelen die scholen kunnen en maatregelen die scholen moeten nemen. Kan er overigens sprake zijn van eigen verantwoordelijkheid van scholen nu maar liefst 90% van de scholen aangeeft voortijdig schoolverlaten niet werkelijk als een probleem te ervaren en uit een enquête van ABOP en NGL blijkt dat budgetten voor nascholing veelal voor slechts 50% besteed worden? Kennelijk hechten scholen weinig waarde aan cursussen voor het aanleren van vaardigheden om het schoolklimaat en de omgang met leerlingen te verbeteren en daarmee uitval te voorkomen. Wat denkt de minister te doen met de uitkomsten van deze enquête?

Ook mevrouw Van Vliet achtte het leerlingvolgsysteem van groot belang, maar dit systeem is nog maar op zeer kleine schaal ingevoerd. Wat denken de bewindslieden te doen om dit systeem ingang te doen vinden bij de scholen en ervoor te zorgen dat de gegevens van dit systeem en die van de jeugdhulpverlening gemakkelijk uitgewisseld kunnen worden? Op die manier kan een preventief beleid worden opgezet om jongeren die om welke reden dan ook in problemen dreigen te komen, op tijd weer «bij de les te halen».

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) merkte op dat voortijdig schoolverlaten vaak leidt tot hoge maatschappelijke kosten. Geen diploma betekent immers vaak: geen baan, geen perspectief en geen toekomst. In 1990 heeft het toenmalige kabinet dan ook terecht de strijd tegen voortijdig schoolverlaten tot beleidsprioriteit verheven. Helaas begint pas nu, bijna zes jaar later, dit beleid vorm te krijgen. Eerst in 1993 kwam de beleidsnotitie «een goed voorbereide start» uit, met als doel dat uiteindelijk alle jongeren hun opleiding afsluiten met tenminste een startkwalificatie en dat de zogenaamde harde kern van de voortijdig schoolverlaters met de helft wordt teruggebracht. Uit het rekenkamerrapport blijkt echter dat ook nu de beleidsdoelen nog lang niet zijn gehaald en de maatregelen veelal op de verkeerde groepen waren gericht. Dat is reden voor grote zorg. Wel blijkt gelukkig uit de recent verschenen almanak Voortijdig schoolverlaten, dat inmiddels enige stappen zijn gezet om het probleem aan te pakken: er zijn gegevens over voortijdig schoolverlaten verzameld en er vindt een zekere uitwisseling van ideeën en ervaringen plaats. Dit is echter nog lang niet voldoende. Vast staat dat bij de harde kern van voortijdig schoolverlaters tot nu toe onvoldoende resultaten zijn geboekt. Verder is onduidelijk of er bij andere groepen wel resultaten zijn geboekt, omdat de daarvoor noodzakelijke gegevens op regionaal en landelijk niveau niet systematisch beschikbaar zijn.

De harde kern van voortijdig schoolverlaters verlaat VBO of MAVO zonder diploma. Bij het VBO is de oorzaak vooral gelegen in een voor deze doelgroep te grote theorie-component, tekortschietende individuele begeleiding en een gebrek aan stageplaatsen. Zeker gezien de omvang van een stage binnen een VBO-opleiding is het begrijpelijk dat het tot voortijdig schoolverlaten komt als een stageplaats ontbreekt. Wel is inmiddels bekend geworden dat het NOVA College in Amsterdam gunstige resultaten boekt, door in nauwe samenwerking met bedrijven een betere inhoud aan beroepsonderwijs te geven, waardoor leerlingen na relevante stages kunnen doorstromen naar bedrijfsopleidingen.

Bedacht moet worden dat scholen voor beroepsonderwijs voor stages afhankelijk zijn van het bedrijfsleven dat lang niet altijd meewerkt. Ziet de minister mogelijkheden om meer medewerking van het bedrijfsleven te verkrijgen, eventueel in samenwerking met andere bewindspersonen?

Over enkele jaren zal er sprake zijn van een input/outputfinanciering van het onderwijs. Te veel scholen ervaren voortijdig schoolverlaten niet als een probleem, terwijl het wel een probleem is. Ook wordt te gemakkelijk geleund op het onderscheid tussen «niet-kunners» en «niet-willers», waarbij scholen de «niet-willers» vaak laten vallen als een baksteen, ook als het «niet-willen» voor een belangrijk deel is terug te voeren op tekortschietende begeleiding vanwege de school. Door invoering van input/outputfinanciering worden scholen gedwongen om meer zorg te geven aan leerlingen die het onderwijs voortijdig dreigen te verlaten. Mevrouw Dijkma vond dat in het algemeen, met uitzondering van het beroepsonderwijs, een goede zaak. Desondanks zou zij graag zien dat het ministerie ook nu al scholen tot inspanningen aanspoort, dus nog voordat dit nieuwe financieringssysteem is ingevoerd.

Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat nog amper resultaat te zien valt van de RMC's. Gelukkig echter wordt in de almanak Voortijdig schoolverlaten gezegd dat een standaardisering van het registratiesysteem tot stand is gebracht. Een bijzonder probleem is nog dat afspraken met de RBA's niet voldoende van de grond komen. Kan overleg met de minister van SZW dit probleem wegnemen?

Verder vroeg mevrouw Dijkma in welke mate in het kader van het onderwijsvoorrangsgebiedenbeleid de betreffende scholen de spijbelopvangtaak daadwerkelijk oppakken en welke rol de spijbelopvang speelt in het bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

Afrondend merkte zij op dat het tegengaan van voortijdig schoolverlaten hoge prioriteit verdient. Dat is opnieuw bevestigd door de staatssecretaris in het al genoemde NRC-artikel. De eerste serieuze stappen die zijn gezet, moeten nu een goed vervolg krijgen.

De heer **Cornielje** (VVD) wees erop dat voortijdig schoolverlaten (dus het zonder startkwalificatie definitief de rug toekeren van de school) een sociaal en maatschappelijk probleem is. Iemand zonder startkwalificatie op assistent- of basisberoepsniveau heeft weinig perspectief op werk en komt vroeger of later in een isolement terecht; werk werkt immers emanciperend. Daarnaast is het een maatschappelijk probleem, omdat de samenleving de grote last van de inactiviteit niet kan dragen. Het streven is er dan ook op gericht, zo weinig mogelijk mensen aan de kant te laten staan. Inperking van het begrip «voortijdig schoolverlaten» tot de zogenaamde harde kern leek hem wel dienstig. Een aantal HAVO- en VWO-leerlingen die voortijdig de school verlaten, komen uiteindelijk toch aan een baan, zo blijkt uit de gegevens, en krijgen door de werkervaring ook een beroepskwalificatie. Die weg hoeft niet slecht te zijn. Het werkelijke probleem zit dus aan de «onderkant».

Vervolgens herinnerde hij eraan dat op 23 juni 1994 in de Kamer is gesproken over de regionale meld- en coördinatiefunctie, terwijl op 15 december 1994 is gesproken over blijven leren en startkwalificatie en leerplicht. Verder is op 2 maart 1995 gesproken over spijbelopvangprojecten en in augustus 1995 had hij zelf bij de bespreking van het onderwijsverslag 1994 aandacht gegeven aan lesuitval en ongeoorloofd schoolverzuim. Het onderwerp heeft dus de laatste jaren al veel aandacht van Kamer en kabinet gehad. Bovendien is het de bedoeling dat de aanpassingen van VBO/MAVO en in het kader van de WEB leiden tot onderwijskundige verbeteringen en daardoor ook tot beperking van de omvang van het voortijdig schoolverlaten.

Vooral gezien het onderwijsverslag 1994 was hij verbaasd over de stelling in het rapport van de Rekenkamer dat er onduidelijkheid is over de omvang van het voortijdig schoolverlaten. Op de bladzijden 108 e.v. van

dit verslag worden immers al veel feitelijke gegevens vermeld. Als dat nog onvoldoende is, kan de inspectie gevraagd worden om alsnog voldoende gegevens te leveren.

In het laatste advies van de adviesraad voor het onderwijs (plurale samenleving, tweedeling in onderwijsbeleid) had hij een interessante stelling aangetroffen, namelijk «het inzetten van beleid is blijkens de praktijk vaak gemakkelijker en politiek aantrekkelijker dan het beëindigen ervan bij gebleken ineffectiviteit». Hij wilde zeker niet pleiten voor beëindigen van het beleid inzake voortijdig schoolverlaten, maar drong er wel op aan dat de effectiviteit van dit beleid wordt gemeten.

Hij vroeg naar de resultaten tot nu toe van het Platform uitvoering Leerplichtwet, ingesteld op 11 juli 1994.

Gezien het rekenkamerrapport waren zijns inziens in ieder geval noodzakelijk:

- meer aandacht voor de uitvoering van beleid;
- een duidelijke probleemanalyse;
- meetbare beleidsdoelstellingen, waarbij niet tussentijds weer wijzigingen worden aangebracht; zo zijn inmiddels deeltijdstudenten uit de bestanden verwijderd, waardoor dit niet meer te meten valt;
- voldoende tijd voor implementatie en een goede voorbereiding van de uitvoering van regelingen;
- vooraf nauwkeurig nagaan welke rollen de diverse actoren (scholen, besturen, ministerie en andere) behoren te spelen.

Ten slotte was ook hem de passage in het rapport opgevallen, dat 90% van de scholen voortijdig schoolverlaten in geringe mate als een probleem ervaart. Hij vond dat zeer zorgelijk, want het zijn juist de scholen die in eerste instantie voortijdig schoolverlaten moeten aanpakken. Is nader onderzoek gedaan naar de vraag waarom scholen het niet echt als een probleem ervaren? Geldt inderdaad dat voortijdig schoolverlaten zich vooral geconcentreerd voordoet, dus op een beperkt aantal scholen? Los hiervan leek het hem nodig om prikkels te ontwikkelen om het probleem zichtbaar en voelbaar te maken, hetgeen mogelijk is door middel van rendementsbepaling waar binnenkort nader over gesproken zal kunnen worden. Voortijdig schoolverlaten dient in ieder geval veel aandacht te houden, zowel onderwijskundig als uitvoeringstechnisch.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) zag onderwijs eigenlijk als het belangrijkste «bedrijf» van het land. Als het werkelijk een normaal bedrijf zou zijn, zouden, gezien de grote uitval, zeker allerlei drastische maatregelen genomen worden. Hij drong er daarom op aan dat dit probleem wordt aangepakt langs de volgende weg: een analyse van het probleem, uitzetten van een strategie om het probleem aan te pakken, nagaan welke instrumenten daarvoor nodig zijn, opzetten van een controlesysteem om na te kunnen gaan of de goede weg wordt gevolgd, en een regelmatige evaluatie.

Hij meende dat schooluitval te maken heeft met interne factoren (binnen de school gelegen) en externe factoren, d.w.z. de omgeving van de betrokken leerling. Wat de interne factoren betreft, wees ook hij op de aanpak van het NOVA College in Amsterdam. Kan deze aanpak ook elders worden gevolgd, of zijn de omstandigheden in Amsterdam zo specifiek dat deze aanpak alleen daar succes kan hebben? De aanpak van het NOVA College houdt in dat «niemand kan ontsnappen» en zoveel mogelijk wordt geprobeerd om werk en onderwijs bij elkaar te houden, met als motto: 0% uitval moet ook mogelijk zijn.

Bij de externe factoren wees hij op twee mogelijke instrumenten om schooluitval tegen te gaan. In de eerste plaats dacht hij aan personen die het contact tussen de school en gezinnen onderhouden en op die manier uitval zoveel mogelijk tegengaan en uitvallers snel weer terughalen op school. In de tweede plaats dacht hij aan internaten, dus scholen waar leerlingen langdurig verblijven. Ouders zijn niet altijd in staat om zelf hun

schoolgaande kinderen te begeleiden, bijvoorbeeld met huiswerk, en internaten kunnen een goede oplossing betekenen in die gevallen waarin ouders in feite machteloos toekijken. Hij pleitte er niet voor dat nu vanuit het ministerie overal in het land internaten worden opgezet, maar vroeg wel om steun vanwege het ministerie voor eventuele initiatieven op dit vlak, met name vanuit de grote steden. Het was hem bekend dat in de gemeente Utrecht al in deze richting wordt gedacht.

De heer **Reitsma** (CDA) wilde graag de minister, ondanks alle kritiek die in het rekenkamerrapport wordt geleverd, ervoor prijzen dat deze indertijd het probleem van voortijdig schoolverlaten op de politieke agenda heeft gezet en inventief blijft nadenken over mogelijkheden om dit probleem te lijf te gaan. Het betreft hier immers een belangrijk sociaal-maatschappelijk probleem.

In vorige discussies over dit onderwerp is vooral het punt van de startkwalificatie naar voren gekomen, maar dit is nog steeds enigszins vaag gebleven. Wat wil de minister nu precies met de startkwalificatie en voor wie is die kwalificatie bedoeld? Wat zal worden gedaan met de «niet-willers»? In het bijzonder de «niet-kunners» mogen beslist niet tussen wal en schip vallen en zullen zo goed mogelijk moeten worden opgevangen.

Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt helaas dat de op zichzelf goede beleidsintensiveringen tot nu toe weinig resultaat hebben gehad, dan wel nog te weinig zichtbaar zijn geworden. De heer Reitsma vond dat verontrustend, maar nog veel verontrustender vond hij het dat juist de onderwijsinstellingen die het uitgezette beleid moeten uitvoeren en die in hoge mate de verantwoordelijkheid dragen, voortijdig schoolverlaten kennelijk niet werkelijk als een probleem zien. Hij kon zich voorstellen dat deze houding versterkt is door de steeds voortgaande schaalvergroting in het onderwijs. Bij een grotere school neemt immers de anonimiteit binnen de school toe en wordt de relatie tussen een docent en zijn groep en de relatie tussen het hoofd van de school en de leerlingen veel afstandelijker. Het leek hem dan ook nodig om naar instrumenten te zoeken om die anonimiteit tegen te gaan en de betrokkenheid met de leerlingen te vergroten.

Hij vroeg zich af of de nu beschikbare financiële middelen (circa 50 mln.) niet beter op een andere manier kunnen worden ingezet, als de nu ingezette instrumenten inderdaad niet effectiever gebruikt kunnen worden. Zo lijkt de RMC-regeling tot nu toe niet het best mogelijke instrument te zijn, terwijl er in het rekenkamerrapport ook de nodige kanttekeningen worden gemaakt bij de rol van de intermediaire organisaties, waaronder de RBA's. Voorts blijkt uit het rapport dat de communicatie binnen het ministerie ook niet optimaal is, waarbij het in het bijzonder gaat om die tussen de hoofddirectie CFI en de velddirectie BVE. Kan dat verbeterd worden?

Gezien het grote belang van een geautomatiseerd leerlingvolgsysteem leek het de heer Reitsma zeker zinvol om hierover opnieuw overleg met alle betrokkenen te plegen, ten einde nu zo snel mogelijk tot zo'n geautomatiseerd systeem te komen. Aan de hand van dat systeem kunnen trouwens ook de bewindslieden snel te weten komen of het beleid in de praktijk effectief is. Misschien is het zelfs nodig om dit systeem verplicht te stellen.

De conclusies van de Rekenkamer zijn vrij hard: traagheid in de presentatie van het beleid, onvoldoende betrouwbare gegevens en onvoldoende zicht op het aantal voortijdig schoolverlaters. Verder stelt de Rekenkamer dat de ambitieuze beleidsinitiatieven weinig effectief zijn en heeft de Rekenkamer grote twijfels of de minister erin zal slagen de beleidsdoelen binnen de gestelde periode te bereiken. De heer Reitsma ging ervan uit dat de minister zich deze kritiek aantrekt en daar lessen uit zal trekken, zeker omdat deze minister dit onderwerp indertijd bewust op

de politieke agenda heeft gezet. Helaas blijkt dit nog niet zo uit de reactie van de minister die is vermeld in het rekenkamerrapport; die reactie vond de heer Reitsma nogal matig. Hij riep de minister op dit probleem met enthousiasme aan te pakken en daar weer snel over te rapporteren aan de Kamer.

Ten slotte wees hij op het antwoord van de Rekenkamer op de schriftelijke vraag 5, luidend «de reactie van de minister is inderdaad feitelijk onjuist». Dat is een politiek beladen kwalificatie en hij nodigde de minister dan ook uit hier nader op te reageren.

Antwoord van de bewindspersonen

De **minister** had inderdaad al direct na het aantreden van het vorige kabinet het punt van de gelijke kansen en in dat verband ook het punt van het voortijdig schoolverlaten beklemtoond, maar wel moet worden bedacht dat vanaf 1990 het beleid op dit vlak nog vrijwel volledig tot ontwikkeling moest worden gebracht. In die tijd werd er alleen nog in zeer algemene zin over gesproken en bovendien gaat het hier om een zeer complex probleem. Hij vond het dan ook niet terecht dat de Rekenkamer in haar rapport bij de beoordeling van het beleid teruggaat tot 1990, omdat er op dat moment nog geen concreet beleid was geformuleerd. Dat gebeurde pas in 1993 door middel van de beleidsnotitie «een goed voorbereide start». Wel is in eerdere stukken aan de Kamer het onderwerp voortijdig schoolverlaten genoemd, zoals de notitie over het profiel van de tweede fase en een brief uit de tweede helft van 1991, maar daarin is eigenlijk alleen aangekondigd dat verdere stappen worden gezet om te komen tot een formulering van het beleid inzake voortijdig schoolverlaten. Het leek hem daarom van belang om met de Rekenkamer criteria af te spreken voor de vraag tot hoever teruggedaan kan worden bij de beoordeling of concrete beleidsinspanningen ook concrete effecten hebben gehad, dus criteria voor de zogenaamde nulmeting. Overigens is inmiddels met de Rekenkamer een procedure op dit punt overeengekomen.

Vanaf 1990 is voortijdig schoolverlaten in toenemende mate als een probleem gezien, niet alleen met het oog op de entree op de arbeidsmarkt, maar ook met het oog op een mogelijke spiraalwerking naar beneden. Voortijdig schoolverlaten geeft een handicap die het hele leven kan doorwerken. Kennis verouderd snel en om-, her- en bijscholing is in het algemeen noodzakelijk, ook binnen een bestaande dienstbetrekking, maar in de praktijk blijkt er een sterke correlatie te zijn tussen het opleidingsniveau en de tijd die betrokkene mag besteden aan bijscholing. Hoogopgeleiden worden vaak in de gelegenheid gesteld om verder te leren of zich bij te scholen en voor laagopgeleiden geldt dat veel minder. Juist degenen die nauwelijks een basisopleiding hebben, komen op die manier steeds verder in de knel.

Bij het formuleren van het uit te zetten beleid kwamen echter problemen naar voren, waar ook in 1991 in een mondeling overleg met de Kamer op is gewezen. Een belangrijk probleem was dat er nauwelijks gegevens voorhanden waren. Het was dan ook op dat moment niet goed doenlijk om eerst een goede analyse te maken, vervolgens concrete maatregelen uit te zetten en daarna de effectiviteit te meten. In feite moest er dus «in het donker» worden gezocht naar de goede weg en uiteraard kostte dat de nodige tijd. Bovendien is in een later stadium, toen eenmaal concrete maatregelen waren geformuleerd, door de Kamer veel aandacht aan deze maatregelen gegeven en zijn vanuit de Kamer de nodige vraagtekens gezet bij de diverse instrumenten, met name het belangrijke instrument van de RMC's. Ook dat heeft ertoe geleid dat de maatregelen wat later gingen werken dan aanvankelijk was voorzien.

Het probleem van de registratie kan, zo meende de bewindsman, pas werkelijk worden opgelost als kan worden beschikt over een leerling-

nummer of een onderwijsnummer. Alleen dan kan een echt goed leerlingvolgsysteem worden opgezet. In de begroting is hier geld voor uitgetrokken en een voorstel voor zo'n leerlingnummer ligt nu bij de Raad van State, maar de Registratiekamer heeft inmiddels negatief geadviseerd over het niet bij wet maar bij AMvB regelen van het leerlingnummer. Er zijn op macro- en mesoniveau al de nodige gegevens over leerlingen bekend, maar dit zijn veelal globale gegevens en bovendien geven ze alleen de stand op één bepaald moment aan. Zo kan een leerling die zonder een diploma een bepaalde school verlaat, bij wijze van spreken de dag daarop alweer op een andere school zitten, zelfs een school van hetzelfde type. Ook is het mogelijk dat deze leerling na het verlaten van de school andere activiteiten gaat ondernemen, bijvoorbeeld in een arbeidssituatie. Wel blijkt uit onderzoek dat de echte uitvallers in het algemeen een buitengewoon ongunstige arbeidscarrière hebben, met een zeer grote kans op werkloosheid. Daarnaast doen zich andere praktische problemen bij de registratie voor. Zo komt het voor dat iemand die de school voortijdig verlaat en ook bij het betreffende RMC wordt aangemeld, weer terugkeert naar een school die echter in het rayon van een andere RMC valt. Ook zijn er nogal wat leerlingen, juist in het leerlingwezen en het (K)MBO, die regelmatig van adres veranderen, bijvoorbeeld omdat ze soms enige tijd bij hun moeder wonen en dan weer enige tijd bij hun vader, en ook dat maakt registratie moeilijk.

Al met al leek de minister invoering van een leerlingnummer of onderwijsnummer dan ook essentieel om dit soort registratieproblemen weg te nemen en het beleid ook te kunnen richten op degenen die dit nodig hebben. Anderzijds kon hij zich wel voorstellen dat de Registratiekamer moeite heeft met het eerder genoemde formele aspect. Het wachten is nu op de advisering door de Raad van State.

Er komt een rapportage over de RMC-functie, zoals al eerder is toegezegd.

Er is inmiddels het Platform uitvoering Leerplichtwet. De bedoeling van dat platform is om ervoor te zorgen dat de Leerplichtwet goed gaat functioneren. In de praktijk rapporteert de school wel aan de leerplichtambtenaar en rapporteert deze, na gepoogd te hebben de zaak goedschiks op te lossen, aan justitie, maar justitie blijkt dan toch vaak niet goed te volgen. Vooral in de periode 1990/1992 werden vrijwel alle zaken door Justitie geseponneerd, hetgeen zeer demotiverend werkte voor de leerplichtambtenaar en de betreffende school. De minister van Justitie heeft toen een aanwijzing op dit punt gegeven, maar helaas heeft dat, voor zover dat vanwege het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kan worden overzien, nog niet geleid tot een belangrijke verandering ten goede. Er wordt dan ook gepoogd de samenwerking op dit vlak sterk te verbeteren.

Verder is een training voor leerplichtambtenaren gehouden en wordt er uitvoerige informatie verschaft. Volgens veel leerplichtambtenaren is er inmiddels geen probleem meer met voortijdig schoolverlaten van leerlingen die onder de leerplicht vallen, maar in dat geval zou voortijdig schoolverlaten zich niet meer mogen voordoen bij VBO en MAVO en dat strookt niet met de gegevens die op tafel liggen. Daarnaast biedt het grote-stedenbeleid de nodige mogelijkheden.

De stelling van de Rekenkamer over de traagheid in het beleid onderschreef de minister niet. Hij zou niet weten hoe hij een en ander sneller tot ontwikkeling had kunnen brengen. Er moest vrijwel vanaf het nulpunt worden begonnen en de diverse stappen moesten worden gezet in overleg met betrokkenen, terwijl de scholen zelf aanvankelijk vonden dat het niet zozeer hun probleem was omdat het ging om leerlingen die niet meer op school aanwezig waren. Bovendien is vanwege het ministerie nooit de indruk gewekt dat het beleid snel concreet in uitvoering genomen zou kunnen worden. In feite functioneren de RMC's zelfs nauwelijks een jaar en een evaluatie binnen een jaar vond hij niet zo zinvol en zou hij zelf

ook niet hebben laten uitvoeren. Door de Rekenkamer wordt gesteld dat ze weinig effectief functioneren, maar waar wordt dat dan aan afgemeten? Zelf vond hij dat ze wel degelijk functioneren, tegen de achtergrond van het feit dat alleen kleine stapjes vooruit kunnen worden gezet. Ook kan na zo'n korte periode nog niet werkelijk worden nagegaan of de beleidsdoelen al zijn bereikt.

Van groot belang is ook de scholen ervan te doordringen dat zij zelf een verantwoordelijkheid op dit vlak dragen. Het had hem niet verbaasd dat dit tijd kost, want voorheen was het voor een school gebruikelijk om een probleemleerling te verwijderen, waarmee de zaak in de ogen van de school geregeld was. Problemen met een leerling horen echter bij voorkeur binnen de school opgelost te worden en als dat niet mogelijk is, hoort de school een verantwoordelijkheid te nemen bij verwijzing naar een andere school. Dit vergt evenwel een belangrijke cultuuromslag en hij had de indruk dat de Rekenkamer daar in haar onderzoek te weinig oog voor heeft gehad. Overigens is het beleid inzake voortijdig schoolverlaten nog lang niet af en in die zin zag hij het rekenkamerrapport als een belangrijke steun in de rug.

Met de stelling van de Rekenkamer in het antwoord op de schriftelijke vraag 5 was hij het niet eens. In het kader van de regeling startkwalificatie voortijdig schoolverlaten is de procedure wel degelijk volledig gevolgd. Hij had ook aan de Rekenkamer bericht (hetgeen de Rekenkamer echter niet in haar rapport heeft opgenomen) dat zij zich hier heeft gebaseerd op tussenstanden en dat uiteraard van eindstanden uitgegaan dient te worden. Hij zegde toe over dit punt nog een nadere schriftelijke uiteenzetting aan de Kamer te zenden.

De stageplaatsen vormen een zeer lastig onderwerp. Met de fiscale facilitering in het leerlingwezen is een goede stap gezet en ook op enige andere punten loopt de samenwerking met landelijke organen beter dan ooit, maar anderzijds lijkt het erop dat bedrijven steeds terughoudender worden met stageplaatsen. Collectief gezien zijn stageplaatsen van groot belang, maar door het individuele bedrijf worden ze in toenemende mate gezien als een extra last. De sfeer in de samenwerking met de betrokken organen is de afgelopen jaren dus sterk verbeterd, maar gezien de houding van veel bedrijven was de bewindsman niet optimistisch gestemd in dezen. Hij ging er dan ook van uit dat de overheid hier toch tot ondersteuning zal moeten komen, hoe moeilijk dat op zichzelf ook weer zal zijn.

De **staatssecretaris** merkte eerst op dat op dit moment een grote campagne in de media inzake voortijdig schoolverlaten in voorbereiding is die in maart van start zal gaan. In het kader van de totale voorlichtingscampagne worden regionale bijeenkomsten georganiseerd en daarbij is al gebleken dat vooral de kleinere gemeenten te weinig aandacht besteden aan het inhoud geven aan de rol van de leerplichtambtenaar. De grote gemeenten doen het goed, maar die hebben in het algemeen ook de beschikking over een functionaris die zich hier full-time mee bezig kan houden, terwijl dat voor de kleinere gemeenten veelal niet geldt. Het is vooral de bedoeling om met de campagne te bereiken dat scholen zich meer bewust worden van hun belangrijke taak bij voortijdig schoolverlaten. Verder zal het 06-nummer van de onderwijstelefoon in het kader van veilige school ook opengesteld worden voor scholen, leerlingen en eventueel ouders die problemen hebben met voortijdig schoolverlaten. De hoop bestaat dat via dat nummer ook een beter zicht wordt verkregen op de omvang van het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten.

Inderdaad moet het transferpunt gezien worden als een uitvoering van het indertijd opgestelde actieplan. Er is voor de term «transferpunt» gekozen omdat de aanvankelijke term «expertisebundelaar», zoals die nog is gebruikt in het overleg over de spijbelopvangprojecten, als te veel jargon werd beschouwd. Overigens werd in de tot nu toe gehouden

bijeenkomsten ook de term «transferpunt» niet met enthousiasme begroet. Los hiervan zijn de regionale bijeenkomsten, naar zij had begrepen, een succes. Er is veel belangstelling voor en betrokkenen willen graag aan de slag.

In het VBO/MAVO-traject wordt nu gewerkt aan verbreding van de zorg in het onderwijs, aan de hulpstructuur en aan het ontwikkelen van nieuwe leerwegen. In dat verband zal in de samenwerkingsverbanden gewerkt moeten worden met een leerlingvolgsysteem. In dit deel van het onderwijs wordt zo'n systeem dus verplicht opgelegd.

De **minister** merkte op dit punt aanvullend op dat de notitie naar aanleiding van de motie-Van Gelder, aangenomen bij de behandeling van de WEB, een dezer dagen in het kabinet zal worden besproken. Deze notitie is in interdepartementaal overleg opgesteld.

De **staatssecretaris** zei vervolgens dat de mogelijke oorzaken voor voortijdig schoolverlaten in het VBO, zoals een te grote theoriecomponent en te weinig stageplaatsen, worden gezien in het kader van het traject tot verbetering van VBO/MAVO. Er wordt gepoogd basisvorming en beroepsvoorbereiding met elkaar in harmonie te brengen, waartoe een opdracht aan SLO is uitgegaan. Bij het NOVA College gaat het, zo had zij begrepen, om het introduceren van een puur arbeidsmarktgerichte leerweg voor jongeren die niet kunnen of niet willen. De grens tussen niet-kunnen en niet-willen is nogal eens diffuus en er moet ook gewaakt worden tegen het ontstaan van een glijdende schaal waarbij steeds meer jongeren alleen in de arbeidsmarktgerichte leerweg terecht komen. Er moet dus naar gestreefd worden om «niet-willers» toch weer tot «wel-kunners» te maken, maar inderdaad is dat soms niet mogelijk.

Het pleidooi van de heer Rabbae om weer te gaan denken aan internaten had de bewindsvrouw wel aangesproken. Er zijn ook jongeren die langs de weg van de jeugdhulpverlening in een internaat komen en die jongeren moeten uiteraard onderwijs krijgen. Er liggen al verzoeken om pilotprojecten te mogen starten, in een combinatie van jeugdhulpverlening en onderwijs, en ook het ministerie van Justitie heeft veel belangstelling voor deze ontwikkeling. De komende maanden worden de randvoorwaarden voor de pilotprojecten besproken. Inderdaad is de problematiek soms zo ingewikkeld dat moet worden gekeken naar zeer specifieke oplossingen op maat.

Zij zegde toe de Kamer schriftelijk te berichten over de stand van zaken bij de decentralisatie van de spijbelopvang. Dit loopt overigens inmiddels goed.

Nu de leerplichtambtenaren constateren dat na de datum waarop geteld wordt, vrij veel leerlingen van school worden gestuurd, is de gedachte gerezen dat het goed zou zijn om eens na te denken over het principe «geld volgt leerling». Het inbouwen van financiële prikkels zou het voor een school ook veel aantrekkelijker maken om een weggestuurde leerling weer op te nemen.

Ten slotte meende de staatssecretaris dat ook leraren zoveel mogelijk binnen hun professionaliteit moeten proberen oplossingen te bieden. In het kader van de jeugdketenbenadering dienen zij, zo nodig, andere expertise te hulp te roepen, maar dat neemt niet weg dat ook de leraar op zijn verantwoordelijkheid in dezen kan worden aangesproken.

Discussie in tweede termijn

Mevrouw **Van Vliet** (D66) vroeg nog wanneer de effectrapportage over de RMC's kan worden verwacht. Het uitkomen van dat stuk leek haar een goed aangrijpingspunt om de discussie over voortijdig schoolverlaten verder te voeren.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) zei dat het rekenkamerrapport over voortijdig schoolverlaten bij haar aanvankelijk tot grote bezorgdheid aanleiding had gegeven. Uit het antwoord van de minister kan echter de conclusie worden getrokken dat de situatie toch minder ernstig is dan zij dacht. Omdat dit wel vaker voorkomt bij rekenkamerrapporten, was zij verheugd met de mededeling dat inmiddels procedure-afspraken met de Rekenkamer zijn gemaakt.

De heer **Cornielje** (VVD) zou graag zien dat de inspectie wordt verzocht om in het komende onderwijsverslag nader aandacht te geven aan voortijdig schoolverlaten.

De heer **Reitsma** (CDA) drong erop aan dat de Kamer regelmatig, bijvoorbeeld jaarlijks, op de hoogte wordt gehouden van de stand van zaken bij de vijf te onderscheiden beleidsinitiatieven.

De **minister** zei dat de rapportage over de RMC's in voorbereiding is. De rapportage kan binnen drie maanden worden verwacht.

Hij zegde toe de inspectie te vragen in de onderwijsverslagen steeds aandacht te geven aan voortijdig schoolverlaten. Daarnaast stelde hij zich voor de Kamer jaarlijks in de begrotingsstukken op de hoogte te houden van de stand van zaken.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Rey

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. M. H. Kamp

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
Roovers