



Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters

18 december 2001



Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	6
1.1	Beleid voortijdig schoolverlaten in vogelvlucht	6
1.1.1	Aanpak en doelen	6
1.1.2	Organisatie van de uitvoering van het beleid	7
1.2	Onderzoek Algemene Rekenkamer	8
1.3	Opbouw rapport	8
2	Doelbereiking	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Herplaatsing van voortijdige schoolverlaters	9
2.2.1	Wie worden er geholpen?	9
2.2.2	Begeleiding vooral gericht op terugkeer naar school	11
2.2.3	Eigen initiatief belangrijk bij start nieuwe opleiding	11
2.2.4	Nieuwe opleiding geeft meestal zicht op startkwalificatie	12
2.2.5	Nog geen inzicht in het uiteindelijke schoolsucces	13
2.3	Melding en registratie	13
2.3.1	Meldingen onvolledig	13
2.3.2	Registraties onbetrouwbaar	14
2.4	Regionale structuur in opzet aanwezig	15
2.5	Conclusie over het bereiken van de doelen	16
3	Sturing door Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Helderheid van de beleidsdoelstelling	18
3.3	Noodzakelijke randvoorwaarden	20
3.3.1	Handhaving van de leerplicht	20
3.3.2	Bewaking van de beleidsresultaten en administratieve verantwoording	21
3.3.3	Samenhang met activiteiten op andere beleidsterreinen	22
3.4	Stimuleren van de actoren	23
3.4.1	Contacten met het veld	23
3.4.2	Ondersteuning bij concrete uitvoeringsproblemen	23
3.5	Conclusie sturing door Minister	24



4	Slotbeschouwing	26
4.1	Conclusies	26
4.2	Aanbevelingen	28
5	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	30
5.1	Reactie minister	30
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	31
Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	34
Bijlage 2	Literatuurlijst	37

Samenvatting

Sinds het begin van de jaren negentig heeft de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten prioriteit in het regeringsbeleid. Daarvoor wordt een aantal instrumenten ingezet: preventie van uitval op scholen, de uitvoering van de leerplichtwet (beide gericht op leerplichtigen of deels leerplichtigen) en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (ook gericht op niet leerplichtigen tot 23 jaar).

De Algemene Rekenkamer heeft van juli 2000 tot juni 2001 onderzocht of de doelen van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie) worden gerealiseerd. Daarnaast is de beleidsinformatie over de RMC-functie en de wijze waarop het Ministerie van OCenW de RMC-regio's heeft gestuurd beoordeeld.

De RMC-functie wordt uitgevoerd door 39 regio's, waarbinnen netwerken en samenwerkingsverbanden moeten ontstaan tussen alle betrokken partijen met als doel voortijdige schoolverlaters te registreren en te helpen om op een manier die bij hen past weer te gaan leren en/of te werken, zodat ze alsnog zicht krijgen op de voor hen hoogst haalbare onderwijskwalificatie of anders zo goed mogelijke positie op de arbeidsmarkt. De RMC-functie dient bij te dragen tot het verminderen van het aantal voortijdige schoolverlaters, mensen die voor hun 23^e stoppen met onderwijs zonder een startkwalificatie behaald te hebben. Een startkwalificatie is een diploma op minimaal havo/vwo niveau of op kwalificatieniveau 2 van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)¹.

De RMC-regeling is sinds 1994 van kracht.

Voor de RMC-functie was van 1994 tot en met 1999 jaarlijks f 6 miljoen (€ 2,7 miljoen) beschikbaar, in 2000 f 12 miljoen (€ 5,4 miljoen) en met ingang van 2001 f 22 miljoen (€ 10 miljoen). Voor de totale aanpak van voortijdig schoolverlaten was in 2001 f 71 miljoen (€ 32 miljoen) beschikbaar.

Herplaatsing voortijdige schoolverlaters

Door de voorsnog gebrekkige registratie is het niet mogelijk exact vast te stellen, hoeveel voortijdige schoolverlaters er in Nederland zijn en welk deel van hen in het kader van de RMC-functie wordt benaderd, begeleid en herplaatst.

De Algemene Rekenkamer deed een telefonische enquête onder 700 voortijdige schoolverlaters en dossieronderzoek bij drie RMC-regio's. Daaruit bleek dat van de *geregistreerde* voortijdige schoolverlaters het overgrote deel wordt benaderd, dat circa de helft aan een nieuwe opleiding begint, dat ongeveer een kwart aan een opleiding met direct zicht op een startkwalificatie begint en nog eens een zesde aan een opleiding die een dergelijke kwalificatie na doorstroming mogelijk maakt. Binnen de groep geregistreerde voortijdige schoolverlaters wordt het doel van de herplaatsing dus redelijk goed bereikt. Ook zonder begeleiding besluiten vele voortijdige schoolverlaters echter tot deze stap. Op basis

¹ Staatsblad 1995, 501. Basisberoepsopleidingen in het secundair beroepsonderwijs van twee tot drie jaar die opleiden tot uitvoerend werk. Een niveau lager in het secundair beroepsonderwijs staan de assistentopleidingen, met een duur van 0,5 tot 1 jaar en gericht op eenvoudige uitvoerende werkzaamheden. Een afgeronde assistentopleiding telt dus niet als een startkwalificatie.

van de beschikbare gegevens was het niet mogelijk vast te stellen in hoeverre het hervatten van de opleiding daadwerkelijk het gevolg is van de begeleiding die in het kader van de RMC-functie wordt gegeven.

Hoewel de taak van de RMC-coördinatoren in principe ophoudt bij herplaatsing, is het voor de uiteindelijke maatschappelijke uitkomst wel van belang om vast te kunnen stellen hoe vaak de nieuw begonnen opleidingen met succes worden afgerond. Omdat vele respondenten nog bezig zijn met de nieuwe opleiding bestaat er nog geen zicht op het percentage dat uiteindelijk een startkwalificatie of een daaronder liggend diploma zal weten te behalen.

Melding onvolledig

Een grote groep voortijdige schoolverlaters, met name de niet-leerplichtige schoolverlaters, wordt niet gemeld door de onderwijsinstellingen. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat van de in totaal 39 regio's slechts één op de tien naar eigen zeggen alle 18- tot 23-jarige voortijdige schoolverlaters in beeld heeft. Voor deze groep is melding overigens ook nooit verplicht geweest. Een dergelijke meldplicht is wel voorzien in het wetsvoorstel 'Regels regionale meld-en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten', dat inmiddels, in december 2001, door de Eerste Kamer is aangenomen.

Registraties onbetrouwbaar

Niet alle gegevens die nodig zijn voor het verkrijgen van inzicht in de samenstelling van de groep voortijdige schoolverlaters en hun problematiek worden geregistreerd. In de praktijk is de organisatie van de registratie van de RMC-functie dusdanig dat zij afhankelijk is van de administraties van onder andere onderwijsinstellingen en gemeentelijke leerplichtadministraties. Deze zijn echter vaak onvolledig en kunnen de benodigde informatie niet leveren. Daarnaast veroorzaakt het feit dat een koppeling tussen de verschillende relevante administraties nog niet mogelijk is veel extra werk.

Twee wetsvoorstellen zullen mogelijk een oplossing bieden voor de registratieproblemen van de RMC-regio's: het wetsvoorstel 'Invoering persoonsgebonden nummers in het onderwijs' en het wetsvoorstel 'Regels regionale meld-en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten', waarin expliciete eisen worden gesteld aan de registratiesystemen (inmiddels, in december 2001, zijn beide wetsvoorstellen door de Eerste Kamer aangenomen).

Samenwerking in de regio's

Binnen de RMC-regio's moeten de gemeenten, de onderwijsinstellingen, de arbeidsbureaus, de instellingen voor hulpverlening en instellingen als het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming samenwerken. Uit de effectrapportages van de regio's blijkt dat alle gemeenten in Nederland deelnemen aan de RMC-functie, en bijna alle scholen voor voortgezet onderwijs en instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie. Ook de deelname van instellingen als het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming is naar de tevredenheid van de RMC-coördinatoren.

De deelname van arbeidsbureaus aan de regionale netwerken is echter laag en van de gemeentelijke instellingen voor werkzoekenden deden in 2000 minder dan de helft mee.

Aanvankelijk waren er problemen met de deelname van instellingen voor jeugdhulpverlening aan het RMC-netwerk. Na jaren van reorganisatie binnen de jeugdhulpverlening, is er met de komst van de bureaus Jeugdzorg een ingang gekomen om op regionaal niveau afspraken te maken.

Als totaalbeeld kan men zeggen dat er een vrijwel dekkende regionale samenwerking is, maar in een aantal gevallen bestuurlijk draagvlak ontbreekt.

Sturing door minister van OCenW

De minister van OCenW heeft expliciet voor grote regionale autonomie gekozen, maar acht zich verantwoordelijk voor de helderheid van de beleidsdoelstellingen, het realiseren van de noodzakelijk geachte randvoorwaarden (waaronder het bewaken van de bereikte resultaten en de samenhang in activiteiten op diverse beleidsterreinen) en het stimuleren van alle actoren².

De doelen van de totale aanpak ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten en de doelen van de RMC-functie waren bij aanvang van het beleid helder en in principe meetbaar geformuleerd. In de praktijk bleek plaatsing in een opleiding met zicht op een startkwalificatie echter lang niet altijd haalbaar te zijn, zodat het Ministerie van OCenW meer is gaan benadrukken dat het 'hoogst haalbare' niveau maatgevend is. De meetbaarheid hiervan vormt echter nog een probleem. Het Ministerie van OCenW ging er vanuit dat de RMC-functie een aanvulling kon vormen op de al bestaande handhaving van de leerplicht. Door gebreken in de handhaving van de leerplicht bleek dit niet goed mogelijk te zijn. Een deel van de RMC-gelden is dan ook ingezet om eerst de handhaving van de leerplicht te verbeteren. De RMC-regeling sluit een dergelijke besteding overigens niet expliciet uit. Via een jaarlijkse effectrapportage leggen de regio's aan het Ministerie van OCenW verantwoording af over de wijze waarop de middelen voor de RMC-functie zijn besteed en over de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt. Uit de effectrapportages blijkt dat de regio's grote problemen hebben met het leveren van de gevraagde informatie. Problemen met de volledigheid en de betrouwbaarheid van de informatie zullen blijven bestaan, zolang de onderliggende administraties van slechte kwaliteit zijn. De slechte kwaliteit van de administraties werkt ook door in de onderzoeken die het Ministerie van OCenW heeft laten uitvoeren, zoals een evaluatieonderzoek naar de RMC-functie (1997) en een in 2000 verschenen dieptestudie.

Gezien het grote aantal partijen dat moet samenwerken in de RMC-regio's is onderlinge afstemming van activiteiten een belangrijk aandachtspunt. Tussen de Ministeries van OCenW, Sociale Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie heeft interdepartementale afstemming met betrekking tot de verschillende beleidsterreinen plaatsgevonden.

De ondersteuning van de regio's bij concrete uitvoeringsproblemen, bijvoorbeeld de registratieproblemen, is beperkt geweest.

Conclusies

² Een goed voorbereide start. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22994 nr.1 blz. 5.

Er is nog geen sluitende aanpak van melding, registratie en doorverwijzing van voortijdige schoolverlaters die niet meer leerplichtig zijn, terwijl zij qua doelgroep juist de beoogde aanvulling van de RMC-regeling op de al bestaande Leerplichtwet vormen. Regionale samenwerking is er in opzet vrijwel dekkend, maar bestuurlijk draagvlak ontbreekt in een aantal gevallen. Ten aanzien van herplaatsing zijn de landelijke cijfers nog weinig betrouwbaar; het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in drie regio's duidt op het redelijk goed behalen van de beoogde doelen binnen de groep geregistreerde voortijdige schoolverlaters.

Het ministerie laat in zijn sturing veel ruimte voor de regio's. De ministeriële verantwoordelijkheid voor een heldere doelstellingen, bewaking van de resultaten en het stimuleren van alle actoren wordt beter waargemaakt sinds het opstellen van het Plan van Aanpak in 1999, de daarin aangekondigde en sindsdien in wetsvoorstellen verwerkte voornemens om de RMC-functie structureel te maken, een onderwijsnummer in te voeren en te zorgen voor een meldplicht, en het hervatten van direct landelijk contact met de rmc-coördinatoren. Er blijft echter ruimte voor verbetering.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt aan:

- te onderzoeken hoe binnen de bestaande wettelijke bepalingen de handhaving van de leerplicht door lokale overheden verbeterd kan worden
- realistische, heldere en meetbare doelstellingen te formuleren en te zorgen dat deze door de betrokken actoren gedragen worden. Vooral het begrip 'hoogst haalbare' in het nagestreefde niveau van opleiding of arbeidsplaats dient geconcretiseerd te worden
- de kwaliteit van de informatie over de uitvoering van het beleid te verbeteren, zodat deze inzicht geeft in de mate waarin de doelen bereikt worden en in de wijze waarop de middelen ten behoeve van dit doel zijn ingezet. Hiertoe is het noodzakelijk dat de registratiesystemen van RMC-coördinatoren en van de belangrijkste betrokken instanties (zoals leerplichtambtenaren en scholen) sterk worden verbeterd en binnen de grenzen van de privacy-wetgeving veel meer mogelijkheden gaan bieden tot het uitwisselen van gegevens. De voorgenomen invoering van het onderwijsnummer is onmiskenbaar een belangrijk hulpmiddel in de registratie, maar zal niet afdoende zijn om inzicht te kunnen geven in de relaties tussen de doelen, de bestede middelen en de prestaties van de RMC-functie.
- criteria op te stellen ten aanzien van certificering en controle van de verantwoordingswijze. Deze zijn immers noodzakelijk voor de wijze van financiering en verantwoording die in de nieuwe 'Regels regionale meld-en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten' wordt omschreven.
- bindende afspraken met de regio's te maken dat overal op korte termijn de RMC-functie ook voor niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters daadwerkelijk gestalte krijgt.
- onderzoek te doen naar de effectiviteit van de begeleiding die vanuit de RMC-functie aan de voortijdige schoolverlaters wordt geboden.

Reactie minister OCenW

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen schreef in zijn reactie op het conceptrapport dat de gesignaleerde knelpunten worden aangepakt in het wetsvoorstel "Regels regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten" en met de invoering van het onderwijsnummer. Er komt een onderzoek aan naar de effectiviteit van vsv-trajecten en begeleidingsmodellen. Voor de invulling van het begrip 'hoogst haalbare niveau' acht hij de trajectbegeleiders in de regio de eerst aangewezenen voor een afweging van persoonlijke capaciteiten, persoonlijke omstandigheden en motieven.

Om binnen de randvoorwaarden van de RMC-wet en het onderwijsnummer een verbetering van de registratiesystemen te bevorderen, wordt aangegeven welke zaken moeten worden gefaciliteerd door de administratie en hoe de vulling van deze gegevens met het onderwijsnummer zal worden gefaciliteerd. Ook faciliteert het ministerie uitwisseling van ervaringen tussen regio's rondom geautomatiseerde registratiesystemen. De minister heeft reeds uitvoerig aandacht besteed aan de versterking van het toezicht op en de effectiviteit van de handhaving van de leerplicht, getuige onder andere aanpassing van de landelijke richtlijnen van het Openbaar Ministerie en het organiseren van conferenties voor alle partijen die betrokken zijn bij de toezicht op de leerplicht. De aanbevelingen ten aanzien van de certificering en controle van de verantwoordingen zal de minister betrekken in het traject gericht op de verbetering van het toezicht op de specifieke uitkeringen. Tot de invoering van de nieuwe gemeentewet zal de betrokken gemeenten om informatie worden gevraagd over de rechtmatigheid van de bestedingen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de acties die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in zijn reactie aankondigt, maar acht op een aantal punten nadere concretisering, dan wel verdergaande actie noodzakelijk. Zo vraagt zij zich af of nieuwe wetgeving en de invoering van het onderwijsnummer voldoende zal zijn om de gewenste verbeteringen te bewerkstelligen.

Zij hoopt dat in het aangekondigde onderzoek naar de effectiviteit van trajecten en begeleidingsmodellen expliciet gekeken wordt naar de groep voortijdige schoolverlaters die aan een nieuwe opleiding begint, zonder een begeleidingstraject gevolgd te hebben. Zij zal de resultaten van het onderzoek en de eventueel daaruit voortvloeiende acties met belangstelling volgen.

Ten slotte is de Algemene Rekenkamer verheugd met de toezegging dat de minister extra aandacht zal besteden aan de rechtmatigheid van de besteding van de rmc-middelen.

1 Inleiding

1.1 Beleid voortijdig schoolverlaten in vogelvlucht

1.1.1 Aanpak en doelen

Sinds het begin van de jaren negentig heeft de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten prioriteit in het regeringsbeleid.³ Het voortijdig schoolverlaten wordt gezien als een belangrijke oorzaak voor maatschappelijke problemen waaronder werkloosheid, vervreemding van de maatschappij en zelfs criminaliteit.⁴

De *voortijdige schoolverlater* wordt gedefinieerd als een persoon tot 23 jaar die niet in het bezit is van een startkwalificatie en het onderwijs heeft verlaten of langer dan twee maanden zonder geldige reden niet heeft gevolgd.⁵ Een startkwalificatie is een diploma op minimaal havo/vwo niveau of op kwalificatieniveau 2 van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)⁶. Een mavo of vbo diploma is dus niet voldoende als startkwalificatie.

De regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC-functie) is een instrument in de totale aanpak van het beleid ter voorkoming en bestrijding van het voortijdig schoolverlaten. Het heeft een curatief karakter. De doelen die voor de RMC-functie worden geformuleerd zijn: regionale samenwerking teneinde een sluitende aanpak te creëren, melding en registratie van alle voortijdige schoolverlaters en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters.

Andere belangrijke onderdelen in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten zijn preventie van uitval op scholen en de uitvoering van de Leerplichtwet. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) beschouwt de RMC-functie als een aanvulling op de Leerplichtwet in die zin dat de RMC-functie ook betrekking heeft op *niet-leerplichtigen* en zich niet richt op verplichtingen van individuele burgers, maar op de samenwerking tussen gemeenten, onderwijsinstellingen en andere instellingen⁷.

Het doel van de totale aanpak van voortijdig schoolverlaten is ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen een startkwalificatie zullen halen. Sinds het Plan van Aanpak van 1999 wordt het doel overigens niet meer geformuleerd in termen van een startkwalificatie, maar in

³ Schooluitval is ook een door de Commissie van Zijl aangewezen beleidsprioriteit.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26695, nr.2, blz.3.

⁵ Bij de nieuwe regelgeving die naar verwachting in oktober 2001 in de Eerste Kamer wordt behandeld is de termijn van het zonder geldige reden niet volgen van onderwijs verkort tot 1 maand (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27206, nr 213, blz. 2.

⁶ Staatsblad 1995, 501. Basisberoepsopleidingen in het secundair beroepsonderwijs van twee tot drie jaar die opleiden tot uitvoerend werk. Een niveau lager in het secundair beroepsonderwijs staan de assistentopleidingen, met een duur van 0,5 tot 1 jaar en gericht op eenvoudige uitvoerende werkzaamheden. Een afgeronde assistentopleiding telt niet als een startkwalificatie.

⁷ Regeling regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, Staatscourant 136, 1994, blz. 12.

termen van het voor het individu *hoogst haalbare* niveau van de opleiding of van de positie op de arbeidsmarkt. Hiermee geeft het Ministerie van OCenW uitdrukking aan de constatering dat voor een groep jongeren een startkwalificatie te hoog gegrepen zal zijn⁸. In de onderbouwing van het beleid blijft de nadruk liggen op de noodzaak van een goede kwalificatie.

De RMC-regeling is sinds 1994 van kracht en geeft het kader waarbinnen RMC-regio's moeten komen tot een sluitende aanpak van voortijdige schoolverlaters tot de leeftijd van 23 jaar.

1.1.2 Organisatie van de uitvoering van het beleid

De uitvoering van het beleid is gedecentraliseerd naar RMC-regio's. De regio's zijn samengesteld op basis van de indeling van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. In totaal zijn er 39 regio's, waarvan een groot deel zichzelf heeft onderverdeeld in subregio's.⁹ Binnen elke regio is er één contactgemeente. Vanuit deze gemeente wordt in de persoon van een RMC-coördinator de coördinatie van het beleid vormgegeven.

Voor de RMC-functie was van 1994 tot en met 1999 jaarlijks 6 miljoen gulden (€ 2,7 miljoen) beschikbaar. In 2000 is dit verdubbeld naar 12 miljoen gulden (€ 5,4 miljoen)¹⁰. Vanaf 2001 is 22 miljoen gulden (€ 10 miljoen) beschikbaar¹¹. Daarnaast ontvangen 25 steden in het kader van het grotestedenbeleid jaarlijks 48 miljoen gulden (€ 21,8 miljoen) via het fonds Sociale Integratie en Veiligheid. Deze middelen zijn bedoeld voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten in den brede. Voor monitoren en evaluatie wordt vanaf 2000 jaarlijks 1 miljoen gulden begroot (€ 454,000)¹². Hiermee is vanaf 2001 het structurele budget voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten 71 miljoen gulden (€ 32 miljoen) per jaar¹³.

Via een jaarlijkse effectrapportage leggen de regio's aan het Ministerie van OCenW verantwoording af over de wijze waarop de middelen voor de RMC-functie zijn besteed en over de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt¹⁴.

De Minister van OCenW heeft zichzelf verantwoordelijk gesteld voor het formuleren van de beleidsdoelstellingen, het realiseren van de noodzakelijke randvoorwaarden en het stimuleren van alle actoren¹⁵.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26695 nr.2, blz. 3

⁹ Door de subregiovorming zijn er in de praktijk 89 regio's; de subregio's rapporteren overigens dikwijls gezamenlijk.

¹⁰ Ministerie van OCenW, Plan van Aanpak Voortijdig Schoolverlaten, 1999, blz. 27.

¹¹ Staatscourant 12 juni 2001, nr. 110, blz. 19.

¹² Ministerie van OCenW, Plan van Aanpak Voortijdig Schoolverlaten, 1999, blz. 27.

¹³ Begroting 2002 Ministerie van OCenW. Tweede Kamer, 2001-2002, 28000 Hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 101.

¹⁴ Deze dient als financiële en beleidsmatige verantwoording.

¹⁵ Een goed voorbereide start. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22994, nr.1, blz. 5

1.2 Onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft van juli 2000 tot juni 2001 onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de RMC-functie. Hierbij is vooral gekeken naar de mate waarin de aan de RMC-functie gestelde doelen zijn bereikt. Een onderdeel van het onderzoek was ook het beoordelen van de beleidsinformatie en de wijze waarop het Ministerie van OCenW de RMC-regio's heeft gestuurd.

De Algemene Rekenkamer heeft op verschillende wijzen informatie verzameld. Er is een analyse gemaakt van documenten als beleidsnota's, wetteksten, kamerstukken, onderzoeksrapporten en effectrapportages. In totaal zijn 16 interviews met RMC-coördinatoren gehouden. Ook zijn interviews gehouden met medewerkers van regionale opleidingscentra (ROC) en van andere organisaties die betrokken zijn bij de RMC-functie.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek was het dossieronderzoek in drie RMC-regio's. Met de gegevens van bijna 4.500 voortijdige schoolverlaters uit drie RMC-regio's heeft de Algemene Rekenkamer zelf een database samengesteld. Deze database diende als basis voor een telefonische enquête onder voortijdige schoolverlaters. In totaal zijn 700 personen telefonisch geïnterviewd¹⁶.

1.3 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 komt aan de orde, in hoeverre de diverse doelen van de RMC-functie zijn bereikt. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de rol die het Ministerie van OCenW hierin heeft gespeeld. In hoofdstuk 4 volgen de conclusies en aanbevelingen. De Algemene Rekenkamer heeft in oktober 2001 het conceptrapport om commentaar voorgelegd aan de minister van OCenW. Hij reageerde in november 2001. Zijn reactie is verwerkt in hoofdstuk 5.

¹⁶ Gepoogd is 2062 personen te benaderen. De telefonische enquête heeft 700 bruikbare gesprekken opgeleverd. De respons bedraagt dus 34%. Indien schoolverlaters waarvan geen telefoonnummer kon worden achterhaald buiten beschouwing blijven, bedraagt de respons 65%. Gegeven de inperking tot drie regio's en de problematiek van de melding en registratie moeten de resultaten met betrekking tot herplaatsing voorzichtig worden geïnterpreteerd.

2 Doelbereiking

2.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de doelen van de RMC-functie in globale termen omschreven. Om te kunnen bepalen of de doelen ook bereikt zijn, is het nodig deze op een concreter niveau te formuleren. Daarom wordt aan het begin van de paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4 beschreven waaraan volgens de Algemene Rekenkamer minimaal voldaan moet worden, wil er sprake zijn van doelbereik.

2.2 Herplaatsing van voortijdige schoolverlaters

Voortijdige schoolverlaters dienen te worden herplaatst in een traject dat gericht is op de hoogste kwalificatie die voor hen mogelijk is. Om te kunnen beoordelen of een herplaatsing is gedaan op het voor het individu *hoogst haalbare* niveau qua opleiding of arbeidsmarkt, is het noodzakelijk dat dit niveau bij iedere voortijdige schoolverlater wordt vastgesteld. Aangezien deze informatie niet beschikbaar was, zal bij het bepalen van het doelbereik een uitsplitsing gegeven worden naar de verschillende mogelijke herplaatsingsniveaus. Gezien de definitie van een voortijdige schoolverlater blijft de startkwalificatie daarbij een belangrijk oriëntatiepunt.

Of een (voormalige) voortijdige schoolverlater na herplaatsing het betreffende onderwijs ook met succes afrondt, hangt van veel meer factoren af dan van de begeleiding vóór de herplaatsing en de juistheid van de keuze. De kwaliteit van de betreffende school en persoonlijke motieven zullen hierin een belangrijke rol spelen. Prestaties wat betreft het behalen van startkwalificaties kunnen dus niet alleen aan de RMC-functie worden toegeschreven. Dat neemt niet weg, dat de RMC-functie deel uitmaakt van een beleid om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Het is dus van belang om te weten of een herplaatsing succesvol is in de zin dat het hele traject wordt doorlopen. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer ook onderzocht in welke mate de herplaatsing tot een (start)kwalificatie leidt.

2.2.1 Wie worden er geholpen?

Voor een goede interpretatie van de bevindingen is het van belang te weten dat de steekproef voor de telefonische enquête is gebaseerd op bestaande registraties van onder meer de RMC-coördinatoren, gemeentelijke leerplichtafdelingen en ROC's. Opvallend voor de bestaande registraties is dat een grote groep voortijdige schoolverlaters erin ontbreekt. In paragraaf 2.3 wordt op de problemen rond melding en registratie van de voortijdige schoolverlaters ingegaan.

Uit de telefonische enquête en het dossieronderzoek blijkt dat tweederde van de respondenten na het schoolverlaten is benaderd door een leerplichtambtenaar, een RMC-functionaris of een vertegenwoordiger van school (zie tabel 1). Deze benadering kan variëren van een eenmalige schriftelijke uitnodiging voor een gesprek tot een oproep tot het verschijnen bij een leerplichtambtenaar.

Tabel 1 Benadering van schoolverlaters naar instantie en naar leerplichtstatus volgens telefonische enquête

Benadering door:	Leerplichtig			Totaal
	Volledig	Partieel	Niet	
Leerplicht of RMC	86%	55%	27%	48%
School, hulpverl. Overig	8%	16%	25%	18%
ROC (incl. preventie en eigen initiatief leerl.)	1%	17%	33%	21%
Niemand	5%	12%	15%	13%
Totaal aantal resp.	84	338	257	679

Bron: telefonische interviews, gecorrigeerd op basis van dossierinformatie.

Voor nog eens een vijfde geldt dat ze contact hebben gehad met een studiebegeleider van hun ROC. Dit was echter doorgaans vóór het moment dat ze de school daadwerkelijk verlaten hadden. Voor deze groep is onbekend of er contact is geweest na het definitief verlaten van de school. Van de respondenten is 13% in het geheel niet benaderd (variërend van 5% voor volledig leerplichtigen via 12% voor partieel leerplichtigen tot 15% voor niet-leerplichtigen).

Tabel 2. laat zien hoeveel respondenten een aanbod voor begeleiding kregen. Dit was voor bijna de helft van de respondenten (48%) na het verlaten van de school het geval. Nog eens bijna een vijfde (19%) kreeg vanuit een ROC een aanbod voor een preventief traject. In totaal kreeg dus tweederde op enig moment een aanbod voor begeleiding.

Tabel 2. Aanbod voor begeleiding naar leerplichtstatus¹⁷

	Leerplichtstatus			Totaal
	Volledig	Partieel	Niet	
Aanbod gehad				
Ja, na het schoolverlaten	58%	55%	35%	48%
Ja, door ROC (ter preventie)		14%	31%	19%
Nee (wel benaderd)	37%	17%	17%	20%
n.v.t. niet benaderd	5%	14%	17%	14%
Totaal	78	309	229	616

Bron: telefonische interviews, gecorrigeerd op basis van dossierinformatie.

¹⁷ Het aantal respondenten is lager dan in tabel 1. Dit houdt verband met missing data.

2.2.2 Begeleiding vooral gericht op terugkeer naar school

De begeleiding van de groep kent verschillende vormen, al naar gelang de problematiek en het reeds afgelegde traject. Begeleiding kon bestaan uit kortstondige advisering, maar ook uit langdurige intensieve begeleiding. Uit de telefonische enquête bleek dat de volgende vormen aan 25% tot 60% van de respondenten (die, er zij nog eens aan herinnerd, tot de *geregistreerde* doelgroep behoren) zijn *aangeboden*:

- Combinaties van werken en leren
- Opnieuw naar school
- Beroepskeuzetest of beroepsoriëntatie
- Fulltime baan
- Ontheffing van de leerplicht

In tweederde van de gevallen zijn meer vormen van begeleiding aangeboden. Veelvuldig aangetroffen combinaties betreffen beroepskeuzeadviesing en hervatting van de onderwijsloopbaan (eventueel in combinatie met werk); en leer-werktrajecten in combinatie met de ontheffing van de leerplicht.

Uit de dossieranalyse blijkt dat de volgende vormen van begeleiding daadwerkelijk zijn *gevolgd*:

- Oriëntatie op reguliere leertrajecten (45%), vooral in de vorm van een keuzebegeleidingstraject binnen het ROC (33%).
- Algemene oriëntatie (31%), vooral breed gerichte beroepskeuzeadviesing (15%), oriëntatie op combinaties van werken en leren (9%) en time-out projecten (7,5%).
- Hulpverlening en sociaal-emotionele begeleiding (18%), vrijwel altijd als onderdeel van een meer omvattende begeleiding.
- Ontheffing van de leerplicht (18%). In circa de helft van de gevallen op zichzelf staand, wat in feite betekent dat verdere begeleiding is opgegeven.

2.2.3 Eigen initiatief belangrijk bij start nieuwe opleiding

De helft van alle telefonisch geïnterviewde jongeren is aan een nieuwe opleiding begonnen. In de meeste gevallen na enige tijd een baan gehad te hebben. Volledig leerplichtigen begonnen vaker aan een nieuwe opleiding dan de partieel en niet-leerplichtige jongeren. De aard van het gevolgde traject speelt een rol in de terugkeer naar school. Respondenten die een begeleidingstraject volgden dat gericht was op onderwijs, begonnen vaker aan een nieuwe opleiding dan respondenten die een andersoortig traject volgden.

Zowel van de groep jongeren die *wel* begeleiding heeft gehad, als van de groep die *geen* begeleiding heeft gehad, begon de helft aan een nieuwe opleiding. Daarmee is duidelijk dat het eigen initiatief en de eigen motivatie een belangrijke rol spelen bij de aanvang van een nieuwe opleiding. Uit deze bevinding zou ook de verdergaande conclusie kunnen worden

getrokken dat begeleiding geen invloed heeft op de hervatting van de schoolloopbaan. Het kan echter ook zo zijn, dat begeleiding in werkelijkheid juist een positief effect heeft waar andere, negatieve factoren tegenover staan. Het is mogelijk dat de begeleiding juist is gegeven aan de groep met de grootste problemen, van wie zonder begeleiding een veel kleiner deel weer aan een opleiding begonnen zou zijn. De beschikbare gegevens waren te beperkt om dit na te gaan¹⁸. Uitgebreider onderzoek is nodig om te bepalen in hoeverre de daadwerkelijk gegeven begeleiding effectief is voor diverse typen voortijdige schoolverlaters.

2.2.4

Nieuwe opleiding geeft meestal zicht op startkwalificatie

Van de respondenten die terugkeerden naar school begon 43% aan een opleiding die direct zicht bood op een startkwalificatie (zie tabel 3.).

Tabel 3. Niveau van de hernieuwde deelname aan een opleiding.

	Leerplichtstatus		Totaal	
	Volledig	Partieel	niet	
<i>nieuwe opleiding gestart</i>	62%	52%	45%	51%
Totaal aantal respondenten (=100%)				700
<i>Niveau v.d. opleiding</i>				
Startkwalificatie	17%	48%	47%	43%
mbo, niveau 1 of onbekend	15%	25%	30%	25%
Vmbo	25%	6%	3%	8%
overig geen startkwalificatie	43%	21%	20%	24%
Totaal weer naar school (=100%)	53	181	118	352

Bron: telefonische interviews

Nog eens 25% begon aan een opleiding in het mbo onder dit niveau. Voor hen bestaat zicht op een startkwalificatie na doorstroming. Hetzelfde kan gezegd worden van de 8% die een opleiding op vmbo-niveau begon. Alles bijeen bestaat er dus voor 74% van allen die opnieuw naar school gingen uiteindelijk zicht op een startkwalificatie. Hierbij moet wel bedacht worden dat de kans op hernieuwde uitval des te groter is naarmate men meer jaren onderwijs nodig heeft om een startkwalificatie te bereiken.

¹⁸ De voorgeschiedenis van de respondenten was vaak niet uit de dossiers te reconstrueren, terwijl een telefonische enquête hier minder geschikt voor is.

2.2.5 Nog geen inzicht in het uiteindelijke schoolsucces

Van de groep die terugkeerde naar de schoolbanken was 60% nog bezig met de opleiding, 15% sloot de opleiding af met een diploma en 26% brak de opleiding voortijdig af. Van deze laatste groep heeft een ruime meerderheid ook geen deelcertificaten behaald. Door het grote aantal respondenten dat nog bezig is met de nieuwe opleiding bestaat nog geen zicht op het percentage dat uiteindelijk een startkwalificatie zal weten te behalen. Het feit dat van alle respondenten slechts 22% aan een opleiding is begonnen die direct zicht biedt op een startkwalificatie¹⁹, en in alle delen van het traject tot zo'n startkwalificatie opnieuw uitval te verwachten is, geeft aan dat de verwachtingen niet al te hoog gespannen mogen zijn.

Een opmerkelijke uitkomst van het onderzoek is dat jongeren die een bedrijfscursus of – opleiding volgden, vrijwel nooit de opleiding tussentijds staakten. Uit de telefonische enquête bleek dat 1 op de 5 jongeren een bedrijfsopleiding volgden. Deze groep is niet in de analyses meegenomen, omdat het kwalificatieniveau van de opleiding onduidelijk is.

2.3 Melding en registratie

Om een volledig beeld te kunnen krijgen van de groep voortijdige schoolverlaters is het noodzakelijk dat alle voortijdige schoolverlaters worden gemeld. Ook is het voor een goede begeleiding van de uitvallers van belang dat deze meldingen op tijd plaatsvinden.

De registratie van de voortijdige schoolverlaters omvat meer dan de registratie van uitval. Om inzicht te kunnen krijgen in de samenstelling van de groep is het ook van belang dat relevante kenmerken van de voortijdige schoolverlater worden geregistreerd. Relevant zijn onder meer de duur van verzuim, de aard van de problemen, de voorgestelde begeleiding, een eventuele herplaatsing en het verloop van het traject.

2.3.1 Meldingen onvolledig

Een grote groep voortijdige schoolverlaters wordt niet gemeld door de onderwijsinstellingen. Dit betreft vooral de groep niet-leerplichtige schoolverlaters. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat in 2000 10% van de regio's naar eigen zeggen alle 18 tot 23 jarige voortijdige schoolverlaters in beeld heeft²⁰. Wanneer in deze leeftijdscategorie wel gemeld wordt, gebeurt dit volgens rmc-coördinatoren, veelal te laat.

¹⁹ Zoals af te leiden uit tabel 3.: 43% van de respondenten die opnieuw naar school waren gegaan; dezen maakten 51% van alle respondenten uit.

²⁰ Enquête onder RMC-coördinatoren, onder nauwe begeleiding vanuit de Algemene Rekenkamer uitgevoerd door Barbara Kamp in het kader van het onderhavige onderzoek van de Algemene Rekenkamer, voor haar afstudeerscriptie: De aansluiting gevonden? Erasmus Universiteit Rotterdam Faculteit Sociale Wetenschappen 2000.

Voor deze groep is melding ook nooit verplicht geweest. Een dergelijke meldplicht is wel voorzien in het wetsvoorstel 'Regels regionale meld-en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten', dat in april door de Tweede Kamer is aangenomen en in december 2001 door de Eerste Kamer is aangenomen²¹. Uit interviews die de Algemene Rekenkamer met RMC-coördinatoren heeft gehouden blijkt dat enkelen van hen hier een lichte verbetering van verwachten (zie paragraaf 3.4.2 voor een korte bespreking van de wijze en vooral de duur van totstandkoming van dit voorstel). Continue melding vanuit de onderwijsinstellingen vereist echter ook een toereikende administratieve capaciteit. Daarvan is doorgaans geen sprake (zie paragraaf 2.3.2).

2.3.2

Registraties onbetrouwbaar

Niet alle gegevens die nodig zijn voor het verkrijgen van inzicht in de samenstelling van de groep voortijdige schoolverlaters en hun problematiek worden geregistreerd. Uit het dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek zelfs dat het onderwijsniveau op het moment van schoolverlaten lang niet altijd werd geregistreerd. Voor een complete registratie is de RMC-functie afhankelijk van de administraties van onderwijsinstellingen en gemeentelijke leerplichtadministraties. Deze zijn bijna nooit toegesneden op de RMC-functie, waardoor veel relevante informatie over de jongere niet wordt geregistreerd.

Om over alle relevante gegevens te kunnen beschikken, moeten de gegevens uit verschillende registraties aan elkaar gekoppeld en onderling uitgewisseld kunnen worden, met inachtneming van privacy-aspecten. Een koppeling tussen de leerplichtadministratie en de administratie van de niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters lijkt voor de hand te liggen, maar is dikwijls niet mogelijk. Hetzelfde geldt voor de koppeling tussen schooladministraties en leerplicht en/ of administratie van de niet-leerplichtige schoolverlaters. De koppeling met de gemeentelijke basisadministratie is evenmin met alle registratiesystemen te maken. Naast het gevaar dat de diverse actoren in het RMC-netwerk hierdoor moeilijk de voortgang van individuele voortijdige schoolverlaters kunnen volgen, is het ook weinig efficiënt. Gegevens uit het ene administratiesysteem moeten dikwijls handmatig worden ingevoerd in een ander systeem. De mogelijkheden voor het leggen van deze koppelingen waren bij de start van de RMC-functie technisch nog geen eenvoudige zaak. Sindsdien zijn de mogelijkheden vergroot en het is wenselijk dat hiervan gebruik gemaakt wordt.

De invoering van een uniek persoonsnummer zal het maken van de gewenste koppelingen tussen diverse systemen eenvoudiger mogelijk maken. Het wetsvoorstel 'Invoering persoonsgebonden nummers in het onderwijs'²² dat hier in voorziet, is in april 2001 door de Tweede Kamer en in december 2001 door de Eerste Kamer aangenomen, samen met het zojuist genoemde wetsvoorstel Regels regionale meld-en coördinatiefunctie (zie paragraaf

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27206, nr.213.

²² Eerste Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 25828, nr 264a, b en c.

3.4.2 voor een korte bespreking van de wijze en vooral de duur van totstandkoming van dit voorstel).

In het wetsvoorstel 'Regels regionale meld-en coördinatiefunctie' worden bovendien expliciete eisen gesteld aan de registratiesystemen en wordt vermeld dat terugvordering van gelden mogelijk is, indien niet blijkt dat hieraan is voldaan²³.

2.4 Regionale structuur in opzet aanwezig

Om tot een sluitende aanpak te komen van de groep voortijdige schoolverlaters is het van belang dat alle organisaties die een rol hebben in het begeleiden van de groep samenwerken. De belangrijkste organisaties zijn de gemeenten, de onderwijsinstellingen, de arbeidsbureaus, de instellingen voor (jeugd)hulpverlening en instellingen als het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming. Samenwerking zal beginnen met het maken van afspraken, maar van groter belang is of deze afspraken worden nagekomen. In het algemeen is deelname van relevante organisaties aan het netwerk dat voortijdige schoolverlaters moet melden, begeleiden en herplaatsen tussen 1996 en 2000 sterk toegenomen, zo blijkt uit de effectrapportages²⁴.

Alle gemeenten in Nederland nemen deel aan de RMC-functie. Uit interviews en onderzoek komt het beeld naar voren dat de bereidheid tot samenwerking wel op uitvoerend niveau aanwezig is, maar dat op het bestuurlijke niveau problemen blijven bestaan²⁵. Vooral bij de samenwerking tussen grote en kleine gemeenten speelt angst voor annexatie en dergelijke een rol, zo blijkt uit interviews van de Algemene Rekenkamer. Ook het feit dat de RMC-functie tijdens de onderzochte periode een tijdelijke regeling was, heeft daadwerkelijke bestuurlijke ondersteuning gecompliceerd. Het al eerder genoemde wetsvoorstel 'Regels regionale meld-en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten' (zie paragraaf 2.3.1) maakt de RMC-functie permanent en neemt dit bezwaar dus weg²⁶.

Bijna alle scholen voor voortgezet onderwijs hebben afspraken in het kader van de RMC-functie. De deelname van de instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie is vrijwel dekkend: er resteert nog maar 6% die geen afspraken over de RMC-functie heeft gemaakt.

De deelname van arbeidsbureaus aan het netwerk is laag. Als reden voor de beperkte deelname wordt veelal genoemd dat zij in de eerste plaats worden 'afgerekend' op het aantal plaatsingen en vacaturevervullingen en dus geen direct belang hebben bij het begeleiden van personen zonder startkwalificatie naar het regulier onderwijs. Anderzijds moet worden

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27206, nr. 213, blz. 3-4.

²⁴ De gegevens over het deelnameniveau zijn ontleent van: L. van Tilborg. De uitkomsten van de RMC analyse 1999. Utrecht: Sardes 2000.

²⁵ E. Voncken, E. van Eck en J. Dronkers. Evaluatie van de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut 1997

E.A. Lankreijer en E. Peters. Vormgeving regionale samenwerkingsverbanden annex activiteitenplannen voortijdig schoolverlaten. Bilthoven/Goirle: A&O Adviescentrum Opleidingsvraagstukken 1999.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27206, nr. 213, blz. 3.

opgemerkt dat de deelname van de arbeidsbureaus in sommige regio's ook vruchtbaar was. Met de reorganisatie van Arbeidsvoorziening en de komst van de Centra voor Werk en Inkomen verwachten enkele RMC-coördinatoren echter een verslechtering van de samenwerkingsrelatie, doordat de functie van jeugdconsulent zal verdwijnen. Van de gemeentelijke instellingen voor werkzoekenden (waaronder de instellingen die de WIW, Wet Inschakeling Werklozen, moeten uitvoeren en de gemeentelijke sociale diensten) deden in 2000 107 van de 334 mogelijke instanties *niet* mee aan het netwerk.

Aanvankelijk waren er problemen met de deelname van instellingen voor jeugdhulpverlening aan het RMC-netwerk. Na jaren van reorganisatie binnen de jeugdhulpverlening, is er met de komst van de bureaus Jeugdzorg een ingang gekomen om op regionaal niveau afspraken te maken. Op het moment dat de Algemene Rekenkamer haar onderzoek afsloot (medio 2001) was dit nog vooral een kans voor de nabije toekomst. Daarnaast is er een stimulerende werking te verwachten van het expertisecentrum voor onderwijs en jeugdhulpverlening.

De deelname van instellingen als het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming is naar tevredenheid van de RMC-coördinatoren. Wanneer geen sprake is van structurele afspraken, wordt op het niveau van individuele gevallen wel samengewerkt. In 1999 heeft het Openbaar Ministerie een aanwijzing doen uitgaan²⁷. Deze bevatte actiepunten en uitgangspunten voor een eenvormige, effectieve en daadkrachtige handhaving van de leerplichtwet.

Samenvattend kan gesteld worden, dat de structuur voor samenwerking in opzet aanwezig is, maar dat niet overal sprake is van een stevig bestuurlijk draagvlak, hetgeen het realiseren van de plannen sterk kan bemoeilijken

2.5

Conclusie over het bereiken van de doelen

Voor alle doelen die voor de RMC-functie zijn geformuleerd geldt dat er zeker resultaten zijn geboekt, maar ook dat er ruimte voor verbetering is. Regionale samenwerking is in opzet vrijwel dekkend verwezenlijkt, maar ontbeert in een aantal gevallen nog een stevig bestuurlijk draagvlak. Doordat de RMC-functie volgens een in december 2001 door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel een permanente basis zal krijgen, zal hier naar verwachting verbetering in optreden.

Melding, registratie en doorverwijzing vinden wel plaats voor leerplichtigen en partieel leerplichtigen, zij het niet volledig sluitend. De regio's zijn er echter nog niet in geslaagd om voor de groep niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters een sluitende aanpak van melding, registratie en doorverwijzing te creëren. De registratie van melding, begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters is nog verre van volledig en maakt uitwisseling

²⁷ Aanwijzing Leerplichtwet 1969. Staatscourant 1999, nr. 63, blz. 14.

van relevante gegevens tussen diverse betrokken partijen zoals leerplichtambtenaar, RMC-coördinator en scholen nog niet goed mogelijk. In december 2001 zijn belangrijke verbeteringen in wet-en regelgeving door de Eerste Kamer aangenomen, die betere mogelijkheden bieden voor koppeling van diverse administraties en ook expliciet eisen stellen aan de registratie. Ook de technische complexiteit is echter een groot probleem, dat met wettelijke maatregelen uiteraard niet opgelost is.

Uit de dossierstudie en de telefonische enquête die de Algemene Rekenkamer in drie regio's heeft verricht, blijkt dat van de *geregistreeerde* voortijdige schoolverlaters het overgrote deel wordt benaderd, circa de helft aan een nieuwe opleiding begint, ongeveer een kwart aan een opleiding met direct zicht op een startkwalificatie, terwijl nog eens een zesde aan een opleiding begint die na doorstroming alsnog tot een startkwalificatie kan leiden. Binnen de groep geregistreeerde voortijdige schoolverlaters wordt het doel van de herplaatsing dus redelijk goed bereikt. Ook zonder begeleiding besluiten veel voortijdige schoolverlaters echter tot deze stap. Binnen de bestaande gegevens was het niet mogelijk vast te stellen in hoeverre het hervatten van de opleiding daadwerkelijk te danken is aan de begeleiding die in het kader van de RMC-functie wordt gegeven.

Vooralsnog gebrekkige registratie is het niet mogelijk vast te stellen, welk deel van *alle* voortijdige schoolverlaters in het kader van de RMC-functie wordt benaderd, begeleid en herplaatst.

3 Sturing door minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

3.1 Inleiding

De minister van OCenW heeft er sinds de aanvang van het RMC-beleid in 1993 uitdrukkelijk voor gekozen, zoveel mogelijk ruimte te geven aan de samenwerkende gemeenten in de RMC-regio's om binnen ruime kaders zelf vorm te geven aan de RMC-functie. Dat neemt niet weg dat hij bij de aanvang van het beleid ook zelf een aantal verantwoordelijkheden op zich heeft genomen. Deze verantwoordelijkheden hadden betrekking op de helderheid ten aanzien van de beleidsdoelstellingen, het realiseren van de noodzakelijk geachte randvoorwaarden (waaronder het bewaken van de bereikte resultaten en de samenhang in activiteiten op diverse beleidsterreinen) en het stimuleren van alle actoren²⁸. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre het ministerie deze verantwoordelijkheden sinds de introductie van de RMC-functie heeft waargemaakt.

Hoewel de doelstellingen van de RMC-functie tijdens de gehele looptijd niet wezenlijk zijn veranderd en ook het uitgangspunt van regionale autonomie steeds is gehandhaafd, markeert het Plan van Aanpak Voortijdig Schoolverlaten in 1999 wel een zeker verschil in aansturing²⁹. Zo wordt duidelijk gemaakt, dat de RMC-functie niet langer tijdelijk zal zijn maar structureel wordt gemaakt, dat er een meldplicht zal komen en wordt de coördinerende taak van de gemeente nadrukkelijker dan voordien omschreven. Uit de wetgeving waarin een en ander wordt uitgewerkt³⁰, blijkt tevens dat duidelijker eisen worden gesteld aan de verantwoording over de beleidsresultaten.

3.2 Helderheid van de beleidsdoelstelling

De doelen van de totale aanpak ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten en de doelen van de RMC-functie waren bij aanvang van het beleid helder en in principe meetbaar geformuleerd. Voor het totale beleid tegen voortijdig schoolverlaten ging het er om, binnen 6 jaar zo ver te zijn dat 50% van de voortijdige schoolverlaters zonder diploma LBO of MAVO naar een opleidingstraject van minstens twee jaar zouden worden geleid, met het doel om tot een startkwalificatie te komen. Specifiek voor de RMC-functie waren de doelen:

- samenwerking tot stand brengen tussen alle actoren die met voortijdig schoolverlaten te maken hebben;
- zorgen dat alle voortijdige schoolverlaters worden gemeld en geregistreerd;

²⁸ Een goed voorbereide start. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22994 nr.1 blz. 5

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26695 nr.2.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001. Regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, 27206 nr 213.

- zorgen dat de voortijdige schoolverlaters herplaatst worden in een traject met zicht op een startkwalificatie. Later is dit aangepast tot een herplaatsing op het voor het individu hoogst haalbare niveau.

De vertaling van deze landelijke RMC-doelen in de praktijk van de regio's is één van de onderwerpen van bespreking geweest op een aantal landelijke bijeenkomsten van RMC-coördinatoren, georganiseerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het Ministerie van OCenW was hier bijna altijd bij aanwezig en kreeg altijd, via een brief of via regulier overleg, de besproken punten door van de VNG. In februari 1996 gaf het Ministerie van OCenW aan dat er sprake was van een groeimodel voor de RMC-functie, overigens zonder dit uit te werken naar tussendoelen. Zoals vermeld in paragraaf 1.1.1, is het beoogde niveau van herplaatsing sinds 1999 zo geformuleerd, dat rekening wordt gehouden met de uiteenlopende capaciteiten van voortijdige schoolverlaters. Niet langer is een startkwalificatie het doel voor allen, voortaan gaat het om het voor het individu hoogst haalbare niveau van de opleiding of best mogelijke positie op de arbeidsmarkt. De Algemene Rekenkamer erkent dat dit een meer realistische doelstelling is, maar stelt ook vast dat de minister van OCenW geen verdere aanwijzingen heeft gegeven over hoe deze doelstelling geoperationaliseerd moet worden. Een strikte operationalisering zou kunnen inhouden dat iedere voortijdige schoolverlater voorafgaande aan de keuze of start van een traject getest of anderszins beoordeeld moet worden op zijn of haar mogelijkheden zodanig dat het 'hoogst haalbare niveau' in het individuele geval kan worden vastgesteld. Dit gebeurt in de praktijk niet systematisch en wordt zeker niet geregistreerd. In de praktijk wordt geen uniforme invulling aan het begrip hoogst haalbaar gegeven. Sommige regio's vatten de nuancering zo op, dat de onderliggende gedachte - zoveel mogelijk jongeren een zo hoog mogelijke kwalificatie - ondermijnd wordt. Uit interviews kwam naar voren, dat men het in bepaalde regio's helemaal niet nodig acht actie te ondernemen voor jongeren uit de RMC-doelgroep met een lbo- of mavodiploma die werk hebben. De vraag of de betreffende positie voor hen de hoogst haalbare is, komt dan helemaal niet meer ter sprake.

Met betrekking tot de doelgroep bleken er meer onduidelijkheden te zijn. Op de landelijke bijeenkomsten bleek al snel (december 1994) dat de brede definitie van het begrip voortijdige schoolverlater niet door het hele onderwijsveld geaccepteerd werd en dat de regio's de prioriteit gaven aan de leerplichtige voortijdige schoolverlaters. Al in de eerste uitvoeringsregeling gaf de minister aan dat aandacht voor de niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters een belangrijk aspect was waarin de RMC-regeling de Leerplichtwet aanvulde. Toch bleek in de praktijk dat de middelen vooral besteed werden aan het opzetten van een infrastructuur van melding en doorverwijzing van leerplichtige voortijdige schoolverlaters. De handhaving van de leerplicht was nog niet op een voldoende hoog niveau om hier eenvoudig op voort te kunnen bouwen. Hierover meer in paragraaf 3.3.1. De RMC-regeling sluit een dergelijke besteding overigens zeker niet uit, maar het is wel merkwaardig dat er jarenlang weinig aandacht is besteed aan niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters, terwijl het feit dat zij tot de doelgroep behoren juist als belangrijke aanvulling op de Leerplichtwet geldt. Om een sluitende aanpak voor de groep niet-leerplichtige voortijdige

schoolverlaters te stimuleren, heeft het ministerie gewerkt aan de meldplicht voor niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters (zie paragraaf 3.4.2).

3.3 Noodzakelijke randvoorwaarden

3.3.1 Handhaving van de leerplicht

Sinds 1969 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de leerplicht³¹. De middelen voor de uitvoering van deze taak zijn destijds in het Gemeentefonds opgenomen. De minister van OCenW heeft geen uit de wet voortkomende instrumenten om direct te kunnen sturen op de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de handhaving van de leerplicht.

Bij de formulering van het beleid voor de RMC-functie in 1993 ging het Ministerie van OCenW er van uit dat de invoering van de RMC-functie een stimulans zou zijn voor het uitbouwen van de structuren die voor de handhaving van de leerplicht noodzakelijk zijn. Al uit de eerste effectrapportages bleek dat deze structuren nog minimaal aanwezig waren. Mede omdat de gemeentelijke leerplichtambtenaar een belangrijke functie in de uitvoering van de RMC-functie werd toebedeeld, hebben de RMC-regio's prioriteit gegeven aan het opzetten van een infrastructuur voor de groep leerplichtige voortijdige schoolverlaters. Uit de interviews die de Algemene Rekenkamer met RMC-coördinatoren heeft gehouden blijkt dat regio's nu langzamerhand toekomen aan de uitbreiding van de aanpak naar de groep niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters.

De ontwikkeling, dat de RMC-middelen grotendeels werden besteed aan het versterken van de handhaving van de leerplicht, in principe een randvoorwaarde van het RMC-beleid, heeft zonder traceerbare afstemming met het ministerie plaatsgevonden. Hierbij is wel van belang, dat *wettelijke* mogelijkheden van de minister om in te grijpen in de leerplichthandhaving ook ontbreken, binnen de huidige constellatie.

Het ministerie heeft als waarnemer deelgenomen aan het Platform Uitvoering Leerplichtwet en heeft, mede op basis van het eindrapport van dit platform, in 1999 een Actieplan voor de leerplicht opgesteld³². In dit actieplan wordt een aantal maatregelen ter verbetering voorgesteld, waaronder het opnemen van het gevoerde verzuimbeleid van scholen in het toezicht van de onderwijsinspectie, het geven van voorlichting over de Leerplichtwet, onderzoek naar leerstraffen en experimenten met alternatieve sancties bij verzuim, en het bevorderen van een landelijke dekking van leerplichtambtenaren met

³¹ Staatsblad 1968, nr. 303.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26695 nr.2.

opsporingsbevoegdheid. Dit laatste punt is opgenomen in de eerder genoemde Aanwijzing Leerplichtwet 1969 van het Openbaar Ministerie uit 1999 (zie paragraaf 2.4).

3.3.2

Bewaking van de beleidsresultaten en administratieve verantwoording

Om zicht te krijgen op de resultaten die de regio's behalen met de RMC-functie, is het Ministerie van OCenW afhankelijk van de informatie die het van de regio's ontvangt. Bestudering van deze rapportages laat zien dat de regio's grote problemen hebben met het leveren van de gevraagde informatie. Alhoewel het ministerie de regio's een uitgebreide handleiding voor het invullen en een model effectrapportage biedt waar de tabellen in 'voorgedrukt' staan, wordt in veel tabellen verwezen naar toelichtingen waarin wordt uitgelegd waarom gegevens niet geleverd kunnen worden of welke nuancerings bij de informatie gemaakt moeten worden³³.

Problemen met de volledigheid en de betrouwbaarheid van de informatie zullen blijven bestaan, zolang de onderliggende administraties van slechte kwaliteit zijn. Dit zijn met name de administraties van scholen en de gemeentelijke leerplichtadministraties. Zoals in paragraaf 2.3.2 is beschreven worden relevante gegevens over de groep voortijdige schoolverlaters, zoals duur van het verzuim en niveau van de verlaten opleiding, niet altijd in deze registraties opgenomen.

Ook de administratieve systemen van de RMC-coördinatoren zelf waren in de onderzochte periode niet zo opgezet dat ze de diverse aspecten van het voortijdig schoolverlaten snel en betrouwbaar in beeld konden brengen, onder meer door het ontbreken van voldoende koppelingen (zie ook paragraaf 3.4.2).

Overigens vindt de Algemene Rekenkamer de effectrapportages als financieel verantwoordingsdocument ontoereikend, omdat er geen sprake is van certificering. Ze bieden daardoor geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven. De Algemene Rekenkamer vindt de invoering van een strikter verantwoordingsregime, zoals beoogd in de 'Regels regionale meld-en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten' die in december 2001 in de Eerste Kamer zijn aangenomen³⁴, een grote verbetering.

Naast de jaarlijkse effectrapportages heeft de minister van OCenW een evaluatieonderzoek laten uitvoeren naar de RMC-functie, dat in 1997 is verschenen³⁵. Voor kwantitatieve gegevens over voortijdige schoolverlaters bleef ook dit onderzoek echter afhankelijk van

³³ In de effectrapportages over het jaar 2000 ontbreekt van 55 van de 541 gemeenten de informatie over de volledig leerplichtigen, van 74 gemeenten informatie over de partieel leerplichtigen en van 99 gemeenten informatie over de groep niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters, waaronder twee van de drie grootste gemeenten van Nederland

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001. Regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, 27206 nr 213.

³⁵ Voncken, E., E. van Eck en J. Dronkers. Evaluatie van de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut 1997.

bestaande data, en stuitte het dus op bovengenoemde beperkingen³⁶. Dit geldt ook voor een in 2000 verschenen dieptestudie³⁷.

Vanuit het Ministerie van OCenW worden ook opdrachten voor cohortstudies gegeven³⁸. Voortijdig schoolverlaten maakt deel uit van deze studies. Deze informatie levert nog geen voldoende basis om een betrouwbaar beeld te krijgen van de ontwikkelingen van de voortijdige schoolverlaters, omdat deze betrekking hebben op een kleine groep respondenten en vervolgmetingen nodig zijn.

3.3.3

Samenhang met activiteiten op andere beleidsterreinen

Het beleid ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten hangt onmiskenbaar samen met andere beleidsterreinen. In paragraaf 2.4 zijn de meest relevante partijen die een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het beleid genoemd. Gezien het aantal soorten partijen is onderlinge afstemming van activiteiten een belangrijk aandachtspunt.

Uit paragraaf 2.4 is duidelijk geworden dat de deelname van arbeidsbureaus aan de RMC-functie in de praktijk op problemen stuit. Als reden hiervoor zien RMC-coördinatoren vaak dat arbeidsbureaus het eerst en vooral tot hun taak rekenen werkzoekenden naar werk te begeleiden en openstaande vacatures te vervullen. De afstemming van de beleidsterreinen van het Ministerie van OCenW en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is *in het begin* van de RMC-regeling, tot 1998, regelmatig onderwerp van gesprek geweest bij interdepartementaal overleg. Dit overleg heeft niet geleid tot aanpassingen in wet- en regelgeving. De ministeries gingen er van uit dat bij problemen de gemeente het desbetreffende arbeidsbureau zou kunnen bewegen om deel te nemen aan het netwerk. Ook zou het arbeidsbureau kunnen helpen om een arbeidsplaats te vinden voor die voortijdige schoolverlaters voor wie een combinatie van leren en werken het meest geschikt is. In de praktijk wordt dit door de onderwijsinstellingen zelf gedaan³⁹.

De Algemene Rekenkamer tekent hierbij aan, dat de gemeenten deel uitmaakten van de Regionale Besturen Arbeidsvoorziening⁴⁰ en dus in principe over mogelijkheden beschikten om invloed uit te oefenen op de taakopvatting van de arbeidsbureaus.

³⁶ Voncken, E., E. van Eck en J. Dronkers. Evaluatie van de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut 1997.

³⁷ Tilborg, L. van en W. van Es. Dieptestudie voortijdig schoolverlaten: Overzicht 2000 (conceptrapport). Utrecht: Sardes 2000.

³⁸ Portengen, R. en H. Dekkers. Van dropout tot ambachtswerker. Een dieptestudie onder zeer voortijdige schoolverlaters. Nijmegen: ITS 1998.

Uerz, D., R. Portengen en H. Dekkers. Zonder diploma van school? Een cross-sectionele studie naar zeer voortijdig schoolverlaten. Nijmegen: ITS 1999

P.den Boer en D. Uerz. Voortijdig schoolverlaten in nationaal en internationaal perspectief. Groningen/ Nijmegen: GION/ ITS 2000.

³⁹ Zoals vermeld in paragraaf 2.2.5 komen combinaties van leren en werken ook tot stand doordat jongeren gaan werken en dan voor een bedrijfsopleiding kiezen. In hoeverre RMC, ROC of arbeidsbureau bij begeleiding c.q. bemiddeling naar een arbeidsplaats rekening houden met deze opleidingsmogelijkheden heeft de Algemene Rekenkamer niet onderzocht.

⁴⁰ Zoals bepaald in artikel 30 van de Arbeidsvoorzieningswet 1996, Stb. 1996 nr. 618

Later is sprake geweest van interdepartementale afstemming tussen de beleidsterreinen onderwijs en jeugdhulpverlening met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit leidde in 2001 tot de oprichting van het Landelijk Expertisecentrum Onderwijs-Jeugdzorg. In overleg met het Ministerie van Justitie is het Actieplan voor de leerplicht tot stand gekomen. Daarnaast neemt het Ministerie van OCenW deel aan interdepartementaal overleg in het kader van het grotestedenbeleid. Het beleid ter voorkoming van het voortijdig schoolverlaten is hier één van de onderwerpen op de agenda.

3.4 Stimuleren van de actoren

3.4.1 Contacten met het veld

Van 1994 tot 1998 organiseerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) regelmatig landelijke bijeenkomsten voor de RMC-coördinatoren. Het Ministerie van OCenW was hier bijna altijd bij aanwezig. De RMC-coördinatoren stelden het directe contact met het Ministerie van OCenW erg op prijs. De VNG is met deze bijeenkomsten gestopt omdat zij vond dat ze te veel geld en tijd kostten. In 2001 heeft het Ministerie van OCenW het initiatief genomen om zelf deze bijeenkomsten te organiseren. Uit de hoge opkomst blijkt dat de landelijke bijeenkomsten werden gemist en in een behoefte voorzien.

3.4.2 Ondersteuning bij concrete uitvoeringsproblemen

De ondersteuning van de regio's bij concrete uitvoeringsproblemen is beperkt geweest. Het Ministerie van OCenW had hier een transferpunt bij een extern bureau voor aangewezen. Ondersteuning vond vooral plaats door het verspreiden van voorbeelden van 'good practices'. Alhoewel de regio's de ervaringen uit de andere regio's bruikbaar vonden, niet zozeer om tot nieuwe ideeën te komen, maar vooral voor de (h)erkenning van de eigen problemen, bestond meer behoefte aan op maat gesneden adviezen voor de eigen regio. Deze mogelijkheid bestond wel, maar de regio's moesten de kosten van deze adviezen zelf betalen.

De regio's hebben ook concrete ondersteuning gemist bij de problemen rond de registratie. De bij aanvang van de RMC-functie door het ministerie aangeboden vsv-monitor bleek alleen bruikbaar voor de kleinere gemeenten⁴¹. Ook in een in 1998 door het Ministerie van OCenW aangevraagd advies over de voortzetting van de RMC-functie werd gepleit voor een landelijk geautomatiseerd registratiesysteem, meer gebruik van elektronische datacommunicatie en – om dit alles beter mogelijk te maken – invoering van een uniek onderwijsnummer⁴².

⁴¹ De vsv-monitor is een softwareprogramma gericht op de registratie van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens over de groep niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters.

⁴² Ingen, D.C. en Z. Berdowski. Aanvullend advies RMC-functie. Den Haag: IOO 1998.

Het Ministerie van OCenW heeft de gebleken behoefte aan een uniek persoonsgebonden onderwijsnummer aangepakt. In 1997 lag een wetsvoorstel bij de Raad van State. Het wetsvoorstel strandde op bezwaren van de Registratiekamer. Na vele aanpassingen is het voorstel in 2001 door beide Kamers aangenomen⁴³. In 2002 wil de minister van OCenW starten met het fasegewijs invoeren van het onderwijsnummer, te beginnen met de leerlingen uit het voortgezet onderwijs. Naar verwachting zal binnen enkele jaren iedere leerling een onderwijsnummer hebben⁴⁴.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat het onderwijsnummer een belangrijke *voorwaarde* is om beter bruikbare registratiesystemen te *kunnen* ontwikkelen. Maar het zal nog veel ontwikkelingswerk en onderlinge afstemming vergen om ook werkelijk tot goed samenwerkende en snel bruikbare regionale registratiesystemen te komen.

Een ander uitvoeringsprobleem waar RMC-coördinatoren mee geconfronteerd worden, is dat geen enkele instelling verplicht is om voortijdige schoolverlaters te melden die niet meer leerplichtig zijn. Ook voor deze meldplicht geldt dat hier al direct bij invoering van de RMC-functie over is gesproken, maar realisering pas in 2001 plaatsvindt. Een dergelijke meldplicht was in de startnotitie wel voorzien⁴⁵, maar is niet tot uitvoering gekomen. Het ministerie heeft van de invoering van deze plicht afgezien, omdat men goede hoop had dat de onderwijsinstellingen dit vrijwillig zouden doen en het algemene beleid was minder regulerend op te treden. Na drie tot vier jaar was het Ministerie van OCenW overtuigd van de noodzaak van een meldplicht en is het begonnen met de voorbereidingen om deze meldplicht in de nieuwe RMC-wet op te nemen. Overigens merkt de Algemene Rekenkamer op dat deze meldplicht alleen geldt voor publieke onderwijsinstellingen. Private onderwijsinstellingen en instellingen als arbeidsbureaus en gemeentelijke sociale diensten vallen niet onder deze verplichting. De regio's zien de komst van de meldplicht als een extra ondersteuning, maar merken op dat wonderen niet verwacht moeten worden. Onderwijsinstellingen melden ook niet altijd (tijdig) de leerplichtige voortijdige schoolverlaters, terwijl hier, in tegenstelling tot de meldplicht van niet-leerplichtigen, een sanctie op staat.

3.5

Conclusie sturing door minister

De uitvoering van de verantwoordelijkheden die de minister van OCenW zich heeft toebedeeld, laat ruimte voor verbetering. Het Plan van Aanpak markeert het beginpunt van een aantal verbeteringen, met name de invoering van een onderwijsnummer, de meldplicht, het structureel maken van de RMC-functie en duidelijkere eisen aan de verantwoording. Ook met de initiatieven om opnieuw direct in contact te komen met het veld geeft het ministerie al meer invulling aan de verantwoordelijkheden die het op zich heeft genomen. Toch blijft er nog veel werk te verzetten voor het volledig aan de zelf gestelde ambities voldoet.

⁴³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 25828, nr. 264a, b en c.

⁴⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 25828, nr. 264b, blz. 10.

⁴⁵ Een goed voorbereide start. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22994, nr. 1, blz. 19 en 33.

Het feit dat de uitvoering van beleid is gedecentraliseerd laat onverlet dat op landelijk niveau voldoende informatie over de uitvoering aanwezig moet zijn om (bij)sturing mogelijk te maken. Het bewaken van beleidsresultaten vereist logischerwijze informatie over de besteding van de middelen en over de geleverde prestaties.

De minister geeft zelf aan dat de beschikbare informatie niet volledig en betrouwbaar is en verwacht dat de kwaliteit van de informatie sterk zal verbeteren wanneer het onderwijsnummer ingevoerd zal zijn⁴⁶. Het onderwijsnummer is onmiskenbaar een belangrijk hulpmiddel in de registratie, maar zal niet afdoende zijn om inzicht te kunnen geven in de relaties tussen de doelen, de bestede middelen en de prestaties van de RMC-functie. Hiervoor moeten andere problemen opgelost worden. Met name de kwaliteit van de basisadministraties bij gemeenten en onderwijsinstellingen vormt hier een probleem. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van OCenW aan om de regio's actief te ondersteunen bij het oplossen van dit probleem. De regio's geven aan baat te hebben bij een geautomatiseerd registratiesysteem, waarin een aantal basisgegevens wordt opgenomen. Deze basisregistratie moet de mogelijkheid hebben om regionale aanvullingen te maken. Ook moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid om het registratiesysteem te kunnen koppelen. Minimaal aan de gemeentelijke basisadministratie, maar ook aan andere veelgebruikte softwaresystemen.

Tot slot wil de Algemene Rekenkamer de minister op het volgende attenderen. Met de komst van de nieuwe 'Regels inzake regionale meld-en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten' vindt ook een aanscherping van het verantwoordingsregime plaats. De nieuwe regeling voorziet in de mogelijkheid van terugvordering indien uit de rekening van de gemeente of een afzonderlijke verantwoording niet blijkt dat de uitkering is besteed in overeenstemming met de bepalingen⁴⁷. Deze verandering vereist dat het Ministerie van OCenW actief informatie verzamelt over de wijze waarop de gemeentelijke accountants de controle uitvoeren, zodat het zich op dat oordeel kan baseren. Hiervoor is het van belang dat de begrippen en informatie ter beoordeling van de rechtmatigheid worden gestroomlijnd en vastgelegd in controleprotocollen.

Om de effecten van het beleid inzake de RMC-functie te kunnen meten is het overigens van groot belang dat ook de doelstellingen van dit beleid worden geconcretiseerd. Dit zou in de eerstvolgende evaluatie van de RMC-functie kunnen worden uitgewerkt.

⁴⁶ Minister Hermans in antwoord op vragen van de vaste commissie voor Onderwijs Cultuur en Wetenschappen over de financiële verantwoording 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27700 nr 85, blz. 21

⁴⁷ Op dit punt is de nieuwe regeling vergelijkbaar geworden met de bepalingen voor het Onderwijsachterstandenbeleid en de wet Onderwijs in Allochtone Levende talen.

4 Slotbeschouwing

4.1 Conclusies

Voor alle doelen die voor de RMC-functie zijn geformuleerd geldt dat er zeker resultaten zijn geboekt, maar ook dat er ruimte voor verbetering is.

Regionale samenwerking is in opzet vrijwel verwezenlijkt, maar ontbeert in veel gevallen nog een voldoende bestuurlijk draagvlak. Doordat de RMC-functie volgens het door de Eerste Kamer in december 2001 aangenomen wetsvoorstel 'Regels regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten' een permanente basis zal krijgen, zal hier naar verwachting enige verbetering in optreden.

Melding, registratie en doorverwijzing vinden wel plaats voor leerplichtigen en partieel leerplichtigen, zij het onvolledig. De regio's zijn er nog niet in geslaagd om voor de groep niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters een sluitende aanpak van melding, registratie en doorverwijzing te creëren.

De registratie van melding, begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters is nog onvolledig en maakt uitwisseling van relevante gegevens tussen diverse betrokken partijen zoals leerplichtambtenaar, RMC-coördinator en scholen nog niet goed mogelijk. Ook op dit punt is in december 2001 door de Eerste Kamer een wetsvoorstel aangenomen dat een belangrijke verbetering betekent: de invoering van een persoonsnummer in het onderwijs en expliciete eisen aan de kwaliteit van de registratie, met sanctiemogelijkheden. Ook de technische complexiteit is echter een groot probleem, dat met wettelijke maatregelen alleen uiteraard niet is opgelost.

Vooralsnog gebrekkige registratie is het niet mogelijk vast te stellen, hoeveel voortijdige schoolverlaters er in Nederland zijn en welk deel van hen in het kader van de RMC-functie wordt benaderd, begeleid en herplaatst. Uit de dossierstudie en de telefonische enquête die de Algemene Rekenkamer in drie regio's heeft verricht, blijkt dat van de *geregistreerde* voortijdige schoolverlaters het overgrote deel wordt benaderd, circa de helft aan een nieuwe opleiding begint, ongeveer een kwart aan een opleiding begint met direct zicht op een startkwalificatie, terwijl nog eens een zesde aan een opleiding begint die na doorstroming alsnog tot een startkwalificatie kan leiden. Binnen de groep geregistreerde voortijdige schoolverlaters wordt het doel van de herplaatsing dus redelijk goed bereikt. Ook zonder begeleiding besluiten voortijdige schoolverlaters echter tot deze stap. Binnen de bestaande gegevens was het niet mogelijk vast te stellen in hoeverre het hervatten van de opleiding daadwerkelijk te danken is aan de begeleiding die in het kader van de RMC-functie wordt gegeven.

Van begin af aan heeft het ministerie gekozen voor een sturingsmodel dat veel ruimte liet voor de regio's. Het heeft echter ook de verantwoordelijkheid op zich genomen voor heldere beleidsdoelstellingen, bewaking van de bereikte resultaten en het stimuleren van alle actoren. Het Plan van Aanpak uit 1999 en de daarop volgende wetgeving markeren het beginpunt van een aantal verbeteringen. Ook met de initiatieven om opnieuw direct in contact te komen met het veld geeft het ministerie al meer invulling aan de verantwoordelijkheden die het op zich heeft genomen. Toch blijft er nog veel werk te verzetten voor het volledig aan de zelf gestelde ambities voldoet.

De beleidsdoelstellingen waren aanvankelijk helder geformuleerd, maar bleken te weinig rekening te houden met de capaciteiten van individuele voortijdige schoolverlaters. Het draagvlak voor met name de definiëring van de doelgroepen liet de eerste jaren te wensen over. Later is gekozen voor een formulering die expliciet rekening houdt met de grenzen van ieders mogelijkheden ('hoogst haalbare'), maar dit is in de praktijk ten koste gegaan van de helderheid en de meetbaarheid van de doelstellingen. Onduidelijk is bij sommige RMC-coördinatoren of nog actie nodig is voor voortijdige schoolverlaters met een diploma onder het startkwalificatieniveau, die wel werk hebben. In de praktijk moeilijk meetbaar is het begrip 'hoogst haalbaar'.

Om de bereikte resultaten goed te kunnen bewaken ontbreekt het aan relevante en betrouwbare informatie. Het ministerie heeft wel steeds preciezer aangegeven welke informatie het nodig heeft, maar heeft lange tijd de oorzaken achter de lage kwaliteit van de informatie genegeerd. De belangrijkste waren de gebrekkige administraties van de diverse betrokken instanties zoals RMC-coördinatoren, leerplichtambtenaren en scholen en de geringe mogelijkheden tot onderlinge koppeling. Uit directe contacten met het veld en uit onderzoek was dit wel degelijk vroegtijdig bekend. Sinds 2001 vult het ministerie zijn verantwoordelijkheid op dit punt wel actief in, op een manier die past in het gekozen sturingsmodel, door gezamenlijk met RMC-coördinatoren naar oplossingen te zoeken.

De administratieve problemen gaan overigens verder dan het bewaken van de beleidsresultaten. De resultaten zelf worden er negatief door beïnvloed, door een weinig efficiënte administratie en onvoldoende informatie-uitwisseling binnen regio's en tussen regio's.

De al snel gebleken gebreken in de handhaving van de leerplicht vormen een belangrijke belemmering om de RMC-functie uit te voeren. In het beleid was het ministerie er immers van uitgegaan, dat de RMC-functie een aanvulling zou vormen op de bestaande leerplichthandhaving, met name door ook de niet-leerplichtigen tot 23 jaar te bestrijken. Het Ministerie van OCenW heeft op dit punt geen wettelijke mogelijkheden, maar heeft ook pas laat (in 1999) getracht op andere wijze verbetering te bevorderen.

Wat betreft het stimuleren van de actoren is er vanuit het veld veel waardering voor de landelijke bijeenkomsten van RMC-coördinatoren, VNG en Ministerie tussen 1994 en 1998. Het ministerie is vanaf 2001 deze bijeenkomsten gaan organiseren. Dergelijke direct contact heeft stimulerend gewerkt en wordt ervaren als goed passend in het gekozen sturingsmodel.

Concrete ondersteuning op het punt van de registratieproblemen heeft tot 2001 ontbroken. Belangrijke randvoorwaarden als een permanent karakter van de RMC-regeling, invoering van een meldplicht en een onderwijsnummer zijn pas laat, in 2001, verwezenlijkt. De oorzaken hiervoor liggen wat het onderwijsnummer betreft overigens grotendeels buiten het ministerie.

4.2 Aanbevelingen

Het ministerie zou bindende afspraken met de regio's moeten maken, zodat overal op korte termijn de RMC-functie ook voor hen daadwerkelijk gestalte krijgt.

Het ministerie zou met de andere betrokken actoren moeten nagaan hoe het binnen de bestaande wettelijke bepalingen kan bijdragen aan een verbetering van de handhaving van de leerplicht. In het uiterste geval, als geen duidelijk perspectief op snelle verbetering binnen de bestaande wettelijke bepalingen ontstaat, zou het een discussie over die bepalingen zelf moeten entameren.

Ook kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd die in het verlengde liggen van de uitgangspunten zoals verwoord in de regeringsnota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording⁴⁸. Deze uitgangspunten stellen eisen aan de begrotings- en verantwoordingsystematiek voor de rijksoverheid. Ze hebben met name betrekking op het formuleren van doelen, de relatie met de ingezette instrumenten en middelen en het inzichtelijk maken van het behalen van de beoogde doelen. Om aan deze uitgangspunten tegemoet te kunnen komen is het beschikken over de juiste informatie een eerste vereiste.

De kwaliteit van de informatie over de uitvoering van het beleid moet beter worden. Ze moet inzicht geven in de mate waarin de doelen bereikt worden en in de wijze waarop de middelen ten behoeve van deze doelen zijn ingezet.

Hiertoe is het noodzakelijk dat de registratiesystemen van RMC-coördinatoren en van de belangrijkste betrokken instanties (zoals leerplichtambtenaren en scholen) sterk worden verbeterd en binnen de grenzen van de privacy-wetgeving veel meer mogelijkheden bieden tot het uitwisselen van gegevens. Een dergelijke verbetering is voor het ministerie maar ook voor alle direct betrokkenen van groot belang. Vanuit de in 2001 hernieuwde contacten met de RMC-coördinatoren zou het ministerie krachtig dienen te stimuleren dat beschikbare technische én inhoudelijke kennis wordt gebundeld om tot bruikbare systemen te komen, die een goede balans mogelijk maken tussen landelijke vergelijkbaarheid en regionale diversiteit.

Tevens dient het ministerie spoedig en op voor het veld transparante wijze criteria op te stellen ten aanzien van certificering en controle van de verantwoordingswijze. Deze zijn

⁴⁸ Nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, Tweede Kamer 1998-1999, 26573, nr. 2.

immers noodzakelijk voor de wijze van financiering en verantwoording die in de nieuwe 'Regels regionale meld-en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten' wordt beschreven.

Meer inspanning is nodig om realistische, heldere en meetbare doelstellingen te formuleren en te zorgen dat deze door de betrokken actoren gedragen worden. Met name het begrip 'hoogst haalbare' in het nagestreefde niveau van opleiding of arbeidsplaats dient geconcretiseerd te worden. Om een bruikbaar criterium voor de geslaagdheid van herplaatsing op te leveren moet het 'hoogst haalbare niveau' tevoren, onafhankelijk van de herplaatsing zelf, vastgesteld worden⁴⁹.

Ook is het van belang dat onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van de begeleiding die vanuit de RMC-functie aan de voortijdige schoolverlaters wordt geboden. Daartoe dient onder meer duidelijk te worden, welke voortijdige schoolverlaters zonder begeleidingstraject zelf weer onderwijs gaan volgen en welke hiertoe juist begeleiding nodig hebben. Inzicht in dit onderwerp zou de RMC-functie doelgerichter en efficiënter kunnen maken.

⁴⁹ Te denken valt aan enigerlei vorm van het meten van individuele capaciteiten, bijvoorbeeld door een test of door een gesprek met een deskundige. Theoretisch ideaal is het als dit voor elke voortijdige schoolverlater gebeurt en wordt geregistreerd; denkbaar is ook dit steekproefgewijs te doen en zo tot streefcijfers per regio te komen.

5 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

5.1 Reactie minister van OCenW

Algemeen

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft op 9 november gereageerd op het conceptrapport. De minister haalt, met kennelijke instemming, de conclusie van de Algemene Rekenkamer aan, dat voor alle voor de rmc-functie geformuleerde doelen zeker resultaten zijn geboekt, maar dat er wel ruimte is voor verbetering. Hij merkt hierbij op dat door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van het beleid worden aangepakt in het wetsvoorstel "Regels regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten" en met de invoering van het onderwijsnummer.

Reactie op afzonderlijke aanbevelingen

In reactie op de aanbeveling om met de regio's bindende afspraken te maken over de aanpak van niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters geeft de minister aan dat hierin wordt voorzien met de nieuwe wet- en regelgeving voor de rmc-functie. Deze voorziet tevens in een meldplicht voor de groep niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters. De minister meent dat hiermee een forse stap wordt gezet naar een verdere verbetering van de rmc-functie.

De minister kondigt als reactie op de aanbeveling om onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van de begeleiding vanuit de rmc-functie een onderzoek aan naar de effectiviteit van vsv-trajecten en begeleidingsmodellen en de informatieve internetsite.

De minister neemt het signaal ter harte dat de doelstelling 'herplaatsing in een traject met zicht op de hoogst haalbare onderwijskwalificatie of anders zo goed mogelijk positie op de arbeidsmarkt' in de regio's verschillend wordt ingevuld. Wel tekent hij hierbij aan dat hij de trajectbegeleider bij uitstek geschikt vindt om te beoordelen wat het 'hoogst haalbare' niveau is. Daarbij gaat het immers niet alleen om persoonlijke capaciteiten, maar juist ook om de afweging hiervan met persoonlijke omstandigheden en motieven.

De minister stelt dat een actieve ondersteuning van de regio's bij het oplossen van problemen rondom de kwaliteit van de basisadministratie via geautomatiseerde registratiesystemen, niet voor de hand ligt. Hij ziet hierbij het gevaar dat de rijksoverheid een marktversturende partij zal zijn wanneer zij aanbevelingen doet over de inrichting van het registratiesysteem. Wat volgens de minister wel kan en ook gebeurt, is aangeven welke zaken moeten worden gefaciliteerd door de administratie en hoe de vulling van deze gegevens met het onderwijsnummer zal worden gefaciliteerd. Ook faciliteert het ministerie uitwisseling van ervaringen tussen regio's rondom geautomatiseerde registratiesystemen.

De minister maakt onderscheid tussen informatie die moet worden opgenomen in de dossier-administratie van de trajectbegeleiders, en informatie die moet worden opgenomen in de gegevensuitwisseling tussen departement en de regio's. Zijn uitgangspunt is dat de elementen in de gegevensuitwisseling tussen departement en de regio's gericht moeten zijn op de resultaten en een beperkte set van achtergrondkenmerken van de voortijdige schoolverlaters. De gegevens uit de dossiers kunnen wel via een steekproefbenadering worden benut voor periodieke achtergrondinformatie.

De minister wijst op de uitvoerige aandacht die is besteed aan de versterking van het toezicht op en de effectiviteit van de handhaving van de leerplicht. In zijn reactie noemt hij enkele van de hieruit voortvloeiende acties ter verbetering. Deze acties hebben betrekking op de uitgevoerde richtlijnen door het Openbaar Ministerie, alsmede het uitvoeren van pilots voorlichtingsactiviteiten en het organiseren van conferenties voor alle partijen die betrokken zijn bij het toezicht op de leerplicht.

Tot slot geeft de minister aan dat hij de aanbevelingen ten aanzien van de certificering en controle van de verantwoordingen betreft in het traject gericht op de verbetering van het toezicht op de specifieke uitkeringen. In dat kader voert de departementale accountantsdienst thans reviews uit op de controle door gemeenteaccountants van de besteding van specifieke uitkeringen. Verder zegt de minister toe dat, tot de invoering van de nieuwe gemeentewet, de betrokken gemeenten om informatie wordt gevraagd over de rechtmatigheid van de bestedingen. De toezeggingen die de Minister bij de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar de bestrijding van onderwijsachterstanden en het onderwijs in allochtone levende talen heeft gedaan, zal hij ook op de rmc-functie betrekken. Concreet betekent dit dat Cfi de rmc-gelden over 2000 integraal zal controleren. Daar waar nodig zal een controleprotocol voor de gemeenteaccountant worden aangescherpt, dan wel opgesteld.

5.2

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt dat met de komst van nieuwe wetgeving voor de rmc-functie een belangrijke stap wordt gezet in de richting van de verbetering van de randvoorwaarden waarbinnen de regio's de rmc-functie gestalte moeten geven. Desalniettemin vraagt zij zich af of dit voldoende zal zijn om de resultaten van de rmc-functie te verbeteren. De invoering van een meldplicht voor niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters en de introductie van het onderwijsnummer zijn noodzakelijke, maar niet voldoende randvoorwaarden om het voorgenomen beleid te realiseren. Hiermee is nog niet vanzelfsprekend dat de regio's inderdaad zullen komen tot een *aanpak* van de groep niet-leerplichtige schoolverlaters en zullen komen tot een sluitend systeem van melding en registratie. Hiervoor zijn aanvullende ondersteuning en stimulansen nodig. Ook binnen het door de Minister gevolgde model om de regio's veel ruimte te laten voor de concrete invulling van de rmc-functie blijft sturing vanuit het Ministerie gewenst. Niet alleen om de regio's te steunen in de ontwikkeling van de rmc-functie, maar ook om zicht te kunnen

houden op de resultaten van het beleid. Een aantal punten wil de Algemene Rekenkamer onder de aandacht brengen.

Om de resultaten van het rmc-beleid te kunnen bewaken heeft de Minister de juiste beleidsinformatie nodig. Omdat hij deze niet zelf verzamelt, is het noodzakelijk dat hij zijn informatiebehoefte aan de betrokken personen en instellingen vooraf kenbaar maakt, en erop toeziet dat de geleverde informatie betrouwbaar is.

De Algemene Rekenkamer is het eens met de Minister dat de gegevensuitwisseling tussen departement en regio's beperkt moet blijven tot de resultaten en enkele achtergrondkenmerken. Wel moet de gevraagde informatie afgeleid zijn van de doelstellingen van het beleid en niet verschillend interpreteerbaar zijn. Als voorbeeld kan hier de omschrijving van het 'hoogst haalbare niveau' dienen. De Algemene Rekenkamer is het eens met de redenering dat trajectbegeleiders het best kunnen inschatten wat voor een individuele voortijdige schoolverlater het 'hoogst haalbare niveau' is. Deze inschatting zal wel vóór aanvang van begeleiding moeten worden vastgelegd, om te voorkomen dat doelstellingen achteraf worden bijgesteld in de richting van 'meer zat er niet in'.

Idealiter zou de informatie ten behoeve van het departement direct gehaald moeten kunnen worden uit (een beperkte selectie van de gegevens uit) de registratiesystemen die de regio's hanteren voor de dagelijkse uitvoering van de rmc-functie. Ook voor de uitwisseling van informatie tussen regio's onderling (voortijdige schoolverlaters verhuizen ook) zou dit moeten gelden. Dit is nu veelal niet het geval, omdat de basisadministraties hier niet op afgestemd zijn. Investeren in goede geautomatiseerde registratiesystemen is in het voordeel van zowel de regio's als de Minister. De Algemene Rekenkamer ziet niet het gevaar dat een actieve ondersteuning vanuit de rijksoverheid bij het verhelderen van de informatievraag en het stellen van randvoorwaarden, marktverstoring zou werken. Het zou de regio's juist kunnen helpen bij het kiezen van een systeem dat aansluit bij zowel de eigen wensen als die van het departement.

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen rond de handhaving van de leerplicht volgen. Overigens wil zij hierbij opmerken dat de Minister ook hier voor de beleidsinformatie afhankelijk is van de kwaliteit van de basisadministraties van gemeenten en onderwijsinstellingen.

De Algemene Rekenkamer kijkt uit naar de resultaten van het onderzoek naar de effectiviteit van trajecten en begeleidingsmodellen. Zij hoopt dat in dit onderzoek expliciet gekeken wordt naar de groep voortijdig schoolverlaters die aan een nieuwe opleiding begint, zonder een begeleidingstraject gevolgd te hebben.

De Algemene Rekenkamer is verheugd met de toezegging dat de Minister extra aandacht zal besteden aan de rechtmatigheid van de besteding van de rmc-middelen. Zij zal de resultaten van de onderzoeken en de eventuele daaruit voortvloeiende acties met belangstelling volgen.

Bijlage 1 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Hoofdconclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
Er is nog geen sluitende aanpak van melding, registratie en doorverwijzing voor de groep niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters.	Het Ministerie zou bindende afspraken met de regio's moeten maken dat overal op korte termijn de RMC-functie ook voor de niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters daadwerkelijk gestalte krijgt.	De nieuwe "Regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten" die in december 2001 in de Eerste Kamer worden behandeld, voorzien in bindende afspraken en een meldplicht voor de groep niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters.	De nieuwe regelgeving voorziet in betere randvoorwaarden, maar bieden geenszins de garantie dat hiermee de problemen in de regio zijn opgelost. Hiervoor blijft gerichte sturing vanuit het ministerie noodzakelijk.
De registratie van melding, begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters is nog onvolledig en onbetrouwbaar. Invoering van het onderwijsnummer biedt veel betere mogelijkheden, maar om die te benutten moeten technische en inhoudelijke problemen worden opgelost om opslag en uitwisseling van gegevens mogelijk te maken. Dit geldt zowel binnen regio's als tussen regio's.	Vanuit de in 2001 hernieuwde contacten met de RMC-coördinatoren zou het Ministerie krachtig dienen te stimuleren dat beschikbare technische en inhoudelijke kennis wordt gebundeld om tot systemen te komen die goed bruikbaar zijn voor de diverse actoren en een balans mogelijk maken tussen landelijke vergelijkbaarheid en regionale diversiteit.	Actieve ondersteuning door de rijksoverheid bij het oplossen van de registratieproblemen ligt niet voor de hand. Het opstellen van aanbevelingen zou marktverstrend kunnen werken. Wel kan het Ministerie aangeven welke gegevens de administraties moeten opleveren, hoe de vulling gefaciliteerd wordt door het onderwijsnummer en kan het Ministerie ervaringsuitwisseling m.b.t. registratieproblemen vergemakkelijken. De gegevensuitwisseling tussen departement en regio's moet gericht zijn op de resultaten en een beperkte set achtergrondgegevens.	De Algemene Rekenkamer ziet niet het gevaar dat de rijksoverheid door het verhelderen van de informatievraag en het stellen van randvoorwaarden zou kunnen optreden als een marktverstrende partij. Zowel de regio's als het ministerie hebben baat bij registratiesystemen die de gevraagde informatie efficiënt kunnen leveren.
Regionale samenwerking is in opzet vrijwel dekkend verwezenlijkt, maar ontbeert in veel gevallen nog een voldoende bestuurlijk draagvlak.	—	De "Regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten" voorzien in bindende afspraken.	
Zowel van voortijdige	Het Ministerie zou	De minister kondigt een	De Algemene Rekenkamer

Hoofdconclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
schoolverlaters die begeleid zijn als van de groep zonder begeleiding begint de helft weer aan een nieuwe opleiding. Dit vraagt ook om onderzoek naar het verband tussen begeleiding en het hervatten van de opleiding.	onderzoek moeten laten verrichten naar welk soort begeleiding werkt voor welke groep jongeren. Inzicht hierin zou de RMC-functie doelgerichter en efficiënter kunnen maken.	onderzoek aan naar de effectiviteit van trajecten, begeleidingsmodellen en de informatieve internetsite.	hoopt dat in dit onderzoek aandacht zal worden besteed aan de groep die zonder begeleiding alsnog terugkeert naar het onderwijs.
De beleidsdoelstellingen zijn nog moeilijk meetbaar.	Meer inspanning is nodig om meetbare doelstellingen te formuleren. Dit geldt met name voor het begrip 'hoogst haalbare' in het nagestreefde niveau van opleiding of arbeidsplaats.	De minister neemt het signaal ter harte dat het begrip 'hoogst haalbare niveau' in de regio's verschillende interpretaties kent. Wel stelt hij dat hij de trajectbegeleider bij uitstek geschikt vindt om dit niveau te bepalen.	Om te kunnen achterhalen of de doelstelling op dit punt gehaald wordt is het wel van belang dat de inschatting van de trajectbegeleider voor de start van de begeleiding is vastgelegd. Anders wordt de doelstelling achteraf bijgesteld in de richting van 'meer zat er niet in'.
Voor het bewaken van de bereikte resultaten heeft de Minister volledige en betrouwbare informatie nodig terwijl die nog onvolledig is.	De kwaliteit van de informatie over de uitvoering van het beleid moet beter worden. Ze moet inzicht geven in de mate waarin de doelen bereikt worden en in de wijze waarop de middelen ten behoeve van dit doel zijn ingezet. Tevens dient de Minister spoedig en op voor het veld transparante wijze criteria op te stellen ten aanzien van certificering en controle van de verantwoordingswijze.	Zie voor reactie toezegging 2. Daarnaast zegt de minister toe dat de middelen ten behoeve van de rmc-functie worden meegenomen in het onderzoek van Cfi naar de rechtmatigheid van de besteding van de specifieke uitkeringen. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek wordt een controleprotocol voor de gemeenteaccountant opgesteld.	De Algemene Rekenkamer zal de uitkomsten en de eventuele actie naar aanleiding van de uitkomsten aandachtig volgen.
De leerplichthandhaving kent ook nog problemen in de melding, registratie en begeleiding van leerplichtige en partieel leerplichtige voortijdige schoolverlaters. Dit werkt	Het Ministerie moet nagaan hoe het binnen de bestaande wettelijke bepalingen kan bijdragen aan een verbetering van de leerplichthandhaving.	De minister wijst op verschillende initiatieven die de handhaving van de leerplicht zouden moeten verbeteren.	De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen rond het leerplichtbeleid aandachtig volgen. Zij wijst de minister erop dat de problematiek van de betrouwbaarheid van

Hoofdconclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
door in de uitvoering van			informatie ook hier speelt.
de rmc-functie in de regio's.			

Bijlage 2 Literatuurlijst

Batenburg T.A. van en P.R. de Boer. Startkwalificatie en voortijdig schoolverlaten. Amsterdam: Max Goote: 1996.

Batenburg, T.A. van. Trajectbegeleiding van risicodeelnemers. Een evaluatie van de Regeling pilot trajectbegeleiders. Groningen: GION 2001.

Batenburg, T.A. van. Trajectbegeleiding van risicodeelnemers. Een quick scan van pilot-projecten. Groningen: GION 2000.

Boer, P.den en D. Uerz. Voortijdig schoolverlaten in nationaal en internationaal perspectief. Groningen/ Nijmegen: GION/ ITS 2000.

Ingen, D.C. van en Z. Berdowski. Aanvullend advies RMC-functie. Den Haag: IOO 1998.

Inspectie van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 1999. Utrecht: 2000a.

Inspectie van het Onderwijs. Voor wie is de school? Jongeren over de invloed van het schoolklimaat op het voortijdig schoolverlaten. Den Haag: SDU 2000b.

Kamp, B. De aansluiting gevonden? Afstudeerscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam Faculteit Sociale Wetenschappen 2000.

Lankreijer, E.A. en E. Peters. Vormgeving regionale samenwerkingsverbanden annex activiteitenplannen voortijdig schoolverlaten. Bilthoven/ Goirle: A&O Adviescentrum Opleidingsvraagstukken 1999.

Lankreijer, E.A. en E. Peters. Onderzoek naar de effectiviteit van regionale samenwerking in het kader van het voortijdig schoolverlaten. Bilthoven/ Goirle: A&O adviescentrum opleidingsvraagstukken 2000.

Melisse, R. en G. Walraven. Doorgaan totdat je niet meer kunt? Een onderzoek naar aanleiding van een Tweede Kamer motie over de voorzieningen voor leerlingen die (tijdelijk) niet meer op school terecht kunnen. Utrecht: Sardes 2001.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Handreiking regionaal actieplan 1995 en handreiking effectrapportage 1994. Brief directie BVE, kenmerk BVE/BI-95016353: 1995.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Brief Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over knelpunten rmc-functie (kenmerk BVE/K&O-96011008). Zoetermeer: 1996.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Handreiking regionaal actieplan 1996 en effectrapportage 1995. Brief bve, kenmerk BVE/K&O-96012999: 1996.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Analyse regionale actieplannen en effectrapportages door Bureau Sardes, kenmerk: BVE/K&O-1997/2967.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Handreiking regionaal actieplan 1997 en effectrapportage 1996. Brief directie bve, kenmerk BVE/K&O-1997/12922: 1997.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Brief Directie bve (incl. toelichting op de pilot trajectbegeleiders., Kenmerk BVE/B-1998/23692: 1998.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Aanbiedingsbrief bij de handreiking regionaal actieplan 1998 en effectrapportage 1997, kenmerk BVE/KenO/1998/21663.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Handreiking effectrapportage 1998. Brief
Directie bve, kenmerk BVE/KenO/99/27395: 1999.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Model RMC-functie 1999 (handreiking voor het invullen effectrapportage 1998-1999): 1999.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Communicatieplan Voortijdig schoolverlaten: interne publicatie Directie Voorlichting 2000.

Oberon. Inventariserend onderzoek naar de gemeentelijke leerplichtregistratie. Utrecht: Oberon 2000.

Onderwijsraad. Tellen en Sturen, adviesnummer 990553/455: 1999.

Platform Uitvoering Leerplichtwet. Leerplicht... ons een zorg?! Eindverslag van het Platform Uitvoering Leerplichtwet. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 1998.

Portengen, R. en H. Dekkers. Van dropout tot ambachtswerker. Een dieptestudie onder zeer voortijdig schoolverlaters. Nijmegen: ITS 1998.

Raad van State. Advies Raad van State en Nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27206, A.

Rossem, T. van en L. van Tilborg. Almanak Voortijdig schoolverlaten 1996. Utrecht: Sardes 1996.

Tilborg, L. van en T. van Rossem. Evaluatie regionale actieplannen en effectrapportages. Utrecht: Sardes 1996.

Tilborg, L. van en J. Kloprogge. Witte vlekken notitie voortijdig schoolverlaten. Utrecht: Sardes 1996.

Tilborg, L. van. Analyse rmc-functie effectrapportages 1995, actieplannen 1996. Utrecht: Sardes 1997.

Tilborg, L. van. De uitkomsten uit de RMC-analyse 1997. Utrecht: Sardes 1998.

Tilborg, L. en Spit, B. (red.) Almanak Voortijdig schoolverlaten 1998. Zutphen: Sardes 1998.

Tilborg, L. van en J. Kloprogge. De uitkomsten van een vooronderzoek naar de inrichting van een landelijke monitor voortijdig schoolverlaten. Utrecht: Sardes 1999.

Tilborg, L. van en B. Spit. De uitkomsten uit de rmc-analyse 1998. Utrecht: Sardes 1999.

Tilborg, L. van en W. van Es. Dieptestudie voortijdig schoolverlaten: Overzicht 2000 (concept rapport). Utrecht: Sardes 2000.

Tilborg, L. van. De uitkomsten van de RMC analyse 1999. Utrecht: Sardes 2000.

Tilborg, L. van en W. van Es. De uitkomsten van de rmc analyse 2000. Utrecht: Sardes 2001a.

Tilborg, L. van en W. van Es (red.) Almanak voortijdig schoolverlaten 2001. Zutphen: Sardes 2001b.

Turkenburg, M.C.M. Gemeentelijke Onderwijsachterstandenbeleid. Sociaal Cultureel Planbureau 1999.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22994 nr. 1. Een goed voorbereide start.

Tweede Kamer. Kamerstuknummer 22994, Voortijdig schoolverlaten (overige stukken), jaargangen 1993-2001.

Tweede Kamer. Decemberverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer, vergaderjaar 1995-1996, 24555, nr. 11.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26695, nr. 2, Plan van aanpak Voortijdig Schoolverlaten (inclusief Actieplan Leerplicht)

Tweede Kamer. Kamerstuknummer 26695, Voortijdig schoolverlaten (overige stukken), jaargangen 1999-2001.

Tweede Kamer. Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording: Nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, vergaderjaar 1998-1999, 26573, nr. 2.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001. Regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, 27206 nr 213.

Tweede Kamer. Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit: Brief van de Ministers van Economische Zaken en van Justitie, vergaderjaar 1998-1999, 24036, 131.

Tweede Kamer. Financiële verantwoordingen over 1999: Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, vergaderjaar 1998-1999, 26347, nr. 5.

Tweede Kamer. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden. vergaderjaar 1998-1999, Aanhangsel, pag. 2701.

Tweede Kamer. Financiële verantwoordingen over het jaar 1999: Lijst van vragen en antwoorden, vergaderjaar 1999-2000, 27127, nr. 55.

Tweede Kamer. Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit: Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr. 164.

Tweede Kamer. Financiële verantwoordingen over het jaar 2000: Financiële verantwoording van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, vergaderjaar 2000-2001, 27700, 17.

Uerz, D., R. Portengen en H. Dekkers. Zonder diploma van school? Een cross-sectionele studie naar zeer voortijdig schoolverlaten. Nijmegen: ITS 1999.

Voncken, E., E. van Eck en J. Dronkers. Evaluatie van de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut 1997.

Werkgroep Voortijdig Schoolverlaten. Alle wegen leiden uiteindelijk naar een startkwalificatie. 's-Gravenhage: 2000.