

Vergaderjaar 2001–2002

26 695

## Voortijdig school verlaten

Nr. 12

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 24 oktober 2001

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>1</sup> heeft op 3 oktober 2001 overleg gevoerd met minister Hermans van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over:

- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 5 februari 2001 ter aanbieding van de voortgangsrapportage vroegtijdig schoolverlaten 2000 (22 994, nr. 13);**
- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 29 mei 2001 ter aanbieding van de uitkomsten van de RMC-analyse 2000 (OCW-010 628);**
- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 20 juni 2001 ter aanbieding van het regeringsstandpunt over Voor wie is de school?; jongeren over de ervaringen van schoolverlaters (26 695, nr. 11).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Kortram** (PvdA) zegt blij te zijn met de voortgang van het plan van aanpak. Zonder een startkwalificatie kunnen jongeren immers problemen krijgen op de arbeidsmarkt. Belangrijke winstpunten zijn: 1. De regiefunctie van gemeenten is goed op gang gekomen en alle gemeenten hebben inmiddels cijfers aangereikt over schooluitval. 2. Er is sprake van een opbouw van netwerken tussen gemeenten, onderwijs, jeugdhulpverlening, politie enz. 3. De RMC-functie voor niet-leerplichtigen is wettelijk geregeld en de resultaten van het beleid worden merkbaar. VSV'ers worden daadwerkelijk teruggedleid naar de schoolbanken en wat dit betreft is een compliment voor de bewindspersonen en het veld op zijn plaats. Een onbedoeld positief neveneffect is dat de RMC-gelden de samenwerking in de regio versterken.

Mevrouw Kortram vindt het merkwaardig dat de doelgroep niet-leerplichtige VSV'ers niet eens van zichzelf weten dat zij als VSV'ers worden beschouwd. Wordt er met hen of over hen gecommuniceerd? In dit opzicht kan er nog veel verbeterd worden. Als de belanghebbende de boodschap herkent, komt de boodschap beter over. Er zijn verontrustende signalen over de leerplichtige leerlingen. Te denken

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Van der Hoeven (CDA), voorzitter, Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), De Vries (VVD), Dijkma (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), ondervoorzitter, Visser-van Doorn (CDA), Wagenaar (PvdA), Belinfante (PvdA), Kortram (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Hamer (PvdA), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD), Eurlings (CDA), Slob (ChristenUnie), Van Splunter (VVD).

Plv. leden: Schimmel (D66), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Van Baalen (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), De Cloe (PvdA), Gortzak (PvdA), Molenaar (PvdA), Cörüz (CDA), Spoelman (PvdA), Passtoors (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Wijn (CDA), Stellingwerf (ChristenUnie), Blok (VVD).

valt aan schoolverzuim zonder dat er opgetreden wordt, onvoldoende leerplichtambtenaren, prioriteiten die ertoe leiden dat leerplichtambtenaren nauwelijks optreden in het basisonderwijs, gebrekkige verzuimadministratie en dergelijke. Waarom blijft de voortgangsrapportage over de leerplicht/schoolverzuim zo lang uit? Een goede handhaving van de leerplicht is immers een belangrijke voorwaarde om vroegtijdig schoolverlaten effectief te kunnen bestrijden.

Hoe kan het toch dat er na elf jaar nog zulke onbetrouwbare gegevens voorliggen? De RMC-meting meldt dat er sprake is van 39 900 vroegtijdige schoolverlaters, terwijl de onderwijsmatrices een aantal van 65 000 laten zien. Het is merkwaardig dat de minister voorstelt de RMC-meting als nulmeting op te vatten, want 25 000 vroegtijdige schoolverlaters kunnen niet ongestraft worden wegverklaard. Mevrouw Kortram denkt hierbij niet alleen aan de extra inspanningen, maar ook aan een mogelijk ander kostenplaatje. Hoe worden de onderwijsmatrices vastgesteld en worden er voor de RMC-meting dezelfde criteria gebruikt? Als dat niet het geval is, moeten de criteria beter op elkaar worden afgestemd.

Hoe komt het dat veel vroegtijdige schoolverlaters worden herplaatst, maar dat tegelijkertijd het percentage vroegtijdige schoolverlaters hetzelfde blijft? Hoe betrouwbaar is de RMC-meting en hoe duurzaam zijn de herplaatsingen?

De minister schrijft dat de eenduidigheid van gegevens haar basis vindt in een handreiking die echter niet per se hoeft te worden nageleefd. Hoe wordt omgegaan met gemeenten die een eigen systeem kiezen? Ontstaan er problemen als systemen met elkaar moeten worden vergeleken?

Natuurlijk spelen organisatorische en logistieke problemen een rol, maar de OCW-handreiking is toch niet voor niets in het leven geroepen? Wordt er in voldoende mate gebruik gemaakt van die handreiking? Zo nee, hoe wil de minister bevorderen dat de registratie sluitend wordt?

Gemeenten geven aan dat het beleidsveld voor niet-leerplichtigen een complex terrein is, vooral ook omdat daar regels van diverse ministeries in het geding zijn. Geconstateerd kan worden dat er lokaal meer middelen worden uitgetrokken voor activiteiten ten behoeve van de groep twaalf- tot achttienjarigen dan voor de groep zestien- tot drieëntwintigjarigen. Het is een slechte zaak dat lokale keuzen belemmerd worden door nationale regels; dit kan immers een sluitende aanpak bemoeilijken.

Een relatief nieuw probleem is de «groenpluk». Dat leerlingen nog voor het behalen van een diploma van de scholen worden geplukt, is een slechte zaak. Als het economisch minder voorspoedig gaat of als zij te duur worden, staan deze jongeren zo weer op straat. Het Rijk moet dit hard aanpakken. Wat is hierover in de diverse overleggen afgesproken? Mevrouw Kortram zegt blij te zijn met het rapport Voor wie is de school?. De rol van de school en de opvattingen van leerlingen zelf ontbraken ten onrechte in het plan van aanpak 1991. De school blijkt in ongeveer 60% van de gevallen een doorslaggevende rol in de schooluitval te spelen. Zij is dan ook zeer verbaasd dat de minister als enige actie een gesprek met de VVO en Bve-raad gaat voeren. Waarom grepen scholen en docenten niet in, terwijl ze op de hoogte waren van de knelpunten met betrekking tot het vroegtijdig schoolverlaten? Waarom denkt de minister dat bedoeld gesprek wél tot de gewenste resultaten zal leiden? Is hij bereid om een experiment te houden waarbij leerlingen op schoolniveau systematisch worden gevraagd naar hun beleving in de school in het kader van spijbelgedrag en dreigende schooluitval? De antwoorden op die vragen zouden dan gevolgen moeten hebben voor het schoolbeleid. Het LAKS heeft vragenlijsten ontwikkeld aan de hand waarvan leerlingen docenten beoordelen. De scholen moeten de gelegenheid krijgen een preventief beleid te ontwikkelen om het aantal vroegtijdige schoolverlaters spectaculair terug te dringen. Zo'n beleid zou goed kunnen passen in het huidige beleid. Een aanpak waarin de problemen en vragen van de leerling centraal staan, is op den duur goedkoper en effectiever.

De heer **Cornielje** (VVD) vindt de cijfers met betrekking tot het beleid, gericht op het terugdringen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters, bemoedigend. Uiteraard mag niet achterover worden geleund. Ligt de bewindsman met het realiseren van de streefdoelen op schema? In de stukken wordt gerept van een succesvolle regionale samenwerking. De heer Cornielje zegt echter te schrikken van het aantal partners dat elkaar in een regio moet vinden: in de kleinste regio betreft het 21 partners en in de grootste regio maar liefst 200. Ligt het niet voor de hand om hierin enige stroomlijning te brengen en in ieder geval de gemeenten nadrukkelijker een coördinerende rol te geven? De gemeente blijft nu enigszins achter, terwijl het jeugdwerkgarantieplan, de inschakeling van werkzoekenden en de gemeentelijke sociale diensten een belangrijke(re) rol zouden moeten spelen. Het lijkt hem dat de gemeente op dit punt een loketfunctie zou moeten vervullen. Wil de minister hierover contact opnemen met zijn collega van SZW opdat op deze onderdelen een extra inspanning wordt geleverd en wil hij de Kamer rapporteren over de resultaten van dat overleg?

Een sluitende melding en registratie is niet voldoende; er moet vooral ook een cultuuromslag worden gemaakt. Zou de minister niet concrete afspraken moeten maken met de desbetreffende collega's die convenanten met gemeenten hebben gesloten over het terugdringen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters of is de minister zelf partij bij het afsluiten van die convenanten? Is overigens het beleid ten aanzien van vroegtijdige schoolverlaters VBTB-proof en welke bewindsman moet daarop worden aangesproken?

De heer Cornielje zegt nu niet te willen uitspreken welke vorm van trajectbegeleiding moet worden gekozen, maar ziet wel graag dat wordt gekeken naar de effectiviteit van diverse trajecten. Dat zou Sardes eventueel kunnen doen, maar wellicht ligt hier een eerste verantwoordelijkheid voor de onderwijsinspectie.

In het rapport Voor wie is de school valt op dat het pedagogisch-didactisch klimaat van de school in belangrijke mate bepalend is voor het vroegtijdig de school verlaten. De onderwijsinspectie zou hiernaar een onderzoek moeten verrichten. Is het begrip «schoolklimaat» op dezelfde manier geoperationaliseerd als in het ontwerp-toezichtskader van de inspectie? Het is uiteraard van belang dat de scholen zelf nagaan of hun pedagogisch-didactisch klimaat zodanig is dat kinderen binnenboord blijven.

De heer **Mosterd** (CDA) zegt dat zijn fractie grote waarde hecht aan een beleid dat is gericht op het terugdringen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters. Er moet alles aan worden gedaan om de band tussen school en leerling in stand te houden. Daarom is een preventief beleid van het grootste belang om te voorkomen dat er energie moet worden gestoken in het herstellen van een verbroken relatie.

Een van de belangrijkste oorzaken van het vroegtijdig schoolverlaten is het schoolklimaat. Als leerlingen niet meer op school komen of opeens lage cijfers halen, moet er iemand op de school zijn die daarop reageert. Dan voelt een leerling zich gekend en kan er een vertrouwensrelatie ontstaan. Bedacht moet overigens worden dat de scholen ook al heel wat tijd en energie moeten steken in onderwijsvernieuwingen.

Denkt de minister de ambitieuze streefcijfers te kunnen halen en kan er betrouwbaar worden gemeten? Het is van groot belang dat er iemand is in het traject die een leerling, ook als die leerling de school vroegtijdig heeft verlaten, blijft kennen.

In 13 van de 29 regio's zijn gegevens bekend over het succes van de plaatsingstrajecten. Er is kennelijk nog een wereld te winnen in de praktijk. Niet alle leerlingen worden teruggeleid naar school of eventueel werk; er is ook een groep die «verdwijnt». Niemand kan een antwoord geven op de vraag waar deze leerlingen zijn gebleven. Het is echter van het aller-

grootste belang dat er op de een of andere manier een band blijft bestaan met deze mensen.

Soms valt er niet aan te ontkomen om een kind van school te sturen; kan de RMC, dat over de nodige deskundigheid beschikt, hier niet een bemiddelende rol spelen?

Ook de heer Mosterd is van mening dat de rol van de gemeenten duidelijker moet worden geaccentueerd. Ten slotte vraagt hij of degenen die zich bezighouden met de problematiek van het vroegtijdig schoolverlaten goed uit de voeten kunnen met de middelen en mogelijkheden die zij gekregen hebben.

Ook mevrouw **Lambrechts** (D66) is verheugd dat de terugplaatsing sterk is verbeterd, maar vraagt zich wel af of het succes zo groot is als in de stukken staat. Het lijkt haar dat het punt van melding en registratie meer aandacht behoeft. Verder moet vastgesteld worden dat de uitval op zichzelf nog steeds hoog is. Wat betreft de preventie is er dus nog een slag te maken. Het mooiste zou zijn als de RMC minder werk kreeg. Wanneer zal het basisvormingsvoorstel overigens de Kamer bereiken?

Is de samenwerking tussen de vele partners niet eerder een knelpunt dan een winstpunt? Hoe kan er effectief worden samengewerkt tussen 200 partners? Denkt de minister dat de scholen hierin een weg weten te vinden?

Ongeveer de helft van de rijks- en de gemeentelijke middelen wordt ingezet voor feitelijke begeleiding van leerlingen en de rest wordt besteed aan coördinatie, administratie en registratie. Is hier niet sprake van een scheve verhouding, temeer daar nog steeds het een en ander ontbreekt aan de registratie?

Nog steeds blijken de scholen niet te voldoen aan de meldplicht. Is hier opzet in het spel omdat de voordelen van niet melden relatief groot zijn? Is de minister ook niet van mening dat de sancties op niet melden scherper moeten zijn, nu de winst van niet melden groter is dan de winst van wel melden?

Mevrouw Lambrechts zegt het rapport Voor wie is de school? bijzonder interessant te vinden. Een veilig en een verantwoord pedagogisch-didactisch schoolklimaat is een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van schooluitval. De onderwijsinspectie zou wat dit betreft de vinger aan de pols moeten houden. Hoe oordeelt de minister over de aanbevelingen van pagina 14 van het rapport? Zou er niet op schoolniveau een permanent platform moeten worden gecreëerd waar leerlingen hun ervaringen kwijt kunnen?

Ten slotte vraagt mevrouw Lambrechts of als gevolg van de ESF-affaire projecten, gericht op het terugbrengen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters, tussen wal en schip komen te vallen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) stemt in met de ingezette beleidslijn, maar beschouwt de bereikte resultaten als een minimum. Er is niets op tegen om de ambities hoger te laten zijn. Tijdens de indertijd gehouden hoorzittingen maakten schoolverlaters duidelijk dat een terugkeer naar school vooral afhankelijk is van een goede relatie met een docent die bereid is zo nodig van de formele paden af te stappen. Ouders gaven te kennen dat zij pas door de school worden gealarmeerd als het al te laat is. Heeft het idee om scholen en ouders een contract te laten opstellen waarin plichten en rechten van beide partijen staan inmiddels ingang gevonden?

In hoeverre is de motie over de bekostiging en facilitering van leerling-begeleiders uitgevoerd?

Een knelpunt wordt gevormd door de wachtlijsten in het speciale onderwijs; wordt er voortgang geboekt bij het aanpakken van dit probleem? Heeft de bewindsman inmiddels contact gehad met de VVO en Bve-raad? Zo ja, wat heeft dat opgeleverd?

Ook de heer Rabbae stelt het op prijs dat de onderwijsinspectie met een zekere regelmaat het schoolklimaat en de ervaringen van leerlingen op dit punt in ogenschouw neemt.

Op een gegeven moment heeft de leerplichtambtenaar geen mogelijkheden meer om leerlingen binnenboord te houden of te halen. Moet de wet worden gewijzigd of zou het beleid moeten worden aangepast? Ten slotte vraagt de heer Rabbae nader informatie over het verschijnsel «groenpluk».

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** is met de commissieleden blij dat er zulke goede resultaten worden geboekt. Het ambitieniveau mag best hoog zijn, maar moet natuurlijk ook realistisch zijn. De onderwijsnummeradministratie zal een bijdrage kunnen leveren aan een meer efficiënte registratie en administratie van vroegtijdige schoolverlaters. Hopelijk zal op niet al te lange termijn het debat in de Eerste Kamer kunnen worden gevoerd over het desbetreffende wetsontwerp. De bewindsman verwacht dat bij invoering van het onderwijsnummer zal blijken dat de groep vroegtijdige schoolverlaters groter is dan nu uit de cijfers van de RMC blijkt.

Er zijn inderdaad veel partijen in het geding in de diverse regio's. Het verdient wellicht aanbeveling om in overleg met de daarvoor in aanmerking komende collega's te bezien of tot enige stroomlijning kan worden gekomen. Men moet zich echter wel realiseren dat in het beleid van talloze instanties en instellingen elementen zitten die van doen hebben met het fenomeen vroegtijdig schoolverlaten. De convenanten met de grote steden zijn ook bedoeld om te voorkomen dat met elke instantie afzonderlijk afspraken moeten worden gemaakt.

Het pedagogisch-didactisch schoolklimaat speelt inderdaad een belangrijke rol. Het laatste woord hierover is nog niet gesproken. Welke positie nemen leerlingen en leraren ten opzichte van elkaar in? Zijn er opvangmogelijkheden? Is er iemand waar leerlingen terecht kunnen met hun klachten? De minister verwacht dat binnen niet al te lange tijd het wetsontwerp met betrekking tot inspraak en zeggenschap op scholen zal kunnen worden ingediend. Een van de belangrijkste elementen daarin zal de instelling van een schoolraad/leerlingenraad zijn, die een «ombudsachtige» functie gaat vervullen. De onderwijsinspectie zou in het kader van het integraal schooltoezicht eens kunnen nagaan of er zoiets als een «schoolklimaatmeting» kan plaatsvinden. Er is niets op tegen dat de inspectie in dezen een stimulerende rol vervult en de scholen wijst op bepaalde mogelijkheden tot verbetering.

De ESF-problematiek heeft inderdaad ook een relatie met de financiering van preventieve projecten met betrekking tot het vroegtijdig schoolverlaten. De Kamer zal hierover nader worden geïnformeerd.

Het is van groot belang dat er contact is tussen de leerplichtambtenaar en de RMC-coördinator over leerlingen die niet meer leerplichtig zijn. Voorkomen moet worden dat deze leerlingen als het ware in het niets verdwijnen. Het onderwijsnummersysteem biedt betere mogelijkheden om de status van een leerling in beeld te houden. De RMC-wet – het wetsontwerp ligt overigens nog bij de Eerste Kamer – zal wat dit betreft ook een bijdrage kunnen leveren aan het dichten van gaten.

De minister deelt vervolgens mee dat het overleg met de VVO en Bve-raad nog moet worden gevoerd. Er wordt naar gestreefd dat overleg nog voor de begrotingsbehandeling te laten plaatsvinden. Hij is van mening dat de scholen moeten worden ondersteund in het opzetten van een preventieve aanpak. In dit verband is het van groot belang dat scholen ouders in een vroegtijdig stadium informeren als er iets mis gaat met de leerling. De grootste uitval vindt plaats in de overgang van vmbo naar mbo en – dit is van een andere orde – van mbo naar hbo. Die overgang moet worden versoepeld en daarvoor heeft het kabinet dan ook middelen ter beschik-

king gesteld. Trajectbegeleiding speelt hierbij een belangrijke rol. Het lijkt hem dat Sardes de effectiviteit van de diverse trajecten in kaart zou moeten brengen.

Dat sommige vroegtijdige schoolverlaters niet weten dat zij tot de doelgroep behoren, is inderdaad een markant gegeven. Dat kan worden verklaard door het feit dat leerlingen, die een diploma hebben gehaald, zich in het geheel niet zien als een vroegtijdige schoolverlater, terwijl het beleid van het ministerie van OCW erop is gericht om het maximale uit de mensen te halen. Wat dit betreft kan het geen kwaad om via informatie aan scholen duidelijk te maken wie er precies onder de doelgroep vallen. Dat kan ook voor de beleidsmakers van groot belang zijn.

Leerlingen die van school worden verwijderd, blijven een zeer lastig probleem vormen. De wet schrijft voor dat ze herplaatst moeten worden. De RMC zorgt ervoor dat die herplaatsing vergezeld gaat van een begeleidend traject.

Ten slotte merkt de bewindsman op dat de aanbevelingen uit het rapport Voor wie is de school in de eerste plaats zijn bedoeld voor de scholen zelf. Wel kan het ministerie nagaan of op basis van die aanbevelingen ondersteunend materiaal aan de scholen moet worden verstrekt.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Kortram** (PvdA) verzoekt de minister een inventarisatie te maken van knelpunten in de regelgeving die gemeenten ervaren, als ze trachten tot een integraal beleid te komen voor niet leerplichtige vroegtijdige schoolverlaters. Verder wil zij graag weten wat er precies is bereikt in de diverse overleggen over de groenpluk.

Het is van groot belang dat leerlingen op schoolniveau hun beleving van het schoolklimaat kunnen uiten en dat dat wordt vertaald in schoolbeleid met als doel dat er succesmodellen worden ontwikkeld.

Ten slotte merkt mevrouw Kortram op dat vroegtijdige schoolverlaters hun leven lang te maken krijgen met de gevolgen van het vroegtijdig schoolverlaten. Zij moeten op de hoogte worden gebracht van het feit dat ze tot een risicogroep behoren.

De heer **Cornielje** (VVD) stelt vast dat iedereen doordrongen is van het belang van het pedagogisch-didactisch schoolklimaat in relatie tot het vroegtijdig schoolverlaten. De inspectie zal dit goed in beeld moeten brengen en houden.

Het is jammer dat de behandeling van de wetsontwerpen inzake het onderwijsnummer en de RMC zo traag verloopt. Er is in de Tweede Kamer uitvoerig en ook zorgvuldig over gesproken en vertraging zal een oplossing van het probleem van het vroegtijdig schoolverlaten bepaald niet bevorderen.

De heer **Mosterd** (CDA) sluit zich aan bij de woorden van de heer Cornielje. Kennelijk heeft de Eerste Kamer behoefte aan nadere informatie.

De minister heeft terecht opgemerkt dat hij de scholen wil ondersteunen in hun beleid ten aanzien van het vroegtijdig schoolverlaten. Het is aan de scholen zelf om in individuele gevallen een beleid uit te stippelen. Persoonlijke begeleiding is van eminent belang.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) blijft van mening dat zich bij zoveel partners in het veld altijd afstemmingsproblemen zullen voordoen. Gemeenten worden welhaast met een mission impossible opgezadeld.

De onderwijsnummersystematiek kan inderdaad een waardevolle bijdrage geven, maar zal niet alle problemen oplossen. Als er nu bewust niet wordt gemeld, zal dat ook niet gebeuren als bedoelde systematiek is ingevoerd.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) vraagt zich af of het aanbeveling verdient het instrumentarium met name in te zetten ten behoeve van partieel en niet-leerplichtigen en uitval in het mbo, waarbij uiteraard de andere leerlingen niet aan hun lot mogen worden overgelaten. Verder vraagt hij naar de stand van zaken met betrekking tot het tweedekansonderwijs.

De **minister** erkent dat het onderwijsnummer niet alle problemen oplost, maar wijst erop dat er een meldplicht inclusief sanctiemogelijkheden komt.

Het beleid is erop gericht dat successen bekend worden en dat leerlingen de mogelijkheid krijgen hun mening kenbaar te maken over het schoolklimaat in al zijn facetten.

Over de knelpunten in de regelgeving – en dan met name de opvang van gedragsmoeilijke leerlingen – zal de Kamer nadere informatie krijgen.

De Kamer zal ook op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen op het terrein van het beleid ten aanzien van partieel en niet-leerplichtigen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
Van der Hoeven

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