

Vergaderjaar 1998–1999

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 2

PLAN

Samenvatting

Dit Plan van Aanpak schetst drie lijnen waarlangs in de komende jaren voortijdig schoolverlaten kan worden voorkomen en teruggedrongen. Het gaat om:

- a. preventie in het onderwijs met nadruk op versterking leerplicht-handhaving, op doorlopende leerwegen in vmbo-scholen en roc's, op beroepsvoorbereidende trajecten;
- b. versterking Regionale meld- en coördinatiefunctie en regeling meldingsplicht voortijdig schoolverlaten tot 23 jaar;
- c. aanpak «risicjongeren» in de grote steden waar sprake is van een cumulatie van problemen.

Onderstreept wordt het grote belang van een coördinerende functie van de gemeente temidden van vooral de onderwijsinstellingen, de jeugdzorg en de instanties voor de uitvoering van de Wet inschakeling werkzoekenden.

De extra middelen worden verstrekt aan enerzijds de bestaande contactgemeenten voor de rmc-functie en anderzijds in het kader van het grote stedenbeleid. Dit laatste op voorwaarde van een beschrijving van de wijze waarop de gemeente het probleem van de risicjongeren zal aanpakken en het aangeven van een streefbeeld.

De resultaten van de gemeentelijke aanpak zullen worden gemonitord en de inspectie van het onderwijs zal jaarlijks rapporteren over de opbrengsten van het beleid op scholen.

Inhoud	blz.
Inleiding	3
Regeerakkoord	3
Doelstelling en doelgroep	3
Rol van de gemeente	4
Hoofdstuk 1. Preventie in het onderwijs	6
Reguliere taak	6
Zorg(breedte)teams, «social teams», leerling- begeleiding	6
Doorgaande lijn vmbo-roc	6
Doorstroomprogramma's	7
Ondersteuningsstructuren op roc's	7
Registratie, leerlingvolgsystemen	8
Onderwijsnummer	8
Hoofdstuk 2. Rmc-functie en leerplicht in alle gemeenten	9
Rol van gemeente	9
Regionale meld- en coördinatiefunctie	9
Melding en registratie	10
Coördinatie	10
Leerplicht, leerplichtambtenaar	10
Hoofdstuk 3. Risicjongeren in de grote steden	12
Aansluiting bij grote stedenbeleid	12
Veiligheidsplan	13
Arbeidsmarkt en scholingsbeleid voor jongeren	14
Jeugdzorg	14
Synergie en ontschotting	15
Hoofdstuk 4. Vervolgstappen	17
Onderwijs	17
Rmc-functie	17
Grote steden	17
Verantwoording/monitoring/prestatiegegevens/ streefcijfers	18
Voorlichting	19
Financiën	19
Bijlage 1. Hoofdmomenten VSV-beleid	20
Bijlage 2. Voorbeelden good practice	24
Bijlage 3. Verdeling Rmc-budget	26
Bijlage 4. Verdeling GG-budget	27
Actieplan Leerplicht	28

INLEIDING

Regerakkoord

Teveel jongeren verlaten het onderwijs zonder diploma. De Inspectie van het onderwijs merkt hierover op: «Het vooruitzicht van de jongeren zonder startkwalificatie is veelal langdurige of frequente werkloosheid, een gebrekkig ontwikkelingsperspectief in het arbeidsproces, vervreemding van de samenleving, afglijden naar de zelfkant van de samenleving of mogelijk zelfs criminaliteit. De samenleving maakt vervolgens hoge kosten om deze groep op te vangen, te begeleiden of de effecten van het gedrag van deze groep te compenseren.»¹

Het Regerakkoord bevat de opdracht tot een maximale inspanning voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. In de vorige kabinetsperiode is veel werk gemaakt van het scheppen van voorwaarden om voor iedere jongere tot 23 jaar een passende plaats in het onderwijs of op de arbeidsmarkt te vinden²; nu komt het aan op het verleggen van de aandacht van de structuren naar de jongeren zélf. De uitdaging is om de jongeren die zonder goede uitgangspositie het onderwijs de rug toekeren, daadwerkelijk weer te bereiken en samen met hen wegen uit te stippelen voor een toekomst met perspectief. In de Rijksbegroting is een structureel budget van 61 miljoen gulden opgenomen om dit beleid naar inhoud en vorm verder te realiseren.

Doelstelling en doelgroep

Het voorliggende plan van aanpak heeft als centrale doel het scheppen van voorwaarden voor jongeren om de voor hen hoogst haalbare en meest passende onderwijs- en/of arbeidsmarktpositie te bereiken. Mochten zij in het onderwijstraject daarnaar toe toch uitvallen, dan moeten ze worden teruggeleid naar school of doorgeleid naar een arbeidsplaats in combinatie met een leertraject.

De notitie *Een goed voorbereide start* stelt tot doel dat iedere jongere in zijn onderwijsloopbaan minimaal een startkwalificatie behaalt³. Dit in het besef dat er leerlingen zijn voor wie een startkwalificatie in de strikte zin te hoog gegrepen kan zijn. Juist in die gevallen zijn specifieke trajecten nodig die, aansluitend bij de capaciteiten van de jongeren, leiden naar het voor hen hoogst haalbare: een passende, blijvende positie op de arbeidsmarkt, met zo mogelijk (bij)scholing op de werkplek.

Belangrijke stappen op de weg naar het bereiken van deze doelstelling zijn al gezet. De meest recente cijfers laten een daling zien van het aantal voortijdig schoolverlaters, maar het beeld is nog steeds dramatisch. Volgens de Almanak van het bureau Sardes verlaat nog steeds 30% van de jongeren voortijdig de opleiding. In deze groep zijn jongeren uit etnische minderheden oververtegenwoordigd. Voortijdig schoolverlaten komt in de grote steden naar verhouding meer voor dan daarbuiten. Een forse extra inspanning is daarom nog steeds noodzakelijk. Nadrukkelijk moet daarbij onder ogen worden gezien dat voortijdig schoolverlaten geen eenduidig fenomeen is. Binnen de totale groep voortijdig schoolverlaters kunnen meerdere subgroepen worden onderscheiden. In zekere zin is daarbij sprake van een continuüm: aan de ene kant zijn er jongeren die er ondanks een tijdelijk of geheel afbreken van de schoolloopbaan toch in slagen om – vaak min of meer op eigen kracht – een maatschappelijke positie te bereiken die past bij hun niveau van vaardigheden. Aan de andere kant van het spectrum staat de groep van jongeren bij wie het voortijdig schoolverlaten maar één aspect is van een in veel opzichten problematisch maatschappelijk functioneren. Het kabinet kiest ervoor om

¹ Inspectie van het onderwijs Onderwijsverslag 1997.

² Zie bijlage 1 Hoofdmomenten VSV-beleid.

³ Onder startkwalificatie wordt verstaan een afgeronde opleiding op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar, wat neerkomt op tenminste een diploma havo, vwo, niveau 2 van de WEB.

de prioriteit van de aanpak te leggen bij deze groep risicojongeren. De term «risicojongeren» heeft betrekking op degenen die niet in het bezit zijn van een vbo/mavo-diploma, zonder werk zijn en geconfronteerd worden met een meervoudige problematiek, waaronder (dreigende) aanraking met politie en justitie.

Inzet van dit plan van aanpak is de wens van het kabinet om het voortijdig schoolverlaten over de gehele breedte terug te dringen, én om een gerichte extra inzet te plegen voor de moeilijkst bereikbare groep van jongeren. Om dit te realiseren is de volgende drieslag van deels al in gang gezette maatregelen nodig.

De doelstelling van het kabinet stelt in de *eerste* plaats eisen aan de inrichting van het *onderwijs* en de daarbij benodigde ondersteuningsstructuren. Niet alleen moet alles worden gedaan om leerlingen in het onderwijs te houden, maar de onderwijsprocessen moeten ook afgestemd zijn op het leer- en ambitieniveau van de leerling en daadwerkelijk leiden naar vervolgonderwijs of arbeidsplaats. De vernieuwingen in het onderwijs in de vo- en de bve- sector zijn hierop gericht. De professionaliteit van de scholen en het besef van de noodzaak van het terugdringen van de uitval, zijn daarbij van grote betekenis.

Een *tweede* belangrijke voorwaarde voor het realiseren van de doelstelling is het op lokaal/ regionaal niveau beschikbaar hebben van kennis van de personen die voortijdig de school verlaten. Op landelijk niveau is inzicht nodig in de omvang en samenstelling van te onderscheiden groepen van voortijdig schoolverlaters en in de mate waarin de ondernomen acties succesvol zijn. Hiervoor is een sluitend systeem van *melding en registratie* nodig.

In de *derde* plaats is dit plan van aanpak toegespitst op de specifieke benadering van de moeilijkst bereikbare groep van jongeren. Het gaat hierbij om jongeren die zonder startkwalificaties uit het onderwijs gevallen zijn. Veelal is er bij deze jongeren sprake van sociaal-emotionele problematiek en een sociale en/of cognitieve achterstand. De dreiging is groot dat zij in het geheel buiten reguliere maatschappelijke verbanden blijven en in een problematische tegencultuur verdwijnen. Het kabinet geeft prioriteit aan deze risicojongeren. Problemen in deze groep blijken zich, tenminste in absolute zin, te concentreren in de grote steden¹. Daarbinnen gaat het weer meer om groepen risicojongeren die in sommige wijken een sociaal risico vormen. Vandaar dat het kabinet er bij de bestuurlijke aanpak voor kiest om op dit onderdeel van het plan van aanpak aan te sluiten bij het grote stedenbeleid.

Rol van de gemeente

Het is geen eenvoudige opgave om tot werkzame en productieve strategieën te komen gegeven de karakteristiek van vooral de risicojongeren. Juist omdat de jongeren zich vaak onttrekken aan het blikveld van de school, is een andere instantie aangewezen om die problemen te lijf te gaan. Dit plan van aanpak sluit dan ook aan op bestaand beleid, vooral op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid; de regierol is toegedacht aan de gemeente in de nadere vormgeving en uitvoering van het beleid voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. De gemeenten dienen optimaal te worden toegerust om deze rol te vervullen en de mogelijkheid te hebben verwante beleidslijnen op elkaar af te stemmen resp. verwante geldstromen te bundelen en «zonder schotten» in te zetten. De rijksoverheid heeft daarbij als primaire taak de doelen en de kaders te formuleren en – in samenspraak met de gemeenten – aan te geven welke concrete resultaten moeten worden. Uitdrukkelijk schrijft de

¹ Zie Sociaal en Cultureel Rapport 1996.

rijksoverheid daarbij niet voor hoe de aanpak moet zijn, maar heeft zij de taak om voor de gemeenten de belemmeringen weg te nemen die een effectieve uitvoering naar eigen inzicht verhinderen. De keuze voor de grote gemeenten als aanspreekpunt impliceert dat zij de verantwoordelijkheid dragen voor de operationele uitwerking van de aanpak van het voortijdig schoolverlaten en het beoogde resultaat daarvan vastleggen in de Maatwerkconvenanten van het grote stedenbeleid.

HOOFDSTUK 1. PREVENTIE IN HET ONDERWIJS

Reguliere taak

Of leerlingen succesvol hun schoolcarrière kunnen volbrengen, is afhankelijk van een aantal factoren. Intelligentie en beheersing van de Nederlandse taal spelen uiteraard een rol. Dat geldt echter ook voor bijvoorbeeld de sociaal-emotionele ontwikkeling en de mate waarin jongeren vanuit hun sociale omgeving worden gesteund en gestimuleerd.

Vervolgens dient het onderwijs zo te zijn ingericht en te worden verzorgd dat leerlingen gemotiveerd zijn het hun passende kwalificatieniveau te behalen. Scholen ontvangen hiervoor de reguliere middelen. De wetswijzigingen die de afgelopen jaren in het onderwijs zijn aangebracht, hebben de voorwaarden geschapen om voor iedere leerling een geëigend onderwijstraject uit te zetten. De onderwijsinstelling waarbij een leerling staat ingeschreven draagt hierbij een belangrijke verantwoordelijkheid, zij het dat er dikwijls sprake zal zijn van een samenspraak tussen meerdere onderwijsinstellingen om een leerling ook daadwerkelijk op de juiste plaats te krijgen. Uitgangspunt is dat de onderwijspraktijk nauw aansluit bij de specifieke capaciteiten van de leerling en stimulerend en motiverend is om de leerling zover mogelijk te brengen. Voor specifieke problemen bij jongeren is er een ondersteuningsstructuur, waarbij ook ouders en opvoeders een belangrijke rol spelen. Bij de opgaven die in dezen aan de scholen worden gesteld, zijn onderstaande initiatieven en mogelijkheden van belang.

Zorg(breedte)teams, «social teams», leerlingbegeleiding

Voortijdig schoolverlaten doet zich in alle onderwijssoorten voor. Om te voorkomen dat leerlingen uitvallen en om te zorgen dat vroegtijdig eventuele problemen bij leerlingen worden gesignaleerd, is het noodzakelijk dat binnen de school een zorgstructuur wordt gecreëerd. Veel scholen besteden hieraan reeds aandacht door bijvoorbeeld het benoemen van mentoren en leerlingbegeleiders die op alle niveaus in het voortgezet en beroepsonderwijs worden ingezet. Op een aantal scholen functioneren zorg(breedte)teams, ook wel «social teams» genoemd. In deze teams kunnen de leerlingbegeleider, de leerplichtambtenaar, de schoolmaatschappelijk werker, de schoolarts, justitie/politie etc. betrokken zijn. In deze gevallen worden dus nadrukkelijk instanties van buiten de school betrokken bij problemen van leerlingen. Koppeling aan de rmc-functie ligt voor de hand, aangezien het hierbij veelal om dezelfde instanties gaat. Vanwege de noodzaak van een samenhangende en gerichte inzet van diverse instanties en deskundigen met behulp van alle reguliere en additionele (onderwijs)middelen is de coördinerende rol van de gemeente nadrukkelijk van belang.

Doorgaande lijn vmbo-roc

De overgang van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) naar het regionale opleidingscentrum (roc) vormt een risicomoment in de opleiding van jongeren. Met een vmbo-diploma hebben jongeren nog geen startkwalificatie behaald. Het is de bedoeling dat ze hun opleiding vervolgen op het roc. Om deze overgang soepel te laten verlopen en de keuzes goed te begeleiden, is het zaak methodiek en inhoud van de stof zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Dat impliceert de uitnodiging aan vmbo-scholen en roc's om binnen de regio goed samen te werken teneinde te voorkomen dat jongeren op deze overgang afhaken. Concrete afspraken over dossieroverdracht, intake en assessment zijn hierbij onmisbare werktuigen.

De inhoudelijke veranderingen in het voortgezet onderwijs scheppen gunstige voorwaarden voor de opvang en begeleiding van de risico-leerlingen. In toenemende mate ontstaan arrangementen voor zorg op maat en voor het toekennen van deelcertificaten. Deze lijn kan worden voortgezet in de vervolgotrajecten op het roc. Deze kunnen op hun beurt worden vormgegeven met behulp van voorbereidende en ondersteunende activiteiten en ook uitzicht bieden op de toekenning van regionale arbeidsmarktgerichte (deel)kwalificaties. Van belang is in het vo en bij de overgang naar het roc te expliciteren welke eindstreep door deze leerlingen kan worden behaald en naar welke kwalificatie wordt toegevoerd. Duidelijk is het belang van doeltreffende afspraken tussen vmbo-scholen en roc's met dikwijls de arbeidsvoorziening als derde partij, en aan de andere kant met de landelijke organen beroepsopleiding met het oog op voldoende plaatsen voor beroepspraktijkvorming. De gemeente speelt een ondersteunende en coördinerende rol en richt zich op het versterken van de verantwoordelijkheid die scholen nemen voor het afleveren van gekwalificeerde leerlingen.

Doorstroomprogramma's

Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs die niet in een regulier programma (i) vbo kunnen worden geplaatst, zijn op dit moment doorstroomprogramma's mogelijk. Deze aangepaste maatwerkprogramma's zijn bedoeld voor leerlingen die naar verwachting niet in staat zijn om een vbo-diploma te halen, maar niettemin voor hun toekomstige arbeidsmarktpositie baat hebben bij instroom in een basisberoepsopleiding (niveau 1 en 2) die aangeboden wordt door een roc. Zij ontvangen aan het eind van hun vmbo-traject geen diploma, maar een getuigschrift. Oogmerk is doorstroming, en voorwaarde is daarom een concrete afspraak tussen de school voor vmbo en een roc. De lengte van het programma is maximaal twee jaar. Binnen de nieuwe programmastructuur van de leerwegen worden de doorstroomprogramma's vervangen door zogeheten certificaateenheden binnen de basisberoepsgerichte leerweg. Deze trajecten leiden naar een vmbo-getuigschrift. De opbouw van deze specifieke trajecten in afgeronde exameneenheden, met civiel effect, leidt ertoe dat aansluitende doorstroom naar de opleidingen in het roc verzekerd is. Uit het overleg dat is gevoerd rondom de totstandkoming van dit plan van aanpak is overigens gebleken dat de aanduiding «getuigschrift» voor de jongeren in kwestie weinig motiverend is. Gebruik van de term «diploma» zou volgens degenen die direct bij de opvang en begeleiding van deze jongeren zijn betrokken, een extra motivatie kunnen betekenen. Over dit aspect is tijdens de behandeling van het wetsontwerp vbo/mavo uitvoerig met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld, waarbij de Kamer zich op het standpunt stelde dat een diploma voor deze groep leerlingen een devaluatie zou betekenen van de reguliere diploma-lijn. Om de maatschappelijke waarde van vmbo-certificaten en van de getuigschriften van het praktijkonderwijs te vergroten zullen daarvoor landelijke modellen worden ontwikkeld, waarbij de school de feitelijk bereikte resultaten op het getuigschrift of certificaat vermeldt. Op basis hiervan kunnen inhoudelijke afspraken worden gemaakt tussen vmbo-school en roc over het vervolg programma.

Ondersteuningsstructuren op roc's

Regionale opleidingscentra worden speciaal gefaciliteerd voor zogenoemde Voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) ten behoeve van leerlingen/ deelnemers die voor het behalen van de basisberoepsopleiding aanwijsbare lacunes vertonen in hun vooropleiding. Onder voorwaarden kan de Inspectie van het onderwijs in dat verband uitstel verlenen van de termijn waarbinnen voor de praktijk-

component over een beroepspraktijkvormingsplaats (BPV) in een leerbedrijf beschikt moet worden. Daarnaast is het in het licht van de specifieke leertrajecten voor voortijdig schoolverlaters van belang dat roc's in «Onderwijsaanbod voor een goed voorbereide start» de mogelijkheid is geboden voor het verzorgen van regionale arbeidsmarktgerichte (deel)kwalificaties. Deze opties vragen eens te meer om een goede afstemming van vmbo-instellingen en roc's zowel met het oog op de programmering als ten aanzien van de voorbereiding en doorgeleiding van leerlingen.

Registratie, leerlingvolgsystemen

Op dit moment is het niet mogelijk een juist en volledig beeld te krijgen van het aantal voortijdig schoolverlaters c.q. het aantal leerlingen dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. Instrumenten die thans worden gebruikt om een beeld te krijgen van het aantal voortijdig schoolverlaters zijn de onderwijsmatrix en de registraties door de gezamenlijke rmc-functies. De onderwijsmatrix meet niet direct het aantal voortijdig schoolverlaters, maar construeert op basis van beschikbare gegevens van leerlingenaantal een (redelijk betrouwbaar) beeld. De registratie in het kader van de rmc-functie blijkt steeds beter op orde te komen, maar vertoont onder andere door het ontbreken van een verplichting tot het melden van niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters nog hiaten en levert daarom (nog) geen volledige en betrouwbare overzichten.

Als stap naar een sluitende registratie zal in de WVO en de WEB de meldplicht van niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters door scholen voor voortgezet onderwijs en roc's worden opgenomen, zoals in de Leerplichtwet de melding van verzuim en uitval van leerplichtige leerlingen door de scholen aan de gemeente is geregeld.

Onderwijsnummer

Het aantal voortijdig schoolverlaters zal pas volledig in beeld kunnen worden gebracht als het onderwijsnummer kan worden gebruikt. Hantering van het onderwijsnummer zal het niet alleen mogelijk maken om op een sluitende wijze leerlingen individueel te volgen tijdens hun onderwijsloopbaan, maar ook om een totaalbeeld te construeren over de trends in de onderwijsloopbanen van alle leerlingen. Het volledige nut van het onderwijsnummer, met name voor het volgen en opvangen van voortijdig schoolverlaters, zal echter pas worden bereikt als ook gemeenten er (onder bepaalde voorwaarden) gebruik van kunnen maken. Het wetsvoorstel inzake het onderwijsnummer ligt bij de Tweede Kamer en verkeert nog in de fase van schriftelijke voorbereiding. Te zijner tijd moet de nieuwe wet worden aangevuld met voorschriften om het onderwijsnummer ook te kunnen gebruiken bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

Overigens zijn verzuimregistratie en leerlingvolgsystemen binnen een school niet afhankelijk van het gebruik van een landelijk erkend onderwijsnummer. Toch laten beide op veel scholen nog te wensen over. De onderwijsinspectie zal de scholen hier nadrukkelijk op aanspreken, vooral omdat de eigen registratiesystemen nodig zijn om actie te ondernemen, zowel door de school zelf als door de leerplichtambtenaar.

HOOFDSTUK 2. RMC-FUNCTIE EN LEERPlicht IN ALLE GEMEENTEN

Rol van gemeente

Gezien de taken van de gemeenten in het kader van het jeugdbeleid en het onderwijsbeleid, met name voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en voor de handhaving van de Leerplichtwet, ligt het voor de hand dat zij een centrale functie vervullen in het beleid ten aanzien van het tegengaan van voortijdig schoolverlaten van jongeren tot 23 jaar. Het gemeentelijk toezicht op de leerplicht impliceert nu reeds het optreden bij incidenteel ongeoorloofd schoolverzuim, vooral om definitieve uitval te voorkomen en ook om absoluut schoolverzuim van leerlingen tot en met de partieel leerplichtige leeftijd van 17 jaar te registreren en te behandelen. Voor de uitvoering van de zorgtaak bij problematisch schoolverzuim onderhoudt de leerplichtambtenaar contacten met scholen, verzuimende leerlingen en ouders en beschikt deze over een netwerk van relaties met instanties op het terrein van jeugdwelzijnsbeleid en -zorg. Waar het gaat om de niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar kan de gemeente in haar sturende rol voortbouwen op deze taken en expertise.

Regionale meld- en coördinatiefunctie

Met het oog op de zorg voor álle voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar is in 1994, in eerste instantie op tijdelijke basis, de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (rmc-functie) in het leven geroepen. In het kader van dit plan van aanpak wordt deze functie nu structureel gemaakt, met een eenduidig coördinerende rol voor gemeenten en met nadruk op intergemeentelijke samenwerking. Immers, de vo-scholen en bve-instellingen hebben een regionale functie. Daarnaast zijn hulpverleningsinstanties vaak regionaal georganiseerd en bovendien is het met name voor kleinere gemeenten ondoenlijk om zelf de gespecialiseerde maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten te organiseren. De gemeente communiceert met alle scholen, bestuurt de openbare scholen en onderhoudt productieve contacten met andere gemeenten. De reeds voor de handhaving van de leerplicht wenselijke samenwerking tussen gemeenten, vormt een bruikbaar aanknopingspunt voor verdergaande intergemeentelijke samenwerking bij melding/registratie en doorverwijzing van alle voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar.

Uit evaluatie en onderzoek¹ is gebleken dat de rmc-functie haar nut heeft bewezen voor de registratie en terugleiding van jongeren tot 23 jaar. Bovendien is er een positieve wisselwerking met de handhaving van de leerplicht. Bij het structureel maken van de rmc-functie zullen die elementen worden benadrukt alsmede de noodzaak van verdergaande netwerkvorming. Om tot een sluitende registratie te komen en de netwerken verder te versterken zal het budget voor de rmc-functie mede op grond van het IOO-onderzoek genoemd in de voetnoot, worden verdubbeld van 6 naar 12 miljoen gulden op jaarbasis. Deze middelen worden op voorwaarde van intergemeentelijke samenwerking en op dezelfde wijze als de afgelopen vier jaren verdeeld via de bestaande contactgemeenten van de 39 rmc-regio's en zijn expliciet bedoeld voor het instandhouden van een voorziening ten behoeve van alle gemeenten in de regio.

¹ Aanvullend advies rmc-functie (I.O.O., D. C. van Ingen, Z. Berdowski, juni 1998) en De evaluatie van de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (SCO, Voncken e.a., 26 maart 1997).

Melding en registratie

Voor het realiseren van een sluitende aanpak van het tegengaan van voortijdig schoolverlaten is het noodzakelijk dat in aansluiting op de systematiek van de Leerplichtwet ook de niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters door de school worden aangemeld bij de woongemeente. Naast het structureel maken van de rmc-functie wordt daarom de wettelijke basis geregeld voor een meldingsplicht van scholen van voortijdig schoolverlaten door niet leerplichtige leerlingen tot 23 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald. De gemeente is ervoor verantwoordelijk dat deze melding goed verloopt. Goede samenwerking op regionaal niveau is hierbij aan te bevelen. Ook voor de verbetering van de handhaving van de Leerplichtwet is regionale samenwerking belangrijk, onder meer omdat deze bijdraagt aan de oplossing van de problemen van kleinere gemeenten met weinig beschikbare informatie voor de leerplicht en zonder leerplichtambtenaren met opsporingsbevoegdheid. Het opstellen van een meldingsprotocol kan hierbij behulpzaam zijn. In zo'n protocol worden afspraken gemaakt over hoe de meldingen plaatsvinden, over wie er meedoen, over wie op welk moment waarvoor verantwoordelijk is, over de rol van de contactgemeente en over de vormgeving van de zorg voor de betrokken jongeren.

Coördinatie

Naast het aspect van registratie en melding is een belangrijk aspect van de rmc-functie dat van coördinatie. Juist hierbij is de gemeente nadrukkelijk in beeld. Coördinatie betekent in dit verband het op elkaar afstemmen van de inspanningen van de diverse instanties die betrokken zijn bij de terugleiding naar school, de doorgeleiding naar een leerwerkplaats of de toeleiding naar specifieke hulpverlening. Ook ten aanzien hiervan verdient intergemeentelijke samenwerking binnen de rmc-regio de voorkeur in verband met de onderling afwijkende structuren van de betrokken organisaties, met name die van de jeugdzorg. Binnen de samenwerkingsverbanden waarvoor de gemeente haar coördinerende taak vervult, zijn vooral de afspraken met vo-scholen en roc's over preventie en terugleiding van groot belang. Het zou goed zijn deze op te nemen in het regionaal meldingsprotocol.

Voorstellen voor de noodzakelijke aanpassingen van regelgeving om de rmc-functie alsmede de meldplicht van niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters structureel te regelen, zijn in voorbereiding en zullen zo spoedig mogelijk moeten leiden tot indiening van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hierbij zullen in elk geval de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) zijn betrokken.

Leerplicht en de beoogde rol van de leerplichtambtenaar

Jongeren zijn tot en met hun 16e levensjaar volledig leerplichtig. Dat betekent dat zij onderwijs moeten volgen en ingeschreven moeten staan bij een daarvoor in aanmerking komende onderwijsinstelling. Daarom is de Leerplichtwet een belangrijk aangrijpingspunt en is de leerplichtambtenaar een belangrijke partner voor de scholen voor voortgezet onderwijs bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. De leerplichtambtenaar is de verbindende figuur tussen de school en de gemeente. Vanwege de rol van de gemeente in het jeugdbeleid en haar relatie met justitie, de rmc-functie en andere actoren, is de leerplichtambtenaar feitelijk een spin in het web.

In het Regeerakkoord is aangegeven dat het toezicht op de leerplicht zal worden verscherpt. Voor de concrete acties die daartoe worden onder-

nomen, is een apart plan opgesteld: *het Actieplan voor de leerplicht*¹. Het Actieplan gaat onder andere in op het verzuimbeleid van scholen, het toezicht door gemeenten, de opvangmogelijkheden, de afhandeling van leerplichtzaken door Justitie en het luxeverzuim. In het Actieplan wordt aangegeven dat het verzuimbeleid van scholen voor voortgezet onderwijs onderdeel vormt van de kwaliteitskaart van de inspectie. Belangrijk actiepunt is verder dat, voor zover mogelijk, een koppeling wordt aangebracht tussen de gemeentelijke leerplichthandhaving en de gemeentelijke taken in rmc-verband waarvoor de facilitering wordt uitgebreid.

Door het Openbaar Ministerie wordt gewerkt aan een eenvormige, effectieve en daadkrachtige handhaving van de Leerplichtwet. Daarvoor zijn landelijke richtlijnen opgesteld die op 1 april 1999 in werking zijn getreden².

¹ (Bijgevoegd) Actieplan voor de leerplicht, in aansluiting op de brief van 21 april 1998 aan de Tweede Kamer (kenmerk VO/TAB/1998/17188).

² Zie Staatscourant 31 maart 1999.

HOOFDSTUK 3. RISICOJONGEREN IN DE GROTE STEDEN

Aansluiting bij het grote stedenbeleid (gsb)

De instrumenten van rmc-functie en de leerplichtfunctie zijn basisvoorzieningen waarmee individuele leerlingen in beeld komen en teruggeleid worden naar school dan wel doorgeleid naar werk, eventueel met inzet van hulpverleningsinstanties. Deze gelden voor alle voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar.

In de inleiding is al aangegeven dat de problematiek van het voortijdig schoolverlaten evenwel in de grote steden qua omvang, intensiteit en dynamiek van een aparte orde is. Om de «risicjongeren» aldaar te identificeren, te bereiken en weer op een hoopvol spoor te krijgen zijn instrumenten en methodieken vereist die recht doen aan het gegeven dat het hier niet zozeer gaat om individuele gevallen, maar om aanzienlijke groepen van risicjongeren en dat er dikwijls sprake is van een opeenhoping van problemen waarvan het voortijdig schoolverlaten er slechts één is.

De kenmerken van de groep «risicjongeren» zijn divers en de problematiek is complex. Vaak gaat het om jongeren die reeds een langdurige geschiedenis van schoolverzuim hebben – soms reeds beginnend in het primair onderwijs –, die uiteindelijk het onderwijs verlaten zonder enige kwalificatie die er niet in slagen een reguliere plek op de arbeidsmarkt te verwerven en die in veel gevallen in aanraking komen met politie en justitie. Onder de risicjongeren waar het hier om gaat, bevinden zich veel jongeren die afkomstig zijn uit een etnische minderheid. Te constateren valt dat in de grote steden de problematiek van deze jongeren zich concentreert, met name in bepaalde wijken. Voor het kabinet is dit reden om, naast de aandacht voor de preventieve aanpak op de scholen en de landelijke curatieve aanpak via de rmc-functie, speciaal in te zetten op de groepen van voortijdig schoolverlaters in de grote steden. Voor de bestuurlijke hantering wordt aangesloten bij het grote stedenbeleid en voor de allocatie van het budget bij de kern van de steden die hiervan deel uitmaken. De verdeling is gebaseerd op criteria met een sterk indicatieve waarde voor de omvang van het probleem.

Geconcentreerde inzet vanuit het kabinet ten aanzien van gecumuleerde problemen die leiden tot voortijdig schoolverlaten in grote steden heeft als doel dat deze steden gerichte acties ondernemen om de risicoolerlingen goed in beeld te krijgen en via reguliere trajecten dan wel onorthodoxe methoden weer in het gareel te krijgen. Een directe, individuele aanpak gericht op de voortijdig schoolverlaters is daarbij essentieel. Tussen het moment van het voortijdig schoolverlaten en het benaderen van de jongere mag in tijd niet veel ruimte zitten om te voorkomen dat er een niet meer te overbruggen afstand met het onderwijs gaat ontstaan. Uiteindelijk doel is ofwel terugleiding naar school ofwel doorgeleiding naar leer/werkplaatsen, maar in het geval van deze meervoudig problematische en moeilijk bereikbare jongeren zijn er dikwijls vóórtrajecten nodig voor de acceptatie van een perspectief op onderwijs of werk. Het gaat er nu om dat de (grote) gemeente a) zelf maatregelen neemt en projecten opzet om de risicjongeren te bereiken en met hen wegen uit te stippelen voor aansluiting bij normale ontwikkelingspatronen; b) haar bestaande instrumentarium in het kader van het achterstandsbeleid, jeugdbeleid, wijkwelzijnsbeleid, arbeidsmarktbeleid e.d. specifiek aanwendt ten gunste van risicjongeren; en c) de inspanningen coördineert die (kunnen) worden gepleegd door de scholen, de jeugdzorg, de arbeidsvoorziening, politie en justitie, het lokale bedrijfsleven en de eigen gemeentelijke diensten. Daarbij verdient het uiteraard aanbeveling aan te sluiten bij bestaande trajecten zoals die in het kader van het project Criminaliteit en etnische minderheden (CRIEM),

van justitie, van de sluitende aanpak middels de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en van het sociaal activeringsbeleid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De voornemens en projecten worden vastgelegd in de Maatwerkconvenanten van het grote stedenbeleid. Deze maken ook een verantwoording mogelijk van de mate waarin en de wijze waarop het beoogde resultaat wordt bereikt. Voorwaarden voor de toekenning door het kabinet van de extra middelen zijn derhalve: een beschrijving van de aard en de omvang van de problematiek van de moeilijkste groepen voortijdig schoolverlaters, een meerjarig streefbeeld, een overzicht van de samenwerkingsafspraken en van de middelenbesteding. Welke specifieke acties en projecten worden geëntameerd, is – uiteraard – een zaak van de grote steden zelf. Dit biedt de ruimte voor het kiezen van een aanpak die het best past bij de eigen situatie. Te verwachten valt dat er daarbij wordt aangesloten bij voorbeelden van «good practice» die ter plaatse en elders zijn opgedaan¹. Wat dat betreft valt te denken aan:

- het uitbouwen (en coördineren) van het instrument individuele trajectbegeleiding (ITB) en (allochtone) leerlingbegeleiding;
- het (laten) verzorgen van specifieke programmatische arrangementen tussen het voorbereidend en het secundaire beroepsonderwijs;
- het met het lokale/regionale bedrijfsleven voorzien in deelkwalificaties voor nieuwe segmenten van de plaatselijke arbeidsmarkt;
- het opzetten van wijkgerichte jongerenfuncties;
- het inrichten van wijkspecifieke ruimtes voor digitale speel/leersituaties;
- het betrekken van gezaghebbende personen uit peergroups bij het benaderen van de jongeren;
- het bieden van opvoedings- en scholingsondersteuning aan ouders van risicjongeren;
- het bevorderen van het aan elkaar koppelen van informatiesystemen van bijvoorbeeld de rmc-functie, de jeugdzorg en de uitvoeringsinstanties van de WIW.

Daarnaast ligt een koppeling van de activiteiten die worden ondernomen vanuit de rmc-functie en de activiteiten die in de grote steden ten behoeve van risicjongeren worden getroffen, voor de hand.

Voor de grote groep voortijdig schoolverlaters afkomstig uit de etnische minderheden is het van belang dat de betrokken organisaties bekend zijn en weten om te gaan met de specifieke problematiek die het gevolg is van de etnische achterstand. Het in dienst nemen van professionele trajectbegeleiders afkomstig uit een etnische groep kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren, evenals het betrekken van de ouders van voortijdig schoolverlaters bij een gerichte aanpak.

Voor de aanpak van risicjongeren in de grote steden heeft het kabinet 48 miljoen beschikbaar (dat is het deel van het budget voor voortijdig schoolverlaten dat na aftrek van het genoemde deel voor de rmc-functie alsmede het deel dat wordt ingezet voor de monitoring van de resultaten, resteert – zie paragraaf 4). De steden nadrukkelijk een relatie moeten leggen met andere, relevante beleidsterreinen. Onderstaand zijn de belangrijkste daarvan aangegeven.

Veiligheidsplan

De grote steden zullen in het kader van het Integrale Veiligheidsprogramma in samenspraak met de Minister en de scholen veiligheidsplannen ontwikkelen onder meer gericht op vermindering van verzuim en schooluitval. Ook hierbij gaat het om signaleren van problemen en van crimineel gedrag, het registreren en het ontwikkelen van een effectieve reactie. In grote steden vormen overlast en daarop geënte interventies vanuit politie en justitie vaak aangrijpingspunten om problematische

¹ Zie Bijlage 2 Voorbeelden van good practice.

jongeren in de richting van meer reguliere trajecten van onderwijs en arbeidsmarkt te leiden (CRIEM). Mede aan de hand van de veiligheidsplannen kunnen effectieve gebundelde afspraken in relatie tot de aanpak voortijdig schoolverlaten worden vormgegeven.

Arbeidsmarkt en scholingsbeleid voor jongeren

De Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) biedt jongeren een sluitende benadering in de toeleiding naar werk. Instrumenten daartoe zijn scholing, activering, werkervaringsplaatsen en detacheringen. Het streven is daarbij de jongere zoveel mogelijk alsnog een startkwalificatie te laten behalen. Samenwerking met en tussen onderwijsinstellingen, met name bve-instellingen en scholen voor vmbo, is daarbij van groot belang. Het is binnen de WIW mogelijk om voor (traject)begeleiding te zorgen voor categorieën werkloze jongeren die dat nodig hebben. Een belangrijk aandachtspunt is een goede registratie die niet alleen sluitend is voor de jongeren die uitvallen uit het onderwijs en bekend zijn, maar ook inzicht biedt in de aantallen jongeren die na voortijdig schoolverlaten niet door alternatieve trajecten, waaronder de WIW, worden bereikt en ook niet zelf bij een werkgever terecht zijn gekomen.

Een ander aandachtspunt in relatie tot de arbeidsmarkt is dat sociale partners aandacht hebben voor scholing tot het startkwalificatieniveau van jongeren die zijn gaan werken zonder minimaal een startkwalificatie. Dit geldt temeer omdat in de huidige conjunctuur de behoefte van het bedrijfsleven aan jonge arbeidskrachten groot is. Hierdoor ontstaat een zuigende werking die voortijdig schoolverlaten in de hand werkt. Op de lange termijn hebben de jongeren die hun opleiding niet hebben afgemaakt, een grotere kans alsnog werkloos te worden of ontbreekt het perspectief voor blijvende maatschappelijke inpassing. Passende leerwerktrajecten kunnen hier een bijdrage leveren. Werkgevers kunnen voor het voorzien in opleidingsmogelijkheden gebruikmaken van fiscale faciliteiten en er kunnen nadere afspraken over scholingstrajecten worden gemaakt. Daarnaast is in meer algemene zin aparte aandacht nodig voor de beschikbaarheid van voldoende werkervaringsplaatsen (bpv-plaatsen). Vanuit de grote steden zal het lokale bedrijfsleven kunnen worden uitgenodigd om aandacht te besteden aan dit complex in relatie tot voortijdig schoolverlaten.

Van de kant van het kabinet zal dit punt worden ingebracht in het komende voorjaarsoverleg met de vertegenwoordigers van sociale partners.

Jeugdzorg

De afgelopen jaren is een proces in gang gezet om te komen tot regionale Bureaus Jeugdzorg (BJZ) in de provincies en in de drie grootstedelijke regio's. Het streven is erop gericht dat BJZ een voorziening wordt waarin de sectoren jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugdgezondheidszorg gezamenlijk de toegang tot zorgaanbod verzorgt. Het bestuurlijk en financieel kader voor het BJZ zal in een nieuwe Wet op de jeugdzorg worden geregeld. Dat kader en de reikwijdte van de wet worden uitgewerkt door een onafhankelijke Adviescommissie, die medio 1999 rapport uitbrengt.

Om het proces van realisering van de Bureaus Jeugdzorg te versnellen en te verankeren zijn in het kader van het Regeerakkoord intensiveringsmiddelen beschikbaar gesteld. Daarover moeten resultaatafspraken worden gemaakt met alle relevante partijen (VWS, Justitie, IPO, VNG en ondernemersorganisaties). Eerste inzet – voor de korte termijn – is het realiseren van de functies aanmelding, «screening» en zorgtoewijzing. De over drie jaar oplopende intensiveringsmiddelen moeten het mogelijk maken op de

langere termijn de Bureaus Jeugdzorg te realiseren conform alle vastgestelde functies en systeemeisen.

Het ligt in de lijn de landelijke afspraken over de toegang tot de jeugdzorg via afspraken per provincie en grootstedelijke regio nader te laten uitwerken. In dat kader is de problematiek van voortijdig schoolverlaters een aandachtspunt. Het gaat dan om jongeren die niet (meer) via andere zorg of hulpverleningsstructuren (onderwijs, arbeidsmarkt, lokaal jeugd-beleid) geholpen kunnen worden; jongeren die dan vaak te maken hebben met een meervoudige problematiek. Door de ontwikkeling naar een toegang (in eerste instantie op het punt van aanmelding, screening en zorgtoewijzing) binnen het BJZ moet maatwerk geleverd kunnen worden. Jongeren, hun ouders en (professionele) verwijzers kunnen op één plek terecht.

Afstemming en samenwerking tussen de regionale Bureaus Jeugdzorg en lokale voorzieningen is een voorwaarde voor adequate hulpverlening aan voortijdig schoolverlaters, zowel ten aanzien van hulpverlening als van de toe- of terugleiding naar onderwijs en arbeidsmarkt. Provincies ontwikkelen die afstemming en samenwerking in het kader van de regiovisies. Gemeenten kunnen deze specifieke problematiek inbrengen door verbindingen met de Bureaus Jeugdzorg te leggen en samenwerkingsverbanden aan te gaan.

Door specifiek aandacht te vestigen op de groep voortijdig schoolverlaters in directe relatie met het BJZ en door de optimalisering van de toegang daartoe is het zeker niet denkbeeldig dat hierdoor bij de Bureaus Jeugdzorg de vraag zal toenemen en er capaciteitsproblemen kunnen ontstaan. Met de groei van het budget is dat mogelijk op te vangen. De praktijk zal uitwijzen of dat ook een realistische verwachting is. Het is daarom noodzakelijk dat tijdig geïnventariseerd wordt (via monitoring) welke knelpunten zich voordoen en welke mogelijke oplossingen ook uit andere kaders zich daarvoor aandienen.

Synergie en ontschotting

Duidelijk is dat de herhaaldelijk bepleite samenwerking tussen diverse actoren onder de regie van de gemeente/grote stad gericht moet zijn op de doeltreffende aanpak van het probleem van voortijdig schoolverlaters en op het realiseren van synergetische voordelen door de gecombineerde inzet van de bij de betrokken partijen aanwezige deskundigheid en capaciteit. Het kabinet is van mening dat in lijn met dit streven naar samenhang en afstemming scherp gekeken moet worden naar de mogelijkheden van «ontschotting» tussen bestaande beleidslijnen en van bundeling van verwante geldstromen. Dit is ook nadrukkelijk één van de oogmerken bij de verdere vormgeving van het grote stedenbeleid. Het grote stedenbeleid is nadrukkelijk een uiting van het streven van de rijksoverheid naar het tegengaan van verkokering respectievelijk het zoeken naar combinatiemogelijkheden van departementale beleidslijnen. Realiseren hiervan is vaak een complex proces en soms een zaak van lange adem, zeker waar het gaat om trajecten op het terrein van meerdere departementen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zoekt niettemin naar wegen om op afzienbare termijn de tot nu toe naast elkaar bestaande geldstromen richting gemeenten dichter bij elkaar te brengen. De wijze van beschikbaarstelling van het voortijdig schoolverlatersbudget voor de 25 grote steden illustreert dit streven. Het budget van 48 mln wordt tot het jaar 2003 toegevoegd aan het fonds «Leefbaarheid en veiligheid». Voor dit fonds zullen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid een gezamenlijke regeling ontwerpen. Onderdeel van de regeling zal zijn dat de gemeenten bij hun aanpak van het probleem van voortijdig schoolverlaten een relatie moeten leggen met hun inzet in het kader van de uitvoering van de wet Gemeentelijk onderwijsachterstanden-

beleid. Nagegaan zal worden hoe vanaf de afloop van zowel de regeling Leefbaarheid en veiligheid als van het huidige landelijk beleidskader Goa, het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en de extra impuls voor het voortijdig schoolverlatersbeleid onder één regime gebracht kunnen worden, in relatie tot verdergaande interdepartementale ontschotting. Met deze vormgeving wordt de bestedingsvrijheid van de gemeenten i.c. de grote steden vergroot. Op dat niveau is er overigens ook nu reeds een zekere bestedingsvrijheid, tenminste in die zin dat met meerdere verwante geldstromen overlappende beleidsdoelen kunnen worden gediend. Waar dit stuit op juridische hindernissen of leidt tot nodeloos vertragende procedures wil de rijksoverheid graag weten welke elementen van de regelgeving zonder schade kunnen worden geschrapt dan wel zodanig gewijzigd dat het gewenste beleid ongehinderd kan worden uitgevoerd.

HOOFDSTUK 4. VERVOLGSTAPPEN

Onderwijs

In de komende periode zal in overleg met het onderwijsveld nader aandacht worden besteed aan het aanbrengen van de doorgaande lijnen tussen vmbo en roc's en de wijze waarop ten aanzien van risicoleerlingen heldere afspraken kunnen worden gemaakt over opvang en doorgeleiding. Voorts zal in WEB en WVO de sluitende registratie van niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters worden opgenomen.

Rmc-functie

Wat betreft de facilitering van de rmc-functie zal worden aangesloten bij de reeds bestaande indeling van rmc-samenwerkingsverbanden. De middelen worden ingezet via de bekende contactgemeenten. Vanaf 1 januari 2000 is 12 miljoen beschikbaar¹. De gemeenten maken afspraken over de sluitende registratie, de samenwerking ten aanzien van de handhaving van de Leerplichtwet en de inrichting van de daarvoor benodigde voorziening, inclusief de inzet van leerplichtambtenaren. Voorts worden er met vo-scholen en bve-instellingen afspraken gemaakt over signalering en registratie en over zorg en opvang van verzuim en uitval. De afspraken en getroffen voorzieningen hebben vooralsnog een geldigheid van vier jaar. Na deze periode zal het beleid, afhankelijk van evaluatie-uitkomsten, worden bijgesteld. Dat laat onverlet dat in de uitvoeringspraktijk noodzakelijk geachte aanpassingen ook tussentijds dienen te kunnen worden aangebracht.

Grote steden

Het kabinet gaat ervan uit dat de voor de grote steden ter beschikking te stellen middelen zullen worden ingezet voor het identificeren van de (gecumuleerde) problemen bij jongeren en het ontwikkelen van effectieve oplossingen voor uitval, de teruggeleiding naar het onderwijs of effectieve bemiddeling naar leerwerktrajecten. Hierbij zal specifiek aandacht nodig zijn voor de voortijdig schoolverlaters afkomstig uit en van de etnische minderheidsgroepen. Oplossingen zullen op gemeentelijk niveau worden ontwikkeld in samenspraak met de relevante actoren. Waar mogelijk worden aanvullend middelen en faciliteiten vanuit andere beleidsterreinen ingezet.

De toedeling van de middelen over de grote steden, waarvoor vanaf 1 januari 2000 48 miljoen beschikbaar is, gebeurt aan de hand van de indicatoren «ethniciteit», «opleidingsniveau» en «uitkeringsgerechtigden»². Deze indicatoren hebben een hoge voorspellende waarde voor het optreden van voortijdig schoolverlaten³.

Voor de periode tot 1 januari 2003 worden de steden uitgenodigd om de voornemens ten aanzien van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten in te brengen in de Maatwerkconvenanten in het kader van het grote stedenbeleid. Deze steden wordt gevraagd daarbij aandacht te besteden aan afspraken met relevante actoren en aan de inrichting van de benodigde voorzieningen zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de rmc-functie. Voorwaarde voor het toekennen van het extra geld is dat de grote steden aangeven hoe zij zich voornemen dat de groep «risicojongeren» in beeld wordt gebracht en wordt bereikt. Zij zullen daarbij expliciet moeten aangeven wat het streefbeeld is voor de komende periode. Het gaat daarbij zowel om gegevens die betrekking hebben op het proceskarakter als om het kwantitatieve streefbeeld in de vorm van vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters en het doorverwijzen van voortijdig schoolverlaters naar onderwijs of arbeidstrajecten of een combinatie daarvan.

¹ Zie Bijlage 3 Verdeelmodel VSV-budget-RMC.

² Zie Bijlage 4 Verdeelmodel VSV-budget-GS.

³ Zie o.a. G. Driesen en H. Dekkers, Voortijdig schoolverlaters en de overgang naar de arbeidsmarkt en vervolgopleidingen, ITS, Nijmegen, 1997.

Zoals gezegd zullen de extra middelen ten behoeve van de voortijdig schoolverlaters in de grote steden tot 2003 worden toegevoegd aan het fonds «Leefbaarheid en veiligheid» en aan de gemeenten ter beschikking worden gesteld onder de voorwaarde dat zij in hun aanpak van het probleem van voortijdig schoolverlaten een relatie leggen met hun inzet in het kader van de wet Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

Verantwoording/monitoring/prestatiegegevens/streefcijfers

Om zicht te hebben op de ontwikkeling van de problematiek (cijfermatig) en de effectiviteit van de gekozen oplossingen (procesmatig) en om tot eventuele bijstellingen in het beleid te kunnen komen, zal een monitor worden ontwikkeld voor zowel het landelijke beeld op basis van de rmc-functie als dat van de 25 grote steden. Gemeenten zal in dat kader worden gevraagd de volgende prestatiegegevens te leveren:

1. het aantal leerlingen dat in een kalenderjaar het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie uitgedrukt als percentage van de uitstroom van dat jaar – afgezet tegen het streefbeeld
2. het aantal herplaatste leerlingen dat het onderwijs in een kalenderjaar heeft verlaten en in het kader van de rmc-functie in dat jaar is teruggeleid naar een onderwijsinstelling, dan wel is doorgeleid naar een alternatief leer/werktraject, dan wel is doorgeleid naar een traject in het kader van de WIW. Deze aantallen worden uitgedrukt in een percentage van het totaal aantal voortijdig schoolverlaters in dat jaar en deze opbrengsten worden eveneens geconfronteerd met de streefcijfers.

Zowel bij de benadering van voortijdig schoolverlaters als bij de verantwoording van de middeleninzet is het dienstig de volgende onderscheidingen aan te brengen:

- alle schoolverlaters zonder voldoende startkwalificatie, uitgesplitst naar leerplichtigen en niet-leerplichtigen tot 23 jaar (naar schooltype, leeftijd, sexe en etniciteit);
- de meest kwetsbare onder hen, met name degenen die zonder vbo/mavo diploma afhaken;
- in de grote steden: de feitelijke en potentiële «risicojongeren», d.w.z. de jongeren die in meerdere opzichten problematisch zijn, onder meer doordat zij zonder enigerlei kwalificatie het onderwijs verlaten; er niet in slagen een reguliere plek op de arbeidsmarkt te verwerven; in aanraking komen met politie en justitie;
- degenen die al dan niet met ondersteuning vanuit de WIW een (leer)werkplaats vinden; zij dienen in een afzonderlijke registratiestaat te worden bijgehouden.

Gestreefd wordt naar een integratie van de ontwikkelingslijnen die op het gebied van monitoring worden ondernomen, te weten:

- de GOA-monitor voor de 4GG bij welke aansluiting van de 21GG wordt gezocht
- de GSB-monitor van BZK/GSI ten behoeve van de Maatwerkconvenanten tot 2003
- de leerplicht-monitor die het scholenveld tezamen met de VNG opzet
- de rmc-monitor waarvoor Sardes vooronderzoek doet waarbij speciale aandacht wordt gegeven aan de uniformering van definities, systeemontwikkeling en protocollering van gegevensuitwisseling.

De onderwijsinspectie zal jaarlijks in het onderwijsverslag rapporteren over de vorderingen in relatie tot het onderwijsveld (organisatorische betrokkenheid, structuur voor opvang en begeleiding in de scholen en effecten van gevoerd beleid en getroffen maatregelen).

Na vier jaar, dus vóór 1 januari 2004, zal een evaluatie van het gevoerde beleid en van de inzet rondom de rmc en in grote steden worden

uitgevoerd, op basis waarvan over aan te brengen wijzigingen voor een nieuwe periode kan worden beslist.

Voor de monitor en de evaluatie alsmede voor de begeleiding en verspreiding van informatie wordt jaarlijks 1 miljoen noodzakelijk geacht en in de meerjarenramingen verwerkt.

Voorlichting

In 1996 en 1997 is een voorlichtingscampagne tegen voortijdig schoolverlaten gevoerd met als slogan «er is altijd een leraar die aan jouw kant staat». De campagne bestond uit tv-spotjes, folders, posters en aparte trajecten van Forum gericht op jongeren uit de etnische minderheden en van de Nederlandse Vereniging voor Leerlingbegeleiding gericht op de interne schoolzorgsystemen.

Bij de uitvoering van het plan van aanpak voortijdig schoolverlaters wordt een nieuw communicatievoorstel uitgewerkt. De communicatie is primair gericht op scholen, gemeenten en andere organisaties die met het probleem van voortijdig schoolverlaten geconfronteerd worden. Dat betekent een communicatieaanpak gericht op het ondersteunen en waar nodig faciliteren van de intermediairs. De rijksoverheid, m.n. het ministerie van OCenW, kan als schakel optreden tussen intermediairs en bevorderen dat expertise die op verschillende plaatsen is opgebouwd ook op andere plaatsen gebruikt kan worden. Daarnaast blijft de rijksoverheid een rol spelen in het «op de agenda houden» van het onderwerp voortijdig schoolverlaten. Strategische communicatieactiviteiten als publiceren in onderwijsvakpers, artikelen in huis-aan-huis bladen en het organiseren van een congres zijn hier voorbeelden van. Ook kan landelijk voorlichtingsmateriaal ontwikkeld worden als daar behoefte aan is.

Financiën

In de Rijksbegroting is vanaf 2000 een meerjarig budget opgenomen van 61 miljoen voor «voortijdig schoolverlaten». Dit wordt conform dit plan van aanpak besteed aan:

- | | |
|-----------------------------------|-------------|
| – versterking van de rmc-functie: | 12 miljoen; |
| – specifieke aanpak in de 25 GS: | 48 miljoen; |
| – monitoring en evaluatie: | 1 miljoen. |

De geschiedenis van de beleidsaandacht voor voortijdig schoolverlaten is te typeren aan de hand van een aantal documenten. Wat hen verbindt is dat zij allen gericht zijn op het verwezenlijken van de doelstelling dat er voor iedere jongere een leerweg is die aansluiting geeft op vervolgonderwijs of leidt naar de arbeidsmarkt. Tezamen vertegenwoordigen zij in wet- en regelgeving een sluitend stelsel van voorzieningen voor onderwijsaanbod. Onderstaande is geformuleerd vanuit het perspectief van voortijdig schoolverlaten:

*1991 Rapport Commissie Rauwenhoff
recht op startkwalificatie*

Dit rapport heeft de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur voor het secundair beroepsonderwijs zoals die later zijn plaats heeft gevonden in de Wet educatie en beroepsonderwijs. In hetzelfde rapport is ook voor eerst sprake van het belang (en het recht) op een startkwalificatie voor iedereen.

*1993 Notitie «Een goed voorbereide start (GVS)
inrichting RMC-functie*

Deze notitie legde de basis voor een integrale benadering van het vraagstuk «voortijdig schoolverlaters» waarbij het accent werd gelegd op een regionale aanpak. Met het oog op de registratiebehoefte werd overgegaan tot de inrichting van een Regionale meld- en coördinatie-functie, vooralsnog als tijdelijke voorziening.

1994 Inrichting Regionale meld- en coördinatiefunctie

In 1994 is de eerste tijdelijke regeling Regionale meld- en coördinatie-functie van kracht geworden. In concreto betekende dit dat aan een 39-tal van WGR-gebieden afgeleide regio's middelen zijn verstrekt voor het registreren en teruggeleiden van voortijdig schoolverlaters. In de praktijk heeft dat ertoe geleid dat veel gemeenten rondom de Regionale meld- en coördinatiefunctie een voorziening hebben vormgegeven waardoor er niet slechts sprake was van passieve registratie maar tevens van actieve teruggeleiding en verwijzing. In feite ontstonden rondom de Regionale meld- en coördinatiefunctie de eerste vormen van samenwerking met gemeenten, vo- en bve-instellingen en andere organisaties. De tijdelijke regeling is in 1996, 1997, 1998 en voor 1999 gecontinueerd en thans is een wetsvoorstel in voorbereiding dat beoogt de meld- en registratie functie structureel te maken en die van leerplichtige en niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters op elkaar af te stemmen.

1996 Campagne voortijdig schoolverlaten/expertisebundeling

Deze campagne richtte zich via massamediale voorlichting op voortijdig schoolverlaters en via campagnes op allochtone leerlingen en op schoolinterne maatregelen. De expertisebundeling heeft onder meer als product opgeleverd de door Sardes uitgebrachte Almanakken voortijdig schoolverlaters 1996 en 1998.

*1996 Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)
introduktie assistentopleidingen en structuur voor
voorbereidende en aanvullende activiteiten (voa)*

De Wet educatie en beroepsonderwijs biedt de grondslag voor een kwalificatiestructuur voor opleidingen met altijd een praktijk-component,

namelijk in de beroepsopleidende leerweg danwel de beroepsbegeleidende leerweg. Het laagste niveau van opleiding binnen deze twee overigens gelijkwaardige leerwegen wordt gevormd door het type «assistentopleiding». Deze is uitdrukkelijk bedoeld voor die leerlingen uit het v(mb)o die de overstap naar de «basisberoepsopleiding» niet in één keer kunnen maken. Voor leerlingen die daarbij extra begeleiding nodig hebben, voorziet de Wet educatie en beroepsonderwijs in een structuur van voorbereidende en aanvullende activiteiten («voa»). Deze zijn met name van belang voor het bijspijkeren van theoretische basiskennis, kennis en beheersing van het Nederlands, sociale en leervaardigheden, gedrags-, attitude en motivatiepatronen.

*1996 Nota «Gevolgen WEB voor risicogroepen»
sluitende aanpak*

Deze nota besteedt bijzondere aandacht aan het feit dat door het van kracht worden van de Wet educatie en beroepsonderwijs de niet direct op het behalen van een startkwalificatie gerichte voorzieningen vervallen waardoor enkele groepen leerlingen tussen wal en schip dreigen te belanden. Uiteengezet wordt hoe leerlingen met toepassing van de nieuwe instrumenten van Wet voortgezet onderwijs en Wet educatie en beroepsonderwijs in combinatie met jeugdzorg- en welzijnsvoorzieningen kunnen worden gevolgd en begeleid.

*1996 Wet inschakeling werkzoekenden (WIW)
sluitende benadering toeleiding arbeidsmarkt*

De Wet inschakeling werkzoekenden is vanuit het perspectief van voortijdig schoolverlating een aanvullend, op toeleiding naar de arbeidsmarkt gericht, instrument voor jongeren die zijn uitgevallen en niet langs de kanalen van de onderwijsinstellingen weer in het onderwijs inpasbaar zijn.

Tezamen leveren de Wet inschakeling werkzoekenden, de Wet voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs het kader voor de onderwijsmogelijkheden en rechten alsmede de arbeidstoeleiding. Voor jongeren tot 23 jaar staan zij dus samen garant voor een «sluitende aanpak» De Wet inschakeling werkzoekenden biedt de mogelijkheid om via de combinatie van werkervaringsplaats/detachering en een opleiding voortijdig schoolverlaters op een spoor richting startkwalificatie te zetten. Een koppeling met de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in een roc is hierbij een voor de hand liggende mogelijkheid.

*1996 Wet gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid (GOA)
vroegtijdige preventie uitval*

De wet Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid onderstreept op markante wijze het groeiende belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de plaatselijke samenwerking die geboden is bij de problemen van jongeren in relatie tot hun schoolloopbaan. Hoewel hij is toegesneden op het eerste fase onderwijs heeft hij aanzienlijke betekenis voor het voorkomen van (latere) schooluitval en voortijdig schoolverlaten.

*1999 Wet op het voortgezet onderwijs (m.i.v. het voorbereidend
middelbaar beroepsonderwijs)
differentiatie leerwegen, leerwegondersteuning*

De wijziging van de Wet voortgezet onderwijs regelt het Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs en differentieert daarbinnen welomschreven leerwegen voor onderscheiden categorieën van leerlingen. Tevens voorziet de wet in een systeem van leerwegondersteuning met als

doel dat iedere leerling een diploma haalt waarmee hij óf kan overstappen naar het secundaire beroepsonderwijs (bol of bbl) óf naar de arbeidsmarkt kan worden geleid.

1997 Brochure «Onderwijsaanbod voor een goed voorbereide start» een drietal gerichte maatregelen

Naar aanleiding van herhaaldelijk door het veld naar voren gebrachte knelpunten bij de implementatie van de nieuwe WEB-se structuren voor juist risicoleerlingen heeft de minister van OCenW in genoemde brochure aangegeven dat hij de tijd waarvoor leerlingen aan het begin van een opleiding voa-trajecten zonder beroepspraktijkplaats mogen volgen, uitbreidt tot tien maanden; dat bve-instellingen werk mogen maken van het ontwikkelen van gecertificeerde regionale arbeidsmarkt-specifieke (deel-) kwalificaties; en dat er een Pilot trajectbegeleiders risicogroepen zal worden opgezet.

Van de specifieke acties en maatregelen die de afgelopen jaren vanuit centraal niveau zijn geëntameerd zijn de volgende vermeldenswaard:

1994 ESF-Project Voortijdig schoolverlaters

Dit project, gefinancierd met middelen van de Europese Unie, voorzag in een eerste instrumentering van scholen om expliciet aandacht te geven aan (het voorkomen) van voortijdig schoolverlaten.

1997 Facilitering samenwerking vo-scholen en bve-instellingen

Regionale opleidingscentra (en Agrarische opleidingscentra) hebben middels een afzonderlijke daartoe strekkende Regeling in het kader van de Beleidsagenda 1997 middelen ontvangen om gericht te werken aan duurzame relaties met instellingen voor vo met het oog op het afstemmen van leerwegen en het soepel doorgeleiden van leerlingen van het v(mb)o naar het mbo. De Beleidsagenda 1998 continueerde de regeling in zoverre het één van de vijf thema's was waaronder projecten konden worden geformuleerd.

1998 Pilotproject trajectbegeleiders risicoleerlingen

Op basis van een desbetreffende Regeling is er eind november aan veertien regio's budget toegekend voor totaal veertig trajectbegeleiders. Zij zijn «verbonden» aan de Regionale meld- en coördinatiefunctie en in dienst van de gemeenten. Bedoeling is dat zij in heel directe zin voortijdig schoolverlaters begeleiden en aldus een belangrijke trait d'union vormen tussen de betrokken organisaties en instellingen.

1998 Verlenging periode voor verkrijgen bpv-plaats tot tien maanden

Krachtens de Wet educatie en beroepsonderwijs dient voor elke leerling die is ingeschreven voor een beroepsopleiding van een Regionaal opleidingscentrum binnen enkele maanden een beroepspraktijkvormingsplaats (bpv) beschikbaar te zijn. Dit belast in een aantal gevallen het starttraject van leerlingen binnen hun opleiding negatief. Om die reden heeft de minister erin toegestemd dat onder voorwaarden het beschikbaar zijn van de beroepspraktijkvormingsplaatsen (bpv's) pas later aan de orde hoeft te zijn.

1998 Regionale arbeidsmarktgerichte deelkwalificaties

Niet van alle soorten beroepen bestaan opleidingen die in het kader van

het CREBO erkend zijn. Dikwijls betreft dit (in de regio voorkomende) beroepen die zeer aangewezen zijn voor leerlingen op de laagste kwalificatieniveaus en juist kansen bieden voor voortijdig schoolverlaters. De minister heeft er daarom in bewilligd dat Regionale opleidingscentra onder voorwaarden aan deze regionale arbeidsmarktgerichte (deel)kwalificatietrajecten nader vorm geven.

1998 Ronde tafelgesprekken

Afgelopen voorjaar hebben er ronde tafelgesprekken plaatsgevonden, georganiseerd door de Tweede Kamer, met deelname van onderzoekers, vo- en bve-instellingen, maatschappelijke organisaties, inspectie, ouders, leerlingen en gemeenten.

Enkele voorbeelden van initiatieven die lokaal/regionaal zijn ondernomen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. De lijst is aan de hand van de Almanak Voortijdig schoolverlaten (1998) gemakkelijk uit te breiden. Om deze en dit soort acties gaat het in het VSV-beleid: dicht bij de mensen om wie het gaat en toegesneden op de specifieke mogelijkheden van stad of regio. Bedoelde initiatieven zijn in die zin succesrijk gebleken dat het voortijdig schoolverlaten in het cursusjaar 96/97 gedaald is van 45% naar 36% (Almanak 1998). In beginsel is geen enkele maatregel of actie waarvoor betrokkenen in gezamenlijkheid opteren uitgesloten. Gegeven de grote verschillen tussen de initiatieven voor wat betreft schaal, bestuurlijke constellatie, arbeidsmarktomstandigheden, relatie met overige sociaal-emotionele problematiek en bijvoorbeeld mate van etniciteit, is het onmogelijk om op het niveau van de centrale overheid aan te geven welke aanpak op plaatselijk niveau de voorkeur verdient. Of het nu gaat om de inrichting van servicepunten, het achterhalen van niet geregistreerde voortijdig schoolverlaters, het opzetten van specifieke typen van individuele trajectbegeleiding (ITB), het leveren van leerling-gebonden ondersteuning of krediet, het (doen) verzorgen van internaats-gebonden begeleiding, het effectief toerusten van de leerplichtfunctie, het inhuren van externe expertise, de keuze is, in onderlinge afstemming met coördinatie van de gemeente, aan de instanties en organisaties zelf.

- Het tijdig signaleren van dreigend schoolverzuim of voortijdig schoolverlaten door een gesloten keten-benadering van scholen, gemeente, en openbaar ministerie zoals in het project Basta in het arrondissement Rotterdam.
- In diverse grote steden heeft de opsporingsbevoegdheid van leerplichtambtenaren in nauwe afstemming met de RMC-functie geleid tot nieuwe methoden van traceren van- en omgaan met de moeilijke groepen onder voortijdig schoolverlaters. Een voorbeeld hiervan is het Coördinatieteam Voortijdig Schoolverlaten (CTVS) in Gouda e.o.
- Het door VO-scholen en BVE-instellingen gezamenlijk vormgeven van praktijkgericht opleidingsaanbod. Zo is het op ROC-OverGelder officiëel beleid om ook tussentijdse instroom vanuit het VMBO op te vangen: de leerlingen blijven formeel ingeschreven in het VO, maar volgen feitelijk op het ROC een traject richting assistentopleiding.
- Het inrichten en uitnutten van leerlingvolgsystemen. In Middelburg/Vlissingen hanteren scholen een leerlingvolgsysteem dat onder voorwaarden ook door het Regionale bureau arbeidsvoorziening wordt gebruikt voor de toepassing van het WIW-instrumentarium.
- Specifieke vormen van trajectbegeleiding. In Nieuwegein zijn met het oog op de etnische samenstelling van de doelgroep allochtone huiswerkbegeleiders aangesteld wier rol zich ontwikkeld heeft tot mentoren en vertrouwenspersonen.
- Op steeds meer scholen worden allerlei keuze- en begeleidingsdiensten geconcentreerd in Service Centra. De laagdrempeligheid en de specifieke professionaliteit voor signaleren, opvangen, doorverwijzen en begeleiden kan een dam opwerpen tegen voortijdig schoolverlaten. In het ROC-Utrecht functioneert een Service Centrum dat ook diensten buiten de school verleent en zo een voorbeeld is van een lokaal/regionaal Trajectbureau.
- Het creatief omgaan met het probleem van tekort aan beroepspraktijkvormingsplaatsen. In Rotterdam is een «regionaal arrangement» tbv. de aansluiting van beroepsonderwijs–arbeidsmarkt gevormd. De samenwerkingsrelaties hebben onder meer geleid tot afspraken tussen het Albeda College met bedrijfsscholen voor het aldaar verzorgen van de praktijkcomponent van assistent- en basisberoepsopleiding.
- Het in relatie met scholen meer en langer openstellen van club- en

buurthuizen. In Nijmegen heeft dit geleid tot een halvering van het aantal meldingen van jeugd vandalisme en een toename in het bereiken van «risicjongeren».

- Het samen met het plaatselijke bedrijfsleven verbeteren van de fysieke en sociale wijk-infrastructuren. Een voorbeeld hiervan is het Overlegplatform Stedelijke vernieuwing in Amsterdam-Zuid-Oost.
- Schoolloopbaanbegeleiding voor Allochtonen in het Voortgezet Onderwijs (SAVO). In het SAVO-project wordt geprobeerd om de cultuurkloof tussen de allochtone gezinnen en de school te overbruggen, waardoor ouders meer bereid en in staat zijn om de schoolloopbaan van hun kind te ondersteunen. Schoolloopbaanbegeleiding wordt gezien als het resultaat van een gezamenlijke inspanning van de school, de ouders en de leerling. Door binnen deze driehoek de communicatie op gang te brengen of te versterken en de relaties helder te maken, ontstaat een gezamenlijk perspectief waarbinnen afspraken gemaakt kunnen worden. Deze afspraken betreffen de te leveren inspanningen van elk van de drie partijen. De positieve invloed die hiervan uitgaat kan bepalend zijn voor het verloop van de schoolloopbaan.
- Huiswerkbegeleiding. In Haarlem geven Turkse studenten huiswerkbegeleiding aan Turkse scholieren. De Turkse studenten fungeren als rolmodel en voorbeeld voor hun jongere landgenoten. De leerlingen worden geholpen met hun huiswerk zonder dat er de barrière van een taalprobleem is.

WGR-regio's	Namen regio's	Budgetten
regio 1	Oost-Groningen	156 022
regio 2	Noord-Groningen en Eemsmond	106 494
regio 3	Centraal en Westelijk Groningen	254 604
regio 4	Friesland Noord	204 448
regio 5	Zuidwest-Friesland	122 606
regio 6	Friesland-Oost	193 586
regio 7	Noord- en Midden-Drenthe	110 732
regio 8	Zuidoost-Drenthe	160 172
regio 9	Zuidwest-Drenthe	115 968
regio 10	IJssel-Vecht	274 810
regio 11	Stedendriehoek	271 602
regio 12	Twente	520 998
regio 13	Achterhoek	195 006
regio 14	Arnhem/Nijmegen	496 464
regio 15	Rivierenland	182 722
regio 16	Eem en Vallei	316 076
regio 17	Noordwest-Veluwe	129 576
regio 18	Flevoland	171 726
regio 19	Utrecht	517 210
regio 20	Gooi en Vechtstreek	141 064
regio 21	Agglomeratie Amsterdam	1 132 620
regio 22	Westfriesland	142 168
regio 23	Kop van Noord-Holland	140 690
regio 24	Noord-Kennemerland	178 866
regio 25	West-Kennemerland	300 176
regio 26	Zuid-Holland Noord	258 002
regio 27	Zuid-Holland Oost	217 850
regio 28	Haaglanden/Westland	708 132
regio 29	Rijnmond	1 102 946
regio 30	Zuid-Holland Zuid	335 042
regio 31	Noord- en Zuid-Beveland, Schouwen-Duivenland, St. Philipsland en Tholen	130 862
regio 32	Walcheren	100 094
regio 33	Zeeuwsch-Vlaanderen	106 002
regio 34	West-Brabant	401 182
regio 35	Midden-Brabant	318 860
regio 36	Noordoost-Brabant	418 940
regio 37	Zuidoost-Brabant	525 392
regio 38	Gewest Limburg Noord	362 194
regio 39	Gewest Zuid-Limburg	478 096
Totaal:		12 000 000

Bev. (98)	Allochtonen (1998)		ABW (1997)		Opleidingsniveau bevolking			
	abs.	bedrag	abs.	bedrag	abs.	bedrag	totaal	
Almelo	65 632	9 165	169 512	3 160	198 158	23 200	312 747	680 418
Amsterdam	718 151	229 800	4 250 292	59 955	3 759 671	188 100	2 535 681	10 545 644
Arnhem	136 174	21 015	388 685	8 515	533 960	36 000	485 298	1 407 944
Breda	157 057	15 785	291 953	5 300	332 354	32 500	438 116	1 062 423
Den Bosch	127 352	13 010	240 628	4 060	254 595	35 200	474 513	969 737
Den Haag	442 799	128 270	2 372 432	25 770	1 615 991	117 900	1 589 350	5 577 773
Deventer	70 665	9 385	173 581	2 685	168 372	18 800	253 433	595 386
Dordrecht	118 118	17 275	319 512	5 415	339 565	32 800	442 160	1 101 237
Eindhoven	198 339	25 650	474 412	7 570	474 701	48 700	656 500	1 605 614
Enschede	148 360	19 355	357 983	7 135	447 423	45 100	607 970	1 413 376
Groningen	168 752	14 155	261 805	12 845	805 487	33 200	447 552	1 514 845
Haarlem	147 839	16 605	307 120	4 650	291 593	36 400	490 690	1 089 403
Heerlen	95 685	7 995	147 872	4 650	291 593	32 000	431 376	870 841
Helmond	77 616	8 900	164 611	3 060	191 887	23 600	318 140	674 638
Hengelo	78 306	8 465	156 565	2 550	159 906	18 500	249 389	565 860
Leeuwarden	88 551	7 090	131 134	5 200	326 083	20 900	281 742	738 959
Leiden	116 972	14 360	265 597	4 140	259 612	24 500	330 272	855 481
Maastricht	120 179	8 760	162 022	4 945	310 092	30 600	412 503	884 617
Nijmegen	150 495	16 755	309 894	10 325	647 462	32 500	438 116	1 395 472
Rotterdam	590 478	176 540	3 265 216	45 825	2 873 604	190 400	2 566 686	8 705 506
Schiedam	74 910	13 025	240 905	3 345	209 759	22 200	299 267	749 931
Tilburg	185 714	21 615	399 783	7 000	438 957	45 900	618 755	1 457 495
Utrecht	232 744	47 405	876 785	11 900	746 228	51 700	696 942	2 319 954
Venlo	64 411	6 630	122 626	2 300	144 229	22 800	307 355	574 210
Zwolle	102 622	8 060	149 075	2 850	178 718	23 400	315 444	643 237
Totaal	4 477 921	865 070	16 000 000	255 150	16 000 000	1 186 900	16 000 000	48 000 000
	f 48 000 000,00							
	f 10,72							

*Toelichting bij bijlage 4***Toedeling middelen aan de grote gemeenten (G4 + G21)**

Als indicatoren voor de verdeling van de middelen zijn gebruikt: aantal allochtonen, aantal uitkeringsgerechtigden en aantal laag opgeleiden. Uit onderzoek (o.a. ITS) blijkt dat deze mix van factoren een goede voorspellende waarde hebben voor het aantal risicojongeren en het aantal voortijdig schoolverlaters. De bronnen voor de indicatoren zijn CBS-gegevens.

Per indicator is het aandeel van de betreffende gemeente bepaald voor 1/3 deel van het bedrag. De bedragen opgeteld leveren het totaalbedrag per gemeente.

ACTIEPLAN VOOR DE LEERPlicht

Veel jongeren spijbelen wel eens. In een enquête onder leerlingen uit het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs geeft een kwart van de ondervraagde jongeren aan in de voorgaande schoolmaand te hebben gespijbeld¹. Het totale verzuim van leerplichtige leerlingen in Nederland, dat door scholen aan gemeenten wordt gemeld, bedraagt ongeveer 31 000 per schooljaar².

Het verminderen van schoolverzuim en het verbeteren van de handhaving van de leerplicht zijn punten die al langdurig aandacht krijgen in het overheidsbeleid. Dit heeft onder meer geresulteerd in het wijzigen van de Leerplichtwet in 1994. Uit recente rapporten over de leerplicht, met name «De leerplicht... ons een zorg?!»³ en «De leerplichtwet na 1 augustus 1994»⁴, blijkt dat het effect van deze wetswijziging positief is, maar dat er niettemin nog knelpunten bestaan. De invoering in 1994 van de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten heeft als neveneffect stimulerend gewerkt op de handhaving van de leerplicht, zoals onder meer wordt geconstateerd in «De leerplicht ons een zorg?!». Deze rmc-functie is gericht op registratie en terugleiding van voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar, en ligt dus in het verlengde van de leerplicht. Deze functie, die in eerste instantie tijdelijk is ingevoerd, wordt nu structureel gemaakt. De uitgangspunten hierbij zijn beschreven in paragraaf 2 van het Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten. In het Regeerakkoord is aangegeven dat het toezicht op de leerplicht zal worden verscherpt. Dit Actieplan voor de leerplicht geeft weer welke concrete acties daartoe (zullen) worden ondernomen. Hierbij staat de zogeheten ketengedachte centraal.

1. Inleiding

Onderwijs leidt jongeren op voor hun toekomstig functioneren in de maatschappij. De leerplicht is in de eerste plaats een instrument om een optimale deelname aan het onderwijs te verzekeren. In de Leerplichtwet is vastgelegd dat ouders ervoor moeten zorgen dat hun leerplichtige kinderen bij een school staan ingeschreven en dat zij die school bezoeken. Vanaf de leeftijd van 12 jaar zijn leerplichtige jongeren ook zelf verplicht tot regelmatig schoolbezoek van de school waaraan zij staan ingeschreven. Het aan regels binden van schoolverzuim om regelmatig schoolbezoek te verzekeren, is een basisvoorwaarde om te bereiken dat zoveel mogelijk jongeren een optimale opleiding voltooien.

Bij de uitvoering van de leerplicht zijn vele actoren betrokken. De school vormt daarbij de eerste schakel in de keten wanneer zich verzuim voordoet. Zo nodig meldt de school het verzuim bij de gemeente. De gemeente voert de leerplichtadministratie en ziet toe op de uitvoering van de leerplicht. In ernstige gevallen doen school en gemeente een beroep op andere instanties, zoals de jeugdzorg. In het uiterste geval maakt de leerplichtambtenaar proces-verbaal op en wordt justitie ingeschakeld.

Schoolverzuim zonder geldige reden (spijbelen) kan voor de betrokken leerling negatieve gevolgen hebben. Bij veelvuldig spijbelen is de kans groot dat jongeren de school de rug toekeren zonder dat zij hun opleiding hebben afgerond. Zonder beroepskwalificatie zijn de perspectieven van deze jongeren op de arbeidsmarkt ongunstig. De leerplicht is een belangrijk instrument om schooluitval onder jongeren in de leerplichtige leeftijd te voorkomen, en dus om jongeren hun kans op een goede positie in de maatschappij te laten behouden. Bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is een zorgvuldig toezicht op de leerplicht van eminent belang.

¹ Nationaal scholierenonderzoek 1996, concept-rapportage (Nibud).

² Berekening voor het schooljaar 1995–1996. Bron: De leerplichtwet na 1 augustus 1994.

³ Dit rapport is het eindverslag van het Platform Uitvoering Leerplichtwet (PUL) dat gedurende vier jaar het effect van de wetswijziging in de praktijk heeft gevolgd.

⁴ G. M. L. M. Wever e.a.: De leerplichtwet na 1 augustus 1994: Evaluatie van het functioneren van de Leerplichtwet als gevolg van de wetswijziging van 1 augustus 1994 (SGBO 1998).

In ernstige gevallen kunnen hardnekkige spijbelaars, op zoek naar andere bezigheden dan de lessen op school, verzeild raken in een criminele omgeving. Criminaliteit blijkt bijna altijd voorafgegaan te zijn door spijbelen in de jeugd. Een goed toezicht op de leerplicht en tijdig ingrijpen kunnen daarom ook een grote rol spelen bij de preventie van jeugd-criminaliteit.

Er zijn ten minste drie typen van verzuim, die een verschillende aanpak vergen. Wanneer leerlingen verzuimen vanwege problemen, bijv. sociaal-emotionele problemen of problemen in de gezinssituatie, spreekt men van *signaalverzuim*. Van al het verzuim dat aan de gemeenten wordt gemeld, bestaat 73% uit dit type. De aanpak van het verzuim zal zich moeten richten op de achterliggende problemen, bijvoorbeeld doordat de school een leerlingbegeleider inschakelt of, zo nodig, de jeugdhulpverlening.

Deze vorm van verzuim is duidelijk te onderscheiden van het zogenoemde luxeverzuim, dat ontstaat doordat ouders hun kind meenemen op vakantie buiten de periode van de schoolvakanties (16% van de meldingen). Een consequente aanpak van *luxeverzuim* is een signaal naar de leerling en de ouders dat onderwijs belangrijk is. Deze vorm van verzuim wordt aangepakt door de ouders een boete op te leggen die opweegt tegen het financieel voordeel van een vakantie buiten het hoogseizoen.

Wanneer een leerplichtige helemaal niet bij een school staat ingeschreven, is er sprake van *absoluut verzuim* (11%). Die jongere moet terug naar school worden geleid.

Volgens het Scholierenonderzoek 1996 spijbelt een kwart van de scholieren een of meer keren per schoolmaand. Spijbelen neemt toe met de leeftijd. Volgens het onderzoek spijbelt nog geen 10% van de 12-jarigen, maar van de 16-jarigen heeft meer dan een kwart in de maand voorafgaand aan de enquête minstens één keer gespijbeld.

Basisscholen hebben dan ook vaker te maken met luxeverzuim dan met signaalverzuim en scholen voor voortgezet onderwijs meer met signaalverzuim. Overigens geven leerplichtambtenaren aan dat de leeftijd waarop signaalverzuim voorkomt naar beneden verschuift. Dit is een zorgwekkende ontwikkeling, die extra aandacht noodzakelijk maakt, juist ook in het basisonderwijs.

Sinds 1969 is het toezicht op de leerplicht een taak van de gemeenten. Hiervoor is de functie van gemeentelijk leerplichtambtenaar ingesteld. De door gemeenten ingezette formatie varieert sterk: van 500 tot 150 000 leerplichtigen per fte, bij een gemiddelde per fte van 18 800 leerplichtigen. Vooral een groot aantal leerplichtigen per fte is zorgwekkend. Verscherping van het toezicht op de leerplicht vereist dat gemeenten voldoen aan hun wettelijke verplichtingen.

Dit plan van aanpak is toegesneden op de vier actoren: school, gemeente, jeugdzorg en justitie. In een aparte paragraaf worden specifieke maatregelen voor de bestrijding van luxeverzuim behandeld.

2. Verzuimbeleid van scholen

De signalerende functie van de school als eerste schakel in de keten bij schoolverzuim is van essentieel belang. De opstelling van de school tegenover schoolverzuim heeft een voorbeeldfunctie voor de leerling; door de houding ten aanzien van de verplichtingen die haar in de Leerplichtwet worden opgelegd, geeft de school een voorbeeld aan de leerling voor diens houding ten opzichte van schoolverzuim. Een goed verzuimbeleid van scholen omvat de drie onderdelen: preventie,

registratie en zorg. Maatregelen voor vermindering van het verzuim worden hieronder voor deze drie onderdelen afzonderlijk opgesomd.

Preventie

Snelheid van handelen is essentieel. Dit geldt zowel voor de signalering van beginnend verzuim en de melding van ongeoorloofd verzuim aan de leerplichtambtenaar, als voor de inschakeling van de ouders. Het is mede de verantwoordelijkheid van de ouders om de school aan te spreken op haar verzuimbeleid. Het ligt dan ook voor de hand dat scholen hun verzuimbeleid opnemen in de schoolgids. De volgende maatregelen zijn gericht op verdere versterking van de verzuimpreventie door scholen.

- De onderwijsinspectie zal het verzuimbeleid van de scholen opnemen in het reguliere schooltoezicht in het voortgezet onderwijs. Met de inspectie zal worden bezien op welke manier deze gegevens beschikbaar zullen worden gemaakt, om ouders een optimaal inzicht te geven.
- Tussenuren op het lesrooster kunnen leerlingen verleiden tot spijbelen. De inspectie zal de zogenoemde planbare lesuitval in 1999 in haar onderzoek opnemen. Dit punt zal in 2000 een onderdeel zijn van de kwaliteitskaart voor het voortgezet onderwijs.

Verzuimregistratie

Veel scholen blijken niet in staat verzuimcijfers te leveren voor de wettelijk verplichte jaarlijkse opgave aan de Minister van OCenW. Betrouwbare landelijke cijfers over schoolverzuim ontbreken dus. Om hierin verbetering te brengen zal een aantal maatregelen worden genomen.

- Er komt een onderzoek naar de relatie tussen de lage response bij de jaarlijkse opgave van leerplichtgegevens door de scholen en de feitelijke registratie van verzuimgegevens. Daarnaast zal met het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs en het Procesmanagement Primair Onderwijs worden overlegd over de aanpak van professionalisering van de verzuimregistratie van de scholen.
- Schoolverzuim zal als element worden opgenomen in de monitoring van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid. Het is een van de indicatoren voor de gemeenschappelijke kernmonitor die wordt ontwikkeld op basis van het convenant dat is afgesloten met de vier grote steden.
- Nagegaan zal worden of I/D-banen (instroom/doorstroom-banen) kunnen worden ingezet voor de functie van verzuimcoördinator voor taken in verband met de schoolverzuimregistratie.
- De wettelijke sanctie voor een schooldirecteur die in gebreke blijft bij het registreren en/of melden van ongeoorloofd verzuim, wordt via de rmc-functie uitgevoerd.

Zorg

De samenwerking tussen school en leerplichtambtenaar is op sommige punten nog een knelpunt en vraagt verdere verbetering.

- Door middel van voorlichting zal de kennis van de Leerplichtwet binnen de scholen worden bevorderd en worden de scholen erop geattendeerd dat het nuttig is de leerplichtambtenaar zo veel mogelijk te betrekken bij de bestaande zorgteams.
- Door middel van voorlichting gericht op leerkrachten, zal de zorgtaak van de leerplichtambtenaar worden belicht. Bij de aanpak van signaalverzuim treedt deze in de eerste plaats op als een partner van de school, en niet als politieagent. De Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren zal bij de beïnvloeding van de beeldvorming worden betrokken.

3. Toezicht door de gemeenten

Omdat inzicht in de omvang en de aard van het verzuim noodzakelijk is om een optimaal gemeentelijk verzuimbeleid te kunnen voeren, is registratie van ongeoorloofd schoolverzuim in de gemeentelijke leerplicht-administratie een belangrijk instrument om spijbelen door leerlingen aan te kunnen pakken. De voorstellen voor invoering van het onderwijs-nummer, die op dit moment in behandeling zijn bij de Tweede Kamer, omvatten ook het gebruik van dit nummer in verband met de Leerplichtwet. Gebruik van dit nummer kan het toezicht op de leerplicht door gemeenten vergemakkelijken, met name de controle op absoluut verzuim.

Kleine gemeenten beschikken veelal over onvoldoende formatie voor een brede uitvoering van leerplichttaken. Gezamenlijke uitvoering van taken door regionale samenwerking tussen kleine gemeenten kan verbetering brengen. De rmc-functie biedt hiertoe een mogelijkheid.

Bovendien kunnen vooral kleine gemeenten vaak niet beschikken over een leerplichtambtenaar met opsporingsbevoegdheid. Zonder deze bevoegdheid kan een leerplichtambtenaar geen proces-verbaal opmaken tegen ernstige verzuimers of deze mogelijkheid gebruiken als stok achter de deur bij het tegengaan van verzuim. Ook op dit punt is intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de leerplichthandhaving aan te bevelen.

- De gemeentelijke taken die de rmc-functie met zich mee brengt, worden voor zover dit mogelijk is gekoppeld aan de gemeentelijke leerplichthandhaving. De leerplichtambtenaar speelt een centrale rol in de gemeentelijke regie bij het organiseren van het netwerk aan voorzieningen rond de school waarop scholen een beroep kunnen doen bij het aanpakken van schoolverzuim en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Hiervan wordt ook gebruik gemaakt bij de activiteiten ter bestrijding van schooluitval van jongeren tot 23 jaar in het kader van de rmc-functie.
- De rmc-functie, die voorbouwt op de contacten met instellingen voor jeugdhulpverlening en jeugdzorg, is regionaal georganiseerd en biedt daarmee goede aanknopingspunten voor regionale samenwerking tussen gemeenten op het gebied van de leerplicht.
- Voor het verminderen van voortijdig schoolverlaten zal de regionale samenwerking in rmc-verband extra worden gefaciliteerd, in het verlengde van de uitvoering van de wettelijke leerplichttaken door gemeenten.
- In de landelijke richtlijnen van het Openbaar Ministerie is aangegeven dat het OM via afspraken in het driehoeksoverleg zal bevorderen dat er een sluitend net bestaat van leerplichtambtenaren met opsporingsbevoegdheid, en dat per arrondissement geregeld wordt dat voldoende opsporingsambtenaren beschikbaar zijn.

4. Opvangmogelijkheden

Als schoolverzuim een uiting is van problemen bij de leerling, moet de aanpak gericht zijn op de achterliggende sociaal-emotionele problematiek. Zeer ernstig knelpunt hierbij vormt de beperkte mogelijkheid om, als dat noodzakelijk is, leerlingen door te verwijzen naar een geschikte vorm van opvang. Er is behoefte aan ruimere capaciteit van voorzieningen voor ondersteuning, opvang en doorverwijzing van leerlingen met ernstige problemen, zoals preventieve en curatieve jeugdzorg.

Daarnaast blijft speciale aandacht noodzakelijk voor de opvang van risicogroepen van 16- en 17-jarigen in leer-werktrajecten.

Op deze punten richten zich de volgende maatregelen.

- Uit een onderzoek naar de wachtlijsten in de jeugdzorg¹ blijkt dat een behoorlijke groep jongeren al langer dan twee maanden wacht op

¹ De resultaten van dit onderzoek zijn ter sprake gekomen tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 17 juni 1998.

opname in een voorziening voor jeugdhulpverlening. Dat geldt ook voor de crisisopvang. Het gemiddeld aantal wachtdagen blijkt toe te nemen naarmate er meer sprake is van een meervoudige problematiek. De extra middelen voor vermindering van de wachtlijsten uit de intensiveringsmiddelen en uit het Regeerakkoord moeten – via overleg met de bestuurlijke partners – de wachttijd tot gemiddeld twee maanden terugbrengen.

- De Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) richt zich op jongeren zonder werk en/of voldoende startkwalificatie. De trajectbegeleiders die vanuit de WIW kunnen worden ingezet, kunnen voor leerplichtige jongeren met name een rol spelen bij leer-werktrajecten voor jongeren die tot de risicogroepen behoren.

5. Afhandeling van leerplichtzaken door Justitie

Justitieel ingrijpen bij schoolverzuim is een uiterst middel. Maatregelen om bestaande knelpunten aan te pakken richten zich met name op drie aspecten: leerstraffen, afhandeling van leerplichtzaken door het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming. Om het belang van handhaving van de leerplicht voor preventie van jeugdcriminaliteit te onderstrepen, zal worden bezien of in de Platforms Jeugdcriminaliteit speciaal aandacht kan worden besteed aan de leerplicht.

Helaas ontbreekt nog een passende straf bij signaalverzuim. Nader onderzoek is noodzakelijk naar leerstraffen voor leerlingen en sancties voor de ouders of verzorgers van signaalverzuimers. Het doel van «bestrafing» van de verzuimende leerling is deze terug te leiden naar school om een opleiding af te ronden. De mogelijkheid een alternatieve sanctie op te leggen is hier wenselijk. Ouders spelen een belangrijke rol bij pogingen om spijbelen te voorkomen en te stoppen. Aangezien structureel signaalverzuim meestal voortkomt uit de problematische situatie waarin de leerplichtige jongere zich bevindt, heeft de sanctie tot doel juist het herstel van de gewenste situatie te bevorderen. Doel van een sanctie voor ouders is dan ook om hun handvatten aan te reiken voor het oplossen van de opvoedingsonmacht en de problematiek die achter het spijbelen van hun kind verscholen ligt.

Specifieke maatregelen gericht op afhandeling door justitie in gevallen van luxeverzuim zijn in paragraaf 4 aangegeven.

- Onderzoek naar leerstraffen voor leerlingen is uitgevoerd in het BASTA-project. Op basis van de onderzoeksresultaten van dit project zal worden bezien of dit landelijke navolging moet vinden. Het Openbaar Ministerie zal de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken te komen tot een landelijk op te leggen taakstraf aan leerplichtigen.
- De meeste processen-verbaal worden opgemaakt tegen de ouders of verzorgers van de verzuimende leerling. Voor hen zijn bestaande sancties bij signaalverzuim vaak evenmin geschikt, en is een alternatieve sanctie, zoals een vorm van opvoedingsondersteuning, meer op zijn plaats. In opdracht van het Ministerie van Justitie heeft de vakgroep Onderwijsstudies van de Rijksuniversiteit Leiden een cursus ontwikkeld voor de ouders en verzorgers van signaalverzuimers. In de cursus «Ouders: Present!» wordt getracht de invloed van ouders op het spijbelgedrag van hun kind te versterken, waardoor het kind weer uiteindelijk terug naar school gaat. Het is de bedoeling om deze cursus op experimentele basis op een tweetal plaatsen, Breda en Rotterdam, aan de praktijk te toetsen en te evalueren.
- Verschillen in behandeling van leerplichtzaken tussen arrondissementen worden door met name leerplichtambtenaren en officieren van justitie als een probleem ervaren. Het Openbaar Ministerie heeft een landelijke richtlijn opgesteld voor de behandeling van verzuimzaken. De richtlijn regelt (in beginsel voor alle drie vormen van verzuim) in

welke gevallen proces-verbaal opgemaakt moet worden, op welke termijn dit moet geschieden, wanneer dit door het OM beoordeeld dient te zijn en wat de sancties zijn.

- In verband met de aard van de achterliggende problematiek van schoolverzuim door jongeren, met name signaalverzuim, en de specifieke deskundigheid van Jeugdofficieren op het gebied van opvoedingsproblemen, is in de landelijke richtlijnen van het OM opgenomen dat leerplichtzaken in beginsel door de Jeugdofficier van Justitie zullen worden behandeld.
- In het geval van signaalverzuim kan de Raad voor de Kinderbescherming een belangrijke rol spelen bij justitieel handelen. De Raad zal beleid formuleren over de wenselijke rol van de Raad voor de Kinderbescherming bij signaalverzuim. De Raad zal gevraagd worden om taakstraffen (voor leerplichtigen maar ook voor ouders) te ontwikkelen en uit te voeren. Daarnaast kan de Raad voorlichtingsrapportages opmaken, met name bij signaalverzuim, ten behoeve van de justitiële beoordeling van de zaak.

6. Luxeverzuim

Straffen voor luxeverzuim vormen een maatschappelijk belang. Een stricte behandeling van luxeverzuim, d.i. wanneer ouders hun kind zonder toestemming van de directeur van de school buiten de schoolvakanties meenemen op vakantie, geeft immers aan dat de school en de overheid het volgen van onderwijs serieus nemen. De specifieke benadering van luxeverzuim bestaat uit een strenge signalering en handhaving. In het geval van een proces-verbaal, moet de boete bij voorkeur hoger zijn dan het «gewin».

De wettelijke voorschriften voor het verlenen van vakantieverlof door de directeur van de school zijn eenduidig, maar de verschillen in de manier waarop betrokkenen ermee omgaan veroorzaken problemen. Sommige directeuren voelen zich gedwongen tot overmatige soepelheid, leerplichtambtenaren hebben een verschillende houding in het opstellen van proces-verbaal en er zijn verschillen in afhandeling van luxeverzuimzaken tussen arrondissementen. Maatregelen hebben tot doel de duidelijkheid te vergroten en meer eenheid aan te brengen.

De Commissie Michiels, die onderzoek heeft verricht naar de handhaving van onder meer de Leerplichtwet, heeft voorgesteld een lik-op-stukbeleid bij luxeverzuim te ontwikkelen. De leerplichtambtenaar zou de bevoegdheid moeten krijgen om bij luxeverzuim direct een bestuurlijke transactie (in de vorm van een boete) voor te stellen in plaats van een proces-verbaal.

De volgende maatregelen hebben tot doel luxeverzuim tegen te gaan.

- Ter ondersteuning van de informatieverstrekking door scholen (zeker ook basisscholen), gemeenten en leerplichtambtenaren aan ouders over de regels voor vakantieverlof in de Leerplichtwet, komen er voorlichtingsbrochures voor ouders en schooldirecteuren over de rol van schooldirecteuren en de eenduidige regels. Speciale aandacht zal hierbij worden besteed aan luxeverzuim door leerlingen afkomstig uit etnische minderheidsgroepen voor bezoek aan het land van herkomst.
- De landelijke richtlijn van het Openbaar Ministerie heeft ook betrekking op de afhandeling van luxeverzuimzaken. Onderdeel hiervan is een eenduidige tarifiering, waarbij een boete wordt geëist die hoog genoeg is om een afschrikkende werking te hebben. Verder is een snelle afhandeling belangrijk.
- In het kader van de uitwerking van de aanbevelingen van «Handhaven op niveau», het rapport van de Commissie Michiels over de handhaving van ordeningswetgeving, is het vooral van belang dat de samenwerking tussen betrokken partners op decentraal niveau wordt

geïntensiveerd. Daardoor zullen de bestaande instrumenten voor handhaving en preventie beter worden benut. Wanneer bij versterkte samenwerking en verbeterd gebruik van de bestaande handhavingsinstrumenten mocht blijken dat er behoefte aan aanvullende instrumenten bestaat, is de introductie van de bestuurlijke transactie het overwegen waard. Om de genoemde intensivering op beperkte schaal te beproeven, zal een stimuleringstraject worden ingericht met, in lijn met het Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten, aandacht voor samenwerking bij de handhaving van de leerplicht op decentraal niveau. Voor de evaluatie en ontwikkeling van «best practices» voor de handhaving van de leerplicht binnen dit stimuleringstraject is f 100 000 beschikbaar. Aan dit bedrag wordt door de ministeries van Justitie en OCenW gezamenlijk bijgedragen.