

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Den Haag  
3 november 2004

Ons kenmerk  
BVE/2004/30880

Onderwerp

Evaluatie RMC-wet: aanbieding met beleidsreactie

Bijlage(n)

Rapport 'Werk in uitvoering: de evaluatie van de RMC-wet in 2003'

In overeenstemming met de ministers van LNV, BVK, Justitie/VenI en de staatssecretarissen van VWS en SZW bied ik u hierbij het rapport *Werk in uitvoering* aan met de uitkomsten van een onderzoek naar de effecten van de invoering van de RMC-wet. In deze beleidsreactie wordt ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek. Tevens worden enkele moties en toezeggingen afgedaan die aan de evaluatie van de RMC-wet zijn gekoppeld.

Het betreft de motie Rabbae van 7 oktober 1999 (Kamerstukken II, 1999-2000, 26 695, nr. 6), waarin wordt aangedrongen op een goede afstemming tussen leerplicht- en RMC-registratie, en toezeggingen gedaan tijdens de behandeling van de RMC-wet in de Tweede Kamer op 7 februari 2001 (Handelingen II 2000-2001, blz. 3596-3628). Volgens deze toezeggingen zal worden nagegaan:

- welke kosten met de aanpak van voortijdig schoolverlaten zijn gemoeid;
- wat het nut is van de melding door het speciaal onderwijs;
- of de huidige gegevens over verzuim- en spijbelbeleid tot open einden leiden waarover nadere informatie nodig is.

In 2003 is een onderzoek uitgevoerd naar de effecten die de invoering van de 'Wet houdende regels inzake de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten' (RMC-wet) heeft gehad op de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. De wet (Stb. 2001, 636) is eind 2001 in werking getreden. Hiermee zijn bepalingen ingevoegd in drie onderwijswetten (de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO), de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op de Expertisecentra (WEC)). Deze bepalingen hebben vooral betrekking op de melding van niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters door de scholen en de begeleiding evenals de registratie daarvan door de (RMC-contact)gemeenten.

### **RMC-wet**

De RMC-wet vormt het sluitstuk van het beleid dat begin jaren negentig van de vorige eeuw in gang is gezet en fungeert als wettelijke basis voor vooral de melding van niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters en de structurele verankering van de RMC-functie. De RMC-wet bepaalt dat alle gemeenten alle voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar moeten registreren en dat ze ervoor moeten zorgen dat deze voortijdige schoolverlaters terugkeren in het onderwijs, zodat zij alsnog een

startkwalificatie kunnen behalen. Ook jongeren die bovenleerplichtig zijn, worden zo gestimuleerd om een opleiding te volgen die leidt tot een startkwalificatie.

In de Uitvoeringsregeling RMC voortijdig schoolverlaten (Stcrt. 2002, nr. 139) zijn voorschriften gegeven voor de uitvoering van de RMC-wet. Die hebben betrekking op de manier waarop scholen voor voortgezet onderwijs en bve-instellingen niet-leerplichtige leerlingen aan de gemeenten moeten melden en de wijze waarop een jaarlijkse effectrapportage vorm dient te krijgen. Alle gemeenten in Nederland participeren in één van de 39 RMC-regio's. Sinds 1 januari 2002 is de regio-indeling bepaald in het Besluit RMC voortijdig schoolverlaten (Staatsblad 2001, 650). Per regio is een contactgemeente aangewezen die de melding en registratie van voortijdige schoolverlaters in de regio coördineert. Door middel van een sluitende aanpak, bestaande uit melding en registratie, samenwerking / netwerkvorming en integraal beleid, moet het voortijdig schoolverlaten teruggedrongen worden.

### Recente beleidsontwikkeling

Het tegengaan van voortijdig schoolverlaten is sinds 2002 een belangrijk onderdeel geworden van de activiteiten in het kader van de operatie JONG (Jeugdbeleid Overheden Nu Gezamenlijk) / de Jeugdagenda van het kabinet en de met ingang van 2004 ingestelde Taskforce Jeugdwerkloosheid. Daarmee was – en blijft – de komende jaren een aanzienlijke inzet van OCW gemoeid, die mede bepalend is voor het succes van het stelsel dat met ingang van 2002 wettelijk is vastgelegd.

In het kader van de nota 'Koers Bve: het regionale netwerk aan zet' (Kamerstukken II, 2003-2004, 27451, nr. 33) wordt de bve-instellingen gevraagd om samen met hun regionale netwerk ambities te formuleren en prestaties op die ambities zichtbaar te maken. In eerste instantie gaat het daarbij om de Lissabon doelstellingen ten aanzien van het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en een leven lang leren. Ambities en prestaties worden via *benchmarking* gebruikt om te leren van elkaar. Van deze aanpak mag een positief effect worden verwacht, zowel waar het gaat om het preventieve beleid bij de instellingen als bij de curatieve aanpak (de samenwerking in het netwerk rondom de RMC-functies).

### Doel en opzet van het onderzoek

Doel van het onderzoek was '(...) *het beantwoorden van de vraag of de invoering van de RMC-wet en hiervan afgeleide regelgeving, nl. het bekostigingsbesluit en de uitvoeringsregeling, heeft geleid tot verbetering van de meld- en registratiepraktijk in de RMC-regio's enerzijds en tot een versterking van de coördinatiefunctie van de contactgemeenten anderzijds*'.

Het onderzoek is uitgevoerd door het SCO-Kohnstamm Instituut te Amsterdam in samenwerking met het bureau Sardes te Utrecht. Aan een panelstudie deden 3 scholen voor voortgezet onderwijs, 9 ROC's, 10 RMC-coördinatoren, 7 leerplichtambtenaren en 8 wethouders mee. Vragenlijsten werden ingevuld door 59 scholen voor voortgezet onderwijs, 21 ROC's, 108 leerplichtambtenaren, 41 RMC-coördinatoren en 70 wethouders.

In het evaluatieonderzoek zijn de volgende vragen aan de orde gekomen:

1. Wat is de huidige situatie op het terrein van **melding en registratie** van voortijdige schoolverlaters en wat is de relatieve invloed die de diverse partijen hiervan hebben ervaren van de invoering van de RMC-wet?
2. Wat is de huidige situatie in de **sluitende aanpak** van voortijdig schoolverlaten en wat is de relatieve invloed die de diverse partijen hiervan hebben ervaren van de invoering van de RMC-wet?
3. Hoe vervullen de gemeenten hun **regierol** en wat is de relatieve invloed die de diverse partijen hiervan hebben ervaren van de invoering van de RMC-wet?
4. **Wat kost het** tegengaan van voortijdig schoolverlaten?

## Conclusies uit het onderzoek; beleidsreactie

### **1. Melding en registratie en de relatieve invloed van de wet**

#### *Conclusies uit het onderzoek*

In het onderzoek is nagegaan hoe op dit moment de meldplicht uit de RMC-wet wordt nageleefd en in welke mate de wet heeft bijgedragen aan de beschikbaarheid van meldpunten en registratiesystemen in de regio om een sluitende aanpak überhaupt mogelijk te maken.

De melding van voortijdige schoolverlaters is sterk verbeterd, maar nog niet volledig. Vastgesteld wordt dat het overgrote deel van de scholen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs aangeeft de wettelijke definitie van voortijdige schoolverlater te hanteren. Verder blijkt dat er nog veel sprake is van 'werk in uitvoering'. Ongeveer de helft van de regio's heeft een goed zicht op de voortijdige schoolverlaters en heeft een snelle melding gerealiseerd. Ruim eenderde van de scholen levert alle gevraagde gegevens over de voortijdige schoolverlater aan het meldpunt aan. Een groot deel van de overige scholen is hierin vergevorderd.

Een sluitende melding van voortijdige schoolverlaters door alle scholen in het voortgezet onderwijs en de bve-sector is van groot belang. De meldplicht is daarom de grootste verworvenheid van de wet. Meldprotocollen en meldpunten, die het goed en volledig melden ondersteunen zijn inmiddels in de meeste regio's aanwezig evenals registratiesystemen om de gegevens in op te slaan.

Uit het onderzoek blijkt dat de wet vooral een positieve invloed heeft gehad op de melding van de bovenleerplichtige uitvallers. De meldingen van de ROC's zijn sterk verbeterd. De interne schooladministratie bij tweederde van de ROC's is intussen zo ingericht, dat men de gevraagde gegevens over voortijdige schoolverlaters kan leveren.

Een ander positief effect van de wet is dat men zich meer bewust is van de problematiek, wat bijvoorbeeld leidt tot een betere controle op schoolverzuim, meer contacten tussen leerplichtambtenaar en school, een beter zicht op het aantal voortijdige schoolverlaters en het verdwijnen van het vrijblijvende karakter van de aanpak in de regio. Niet alleen het curatieve beleid profiteert hiervan, ook preventieprojecten hebben hiermee een betere inbedding gevonden dan voorheen.

#### *Beleidsreactie*

Dat de wet op de beschikbaarheid van gegevens over voortijdig schoolverlaten een belangrijke positieve invloed heeft gehad, geeft voldoening. Het streven om tot een sluitende registratie te komen, wordt hiermee dichterbij gebracht. Zoals eerder in voortgangsrapportages over de uitvoering van het Plan van aanpak Voortijdig schoolverlaten (1999) is aangegeven, is de invoering van het persoonsgebonden nummer in alle sectoren van het onderwijs een voorwaarde om daarin te slagen. Met de invoering van dit nummer ontstaat van alle jongeren een overzicht of zij leerplichtig zijn, een startkwalificatie hebben behaald en nog onderwijs volgen. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarbij de Informatie Beheer Groep (IBG) wordt toegestaan aan de gemeenten te melden welke ingezeten jongeren die nog leerplichtig zijn dan wel nog geen startkwalificatie hebben behaald, niet meer naar school gaan. Daarmee kan het systeem van opsporing en registratie van voortijdige schoolverlaters (nagenoeg) sluitend worden.

Ingaande op een toezegging aan de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel, ligt in een (zoveel mogelijk) sluitende registratie ook het *nut van de meldplicht voor het speciaal onderwijs*. In dit onderwijs wordt als regel gestreefd naar het niveau dat voor de leerling het hoogst haalbare is en behalen relatief weinig (voortijdige) schoolverlaters een startkwalificatie. Doordat ook scholen voor speciaal onderwijs onder de meldplicht zijn gebracht, ontstaat regionaal en vervolgens ook landelijk een volledig overzicht van het totale aantal voortijdige schoolverlaters volgens de wettelijk gegeven definitie. Dat is van belang voor voortgangsrapportages over de mate waarin het beleid succesvol is, ook in Europees verband.

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel ook gevraagd *of de huidige gegevens over verzuim- en spijbelbeleid leiden niet tot open einden waarover nadere informatie nodig is*. Dit is niet het geval. Wel heeft de gemeente Rotterdam erop gewezen dat een koppeling tussen de gegevens uit de RMC-registratie en de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) wenselijk zou zijn om ook leerlingen van buiten Rotterdam te kunnen volgen. Deze koppeling is niet toegestaan, omdat in de RMC-wet – naar analogie van de Leerplichtwet – gekozen is voor melding aan de woongemeenten. Voor de korte termijn heeft Rotterdam zelf een (suboptimale) oplossing gevonden. Vanaf 2006 kan de invoering van het onderwijsnummer uitkomst bieden. Een wijziging van de betreffende bepaling in de drie onderwijswetten alleen op om dit punt te ondervangen, is daarom op dit moment niet opportuun.

## **2. Sluitende aanpak en de relatieve invloed van de wet**

### *Conclusies uit het onderzoek*

Uit het onderzoek blijkt dat in het merendeel van de scholen voor voortgezet onderwijs en in ongeveer de helft van de ROC's voldoende maatregelen zijn genomen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Ondanks het feit dat de RMC-wet geen maatregel is voor het zorgsysteem van de school, meldt toch een aantal scholen dat de wet een positieve tot zeer positieve invloed heeft gehad op onderdelen van het zorgsysteem.

Minder is het gesteld met de aanwezigheid en/of de kwaliteit van de beschikbare instrumenten om de voortijdige schoolverlater terug te leiden naar onderwijs of werk. Hoewel het regionale netwerk vrijwel sluitend is, is een actieve opstelling van de contactgemeente nodig om het goed te laten functioneren. Door de helft van de ondervraagden wordt aangegeven, dat de wet een positieve tot zeer positieve invloed heeft op de realisatie van een goed functionerend netwerk.

In veel regio's is geen goed en adequaat diagnostisch instrumentarium beschikbaar om de schoolverlater te adviseren over het beste vervolgtraject. Ook zijn er onvoldoende trajecten op maat en is er in veel gevallen sprake van onvoldoende beschikbaarheid van trajectbegeleiding. Een substantieel deel van de respondenten ziet in de wet wel een instrument om hierin verbeteringen aan te brengen en werkt daar ook aan.

### *Beleidsreactie*

In de OCW begroting is vanaf 2005 voorzien in extra middelen voor de RMC-regio's bedoeld om de begeleidingscapaciteit te vergroten. Het gaat om een structureel bedrag van € 2,5 mln. per 2005 en € 5 mln. per 2006.

In het kader van de operatie JONG worden 'verbeterplannen' van de RMC-contactgemeenten gevraagd. De Taskforce Jeugdwerkloosheid kan de komende jaren bij het opstellen en uitvoeren hiervan behulpzaam zijn. Het verzoek om bedoelde verbeterplannen wordt dit jaar meegezonden met de 'handreiking' voor het invullen van de RMC-effectrapportage. De inzending hiervan wordt als verplichting opgenomen in de Uitvoeringsregeling RMC voortijdig schoolverlaten, zodra een wijziging daarvan ook om andere redenen aan de orde is.

## **3. Regierol van gemeenten en de relatieve invloed van de wet**

### *Conclusies uit het onderzoek*

Goede bestuurlijke afspraken over handhaving van de Leerplichtwet en het bestrijden van voortijdig schoolverlaten zijn in de meerderheid van de gemeenten aanwezig dan wel in een vergevorderd stadium. Sinds de inwerkingtreding van de RMC-wet is er op gemeentelijk niveau meer aandacht voor de samenhang tussen Leerplicht en RMC-functie.

Minder ver zijn de *regionale* afspraken op het gebied van de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Het aantal ondervraagde wethouders dat dit heeft gerealiseerd, is duidelijk in de minderheid en het merendeel van de wethouders is hier nog mee bezig. Het beleidsuitgangspunt dat een startkwalificatie

vóór werk gaat, wordt door het overgrote deel van de wethouders onderschreven. Er is een duidelijk waarneembare invloed van de wet op het realiseren van lokaal en regionaal beleid, op het realiseren van effectieve afspraken en op de regionale samenhang en samenwerking.

#### *Beleidsreactie*

De verbetering van de manier waarop gemeenten hun regierol vervullen is een belangrijk gegeven. Jarenlang hebben gemeenten gezocht naar mogelijkheden om hieraan effectief invulling te geven. Het ziet ernaar uit dat de RMC-wet een flinke duw in de goede richting heeft gegeven. In het kader van de operatie JONG brengt het ministerie van BZK/BVK in kaart welke knelpunten het rijk kan wegnemen om de ketenaanpak op gemeentelijk of regionaal niveau tot een succes te maken. De resultaten zullen met OCW en SZW worden besproken en breed worden verspreid. In de praktijk werken gemeentelijke leerplichtambtenaren en RMC-medewerkers steeds beter samen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren (LVLA) onlangs het lidmaatschap heeft opengesteld voor RMC-medewerkers.

#### **4. De kosten van voortijdig schoolverlaten**

##### *Conclusies uit het onderzoek*

Uitgaande van de rijksbijdrage RMC over 2001-2002 vermeerderd met eigen bijdragen van gemeenten (bijvoorbeeld uit de Sociale Pijler van het grotestedenbeleid, waaraan OCW bijdraagt ten behoeve van preventieve en curatieve projecten op het gebied van voortijdig schoolverlaten), is per geregistreerde voortijdige schoolverlater een bedrag van € 244 per jaar beschikbaar. Daarbij komt de gemiddelde kostprijs van een herplaatsing uit op € 854. De onderzoekers benadrukken dat het om theoretische bedragen gaat, waarmee zij bedoelen dat deze de uitkomst zijn van een eenvoudige rekensom. In de praktijk verschillen de kosten enorm per gemeente en per project.

Met de nodige voorzichtigheid noemen de onderzoekers enkele trends:

- . kosten voor herstel van de schoolloopbaan binnen een onderwijssetting zijn het laagst;
- . ten opzichte van deze kosten is het herstel van de schoolloopbaan buiten de onderwijssetting al gauw een factor 4 à 6 hoger;
- . kosten nemen toe naarmate een jongere ouder wordt: de kosten om een arbeidsloopbaan te ondersteunen zijn in het algemeen hoger, omdat zowel sprake is van specifieke herstelkosten in scholing als van specifieke ondersteuningskosten bij arbeidstoeleiding;
- . kosten voor jongeren met een meervoudige problematiek zijn hoger, omdat er een grotere variëteit aan herstelwerkzaamheden nodig is.

Door de min of meer gefixeerde RMC budgetten en stijgende aantallen geregistreerde voortijdige schoolverlaters, is er – zo schrijven de onderzoekers – mogelijk sprake van een gespannen verhouding tussen het beschikbare budget en de beoogde toename van het aantal herplaatsingen.

##### *Beleidsreactie*

In het voorgaande is al aangegeven, hoe OCW de gesignaleerde spanning met de inzet van extra middelen tracht te verminderen.

Over het vraagstuk van de kosten is eerder gerapporteerd in *Kans van slagen, een verdiepende studie naar het rendement van trajectbegeleiding en begeleidingsmodellen van jongeren* (aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 1 september 2003 (niet-dossierstuk 2002-2003, ocw0300651)). Het bleek moeilijk de uitgaven voor vele partijen waarop in het kader van het RMC-netwerk een beroep kan worden gedaan (zoals jeugdzorg, politie, justitie, etc.) toe te rekenen aan de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Deze partijen hebben veelal een bredere opdracht en registreren hun inzet voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten niet of nauwelijks, waardoor het kapitaliseren daarvan wordt bemoeilijkt (vooropgesteld dat het al mogelijk is, nauwkeurig aan te geven waar het gaat om de bestrijding van voortijdig schoolverlaten of om ingrepen met een ander oogmerk). Zoals de onderzoekers aangeven, heeft de becijfering van een bedrag per herplaatsing in *Werk in uitvoering* een theoretisch karakter: het gaat om een gemiddeld bedrag op basis van gelden die direct beschikbaar worden gesteld voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Voor de praktijk van de

trajectbegeleiding lijken de genoemde trends dan ook van meer belang: vroegtijdig ingrijpen als de leerling nog binding heeft met de school kan kostenverlagend werken op de prijs per herplaatste deelnemer.

### **5. Algemene conclusies van het onderzoek**

Uit het onderzoek kan de algemene conclusie worden getrokken dat de invoering van de RMC-wetgeving positieve effecten heeft.

De wet levert een positieve impuls voor een sluitende melding van voortijdige schoolverlaters, in het bijzonder bij de ROC's die eerder voor de groep van niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters geen verplichting kenden om deze jongeren aan te melden. Verder ervaren veel leerplichtambtenaren, RMC-coördinatoren en bestuurders in hun werk dat de wet hen ondersteuning biedt om de regionale samenwerking tussen partijen effectiever in te richten, zodat hieruit voor de toekomst betere resultaten te genereren zijn bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

#### *Beleidsreactie*

De RMC-wet blijkt een goede basis voor de beoogde verbetering van de uitvoeringspraktijk:

- . Melding en registratie van voortijdige schoolverlaters zijn sterk verbeterd, vooral waar het de categorie bovenleerplichtige leerlingen betreft.
- . Er is een positieve invloed op de vorming van een adequate zorgstructuur rondom de scholen.
- De capaciteit voor trajectbegeleiding gericht op herplaatsing in het onderwijs is ontoereikend, maar met extra middelen vanaf 2005 wordt door OCW voorzien in uitbreiding hiervan.
- . Op gemeentelijk niveau is de afstemming tussen betrokken afdelingen (Leerplicht/RMC) en instanties (CWI) verbeterd. Regionaal valt er nog veel te winnen.
- . De kosten van voortijdig schoolverlaten zijn moeilijk te bepalen. Wel is duidelijk welke factoren kostenverhogend werken (herplaatsing van buiten de schoolsetting; leeftijd - hoe ouder de leerling, hoe duurder; bemiddeling naar onderwijs gecombineerd met werk; jongeren met een meervoudige problematiek).

De invoering van de RMC-wet betekent niet dat alle bouwstenen van een sluitende aanpak van voortijdig schoolverlaten nu zijn gerealiseerd. Zoals ook de titel *Werk in uitvoering* aangeeft, leert het onderzoek dat in de RMC-regio's veel zaken nog in ontwikkeling zijn. De wet kan worden beschouwd als een instrument dat een positieve invloed heeft op de totstandkoming van die ontwikkeling, waaraan de komende jaren nog hard gewerkt zal moeten worden.

#### **Tot besluit**

Afzonderlijk van deze brief aan de beide Kamers der Staten-Generaal, die uitsluitend betrekking heeft op de werking van de regelgeving, ontvangt de Tweede Kamer binnenkort de jaarlijkse Voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten. De RMC Analyse 2003, die daarbij is gevoegd, bevat feiten en cijfers uit de RMC-effectrapportages over het schooljaar 2002-2003. Uiteraard geef ik in de voortgangsrapportage ook mijn beleidsreactie op deze recente gegevens.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Mark Rutte)