

Heroverweging 1984

**Partiële leerplicht en het daarbij
behorende voorzieningen aanbod**



HEROVERWEGING PARTIELE LEERPlicht EN HET DAARBIJ
BEHORENDE VOORZIENINGSAANBOD

Naar dit rapport kan worden verwezen als: deelrapport nr. 61,
"Heroverweging partiële leerplicht en het daarbij behorende
voorzieningsaanbod", Heroverweging 1984.

Rapporten zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de Centrale Directie
Voorlichting van het Ministerie van Financiën, Postbus 20201,
2500 EE 's-Gravenhage.

Het Samenvattend Eindrapport van de Heroverweging 1984, waarin onder
meer de samenvattingen van de verschillende deelrapporten zijn
opgenomen, is binnenkort (medio maart 1985) verkrijgbaar bij het
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, Christoffel Plantijnstraat 1,
2515 TZ 's-Gravenhage.

INHOUDSOPGAVE

	blz.
DEEL A: Beschrijving van het beleid	1
<u>Hoofdstuk I</u> Introductie op het thema	1
1. Inleiding	1
2. Het leerlingwezen/beroepsbegeleidend onderwijs	2
3. Het vormingswerk	4
4. Het kort-middelbaar beroepsonderwijs	6
<u>Hoofdstuk II</u> Afbakening van het toegewezen herover- wegingsterrein	9
1. Omschrijving van het onderwerp	9
2. Analyse van het omschreven onderwerp	10
3. Omvang van de opdracht	11
4. Problemen bij de bepaling van het ijkpunt	11
5. Bepaling van het ijkpunt	19
6. Samenvatting en conclusie	19
<u>Hoofdstuk III</u> Totstandkoming huidig beleid	21
1. Inleiding	21
2. Het kader van de partiële leerplicht	21
2.1 Historisch-overzicht	21
2.2 Het Jongerenstatuut	25
2.3 De Adviescommissie Partiële Leerplicht	26
2.4 De beleidsnotities kort-m.b.o.	28
2.5 Recente ontwikkelingen	29
3. Historisch overzicht (partiële)leerplichtmaatregelen	31
<u>Hoofdstuk IV</u> Beschrijving huidig beleid	33
1. Inleiding	33
2. Doelstellingen en instrumenten van het kort-m.b.o.	34
2.1 Doelstellingen en maatschappelijke problemen en behoeften	34
2.2 Doelgroep van het kort-m.b.o.	36
2.3 De instrumenten van het kort-m.b.o.-beleid	37
2.3.1 Inleiding	37
2.3.2 Onderwijskundige inrichting	37
2.3.3 De wettelijke regelgeving	38
2.3.4 De onderwijsvoorzieningen	38
3. Collectieve uitgaven op rijksniveau	39
4. Beleidsvoornemens tot 1988	41

	<u>blz.</u>
DEEL B: Evaluatie van het beleid	49
<u>Hoofdstuk V</u> Inleiding	49
<u>Hoofdstuk VI</u> Kwantitatieve evaluatie	51
1. Ontwikkeling deelname volledig dagonderwijs en part- time onderwijs	51
1.1 Inleiding	51
1.2 Volledig dagonderwijs	54
1.3 Parttime onderwijs	55
1.4 Geen onderwijs	56
1.5 Samenvatting	56
2. Voorzieningen waaraan partieel leerplichtigen onderwijs volgen	56
2.1 Inleiding	56
2.2 Vormingswerk	57
2.3 Beroepsbegeleidend onderwijs	58
2.4 Participatie-onderwijs/samenwerking b.b.o./v.w.	59
2.5 Conclusies	59
3. Uitstroom- en arbeidsmarktgegevens	61
<u>Hoofdstuk VII</u> Kwalitatieve evaluatie	63
1. Doelstellingenevaluatie	63
1.1 Inleiding	63
1.2 Relevantie van de doelstellingen en aspiratie- niveau van het beleid	65
2. Instrumentevaluatie	68
2.1 Inleiding	68
2.2 Bijdrage aan de realisering van doelstellingen	68
2.2.1 Voorbereiding op de deelneming aan het maatschappelijk leven	68
2.2.2 Het voldoen aan de vraag van jongeren naar beroepsopleiding	69
2.2.3 De maatschappelijke vraag naar jongeren met een beroepsgerichte opleiding	70
2.3 De aanvaarding van de partiële leerplicht	70
2.3.1 Ontduiking	71
2.3.2 Verzuim	74
2.4 De kritiek van de Algemene Rekenkamer	75
2.5 Overlap van instrumenten	78
2.5.1 Integratie vormingswerk b.b.o./l.w.	78
2.5.2 Concurrentie kort-m.b.o. en voorzieningen v.w.-b.b.o./l.w.	79
2.6 Aanvullend instrumentarium	80
2.6.1 De BVJ-regeling	80
2.6.2 Randgroepjongeren	82
2.7 De inrichting van allocatie en distributie	84
2.7.1 Inleiding	84
2.7.2 Begrippen	84
2.7.3 Toepassing op partiële leerplicht	86
2.7.4 Kanttekeningen bij de berekeningswijze conform het smalle ijkpunt.	87

	<u>blz.</u>
3. De kostenevaluatie	88
3.1 Inleiding	88
3.2 De kosten van de relevante onderwijsvoor- zieningen	88
3.3 Kostenreductie	92
<u>Hoofdstuk VIII Samenvatting en conclusies</u>	95

DEEL C. Beleidsvarianten

Hoofdstuk IX	Het kader waarbinnen de varianten zijn ontwikkeld.	101
1.	Inleiding	101
2.	De beoordelingscriteria waaraan de varianten moeten worden getoetst.	102
3.	Drie categorieën besparingsmogelijkheden.	104
3.1	Heroverweging van het instrument partiële leerplicht.	104
3.2	Heroverweging van het aanwijzings- c.q. erken- ningenbeleid.	106
3.3	Heroverweging van inhoud en opzet van het voor- zieningenaanbod.	106
Hoofdstuk X	Heroverweging van het instrument partiële leerplicht.	109
1.	Algehele afschaffing van de partiële leerplicht.	109
1.1	Omschrijving van de maatregel.	109
1.2	Financiële consequenties.	109
1.3	Toelichting/commentaar.	111
2.	Gedeeltelijke afschaffing/terugbrengen van de partiële leerplicht tot 1 dag.	111
2.1	Omschrijving van de maatregel.	111
2.2	Financiële consequenties.	111
2.3	Toelichting/commentaar.	112
3.	Voldoen aan de partiële leerplicht d.m.v. een leer-/arbeidsovereenkomst	112
3.1	Omschrijving van de maatregel.	112
3.2	Financiële consequenties.	113
3.3	Toelichting/commentaar.	114
Hoofdstuk XI	Heroverweging van het aanwijzings- en erkenningenbeleid.	117
1.	Inleiding	117
2.	Het niet-gesubsidieerde particuliere onderwijs.	119
3.	Uitbreiding liberalisering aanwijzings- en erken- ningenbeleid: een aantal mogelijkheden	120
3.1	Mogelijkheid A	120
3.2	Mogelijkheid B	121
3.3	Mogelijkheid C	121
3.4	Mogelijkheid D	122
3.5	Mogelijkheid E	122

	<u>blz.</u>
4. Financiële consequenties.	123
5. Aanbeveling.	124
Hoofdstuk XII Heroverweging van inhoud en opzet van het aanbod.	127
1. Inleiding.	127
2. Omzetten tweedagen vormingswerk in tweedagen beroeps(begeleidend) onderwijs.	128
2.1 Omschrijving van de maatregel.	128
2.2 Financiële consequenties.	128
2.3 Toelichting/commentaar.	129
3. Omzetten tweedagen vormingswerk in één dag vormingswerk plus één dag beroeps(begeleidend) onderwijs.	130
3.1 Omschrijving van de maatregel.	130
3.2 Financiële consequenties.	130
3.3 Toelichting/commentaar.	130
4. Omzetten van tweedagenprogramma's in ééndags- programma's.	131
4.1 Omschrijving van de maatregel.	131
4.2 Financiële consequenties.	131
4.3 Toelichting/commentaar.	131
5. Recapitulatie.	132
Hoofdstuk XIII Samenvatting van het rapport Heroverweging partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenniveau.	133
1. Taakopdracht en onderzoeksopzet.	133
2. Bevindingen van de werkgroep.	134
3. Voorstellen.	136
4. Beleidsaanbeveling.	137
 Bijlage I Berekening van het ijkpunt.	
Bijlage II De Algemene Rekenkamer.	
Bijlage III Voorwaardelijk Arbeidsverbod.	
Bijlage IV Partieel leerplichtigen en hun onderwijs- voorzieningen in de Bondsrepubliek Duitsland.	
Bijlage V Partieële leerplicht in België.	
Bijlage VI Aanwijzings-/erkenningsbeschikking	
Bijlage VII Samenstelling van de werkgroep.	

DEEL A: Beschrijving van het beleid

HOOFDSTUK I INTRODUCTIE OP HET THEMA

1. Inleiding

Anno 1984 bestaat er, aansluitend op een 10-jarige volledig leerplicht, in het 11e schooljaar de verplichting om gedurende twee dagen per week onderwijs te volgen.

Deze verplichting in het 11e schooljaar is de partiële leerplicht. Dit is geregeld in de Leerplichtwet 1969.

Onder de werking van de partiële leerplicht vallen in hoofdzaak de 16-jarigen, die hun voorafgaande schoolloopbaan al of niet zonder doubleren hebben doorlopen en die het volledig dagonderwijs hebben verlaten.

Zij kunnen aan hun partiële leerplicht voldoen door onderwijs te volgen aan één van de instellingen voor parttime onderwijs (onderwijsinstituten en bedrijfscursussen) die daartoe zijn aangewezen respectievelijk erkend.

Aanwijzing van een "onderwijsinstituut" geschiedt op basis van artikel 1 onder c van de leerplichtwet; erkenning van een "bedrijfs-cursus" geschiedt op basis van artikel 32 onder c van die wet.

Het door de rijksoverheid bekostigde onderwijsaanbod wordt voornamelijk verzorgd door en vanuit het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen, het vormingswerk en het deeltijd kort middelbaar beroepsonderwijs.

De partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod moeten worden heroverwogen.

In de volgende paragraaf zal ter introductie op dit thema daarom in het kort worden ingegaan op het onderwijs zoals dit wordt verzorgd in deze drie onderwijsvormen waarbij in het kader van het deeltijd kort-m.b.o. ook wordt ingegaan op het volletijd kort-m.b.o.

2. Het leerlingwezen/beroepsbegeleidend onderwijs

Het leerlingwezen is te beschouwen als een voortzetting van het oude gildewezen. De nu nog gebruikte woorden: leerling, gezel, meester en patroon herinneren daar aan.

Het leerlingwezen is een onderwijsvorm rustend op twee pijlers:

1e centraal staat de praktijkopleiding in, door en vanwege het bedrijfsleven;

2e en aanvullend daarop en in samenhang daarmee wordt er een schoolopleiding gegeven.

De wettelijke basis is de Wet op het leerlingwezen; in 1966 van kracht geworden en ondertekend door de ministers van onderwijs en wetenschappen en landbouw en visserij.

In deze wet is de structurele samenhang tussen de praktijkopleiding en de schoolopleiding geregeld.

De praktijkopleiding is een opleiding in de praktijk van het beroep en berust bij de patroon (het leerbedrijf).

De praktijkopleiding geschiedt in het leerbedrijf op doorgaans 4 dagen (voor partieel leerplichtigen 3) per week.

Met het ondertekenen van de leerovereenkomst verplicht het leerbedrijf zich ervoor zorg te dragen dat de leerling overeenkomstig het door de minister vastgestelde praktijkprogramma wordt opgeleid in het desbetreffende beroep.

De schoolopleiding is algemeen en op het beroep gericht onderwijs en berust bij de streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs of de scholen voor (meestal lager) beroepsonderwijs waaraan het leerlingwezen is verbonden. De schoolopleiding vindt meestal plaats op 1 dag per week.

De opleiding in het leerlingwezen vindt dus plaats gedurende 5 dagen per week en moet eigenlijk gerekend worden tot de fulltime opleidingen. Omdat de schoolcomponent slechts 1 dag per week in beslag neemt spreekt men vaak van parttime of deeltijd onderwijs.

Met de zorg voor de goede gang van zaken (bij bedrijven en leerlingen) zijn de organen van het leerlingwezen belast.

De landelijke organen (28) behartigen de technische kant van de opleiding in de praktijk van een beroep.

De voornaamste taken van de landelijke organen zijn:

- opstellen van totaalprogramma's;
- examinering van de leerlingen aan het eind van de opleidingstijd
- verlenen van tussenkomst bij afsluiten van leerovereenkomsten;
- controle (van bedrijven en leerlingen) op de naleving van leerovereenkomst.

De regionale organen (14) verzorgen de sociaal-pedagogische begeleiding van de leerlingen.

De voornaamste taken van de regionale organen zijn:

- verzorgen van voorlichting over het leerlingwezen;
- verlenen van medewerking aan de totstandkoming van de leerovereenkomsten en toezichthouden op het schoolbezoek;
- contact onderhouden met ouders, leerlingen, scholen, Gewestelijke Arbeidsbureaus.

Het werkterrein van een regionaal orgaan is een provincie of een deel daarvan.

Een landelijk orgaan werkt landelijk voor een bepaalde beroepencategorie.

De opleidingen in het leerlingwezen zijn gesplitst in primaire en voortgezette opleidingen.

Aansluitend op de eerste fase van het voortgezet onderwijs begint de leerling met de primaire opleiding. Deze duurt in het algemeen 2 jaar.

Van oudsher waren leerlingwezen cursussen verbonden aan ambachtsscholen, later scholen voor lager beroepsonderwijs. In de zeventiger jaren is dit onderwijs geconcentreerd aan $\pm$ 30 zogenaamde "streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs" (SBBO), met uitzondering van het landbouwonderwijs waar het leerlingwezen is verbonden aan $\pm$ 50 scholen voor lager agrarisch onderwijs.

De instroom in het leerlingwezen geschiedde aanvankelijk voor het grootste gedeelte vanuit het l.b.o. Later, ongeveer vanaf 1977, wordt de instroom vanuit het m.a.v.o. aanzienlijk. Dit houdt

verband met het maatschappelijk onderkennen van het belang van een gerichte (beroeps)opleiding.

Ontwikkelingen in de maatschappij leidden in de zestiger jaren tot de conclusie dat werkende jongeren in eerste aanleg "breed" onderwijs moesten krijgen, breder dan een leerlingwezenopleiding alleen. Om dit te bewerkstelligen werd in het begin van de zeventiger jaren een beleid uitgestippeld dat voorzag in een uiteindelijke integratie van het leerlingwezen en het vormingswerk. Deze geïntegreerde vorm van opleiding en vorming wordt thans (deeltijd)kort-m.b.o. genoemd.

3. Het vormingswerk

Een eerste aanzet tot vormingswerk is aanwijsbaar in de tweede helft van de vorige eeuw. In Twente stichtte een aantal textiel-werkgevers een fabrieksschool waar naast elementair rekenen, lezen en schrijven een voorbereiding werd gegeven op een plaats in de maatschappij. Het feitelijk ontstaan van de huidige vormingsinstituten moet echter worden gesitueerd aan het eind van de veertiger jaren.

Het vormingswerk is thans een zelfstandige onderwijsvoorziening binnen het voortgezet onderwijs.

De wettelijke basis hiervoor is het op basis van de artikelen 61 t/m 63 van de Wet op 'het voortgezet onderwijs vigerende Besluit "Vormingswerk voor Jeugdigen".

In dit besluit staat als doelstelling van het vormingswerk: Het vormingswerk omvat een samenhangend geheel van activiteiten op sociaal-pedagogisch gebied voor jeugdigen binnen het verband van een vormingsinstituut, onder deskundige leiding uitgevoerd in groepsverband, met gebruikmaking van aan de leef- en werksituatie van die jeugdigen aangepaste methoden en programma's, die zijn gericht op hun persoonlijke ontplooiing en op hun ingroei in de verschillende samenlevingsverbanden, een en ander ondersteund door een landelijke organisatie.

De invulling van het vormingswerk zoals dat op de vormingsinstituten werd en wordt aangeboden, hangt nauw samen met het beleid dat erop is gericht de overgang van school naar maatschappij, vloeiend te laten verlopen. Een vormingsprogramma kan 1, 2 of 3 jaar duren.

Het vormingswerk houdt zich bezig met alle vraagpunten van de jongeren, zowel met de heel eenvoudige vraag "Hoe besteed ik mijn zakgeld?" als met het meer complexe "Hoe sta ik in de maatschappij?" en "Wat moet ik doen om mij op die plaats in de maatschappij nuttig en waardevol te maken?". Omdat de jonge mens zelf centraal staat, wordt er aandacht besteed aan menselijke en maatschappelijke problemen.

Het vormingswerk tracht dit te bereiken door het programma in drie delen te splitsen, te weten het creatief bezig zijn, het lichamelijk bezig zijn en het (theoretisch) bezig zijn met zichzelf en de maatschappij.

Bij het creatief en lichamelijk bezig zijn kan door de persoonlijke contacten, die tijdens die activiteiten mogelijk zijn, de begeleider geconfronteerd worden met de vragen en moeilijkheden van de jonge mens in zijn leef- en werkmilieu, die in het theoretische gedeelte verklarend, toelichtend en/of oplossend kunnen worden behandeld.

Tijdens het proces van de begeleiding zal men er steeds op attent zijn dat, indien de zelfontplooiing afhankelijk is van factoren buiten deze begeleiding, de jongere zo wordt gemotiveerd dat hij bereid is de volgende stap te nemen. Deze volgende stap kan zijn het opnieuw volgen van een bepaald soort beroepsopleiding.

Aan het eind van de zestiger jaren werd het belang van de aanpak van het vormingswerk voor het overig werkende jongeren onderwijs erkend; onderkend werd daarbij dat het de mogelijkheid ontbeerde om te voorzien in aangepaste beroepsopleidingen. Om dit te bewerkstelligen werd in het begin van de zeventiger jaren een beleid uitgestippeld dat voorzag in een uiteindelijke integratie van het vormingswerk en het leerlingwezen. Deze geïntegreerde vorm van opleiding en vorming wordt thans (deeltijd)kort-m.b.o. genoemd. Sinds de start van het deeltijd kort-m.b.o. zijn ca. 45 vormingsinstituten omgevormd tot instelling voor deeltijd kort-m.b.o. Er zijn nu nog 100 zelfstandige vormingsinstituten waarvan er 90 een samenwerkingsrelatie hebben met het beroepsbegeleidend onderwijs.

4. Het Kort Middelbaar Beroepsonderwijs

Het kort middelbaar beroepsonderwijs (kort-m.b.o.) is wettelijk na 1978 ontstaan waarbij leerlingwezen/b.b.o., vormingswerk, m.b.o. en l.b.o. nauw met elkaar samenwerken.

Er bestaat een voltijd en een deeltijdvariant.

De voltijdvariant heeft tot doel de leerlingen in dagonderwijs voor te bereiden op de deelneming aan het maatschappelijk leven in het algemeen, op de beroepsuitoefening in het bijzonder en op de eventuele deelname aan verder onderwijs. Voor zover het voorbereidt op de beroepsuitoefening, leidt het op tot het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar.

De deeltijdvariant streeft dezelfde doelen na, met gebruikmaking van op de leef- en werksituatie van de leerlingen afgestemde methoden en programma's. De deeltijdvariant omvat tenminste het algemeen en op het beroep gerichte onderwijs, behorend bij de primaire praktijkopleiding, bedoeld in artikel 18 van de Wet op het leerlingwezen. Daarbij worden de persoonlijke en maatschappelijke vorming en de lichamelijke oefening aangemerkt als algemeen onderwijs in de zin van die wet.

De wettelijke basis voor de voltijdvariant is het besluit "Proefprojecten nieuw vervolg/beroepsonderwijs" (1980).

De wettelijke basis voor de deeltijdvariant is het besluit "Proefprojecten deeltijd vervolg/beroepsonderwijs" (1983).

In het spraakgebruik zijn de gangbare termen voltijd kort-m.b.o. en deeltijd kort-m.b.o.

Het voltijd kort-m.b.o. wordt gegeven aan streekscholen, vormingsinstituten, scholen voor l.b.o. en/of m.b.o. Dergelijke instellingen hebben daartoe een samenwerkingsovereenkomst gesloten of een aparte instelling gesticht. Bij het landbouwonderwijs is het voltijd kort-m.b.o. in beginsel verbonden aan scholen voor middelbaar agrarisch onderwijs in een samenwerkingsverband met andere vormen van (lager) agrarisch onderwijs.

Het eindniveau van het voltijd kort-m.b.o. is "beginnend beroepsbeoefenaar" en is qua niveau vergelijkbaar met het primair leerlingwezen.

De opleiding is full-time.

Het deeltijd kort-m.b.o. wordt gegeven aan instellingen voor deeltijd kort-m.b.o. Deze instellingen zijn voortgekomen uit tevoren samenwerkende streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen en vormingsinstituten. Het deeltijd kort-m.b.o. omvat per week niet meer dan 18 lessen.

Het is daarmee ingericht voor het volgen van onderwijs op twee dagen per week. Dit is zo in het besluit opgenomen omdat partieel leerplichtigen de eerste doelgroep vormen (16-18-jarigen).

Ouderen, die alleen voor een beroepsopleiding opteren behoeven een aantal lessen persoonlijke en maatschappelijke vorming en lichamelijke oefening niet te volgen.

Bij het landbouwonderwijs is de deeltijdvariant van het kort-m.b.o. in het geheel van onderwijsvoorzieningen niet in ontwikkeling genomen.

Ter voorkoming van misverstand wordt opgemerkt, dat instellingen voor deeltijd kort-m.b.o. naast programma's persoonlijke en maatschappelijke vorming tevens het algemeen en op het beroep gericht onderwijs verzorgen, zoals bedoeld in de Wet op het leerlingwezen.

HOOFDSTUK II AFBAKENING VAN HET TOEGEWEZEN HEROVER- WEGINGSTERREIN

1. Omschrijving van het onderwerp

De ministerraad heeft voor het aan de werkgroep toegewezen heroverwegingsonderwerp de volgende omschrijving vastgesteld:

Partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod

Voor 16-jarigen bestaat, in aansluiting op 10 jaar volledig dag- onderwijs, gedurende een jaar een tweedaagse leerplicht. Om hieraan te voldoen kan onderwijs worden gevolgd in vormingscentra en streekscholen en vakscholen leerlingwezen (landbouwonderwijs). Gebleken is dat vooral in het vormingswerk de doelgroep maar zeer ten dele wordt bereikt. Bovendien is het verzuim in deze vorm van onderwijs groot. De Algemene Rekenkamer heeft hier in haar jaar- verslag 1981 ook op gewezen.

Heroverweging van de partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod lijkt thans gewenst aangezien onlangs tot een forse uitbreiding van het kort middelbaar beroepsonderwijs is besloten. Deze vorm van onderwijs richt zich op dezelfde doelgroep maar geeft de jongeren in tegenstelling tot het vormingswerk een afgeronde beroepsgerichte opleiding. Dit vergroot de kansen van deze jongeren op de arbeidsmarkt.

Voorzittend departement : Onderwijs en Wetenschappen.

Deelnemende departementen : Algemene Zaken, Financiën,
Economische Zaken, Sociale Zaken
en Werkgelegenheid, Welzijn,
Volksgezondheid en Cultuur.
Landbouw en Visserij

Opgeleverd moet worden een rapport dat, via een beschrijving en evaluatie van het beleid, een aantal beleidsvarianten presenteert, die alle dienen "te resulteren in besparingen ten opzichte van de raming van het uitgavenniveau 1988 zoals voorzien in de meerjaren-ramingen van de Miljoenennota 1984 (het ijkpunt), waaronder ten- minste één beleidsvariant die leidt tot een 20%-besparing ten opzichte van het "ijkpunt".

2. Analyse van het omschreven onderwerp

In de gegeven omschrijving valt op:

- dat de ministerraad veel waarde hecht aan het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt van jongeren, die momenteel via het instrument van de partiële leerplicht aan enige vorm van onderwijs deelnemen;
- voorts dat in het bijzonder het vormingswerk voorwerp van kritiek is omdat de groep van partieel leerplichtige jongeren maar zeer ten dele wordt bereikt, het verzuim groot is en de desbetreffende jongeren in deze vorm van onderwijs geen afgeronde beroepsopleiding kunnen volgen (verwezen wordt daarbij naar de kritiek van de Algemene Rekenkamer);
- en tot slot dat heroverweging van de partiële leerplicht thans gewenst lijkt aangezien onlangs tot een forse uitbreiding van het kort-middelbaar beroepsonderwijs is besloten; een onderwijsvorm die zich richt op dezelfde doelgroep maar de jongeren in tegenstelling tot het vormingswerk een afgeronde beroepsgerichte opleiding geeft.

Uit de taakopdracht blijkt dat de onderhavige heroverwegingsoperatie - met inachtneming van het intentionele criterium van handhaving en/of verbetering van de arbeidsmarktpositie van jongeren - feitelijk steunt op drie grondgedachten die tot besparingen zouden kunnen leiden.

In vraagvorm geformuleerd laten deze drie grondgedachten zich als volgt formuleren:

- is de partiële leerplicht als instrument "überhaupt" nog wel nodig nu het kort-middelbaar beroepsonderwijs zo fors is uitgebreid?
- bestaan er onnodige doublures dan wel overlappingen in het voorzieningenaanbod?
- en/of is van dit voorzieningenaanbod, in het bijzonder het vormingswerk feitelijk niet:
 - een slecht functionerende onderwijsvoorziening;
 - inadequaat vanwege het ontbreken van beroepsopleidingsmogelijkheden;
 - en - ter voldoening aan de partiële leerplicht - overbodig vanwege het bestaan van het kort-m.b.o.?

3. Omvang van de opdracht

Om de onder 1.2 van de opdracht aan de commissie heroverweging partiële leerplicht genoemde grondvragen goed te kunnen beantwoorden zal er een beschrijving en evaluatie moeten worden gegeven van het gehele beleidsterrein "Onderwijs en Vorming Werkende Jongeren" zoals dat in de zestiger jaren en in het bijzonder in de zeventiger en tachtiger jaren is tot stand gekomen.

Niet alleen de partiële leerplicht zelf en het vormingswerk zullen daarbij aan de orde moeten komen maar ook het leerlingwezen en het kort-m.b.o. Dit is een omvangrijke opgave, die zowel door het gegeven tijdsbestek als door het onderzoeksvermogen dat hiervoor is vereist de ambtelijke krachten van de werkgroep feitelijk te boven gaat. Ook voor extern onderzoek is er niet voldoende tijd. Daarbij moet tevens worden overwogen dat een instrument als "leerplicht" en dit geldt dus ook voor de "partiële leerplicht", qua bestaan en functioneren niet alleen wordt bepaald door de kwaliteit van de voorzieningen die met de uitvoering zijn belast, maar ook door politieke inzichten en maatschappelijke krachten.

Binnen de vermogens van de werkgroep zal het hele beleidsterrein zoals hierboven aangegeven niettemin in kaart moeten worden gebracht. De werkgroep zal dit naar eigen inzicht moeten doen, zich daarbij moeten baseren op wat reeds over het onderwerp bekend is en zich tevens op het eigen oordeel moeten verlaten. De drie onder 1.2 genoemde grondvragen zullen daarbij richtinggevend zijn voor de beschrijving en evaluatie.

4. Problemen bij de bepaling van het ijkpunt

De bepaling van het gevraagde ijkpunt is zowel om kwalitatieve als om kwantitatieve redenen geen eenvoudige zaak en behoorlijk problematisch.

Kwalitatief dienen de besparingsvarianten te voldoen aan de in paragraaf 2 genoemde grondgedachten met inachtneming van het intentionele criterium dat de arbeidsmarktpositie van de desbetreffende groep jongeren tenminste moet worden gehandhaafd, zo mogelijk moet worden verbeterd, doch in ieder geval niet mag verslechteren (zie § 2).

Kwantitatief dienen de besparingsvarianten te worden geijkt op het uitgaven-niveau 1988 zoals voorzien in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1984 (zie § 1).

Meerjarenramingen voor de uitvoering van de partiële leerplicht - zo min dat het geval is voor de uitvoering van de volledige leerplicht - bestaan echter niet, er zijn namelijk geen onderwijsvoorzieningen voor uitsluitend partieel leerplichtigen. Wel zijn er ramingen beschikbaar van de geldbedragen die gemoeid zijn met de instandhouding van de voorzieningen waar "o.a." partieel leerplichtigen onderwijs en/of vorming ontvangen. Het gaat dan in hoofdzaak om voorzieningen op het terrein van het vormingswerk, het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen en het deeltijd kort-m.b.o.*

Het zou evenwel onjuist zijn als de meerjarenramingen van deze voorzieningen zonder meer tot "ijkpunt" zouden worden genomen, omdat in bedoelde voorzieningen, soms zelfs voor het overgrote deel, onderwijs wordt gegeven aan niet-partieel leerplichtigen.

Een complicerende factor daarbij is evenwel dat binnen het kader van het vigerende beleid alle vormingsinstituten de mogelijkheid hebben om samen met het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen te fuseren en zich om te vormen tot deeltijd kort-m.b.o., waardoor de meerjarenramingen voor de vormingsinstituten in beginsel op losse schroeven staan.

Begrotingstechnisch is dat voor de normale onderwijsbegroting geen probleem omdat de totale kosten voor de doelgroep gelijk blijven; voor de bepaling van het ijkpunt '84 - '88 is dit echter wel degelijk een probleem. Het roept zuiver kwantitatief gezien de vraag op hoe reëel het ijkpunt is. Theoretisch bestaat er immers de mogelijkheid dat in 1988 alle vormingsinstituten zijn omgevormd tot deeltijd kort-m.b.o. Het ijkpunt 1988 zoals dat uit de ramingen in

* Op grond van het aanwijzings- c.q. erkenningenbeleid ex artikel 1.c.3 resp. 32.c van de Leerplichtwet 1969 zijn er separaat onderwijsvoorzieningen aangewezen resp. erkend waar men aan de partiële leerplicht kan voldoen. Omdat hier in het algemeen geen rijks gelden mee zijn gemoeid kunnen de kosten van dit vrij omvangrijke circuit ter bepaling van het ijkpunt buiten beschouwing blijven.

de Miljoenennota 1984 berekend zou kunnen worden heeft dan in de Miljoenennota 1988 geen werkelijkheidswaarde meer omdat het vormingswerk dan niet meer bestaat en is opgenomen in het kort-m.b.o. Ook als, zoals te verwachten is, een (groot) deel van de vormingsinstituten tegen die tijd nog niet is omgevormd, blijft het geschetste probleem bestaan omdat niet is te voorzien in welke mate van de omvormingsmogelijkheid gebruik zal worden gemaakt.

Gezien de complexiteit van de materie zal een tweetal zienswijzen met betrekking tot de bepaling van het ijkpunt worden geformuleerd. Eén zienswijze is dat voor de bepaling van het ijkpunt alle ten laste van de rijksbegroting komende kosten ten behoeve van partieel leerplichtigen in beschouwing moeten worden genomen (breed ijkpunt).

Een andere zienswijze is dat slechts mag worden uitgegaan van het aantal partieel leerplichtigen dat als direct gevolg van de leerplichtmaatregel onderwijs is gaan volgen. Het aantal partieel leerplichtigen dat zonder leerplichtmaatregel al onderwijs zou volgen wordt in deze zienswijze buiten beschouwing gelaten (smal ijkpunt).

Breed ijkpunt

Volgens deze zienswijze moeten voor de bepaling van het ijkpunt alle gelden in aanmerking komen die ten behoeve van partieel leerplichtigen worden uitgegeven voorzover ze geen dagonderwijs volgen.

Het instrument partiële leerplicht is van betekenis voor circa 8% van de leeftijdscategorie 16-jarigen waarop de partiële leerplicht van toepassing is, 92% volgt reeds volledig dagonderwijs via de klassieke mogelijkheden of via het volletijd kort-m.b.o.

De genoemde 8% die geen volledig dagonderwijs volgt kan onderverdeeld worden in een drietal categorieën:

- degenen die onderwijs volgen via het vormingswerk, beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen en het deeltijd kort-m.b.o.;
- degenen die onderwijs volgen aan een erkend maar niet door het rijk bekostigd instituut;
- degenen die geen onderwijs volgen.

Bij de bepaling van het ijkpunt zal alleen de eerste categorie in de beschouwing worden betrokken.

Sedert het verschijnen van de Miljoenennota 1984 waarin de meerjarencijfers 1988 zijn gepubliceerd, hebben zich een aantal beleidsontwikkelingen voorgedaan welke aanleiding kunnen zijn om het ijkpunt dat thans wordt gehanteerd, bij te stellen.

Dit betreft de beleidsvoornemens voor het kort-m.b.o., de versterking van het leerlingwezen op grond van de aanbevelingen van de commissie Wagner en het voorgenomen beleid met betrekking tot de zogenaamde randgroepjongeren. Deze beleidsvoornemens zullen enerzijds een verhogend effect kunnen hebben op de bedragen van het ijkpunt van 1988, anderzijds zullen deze een verlagend effect kunnen hebben.

De mutaties kunnen het gevolg zijn van het feit dat de regering meer geld uittrekt voor het onderwijs van de desbetreffende categorie, of door het feit dat door deze beleidsvoornemens verschuivingen plaatsvinden tussen partieel leerplichtigen die volledig dagonderwijs gaan volgen in plaats van deeltijdonderwijs of omgekeerd.

Conclusies

- Bij de bepaling van het ijkpunt worden alle kosten betrokken welke thans ten laste van de rijksbegroting worden gemaakt ten behoeve van de partieel leerplichtigen die voldoen aan de leerplicht anders dan in volledig dagonderwijs.
- De bedragen welke in het ijkpunt worden opgenomen zijn bepaald door het relatieve aandeel van de kosten voor partieel leerplichtigen in de totale kosten van de desbetreffende onderwijsvoorzieningen.
- In het ijkpunt zouden tevens moeten worden meegenomen de proportionele kosten welke worden uitgetrokken voor de BVJ-regeling voor beneden 23-jarigen. (Deze regeling, van SZW, geldt niet persé voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt).

N.B. Voor de Randgroepjongeren zijn in de begroting 1984 geen gelden gereserveerd. In de meerjarenraming 1985-1988 is dit wel gebeurd. Gezien bovenstaande zienswijze zullen de aan partieel leerplichtigen in deze groep toe te rekenen gelden eveneens in het brede ijkpunt worden opgenomen.

Bij deze conclusies wordt aangetekend dat bij de berekening van de besparingsvarianten nog rekening zal moeten worden gehouden met weglekeffecten als gevolg van het feit dat:

- a. nastreven van vergroting van de beroepsgeschiktheid alternatieve voorzieningen vergt;
- b. mogelijk een groter aantal partieel leerplichtigen via volledig dagonderwijs de beroepskwalificatie zal trachten te verwerven;

Smal ijkpunt

Het is volgens de tweede zienswijze onjuist indien alle ten laste van de rijksbegroting komende kosten ten behoeve van partieel leerplichtige leerlingen in aanmerking worden genomen. In dat geval zou men zich immers op het standpunt moeten stellen, dat alle partieel leerplichtigen als gevolg van het bestaan van het instrument partiële leerplicht in het desbetreffende onderwijs zouden verblijven. Dit is niet alleen historisch gezien onjuist maar ook feitelijk onjuist. Historisch gezien is het instrument van de leerplicht (ook dat van de partiële leerplicht) altijd gebruikt (en doorgaans ook zo beargumenteerd) om bepaalde niveaugroepen jeugdigen, die nog niet uit zichzelf aan het gewenste onderwijs deelnamen, "te verplichten" om daarvan gebruik te maken. Dit om al te grote verschillen in scholingsgraad binnen onze samenleving te voorkomen. Het ging daarbij steeds om het resterende deel van een bepaalde leeftijdsgroep die op het tijdstip van een leerplichtmaatregel onder de werking ervan ging vallen.

Percentages liggen afnemend tussen 35 en 3% van de desbetreffende doelgroep.

Ook feitelijk gezien zou het onjuist zijn om alle partieel leerplichtigen en de kosten van het door hen gevolgde onderwijs in de berekening van het ijkpunt op te nemen. Zo min als dat bij (de uitbreiding van) de volledige leerplicht is gebeurd, zijn er immers voor de partieel leerplichtigen speciale voorzieningen tot stand gebracht. Bij de invoering, opschuiving en uitbreiding van de partiële leerplicht is er gebruik gemaakt van een bestaand voorzieningenaanbod. Deze onderwijsvoorzieningen beschikten (reeds) over autonoom deelnemende groepen van jongeren waaronder diegenen die bij de invoering, opschuiving en uitbreiding van de partiële leerplicht plotsklaps "partieel leerplichtig" werden. Groepen dus waarvoor de maatregel in kwestie feitelijk niet in het leven

geroepen werd. Wel is er overigens, in het bijzonder sinds het bestaan van de partiële leerplicht, in onderwijskundige zin aan het bestaande voorzieningenaanbod "gesleuteld": het kort-m.b.o. is een rechtstreeks resultaat van de hier bedoelde onderwijskundige ontwikkeling.

Voor de berekening van het ijkpunt komen volgens deze zienswijze derhalve slechts in aanmerking die partieel leerplichtige jongeren die als gevolg van het bestaan van het instrument partiële leerplicht van het voorzieningen-aanbod gebruik maken. Dit is niet alleen historisch en feitelijk een juiste conclusie maar ook budgettair ligt deze optie het meest voor de hand. Daarvoor geldt de volgende redenering: gesteld dat de regering - na heroverweging van de partiële leerplicht - dit instrument geheel zou willen afschaffen, dan behoort de besparingsopbrengst van deze "100%-variant" bekend te zijn. De besparingsopbrengst gaat dan niet verder dan de hoogte van de kosten die worden uitgespaard op het niet meer volgen van het onderwijs van degenen die alleen op grond van een "verplichting", naar dat onderwijs zouden gaan. De kosten van degenen die ook zonder verplichting het onderwijs zouden volgen mogen daar met andere woorden dus niet bij worden gerekend, omdat deze leerlingen ook bij het geheel ontbreken van het instrument van de partiële leerplicht (de 100%-variant) toch naar dat onderwijs zouden gaan en dus geen besparing "kunnen" opleveren.

In het voorgaande is er steeds de nadruk op gelegd dat de opdracht inhoudt dat het instrument van de partiële leerplicht zelf moet worden heroverwogen en dat het daarbij behorende voorzieningenaanbod alleen in de beschouwingen moet worden betrokken voor zover dit relevant is voor het instrument van de partiële leerplicht.

Een verdergaande interpretatie waarbij het voorzieningen-pakket op zichzelf in heroverweging zou moeten worden genomen is hoegenaamd niet te verdedigen.

Gezien de negatieve connotaties die in de opdracht over het vormingswerk zijn gegeven zou deze interpretatie voor het vormingswerk op zich nog begrijpelijk zijn.

Het is echter zeer de vraag of het de bedoeling kan zijn om ook de beroepsopleidingen in het leerlingwezen in dit onderzoek te betrekken.

Het intentionele criterium geeft immers aan dat het kunnen volgen van een afgeronde beroepsopleiding van belang is in verband met de vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt. Dat valt moeilijk te rijmen met de opdracht om besparingsvarianten te bedenken wanneer met name de onlangs besloten forse uitbreiding van het (volletijd) kort-m.b.o. daarbij in het geding wordt gebracht (zie § 2).

Immers het voltijd kort-m.b.o. is in vergelijking met de beroepsopleidingen volgens het leerlingwezen in het algemeen ongeveer ruim twee tot drie keer zo duur voor de Rijksschatkist*. Afgezien van het (mogelijke) misverstand dat jongeren die momenteel gebruik maken van de partiële leerplicht bij afschaffing of terugbrenging daarvan gebruik zouden kunnen maken van het voltijd kort-m.b.o., lijkt het in de plaats stellen van het voltijd kort-m.b.o. ten nadele van het leerlingwezen om budgettaire redenen ronduit onlogisch. En dit temeer omdat de regering die de opdracht heeft verstrekt in haar regeerakkoord niet alleen de uitbreiding van het kort-m.b.o. heeft aangekondigd maar ook de versterking van het leerlingwezen.

Om dezelfde redenen kan men zich afvragen of het deeltijd kort-m.b.o. in de ramingen moet worden betrokken. Het betreft hier immers voorzieningen waaraan men beroepsopleidingen volgens het leerlingwezen kan volgen. De schakelende en de oriënterende programma's in deze voorzieningen dienen daarbij om de toeleiding naar en het nuttig gebruik van deze beroepsopleidingen te optimaliseren; deze programma's zijn overigens van dezelfde aard als binnen de voltijd variant van het kort-m.b.o. De voltijd variant van het kort-m.b.o. is volledig dagonderwijs en blijft om die reden buiten de bepaling van het ijkpunt; daarvoor komen slechts in aanmerking de parttime voorzieningen die in het kader van de partiële leerplicht relevant zijn. De voltijd variant van het kort-m.b.o. en de deeltijd variant zijn inhoudelijk overeenkomstige voorzieningen, zij het dat de beroepsopleidingen binnen de deeltijd variant (ook

* Een groot deel van de kosten van het leerlingwezen wordt gedragen door het bedrijfsleven en komt dus niet ten laste van de overheid.

nog) leerlingwezenopleidingen zijn, waarvoor eerder genoemde argumenten gelden. Het geeft een vertekend beeld wanneer het voltijd kort-m.b.o. bij de bepaling van het ijkpunt (overigens terecht) buiten beschouwing blijft en dit niet zou gelden voor de deeltijd variant van het kort-m.b.o., temeer daar dit deeltijd kort-m.b.o. slechts ongeveer een derde tot de helft kost van het voltijd kort-m.b.o.

Bij de bepaling van het punt waaraan besparingsvarianten moeten worden geijkt zouden dan ook eigenlijk zowel het leerlingwezen als het deeltijd kort-m.b.o. buiten beschouwing moeten blijven.

Voor de bepaling van het ijkpunt blijven dan slechts over de ramingen voor het vormingswerk. Op de werkelijkheidswaarde van deze ramingen is ingegaan op blz. 13.

De conclusie uit het bovenstaande is dat bij de bepaling van het smalle ijkpunt:

- het alleen zou mogen gaan om het berekend* aandeel in de ramingen van de onderwijsvoorzieningen dat direct voortvloeit uit het bestaan van het instrument partiële leerplicht;
- het leerlingwezen en het deeltijd kort-m.b.o. daarbij eigenlijk buiten beschouwing zouden moeten blijven;
- het vormingswerk weliswaar niet buiten beschouwing mag blijven, maar qua meerjarenraming op losse schroeven staat.

* "Berekenen" is in dit verband nog een te groot woord omdat het aandeel dat gemoeid is met de uitvoering van de partiële leerplicht niet exact kan worden bepaald (zie bijlage 1)

5. Bepaling van het ijkpunt^{*)}

Omdat aan de opdracht moet worden voldaan om besparingen aan te geven ten opzichte van een vast te stellen ijkpunt heeft de werkgroep op grond van de twee zienswijzen ook twee ijkpunten bepaald: een smalle variant en een brede variant.

De smalle variant gaat uit van het aandeel van het instrument van de partiële leerplicht in de kosten van de totaliteit van de ten laste van de overheid komende voorzieningen waaraan men onderwijs en/of vorming kan ontvangen ter voldoening aan de partiële leerplicht. Hier zal het dus gaan om het berekend aandeel in de kosten van deze voorzieningen voorzover deze het directe gevolg zijn van het bestaan van het instrument partiële leerplicht.

De brede variant gaat niet uit van het berekend aandeel, maar neemt de kosten van alle partieel leerplichtigen in aanmerking.

Gezien de arbitraire gronden waarop de ijkpunten zijn vastgesteld tekent de werkgroep hierbij aan dat aan de vaststelling van de gekozen ijkpunten geen andere betekenis mag worden gegeven dan een zuiver kwantitatieve.

De werkgroep stelt zich daarbij op het standpunt dat de voor te stellen beleidsvarianten in eerste instantie moeten worden beperkt tot het in de respectievelijke ijkpunten opgenomen voorzieningen en dat daarna in tweede instantie waar nodig ten aanzien van andere daarmee samenhangende onderwijsvoorzieningen beleidsvarianten mogen worden ontwikkeld.

Dit standpunt wordt ingenomen omdat het instrument van de partiële leerplicht niet geïsoleerd kan worden van de rest van het instrumentarium ten behoeve van de (globaal) 16 tot 18-jarigen die weinig of geen gebruik (kunnen) maken van de onderwijsmogelijkheden op het terrein van vorming en opleiding.

6. Samenvatting en Conclusie

De werkgroep zal het gehele beleidsterrein "onderwijs en vorming werkende jongeren" in haar beschouwing betrekken en daarbij met

^{*)} voor berekening zie bijlage I

name aandacht besteden aan de vraag of handhaving van de partiële leerplicht "überhaupt" nog zinvol is. Ook de kritiek op het vormingswerk zal de bijzondere aandacht van de werkgroep krijgen. De werkgroep zal voorts op grond van haar bevindingen een aantal besparingsvarianten voorstellen. Deze voorstellen zullen niet beperkt blijven tot het vormingswerk of tot de parttime voorzieningen OVWJ. In kwalitatieve zin zullen deze voorstellen worden "geijkt" aan het gegeven intentionele criterium van de arbeidsmarktpositie van de desbetreffende groep jongeren. In kwantitatieve zin zullen de voorstellen worden getoetst aan het zogenaamde "smalle ijkpunt" samengesteld uit de met de partiële leerplicht samenhangende kosten van de voorzieningen: vormingswerk, b.b.o./l.w. en deeltijd kort-m.b.o.*) respectievelijk aan het "brede ijkpunt", bepaald door de kosten van alle partieel leerplichtigen in bovengenoemde voorzieningen. Tevens zijn voorzover toe te rekenen aan partieel leerplichtigen, de kosten uitgetrokken voor de Regeling "Bevordering Vakopleiding Jeugdigen (BVJ)" en voor de Randgroep jongeren in de beschouwing betrokken. De laatste twee categorieën zijn p.m. vermeld.

In cijfers komen genoemde ijkpunten op het volgende neer:

	<u>smal ijkpunt</u>	<u>breed ijkpunt</u>
1987/88	20,8 mln.	61,5 mln.
20% besparing: ±	4,16 mln.	12,3 mln.

* De kosten van het deeltijd kort-m.b.o. zijn naar rato toegerekend aan vormingswerk en l.b.o.

HOOFDSTUK III TOTSTANDKOMING HUIDIG BELEID

1. Inleiding

De partieel leerplichtigen kunnen ter voldoening aan hun leerplicht gebruik maken van een door de rijksoverheid bekostigd parttime onderwijsaanbod en van andere erkende maar niet door de overheid bekostigde onderwijsvormen. Het bekostigde onderwijsaanbod wordt in hoofdzaak verzorgd door en vanuit het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen en het vormingswerk tezamen.

De werkgroep heeft als opdracht in het kader van haar rapportage over de partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningen-aanbod een beschrijving en een evaluatie te geven van het beleid en van het daarbij behorende beleidsinstrumentarium anno 1984.

Om aan deze opdracht naar behoren te voldoen acht de werkgroep het noodzakelijk eerst een historisch overzicht te geven van het gevoerde onderwijsbeleid op het terrein van het onderwijsaanbod voor partieel leerplichtigen en van de maatregelen die in het kader van dat beleid zijn genomen met betrekking tot de invoering, opschuiving en uitbreiding van de partiële leerplicht.

2. Het kader van de partiële leerplicht

2.1 *Historisch overzicht*

De geschiedenis van het onderwijs aan werkende jongeren is in feite al in 1874 begonnen, toen het kamerlid Van Houten zijn sindsdien beroemde Kinderwetje door het parlement zag aangenomen. Met deze wet wilde men de soms op slavernij lijkende kinderarbeid tegengaan, door een arbeidsverbod voor kinderen beneden de tien, later elf en twaalf jaar in te voeren, met uitzondering van huishoudelijke arbeid en persoonlijke diensten. Doordat toen pas goed duidelijk

* Paragraaf 2.1 is letterlijk overgenomen uit:
Mr. H. Strietman, achtergronden van de partiële leerplicht:
vorming en opleiding voor (werkende) jongeren, in: Inkom voor
School en Bestuur 1978/7/8.

werd welke toestanden er nog heersten, groeide het besef van de noodzaak van een ruimer stuk arbeidswetgeving. Al voor de eeuwwisseling werd de aanzet gegeven om kinderen voor langere tijd naar school in plaats van naar een arbeidsplaats te sturen. Vele commissies hebben daarna nog gewichtige rapporten gewijd aan wat men vaak als "het verschijnsel der stijgende jeugdcriminaliteit en jeugdverwaarlozing" beschouwde. De noodzaak van aanvullend onderwijs en vorming kwam onder de aandacht. De leerplicht, langzamerhand opgetrokken, werd steeds gekoppeld aan de arbeidswetgeving, omdat het één zonder het ander geen effect zou hebben. Ook de mogelijkheid van een gedeeltelijke schooltijd werd overwogen en zelfs in de wet vastgelegd, echter zonder in de praktijk te functioneren. Deze ontwikkeling kwam pas na de tweede wereldoorlog goed op gang.

Zonder uitvoerig bij elke stap in deze ontwikkeling stil te staan, komen we terecht in het historische jaar 1969, een jaar waarin de georganiseerde werkende jeugd zelf actie ondernam om hun achterstelling op het gebied van ontplooiingsmogelijkheden te doen veranderen. Men wilde nu eindelijk wel eens een goede realisering zien van die oude wettelijke mogelijkheid om één dag in de week een cursus te volgen voor "godsdienst-, voortgezet, herhalings- of vakonderwijs of enigerlei andere vorm van algemene opleiding of verdere vorming". Het vijftigjarig bestaan van deze bepaling was aanleiding tot een massale actie waarin ondermeer een partiële scholings- en vormingsplicht als eis gesteld werd.

In die tijd werd ook een rapport gepubliceerd dat door de zogenaamde commissie Lievegoed (haar voorzitter) was opgesteld, volgens een opdracht van de regering om "te adviseren inzake de omgeving en de invoering van een wettelijke verplichting tot het volgen van niet-volledig dagonderwijs of tot het deelnemen aan vormingswerk". In dat rapport werd, in aansluiting op de ideeën van de Tilburgse hoogleraar Stalpers, voor het eerst gesproken in termen die ook nu nog een centrale plaats innemen:

participatie in de samenleving en permanente educatie. Onder participatie in de samenleving werd verstaan: de deelname in de samenleving, te onderscheiden in twee aspecten, namelijk het sociaal functioneren en de zelfontplooiing. Men constateerde grote tekorten in aansluitingsmogelijkheden bij het bestaande onderwijs voor de vele tienduizenden jongeren die meteen na de leerplicht de school verlieten. Deze jonge-

ren werden door de commissie omschreven als praktisch ingestelde jongeren voor wie, in tegenstelling tot de meer theoretisch ingestelden, er nieuwe voorzieningen zouden moeten komen, gebaseerd op het methodisch kenmerk van de begeleidende vorming. Deze vorm van wat toen al participatie-onderwijs werd genoemd, zou een onderscheid kennen in een school- en een maatschappijcomponent. Dit zou allereerst gestalte moeten krijgen via parttime onderwijs: vakopleiding volgens het leerlingwezen gericht op de beroepsuitoefening, en vormingswerk gericht op de persoonsvorming en het sociaal functioneren. De commissie benadrukte, toen al, dat elk van beide op zichzelf genomen eenzijdig zou zijn. In instituten voor vorming en opleiding zou deze combinatie gestalte moeten krijgen, en wel in een situatie van partiële leerplicht, zodanig opgebouwd dat uiteindelijk een twaalfjarige volledige leerplicht ingevoerd zou kunnen worden.

Als gevolg van de actie van de werkende jongeren in 1969 en de voorstellen van de commissie Lievegoed brachten de Staatssecretaris van Onderwijs, Grosheide, en de Minister van Sociale Zaken, Roolvink, in 1970 de "Nota inzake onderwijs- en arbeidsmaatregelen voor werkende jongeren" uit.

Deze nota bevatte een beleidsplan ter verbetering van het algemeen funderend onderwijs, het dienstbaar maken van de aanzet hiertoe aan de behoeften van de werkende jongeren, en verbetering in hun arbeidssituatie, *uitmondend in een volledige leersituatie*. In de nota werd de noodzaak beschreven om een overgangsfase naar beter onderwijs te creëren, aangepast aan de leefsituatie van jongeren, *te beginnen bij hen die al voor een deel zijn gaan werken, en wel door middel van een partiële leerplicht*. Eén van de nieuwe voorzieningen zou het participatie-onderwijs moeten zijn, het leren in de praktijk van beroep en maatschappij.

De werkstukken van zowel de commissie Lievegoed als de bewindslieden Grosheide en Roolvink bleven niet voor kritiek gespaard. De kritiek kwam met name voort uit de vrees dat het nieuw te ontwikkelen onderwijs alleen bestemd zou blijken voor de jongeren die door allerlei omstandigheden niet verder gingen leren. Als die vrees terecht zou blijken, zouden de, zogenaamd praktisch ingestelde, werkende jongeren toch een restcategorie met aangepast onderwijs

blijven. Toch heeft de grondgedachte van beide geschriften deze opmerkingen doorstaan. Daarmee was ook de fasegewijs in te voeren partiële leerplicht, gekoppeld aan een voorwaardelijk arbeidsverbod, aanvaard als een middel om het recht op begeleiding, onderwijs en vorming van met name de werkende jeugd te verwezenlijken. Daarbij zou in eerste instantie de samenwerking tussen beroeps(begeleidend) onderwijs en vormingswerk nagestreefd moeten worden. De partiële leerplicht is toen in 1971 voor het eerst ingevoerd voor de vijftienjarigen. Het aanvankelijk voorgenomen schema van uitbreiding, te volgen door het optrekken van de volledige leerplicht, is daarna herhaaldelijk gestagneerd omdat de betrokken onderwijsinstellingen de grote opvang niet aan zouden kunnen. Bovendien kreeg men te maken met de omstandigheid dat nogal wat jongeren gewoon niet gingen, terwijl de controle op de naleving erg slecht was. De invoering van twee dagen partiële leerplicht werd voortdurend voorzien van stimulansen om die twee dagen te laten vullen door zowel vormings- als opleidingsprogramma's. Die verbinding werd zelfs als beleid vastgesteld toen het parlement in 1975 de nota "Naar het participatie-onderwijs" aannam, zij het met een aantal kanttekeningen die echter in dit verband niet van belang zijn. De kern van de nota, die nog steeds geldt, bestaat uit een uitwerking van de gedachte om in de loop van een reeks jaren de samenwerking tussen vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen gestalte te geven. De uiteindelijke integratie tussen beide onderwijsvormen zou dan nieuw parttime onderwijs genoemd worden, van waaruit het participatie-onderwijs als volledig dagonderwijs opgebouwd zou worden. Met dit participatieonderwijs werd bedoeld zowel een specifieke onderwijsvorm, met stages en al, als een op ruime schaal in te voeren onderwijsmethode.

Deze nota was daarmee in feite de concretisering van de gedachtenvorming die al bij de commissie Lievegoed was begonnen. Met betrekking tot de partiële leerplicht werd gesteld dat op grond van de ervaringen met tweedagenprogramma's voor vijftienjarigen, het tempo van de verdere uitbreiding opnieuw moest worden bezien. De invoering ten aanzien van zeventienjarigen werd alvast afhankelijk gesteld van de ervaring met de onderwijskundige opvang van de zestienjarigen.

2.2. Het Jongerenstatuut

Voor wat betreft de maatschappijcomponent van het participatie-onderwijs werden als uitgangspunt genomen de aanbevelingen van het op 16 december 1970 uitgebrachte eindverslag van de gespreksgroep Jongerenstatuut, de EEG-aanbevelingen van 31 januari 1967 (Publikatieblad nr. 25, 15 februari 1967) inzake de arbeidsbescherming van jeugdige personen, terwijl tevens reeds rekening gehouden werd met de Aanbevelingen van de Raad van Europa van 18 februari 1972 hieromtrent.

Het geheel moest echter passen in de doelstelling van de nota Grosheide/Roolvink van 15 september 1970 (onderwijs en arbeidsmaatregelen voor werkende jongeren) betreffende het complementair zijn van arbeidswettelijke bepalingen op die van de leerplichtwet. Op grond hiervan werd bij brief van 26 juni 1971 een ontwerp van wet ter advisering aan de SER aangeboden, waarbij via een formulering van een jongerenstatuut uitbreidingen en wijzigingen van de bepalingen betreffende jongeren in de Arbeidswet 1919 werden voorgesteld. Het ging daarbij om:

- het verbod van kinderarbeid;
- de arbeids- en rusttijden;
- de voorschriften inzake de gezondheid en de veiligheid;
- de voorlichting en de begeleiding.

Op 21 juni 1974 werd door de SER een interim-advies uitgebracht inzake een jongerenstatuut, dat bepalingen rond het verbod van kinderarbeid en de werk- en rusttijden bevatte. Op 19 december 1975 kwam er een vervolgadvisie ten aanzien van de bepalingen die er op gericht waren te bevorderen dat er bijzondere aandacht besteed wordt aan de voorlichting, de begeleiding en de bijzondere positie van de jeugdigen in het arbeidsproces.

Dat er verschil zit in tijdsplanning met betrekking tot de verschillende onderdelen heeft enerzijds te maken met het feit, dat diepgaand nader overleg met de belanghebbende organisaties nodig was en anderzijds omdat de SER het wenselijk achtte het verbod van kinderarbeid en de bepalingen ten aanzien van werk- en rusttijden zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.

Dit laatste vond plaats op 1 februari 1981 door wijziging van de Arbeidswet 1919 (Jongerenstatuut, eerste fase).

Voor wat betreft de voorstellen met betrekking tot de voorlichting en begeleiding moet gemeld worden dat, op grond van de overwegingen vanuit het parlement, uiteindelijk is gekozen voor een incorporatie van het Jongerenstatuut, tweede fase, in de Arbeidsomstandighedenwet (artikel 7 en 8).

In het algemeen kan gezegd worden, dat de bepalingen van het Jongerenstatuut (hoofdstuk II, Arbeidswet 1919) complementair zijn op die van de Leerplichtwet 1969.

Ingevolge de Arbeidswet is namelijk het verrichten van arbeid door leerplichtige kinderen, behoudens enkele uitzonderingen, niet toegestaan. Wel gaan de verdere bepalingen van het Jongerenstatuut nog wel uit van de werknemersstatus, maar dat is volgens de Memorie van Toelichting bij het ontwerp Jongerenstatuut (M.v.T., 13547, 74/75, nrs. 1-3) maar een tijdelijke bijkomstigheid, omdat uiteindelijk de realisering van de beoogde leerlingstatus zijn beslag moet krijgen in aanpassing van de wetgeving.

Inmiddels is echter de oorspronkelijke doelstelling hiertoe niet meer richtinggevend voor het overheidsbeleid. Na de wijzigingen bij de Leerplichtwet van 13 december 1973 (Stb. 656) en bij de wet van 2 juli 1975 (Stb. 392) zijn geen nieuwe wijzigingen meer aangebracht in het kader van de leerplichtverlenging.

De uitbouw van de partiële leerplicht is gestaakt bij twee leerplichtdagen voor 16-jarigen.

2.3 De Adviescommissie Partiële Leerplicht

Voortvloeiend uit de nota "Grosheide/Roolvink" werd ook in 1971 de Adviescommissie Partiële Leerplicht (APL) ingesteld.

De adviescommissie had tot taak:

- de minister van advies te dienen met het oog op de aanwijzing krachtens artikel 1 onder c sub 3 van de Leerplichtwet 1969 van instellingen waar onderwijs of vorming wordt gegeven;
- de minister van advies te dienen met betrekking tot verzoeken om erkenning krachtens artikel 32c van de Leerplichtwet 1969 van bedrijfscursussen, alsmede met betrekking tot de aan de erkenning te verbinden voorschriften;
- criteria te formuleren, waaraan verzoeken om aanwijzing c.q. erkenning dienen te worden getoetst.

Bij de uitvoering van die taak heeft de adviescommissie aanvankelijk twee zaken centraal gesteld.

- Het voorgestelde onderwijs en/of vorming diende bij te dragen tot het opheffen van onderwijs-achterstanden van werkende jongeren in vergelijking tot hun studerende leeftijdgenoten met betrekking tot hun mogelijke participatie - nu en in de toekomst - aan de verschillende samenlevingsverbanden.
- Het voorgestelde onderwijs en/of vorming diende daarbij tevens bij te dragen tot de voorgenomen onderwijsontwikkelingen, ook op termijn bezien.

Dat betekende dat in de periode 1971-1975 de aanvragen om erkenning/aanwijzing stringent werden getoetst op:

- het bezitten van aanknopingspunten voor aanpassing in het voorgenomen beleid, gericht op de ontwikkeling van nieuwe educatieve voorzieningen voor werkende jongeren, anders gezegd: het leveren van een bijdrage tot verruiming van de mogelijkheden voor de jongeren om zich een actieve plaats te verwerven in de verschillende samenlevingsverbanden;
- het bieden van onderwijs en vorming in brede zin met een op de individuele situatie van de jongeren afgestemde begeleiding.

Na 1975 werd duidelijk dat maatregelen met betrekking tot de uitbreiding van de leerplicht pas zouden worden getroffen nadat meer ervaring met het nieuwe onderwijs voor 16-jarigen zou zijn opgedaan. Dat vormde voor de adviescommissie aanleiding om het door haar gevoerde beleid wat minder stringent toe te passen. Sterk of eenzijdig op de beroepspraktijk gerichte opleidingen, met een herkenbaar civiel effect werden aangewezen/erkend en daardoor toegankelijk voor partieel leerplichtigen.

Daarmee werd voldaan aan de vraag van partieel leerplichtigen naar opleidingen welke in het door de rijksoverheid bekostigde onderwijs een nog niet voldoende ontwikkelde pendant hadden. De adviescommissie werd in 1976 opgeheven.

Het aanwijzings-/erkenningenbeleid, daarna gevoerd door het ministerie, middels toetsing van aanvragen aan de criteria zoals opgesteld door de adviescommissie, heeft in 1980 nog een belangrijke aanpassing gehad. Deze aanpassing betekende in feite een sterke liberalisering. De particuliere opleidingen die méér dan

18 à 19 uur per week lesgaven werden vanaf die tijd aangemerkt als volledig dagonderwijs zodat voortaan geen aparte aanwijzing c.q. erkenning meer nodig zou zijn. Deze liberalisering van het beleid werd bekend gemaakt bij beschikking d.d. 13 juni 1980, VO/WJ/B 409.093 van de toenmalige staatssecretaris van onderwijs en wetenschappen.

2.4 De beleidsnotities kort-m.b.o.

Het onderwijsbeleid m.b.t. de doelgroep bestaande uit 16-18-jarigen was op het moment van de totstandkoming van de beleidsnotities kort-m.b.o. in hoofdzaak gericht op (samenwerkingsvormen van) b.b.o./leerlingwezen en vormingswerk. Dit waren ook de onderwijsvoorzieningen waar het merendeel van de partieel leerplichtigen verbleef ter voldoening aan hun leerplicht.

Verdere beleidsvoorstellen zijn neergelegd in de notitie "Proefprojecten nieuwe onderwijsvoorzieningen 16-18-jarigen" en vooral in de zogenaamde Intentieverklaring, die ter zake is uitgegeven (Tweede Kamer zitting 1978/1979, 15098, nr. 3).

Daarin is nadrukkelijk sprake van de situatie, dat voor 16-18-jarigen een in onderdelen op elkaar afgestemd geheel van full- en parttime voorzieningen ter beschikking zou moeten staan. Dat betekent, dat niet langer gestreefd wordt - althans niet binnen afzienbare tijd - naar een volledige leerplicht tot het 18e jaar.

De proefprojecten zijn ontstaan vanuit een acute maatschappelijke behoefte. De reeds binnen het onderwijs in gang gezette ontwikkelingen, die de totstandkoming van nieuwe intern gedifferentieerde vormen van volledig dagonderwijs beoogden, verliepen onvoldoende snel om in die acute behoefte te kunnen voorzien. Vandaar dat het beleid op dit punt werd geïntensiveerd; het kort-m.b.o. kwam middels de hier bedoelde proefprojecten tot stand.

In de brief over de voortzetting van het OVWJ-beleid werd er de aandacht op gevestigd, dat een inhoudelijke integratie van vormings- en opleidingsaspecten nog steeds wordt voorgestaan, doch dat in het vervolg gestreefd zou gaan worden naar het tot stand brengen van nieuwe instituties, waarbinnen de leerling een in onderdelen op elkaar afgestemd aanbod van fulltime en parttime voorzieningen aantreft.

Aan de totstandkoming van zo'n geïntegreerde voorziening zou nu moeten worden samengewerkt door het l.b.o., het m.b.o., (de samenwerkingsverbanden van) b.b.o. en v.w., en de proefprojecten 16-18-jarigen. De samenwerkingsconstructie werd om drie redenen gekozen:

- het verzekeren van deskundige inbreng uit het gehele beroeps- onderwijs en het vormingswerk;
- het voorkomen van een nieuw categoriaal schooltype;
- het kort-m.b.o. zou een voorbeeldfunctie dienen te vervullen naar bestaande vormen van beroepsonderwijs.

Het geheel zou na realisering moeten inzakken in de WVO en een spreiding moeten krijgen volgens een planprocedure.

De twee lijnen:

- a. opzetten nieuw volledig dagonderwijs;
- b. nieuw parttime onderwijs;

worden doorgetrokken, maar wijzigen zich op onderdelen en in hun relatie tot elkaar. Dat wordt versterkt door het instorten van de economie en de daaruit voortvloeiende jeugdwerkloosheid en het dalen van het aantal leer-/arbeidsovereenkomsten.

De theorie van de communicerende vaten speelde daarop in doordat volletijd-kort-m.b.o. en deeltijd-kort-m.b.o. in omvang zouden stijgen c.q. dalen al naar gelang de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De leerlingen zouden wederzijds moeten kunnen doorstromen.

Beide onderwijssoorten volletijd en deeltijd kort-m.b.o. zouden op basis van de "communicerende vaten"-filosofie zowel inhoudelijk als institutioneel nauw aan elkaar gekoppeld zijn.

2.5 Recente ontwikkelingen

In februari 1982 verschijnt de nota "Verder na de basisschool", in september 1982 gevolgd door de nota "De tweede fase vervolgonderwijs".

In beide nota's is het beleidsvoornemen weergegeven de huidige partiële leerplicht om te zetten in een volledige leerplicht. Op de onderwijskundige beleidslijnen wordt in hoofdstuk IV van dit rapport ingegaan. Overleg met de zogenaamde Centrale Werkgroep II, een gelegenheidsoverlegorgaan dat is samengesteld uit de OVO en het VOWJ, leidde onder meer tot de conclusie dat de nu van kracht zijnde leerplicht niet zou moeten worden gewijzigd.

In het ontwerp van een "Ontwikkingswet Voortgezet Onderwijs" is deze conclusie overgenomen.

In verschillende na 1982 afgesloten cao's zijn na het in de Stichting van de Arbeid bereikte akkoord van november '82 door de sociale partners afspraken gemaakt met betrekking tot arbeidsduurverkorting en verbetering en uitbreiding van de opleidingsmogelijkheden voor jongeren.

In 1983 zijn getuige een onderzoek van de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden SoZaWe in 41 c.a.o.'s, van toepassing op ca. 836.000 werknemers, afspraken gemaakt omtrent maatregelen voor jongeren, bijvoorbeeld in de volgende c.a.o.'s:

- Hoogovens (20.535 werknemers). Overeengekomen is met ingang van augustus 1983 een 150 extra leerlingen aan te nemen tegen een jaarlijkse toelagen van f 2.000,-.
Na succesvolle beëindiging van de opleiding zal dan aanstelling van 32 uur per week plaatsvinden, tenzij de aangeboden functie een volledige werkweek vereist. In het algemeen worden jongeren zoveel mogelijk aangenomen voor 32 uur per week;
- N.V. KBB (12.800 werknemers). Gestreefd wordt naar aanstelling van ca. 100 jeugdigen met een gemengde leer-/arbeidsovereenkomst in de periode 1 juli 1983/1 juli 1984 voor 20 tot 32 uur per week;
- grafisch bedrijf (47.200 werknemers). Twee bij het onderzoek betrokken c.a.o.'s in het grafisch bedrijf willen 600 jongeren extra aannemen (1.800 in plaats van geplande 1.200) waaronder leerlingen door middel van deeltijd.
Voorts is opgericht een Vereveningsfonds voor Opleiding van Jongeren, gefinancierd door middel van 0,15% prijscompensatie en 0,15% werkgeversbijdrage;
- horeca- en aanverwante bedrijven (60.000 werknemers). Er is een leerplaatsenfonds ter mede-financiering van leerplaatsen in bedrijven waarin door de werkgever 0,58% van de loonsom wordt gestort;
- metaalnijverheid (8 c.a.o.'s: 200.000 werknemers). Opgericht is een fonds "Stimulering Werkgelegenheid en Opleiding Jeugdigen", waarin een werkgeversbijdrage van 0,25% van de loonsom gestort wordt. Verwacht wordt dat middels dit fonds voor jeugdigen ongeveer 2.000 arbeidsplaatsen beschikbaar komen.

Financiering van deze maatregelen gebeurt enerzijds door het beschikbaar stellen - door werkgevers en werknemers - van een deel van de prijscompensatie; anderzijds wordt van de overheid een bijdrage geclaimd bij het stimuleren van de beroepsopleiding.

3. Historisch overzicht (partiële) leerplichtmaatregelen

Tot nu toe zijn de volgende maatregelen in de sfeer van de leerplicht genomen:

ingangsdatum	leerplichtsituatie			
	totaal	volledig	partiël	
tot 1 augustus 1971	8 jaar	8 jaar		
1 augustus 1971	10 jaar	9 jaar	1 jaar	1 dag
1 augustus 1972	11 jaar	9 jaar	2 jaar	1 dag
1 augustus 1974	11 jaar	9 jaar	1 jaar + 1 jaar	2 dagen 1 dag
1 augustus 1975	11 jaar	10 jaar	1 jaar	2 dagen

In de brief van de minister van onderwijs en wetenschappen d.d. 7 juni 1974 (Tweede Kamer, zitting 1973/1974, 12 930, nr. 5) is het standpunt van de toenmalige regering over de uitbreiding van de partiële leerplicht verwoord:

- de partiële leerplicht zou niet verder worden uitgebreid dan 2 dagen voor de 15-, 16- en 17-jarigen;
- nog die regeringsperiode zou de volledige leerplicht voor de 15-jarigen worden ingevoerd;
- met ingang van augustus 1975 zou de tweede dag partiële leerplicht voor de 16-jarigen worden ingevoerd;
- nog in die regeringsperiode zou een tweedaagse partiële leerplicht voor de 17-jarigen worden ingevoerd;
- over de nadere invoering van de fasering van de uitbreiding van de volledige en de partiële leerplicht zou met de betrokken organisaties en instanties overleg worden gepleegd.

In de MvT op de begroting 1976 (blz. 64) staat vervolgens te lezen, dat eerst meer ervaring met de tweedagenprogrammering voor 16-jarigen zou moeten zijn opgedaan, alvorens tot verdere uitbreiding van de partiële leerplicht zou kunnen worden overgegaan. Deze stelling is herhaald, zowel bij de kamerbehandeling van de nota "Naar het participatie-onderwijs", als in de MvT op de begroting 1977 (blz. 73). In de begroting 1979 is vervolgens het voor de invoering van de eerste dag partiële leerplicht voor 17-jarigen gereserveerde geld niet meer opgenomen.

HOOFDSTUK IV BESCHRIJVING HUIDIG BELEID

1. Inleiding

Het beleid ten aanzien van het kort-m.b.o., zoals dat nu gevoerd wordt, bouwt inhoudelijk voort op de beleidslijnen, die vanaf 1970 door de regering zijn uitgezet met betrekking tot de onderwijs- en arbeidsmaatregelen voor werkende jongeren (toen boven 15-jarigen, sinds 1975 boven 16-jarigen). Van dit beleid vormt de partiële leerplicht een belangrijk onderdeel.

De onderwijskundige vormgeving van de huidige proefprojecten voor voltijd en deeltijd kort-m.b.o. komt voort uit de samenwerkingsverbanden en projecten voor integratie van vormingswerk en b.b.o. en uit de experimenten participatie-onderwijs, die in de begin zeventiger jaren zijn opgezet en aan de eind zeventiger jaren zijn aangevuld en uitgebreid tot het huidige kort-m.b.o. Binnen dit beleidskader is er steeds minder sprake van aparte onderwijsinstellingen voor vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs (waar o.m. partieel leerplichtigen zijn ingeschreven). Deze instellingen zullen immers steeds meer deel uit gaan maken van samenwerkingsverbanden c.q. nieuwe instituten voor kort-m.b.o. Een beschrijving van het huidige beleidskader zal dientengevolge de ontwikkeling van het kort-m.b.o. in voltijd en deeltijd betreffen.

Het landbouwonderwijs kort-m.b.o. voltijd, wordt binnen de structuur van het vigerend landbouwonderwijs tot ontwikkeling gebracht.

Daarnaast wordt het beleidskader mede gevormd door de resultaten van het Open Overleg Wagner*. In dit verband is vooral belangrijk de door de sociale partners afgesproken verdubbeling van de instroom van leerlingen in het primair leerlingwezen. Dit zal onder meer tot

* Het zgn. "Open Overleg" is mei 1983 geïnitieerd door de minister van onderwijs en wetenschappen op aanbeveling van de Commissie Voortgang-Industriebeleid ter bespreking van de voorstellen van deze commissie op het terrein van het beroeps-onderwijs (zie paragraaf 5).

gevolg hebben dat meer 16-jarigen een opleiding volgens het leerlingwezen gaan volgen. Een tweede punt dat van belang is, is de door alle betrokkenen, inclusief het kabinet, onderschreven uitspraak dat alle leerlingen die dat willen een beroepsopleiding in voltijd- of deeltijdverband op het niveau primair leerlingwezen moeten kunnen volgen. Dit betekent dat de voltijdvariant van het kort-m.b.o. als aanvullende voorziening van het leerlingwezen een duidelijke bestaansgrond heeft en behoudt.

Uitgaande van de vragen uit de algemene taakopdracht van deze heroverwegingsronde zullen de volgende punten in de beschrijving van beide vormen van kort-m.b.o. aan de orde komen:

- doelstellingen en instrumenten van het kort-m.b.o.;
- maatschappelijke problemen/behoefte waarop het kort-m.b.o. is gericht;
- de collectieve uitgaven op rijksniveau;
- beleidsvoornemens op middellange termijn.

2. Doelstellingen en instrumenten van het kort-m.b.o. en de maatschappelijke problemen/behoefte waarop het kort-m.b.o. is gericht

2.1 Doelstellingen en maatschappelijke problemen en behoefte

Het beleid van de regering is gericht op het geleidelijk realiseren van de volledige invoering van het voltijd kort-m.b.o. De uitbreiding van het kort-m.b.o. in 1984 en verdere jaren staat in het teken van die invoering, waarmee vier beleidsdoelstellingen zijn verbonden:

- het voorbereiden op de deelneming aan het maatschappelijk leven;
- het voldoen aan de vraag van jongeren naar een beroepsopleiding;
- het vervullen van de maatschappelijke vraag om te voorzien in een voldoende beroepsgerichte opleiding voor iedereen;
- de bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

De maatschappelijke problemen en behoefte waarop het kort-m.b.o. getuige de omschreven beleidsdoelstellingen is gericht, worden qua onderwijsdoel voor het voltijd kort-m.b.o. (nieuw vervolgb beroeps-onderwijs) verwoord met "leerlingen in dagonderwijs voor te bereiden op de deelneming aan het maatschappelijk leven in het algemeen, op de beroepsuitoefening in het bijzonder en op de eventuele

deelname aan verder onderwijs". Voor zover het voorbereidt op de beroepsuitoefening, leidt het op tot het niveau van "beginnend beroepsbeoefenaar". Dit niveau wordt qua eindtermen geïndiceerd als in beginsel gelijkwaardig aan de eindtermen van het primair leerlingwezen. Dit uitgangspunt impliceert een onderwijskundige samenhang tussen kort-m.b.o. (volletijd) en het leerlingwezen door wederzijdse afstemming van programma en toetsing en afsluiting voor wat betreft de beroepsopleiding.

Het deeltijd kort-m.b.o. heeft ten doel: met gebruikmaking van op de leef- en werksituatie van de leerlingen afgestemde methoden en programma's, hen onderwijs, vorming en begeleiding te geven met het oog op:

- a. hun persoonlijke ontplooiing en hun deelname aan het maatschappelijk leven in het algemeen;
- b. hun beroepsuitoefening in het bijzonder;
- c. hun eventuele deelname aan verder onderwijs.

Onder het onder b. bedoelde onderwijs wordt tenminste verstaan het onderwijs behorend bij de primaire praktijkopleiding conform art. 18 van de Wet op het leerlingwezen.

In het onderwijsdoel van het deeltijd kort-m.b.o. wordt tot uitdrukking gebracht, dat het onderwijsaanbod van VW en BBO binnen één institutionele en onderwijskundige structuur door deze instituten gezamenlijk wordt gerealiseerd. De ontwikkeling van het deeltijd kort-m.b.o. is een voortzetting van de beleidslijn uit de nota "Grosheide/Roolvink" (Onderwijs- en arbeidsmaatregelen voor de werkende jongeren) van 1970 en verder uitgewerkt in de nota "Naar het participatie-onderwijs" (1975) gericht op de integratie van beroepsbegeleidend onderwijs (BBO) en vormingswerk voor jeugdigen (VW) en vormt van deze beleidslijn de eindfase.

Het deeltijd kort-m.b.o. heeft ook in deze fase nog de status van proef. Deze proef is gericht op drie doelen:

- een ontwikkelingskader voor het deeltijd kort-m.b.o. te scheppen, voortbouwend op ervaringen uit het participatieonderwijs en de samenwerking tussen vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs;
- een wettelijke regeling voor verdergaande institutionele integratie te geven van vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs;

- een situatie scheppen waarbij de deeltijd- en de voltijd-variant van het kort-m.b.o. beter in samenhang met elkaar kunnen worden ontwikkeld.

2.2 Doelgroep van het kort-m.b.o.

De doelgroep van het kort-m.b.o. is op grond van een drietal criteria te onderscheiden, nl. leeftijd, onderwijsherkomst/schoolloopbaan en leerwensen.

Qua leeftijd is het voltijd kort-m.b.o. gericht op 16- tot 18-jarige leerlingen.

In termen van onderwijsherkomst/schoolloopbaan zijn verschillende categorieën te onderscheiden.

Het voltijd kort-m.b.o. is gericht op:

- l.b.o./m.a.v.o.-leerlingen die:
 - o niet voldoen aan m.b.o.-toelaatbaarheidsvoorwaarden,
 - o wel voldoen aan m.b.o.-toelaatbaarheidsvoorwaarden maar een kortere beroepsopleiding prefereren,
 - o geen arbeidsplaats kunnen krijgen bij een opleiding in het leerlingwezen,
 - o nog niet een gerichte (beroeps-)keuze hebben gemaakt;
- drop-outs van het h.a.v.o. en het m.b.o.

Het deeltijd kort-m.b.o. is gericht op 16-jarigen en ouder die:

- het l.b.o. of het m.a.v.o. al of niet met een diploma hebben verlaten;
- en ofwel een opleiding leerlingwezen willen gaan volgen; ofwel nog geen gerichte opleidingskeuze hebben gemaakt.

De doelgroep van het deeltijd kort-m.b.o. omvat als specifieke categorieën: partieel leerplichtigen, jeugdige werklozen, randgroepjongeren en W.S.W.-ers. Hiervoor zijn specifieke programma's ingericht.

Qua leerwensen leidt de heterogeniteit van de doelgroep tot een drietal onderwijsbehoeften bij kort-m.b.o.-leerlingen:

- alsnog voldoen aan m.b.o.-toelaatbaarheidsvoorwaarden;
- het bereiken van een beroepskwalificatie om te kunnen deelnemen aan het arbeidsproces;
- een oriëntatie ten behoeve van een gerichte (beroeps-)keuze.

Als gemeenschappelijke noemer van alle kort-m.b.o.-leerlingen geldt, dat zij na onderwijs in de eerste cyclus van het v.o. te hebben gevolgd, niet over kwalificaties beschikken die hen in staat stellen aansluiting te verkrijgen op vervolgonderwijs en/of de arbeidsmarkt.

2.3 *De instrumenten van het kort-m.b.o.-beleid*

2.3.1 Inleiding

De beschrijving van de instrumenten van het kort-m.b.o.-beleid is beperkt tot drie hoofdpunten, nl.:

- de onderwijskundige inrichting,
- de wettelijke regelgeving, en
- de onderwijsvoorzieningen.

2.3.2 Onderwijskundige inrichting

Toelaatbaarheidsvoorwaarden

In principe is de toelating tot het kort-m.b.o. drempelloos. Ongediplomeerden en gediplomeerden uit het v.o. die de volledige leerplicht hebben afgesloten zijn toelaatbaar tot beide varianten van het kort-m.b.o.

Onderwijs en programma-aanbod

Het kort-m.b.o. omvat naast beroepsopleidingen, persoonlijke en maatschappelijke vorming, lichamelijke oefening, schakelende programma's en in de volletijdvariant tevens Nederlandse taal.

De beroepsopleidingen in de volletijdvariant omvatten tenminste 18 wekelijkse lessen met een grote hoeveelheid praktijk. Er worden ook beroepsopleidende stages gevolgd. In het deeltijd kort-m.b.o. omvat de beroepsopleiding 6 wekelijkse lessen die een aanvulling vormen op de opleiding in de praktijk van het beroep volgens het primair leerlingwezen. De omvang van het gehele programma omvat in de volletijdvariant 30 wekelijkse lessen en in de deeltijdvariant in het algemeen 9 wekelijkse lessen maar dit aantal kan in bepaalde gevallen 18 of zelfs 22 lessen bedragen, bijvoorbeeld bij tweedagen-programma's voor partieel leerplichtigen.

Binnen de persoonlijke en maatschappelijke vorming kunnen alle programmamogelijkheden die momenteel aan de orde komen in het vormingswerk en in het vak maatschappelijke begeleiding van het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen worden gerealiseerd.

Uitstroomniveau/kwalificatie-aanbod

In principe behaalt iedere kort-m.b.o.-deelnemer een algemeen maatschappelijke kwalificatie. Het eindniveau van de beroepsopleidende programma's in het voltijd kort-m.b.o. is gelijkwaardig aan de eindtermen van het primair leerlingwezen. De programma-ontwikkeling en de toetsing en afsluiting in het kort-m.b.o. en het LW worden daartoe op elkaar afgestemd. In het deeltijd kort-m.b.o. wordt het examen in de beroepsopleidende programma's georganiseerd door het desbetreffende landelijke orgaan en afgenomen door een examencommissie als bedoeld in art. 19, lid 4 van de Wet op het leerlingwezen. Schakelende programma's bieden een doorstroomkwalificatie naar vervolgonderwijs.

2.3.3 De wettelijke regelgeving

De wettelijke regelgeving voor beide varianten van het kort-m.b.o. heeft plaatsgevonden in de vorm van algemene maatregelen van bestuur op grond van art. 61 t/m 63 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs.

Deze artikelen hebben betrekking op zgn. "andere vormen van voortgezet onderwijs" d.w.z. die vormen van v.o. die niet gerekend kunnen worden tot v.w.o., h.a.v.o., m.a.v.o., l.a.v.o., h.b.o., m.b.o. en l.b.o. In deze AMvB's worden de regels voor bekostiging omschreven en worden richtlijnen gegeven ten aanzien van het programma en de eisen van bekwaamheid van de leraren. De AMvB voor het voltijd kort-m.b.o. is in juni 1980 uitgegeven onder de titel Besluit proefprojecten nieuw vervolg/beroepsonderwijs, in april 1984 gewijzigd met betrekking tot het vak persoonlijke en maatschappelijke vorming. De AMvB voor het deeltijd kort-m.b.o. is in maart 1983 uitgebracht onder de titel "Besluit proefprojecten deeltijd vervolg/beroepsonderwijs".

2.3.4 De onderwijsvoorzieningen

Het kort-m.b.o. wordt verzorgd door zelfstandige proefprojecten en door proefprojecten, die een onderwijsgemeenschap vormen met een school voor voortgezet onderwijs. Aan deze proefprojecten liggen samenwerkingsverbanden ten grondslag waarin in beginsel tenminste deelnemen:

- l.b.o.-scholen;
- m.b.o.-scholen;

- scholen waar het algemeen en op het beroep gericht onderwijs in het kader van het leerlingwezen wordt gegeven (i.h.a. streekscholen);
- vormingsinstituten.

Bij het landbouwonderwijs worden de proefprojecten kort-m.b.o. in beginsel verbonden aan scholen voor middelbaar agrarisch onderwijs, in samenwerking met andere vormen van agrarisch onderwijs. Voor deze samenwerkingsverbanden is gekozen vanwege de noodzaak tot programmatische afstemming tussen het kort-m.b.o. enerzijds en het l.b.o., het m.b.o., het leerlingwezen/b.b.o. en het vormingswerk anderzijds. Voorts is een belangrijk punt van overweging geweest de bestaande gebouwen, inventaris en deskundigheid in te zetten voor de uitbreiding van het kort-m.b.o., waarbij het l.b.o. naast het b.b.o. en het m.b.o. als uitvoeringslocatie is gekozen voor beroepsopleidende programma's. Het vormingswerk en het b.b.o. zijn uitvoeringslocatie voor persoonlijke en maatschappelijke vorming en schakeling. In het voltijd kort-m.b.o. is in 1983 het aantal proefprojecten tot 29 uitgebreid, terwijl voor de verdere uitbreiding van het aantal projecten in december 1983 41 aanvragen waren ingediend. In het deeltijd kort-m.b.o. zijn in 1983 op 13 plaatsen in ons land proefprojecten gestart door institutionele integratie van vormingswerk en b.b.o. Deze proefprojecten worden zoveel mogelijk daar gesitueerd, waar al proefprojecten voor de voltijd-variant bestaan.

Het landbouwonderwijs is in 1981 gestart met deelname aan twee proefprojecten kort-m.b.o. (volle tijd), welke worden gecontinueerd. Aan proefprojecten deeltijd kort-m.b.o. neemt het landbouwonderwijs niet deel.

In het landbouwonderwijs is in 1984 gestart met zes sectorale proefprojecten Landbouw kort-m.b.o. Voor 1985 en 1986 kan voorts nog uitbreiding met eenzelfde aantal plaatsvinden.

3. Collectieve uitgaven op rijksniveau.

Op basis van de O. en W.-begrotingen van 1970, 1975, 1980 en 1984 kan het volgende beeld worden geschetst van de uitgaven t.b.v. b.b.o., l.w., v.w. en kort-m.b.o. (in mln. gld.). Deze uitgaven hebben betrekking op de totale uitgaven van alle voorzieningen ten

behoefte van werkende jongeren en zijn derhalve niet identiek aan de berekende ijkpunten (zie hoofdstuk II, § 4).

Totaal collectieve voorzieningen ten behoeve van werkende jongeren

jaar	1970	1975	1980	1985
onderwijssoort				
<u>Onderwijs en Wetenschappen</u>				
leerlingwezen	28,1	67,1	87,1	150,7
deeltijd kort-m.b.o.	-	-	-	56,4
vormingswerk (v.w.)	36,9	167,4	410,8	89,1
beroepsbegeleidend onderwijs (b.b.o.)	-	-	-	202,8
experimenten/samenwerkingsprojecten				
volletijd kort-m.b.o.	-	-	12,4	207,6
Totaal	65	234,5	510,3	706,6
<u>Landbouw en Visserij</u>				
leerlingwezen	1,9	5,3	14,3	15,4
kort-m.b.o.	-	-	-	7,0
Randgroepjongeren	P.M.	P.M.	P.M.	3,3
BVJ-regeling	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.

N.B. Een uitsplitsing naar economische categorieën geeft aan dat deze uitgaven voornamelijk materiële overheidsconsumptie en lonen en salarissen betreffen.

4. Beleidsvoornemens tot 1988

Het regeerakkoord voorziet in een forse uitbreiding van het kort-m.b.o. (volletijd). Deze beleidsvoornemens zijn nader uitgewerkt in de beleidsnotitie "Van uitbreiding naar invoering van het kort middelbaar beroepsonderwijs" (december 1983).

In de reeds bestaande proefprojecten, waarin ook de voormalige experimenten participatieonderwijs begrepen zijn, kunnen met het in 1983 beschikbare budget circa 14.000 leerlingen worden opgevangen. De uitbreiding brengt de totale kort-m.b.o.-populatie rond de 30.000 in 1986. Interne prognoses omtrent de integrale invoering gaan uit van maximaal 60.000 leerlingen bij een volledig ingevoerd kort-m.b.o.

De grotere instroom tot 1986 zal opgevangen worden door uitbreiding van het aantal projecten volletijd kort-m.b.o. (met ca 10 à 15) en door verhoging van de leerlingpopulatie van de huidige projecten. Onderwijsinhoudelijk zal de relatie met het leerlingwezen op het gebied van programmering en toetsing en afsluiting worden versterkt, waarbij op experimentele basis de mogelijkheid zal worden gecreëerd om het laatste jaar van het kort-m.b.o. in het leerlingwezen te volgen.

Tevens zal worden onderzocht in hoeverre l.b.o.-leerlingen hun leerweg kunnen bekorten door na 3 jaar l.b.o. in te stromen in het kort-m.b.o., dan wel met een afgerond l.b.o.-diploma in te stromen in het 2e cursusjaar* van de overeenkomstige kort-m.b.o. vakrichting.

De proefneming met het deeltijd kort-m.b.o. is in augustus 1983 gestart met 13 projecten en is per 1 augustus 1984 met eveneens 13 projecten uitgebreid. Deze proefneming loopt tot 1 augustus 1987, waarna verdere besluiten over het deeltijd kort-m.b.o. genomen zullen worden. De mogelijkheid bestaat, dat te zijner tijd de deelnemende VW en BBO/LW-instituten naar hun oorspronkelijke status van vóór 1-8-1983 terugkeren. Een dergelijke clause is in de AMvB

* Omdat het kort-m.b.o. géén opbouw van het onderwijs kent in "leerjaren" mag hier niet worden gesproken van instroom "in het 2e leerjaar".

Omdat het de bedoeling is dat de hoeveelheid onderwijstijd voor de desbetreffende doelgroep wordt verminderd met ± 1 jaar, wordt hier gesproken van instroom in het 2e cursusjaar.

voor het deeltijd vervolg/beroepsonderwijs opgenomen.

Onderwijsinhoudelijk zal tot dat tijdstip aan het ontwikkelingsplan leerlingwezen/deeltijd kort-m.b.o. worden gewerkt; van dit plan komt een eerste versie in 1984 gereed.

Bij de geschetste beleidsontwikkeling tot 1988 moet worden aangetekend, dat deze ontwikkeling mede afhankelijk is van de uitkomsten van het Open Overleg over de voorstellen van de commissie Wagner. Deze voorstellen behelsden aanbevelingen op het terrein van het beroepsonderwijs als onderdeel van de aanbevelingen voor een te voeren industriebeleid.

Aan dit Open Overleg hebben de organisaties van werknemers en werkgevers, de onderwijsorganisaties en de overheid deelgenomen. April 1984 heeft dit overleg zijn eindrapport vastgesteld. In dit eindrapport zijn een aantal uitspraken opgenomen over het kort-m.b.o. en het leerlingwezen, waarvan de hoofdlijnen hieronder in het kort worden geschetst.

Het centrale thema van het Open Overleg vormde de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, het onderwijs en de overheid voor het beroepsonderwijs, wat ondermeer op de volgende terreinen tot uitdrukking komt:

- de gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de leerlingen;
- de inrichting en planning van het onderwijs;
- de buitenschoolse leerplaatsen.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de leerlingen is tot uitdrukking gebracht in het Open Overleg-standpunt, dat *alle leerlingen die daarvoor in aanmerking wensen te komen in staat moeten worden gesteld tot het verwerven van tenminste een initiële beroepskwalificatie op het niveau primair leerlingwezen of daarmee vergelijkbaar.*

Daarnaast is het Open Overleg van oordeel, dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat voor kwalitatief goede opleidingen, die aansluiten op de bestaande en voorziene beroepspraktijk.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de inrichting en planning van het onderwijs richt zich op:

- a. de totstandkoming van beroepsprofielen;

- b. de totstandkoming van beroepsopleidingsprofielen, leerplannen en examenprogramma's;
- c. de totstandkoming van regelgeving;
- d. de wijze van examinering;
- e. de planning van voorzieningen;
- f. de outillage.

Het Open Overleg is van mening dat ten aanzien van de bovengenoemde onderwerpen het onderwijs en het bedrijfsleven met elkaar moeten communiceren met het doel op deze terreinen afspraken te maken opdat de door alle betrokkenen gewenste kwaliteit van het beroeps-onderwijs in voldoende mate wordt gegarandeerd, danwel voorstellen te doen aan de overheid deze kwaliteit te verzekeren.

Buitenschoolse leerplaatsen worden in de onderwijspraktijk in twee leerwegen gerealiseerd, nl. het leerlingwezen en het volledig dagonderwijs met stages. Beide leerwegen hebben volgens het Open Overleg hun eigen bestaansgrond binnen het huidige onderwijsbestel. Het Open Overleg heeft aanbevelingen gedaan met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit en de diversiteit van de praktijkopleidingsplaatsen in het leerlingwezen en met betrekking tot de kwaliteitsaspecten van stages in het volledig dagonderwijs. Het Open Overleg heeft het standpunt ingenomen, dat alle leerlingen, die in aanmerking wensen te komen voor een initiële beroepskwalificatie op het niveau primair leerlingwezen, of daarmee vergelijkbaar, een praktijkopleidingsplaats moeten kunnen krijgen. Het Open Overleg acht het als bijdrage ter effectuering van dit standpunt gewenst en veelal mogelijk, dat een verdubbeling van de jaarlijkse instroom, op basis van 1982, in het primair leerlingwezen plaatsvindt. Het Open Overleg beveelt daarbij aan dat sociale partners op het niveau van de bedrijfstak afspraken maken over streefcijfers met betrekking tot het aantal beschikbare praktijk-opleidingsplaatsen voor het leerlingwezen. Deze aanbeveling is uitdrukkelijk ook gericht aan de overheid in haar rol als werkgever.

Het Open Overleg acht het tevens noodzakelijk dat er, ter versterking van de beroepsopleidingen in het kader van het volledig dagonderwijs, in de komende jaren voldoende garanties geschapen worden, opdat het aanbod van stageplaatsen in kwantitatieve zin, in overeenstemming wordt gebracht met de vraag naar stageplaatsen. Het

overgang tussen de twee fasen zou dan na afloop van het basisprogramma kunnen plaatsvinden.

Het primair leerlingwezen en het kort-m.b.o. worden in één structureel kader ondergebracht, waarbij sprake is van één leerweg. Voor de eerste fase zijn circa 60.000 leerlingplaatsen kort-m.b.o. nodig en voor de tweede fase eveneens 60.000 praktijkopleidingsplaatsen in het leerlingwezen.

Voor het leerlingwezen betekent dit dat 10 à 12.000 plaatsen extra ter beschikking dienen te komen boven die welke resulteren uit de verdubbelingsoperatie. Daar staat tegenover dat er tengevolge van een aanzienlijke bekorting van de opleidingsduur eerder opleidingscapaciteit vrijkomt.

- het gemengde model:

Onder het gemengde model dient te worden verstaan een (één) onderwijsvoorziening, waarin de leerweg in twee fasen centraal staat, maar waarin tegelijk de mogelijkheid geboden wordt om in specifieke gevallen ook van één van beide andere gebruik te maken, dus van òf (al of niet) uitsluitend volletijdonderwijs òf van deeltijdonderwijs (leerlingwezen).

In dit gemengde model gaat het dus voornamelijk om een eigensoortige en als zodanig ingerichte tweefasenopleiding die nu nog niet bestaat naast de beide andere leerwegen (volletijdonderwijs respectievelijk deeltijdonderwijs).

Het gemengde model kan alleen goed functioneren als de drie leerwegen als één geheel worden ingericht, georganiseerd en gepland. Het kort-m.b.o./primair leerlingwezen wordt als het ware één onderwijsvoorziening met drie onderling samenhangende leerwegen.

Het gemengde model is met andere woorden een combinatie van het succesieve en het parallelle model met nadruk op het successieve.

Nieuw is dat de leerweg kan variëren per beroep, beroepencategorie of bedrijfstak. De keuze voor een opleiding volgens een successief dan wel een parallel model hangt onder andere af van de volgende omstandigheden:

- de mogelijkheden om het primaire niveau van de beroepskwalificatie via één of via twee leerwegen daadwerkelijk te realiseren;
- de opnamecapaciteit c.q. -bereidheid in de desbetreffende sector van het bedrijfsleven in relatie tot het aantal gegadigden voor de in het geding zijnde beroepskwalificatie;
- de wenselijkheid van een vooropleiding in dagschoolverband;
- de wenselijkheid van een kort-m.b.o.-variant (te hoge kosten, te gering aantal leerlingen in sommige studierichtingen).

In dit gemengde model wordt de beoordeling van genoemde en andere relevante variabelen alsmede de daaruit voortvloeiende keuze voor een opleiding volgens het successieve of parallelle model gelegd bij de sociale partners op bedrijfstakniveau en de centrale overheid.

Het Open Overleg is er niet in geslaagd een unanieme aanbeveling te doen met betrekking tot het te kiezen model.

Een meerderheid van de organisaties bestaande uit onderwijsveld, werknemers en werkende jongeren-organisaties geeft de voorkeur aan het parallelle model. Daarbij gaat dit deel van het overleg ervan uit, dat in het parallelle model sprake is van zodanige wederzijdse afstemming, dat er bij overstap voor de leerling weinig of geen tijdverlies optreedt. Dit deel acht het denkbaar, dat er zeer specifieke uitzonderingssituaties zijn, waarin een adequate beroepskwalificatie niet in uitsluitend dagonderwijs is te behalen. In die situaties achten deze leden het verder denkbaar, dat de mogelijkheid van een tweefasenstructuur nader wordt onderzocht.

Het COLO kan zich bij het voorgaande aansluiten, met dien verstande dat het uitzonderingskarakter niet op voorhand vaststaat, maar mede uit evaluatie zou moeten blijken.

De werkgeversorganisaties zijn van mening dat op bedrijfstakniveau al naar gelang de situatie op de arbeidsmarkt, ongeacht de beschikbare praktijkopleidingsplaatsen en stageplaatsen en dergelijke gekozen kan worden voor een van deze drie modellen.

Het kabinet heeft in een brief aan de Tweede Kamer zijn standpunt naar aanleiding van het eindrapport van het Open Overleg weergegeven.

Dit standpunt omvat de volgende punten:

1. Alle jongeren die dat willen moeten een beroepsopleiding kunnen volgen leidend tot ten minste het niveau primair leerlingwezen of daarmee vergelijkbaar.
2. Het kabinet stemt in met de afspraken van de sociale partners, die een verdubbeling van de instroming van het primair leerlingwezen mogelijk maken.
3. Het kabinet stemt in met het streven om het aanbod van stageplaatsen in overeenstemming te brengen met de vraag. Het kabinet zal met voorstellen komen met betrekking tot het opstellen van prognoses en streefcijfers, het opsporen van knelpunten en de evaluatie van de stage.
4. Het VOWJ en de OVO zullen worden geïntegreerd tot een nieuw overlegorgaan voor het voortgezet onderwijs waarin ook de sociale partners vertegenwoordigd zullen zijn. Als een onderwerp daarna ook nog in de CCOO aan de orde komt, zullen sociale partners aan het overleg hierover kunnen deelnemen.
5. Overleg tussen onderwijs en bedrijfsleven op sector en/of bedrijfstakniveau wordt aangemoedigd. De indeling in sectoren uit de nota tweede fase vormt het uitgangspunt.
6. De minister van onderwijs en wetenschappen zal met betrokkenen overleg voeren om de kwaliteit van de praktijkopleiding in het leerlingwezen te bevorderen.
7. De minister van onderwijs en wetenschappen zal een a.m.v.b. voorbereiden die de kwaliteit van de stages beter waarborgt dan tot dusverre.
8. Er komt een beleidsnotitie over de leerplanontwikkeling in het beroepsonderwijs waarin de resultaten van het Open Overleg en het overleg in de Centrale Werkgroep met betrekking tot dit onderwerp zullen worden verwerkt.

9. De bijdrageregeling vakopleiding voor jeugdigen tot 23 jaar zal mee groeien met de voorgenomen verdubbeling van de instrooming in het primair leerlingwezen.
10. De minister van economische zaken zal steun verlenen, als een bedrijfstak een bestaande opleiding leerlingwezen wil aanpassen aan nieuwe technologische ontwikkelingen of een nieuwe opleiding wil opzetten.
11. De minister van economische zaken wil steun verlenen bij de opzet van gemeenschappelijke opleidingscentra door middelgrote en kleine bedrijven.
12. Als de sociale partners dit wensen zal het kabinet een a.m.v.b. voorbereiden die het mogelijk maakt af te wijken van de wet minimumloon bij de praktijkopleiding volgens het leerlingwezen en bij stages.
13. Het kabinet wil experimenten mogelijk maken met een gemengd model of een successief model van de samenhang tussen leerlingwezen en kort-m.b.o.

DEEL B: Evaluatie van het beleid

HOOFDSTUK V INLEIDING

Het evalueren van het instrument partiële leerplicht is geen eenvoudige zaak.

Bij evaluatie zou het moeten gaan om de actualiteit van de met het instrument nagestreefde doelstellingen, de effectiviteit en de doelmatigheid van het toegepaste instrument. Belangrijke vragen bij de effectiviteit zijn of de beoogde doelen zijn of worden bereikt met het ingezette instrumentarium. Maar evaluatie-technisch gezien is het nog belangrijker om te weten te komen of die doelen bereikt zijn "dankzij" de inzet van juist dit instrument. In het bijzonder de mate waarin dit het geval is zou aanwijzingen kunnen geven over het al of niet gewijzigd voortzetten of mogelijk zelfs over de wenselijkheid tot het beëindigen van het terzake gevoerde beleid.

Het leggen van dergelijke causale verbanden gaat de mogelijkheden van de werkgroep echter verre te boven. Daarvoor zou niet alleen meer onderzoek nodig zijn, maar eigenlijk ook het kunnen beschikken over vergelijkingsmateriaal waarin, bij overigens verder gelijk blijvende omstandigheden, het desbetreffende instrument niet aanwezig is en/of een ander instrument is ingezet om dezelfde doelen te bereiken. Dit materiaal is voor de Nederlandse situatie (vanzelfsprekend) niet voorhanden. De onderzochte buitenlandse situaties zijn qua overige omstandigheden zo verschillend dat deze voor een dergelijke vergelijking niet kunnen dienen*.

Binnen de beperkte mogelijkheden heeft de werkgroep echter gekozen voor een opzet die zo veel mogelijk komt in de richting van wat evaluatie-technisch gezien wenselijk is.

* Een beschrijving van deze buitenlandse situaties i.c. van het onderwijsbeleid met betrekking tot de partiële leerplicht en de bijbehorende voorzieningen in de Bondsrepubliek Duitsland en België is opgenomen in twee bijlagen bij dit hoofdstuk.

Open Overleg is in dit kader van mening, dat op dit moment afgezien kan worden van een wettelijke regeling op dit punt.

Ten aanzien van de relatie tussen het kort-m.b.o. en het leerlingwezen heeft het Open Overleg zich op het standpunt gesteld, dat het kort-m.b.o. en het leerlingwezen, als twee leerwegen met in beginsel dezelfde begin- en eindtermen en gericht op dezelfde doelgroep, in nauwe onderlinge samenhang moeten worden gebracht met betrekking tot inrichting, planning, het gebruik van outillage en buitenschoolse leerplaatsen, overigens met behoud van de eigen gaardheid van beide leerwegen.

Dit standpunt is uitgewerkt in een drietal modellen:

- het parallelle model:

In het parallelle model vormen het kort-m.b.o. en het primair leerlingwezen twee zelfstandige leerwegen. Binnen de gegeven situatie op de arbeidsmarkt en de opleidingsmarkt kan de leerling kiezen voor één van beide.

Uitgaande van een geschatte jaarlijkse instroom van in totaal circa 60.000 leerlingen en een verdubbeling van de opleidingscapaciteit van het leerlingwezen tot circa 48.000 betekent dit dat op een instroom van 12.000 leerlingen in het kort-m.b.o. moet worden gerekend.

Daarbij moet het volgende worden aangetekend:

Het is onzeker of het aantal van 60.000 wel de werkelijke belangstelling weergeeft. Ook is een verdubbeling van de opleidingscapaciteit van het leerlingwezen slechts geleidelijk te bereiken. Bij de uitbreiding van het kort-m.b.o. is voor de korte termijn rekening gehouden met een jaarlijkse instroom van circa 15.000 leerlingen.

- het successieve model:

In het successieve model doorlopen de leerlingen eerst een periode (bijvoorbeeld van een jaar) een programma in het volledig dagonderwijs volgens de kort-m.b.o. opzet en maken zij daarna hun opleiding af in het kader van het primair leerlingwezen. Het kort-m.b.o. is thans zodanig opgebouwd dat de opleidingen beginnen met een basisprogramma waarin een aantal basisvaardigheden worden aangebracht. Daarna kiest de leerling uit een aantal differentiaties die in het algemeen overeenkomen met de opleidingen primair leerlingwezen. De

Omdat met het inzetten van het instrument van de partiële leerplicht in het algemeen beoogd werd de ongelijke deelname aan het voortgezet onderwijs weg te werken zal de evaluatie eerst een kwantitatief karakter hebben. De ontwikkeling van het volledig dagonderwijs en de deelname aan het parttime onderwijs zal daarbij in beeld worden gebracht voor de periode die relevant is met het oog op de evaluatie van de partiële leerplicht.

Kwantitatieve gegevens zullen, mede in verband met de vragen die in Hoofdstuk II van deel A zijn gesteld, daarna worden gespecificeerd voor het onderwijsaanbod waaraan partieel leerplichtigen voor het merendeel hun onderwijs ontvangen.

Vervolgens zal de evaluatie kwalitatief van aard zijn en zullen de doelstellingen op hun huidige marktwaaarde worden bekeken. Met inachtneming van de kwantitatieve gegevens zal het instrument partiële leerplicht worden bekeken op zijn bijdrage aan het realiseren van deze doelstellingen.

De ontduiking en het verzuim van de partiële leerplicht zullen daarna aandacht krijgen. In verband met de gestelde vragen zal met name de kritiek van de Algemene Rekenkamer in de beschouwing worden betrokken. Ook de overlap van instrumenten zal aan de orde komen in verband met het integratieproces vw-bbo/lw en de concurrentie tussen het volletijd kort-mbo en het bbo/leerlingwezen.

Na een kosten-evaluatie van de gebruikte instrumenten zal dit deel worden afgesloten met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en de conclusies die op grond daarvan getrokken zouden kunnen worden.

HOOFDSTUK VI KWANTITATIEVE EVALUATIE

Zoals vermeld in de inleiding beoogden de diverse leerplichtmaatregelen van in het bijzonder de jaren zeventig de ongelijke deelname aan het voortgezet onderwijs weg te nemen. Daarom wordt in dit hoofdstuk, aan de hand van cijfers van het C.B.S. een beeld gegeven van de algemene belangstelling voor het onderwijs van de jongeren in de leeftijd van 16-18 jaar, omdat deze leeftijdscategorie direct of indirect betrokken is bij de partiële leerplicht. De gekozen periode begint 4 jaren voor de invoering van de partiële leerplicht omdat ook in die jaren (vóór 1971) een stijging van de belangstelling voor dit onderwijs is waar te nemen. In het jaar van invoering van de partiële leerplicht en de jaren daarna is de deelname aan dit onderwijs aanzienlijk toegenomen. Met nadruk dient hier gesteld te worden, dat de cijfers m.b.t. de deelname aan het volledig dagonderwijs en het parttime onderwijs bedoeld zijn om een beeld te schetsen van de verschuiving in deelname percentages tussen dag- en parttime onderwijs. Aantallen partieel leerplichtigen zijn specifiek weergegeven bij de uitsplitsing naar onderwijsvoorzieningen, maar zijn niet exact opgenomen in de deelname-cijfers dag- en parttime onderwijs vanwege ontbrekende gegevens over het totaal aantal partieel leerplichtigen.

"Exacte cijfers over de partieel leerplichtigen naar leeftijd zijn niet beschikbaar; enige indicatie verschaffen de gegevens van de deelneming van de 14-18 jarigen aan het deeltijdonderwijs" (CBS-uitgaven: De Nederlandse jeugd en haar onderwijs 1982/'83, blz. 38).

1. Ontwikkeling deelname volledig dagonderwijs en part-time onderwijs

1.1. Inleiding

Teneinde een overzicht te verkrijgen over de deelname aan volledig dagonderwijs en parttime onderwijs en over geen onderwijs is het noodzakelijk uittreksels te maken uit de C.B.S.-publicaties "De Nederlandse jeugd en haar onderwijs" van de jaren 1978/'79 t/m 1982/'83.

Van deze gegevens zal in deze paragraaf verder worden uitgegaan, waarbij voor de beeldvorming het accent zal worden gelegd op de 16-jarigen, aangezien deze leeftijdsgroep het meest bij de partiële leerplicht is betrokken.

De partiële leerplicht geldt nl. voor degenen, die geen volledig dagonderwijs volgen in het 11e leerjaar. *

Het 11e leerjaar wordt qua leeftijd bepaald door het tijdstip, waarop de jeugdige voor het eerst naar school gaat; wettelijk ligt dit tijdstip tussen de leeftijden van 5 jaar en 10 maanden en 7 jaar en 7 maanden.

Het 11e leerjaar begint derhalve voor "vroeg" leerlingen op de leeftijd van 15 jaar en 10 maanden en voor "zeer late" leerlingen op de leeftijd van 17 jaar en 7 maanden. Men spreekt daardoor gemakshalve over: de jongere gaat naar school als hij 6 jaar oud is en hij is, wanneer hij niet verder leert in het volledig dagonderwijs, op 16-jarige leeftijd partieel leerplichtig.

Het zal uit het bovenstaande duidelijk zijn dat de 16-jarigen voor een deel vallen onder de leerplicht (ca. 30%) en voor een deel (ca. 70%) onder de partiële leerplicht althans voorzover zij niet "vrijwillig" volledig dagonderwijs ontvangen. De aantallen 17-jarigen, die potentieel voor ca. 30% onder de partiële leerplicht vallen en voor 70% "vrijwillig" naar het onderwijs gaan, geven daardoor een afwijkend totaalbeeld. Er kan echter gesteld worden, dat de 17-jarige partieel leerplichtigen eenzelfde beeld geven als de 16-jarigen, die onder de partiële leerplicht vallen. Van deze vooronderstelling wordt in de navolgende presentatie uitgegaan.

* Vervangend leerplichtigen die qua schoolloopbaan zich in het 10e leerjaar bevinden zijn hier veelal buiten beschouwing gebleven, omdat deze relatief kleine categorie ingeschreven is als part-time leerling ter vervanging van de volledige leerplicht vanwege ongeschiktheid voor het volgen van volledig dagonderwijs.

De volgende twee tabellen geven een overzicht van de ontwikkeling van het aantal partieel leerplichtigen en van de deelname aan volledig dagonderwijs.

Tabel 1 De raming van het aantal partieel leerplichtigen voor de jaren 1968 tot 1990

jaar	aantal 16- jarigen	waarvan geen voll.dag ond.		aftrek 1% van kolom 1	aftrek 4% van kolom 2	aantal partieel leerplichtigen		totaal aantal partieel l.pl.	
		aantal	in %	aantal	aantal	16 jaar	17 jaar	aantal	in%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
68/69	223.800	104.300	46.6	2240	4170	97.890	41.950	139.840	62.5
69/70	221.700	101.750	45.0	2230	4070	95.460	39.480	134.940	60.9
70/71	223.000	97.450	43.7	2230	3900	91.320	39.140	130.460	58.5
71/72	224.000	92.050	41.4	2240	3680	86.130	36.910	123.040	54.9
72/73	228.000	83.900	36.8	2280	3360	78.260	33.540	111.800	49.0
73/74	231.100	73.500	31.8	2310	2940	68.250	29.250	97.500	42.2
74/75	234.400	70.100	29.9	2340	2800	64.960	27.840	92.800	39.6
75/76	241.400	48.050	19.9	2410	1920	43.720	18.310	61.030	25.3
76/77	239.100	44.250	18.5	2390	1770	40.090	17.180	57.270	24.0
77/78	247.500	38.350	15.5	2470	1530	34.350	14.720	49.070	19.8
78/79	247.300	32.650	13.2	2470	1310	28.870	12.370	41.240	16.7
79/80	250.900	32.100	12.8	2510	1280	28.310	12.130	40.440	16.1
80/81	253.000	28.850	11.4	2530	1150	25.170	10.790	35.960	14.1
81/82	247.000	23.450	9.5	2470	940	20.040	8.590	28.630	11.6
82/83	241.500	19.320	8	2410	770	16.140	6.920	23.060	9.5
83/84	239.900	16.800	7*	2400	670	13.730	5.880	19.610	8.2
PROGNOSE									
84/85	239.400	15.100	6.3	2390	600	12.110	5.190	17.300	7.2
85/86	238.600	13.600	5.7	2390	540	10.670	4.570	15.240	6.4
86/87	249.700	13.000	5.2	2500	520	9.980	4.280	14.260	5.7
87/88	241.200	11.800	4.9	2410	470	8.920	3.820	12.740	5.3
88/89	229.100	10.800	4.7	2290	430	8.080	3.460	11.540	5.0
89/90	216.100	9.700	4.5	2160	390	7.150	3.060	10.210	4.7

* voorlopige opgave

Tabel 2

De 15-18-jarigen naar deelneming aan het onderwijs, per 1.000 van de bevolking van elke leeftijd (CBS)

	jongens				meisjes			
	15 jaar	16 jaar	17 jaar	18 jaar	15 jaar	16 jaar	17 jaar	18 jaar
<u>voltijd- onderwijs*</u>								
1970	862	684	498	365	728	523	329	193
1975	978	866	665	479	973	802	513	293
1978	984	899	710	517	984	865	629	378
1979	987	893	702	514	981	868	643	390
1980	988	901	701	516	984	878	661	410
1981	984	918	728	529	982	897	694	440
1982	988	929	761	563	985	910	734	485
<u>deeltijd- onderwijs</u>								
1970	92	180	242	230	99	80	74	62
1975	8	96	149	147	8	124	90	49
1978	5	81	140	139	5	97	89	58
1979	5	79	143	143	4	90	92	63
1980	5	70	134	144	5	78	90	71
1981	4	62	124	134	4	71	90	74
1982	4	54	112	124	5	63	87	85
<u>geen on- derwijs</u>								
1970	46	136	265	405	173	398	597	745
1975	15	38	186	374	19	74	393	658
1978	10	20	150	345	11	38	281	565
1979	8	28	155	343	14	42	265	547
1980	7	29	165	339	11	43	249	519
1981	11	20	148	338	14	32	216	486
1982	8	17	127	314	10	27	179	430

* Inclusief voorlopige deels geschatte aantallen voor wetenschappelijk onderwijs en universitaire m.o.-opleidingen vanaf 1975.

1.2 Volledig dagonderwijs

In het overzicht vallen de volgende punten op ten aanzien van volledig dagonderwijs:

- de gemiddelde stijging per jaar, te berekenen uit kolom 3 van tabel 1, is: $(46,6\% - 7,0\%) : 15 = 2,7\%$

- de belangrijkste stijgingen zijn:

1971/1972 - 1972/1973 = 4,6%

1972/1973 - 1973/1974 = 5,0%

1974/1975 - 1975/1976 = 10,0%

Hierbij kan ter verklaring worden aangetekend:

- 1 augustus 1972: invoering partiële leerplicht
leerplicht - 1 dag voor 16-jarigen (11e leerjaar)
en
- 1 augustus 1975: invoering 10-jarige leerplicht en uitbreiding
partiële leerplicht
- 2 dagen voor 16-jarigen (11e leerjaar)

- De stijging in de laatste jaren neemt af en ligt belangrijk beneden het gemiddelde waaruit mag worden geconcludeerd, dat bij ongewijzigd beleid het verzadigingspunt voor het volledig dagonderwijs praktisch zal zijn bereikt, met andere woorden 92% van de leeftijdsgroep volgt volledig dagonderwijs.

1.3 Parttime onderwijs

Op dezelfde wijze als bij het volledig dagonderwijs kan uit het overzicht, gegeven in de tabel 1, kolom 3, worden afgeleid, dat de deelname aan het parttime onderwijs sinds 1968/1969 aanzienlijk is afgenomen.

1.4 Geen onderwijs

Uit het overzicht blijkt een zeer sterke daling in de groep jongeren, die geen onderwijs meer volgen.

Volgens CBS-opgaven wordt 1 à 2% van de leeftijdsgroep op geestelijke en/of lichamelijke gronden vrijgesteld van de verplichting onderwijs te volgen. In de berekening van de werkgroep is rekening gehouden met 1%.

Wat verder als relevant gegeven kan worden opgemerkt is het navolgende:

Het dalingspercentage bij de categorie "meisje geen onderwijs" is groter dan bij de overeenkomstige categorie jongens. Voorts blijkt dat de deelname van de categorie "17-jarige meisjes in deeltijd

onderwijs" constant is en rond de 88 - 90 schommelt, terwijl de categorie "17 jarige jongens deeltijd onderwijs" een daling te zien geeft.

1.5 Samenvatting

Uit het overzicht blijkt ten aanzien van 16-jarigen, dat in de laatste 15 jaren

- de deelname aan het volledig dagonderwijs is gestegen (van 53,4% naar 92,0%);
- het aantal partieel leerplichtigen neemt af van 139.840 in 1968/1969 tot 19.610 in 1983/1984 (tabel 1, kolom 8);
- het aantal geen onderwijs volgende jongeren van 16 jaar zodanig is afgenomen, dat kan worden gesproken over een vrijwel totale deelname *) aan het onderwijs, rekening houdend met de 1% lichamelijke en/of geestelijk gehandicapten;
- het dalingstempo in de categorie meisjes "geen onderwijs" sneller is in vergelijking met de categorie jongens "geen onderwijs", hetgeen betekent dat de achterstand van meisjes op dit punt wordt ingelopen.

2. Voorzieningen, waaraan partieel leerplichtigen onderwijs volgen

2.1 Inleiding

In deze paragraaf zal voor een drietal onderwijsvoorzieningen een overzicht worden gepresenteerd van feitelijke deelnamecijfers van partieel leerplichtigen over de periode 1975/'76 - 1982/'83. De "10e jaars" blijven hier buiten beschouwing, omdat deze leerlingen vervangend leerplichtig zijn (zie ook noot 1.1).

Per onderwijsvoorziening zullen hieraan een aantal constatering worden verbonden.

*) Zie ook Hoofdstuk VII § 2.3: Ontduiking

2.2 Vormingswerk

Tabel 3: Deelname vormingswerk 1975/'76 - 1982/'83.

jaar	totaal aantal leerlingen	deelnemers met vervan- gende leer- plicht 10e jaar	partieel leerplich- tigen 11e jaar	11e jaars als % van het totaal (kolom 1)
	1	2	3	4
1975/76	26525	2488	18700	70,6
1976/77	22496	1754	15617	69,4
1977/78	21968	1557	14971	68,1
1978/79	21638	1567	14575	67,4
1979/80	21596	1517	14085	65,2
1980/81	21308	1645	12994	61,0
1981/82	21312	1359	11605	54,5
1982/83	21175	1216	9989	47,2

(Vgl. CBS-Mededelingen 7645, 7665, 7682, 7711, 7715, 7752, 7774, 7805)

Geconstateerd kan worden, dat het aantal deelnemers aan het vormingswerk zich sinds 1978 stabiliseert met een gelijktijdige afname van het percentage 11e jaars.

Deelnemers stromen op latere leeftijd in. Een hoog aantal deelnemers (ca. 60% van de totale instroom) heeft geen diploma 1e fase, terwijl tevens een groot aantal anderstalige deelnemers (ca. 10-11% van de instroom) in het vormingswerk aanwezig is. Grosso modo kan worden gesteld, dat een hoog percentage van de populatie in het vormingswerk duidelijke achterstanden in de schoolloopbaan heeft opgelopen.

De conclusie is, dat er sprake is van verschuivingen in de doelgroep van het vormingswerk.

2.3 Beroepsbegeleidend onderwijs

Tabel 4: leerlingen b.b.o. 1975/'76 - 1982/'83

jaar	totaal aantal leerlingen	deelnemers met vervan- gende leer- plicht 10e jaar	partieel leerplich- tigen 11e jaar	11e jaars als % van het totaal (kolom 1)
	1	2	3	4
1975/76	76194	1313	14923	19,6
1976/77	78901	853	14368	18,2
1977/78	83604	790	13737	16,4
1978/79	89675	848	14966	16,7
1979/80	97290	905	15109	15,5
1980/81	91779	738	13271	14,5
1981/82	89153	469	10783	12,0
1982/83	88808	507	9112	10,3

Vgl. CBS-Statistiek van het beroepsonderwijs, b.b.o./leerlingwezen, 1975/76, 1976/77, 1977/78, 1978/79, 1979/80, 1980/81, 1981/82, 1982/83)

Geconstateerd kan worden dat het totaal aantal deelnemers fluctueert, maar dat over de gehele periode een stijging te constateren valt. Het aantal partieel leerplichtigen echter loopt fors terug zowel absoluut, als uitgedrukt in percentage van het totaal aantal deelnemers.

Redenen voor deze terugloop zijn onder meer:

- het feit dat het voor partieel leerplichtigen moeilijker is om een leer/arbeidsovereenkomst in het kader van het leerlingwezen te verkrijgen in vergelijking met niet-leerplichtigen;
- een stijging in de deelname van 16-jarigen aan vormen van volledig dagonderwijs (zie § 1.1 tabel 1).

2.4 Participatie-onderwijs/samenwerking b.b.o./v.w.

Tabel 5: Participatie-onderwijs + samenwerking BBO/VW

jaar	totaal aantal leerlingen	deelnemers met vervan- gende leer- plicht 10e jaar	partieel leerplich- tigen 11e jaar	11e jaars als % van het totaal (kolom 1)
	1	2	3	4
1975/76	3170	317	2282	72,0
1976/77	2253	156	1464	65,0
1977/78	3311	176	1749	52,8
1978/79	2974	157	1535	51,6
1979/80	3399	155	1516	44,6
1980/81	3225	129	1255	38,9
1981/82	3233	146	1115	34,5
1982/83	3387	80	943	27,8

Omdat het aantal experimenten participatie-onderwijs constant is gehouden, is er stabilisatie in het aantal leerlingen.

Het percentage 11e jaars vertoont een significante daling, wat onder meer samenhangt met een groeiend percentage leerlingen uit hogere leeftijdsgroepen. Sinds 1-8-1983 zijn de experimenten participatie-onderwijs omgevormd tot proefprojecten voltijd kort-m.b.o. Tabel 5 dient alleen ter completering van de gegevens omtrent het part-time onderwijs.

2.5 Conclusies

Bij de drie beschreven onderwijsvoorzieningen kan er een duidelijke daling van het percentage partieel leerplichtigen worden geconstateerd (vgl. tabel 1).

Deze daling loopt trendsgewijs parallel aan de forse stijging in de deelname aan het volledig dagonderwijs. Deze stijging is veel hoger dan in 1981 door de Werkgroep Prognose Parttime Leerlingen (WPPL) is geraamd.

De WPPL-prognose uit 1981 en werkelijke deelnamecijfers voor volledig dagonderwijs voor 16- en 17-jarigen in 1982 naast elkaar gezet, leveren het volgende beeld op:

Tabel 6: WPPL-prognose voor 1982/werkelijke deelname 1982

16-/17-jarigen volledig dagonderwijs in percentages.

	WPPL-prognose		werkelijke deelname	
	m	v	m	v
16-jarigen	90,0	88,6	92,9	91,0
17-jarigen	71,0	67,0	76,1	73,4

De daling van het percentage partieel leerplichtigen in het vormingswerk, b.b.o. en participatie-onderwijs/v.w.-b.b.o. is echter minder groot uitgevallen dan op basis van stijging van de deelname aan het volledig dagonderwijs mocht worden verwacht. Zoals in § 1.4 al is geconstateerd, is er een forse afname opgetreden in de categorie "geen onderwijs".

Voorts hebben de deelnemersaantallen zich gestabiliseerd door dat er verschuivingen optraden qua specifieke doelgroepen en leeftijds-categorie.

Binnen de totale categorie 11e jaars partieel leerplichtigen blijkt er uit onderstaande tabel een redelijk stabiele verdeling tussen vormingswerk, b.b.o. en exp/samenwerkingsprojecten v.w.-b.b.o.:

Tabel 7: deelname partieel leerplichtigen aan v.w., b.b.o./l.w. en experimenten

	totaal*	11e jaars in vormingswerk		11e jaars in b.b.o.		11e jaars in exp/b.b.o.-v.w.		totaal ingeschreven 11e jaars**	
		abs.	% tot.	abs	% tot.	abs	% tot.	abs	% tot.
11e jaars (p.l.)									
1976/77	57.270	15.617	27,3	14.368	25,1	1.464	2,5	31.449	54,9
1977/78	49.070	14.971	30,5	13.737	28,0	1.749	3,6	30.457	62,1
1978/79	41.240	14.575	35,3	14.966	36,3	1.535	3,7	31.076	75,3
1979/80	40.440	14.085	34,8	15.109	37,4	1.516	3,7	30.710	75,9
1980/81	35.960	12.994	36,1	13.271	36,9	1.255	3,5	27.520	76,5
1981/82	28.630	11.605	40,5	10.783	37,7	1.115	3,9	23.503	82,1
1982/83	23.060	9.989	43,3	9.112	39,5	943	4,1	20.044	86,9

* Het totaal aantal 11e jaars partieel leerplichtigen is berekend in tabel 1, kolom 8

** Het totaal aantal ingeschreven partieel leerplichtigen is inclusief dubbelstellingen (ca. 7% van het totaal in de VO/WJ-sector), maar exclusief partieel leerplichtigen die onderwijs volgden aan andere door de Leerplichtwet erkende vormen van onderwijs.

3. Uitstroom en arbeidsmarktgegevens

L.b.o.- en m.a.v.o.-schoolverlaters vormen het merendeel van de partieel leerplichtigen. Voorzover deze jongeren uitsluitend aan vormingswerk hebben deelgenomen tijdens de partiële leerplicht worden zij in de werkloosheidsstatistiek geregistreerd onder hun laatstgenoten opleiding c.q. laatstbehaald diploma, t.w. l.b.o. of m.a.v.o.

Deze jongeren behoren tot die categorieën, waarvan de kans op langdurige werkloosheid het grootst is, vooral wanneer men het volledig dagonderwijs zonder diploma heeft verlaten. Als meest pregnante probleemcategorieën binnen de groep partieel leerplichtigen gelden:

- schoolverlaters die alleen basisonderricht hebben genoten en drop-outs uit LHNO en LEAO, en
- meisjes met een LHNO-opleiding (Vgl. Schoolverlatersbrief 1984, blz. 6-7)

Dat 16-18-jarige deelnemers aan het vormingswerk een bijzonder moeilijke positie op de arbeidsmarkt hebben, kan geïllustreerd worden aan de hand van de volgende data:

Tabel 8: aantal 16-18 jarige v.w.-deelnemers zonder werk

jaar	absoluut	in % van het totaal 16-18 jr.vormingswerk- deelnemers
1978	6880	37,9
1979	7007	38,1
1980	8186	45,6
1981	10548	58,9
1982	13125	75,6

Voorzover partieel leerplichtigen via het b.b.o./leerlingwezen op basis van een leer-/arbeidsovereenkomst een beroepsopleiding hebben voltooid, zou verondersteld mogen worden dat zij na afsluiting van hun opleiding bij hun werkgever in dienst blijven. Concrete gegevens ontbreken echter op dit punt. Een aparte probleemgroep vormen de partieel leerplichtigen in het b.b.o., voor wie geen praktijkopleidingsplaats beschikbaar is. Zij kunnen dan geen leer-/arbeidsovereenkomst afsluiten. Volgens een telling van het Centraal Orgaan Regionale Organen was op 1 november 1982 over alle opleidings-

richtingen en over het gehele land gerekend 44% van de partieel leerplichtigen en 18% van de niet-leerplichtige deelnemers aan cursussen primair leerlingwezen, werkloos (Zie onderwijsverslag 1982, blz. 158). Deze deelnemers zijn als gevolg van hun werkloosheid niet in staat de praktijkopleiding van het b.b.o./l.w. af te sluiten.

HOOFDSTUK VII KWALITATIEVE EVALUATIE

Naast de onder hoofdstuk V besproken algemeen kwantitatieve doelstellingen waarmee in het algemeen werd beoogd de ongelijke deelname aan het voortgezet onderwijs weg te werken, zijn er in het kader van de partiële leerplicht een drietal specifieke doelstellingen, die op hun huidige marktwaarden moeten worden bekeken. Tevens zal moeten worden nagegaan wat de bijdrage is van het gekozen instrumentarium aan de realisering van deze doelstellingen en wat dit betekent in termen van financiële kosten en baten.

Op basis van de gepresenteerde gegevens in de voorafgaande paragrafen en de conclusies c.q. constatering en daaraan verbonden, wordt in de navolgende paragrafen een verklaring gegeven van de relevante veranderingen.

Verklaringen in de zin van feitelijke effecten van het beschreven beleid en verklaringen in de zin van effecten van belendend beleid en externe omstandigheden.

1. Doelstellingenevaluatie

1.1 Inleiding

Er zijn een drietal specifieke doelstellingen die onverminderd hun geldigheid hebben behouden en waaraan de gepresenteerde gegevens moeten worden getoetst:

1. het voorbereiden op de deelneming aan het maatschappelijk leven;
2. het voldoen aan de vraag van jongeren naar beroepsopleidingen;
3. het vervullen van de maatschappelijke vraag om te voorzien in een voldoende beroepsgerichte opleiding voor iedereen.

Deze onderwijsdoelstellingen werden nagestreefd in een sociaal-economische situatie waarin werkgelegenheid per definitie een schaars goed is doch in de loop der jaren steeds schaarser werd, hetgeen tot uitdrukking komt onder meer in een toename van de jeugdwerkloosheid sedert 1976.

Het is met name deze externe omstandigheid die de noodzaak om via onderwijs een arbeidskwalifikatie te verwerven onderstreept. Dit niet in de laatste plaats gezien de afnemende kansen om via het

verzamelen van arbeidservaringen - startend vanuit een ongeschoolde situatie - een beroepskwalifikatie te verwerven.

Anno 1984 zijn genoemde doelstellingen in het algemeen dus nog altijd opportuun.

De slechte arbeidsmarktsituatie voor met name jongeren zonder afgeronde beroepsopleiding heeft een positief effect op de deelname aan onderwijs. De afname van de onderwijsuitstroom hangt voor een belangrijk deel samen met de slechte werkgelegenheidsperspectieven voor jongeren, wat onder meer tot uitdrukking komt in:

- een toename van de doorstroming naar vervolgonderwijs;
- een afname van het voortijdig schoolverlaten (zie schoolverlatersbrief 1984, p. 12).

Bij het kiezen voor een vervolgonderwijs is vooral een beweging waar te nemen in de richting van het beroepsonderwijs. De consequentie hiervan is, dat de arbeidsmarkt als onderwijsexterne factor en het onderwijsvoorzieningenaanbod voor werkende jongeren als onderwijsinterne factor de deelname aan het parttime onderwijs hebben doen vergroten in vergelijking met de geprognostiseerde ontwikkeling. Op grond van demografische ontwikkelingen was een daling van de deelname van 16- en 17-jarigen aan deeltijdonderwijs voorspeld. Deze daling heeft in veel mindere mate dan voorspeld plaatsgevonden, omdat de categorie "geen onderwijs" in de generatie 16-/17-jarigen sterk is afgenomen.

Wat precies de kwantitatieve effecten daarvan zijn, is als gevolg van de zich wijzigende werkgelegenheidssituatie moeilijk te bepalen. De deelname aan onderwijs wordt immers ook bepaald en beïnvloed door wijzigingen in het onderwijsaanbod dat feitelijk wordt gerealiseerd. Derhalve is de vraag relevant welke veranderingen in het onderwijs zelf hebben plaatsgevonden in de periode relevant voor de beoordeling van de partiële leerplicht. Op deze veranderingen en de consequenties daarvan voor de doelstellingen en het aspiratieniveau wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

1.2 Relevantie van de doelstellingen en aspiratieniveau van het beleid

Welke veranderingen hebben zich in de sfeer van het onderwijs voltrokken in de periode relevant voor de beoordeling van de partiële leerplicht.

Ten aanzien van de groep 16- 18-jarigen zijn dat de volgende:

1. leerplichtverlenging
 - volledige leerplicht 1971 9 jaar;
volledige leerplicht 1975 10 jaar;
 - invoering/verlenging potentiële leerplicht voor leerlingen in het 11e schooljaar
2. participatie-onderwijs en kort-m.b.o.;
3. deeltijd kort-m.b.o., integratie aanbod vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs.

Voorts zijn er wijzigingen doorgevoerd die niet direct voortkomen uit het bovengenoemd beleid, doch de resultante zijn van het beleid voor de 12-15/16-jarigen.

Twee maatregelen daarvan zijn van groot belang:

1. het vierjarig worden van het lager beroepsonderwijs, ingevoerd in 1972, geëffectueerd in 1975;
2. de integratie van m.a.v.o.-3 en m.a.v.o.-4 tot een naar niveau-gedifferentieerd vierjarig m.a.v.o.

In kwantitatief opzicht blijken zowel de l.b.o.-maatregelen als de m.a.v.o.-maatregelen te corresponderen met significante wijzigingen in de deelname aan volledig dagonderwijs van 16-jarigen in de tweede fase ten koste van de categorie geen onderwijs en de categorie deelnemers aan part-time onderwijs.

Beide categorieën - maar meer in het bijzonder laatstgenoemde - werden kleiner mede doordat van beide maatregelen een positief effect uitgaat op de verbetering van de aansluiting op het middelbaar beroepsonderwijs. De stijging van deelname en instroom sedert 1976 aan deze m.b.o.-opleidingen is mede vanuit dit gezichtspunt te verklaren.

Deze structuurwijzigingen zijn overigens gepaard gegaan met ook voor het l.b.o. inhoudelijke veranderingen. In het oog springt de zogenaamde veralgemenisering van het l.b.o. hetgeen tot consequentie heeft, dat de l.b.o.-gediplomeerde een initiële beroepskwalifikatie in het vervolgonderwijs dient op te bouwen. Er heeft met andere woorden in

programmatisch opzicht een verschuiving plaatsgevonden van het tijdstip waarop jeugdigen kunnen beschikken over een beroepskwalificatie en dus kunnen functioneren op de arbeidsmarkt. Het l.b.o.-programma-aanbod is meer voorbereidend op verder onderwijs geworden en veel minder als eindonderwijs te omschrijven.

Dientengevolge heeft de l.b.o.-gediplomeerde anno 1984 meer behoefte aan een initiële beroepsopleiding. De uitstroom- en arbeidsmarktgegevens (vgl. hoofdstuk VI § 3) bevestigen dit. In het algemeen kan worden gesteld dat in het bijzonder op het terrein van de beroepsopleiding de doelstellingen meer dan ooit relevant zijn.

Een andere relevante wijziging heeft zich voorgedaan met betrekking tot het aspiratieniveau. Oorspronkelijk was het aspiratieniveau om stapsgewijs een volledige leerplicht tot 18 jaar te realiseren.

Deze beleidsintentie is in 1975 feitelijk verlaten ten gunste van een stimuleringsbeleid tot vrijwillige onderwijsdeelname o.a. door het totstandbrengen van een nieuw aanbod. Deze wijzigingen zijn met name te verklaren vanuit een politieke waardering die aan het instrument leerplicht werd toegekend.

De politieke keuzen zijn in dat opzicht verschillend.

Voorts heeft een rol gespeeld de waardering - zie ook anno 1984 - die men gaf aan het parttime onderwijs als gelijkwaardige leerweg naast de leerwegen in volledig dagverband.

Overigens moet geconstateerd worden dat ondanks het feitelijk verlaten van deze beleidsintentie de deelname van 16-jarigen aan volledig dagonderwijs van 1975 tot 1982 gestegen is van 80,1% naar 92% van de totale generatie 16-jarigen. Een navenante daling van het percentage 16-jarige partieel leerplichtigen is echter niet opgetreden doordat het percentage 16-jarigen dat geen onderwijs volgt in hetzelfde tijdvak is gedaald van 9,4% naar 2,0%, waarbij kan worden aangetekend dat volgens CBS-gegevens in het algemeen 2% van de totale generatie niet geschikt is voor het volgen van onderwijs.

De conclusie is dat het doel van de partiële leerplicht voor deze groepering is bereikt.

De deelname-cijfers voor 16-, 17- en 18-jarigen wijzen er op dat door het creëren van een onderwijsaanbod een relatief autonome ontwikkeling ontstaat (ondersteund door externe omstandigheden) ten

opzichte van de volledige/partiële leerplicht en het al dan niet verlengen daarvan. Leerplichtmaatregelen hadden wel een versnelend effect op de stijging van de deelname aan onderwijs.

Voor wat betreft de deelname van 17-18-jarigen is het aspiratieniveau in dat opzicht gewijzigd. Hier heeft een ontwikkeling plaatsgevonden van de situatie van volledige leerplicht naar een situatie van stimulering van deelname aan het onderwijs.

Wat wel gewijzigd is voor deze leeftijdscategorie 16-18-jarigen is het aspiratieniveau in termen van deelname aan volledig dagonderwijs. Gold eerst als aspiratieniveau volledig dagonderwijs tot 18 jaar (wel met toevoeging van een aanbod) heden is het aspiratieniveau te omschrijven als deelname aan onderwijs hetzij volledig dagonderwijs, hetzij parttime onderwijs tot 18 jaar. Beide aspiratieniveaus zijn gericht op en inhoudelijk gevuld met de drie genoemde onderwijsdoelstellingen.

Gegeven deze stand van zaken anno 1984 is de vraag gerechtvaardigd of er aanleiding is de thans gehanteerde doelstellingen en/of aspiratieniveaus te herzien.

De doelstellingen zoals in § 1.1 aangegeven, zijn nog steeds relevant; sterker, hetgeen in deze paragraaf is signaleerd geeft aan dat de doelstellingen meer dan ooit nastrevenswaard zijn. Ten aanzien van het aspiratieniveau kan het volgende worden geconstateerd:

- a. de veralgemenisering van het l.b.o. doet de noodzaak groeien om in het onderwijsvoorzieningspakket voor 16-18-jarigen meer ruimte in te bouwen voor beroepskwalificerende leerinhouden. Deze noodzaak is zowel beleidsmatig als maatschappelijk herkend, getuige de ontwikkelingen rond zowel het deeltijd en volletijd kort-m.b.o. als de conclusies van het Open Overleg Wagner. Voorts zij verwezen naar de voorgenomen uitbreiding van het leerlingwezen;
- b. de kwantitatieve gegevens leiden tot de veronderstelling dat het beleid heeft geleid tot het uitziften van de harde kern die nog geen onderwijs volgt. Deze groep (zeer) vroegtijdige schoolverlaters heeft veel moeite met het volgen van onderwijs in welke vorm dan ook. Een intensivering van het beleid om ook deze categorie jongeren te bereiken is voorgenomen. In de be-

leidsnotitie randgroepjongeren is een beleid dienaangaande geschetst.

2. Instrumentevaluatie

2.1 Inleiding

Tot de instrumenten die gehanteerd worden om de in § 1.1 omschreven doelstellingen te realiseren worden hier gerekend enerzijds de verplichting tot het deelnemen aan onderwijs voor partieel leerplichtigen, anderzijds het onderwijsvoorzieningenpakket met name vormingswerk, beroepsbegeleidend onderwijs respectievelijk participatie-onderwijs en deeltijd kort-m.b.o.

2.2 Bijdrage aan de realisering van doelstellingen

2.2.1 Vorbereiding op de deelneming aan het maatschappelijk leven

Partiële leerplicht als middel om 16-17-jarigen te verplichten tot een voorbereiding op deelname aan het maatschappelijk leven kent een afnemende effectiviteit met betrekking tot oorspronkelijke doelgroepen. Het ontbreken van sancties op verzuim, de wens van veel jongeren om hun schoolloopbaan te beëindigen en uitsluitend te werken en ook de toename in de categorie randgroepjongeren zijn hiermede de oorzaak van. Deze laatste categorie voelt zich door de bestaande onderwijsvoorzieningen in het kader van de partiële leerplicht niet aangesproken. Randgroepjongeren, dus ook de partieel leerplichtigen onder hen hebben enerzijds vanwege ervaringen opgedaan in hun schoolloopbaan een vooroordeel tegen het onderwijs en daardoor geen of een zeer geringe motivatie om nog van onderwijsvoorzieningen gebruik te maken. Anderzijds hebben zij juist vanwege die ervaringen een geringe onderwijskwalificatie kunnen verwerven en daardoor een slechte maatschappelijke positie.

Binnen de beleidskaders van de zogenaamde zorgbreedte van het onderwijs is momenteel een intensivering van beleid, gericht op de randgroepjongerenproblematiek, in voorbereiding.

Kwantificering van de doelstelling voorbereiding op het maatschappelijk leven is een problematische zaak, omdat een kwalitatief criterium als bijvoorbeeld maatschappelijke weerbaarheid zich moeilijk laat meten. Dergelijke meetproblemen doen zich overigens niet alleen

voor bij parttime onderwijsvoorzieningen, maar gelden eveneens voor vergelijkbare doelstellingen van volledig dagonderwijs.

2.2.2 Het voldoen aan de vraag van jongeren naar beroepsopleiding

Jongeren die het 11e jaar van hun schoolloopbaan niet in het volledig dagonderwijs kunnen of willen voortzetten zijn voor een beroepsopleiding aangewezen op het b.b.o./leerlingwezen al of niet in combinatie met vormingswerk c.q. deeltijd kort-m.b.o. Voorzover de wens tot voortzetting van de schoolloopbaan in volledig dagonderwijs geblokkeerd wordt door het niet kunnen voldoen aan m.b.o.-toelaatbaarheidsvoorwaarden, bestaat voor deze categorie jongeren een alternatieve mogelijkheid in het volletijd kort-m.b.o., waarvan de capaciteit de komende jaren fors uitgebreid zal worden. Deze uitbreiding kan voor een deel *) ook een oplossing bieden voor het tekort aan beschikbare plaatsen in de praktijkcomponent van het b.b.o./leerlingwezen getuige de volgende gegevens:

Tabel 9: instroom leerlingen b.b.o. gerelateerd aan het aantal nieuw afgesloten leerovereenkomsten

jaar	instroom b.b.o.	nieuwe leerovereenkomsten
1980/'81	50.561	36.032
1981/'82	47.789	27.590
1982/'83	48.168	25.048
	(teldatum: 1 nov.)	(teldatum: 31 dec.)

Geconstateerd kan worden dat de instroom in het b.b.o. het aantal nieuwe leerovereenkomsten overtreft. De vraag naar een beroepsopleiding via b.b.o./l.w. is m.a.w. veel groter dan het beschikbaar aantal praktijkopleidingsplaatsen. Met name partieel leerplichtigen hebben problemen om een praktijkopleidingsplaats te krijgen getuige de grote verschillen in percentages tussen partieel en niet-partieel leerplichtigen binnen de groep leerlingen zonder leerovereenkomst.

*) mits voldoende stageplaatsen beschikbaar komen.

Hierin ligt één van de redenen waarom een b.b.o./l.w.-opleiding minder aantrekkelijk is geworden voor 16-17-jarigen (zie hfdst. II.3). Zolang zij niet over een leerovereenkomst beschikken, zijn zij niet in staat om een initiële beroepskwalificatie via de praktijkcomponent op te bouwen. De aantrekkingskracht van het l.w./b.b.o. op 16-17-jarigen kan echter weer toenemen indien het aantal praktijkleerplaatsen t.b.v. het leerlingwezen wordt verdubbeld conform de toezeggingen van sociale partners in het Open Overleg Wagner 1984*.

2.2.3 De maatschappelijke vraag naar jongeren met een beroepsgerichte opleiding

De maatschappelijke vraag naar jongeren met een beroepsgerichte opleiding is in termen van voor jongeren beschikbare arbeidsplaatsen de laatste jaren sterk gedaald.

De sociaal-economische ontwikkeling heeft de conjunctuurgevoeligheid van het leerlingwezen onderstreept, hetgeen tot uiting komt in de daling van het aantal beschikbare praktijkopleidingsplaatsen.

Uit kostenoverwegingen tenderen werkgevers ernaar om bij een ruime arbeidsmarkt het gevolg hebben van beroepsonderwijs als selectiemechanisme te gebruiken teneinde de best gekwalificeerden in het arbeidsproces op te nemen.

De keerzijde van deze ontwikkeling is dat partieel leerplichtigen die juist na de 1e fase voortgezet onderwijs nog een initiële beroepskwalificatie moeten opbouwen hun kansen hierdoor gereduceerd zien. Werkgevers zijn minder afhankelijk van beroepskwalificaties die in het bedrijf worden opgebouwd, gezien het aanbod van gediplomeerden uit het volledig dag-beroepsonderwijs en het aanbod van werklozen.

2.3 De aanvaarding van de partiële leerplicht

De problematiek van de aanvaarding van de partiële leerplicht centreert zich rond de begrippen ontduiking en verzuim.

* Vergelijk "Op weg naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid", Eindrapport van het Open Overleg over de voorstellen van de commissie Wagner inzake het beroepsonderwijs, blz. 6.

Onder ontduiking wordt verstaan:

het niet voldoen aan de wettelijke verplichting tot inschrijving van een partieel leerplichtige aan een door de minister goedgekeurde onderwijsinstelling.

Onder (ongeoorloofd) verzuim wordt verstaan:

het gedurende - veelal korte tijden - niet deelnemen door de partieel leerplichtigen aan het programma van de instelling, waar men is ingeschreven.

Op beide fenomenen wordt in dit kader nader ingegaan.

2.3.1 Ontduiking

In de navolgende tabel zijn de cijfers van de Algemene Rekenkamer overgenomen ten aanzien van de aantallen niet-ingeschrevenen voor de jaren 1975/1976, 1976/1977 en 1977/1978. Volgens de door de Rekenkamer gebruikte methodiek zijn dezelfde data berekend voor de jaren 1981/1982 en 1982/1983. Op basis van een WPPL-schatting van het aantal partieel leerplichtigen wordt na aftrek van de ingeschreven 11e jaars bij v.w., b.b.o. en experimenten participatie-onderwijs/samenwerkingsverbanden een aantal c.q. percentage niet-ingeschrevenen berekend. Daarbij moet worden aangetekend dat een deel van deze niet-ingeschrevenen, onderwijs volgt aan "andere" voor de partiële leerplicht erkende vormen van onderwijs. De Algemene Rekenkamer schat dit op 10% van het aantal niet ingeschrevenen.

De belangrijkste kwantitatieve conclusie die uit de Rekenkamertabel is af te leiden luidt: "Het percentage 11e jaars niet-ingeschrevenen neemt op basis van de Rekenkamertabel zowel absoluut als relatief toe."

Tabel 10: aantallen 11e jaars op basis van Rekenkamerdata en -methodiek *)**)

	75-76	76-77	77-78	81-82	82-83
a) Schatting aantal 11e jaars niet in volledig dagonderwijs	54.049	45.460	42.916	40.209	38.616
waarvan ingeschreven bij:					
b) - vormingswerk	18.700	15.617	14.971	11.605	9.989
- b.b.o.	14.923	14.368	13.737	10.783	9.112
- exp./samenwerkingsverband	2.282	1.466	1.749	1.115	943
c) totaal ingeschrevenen (incl.dubbeltellingen)	35.905	31.451	30.457	23.503	20.044
d) dubbeltellingen	3.196	4.000	4.062	3.988	4.391
e) ingeschrevenen (excl. dubbeltellingen)	32.709	27.451	26.395	19.515	15.653
f) aantal niet-ingeschrevenen***	21.340	18.009	16.521	20.694	22.963
g) percentage 11e jaars niet-ingeschrevenen van totaal aantal 11e jaars***	40%	40%	39%	51,5%	59,4%
h) aantal onduikers	19.206	16.208	14.869	18.625	20.667
i) ontduikingspercentages volgens Rekenkammermethodiek	36%	36%	35,1%	46,3%	53,5%
j) ontduikingspercentage volgens HPL	48,7%	41,9%	35,3%	15,7%	12,3%

* Het basismateriaal is ontleend aan de publicatie van de Werkgroep Prognose Parttime Leerlingen. Voor de berekening van het aantal partieel leerplichtigen is uitgegaan van $\frac{1}{2}$ van de 16-jarigen en $\frac{1}{2}$ van de 17-jarigen, die geen volledig dagonderwijs volgen. De 10e jaars, zogenaamde vervangend leerplichtigen, zijn hier buiten beschouwing gebleven.

** De cijfers 75/76, 76/77 en 77/78 zijn ook opgenomen in het rapport van de Algemene Rekenkamer; de cijfers 81/82 en 82/83 zijn een aanvulling c.q. actualisering daarvan en zijn opgesteld op basis van de WPPL-ramingen (zie WPPL-publicatie 7, blz. 35) en de volgens CBS per deeltijd-onderwijsvoorziening ingeschreven 11e jaars.

*** Aangetekend moet worden dat ca. 10% van deze groep onderwijs volgt aan "andere" voor de partiële leerplicht goedgekeurde vormen van onderwijs.

Wanneer de cijfers van de Algemene Rekenkamer en de aanvulling daarop voor de jaren 81/82 en 82/83 op basis van dezelfde berekeningswijze, geconfronteerd worden met de data van het CBS ten aanzien van 16/17-jarige jongeren die niet aan onderwijs deelnemen, blijkt er echter een grote kloof tussen beide tabellen te bestaan.

Tabel 11: aantal jongeren dat niet aan het onderwijs deelneemt

	leeftijd in jaren			
	15	16	17	18
<u>jongens</u>				
1970	5	16	30	46
1975	2	5	22	45
1978	1	3	19	42
1979	1	4	20	44
1980	1	4	21	43
1981	1	3	20	44
1982	1	2	16	41
<u>meisjes</u>				
1970	19	43	65	82
1975	2	9	46	75
1978	1	5	34	67
1979	2	5	32	67
1980	1	5	31	64
1981	2	4	27	60
1982	1	3	22	54

(Bron: CBS, De Nederlandse jeugd en haar onderwijs, 1982/83, blz. 40.
N.B. Leeftijd gemeten op 31/12).

Op basis van de CBS-data kan er maximaal sprake zijn geweest van 14.900 niet-ingeschrevenen in 1982. (Berekeningswijze: 70% van de 16-jarigen plus 30% van de 17-jarigen die niet deelnemen.) Ter vergelijking: op basis van de Rekenkamermethodiek zouden het er ca. 23.000 zijn geweest. Voor 1975 kwam de Rekenkamer op ca. 21.300; volgens de CBS-data zouden het er ca. 30.200 zijn geweest.

Ten aanzien van de ontduikingsproblematiek leiden de tabellen 10 en 11 tot zeer tegenstrijdige conclusies. Volgens tabel 10 is er een groot en toenemend aantal jongeren dat de partiële leerplicht ontduikt. Tabel 11 leidt tot precies de tegenovergestelde conclusie. Immers volgens de Algemene Rekenkamer zou het aantal niet ingeschrevenen toenemen van 21.300 in 1975 tot 23.000 in 1982. Volgens het CBS neemt dit aantal af van 30.200 in 1975 tot 14.900 in 1982. De werkgroep HPL heeft háár bevindingen in dit verband neergelegd in bijlage II.

2.3.2 Verzuim

Met betrekking tot onder meer het verzuim is in de leerplichtwet bepaald dat de gemeentes hierover na afloop van elk schooljaar verslag uitbrengen aan de colleges van gedeputeerde staten.

Deze op hun beurt brengen verslag uit aan de minister van o. en w. Over de omvang van het verzuim door partieel leerplichtigen zijn geen betrouwbare landelijke cijfers voorhanden.

Als reden hiervoor is een gebrekkig functionerende controle op de naleving te noemen.

Factoren die hiermee verband houden zijn:

1. de administratieve procedures die traag verlopen:
afwezigheidsmelding komt niet of niet tijdig en de verwerking ervan duurt lang;
2. het ontbreken van sancties; de ouders moeten de partieel leerplichtige inschrijven (en zijn alleen op dit punt aansprakelijk), de partieel leerplichtige zelf is de enige, die verantwoordelijk is voor het schoolbezoek; als hij/zij wegblijft staat daarop geen sanctie;
3. daarnaast is het aantal verzuimgevallen niet gelijk aan het aantal verzuimende leerlingen (b.v. één leerling kan in een schooljaar 6x als verzuimgeval zijn geregistreerd).

De leerplichtambtenaar en het justitieel apparaat staan daardoor vaak machteloos. En als het bij niet-inschrijving al tot vervolging (van de ouders) komt, neemt de rechtsgang zoveel tijd in beslag, dat de zaak zijn relevantie al lang heeft verloren op het tijdstip waarop vonnis wordt gewezen.

Daarnaast - hiervan wordt gewag gemaakt in het Onderwijsverslag over het jaar 1980 - blijkt dat een toenemend aantal partieel leerplichtigen een verzoek indient om ontheffing van de partiële leerplicht. De reden voor deze verzoeken, waarvoor in de wet geen titel aanwezig is om eraan te voldoen, is meestal de onmogelijkheid voor het vinden van werk gedurende drie dagen per week.

Overigens wordt hier aangetekend dat uit de omvang van het verzuim nog geen negatief waardeoordeel volgt m.b.t. het functioneren van de onderwijsvoorzieningen. Immers, naarmate de restcategorie van de doelgroep wordt bereikt, worden de motivatieproblemen groter. Deze restcategorie heeft gezien hun achtergrond het volgen van onderwijs vooralsnog uitgesloten. De weerstand tegen het volgen van onderwijs kan niet in één dag worden weggenomen. Dit vraagt

een gewenningsperiode waarbinnen nog (afnemend) schoolverzuim kan optreden.

2.4 De kritiek van de Algemene Rekenkamer

Zoals in hfdst. A II.1 is opgemerkt heeft de Algemene Rekenkamer in haar verslag over het jaar 1981 in kritische zin aandacht besteed aan het functioneren van de partiële leerplicht.

In dit verslag kwamen twee hoofdpunten naar voren:

- het functioneren van de partiële leerplicht
De partiële leerplicht functioneert slecht.
Er is slechts een geringe maatschappelijke acceptatie.
Het ontduikingspercentage is hoog, nl. 51 (ontduiking 29%, verzuim 22%).
De partiële leerplicht is als instrument in het onderwijsbeleid voor werkende jongeren er niet in geslaagd een positieve bijdrage te leveren aan de doelstelling van dat beleid.
- de situatie van het vormingswerk
Het vormingswerk is mislukt (dalende deelnemersaantallen).
Het vormingswerk is niet voldoende ingesteld op de specifieke behoeften en mogelijkheden van de partieel leerplichtigen.
De exploitatiekosten per deelnemer, omgerekend naar full-time equivalenten, zouden hoger liggen dan de kosten per leerling in het hoger beroepsonderwijs.

De toenmalige staatssecretaris drs. K. de Jong Ozn. heeft een aantal in het verslag voorkomende misvattingen weerlegd. De hoofdlijnen van zijn commentaar zijn hieronder kort weergegeven.

(N.B. nadere analyse van exploitatiekosten vindt plaats in de paragraaf Kostenevaluatie).

- maatschappelijke aanvaarding van de partiële leerplicht
In het verslag van de Algemene Rekenkamer wordt geconcludeerd dat de partiële leerplicht gebrekkig functioneert. Er is een hoog ontduikingspercentage. Ongeveer 30% van de doelgroep ontduikt de partiële leerplicht. Bovendien maakt ruim 20% van de doelgroep zich schuldig aan verzuim. Daarmee zou ongeveer de helft van de 16-jarige jongeren die geen volledig dagonderwijs volgen niet of onvolledig gebruik maken van het onderwijs dat in het bijzonder voor hen is ingericht. Dit zou wijzen op

een geringe maatschappelijke aanvaarding van deze leerplichtmaatregel.

De maatschappelijke acceptatie valt zuiver kwantitatief gezien echter alleen af te meten aan het gedrag van de totale generatie van de 16-jarigen. De overgrote meerderheid van deze generatie vindt het volkomen vanzelfsprekend om aan de leerplicht te voldoen. De 30% ontduikers (zijn niet-ingeschrevenen) vormen nog geen 5% van de totale groep van leerplichtigen. Het betreft hier een relatief kleine restgroep, die voor het gehele onderwijs een probleemgroep vormt.

Deze groep heeft namelijk niet alleen moeite met de aanvaarding van de partiële leerplicht, maar evenzeer met de laatste periode van de volledige leerplicht. De groep heeft met andere woorden moeite met het volgen van onderwijs in welke vorm dan ook.

Kwantitatief gezien kunnen de effecten van de partiële leerplicht en de mate van aanvaarding van deze maatregel alleen objectief worden vastgesteld aan de hand van cijfers die een zuiver beeld geven van het gedrag van de totale generatie van 16-jarigen. De werkgroep HPL heeft hiernaar een onderzoek verricht. Haar bevindingen zijn neergelegd in de bijlagen I en II.

- De partiële leerplicht als instrument in het onderwijsbeleid voor werkende jongeren

Een tweede conclusie in het verslag van de Algemene Rekenkamer is dat de partiële leerplicht als instrument in het onderwijsbeleid voor werkende jongeren er niet in is geslaagd een positieve bijdrage te leveren aan de doelstelling van dat beleid. Hierbij wordt verwezen naar een ITS-onderzoek, waaruit blijkt dat de achterstandssituatie van werkende jongeren door de partiële leerplicht in samenhang met het onderwijsaanbod voor deze jongeren eerder wordt bevestigd dan verbeterd.

Terecht wordt opgemerkt dat er een nauwe relatie bestaat tussen de partiële leerplicht en de ontwikkeling van nieuwe onderwijsvoorzieningen voor werkende jongeren. Een aantal leerplichtmaatregelen zou de totstandkoming van nieuwe educatieve voorzieningen voor werkende jongeren ondersteunen. Het is echter onjuist om alleen de partiële leerplicht in een direct

causaal verband te brengen met de beleidsdoelstelling om de maatschappelijke achterstandssituatie van werkende jongeren op te heffen.

De partiële leerplicht op zich kan de maatschappelijke ongelijkheid niet opheffen. Slechts het totale onderwijsvoorzieningenaanbod kan trachten aan het opheffen van de maatschappelijke ongelijkheid een bijdrage te leveren. Het beleid op langere termijn is gericht op het steeds meer integreren van het onderwijs voor werkende jongeren in het overig voortgezet onderwijs. Inmiddels is het kort-middelbaar beroepsonderwijs tot stand gekomen met een evenwaardige fulltime en parttime variant. Mede door de drempelloze toelating wordt ook met deze vorm van onderwijs getracht de toekomstmogelijkheden van jongeren in achterstandssituaties te verbeteren.

- Standpunt HPL

De werkgroep HPL heeft terzake een onderzoek verricht. Het resultaat daarvan is neergelegd in bijlage II.

Het verslag van de Algemene Rekenkamer vermeldt dat "dalende leerlingenaantallen in het vormingswerk veelvuldig bleken voor te komen".

Uit gegevens over de jaren 1977 t/m 1982 is duidelijk vast komen te staan dat het totaal aantal deelnemers (partieel leerplichtige en overige) van het vormingswerk zich vrijwel heeft gestabiliseerd. Zie tabel 3 (hoofdstuk II.2.2).

Het "markt"aandeel van het vormingswerk binnen de totale categorie partieel leerplichtigen is gestegen (zie tabel 7 blz. 60). Daarnaast neemt de instroom van niet meer partieel leerplichtigen toe (zie tabel 3 § 2.2).

De conclusie dat het vormingswerk is mislukt vanwege de dalende deelnemersaantallen is gezien het bovenstaande dan ook onjuist. (zie ook tabel 10 regel j)

Voorts stelt de Algemene Rekenkamer in haar verslag dat de vormingsinstituten nog niet voldoende zijn ingesteld op de specifieke behoeften en mogelijkheden van partieel leerplichtigen. Als onder specifieke behoeften en mogelijkheden van partieel leerplichtigen wordt verstaan een maatschappelijk gewaardeerd diploma, dan is het onjuist deze eis aan het vormingswerk te

stellen omdat het een geheel ander doel nastreeft, namelijk het voorbereiden van jongeren op hun plaats in de maatschappij. In het beleid, neergelegd in de nota "Naar het participatie onderwijs" en de beleidsnotitie "Onderwijskundige voortgang van de proefprojecten kort-m.b.o." en "Van uitbreiding naar invoering van het kort-middelbaar beroepsonderwijs", zal het vormingswerk, gezien bovenomschreven taak, deel uit moeten maken van een breder aanbod van onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 18-jarigen.

Een stap in de gewenste richting is de integratie van vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs, waarmee planmatig in 1976 een aanvang is gemaakt. Deze integratie is inmiddels zover gevorderd, dat er nog slechts 10 vormingsinstituten bestaan die nog geen samenwerkingsrelatie met het beroepsbegeleidend onderwijs hebben opgebouwd.

2.5 Overlap van instrumenten

2.5.1 Integratie vormingswerk-b.b.o./l.w.

Vormingswerk en b.b.o./leerlingwezen leveren beide een bijdrage aan de voorbereiding op deelname aan het maatschappelijk leven. Het los van elkaar voortbestaan van beide onderwijsvoorzieningen kan tot overlap van onderwijsaanbod leiden. Met het integratieproces tussen v.w. en b.b.o. kan door een goede afstemming van het programma-aanbod een mogelijke overlap worden tegengegaan.

Voorts is het duidelijk dat beide aanbod-circuits elk hun eigen accenten kennen; b.b.o./l.w. heeft een sterk accent op de beroepsopleiding, het vormingswerk is voornamelijk gericht op de persoonlijke ontplooiing en de bredere maatschappelijke voorbereiding. Reeds aan het eind van de jaren zestig en effectief gestart in de jaren zeventig is daarom gekozen voor de integratie van beide instrumenten.

Deze integratie heeft twee kanten:

- a) programmatische integratie;
- b) institutionele fusie/samenwerking.

Het instrumentarium werd dus vernieuwd.

Feit is echter dat een dergelijke omzetting tijd vergt. Gerekend vanaf 1976 is het beleid nu 8 jaar gericht op de realisering van a) en b).

Vele vormingsinstituten en streekscholen werken samen om de programmatische integratie te realiseren. In het cursusjaar 1984/1985 zijn er in dat kader 59 samenwerkingsverbanden van hoofdzakelijk vormingsinstituten en streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs.

De situatie waarin partieel leerplichtigen via het vormingswerk wel een voorbereiding op deelneming aan het maatschappelijk leven, maar niet een beroepskwalificatie opdoen, komt dus met deze integratie v.w.-b.b.o. steeds minder voor. Het uitsluitend volgen van vormingswerk vergroot de kansen van een partieel leerplichtige op de arbeidsmarkt niet. Vormingswerk samengaan met het beroepsbegeleidend onderwijs vergroot daarentegen juist wel de kansen op de arbeidsmarkt in het bijzonder van die groepen die niet uit zichzelf voor een beroepsopleiding kiezen een (zie ook § 2.6 over Randgroepjongeren).

2.5.2 Concurrentie kort-m.b.o. en voorzieningen v.w.-b.b.o./l.w.

Bij een gelijktijdige uitbreiding van kort-m.b.o. en leerlingwezen zal er concurrentie (kunnen) optreden tussen beide onderwijsvormen op de markt voor leerlingen en voor leer- c.q. stageplaatsen.

Adviesgroep 2 van het Open Overleg schat de potentiële jaarlijkse instroom van schoolverlaters op het niveau primair leerlingwezen en daarmee vergelijkbaar op maximaal circa 60.000, gelet op de overige part-time onderwijsvoorzieningen die eveneens een deel van de schoolverlaters opnemen.

(Vgl. Eindrapport Open Overleg, bijlage 3, blz. 18).

Deze schatting is gebaseerd op de uitstroom uit l.b.o. en a.v.o. in 1981 en de ontwikkeling van deze uitstroom op demografische factoren tot 1990.

Van de potentiële doelgroep van 60.000 schoolverlaters zijn er in 1982/83 circa 17.000 in het leerlingwezen opgenomen (Vgl. Eindrapport Open Overleg, bijlage 3, blz. 15). Een verdubbeling van het leerlingwezen zal - ervan uitgaande dat het in te stromen aantal schoolverlaters navenant zal toenemen - er toe leiden, dat ca. 34.000 van de 60.000 schoolverlaters in het leerlingwezen terecht komen. Voor de overige schoolverlaters zullen er andere beroepsgerichte onderwijsvormen beschikbaar moeten zijn om de doelstelling van het Open Overleg te realiseren, namelijk: "dat alle leerlingen die daarvoor in aanmerking wensen te komen in staat moeten worden

gesteld tot het verwerven van tenminste een initiële beroepskwalificatie op het niveau primair leerlingwezen of daarmee vergelijkbaar (Vgl. Eindrapport Open Overleg, blz. 2). Het kort-m.b.o. kan derhalve naar het oordeel van adviesgroep 2 van het Open Overleg niet gemist worden, te meer niet omdat een verdubbeling van de capaciteit van het leerlingwezen slechts geleidelijk gerealiseerd zal kunnen worden, waarmee verscheidene jaren zullen zijn gemoeid. Bij deze conclusies is nog een verdere kanttekening te maken.

In het b.b.o./leerlingwezen is er sprake van een duidelijke ondervertegenwoordiging van vrouwen. (Circa 25% van het leerling-totaal). Dit ligt onder meer aan het feit, dat veel opleidingen in het leerlingwezen behoren tot de categorie traditionele "mannen"-beroepen. Wanneer het kort-m.b.o. als opleidingsweg een onvoldoende capaciteit zou verkrijgen, kan dit tot consequentie hebben, dat met name 16- tot 18-jarige vrouwelijke schoolverlaters geen kans krijgen op een initiële beroepsopleiding.

De conclusie moet luiden, dat, zeker op de korte- en middellange termijn, de gelijktijdige uitbreiding van kort-m.b.o. en leerlingwezen qua leerlingcapaciteit complementair zijn.

Concurrentie in leer- c.q. stageplaatsen valt niet uit te sluiten. Adviesgroep 2 van het Open Overleg heeft op dit punt de aanbeveling gedaan om via overleg tussen de sociale partners tot afspraken te komen over aantallen ter beschikking te stellen stageplaatsen naast de afspraken op bedrijfstak- en ondernemingsniveau over het aantal praktijkopleidingsplaatsen.

2.6 Aanvullend instrumentarium

Tot het aanvullend instrumentarium in het beleidsveld met betrekking tot onderwijs voor 16-18-jarigen kan incidenteel van toepassing zijn de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen (BVJ), waarvoor in 1984 135 miljoen via Sociale Zaken beschikbaar is, en het aanvullend beleid ten aanzien van randgroepjongeren. (P.M. Er wordt nog naar mogelijkheden gezocht om het proportioneel aandeel partieel leerplichtigen in de BVJ-regeling te berekenen).

2.6.1 De BVJ-regeling

De BVJ-regeling is voorafgegaan door de Stimuleringspremie Partieel Leerplicht. Deze regeling was er op gericht om partieel leerplichtigen de toegang tot het bedrijfsleven te vergemakkelijken.

Op de achtergrond speelt daarbij uiteraard mee de verandering in de conjunctuur, die zich het laatste decennium voltrokken heeft. De huidige economische situatie is een andere dan ten tijde van de invoering van de partiële leerplicht. De schaarste aan arbeidsplaatsen leidt ertoe dat jongeren (ouders en verzorgers) welbewust de Leerplichtwet overtreden, omdat zij hierdoor een betere positie op de arbeidsmarkt kunnen verwerven. Voorts is er sprake van een negatieve houding van de kant van de werkgevers. In het algemeen hebben bedrijven meer moeite met het inpassen van partieel leerplichtigen in het arbeidsproces indien de partieel leerplichtige alleen vormingswerk volgt (zie § 2.2.3).

Uit het rapport Evaluatie Besluit Stimuleringspremie Partiële Leerplicht (april 1979 ARBVO) blijkt, dat bedrijven voor slechts één op de drie werkende ingeschreven partieel leerplichtigen een stimuleringspremie hebben aangevraagd.

Voorts zij in dit verband verwezen naar de tabel in paragraaf 2.2.2 betreffende de terugloop van het aantal leer-arbeidsovereenkomsten waardoor in de praktijk de inpassing van partieel leerplichtigen in het arbeidsproces steeds moeilijker lijkt te worden. Het gevolg daarvan is, dat vooral die jongeren, die de grootste achterstand hebben en die minder onderwijs en opleiding hebben genoten, de dupe worden. Zij komen in de knel omdat zij de kwaliteit die op de arbeidsmarkt gevraagd wordt missen en omdat zij indien zij nog een opleiding volgen moeten concurreren met jongeren die de wet ontduiken. Er ontstaat concurrentievervalsing bij sollicitaties en in inkomensverhoudingen (minder loon dan haar/zijn leeftijdsgenote/genoot) waardoor de neiging tot het ontduiken van de partiële leerplicht toeneemt.

Hoewel nog andere oorzaken voor ontduiking zijn aan te wijzen (bijvoorbeeld gezinssituatie, sociaal milieu), vormt de sociaal-economische situatie een belangrijke oorzaak.

Het reeds genoemde cijfer dat bedrijven voor slechts 1 op de 3 ingeschreven partieel leerplichtigen de stimuleringspremie aanvragen roept vragen op. Over de mogelijke oorzaken wordt nog in het duister getast. Wellicht spelen factoren hier een rol zoals: onbekendheid van de regeling en administratieve procedures.

Het is op dit moment moeilijk te bepalen in hoeverre dit instrument daadwerkelijk een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van leer-arbeidsovereenkomsten.

De economische omstandigheden, waarbij bedrijven de mogelijkheid hebben te kiezen uit een groter arbeidspotentieel waardoor kosten verbonden aan leer-arbeidsovereenkomsten nadrukkelijker kunnen worden afgewogen tegen het aantrekken van gekwalificeerde werknemers, verzwakken de effectiviteit van dit instrumentarium.

Er zijn aanwijzingen dat werkgevers de kostenverhogende effecten van 16/17-jarigen die nog 1 à 2 dagen per week onderwijs volgen bij voorkeur vermijden.

Zolang niet op landelijk niveau afspraken worden gemaakt en/of althans het klimaat daarvoor wordt geschapen dat het bedrijfsleven weer aandacht schenkt aan het creëren van leer-arbeidsplaatsen, zal de BVJ-regeling als instrument minder effectief blijven/zijn.

In het Open Overleg over de voorstellen van de commissie Wagner inzake het beroepsonderwijs is als standpunt bepaald, "dat alle leerlingen die daarvoor in aanmerking wensen te komen in staat moeten worden gesteld tot het verwerven van tenminste een initiële beroepskwalificatie op het niveau primair leerlingwezen of daarmee vergelijkbaar". Vanuit de optiek van het onderwijsbeleid gezien betekent dit, dat voor zover leerlingen het 11e jaar van hun schoolloopbaan niet in volledig dagonderwijs wensen voort te zetten, er via andere onderwijsvormen een onderwijsaanbod gericht op een initiële beroepskwalificatie beschikbaar moet zijn. Het volgen van een beroepsopleiding (binnenschools of buitenschools) kan bijdragen tot het vermijden van het ontstaan van een categorie jongeren die bij gebrek aan initiële beroepskwalificatie tot de kanslozen op de arbeidsmarkt kunnen worden gerekend.

2.6.2 Randgroepjongeren

Als tweede aanvullend instrument zijn de onderwijs-politieke maatregelen te noemen specifiek gericht op randgroepjongeren. Deze maatregelen zijn gericht op het ontwikkelen van een onderwijsaanbod waarmee de 10.000 - 20.000 15-16-jarigen die thans de leerplicht danwel de partiële leerplicht ontduiken alsnog bereikt kunnen worden.

Het gaat daarbij om jongeren die op veel terreinen in een achterstandspositie verkeren en dus als het ware aan de rand van de samenleving staan.

Op basis van een aantal in het recente verleden tot stand gekomen initiatieven uit het veld zijn thans beleidsvoornemens gepresenteerd, die tot doel hebben de bodemgroep uit de werkende jongerenpopulatie alsnog te bereiken. In feite gaat het om het ontwikkelen van onderwijsactiviteiten voor een groep jongeren die tot op heden onvoldoende baat heeft gehad bij de genomen beleidsinitiatieven. Deze vraagstelling is niet nieuw, maar dateert eigenlijk vanaf de start van de proefprojecten kort-m.b.o., die immers tot doel hadden een sluitend onderwijsaanbod voor alle 16-18-jarigen te creëren. Met de beleidsvoornemens ten aanzien van randgroepjongeren wordt op deze lijn aangesloten en wordt deze zelfs geïntensiveerd. Een belangrijke vraag in deze is het te verwachten succes voor randgroepjongeren. Ervaringen met betrekking tot de lopende initiatieven uit het veld geven aan dat ter zake hoge successcores mogelijk zijn. Er zijn projecten in staat gebleken om het ontduikingspercentage onder 15-16-jarigen in een bepaalde regio tot 0,5% terug te dringen. Een dergelijk resultaat is slechts bereikbaar, indien de activiteiten op een viertal fronten plaatsvinden. Deze activiteiten zijn:

1. een sluitende werving en registratie van alle (partieel) leerplichtigen in een bepaalde regio.
Een actief opsporings-(huisbezoek) en registratiebeleid is van groot belang om de doelgroep in kaart te brengen;
2. een samenwerking met overig onderwijs, gemeenten, regionale organen en (door WVC gefinancierde) projecten randgroepjongerenwerk en sociaal cultureel werk. Het is namelijk van belang om een samenhangend beleid te voeren tussen de diverse instanties die zich met deze groep jongeren bezig houden;
3. een aangepast programma-aanbod.

Indien een volledig zicht bestaat op een aantal ontduikers, zal een deel daarvan (begeleid) teruggeplaatst kunnen worden op bestaande onderwijsinstellingen.

Voor een beperkte groep zal dit - gezien de ernst van hun problematiek - niet mogelijk zijn. Voor hen dient een apart onderwijsaanbod te worden ontwikkeld met elementen van vorming en beroepsopleiding;

4. een harde omschrijving van de doelgroep. Teneinde garanties in te bouwen dat de beoogde beleidsmaatregelen nu ook werkelijk bij de bodemgroep terecht komen is het noodzakelijk de object-doelgroep van het beleid eenduidig "hard" te omschrijven.

Met als uitgangspunt de hierboven genoemde 4 soorten activiteiten zullen per 1 augustus 1985 een 18-tal projecten opgestart worden, waarin de verdere ontwikkeling van deze activiteiten vorm moet krijgen. Momenteel functioneren ter zake al een 6-tal projecten met een duidelijke pilot-functie.

2.7 De inrichting van allocatie en distributie

Deregulering

2.7.1. Inleiding

In de Algemene Taakopdracht (te beantwoorden vragen) wordt een aantal vragen gesteld onder andere met betrekking tot wettelijke voorschriften en de daarmee samenhangende kosten onder andere die kosten die worden gegenereerd in de marktsector. Het begrip "marktsector" zal hier ruim worden opgevat, i.e. de onderwijsinstellingen in het veld.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: er zal eerst een korte uiteenzetting worden gegeven van het begrippenapparaat, waarna een en ander zal worden toegepast op de partiële leerplicht. Deze exercitie zal daarna worden voorzien van de nodige kanttekeningen waarna tot slot, conclusies worden getrokken.

2.7.2 Begrippen

Het rapport Heroverwegingen Regulering en Deregulering, Tweede Kamer zitting 1981-1982, 16 625, nr. 39 omschrijft het begrip "deregulering" als het afschaffen of beperken van regulering. Regulering geschiedt door middel van een wettelijk voorschrift en is derhalve een actief ingrijpen door de overheid waardoor er grenzen worden gesteld aan de beslissingsvrijheid van marktpartijen.

De kosten van regulering bestaan uit:

- a. kosten van uitvoering en handhaving van de regulering;
- b. kosten van inachtneming van de regulering (verborgen beleidskosten).

ad a:

deze bestaan uit personele en materiële kosten van delen van overheidsorganisaties die geheel of ten dele zijn belast met:

- de voorbereiding van besluiten tot vaststelling of wijziging van de betrokken wettelijke voorschriften;
- de uitvoering van de betrokken wettelijke voorschriften (bijvoorbeeld ontheffingen- en vergunningenbeleid, voorlichting, overleg);
- het toezicht op de naleving van de betrokken wettelijke voorschriften;
- de beslissing van geschillen inzake de toepassing van de wettelijke voorschriften alsmede de sancties jegens degenen die deze voorschriften hebben overtreden.

ad. b:

deze bestaan uit:

- kosten van investeringen in gebouwen en outillage die het veld moet maken om aan de wettelijke voorschriften te voldoen en de achterwege zouden zijn gebleven indien die voorschriften niet bestonden;
- personele en materiële kosten van organisaties die geheel of ten dele zijn belast met de exploitatie van de bovengenoemde investeringen;
- de kosten en meerkosten van organisaties om goederen en diensten van derden te verkrijgen indien die goederen en diensten niet zouden zijn aangewend bij afwezigheid van de betrokken wettelijke voorschriften;
- personele en materiële kosten van delen van organisaties die geheel of ten dele zijn belast met taken die niet zouden zijn vervuld indien de betrokken wettelijke voorschriften niet bestonden.

N.B. De commissie Geelhoed maakt een onderscheid in:

- interne beleidslasten (overheid en lagere overheid);
- externe beleidslasten (bedrijfsleven, onderwijsinstellingen);
- horizontale en verticale coördinatielasten (interdepartementaal respectievelijk overleg met het veld).

Deze begrippen komen overigens volledig overeen met bovenstaande begrippen en dekken de inhoud van deze paragraaf.

2.7.3 Toepassing op partiële leerplicht

In deze paragraaf (1.3) zullen bovenstaande begrippen, voorzover van toepassing, strikt worden toegepast op de partiële leerplicht. Daarna zal in paragraaf 1.4 deze exercitie worden voorzien van de nodige kanttekeningen.

De partiële leerplicht wordt geregeld in de Leerplichtwet 1969.

Kosten ad a.

Op departementaal niveau zouden betrokken moeten worden de personele en materiële kosten van de organisatie-eenheden van de Departementen van O. en W., SZW en L. en V. en Justitie voorzover deze belast zijn met de kosten van uitvoering en handhaving van de partiële leerplicht.

Op gemeentelijk niveau ligt de situatie gecompliceerder. Uitgegaan zou moeten worden van een aantal gemeentelijke leerplichtambtenaren en de tijd die deze ambtenaren besteden aan het houden van toezicht op de naleving van de partiële leerplicht.

Een kwantitatieve invulling hiervan blijkt binnen de toegemeten tijd niet mogelijk. De verschillen per gemeente zijn dermate groot dat het noemen van een tijdspercentage dat leerplichtambtenaren besteden aan de partiële leerplicht slechts op arbitraire gronden zou kunnen geschieden. Op dit punt is overleg gevoerd met de VNG en de Vereniging van Leerplichtambtenaren. De werkgroep beveelt zonodig nader onderzoek aan.

Kosten ad b.

Voor de marktsector "bedrijfsleven" zijn geen extra kosten van inachtneming (verborgen beleidskosten) aanwijsbaar.

Voor de marktsector "onderwijsinstellingen" kan het eerdergenoemd kosten van investeringen, personeel en materieel van de onderwijsinstituten. Dit bedrag komt grosso modo overeen met het in het (smalle) ijkpunt berekend bedrag te weten 20,8 mln. Een deel van de werkgroep is echter van mening dat hier het brede ijkpunt moet gelden omdat volgens deze zienswijze de reguleringskosten anno 1984 alleen maar betrekking kunnen hebben op de totale groep partieel leerplichtigen. Derhalve wordt het evenredig deel van de verborgen beleidskosten, dat aan partieel leerplichtigen kan worden

toegeschreven, als "kosten van inachtneming" beschouwd. Grosso modo komt dit overeen met het brede ijkpunt (f 61,5 mln).

2.7.4 Kanttekeningen bij de berekeningswijze conform het smalle ijkpunt

- a. Volgens de berekeningswijze van het smalle ijkpunt is ten aanzien van de kosten van uitvoering en handhaving eenvoudigheidshalve uitgegaan van de meerkosten, die rechtstreeks voortvloeien uit de invoering van de partiële leerplicht. Eenvoudigheidshalve, omdat de personeelsformatie van de directie VO/WJ niet leerling-afhankelijk is en een andere maatstaf ontbreekt. Het is echter zeer betwifelbaar of een dergelijk rechtstreeks verband mag worden aangelegd. De werkelijke kosten lagen bij de invoering en uitbreiding van de partiële leerplicht vele malen hoger dan het berekende bedrag, terwijl momenteel de werkelijke kosten van uitvoering en handhaving van de partiële leerplicht slechts een fractie van het berekende bedrag zijn. Dit is onder meer het gevolg van de opheffing van de Adviescommissie Partiële Leerplicht (1976) en van het vervolgens sterk geliberaliseerde beleid met betrekking tot de aanwijzing en erkenning van instellingen in het kader van de partiële leerplicht (vgl. paragraaf A.III.2.3).
- b. Vervolgens moet worden aangetekend het feit, dat bij de invoering van de partiële leerplicht (en de wijzigingen daarop) in het verleden, het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen geen extra personeel heeft gekregen ten behoeve van de handhaving en uitvoering van de partiële leerplicht. Met andere woorden, een extra investering in apparaatskosten heeft niet plaats gehad.
- c. Ook bij de kosten van inachtneming is gewerkt met een fictie. Hetgeen vermeld staat bij a., geldt mutatis mutandis ook hier. De invoering, uitbreiding en handhaving van de partiële leerplicht heeft in het verleden slechts in de jaren 1971-1974 geleid tot extra investeringen bij de onderwijsinstellingen in gebouwen, outillage en dergelijke ten behoeve van de extra stroom partieel leerplichtigen. Daarna zijn de partieel leerplichtigen in de bestaande voorzieningen opgevangen.
- d. Tot slot zij aangetekend dat de bovenstaande berekende kosten niet hoeven overeen te komen met de eventuele bepalingen. Immers de kosten bij de invoering van de wettelijke maatregel zijn

niet gelijk aan de kosten die uitgespaard worden bij afschaffing van de maatregel.

Conclusie

Bovenstaande exercitie geeft een grove en niet volledige indicatie van de omvang van de reguleringskosten van de partiële leerplicht.

3. De kostenevaluatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de kosten van de belangrijkste onderwijsvoorzieningen voor partieel leerplichtigen nader worden beschouwd. Het overgrote deel van de partieel leerplichtigen dat aan de leerplicht voldoet bezoekt de volgende instellingen:

- vormingsinstituten voor jeugdigen;
- streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs (b.b.o.);
- overige scholen waar het algemeen en op het beroep gericht onderwijs in het kader van het leerlingwezen wordt gegeven.

Aangetekend wordt, dat de bovenbedoelde instituten doorgaans nauw samenwerken; voor een aantal instituten heeft de samenwerking in 1983 en 1984 geleid tot de vorming van nieuwe instituten (deeltijd kort-m.b.o.), voorlopig nog als proefprojecten. In een instituut voor deeltijd kort-m.b.o. zijn doorgaans één b.b.o.-instelling en twee of meer vormingsinstituten verenigd.

3.2 De kosten van de relevante onderwijsvoorzieningen

In deze paragraaf wordt een gespecificeerd overzicht gegeven van de schooluitgaven voor het vormingswerk en het b.b.o.

Uitgegaan is van de meest recente gegevens: de begroting 1985.

De kosten worden ingedeeld in drie groepen:

- A. de kosten van het b.b.o. op streekscholen en andere scholen;
- B. de kosten van het b.b.o. op de streekscholen (tevens begrepen in A.);
- C. De kosten van de vormingsinstituten.

Ter vergelijking worden de kosten van het kort-m.b.o. (volledig dagonderwijs) en het m.t.o. vermeld (kolommen D en E).

Opgemerkt zij dat de kosten van het deeltijd kort-m.b.o. voor de overzichtelijkheid zijn gesplitst naar kosten van b.b.o. en vormingswerk.

Daarnaast zijn de geraamde aantallen deeltijd-leerlingen opgegeven. Deze worden vervolgens omgezet in fulltime-equivalenten (FTE), dat wil zeggen het aantal leerlinguren gedeeld door 30. De bezwaren tegen deze rekentechnische werkwijze worden hierna afzonderlijk behandeld.

Vervolgens worden de gemiddelde kosten per FTE-deelnemer bepaald. Deze kosten worden gesplitst naar kostensoorten. Opgemerkt zij, dat de eenmalige uitgaven voor duurzame inventarisaanschaffingen in dit rapport als kosten worden aangemerkt.

Tenslotte wordt een overzicht gegeven van de inkomsten, uitgedrukt in gemiddelde bedragen per leerling.

Tabel 12: Kosten en deelnemers in b.b.o., vormingswerk, proefprojecten kort-m.b.o. en m.t.o., begroting 1985

	deeltijd-onderwijs			volledig-dagonderwijs	
	b.b.o. (tot.)	b.b.o. (streek- scholen)	vorm. inst.	proef- jecten kort- m.b.o.	m.t.o.
	A	B	C	D	E
Schoolkosten (in mln. gld.)	195,8	163,3	104,4	183,4	320,2
Aantal (deeltijd) deelnemers	84.464	62.847	20.775	--	--
Aantal deeln. uitgedrukt in FTE	24.325	18.517	9.238	21.871	59.000
Gem. kosten per deel- nemer (in gld.)	2.319	2.599	5.024	8.385	5.425
Gem. kosten per FTE- deelnemer (in gld.)	8.051	8.821	11.300	8.385	5.425

Tabel 13: Specificatie van de gemiddelde kosten per FTE-deelnemer (in gld.)

	b.b.o. (tot.)	b.b.o. (streek- scholen)	vorm. inst.	kort- m.b.o.	m.t.o.
	A	B	C	D	E
Personele kosten	6.176	6.698	8.551	7.547*	4.610
Huur/instandhouding	318	355	654	--	
Schoonhouden	174	194	132	--	
Energie + water	316	352	518	140	
Materiaalverbr., bureaukn. enz.	465	519	732	438	
Reis-/verplaatsingskosten	31	35	72	--	
Overige incid. kosten	344	384	559	109	
Inventarisaanschaffingen	227	284	82	151	
Totaal materiële kosten	1.875	2.123	2.749	838*	815**
Totale kosten	8.051	8.821	11.300	8.385*	5.425**

* exclusief ontwikkelingskosten kort-m.b.o. Overigens zal als gevolg van de uitbreiding van het voltijd kort-m.b.o. de prijs per leerlingjaar dalen.

** Exclusief inventaris- en huisvestingskosten.

Toelichting

Uit dit overzicht blijkt onder meer, dat de kostprijs van het vormingswerk per deelnemer relatief hoog is.

De belangrijkste oorzaken zijn:

1. een belangrijk deel van de deelnemers bevindt zich in een achterstandsituatie. De deelnemersgroepen mogen niet te groot zijn (de groepsgrootte is lager dan die in het b.b.o.). Er is veel individuele begeleiding nodig, ook buiten de lessen. Aan de voorbereiding van de lessen dient relatief veel aandacht te worden besteed. Om die redenen is het aantal indirecte uren per vormingswerker hoger dan in het reguliere onderwijs;
2. vormingsinstituten hebben regionaal beperkte reikwijdte en zijn bijgevolg relatief klein van omvang (doorgaans niet meer dan 100 à 200 leerlingen). Het gevolg daarvan is dat de bezettingsgraad van de leslokalen en nevenruimten (keuken, donkere kamer etc.) relatief laag is;
3. aangezien de leerlingen veel praktisch bezig zijn is het materiaalverbruik wat hoger dan elders. Er is voorts meer schade aan meubilair etc.

Uit het overzicht blijkt voorts een verschil in kostprijs tussen het b.b.o. op streekscholen en niet-streekscholen. Dit hangt samen met een verschil in groepsgrootte-normen en variatie in vakrichtingen.

Tenslotte zij nog op het volgende gewezen.

Het omrekenen van de kosten van deeltijd-leerlingen naar FTE-leerlingen is weliswaar gewenst om vergelijkingen te kunnen maken met de kosten van volledig dagonderwijs, maar leidt tot optische scheeftrekkingen. Zo zijn bijvoorbeeld de kosten van de leerling-administratie van een deeltijd-leerling even hoog als die van een volletijd-leerling. Hetzelfde geldt voor de kosten van de individuele begeleiding, de werving en de intake, het contact met de ouders, etc. Hieruit volgt, dat de kosten van een deeltijd-leerling omgerekend per FTE altijd hoger zijn dan die van een volletijd-leerling. Daarbij komt nog, dat de verblijftijd van de leerlingen in het vormingswerk en het b.b.o. doorgaans slechts één à twee jaar is, dat wil zeggen door de bank genomen aanzienlijk korter is dan in het reguliere onderwijs.

Tenslotte dient te worden beklemtoond, dat, anders dan uit een oppervlakkige vergelijking van FTE-cijfers te lezen zou zijn, een deeltijd-leerling in het algemeen minder kost dan een leerling in het volledig dagonderwijs!

Zo kan bijvoorbeeld worden gesteld, dat het b.b.o. voor de overheid verreweg de voordeligste beroepsopleiding is.

Voor hetzelfde geld als in het volledig dagonderwijs worden ruim tweemaal zoveel leerlingen opgeleid.

3.3 Kostenreductie

De kostensituatie van het deeltijd-onderwijs in de VO/WJ-sector heeft ook binnen het Ministerie van O. en W. voortdurend de aandacht. In 1982 is door een onafhankelijke werkgroep een intensief onderzoek verricht met betrekking tot de kosten van het vormingswerk. Dit onderzoek van de werkgroep "Doorlichting Vormingswerk" heeft een aantal aanbevelingen opgeleverd die tot bezuinigingen hebben geleid, waarbij echter het grote belang van deze onderwijsvoorziening opnieuw is onderstreept.

In dit verband kan worden gewezen op het kabinetsvoornemen om ook in het vormingswerk een eigen bijdrage van de deelnemers te vragen, zij het gekoppeld aan een passende studiekostenregeling voor part-time onderwijs (vgl. Nota "Onderwijsretributies").

Een andere maatregel die door O. en W. sedert 1983 met succes wordt getroffen is de intensivering van de controle op de leerlingtellingen. De criteria die ter zake in de VO/WJ-sector gelden zijn bijzonder streng; slechts die deelnemers worden bekostigd, die op de teldatum zijn ingeschreven en het onderwijs daadwerkelijk volgen (klasseboeken).

Er zij in dit verband op gewezen dat het ontduiken van de partiële leerplicht en/of schoolverzuim de overheid nagenoeg niets kost. Immers de bekostiging vindt plaats op basis van het aantal ingeschreven en op de teldata daadwerkelijk aanwezige leerlingen.

Bij het vormingswerk valt op, dat een deel van de beschikbare lokalen (circa 40%) niet wordt gebruikt. Ook de Algemene Rekenkamer heeft hierop gewezen. Deze situatie is ontstaan in de jaren 1970-1974. In die tijd werden nieuwe vormingsinstituten gebouwd,

waarbij rekening werd gehouden met de invoering van een partiële leerplicht voor 15-, 16- en 17-jarigen (op prognoses 1971/72). In 1975 werd de leerplicht verlengd tot het tiende schooljaar en werd slechts voor het elfde jaar een partiële leerplicht vastgesteld.

Volgens een in 1980 gehouden enquête was de situatie in het vormingswerk in 1980 als volgt:

aantal beschikbare lokalen	1283
in gebruik voor vormingswerk	768
theoretische leegstand	495

Dit betekent overigens niet dat al deze lokalen leegstonden. Verhuurd (en/of in medegebruik gegeven) werden 853 lokalen voor circa 9.000 uur.

Inmiddels is het beleid van O. en W. met betrekking tot pooling van huisvestingsruimte geïntensiveerd, hetgeen met name in de VO/WJ-sector gevolgen heeft. In de eerste plaats zijn bij de omvorming tot deeltijd kort-m.b.o.-projecten circa 30% van de vormingsinstituten opgegaan in de nieuwe proefprojecten. Dit zal ertoe leiden, dat de overcapaciteit in deze instituten, voorzover aanwezig, in de toekomst nog verder zal afnemen.

Bovendien is bij de uitbreiding van het kort-m.b.o. en bij de vestiging van nieuwe instellingen voor kort-m.b.o. als voorwaarde gesteld, dat deze in beginsel slechts wordt toegestaan, indien de samenwerkende partners (onder meer van de zijde van het b.b.o. het vormingswerk) zelf voor lange duur de benodigde huisvestingsruimte leveren. Ook daardoor zal de overcapaciteit in het vormingswerk afnemen. In de derde plaats wordt thans een wijziging van de WVO voorbereid, die de overheid in staat stelt onderwijsinstellingen te verplichten vrije huisvestingsruimte in medegebruik te geven. Dit zijn krachtige en effectieve maatregelen ter bestrijding van de onderbezetting van huisvestingsruimte.

HOOFDSTUK VIII Samenvatting en conclusies

Een aantal aspecten treden op de voorgrond:

A. Kwantitatief

1. De deelname aan volledig dagonderwijs voor de leeftijdscategorie 16-, 17-/18-jarigen stijgt.
 - a. voor de 16-jarigen lijkt het verzadigingspunt bereikt te zijn (jongens) danwel binnenkort bereikt te worden (meisjes).
Het verzadigingspunt zal rond de 95% liggen;
 - b. de meisjes lopen hun relatieve achterstand ten opzichte van de jongens in;
2. de deelname aan het parttime onderwijs voor de leeftijdscategorie 16-, 17-/18-jarigen blijft relatief constant. Wel treden er binnen deze leeftijdscategorie verschuivingen op:
 - a. voor wat betreft het aantal 16-jarigen treedt in de loop der jaren een halvering op;
 - b. het aantal "oudere" leerlingen 17- en 18-jarigen neemt toe.

Het blijkt dat de partiële leerplicht in kwantitatief opzicht mede een bijdrage heeft geleverd aan de deelname enerzijds aan het volledig dagonderwijs en anderzijds aan de deelname aan parttime onderwijs.

Binnen de totale categorie 11e jaars is er sprake van een redelijk stabiele verdeling, tussen de onderscheiden onderwijsvormen voor partieel leerplichtigen.

Het aandeel van het vormingswerk in de invulling van de partiële leerplicht neemt toe van 31% in 1975/76 tot 43% in 1982/1983 (zie bijlage II, tabel 3).

B. Kwalitatief

B.1 Doelstellingenevaluatie

In het kwalitatieve deel is gepoogd een aantal beleidsaspecten te belichten die mede een verklaring kunnen geven van het beeld dat uit de cijfers naar voren komt.

Ten aanzien van de navolgende aspecten zijn effecten aan te geven:

1. verlenging van de leerwegen van l.b.o. en m.a.v.o. en voor het l.b.o. in het bijzonder de veralgemenisering die daarin werd bewerkstelligd;
2. de verschillende leerplichtverlengingen;
3. de verslechterde situatie op de arbeidsmarkt en de toename van de jeugdwerkloosheid in het bijzonder;
4. volletijd en deeltijd kort-m.b.o.-ontwikkeling.

Voor wat betreft de deelname aan opleidingen in het kader van het leerlingwezen (zie conclusies onder A) is er een relatie tussen de afname van het aantal beschikbare plaatsen voor de praktijkcomponent in het leerlingwezen (praktijkopleidingsplaatsen) en de vraag van partieel leerplichtigen naar deze opleidingen.

Met name partieel leerplichtigen hebben problemen om een praktijkopleidingsplaats te krijgen, getuige de significante verschillen in aantallen leerovereenkomsten tussen deze categorie en de categorie niet-partieel leerplichtigen.

Voor wat betreft de deelname aan het vormingswerk van 16-jarigen is een verklaringsgrondslag te vinden in de wijzigingen die in de eerste fase (l.b.o. en m.a.v.o.) hebben plaatsgevonden en voorts in de situatie op de arbeidsmarkt.

Voor zowel beroepsbegeleidend onderwijs als vormingswerk geldt in feite een leeftijdsverschuiving in de deelnemerspopulatie.

De verlenging van de leerwegen l.b.o. en m.a.v.o. en het verhogen van de volledige leerplicht zijn daarvoor in termen van onderwijsmaatregelen de meest direct aanwijsbare oorzaken.

Dat wil echter niet zeggen dat op termijn (bij ongewijzigd beleid) de 16- en 17-jarige partieel leerplichtigen niet meer zullen deelnemen aan deze vormen van onderwijs.

Duidelijk is dat een deel van deze leerlingenpopulatie een positieve keuze maakt voor parttime onderwijs. Het verzadigingspunt voor volledig dagonderwijs voor 16-jarigen lijkt vrijwel bereikt te zijn. Voorts kan worden geconstateerd dat in het parttime onderwijs steeds meer de behoefte gevoeld wordt ook "onderwijs-afwijzende" jongeren een aanbod te geven. Deze restcategorie heeft problemen met het volgen van elke vorm van onderwijs. In deze laatste categorie moeten dan ook de ontduikers en verzuimers worden gezocht.

Wanneer de doelstellingen van het onderwijsbeleid voor 16-18-jarigen gehandhaafd blijven, lijkt een intensivering van het beleid gericht op deze moeilijke categorie leerlingen zeer gewenst opdat ook deze jongeren middels een adequaat aanbod bereikt kunnen worden.

Concluderend kan worden gezegd dat gelet op de verschuiving van geen-onderwijs naar volletijd en deeltijd onderwijs het gewenst is, het ontwikkelen en invoeren van het volletijd kort-m.b.o. (met gelijkwaardig eindniveau primair leerlingwezen) voort te zetten. Daarnaast moet concurrentie tussen deze vorm van volledig dagonderwijs en leerlingwezen worden voorkomen.

De conclusies van het Open Overleg Wagner worden hiermee bevestigd.

Een tweede hoofdconclusie die er naar aanleiding van de kwalitatieve evaluatie valt te trekken is de navolgende:

het beleid dat gericht is op de integratie van beroepsbegeleidend onderwijs en vormingswerk, om zodoende alle leerlingen die een parttime onderwijs deelnemen meervoudig te kwalificeren voor algemeen maatschappelijk functioneren, voor beroepsmatig functioneren en voor verder onderwijs, dient eveneens te worden voortgezet.

In de kwalitatieve evaluatie zijn daarvoor de navolgende redenen genoemd:

- a. l.b.o. en m.a.v.o. vervullen steeds minder een functie als eindonderwijs, waaruit de noodzaak volgt om voor 16-17/18-jarigen die geen volledig dagonderwijs meer volgen, een eindkwalificatie op de drie onderscheiden terreinen aan te reiken; dit geldt te meer daar de situatie op de arbeidsmarkt van dien aard is, dat het verkrijgen van een beroepskwalificatie middels verschillende arbeidssituaties volgens het autodidactisch model van "al doende leert men" nagenoeg onmogelijk is geworden. Het onderwijs staat voor de opdracht om iedere 16-17-/18-jarige een initiële beroepskwalificatie te kunnen laten behalen;
- b. het uitsluitend volgen van vormingswerk vergroot de kansen van een particeel leerplichtige op de arbeidsmarkt niet. Vormingswerk samengaan met het beroepsbegeleidend onderwijs vergroot daarentegen juist wel de kansen op de arbeidsmarkt in het bijzonder van die groepen, die niet uit zichzelf voor

een beroepsopleiding kiezen (zie ook hoofdstuk VII § 2.6 over Randgroepjongeren).

B.2. Instrumentevaluatie

Onder instrumenten wordt verstaan enerzijds het wettelijk regime betreffende leerplicht en partiële leerplicht, anderzijds het daarbij behorende onderwijsaanbod.

1. De partiële leerplicht heeft een positieve invloed gehad op het streven om de 16- en 17-jarigen middels deelneming aan onderwijs beter voor te bereiden op hun maatschappelijk functioneren.

De partiële leerplicht heeft zowel gezorgd voor een verhoging van deelname-cijfers aan vormen van volledig dagonderwijs alsmede voor het verkleinen van de categorie "16-jarigen geen onderwijs".

Aan de feitelijke aanvaarding van de partiële leerplicht kan op grond van de gepresenteerde cijfers niet worden getwijfeld. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de partiële leerplicht is aanvaard, zij het dat:

- de partiële leerplicht belemmeringen kan opwerpen bij het vinden en verkrijgen van een leer-/arbeidsovereenkomst;
- een laatste harde kern resteert; naarmate meer leerlingen gaan deelnemen aan vormen van onderwijs wordt het moeilijker ook de laatste, meest problematische, groep te bereiken.

Het instrument partiële leerplicht bezit ten aanzien van die laatste harde kern een afnemende effectiviteit. Dit komt tot uitdrukking in ontduiking en verzuim.

2. Ten aanzien van het onderwijs-aanbod dat mede gekoppeld is aan de partiële leerplicht zijn de navolgende conclusies van belang:

Het aanbod is nu - gelet op de deelnemende leeftijdscategorieën - voor een deel gekoppeld aan de partiële leerplicht.

Het voorzieningenaanbod van b.b.o. en v.w. voorziet echter steeds meer in de vraag naar onderwijs welke grotendeels buiten de categorie leerlingen - partieel leerplichtigen valt.

De functie van het aanbod wordt dus breder dat wil zeggen gericht op een bredere leeftijdscategorie.

Bezien naar de effectiviteit van het parttime aanbod met betrekking tot de partieel leerplichtigen kan geconcludeerd worden dat:

- a. het aanbod nog niet voldoende is afgestemd op de eisen en wensen van de schoolafwijzende leerlingen;
- b. de integratie van vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs wel is voortgeschreden maar nog niet is voltooid;
- c. het leerlingwezen problemen ondervindt bij het vinden van voldoende praktijkopleidingsplaatsen en daardoor niet kan voldoen aan de vraag naar deze vorm van onderwijs.

3. Ten aanzien van het aanvullende instrumentarium kan geconstateerd worden dat de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen sterk afhankelijk is van de bereidheid van de werkgever een vakopleiding te verzorgen voor jeugdigen tot 23 jaar.

In het algemeen hebben bedrijven moeite met het inpassen van partieel leerplichtigen en is er sprake van een gereserveerde houding van de zijde van de werkgevers gelet op de relatieve kosten die inpassing met zich mee brengt.

Voorts is er sprake van oneigenlijke concurrentie tussen ontduikers en niet-ontduikers in termen van inkomensverhoudingen. Hierdoor ontstaat eveneens een stimulans op het ontduiken van de partiële leerplicht.

Een tweede aanvullend instrument is de onderwijspolitieke maatregel die in het verlengde ligt van de voorafgaande conclusies. Het betreft hier het ontwikkelen van onderwijsactiviteiten ten behoeve van randgroepjongeren waarop het vigerende aanbod tot op heden onvoldoende vat heeft kunnen krijgen.

B.3. Kostenevaluatie

Tenslotte is in het kader van de evaluatie een overzicht gegeven van de kosten gemoeid met de uitvoering van het beroepsbegeleidend onderwijs en vormingswerk. Deze kosten zijn vergeleken met de kosten van verwante opleidingen (kort-m.b.o.) en kosten van het middelbaar technisch beroepsonderwijs.

Belangrijkste conclusies

1. Uitgedrukt in fulltime equivalenten is het vormingswerk relatief een dure onderwijssoort. Bij het hanteren van de fulltime equivalent dient overigens wel opgemerkt te worden dat deze FTE-formule geen indicatie geeft van de werkelijke kosten per deelnemer.
2. De kosten uitgedrukt in termen van partieel leerplichtigen vormen slechts een percentage van de totale kosten. Met het afnemen van het aantal partieel leerplichtigen en het groeiend aantal "oudere" deelnemers zijn de kosten verbonden met de partiële leerplicht sterk verminderd.

Verklaringen voor de relatief hoge kostprijs van het vormingswerk zijn onder meer gelegen in:

- a. de begeleiding die de doelgroep vereist, lagere groepsgrootte etc.;
- b. de relatief kleine omvang van de vormingsinstituten als gevolg van de beperkte regionale functie en de noodzakelijke bereikbaarheid van de instituten;
- c. het relatief hoge verbruik van materiaal.

DEEL C Beleidsvarianten

HOOFDSTUK IX HET KADER WAARBINNEN DE VARIANTEN ZIJN ONTWIKKELD

1 Inleiding

Het is een goede zaak om regelmatig onderwerpen van overheidsbeleid aan een zorgvuldig onderzoek te onderwerpen om de beleidsdoelen en het daarbij behorende instrumentarium op hun effectiviteit te bezien in het licht van mogelijk veranderde omstandigheden.

In het kader van zo'n heroverweging dient mede te worden bekeken of wellicht met een ander en goedkoper instrument (c.q. instrumentarium) bij handhaving van dezelfde beleidsdoelen deze even effectief of mogelijk zelfs effectiever zouden kunnen worden bereikt.

De aan de werkgroep gegeven opdracht is echter gecompliceerder van aard. De voor dit beleidsterrein uitgevoerde evaluatie geeft géén of onvoldoende reden om wijzigingen in het beleid voor te stellen. De evaluatie levert m.a.w. geen harde aanknopingspunten op waaraan besparingsvarianten kunnen worden gerelateerd. Daarbij komt, dat de voor te stellen beleidsvarianten ook nog besparingsvarianten dienen te zijn ten opzichte van een ijkpunt dat slechts rekening houdt met begrotingsbedragen voorzover deze zijn voorzien in de meerjarenramingen 1984-1988*. Dit betekent enerzijds dat het doen van voorstellen die insnijden in het huidige voorzieningenpakket voor de werkgroep onontkoombaar zijn ook al wordt het voorzieningenniveau daardoor minder effectief en anderzijds dat verder reikende mogelijkheden die tot besparingen kunnen leiden het gevaar lopen niet in de beschouwingen te worden betrokken.

* In de meerjarenramingen worden slechts die bedragen "voorzien" waarvoor in beginsel de bereidheid bestaat deze ook in de opeenvolgende miljoenennota's op te nemen. Ook als er meer geld nodig is om de beleidsdoelen in de omvang van het aspiratieniveau te realiseren dan worden de daarbij behorende bedragen niet in de meerjarenramingen "voorzien".

Binnen dit verder reikend perspectief zouden bijvoorbeeld ook varianten moeten (kunnen) worden gepresenteerd die de "besparingen" relateren aan een uitgavenniveau dat bij ongewijzigd beleid aansluit bij het aspiratieniveau van dat beleid, maar waarvan de uitgaven in de miljoenennota 1984 niet (of nog niet) werden "voorzien". In ieder geval zou bij de uitwerking van de varianten rekening moeten worden gehouden met de bedragen welke in de komende jaren uitgetrokken worden voor nieuw beleid zoals voorzien in de miljoenennota 1985. In het bijzonder zou daarbij ook de relatie kort-m.b.o.-leerlingwezen in het licht van het kabinetsstandpunt bij de resultaten van het zgn. Open Overleg Wagner nader moeten worden bekeken op kostenbesparende mogelijkheden. En hetzelfde geldt voor de intensivering van het beleid ten behoeve van specifieke doelgroepen als randgroepjongeren.

De werkgroep stelt dit kader mede zo ruim omdat onbillijkheden en budgettair tegenstrijdige besparingsoperaties daarmee zouden kunnen worden voorkomen wanneer er uiteindelijk een politieke keuze moet worden gemaakt uit de voorliggende voorstellen. (zie hoofdstuk II). Helaas is de werkgroep echter binnen de gestelde tijdslimiet niet in de gelegenheid geweest om deze complexe taak naar behoren te kunnen uitvoeren. De werkgroep heeft moeten volstaan met het aangeven van een aantal theoretische mogelijkheden om tot bezuinigingen te komen.

Een kwalitatieve argumentatie, welke naar de mening van de werkgroep richtinggevend zou moeten zijn voor de nodige kwantitatieve herschikkingen, ontbreekt. Over de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de verschillende voorstellen kan de werkgroep dan ook geen uitspraak doen. Slechts summier zijn de gemelde bezuinigingsvarianten voorzien van kwalitatieve argumenten in termen van voor- en nadelen. Dit betekent dat na een eerste politieke keuze voor één of meer varianten, deze varianten nog verder zullen moeten worden uitgewerkt om ze "rijp" te maken voor een meer definitieve politieke besluitvorming.

2. De beoordelingscriteria waaraan de varianten moeten worden getoetst

De varianten hebben betrekking op de in het ijkpunt opgenomen voorzieningen voorzover deze voorzieningen zijn te relateren aan de

partiële leerplicht. In de beschrijving en analyse van het beleid in het onderhavige rapport is naar voren gebracht dat het uitgangspunt van het beleid was en is "de vermindering van de onderwijsachterstand van een categorie jongeren waardoor de maatschappelijke weerbaarheid van deze groep wordt versterkt, hetgeen zich met name zal moeten uiten in het verkrijgen van een beroepskwalificatie t.b.v. hun positie op de arbeidsmarkt". Deze ook anno 1984 nog opportune doelstelling vormt het kwalitatief kader voor mogelijke kwantitatieve herschikkingen. Dit kader wordt met de navolgende beoordelingscriteria geconcretiseerd.

Het onderwijsaanbod dient:

- a. jongeren voor te bereiden op deelneming aan het maatschappelijk leven;
- b. te voldoen aan de behoefte van jongeren naar beroepsopleidingen teneinde hun kansen op de arbeidsmarkt te versterken;
- c. te voorzien in de maatschappelijke vraag naar jongeren met een voldoende beroepsgerichte opleiding.
- d. de kwaliteit van dit onderwijsaanbod dient zowel m.b.t. het onderwijsprogramma (eindniveau) als m.b.t. het onderwijsgevend personeel voldoende te kunnen worden bewaakt;
- e. het onderwijsaanbod zal voldoende regionaal gespreid moeten zijn; dit in verband met het aspiratieniveau van de doelstelling: d.w.z. dat voor de gehele doelgroep van 16-jarigen die geen volledig dagonderwijs volgen een (parttime) onderwijsaanbod aanwezig zal moeten zijn dat voldoende bereikbaar is.

De criteria dienen mede te worden gerelateerd aan de evaluatie die werd uitgevoerd en waaruit, zij het op zeer voorlopige basis, tentatief een aantal richtinggevende elementen zijn af te leiden die verband houden met de opportuniteit van de doelstellingen van het beleid en het beleidsinstrumentarium.

Uit de evaluatie is gebleken:

- dat van de doelgroep een laatste harde kern resteert; intensivering van het beleid om deze doelgroep in eerste instantie via het vormingswerk te benaderen is daarom bij handhaving van het aspiratieniveau van het beleid gewenst (randgroep jongeren);
- dat de kansen op de arbeidsmarkt van jongeren met een (afgeronde) beroepsopleiding groter zijn dan die van

jongeren zonder een beroepsgerichte kwalificatie c.q. die uitsluitend aan het vormingswerk hebben deelgenomen;

- dat de partiële leerplicht belemmerend kan werken bij het vinden van werk en dat het vinden van werk kan leiden tot ontduiking c.q. verzuim van de partiële leerplicht.
- Deze elementen zijn een rechtvaardiging voor het goed bekijken van het beleid en zouden nader onderzocht moeten worden indien keuzen uit de door de werkgroep gepresenteerde varianten worden gemaakt.

3. Drie categorieën besparingsmogelijkheden

Uitgaande van de criteria en de genoemde elementen uit de analyse van het beleid constateert de werkgroep dat theoretisch heroverwegings- en besparingsvarianten op drie beleidsonderdelen mogelijk zijn:

- op het instrument partiële leerplicht;
- op het aanwijzings-/erkenningenbeleid;
- op de inhoud en opzet van het aanbod en het voorzieningenpatroon.

3.1 Heroverweging van het instrument partiële leerplicht

Maatregelen in het kader van de eerste categorie hebben betrekking op het terugbrengen c.q. afschaffen van de partiële leerplicht. Maatregelen in deze sfeer hebben invloed op het aspiratieniveau van het beleid ten aanzien van het bereiken van de doelgroepen. De huidige wetgeving ten aanzien van de partiële leerplicht is primair bedoeld om te waarborgen dat alle 16-17-jarigen minimaal gedurende een bepaalde periode nog aan onderwijs deelnemen.

Indien deze wettelijke verplichting vervalt wordt het aspiratieniveau in termen van te realiseren effecten verlaagd. De kwestie van een verlaging van het aspiratieniveau is een zeer complexe materie. Zoals uit het gepresenteerde materiaal blijkt zal een verlaging van het aspiratieniveau met name effecten hebben op die doelgroepen die niet uit zichzelf deelnemen aan enige vorm van onderwijs.

Hoewel de invloed van onderwijs op sociaal gedrag en wijze van maatschappelijk functioneren niet als bepalend mag worden gezien, is onderwijs wel een mogelijk instrument om bedoelde doelgroepen te bereiken. Alvorens te beslissen over een verlaging van het aspira-

tieniveau d.m.v. het terugbrengen c.q. afschaffen van de partiële leerplicht zal naar het oordeel van de werkgroep daarom eerst een nieuwe (inhoudelijke) standpuntbepaling over met name de functie (= te realiseren feitelijke effecten) van het onderwijsbeleid voor 16-17-jarigen moeten plaatsvinden.

De werkgroep is nl. van mening dat gelet op de huidige situatie in feite twee aspiratieniveaus als uitgangspunt kunnen worden genomen:

Het huidige aspiratieniveau: het beleid is erop gericht om alle jongeren in de leeftijdscategorie 16-17-jarigen te laten deelnemen aan onderwijs.

Een tweede aspiratieniveau: het beleid is erop gericht dat alle jongeren in de leeftijdscategorie 16-17/18-jarigen die dat wensen kunnen deelnemen aan onderwijs.

Duidelijk is voorts dat een verlaging van het aspiratieniveau niet alleen consequenties zal hebben voor het onderwijs maar ook kwantitatieve en kwalitatieve effecten zal hebben op beleidsterreinen van andere departementen (SOZAW, WVC, Justitie).

Zoals in de inleiding reeds is gesteld heeft het de werkgroep aan tijd ontbroken om tot een gewijzigde stellingname op het terrein van het aspiratieniveau te komen.

De varianten die zijn opgenomen, zijn dan ook slechts besproken in de zin van "theoretisch mogelijk". De werkgroep is van mening dat, indien deze varianten in de naaste toekomst zouden worden uitgewerkt, eerst de fundamentele vraagstelling t.a.v. het aspiratieniveau afdoende aan de hand van kwalitatieve overwegingen, beantwoord dient te worden.

Met betrekking tot het instrument partiële leerplicht worden drie varianten gepresenteerd (zie hoofdstuk IX):

- algehele afschaffing van de partiële leerplicht;
- gedeeltelijke afschaffing/ terugbrengen van de partiële leerplicht tot 1 dag;
- automatische ontheffing van de partiële leerplicht c.q. erkenning van arbeidsovereenkomsten in de zin van de Leerplichtwet.

3.2 *Heroverweging van het aanwijzings- c.q. erkenningenbeleid*

Een tweede categorie varianten is geformuleerd op basis van de mogelijkheid het aanwijzings- c.q. erkenningenbeleid te verruimen. Zoals in de delen A en B van dit rapport is aangegeven richt bedoeld beleid zich erop opleidingen aan te wijzen/ te erkennen. Door inschrijving bij die opleidingen kan aan de partiële leerplicht worden voldaan.

Een liberalisering van dit beleid gaat uit van de gedachte dat het aantal opleidingen (niet gesubsidieerd door de overheid), waar men aan de partiële leerplicht kan voldoen, wordt uitgebreid.

Ook aan deze categorie varianten ligt een fundamentele vraagstelling ten grondslag, te weten: moeten, en zo ja hoe, aard en mogelijkheden van het gesubsidieerde aanbod en het niet-gesubsidieerde aanbod op elkaar worden afgestemd.

Voortbordurend op deze vraagstelling zijn er in theorie de volgende mogelijkheden:

1. *stimulering van het niet-gesubsidieerde aanbod als aanvulling op het bestaande volledig gesubsidieerde aanbod;*
2. *overdracht van gesubsidieerd aanbod naar niet-gesubsidieerd aanbod;*
3. *combinatie van 1 en 2 in het bijzonder waar het gaat om nieuw aanbod.*

Een belangrijk element in het kader van mogelijke varianten met betrekking tot een liberalisering van het aanwijzings- en erkenningenbeleid is de problematiek van de kwaliteit van het onderwijs. Hoewel de werkgroep niet in staat is geweest een nadere analyse te geven over mogelijkheden tot afstemming van gesubsidieerd onderwijs op niet-gesubsidieerd onderwijs, stelt de werkgroep vast dat bewaking van de kwaliteit van het niet-gesubsidieerd onderwijsaanbod gewaarborgd dient te zijn.

De werkgroep is dan ook van mening dat in de mogelijke nadere uitwerking van deze varianten nadrukkelijk het kwaliteitsaspect aan de orde zal dienen te komen.

3.3 *Heroverweging van inhoud en opzet van het voorzieningenaanbod*

De derde categorie maatregelen heeft betrekking op de aard en inhoud van de programma's die worden aangeboden met als uitgangspunt dat een adequaat onderwijsaanbod voor 16-17-jarigen aanwezig is.

Voorstellen en maatregelen in deze sfeer dienen gepaard te gaan met een analyse van de maatschappelijke wensen en eisen enerzijds en de behoeften van de doelgroep anderzijds.

In de delen A en B van het onderhavige rapport is uitgebreid aangegeven dat binnen de relevante onderwijsvoorzieningen een sterke variatie aanwezig is naar leerlingkenmerken c.q. doelgroepen.

Varianten die betrekking hebben op het wijzigen c.q. elimineren van een deel van het relevante aanbod dienen dan ook gezien te worden op hun effecten voor de onderscheiden doelgroepen.

De navolgende varianten zijn ontwikkeld (hoofdstuk XII):

- omzetten tweedagen vormingswerk in tweedagen beroepsbegeleidend onderwijs;
- omzetten tweedagen vormingswerk in één dag vormingswerk gecombineerd met één dag beroepsbegeleidend onderwijs;
- het omzetten van tweedagenprogramma's in ééndagsprogramma's.

Zoals reeds gesteld is de werkgroep ook t.a.v. deze categorie varianten - gelet op de haar toegemeten tijd - niet in staat geweest een dergelijke analyse uit te voeren.

Om deze lacune enigszins te ondervangen heeft de werkgroep zich op het standpunt gesteld dat een adequaat onderwijsaanbod en voorzieningenpatroon gehandhaafd zal moeten blijven, waarbij "adequaat" een drietal elementen impliceert:

- algemene en persoonsvormende elementen in combinatie met het verwerven van een beroepskwalificatie;
- aansluiting bij de leef- en ervaringswereld van de jongeren;
- een goed regionaal gespreid voorzieningenaanbod.

HOOFSTUK X HEROVERWEGING VAN HET INSTRUMENT PARTIËLE LEERPlicht

Binnen deze categorie onderscheidt de werkgroep de navolgende beleids- c.q. besparingsvarianten.

De financiële consequenties van elk van de in dit hoofdstuk beschreven beleids- c.q. besparingsvarianten zijn als recapitulatie vermeld in § 5 van hoofdstuk XII (blz. 130).

1. Algehele afschaffing van de partiële leerplicht

1.1 Omschrijving van de maatregel

Deze variant impliceert dat de plicht tot het volgen van (parttime) onderwijs komt te vervallen.

Er bestaan met andere woorden geen partieel leerplichtigen meer.

In principe wordt dus van de stelling uitgegaan dat het aanbod aanwezig is, maar dat de leerling vrij is daar al of niet voor kortere of langere duur aan deel te nemen.

1.2 Financiële consequenties

Bij de besparingsopbrengst zal een onderscheid moeten worden gemaakt in deelnemers aan het Vormingswerk (VW) en in deelnemers aan scholen voor beroepsbegeleidend onderwijs (BBO).

Besparingen bij het vormingswerk

Vooronderstellingen

- deelnemers aan VW in 1987/88: 3925 (4720 - dubbeltelling van 795).
- 40% hiervan (1570) heeft werk en 60% hiervan (2355) heeft geen werk. Deze deelnemers verlaten het vormingswerk;
- 40% van de werkenden (628) slaagt erin om tenminste één dag extra te werken;
- degenen onder hen die er niet in slagen om meer dan één dag te werken worden verondersteld niet meer naar het VW terug te keren;
- van de groep werkenden die er helemaal niet in slagen om

één dag extra werk te krijgen ($60\% \times 1570 = 942$) zal 30% (282, het zogenaamde terugvalpercentage) niet meer naar het vormingswerk terugkeren.

- van de groep deelnemers zonder werk zal 30% (706, het zogenaamde terugvalpercentage) ook niet meer terugkeren naar het vormingswerk.

De besparingen bedragen dan:

$$628 + 282 + 706 = 1616 \times f 6.460 = f 10.4 \text{ miljoen}$$

=====

Besparingen in het BBO

Vooronderstellingen

- deelnemers BBO in 1987/88: 6650;
- 55% hiervan heeft werk (3660) en 45% (2990) is werkloos;
- van de groep werkenden zal 50% (1830) er in slagen minimaal één dag extra te werken. Volledig afzien van de schoolcomponent zal niet of nauwelijks voorkomen omdat daarmee ook de leerovereenkomst verbroken wordt. De opbrengst zal dan 47,5% bedragen van de kosten van een tweedagenprogramma omdat een deel van de "overhead" kosten blijft bestaan;
- van de groep werkenden die er niet in slaagt een extra dag te werken zal worden verondersteld, dat 25% (457) de tweede dag zal laten vallen en 10% (183) de beide dagen;
- dezelfde veronderstelling geldt ten aanzien van de groep BBO'ers zonder werk; ook hier zal 25% (747) de tweede dag laten vallen en 10% (299) de beide dagen.

Totaal terugval in het BBO:	1 dag	2 dagen
	1830	183
	457	299
	<u>747</u>	<u> </u>
	3034	482

De besparingen bedragen dan:

$$3034 \times (47,5\% \times f 5.400,-) + 482 \times f 5.400,- = f 10,4 \text{ miljoen.}^*$$

=====

De totale opbrengst van deze beleidsvariant bedraagt derhalve in 1987/88 f 20,8 miljoen.*

=====

* Niet zijn meegenomen de effecten in deelnamecijfers van het volledig dagonderwijs (extra vierde leerjaar e.d.).

1.3 Toelichting/commentaar

Zoals in paragraaf 2 reeds is aangegeven, heeft een algehele afschaffing van de partiële leerplicht implicaties voor het aspiratieniveau van het beleid:

- een groter aantal jongeren zal zonder goede maatschappelijke voorbereiding en/of beroepskwalificatie het onderwijs verlaten. Deze jongeren zullen een zwakke positie op de arbeidsmarkt innemen.
- met name de jongeren die tot de moeilijk bereikbare doelgroepen behoren zullen het ontbreken van het instrument partiële leerplicht niet meer dan wel zeer moeilijk bereikt worden.
- er is een effect te verwachten in de zin van meer aanname-kansen bij arbeidsorganisaties aangezien de "belemmering" van partiële leerplicht vervalt en jongeren volledig inzetbaar zijn in het arbeidsproces.

2. Gedeeltelijke afschaffing/terugbrengen van de partiële leerplicht tot 1 dag

2.1 Omschrijving van de maatregel

Deze variant impliceert dat de leerplicht van 10 jaar volledige en 1 jaar partiële leerplicht voor 2 dagen wordt teruggebracht tot 10 jaar volledige en 1 jaar partiële leerplicht voor 1 dag.

Partieel leerplichtigen blijven bestaan. Dit betekent dat 11e jaars minimaal verplicht blijven 1 dag onderwijs te volgen; de jongere is vrij gedurende meer dagen onderwijs te volgen.

2.2 Financiële consequenties

Uitgangspunt bij deze variant is dat alle deelnemers welke geheel of gedeeltelijk zouden verdwijnen volgens beleidsvariant 1, nu de tweede dag zullen laten vallen dat alle deelnemers in beleidsvariant 1 die beide dagen zouden laten vallen dit nu ook met de 2e dag zullen doen.

Bij het VW : 1616

Bij het BBO: $3034 + 482 = 3516$

Opbrengst : $1616 \times (42,5\% \times 6460) + 3516 \times (47,5\% \times 5400) = 13,4 \text{ mln.}$
=====

De besparingsopbrengst van deze variant is f 13,4 mln.
=====

2.3 Toelichting/commentaar

Ten aanzien van het aspiratieniveau wordt geen wijziging doorgevoerd: het beleid blijft er op gericht om alle jongeren in de leeftijdscategorie 16-17-jarigen te laten deelnemen aan onderwijs. Wel wordt de omvang van deze verplichting, uitgedrukt in dagen per week, teruggebracht. Bij deze variant gaat het dus niet om het terugbrengen van het aantal leerlingen, maar om het terugbrengen van het aantal leerlinguren.

3. Voldoen aan de partiële leerplicht d.m.v. een leer-/arbeids-overeenkomst

3.1 Omschrijving van de maatregel

De verplichting tot het volgen van onderwijs gedurende 2 dagen per week kan als een belemmerende factor optreden voor partieel leerplichtigen om een leer-/arbeidsovereenkomst af te sluiten. In deel B van dit rapport is gewezen op de verdubbeling van de werkloosheid onder 16-18-jarige deelnemers aan het vormingswerk in de periode 1978-1982. Tevens is geattendeerd op het grote verschil tussen de werkloosheidspercentages van partieel leerplichtige b.b.o.-deelnemers t.o.v. niet-leerplichtigen in het b.b.o.

Voorzover het instrument partiële leerplicht het verkrijgen van een leer-/arbeidsovereenkomst verhindert, kan deze belemmering via twee wegen worden opgelost, nl.:

- bij het begin van een leer-/arbeidsovereenkomst van een partieel leerplichtige heeft de betrokkene recht op ontheffing van de leerplicht; of
- een leer-/arbeidsovereenkomst wordt erkend als een manier waarop de partiële leerplicht kan worden vervuld.

In het verlengde van ontheffing c.q. erkenning zullen overeenkomstige maatregelen t.a.v. het gedeeltelijk arbeidsverbod van partieel-leerplichtigen moeten worden genomen.

Een verdergaande uitwerking van deze variant zou zijn om tot ontheffing c.q. erkenning over te gaan, wanneer de partieel leerplichtige een arbeidscontract weet af te sluiten onder voorwaarde dat de ondernemer voorziet in enige scholing. Deze laatste mogelijkheid is bijvoorbeeld opgenomen in de Belgische wetgeving over deeltijdse leerplicht, waarbij het arbeidscontract wordt erkend als een manier waarop aan deze leerplicht kan worden voldaan, mits er 240 uur per jaar scholing plaatsvindt (zie bijlage V). Een verplichting tot het volgen van onderwijs zoals bij een leer-/arbeidsovereenkomst bestaat in deze verdergaande uitwerking niet.

3.2 Financiële consequenties

Vooronderstellingen bij ontheffing/erkenning bij een leer-/arbeidsovereenkomst.

1. - deelnemers aan v.w. in 1987/88 3295, waarvan 40% (1570) met werk;
- deelnemers aan b.b.o. in 1987/88 6650, waarvan 55% (3660) met werk;
2. de werkende v.w.- en b.b.o.-deelnemers verrichten hun werkzaamheden op basis van een leer-/arbeidsovereenkomst;
3. de v.w.- c.q. b.b.o.-deelnemers met een leer-/arbeidsovereenkomst volgen uitsluitend één dag per week b.b.o. en krijgen ontheffing c.q. erkenning in de zin van de Leerplichtwet.

De besparingen bedragen dan:

v.w.: $1570 \times (6460 \times 42,5\%) = f\ 4.310.435$

b.b.o.: $3660 \times (5400 \times 47,5\%) = f\ 9.387.900$

Totale besparingsopbrengst: $= f\ 13.698.335$
=====

Vooronderstellingen bij ontheffing/erkenning bij een leer- en/of arbeidsovereenkomst

1. - 1570 van de 3295 v.w.-deelnemers in 1987/88 hebben een arbeidsovereenkomst;
- 3660 van de 6690 b.b.o.-deelnemers in 1987/88 hebben een leer-/arbeidsovereenkomst;
2. b.b.o.-deelnemers met een leer-/arbeidsovereenkomst blijven één dag per week onderwijs volgen;
3. 40% van 1570 v.w.-deelnemers (= 628) slaagt erin om tenminste één dag extra te werken en keert niet meer in het onderwijs terug;
4. Van de groep werkende v.w.-deelnemers die er niet in slagen om één dag extra werk te krijgen ($60\% \times 1570 = 942$) zal 30% (282, het zgn. terugvalpercentage) niet meer naar het vormingwerk terugkeren;
5. de resterende groep werkende v.w.-deelnemers (660) volgt nog één dag per week vormingswerk.

De besparingen zijn dan:

- v.w. $(628 + 282) \times (6460 + 660 \times (6460 \times 42,5\%)) = f \ 7.690.630$
- b.b.o. $3660 \times (5400 \times 47,5\%) = f \ 9.387.900$

Totale besparingsopbrengst: f 17.078.530

3.3 Toelichting/commentaar

Uitvoering van deze variant brengt met zich mee, dat partieel leerplichtigen die kans zien om een leer-/arbeidsovereenkomst af te sluiten geen belemmeringen ondervinden vanuit overheidsregelgeving, terwijl dezelfde overheidsregelingen een garantie bieden dat werkloze partieel leerplichtigen via b.b.o. en/of b.b.o./v.w. verdere beroepskwalificaties opbouwen.

Voor werkende jongeren die - ook al zijn ze daartoe niet meer verplicht - toch van parttime onderwijsvoorzieningen gebruik wensen te maken, blijft de toegang tot het onderwijs gewaarborgd. Tegelijkertijd is een flexibele inzet van 16-17-jarigen in de arbeidsorganisatie mogelijk, wat met de huidige implementatie van arbeidstijdsverkortings in bedrijven een belangrijke voorwaarde is voor inzetbaarheid.

Partieel leerplichtigen worden in deze variant òf in het onderwijsbestel òf in het arbeidsbestel danwel bij een combinatie van werken en leren in beide opgenomen, maar er dreigt niet het risico van vergroting van de groep jongeren die niet werken noch leren, zoals bij afschaffing van de partiële leerplicht het geval zal zijn.

Voor eventuele complementaire maatregelen in de sfeer van een voorwaardelijk arbeidsverbod verwijst de werkgroep naar de bijdrage terzake van SoZaW en WVC (bijlage III).

HOOFDSTUK XI HEROVERWEGING VAN HET AAN- WIJZINGS- EN ERKENNINGENBELEID

1. Inleiding

In hoofdstuk I is uiteengezet hoe het onderwijsaanbod voor partieel leerplichtigen is samengesteld.

Op grond van de Leerplichtwet 1969 (artikel 1.c.3 en 32.c) kan de minister van O.en W. zowel door het rijk bekostigde als particuliere instellingen aanwijzen als onderwijsinstituut of erkennen als bedrijfscursus.

Dit impliceert dat een dergelijke instelling zodanig onderwijs verzorgt dat ook partieel leerplichtigen hun leerplicht bij zo'n instelling kunnen vervullen. De onderwijsinstelling moet aan bepaalde eisen m.b.t. kwaliteit en kwantiteit voldoen. Zo zijn bijvoorbeeld enkele dagopleidingen van Schoevers en Pont in de periode 1977-1980 aangewezen als onderwijsinstituut ex artikel 1.c.3. van de Leerplichtwet 1969.

Bij nadere beschouwing is toen besloten alleen op grond van de kwantiteit (20 lesuren per week overdag) opleidingen aan te merken als een vorm van volledig dagonderwijs. Jongeren die dergelijk onderwijs volgen voldoen aan hun leerplicht.

De aanduiding "volledig dagonderwijs" is niet meer dan de constatering dat er per week overdag ca. 20 lessen worden gegeven. Deze constatering gebeurt in het algemeen door de gemeente(lijke leerplichtambtenaar). Controle op de kwaliteit van het gegeven onderwijs is er niet, althans niet direct. Bedoelde opleidingen moeten het hebben van het civiel effect. In zekere zin is er sprake van controle achteraf vanuit de maatschappij op de inhoud en kwaliteit van de vaardigheden, welke met een bepaald diploma aanwezig worden verondersteld.

In het rapport is het voorgaande eerder aangeduid als een liberalisering van het aanwijzings- en erkenningenbeleid. (hoofdstuk III § 2.3). Gegeven de individuele behoefte en daarmee de vraag van jongeren, met name partieel leerplichtigen, naar een parttime kort durende beroepsopleiding, al dan niet in combinatie met werken in de praktijk is het meer dan ooit actueel om deze doelgroep een zodanig passend onderwijsaanbod te bieden, dat de positie van deze jongeren op de arbeidsmarkt wordt versterkt.

Een en ander impliceert dat wanneer naar op zich zinvolle bezuinigingen op het reguliere onderwijsaanbod wordt gezocht, in ieder geval moet worden nagegaan of een verdergaande liberalisering van het aanwijzings- en erkenningenbeleid soelaas kan bieden.

In het kader van de hier beoogde uitbreiding zullen uitsluitend mogelijkheden worden verkend die buiten de bekostigingssfeer van de overheid, i.c. buiten het collectieve circuit, liggen.

Zoals reeds gesteld heeft het de werkgroep aan tijd ontbroken om zelfs een eerste verkennende aanzet c.q. analyse op dit deelterrein te doen. Op de inhoudelijke vraag of het wenselijk is om het niet-gesubsidieerde particuliere onderwijs d.m.v. actief beleid in te schakelen en zo ja voor welke delen c.q. onderdelen van het bestaand aanbod dit dan zinvol zou zijn, kan de werkgroep geen definitieve uitspraak doen.

Wel meent de werkgroep reeds vooraf een aantal randvoorwaarden aan te moeten geven waarmee in een eventuele uitwerking rekening zal moeten worden gehouden.

1. Er dient op het terrein van het onderwijsaanbod sprake te zijn en te blijven van een adequaat onderwijsaanbod met een voldoende regionale spreiding c.q. bereikbaarheid.
2. Er mogen op het terrein van deelname aan het onderwijs geen financiële drempels opgeworpen worden. Dit betekent dat gelet op het niet-gesubsidieerde karakter van de opleidingen dat op het terrein van de financiële vergoeding aan deelnemers van niet-gesubsidieerde opleidingen maatregelen genomen moeten worden (studiefinanciering voor partieel leerplichtigen b.v.).
3. Er moeten op het terrein van de kwaliteitsbewaking adequate instrumenten en procedures voorhanden zijn waarmee de overheid haar rol als kwaliteitsbewaakster van onderwijsaanbod kan vervullen.
4. Er moet op het terrein van de planning een stimulerings- c.q. reguleringsbeleid gevoerd kunnen worden opdat de overheid haar zorg voor het in stand houden c.q. realiseren van een adequaat aanbod (gesubsidieerd/ niet-gesubsidieerd) eveneens kan effectueren.

2. Het niet-gesubsidieerd onderwijs

Het niet gesubsidieerde particuliere onderwijs kan worden onderverdeeld in het schriftelijk onderwijs, het mondeling buitenschools-onderwijs en de bedrijfsopleidingen.

Het schriftelijk onderwijs

Er is een groot aantal instellingen voor schriftelijk onderwijs. Een deel daarvan wordt door de overheid erkend. Het aanbod is zeer gevarieerd: algemeen voortgezet onderwijs, beroepsopleidingen op diverse niveau's en vrijetijds-cursussen. Schriftelijk onderwijs is afstandsonderwijs, dat wil zeggen de studie vindt overwegend langs schriftelijke weg plaats. Soms wordt er facultatief nog mondeling onderwijs aangeboden. Het voordeel van schriftelijk onderwijs is, dat cursisten zelf hun studietijden en studietempo kunnen vaststellen. Daartegenover staat als nadeel een gebrek aan contact met medecursisten en docenten. Het volgen van een schriftelijke cursus vergt bovendien inzet en doorzettingsvermogen van de cursist. Daarnaast zijn schriftelijke opleidingen doorgaans duur. Door de economische recessie neemt de belangstelling voor korte cursussen gericht op een beroepskwalificatie toe. Gezien de kenmerken van de doelgroep lijkt de mogelijkheid om langs schriftelijke weg een beroepskwalificatie te verwerven, weinig realistisch, mede gezien het relatief hoge uitvalpercentage onder de "gewone" deelnemers aan het schriftelijk onderwijs. Op grond van bovenstaande overwegingen zal in het hiernavolgende deze vorm van onderwijs niet meer in beschouwing worden genomen.

Het mondeling buitenschoolse onderwijs

Een groot aantal particuliere instellingen verzorgt mondelinge opleidingen of cursussen. Hebben instellingen voor schriftelijk onderwijs doorgaans een landelijk bereik, bij het buitenschools mondeling onderwijs zijn er naast grote landelijke instellingen met veel plaatselijke vestigingen ook kleinere instellingen met een plaatselijk of regionaal bereik. Voorbeelden: cursussen voor praktijkdiploma boekhouden, SPD, opleidingen kantoorpraktijk, informatica e.d.

Bedrijfsopleidingen.

Grote bedrijven hebben eigen bedrijfsopleidingen. In een aantal bedrijfstakken zijn opleidingsactiviteiten bedrijfstaksgewijs georganiseerd. Bij interne bedrijfsopleidingen gaat het om:

- functiegerichte opleidingen
- bedrijfsgerichte opleidingen
- opleidingen in het kader van arbeidsverhoudingen.

Ten gevolge van de financieel-economische recessie en het grotere aanbod van arbeidskrachten met allerlei deskundigen zijn de interne bedrijfsopleidingen ingekrompen of zelfs opgeheven.

Thans, met het aantrekken van de economie, mag worden verwacht, dat deze vorm van opleiden nieuw leven wordt ingeblazen.

3. Uitbreiding liberalisering aanwijzings- en erkenningenbeleid: een aantal mogelijkheden

In het hiernavolgende zal in dit kader een aantal alternatieven globaal de revue passeren, voorzien van de resp. voor- en nadelen. De werkgroep beveelt aan om alvorens tot een eventuele implementatie daarvan over te gaan de alternatieven aan een nader onderzoek te onderwerpen. Uitgangspunt bij de alternatieven is evenwel het handhaven van de partiële leerplicht.

3.1 Mogelijkheid A

Het toestaan dat van het 2 dagenprogramma het beroepsbegeleidend gedeelte daarvan kan worden gevolgd aan een particuliere onderwijsinstelling. De opleidingen bij particuliere (avond) opleidingen zijn dikwijls zodanig ingericht dat per week niet meer dan 4 - 6 cursusuren worden gegeven. Het strikt op beroepsmatig functioneren gericht zijn van dergelijke opleidingen brengt met zich mee dat aanvulling met 1 dag "algemeen" (vormingswerk) een evenwichtige invulling van de partiële leerplicht is.

Toelichting:/commentaar

- Aan de wens van de partieel leerplichtigen om een opleiding/cursus naar eigen keuze te volgen en waaraan een beroepskwalificatie wordt ontleend wordt tegemoet gekomen.

- Partieel leerplichtigen met een sterke motivatie voor een bepaalde beroepsopleiding worden niet extra belast door het daarnaast nog vervullen van 2 dagen partiële leerplicht.
- De cursussen zijn te overzien omdat ze doorgaans één jaar duren en afgesloten worden met een herkenbaar examen.
- Er is geen controle op de kwaliteit en inhoud van de opleidingen.
- Particuliere opleidingen zijn duur voor de deelnemers, gelet op de relatief hoge cursusgeldten die worden gevraagd.

3.2 Mogelijkheid B

Indien de voorwaarden met betrekking tot de duur van de opleiding worden gehandhaafd en t.a.v. de inhoud wordt bepaald dat alleen het verwerven van een beroepskwalificatie van belang zou zijn, zou een volledige invulling van de partiële leerplicht door middel van inschrijving aan particuliere (avond)opleidingen zoals het praktijk-diploma boekhouden, cursus middenstandsonderwijs en dergelijke gedurende tenminste 12 lesuren per week aanvaardbaar zijn. Algemene en persoonsvormende elementen (vormingswerk) behoeven niet meer in dit onderwijs aanwezig te zijn.

Toelichting/commentaar

- Partieel leerplichtigen kunnen deelnemen aan een of meer cursussen waarvoor zij sterk gemotiveerd zijn.
- De extra belasting van het daarnaast nog 2 dagen voldoen aan de partiële leerplicht vervalt.
- De cursussen zijn te overzien omdat ze doorgaans één jaar duren en afgesloten worden met een herkenbaar examen, voorzien van een beroepskwalificatie.
- In het particuliere onderwijs zijn in het algemeen geen persoonsvormende elementen aanwezig.
- Er is geen controle op de kwaliteit en de inhoud van de opleidingen.
- Particulier onderwijs is duur.

3.3 Mogelijkheid C

De partiële leerplicht kan worden ingevuld met een bedrijfsopleiding van minimaal 12 uren per week, binnen de door de partieel leerplichtige aangegane arbeidsovereenkomst. Algemeen vormende

elementen (vormingswerk) behoeven niet meer aanwezig te zijn in dit onderwijs.

Toelichting/commentaar

- Er is een voor het functioneren adequate opleiding en een arbeidsovereenkomst.
- De bedrijfsopleidingen zijn in het algemeen uitsluitend gericht op het functioneren binnen het opleidende bedrijf.
- Controle op duur, inhoud en kwaliteit is vrijwel onmogelijk.

3.4 Mogelijkheid D

Een andere mogelijkheid zou zijn invulling gedurende een aaneengesloten periode van tenminste 480 (= 40 weken à 12 uren) uren (blokcurssussen). In dit verband komen ook korter lopende bedrijfsopleidingen - alleen relevant voor het functioneren binnen dat bedrijf - binnen het bereik van partieel leerplichtigen. Hierbij valt te denken aan een 3 maanden durende bedrijfsopleiding voor het bankwezen. Een dergelijke opleiding zou zowel binnen een bedrijf als aan een particuliere onderwijsinstelling gegeven kunnen worden.

Toelichting/commentaar

- als genoemd onder de alternatieven B en C.
- de verplichting tot het volgen van onderwijs houdt na 480 uren op. Dat zou bij het ontbreken van een arbeidsplaats kunnen leiden tot een discrepantie t.o.v. andere leeftijdsgenoten die nog gedurende 2 kwartalen naar een onderwijsinstelling moeten.

3.5 Mogelijkheid E

Combinaties A t/m D, toegespitst op de stimulering van nieuw aanbod binnen het particulier circuit.

Concreet zou dit kunnen betekenen dat wordt gestimuleerd dat nieuwe niet-gesubsidieerde opleidingen worden ontwikkeld.

De stimulering zou kunnen bestaan uit het officieel erkennen van dergelijke opleidingen, terwijl ook startsubsidies in het stimuleringskader kunnen passen.

4. Financiële consequenties

Bij de uitwerking van de hierboven genoemde alternatieven zal ervan worden uitgegaan dat:

- a. de aantallen ingeschrevenen zowel bij vormingsinstituten als bij de streekscholen voor b.b.o. (de z.g. dubbeltellingen) afgetrokken dienen te worden van het aantal ingeschrevenen bij vormingsinstituten.
- b. de terugloop in deelname voor de jaren 1987/88 10% per jaar bedraagt.

De werkgroep heeft geen exact inzicht in de uitstroom van deelnemers naar het particuliere onderwijs bij het daadwerkelijk invoeren van een van de alternatieven. Daarom is het vermelden van de besparingsopbrengst in de recapitulatie (hoofdstuk XII, § 5) op blz. 130 achterwege gebleven. Teneinde toch enigszins een indicatie te geven van een mogelijke besparing tengevolge van de implementatie van een van de alternatieven, is aangegeven wat de consequenties zouden kunnen zijn bij een uitstroom per 1%.

De werkgroep heeft eveneens afgezien van het toepassen van een zogenaamde nettobenadering, dat wil zeggen dat afgezien is van neveneffecten (weglekeffecten) ten gevolge van een extra beroep op tegemoetkomingen in studiekosten, kinderbijslag en dergelijke.

in 1987/88:

-	aantal deelnemers BBO	6650
-	aantal deelnemers vormings werk excl. dubbeltellingen	3925
-	kosten deelnemers BBO	f 5400,-
-	kosten deelnemers VW	f 6460,-

Indien de mogelijkheid wordt geboden om de partiële leerplicht volledig te voldoen aan een particuliere onderwijsinstelling (alternatief B, C en D) dan bedraagt de besparing bij een veronderstelde uitstroom van 1%:

$$1\% \times 6650 \times f 5400 + 1\% \times 3925 \times f 6460 = f 612.655,-*$$

=====

* Op grond van bijlage I (Berekening van het ijkpunt volgt 8% van partieel leerplichtigen al een niet-gesubsidieerde opleiding.

Indien particulier onderwijs voor slechts 1 dag mag worden gevolgd naast het verplicht blijven volgen van 1 dag algemene vorming, dan bedraagt de besparing, bij een veronderstelde uitstroom van 1% (mogelijkheid A)

$$45\% \times f \ 612.655 = f \ 275.695,-$$

=====

Bij het hanteren van het percentage van 45% is rekening gehouden met de zgn. "overhead" kosten. (Van de integrale kostprijs van een vormingsinstituut zijn 15% vaste kosten en 85% variabele kosten, en bij het bbo zijn 95% van de kosten variabel).

Een kosten/batenanalyse van mogelijkheid E kan de werkgroep op dit moment niet geven.

5. Aanbeveling

Buiten het collectieve circuit bieden diverse particuliere onderwijsinstellingen kwalitatief goed onderwijs. Een geliberaliseerd aanwijzings- en erkenningenbeleid schept de mogelijkheid tot het ontwikkelen van het particulier initiatief waardoor doelgericht wordt gezocht naar "gaten" in de markt. Slechts die opleidingen zullen dan worden gegeven die in marktwaardetermen aansluiten bij de als reëel gevoelde behoeften. Door een verdergaande liberalisering van het beleid kunnen de opleidingsmogelijkheden aanzienlijk worden verruimd. Het uitgangspunt moet blijven de jongeren soepeler te laten deelnemen aan het maatschappelijk leven. Thans zijn duur en inhoud van de opleidingen ter vervulling van de partiële leerplicht aan voorwaarden gebonden. Onderwijs en Wetenschappen stelt zich op het standpunt dat het onderwijs overdag moet plaatsvinden en minimaal 12 lesuren per week moet omvatten.

Het onderwijsprogramma bestaat naast beroepsopleidende uit algemeen en persoonsvormende elementen, gericht op de deelname aan maatschappelijke verbanden.

Wordt de koppeling "duur - inhoud van de opleiding" verbroken en wordt gekozen voor het criterium dat de opleiding slechts tot doel heeft het verwerven van een beroepskwalificatie, dan betekent dit

dat bijvoorbeeld deelname aan het "erkend of mondeling onderwijs" voldoende is voor de vervulling van de partiële leerplicht.

In dit verband komen ook korter lopende bedrijfsopleidingen - alleen relevant voor functioneren binnen dat bedrijf - binnen het bereik van partieel leerplichtigen, bijvoorbeeld een 3 maanden durende bedrijfsopleiding door het bankwezen.

Het particuliere onderwijs kan namelijk vaak veel alerter, gericht en flexibeler inspelen op de gewenste onderwijs- en opleidingsbehoeften.

Het inschakelen van het particuliere onderwijscircuit zou kunnen leiden tot

- het beheersen en terugdringen van de collectieve uitgaven;
- het bevorderen van de particuliere creativiteit en bedrijvigheid;
- het verhogen van het rendement van het onderwijs;
- het scheppen van voldoende en voldoende toegankelijke alternatieven in het particuliere circuit bij ombuigingen in het collectieve circuit.

Uitgangspunt zal in ieder geval moeten zijn een zo groot mogelijke autonomie van de particuliere instellingen met minimale regels inzake kwaliteit (eindtermen), bevoegdheid docenten, afnemen examens e.d. Dit betekent dat de regelgeving qua inhoud en omvang tot het allernoodzakelijkste beperkt dient te blijven.

De werkgroep beveelt aan een nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid partieel leerplichtigen hun partiële leerplicht ook te laten voldoen aan particuliere onderwijsinstellingen waaraan de deelnemer een beroepskwalificatie kan verwerven. Hierbij zullen tevens de financiële consequenties in de beschouwing moeten worden betrokken. Bij de uitwerking van een dergelijke liberalisering van het aanwijzings- c.q. erkenningenbeleid zullen de bepalingen van het jongerenstatuut moeten worden aangepast, in die zin, dat het gedeeltelijk arbeidsverbod steeds spoort met de omvang van het, in het kader van de partiële leerplicht, genoten onderwijs. Dit betekent dat, nadat is bepaald dat het door de overheid aanvaard onderwijs ook daadwerkelijk wordt gevolgd, voor die uren het arbeidsverbod moet gelden. Dit gebeurt door met de controle belaste instanties, in principe de gemeente (leerplichtambtenaar) en de arbeidsinspectie.

De leerplichtambtenaar zou ten behoeve van de uitoefening van zijn taak tenminste moeten beschikken over een inschrijvingsbewijs, danwel een verklaring van de werkgever, waaruit blijkt dat de jongere een interne bedrijfsopleiding volgt.

Vooraf bij de beoordeling van interne bedrijfsopleidingen zal er een goede samenwerking moeten zijn tussen de leerplichtambtenaar en arbeidsinspectie.

Het is duidelijk dat de arbeidsinspectie betrokken moet worden vanwege de bepalingen van de Arbeidswet 1919 (Jongerenstatuut) en het Arbeidsbesluit Jeugdigen.

Bekeken moet worden welke rol de onderwijsinspectie in het geheel moet/kan vervullen.

HOOFDSTUK XII HEROVERWEGING VAN INHOUD EN OPZET VAN HET AANBOD

1. Inleiding

De wijzigingen c.q. varianten die in dit kader voorgesteld worden zijn afgeleid van een drietal uitgangstellingen.

- a. De analyse van het bestaande aanbod met het oog op de maatschappelijke behoefte en wensen/eisen.
- b. Het aanbod gerelateerd aan het aspiratieniveau van het beleid en meer in het bijzonder de zorgbreedte van het aanbod en voorzieningenpatroon.
- c. Een kwantitatieve beperking zonder meer.

Elke afzonderlijke uitgangstelling levert theoretisch mogelijke varianten op. De werkgroep benadrukt nogmaals dat zij aan analyses als genoemd in a. en b. niet is toegekomen. De varianten die in dit rapport zijn opgenomen berusten dan ook niet op concreet feitenmateriaal dan wel gefundeerde inzichten.

De varianten afgeleid van uitgangstelling a zijn gebaseerd op globale gegevens betreffende de relatie tussen "verkregen beroepsopleiding" en positie op de arbeidsmarkt. Uit het gepresenteerde materiaal (deel B) kan als voorlopige stelling worden afgeleid dat het hebben van een beroepskwalificatie een positieve invloed heeft op de positie op de arbeidsmarkt, althans in vergelijking met het niet-hebben van een (afgeronde) beroepskwalificatie.

De varianten afgeleid van uitgangstelling b hebben betrekking op de vraagstelling of er wel of niet gestreefd wordt naar een sluitend geheel van onderwijsvoorzieningen en een daarbij behorend onderwijsaanbod.

Zoals reeds in deel C van onderhavig rapport is aangegeven is de doelstelling en het daarbij behorend aspiratieniveau gericht op alle jongeren die 16 en/of 17 jaar zijn.

Bedoelde categorie van jongeren kent een grote variatie in leerlingkenmerken en is te onderscheiden naar zeer specifieke groepen waaronder o.a. randgroepjongeren vallen. Het aanbod zal, vanuit dit aspiratieniveau geredeneerd, zeer divers van aard dienen te zijn en aan moeten sluiten bij de specifieke leer- en ervaringswereld

van de jongeren. Vanuit dit oogpunt is dan ook nog zeer recent een beleid geformuleerd om ook voor die jongeren welke nu niet of nauwelijks met dit bestaande aanbod worden bereikt een adequaat aanbod te ontwikkelen (notitie Randgroepjongeren). Gelet op de aard van de opdracht ontkwam de werkgroep echter niet aan het onderzoeken van mogelijkheden om het aanbod en het zich ontwikkelend aanbod (randgroepjongeren) op basis van deze uitgangsstelling te bekijken. Gelet echter op de politieke intenties en de maatschappelijke opportuniteit van het gevoerde beleid is de werkgroep van mening dat varianten op basis van deze uitgangsstellingen niet aan de orde kunnen zijn. De werkgroep heeft dan ook op dit punt gemeend geen voorstellen te moeten doen.

Uitgangsstelling c tenslotte geeft de werkgroep varianten die tot een beperking van het aanbod zonder meer leiden en waaraan geen kwalitatieve motieven ten grondslag hebben gelegen.

De financiële consequenties behorend bij elk der omschreven maatregelen zijn als recapitulatie ook vermeld in § 5 van dit hoofdstuk (blz. 130).

2. Omzetten tweedagen vormingswerk in tweedagen beroepsbegeleidend onderwijs

2.1 Omschrijving van de maatregel

In feite wordt door deze maatregel het vormingswerkaanbod als apart zelfstandig aanbodcircuit geschrapt uit het totale onderwijsaanbod en voorzieningenpatroon.

Het aanbod zal echter conform de vijf geformuleerde criteria wel terugkeren binnen het beroepsbegeleidend onderwijs.

In deze variant wordt het vormingswerk als zelfstandig aanbod, verbonden aan dienovereenkomstige instituten, opgeheven en als functie ingebracht in een nieuw aanbod beroepsbegeleidend onderwijs.

2.2 Financiële consequenties

In 1987/88 zijn er naar schatting 3925 partieel leerplichtigen ingeschreven als vormingswerk-deelnemers excl. dubbeltellingen. Indien het vormingswerkprogramma van twee dagen zou worden ingeruild voor een BBO-programma zou het vormingswerk 3925 deelnemers verlie-

zen. Bij berekening van de kosten tegen de variabele kostprijs zou de besparing uitkomen op: $3925 \times 85\% \times 6460 = f\ 21,5$ miljoen.
=====

De dubbelgetelden (795), dat zijn deelnemers die 1 dag VW en 1 dag BBO volgen, zullen dan ook 1 dag ervan BBO volgen en het VW verlaten. Dit levert een extra besparing op van $795 \times (42,5\% \times 6460)$
 $= f\ 2,2$ miljoen. Totale besparing bij VW = $f\ 23,7$ miljoen.
=====

Daartegenover staat dat het BBO meer leerlingen zou tellen.
Extra kosten = $3925 \times (95\% \times 5400) + 795 \times (47,5\% \times 5400)$
 $= f\ 22,1$ miljoen.
=====

De besparing bedraagt dan per saldo: $f\ 1,6$ miljoen.
=====

2.3 Toelichting/commentaar

In nog sterkere mate dan bij de volgende variant zij hier verwezen naar het beleid en de proefprojecten deeltijd kort-m.b.o. die op de rails zijn gezet, die tot doel hebben na te gaan of bedoelde integratie mogelijk is, wat de programmatische en onderwijskundige knelpunten zijn en hoe het institutionele vraagstuk opgelost kan worden.

Is de volgende variant een stap die een versnelling van dit beleid tot gevolg heeft, deze variant impliceert in feite een naar voren halen van en reeds nu beslissen over mogelijke resultaten van het lopende proefprojectenbeleid.

Daarmede worden een aantal vraagpunten waarop dit proefprojectenbeleid antwoord zal moeten geven genegeerd. Een van de belangrijkste vraagpunten in dit verband betreft de mogelijkheid van opvang van specifieke doelgroepen als randgroepjongeren binnen een geïntegreerd instituut b.b.o./v.w. Ontegenzeggelijk is te stellen dat juist een eerste opvang binnen de kleinschaligheid van een vormingsinstituut de meeste kans van slagen heeft.

Vragen betreffende deze "zorgbreedte" van het aanbod en het voorzieningenpatroon dienen beantwoord te zijn alvorens varianten als onderhavige in uitvoering kunnen worden genomen.

3. Omzetten tweedagen vormingswerk in een dag vormingswerk plus een dag beroepsbegeleidend onderwijs

3.1 Omschrijving van de maatregel

Concreet betekent dit, dat de deelnemers aan vormingsinstituten voorzover zij tweedagen vormingswerk volgen, in de toekomst verplicht worden van die twee dagen tenminste 1 dag beroepsbegeleidend onderwijs te volgen.

3.2 Financiële consequenties

De besparingen bedragen dan $3925 \times (42,5\% \times 6460) = f\ 10,8$ mln. De extra kosten b.b.o. bedragen $3925 \times (47,5\% \times 5400) = f\ 10,-$ mln. De besparing is dan per saldo f 0,8 mln.

Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de overgekomen leerlingen naar het b.b.o. een tweede jaar volgen om de opleiding af te maken. In dat geval is er geen sprake meer van een besparing maar van meerkosten.

3.3 Toelichting/commentaar

Deze variant bouwt voort op en versnelt in feite het tot nog toe gevoerde beleid betreffende het binnen één onderwijskundige en institutionele structuur brengen van het onderwijsaanbod van vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs (Integratiebeleid b.b.o. en v.w. danwel huidig deeltijd kort-m.b.o.).

Zoals eerder reeds is aangegeven heeft het deeltijd kort-m.b.o. nog de status van proef. Dit proefkarakter vormt een belangrijke belemmering voor het feitelijk op korte termijn effectueren van deze variant.

De beleidsmatige discussie die op dit moment nog gaande is betreft de relatie tussen deeltijd kort-m.b.o. en voltijd kort-m.b.o. enerzijds en de resultaten van het zgn. Open Overleg Wagner en de uitbreiding van het leerlingwezen anderzijds.

Bij motie van de kamerleden Worrell en Konings (maart 1983) is de Regering uitgenodigd het aantal deelnemers aan proefprojecten kort-m.b.o. voorshands te beperken.

Deze beperking zou dan opgeheven moeten worden.

4. Omzetten van tweedagenprogramma's in ééndagsprogramma's

4.1 Omschrijving van de maatregel

Bij deze variant wordt ervan uitgegaan dat de duur van de zgn. tweedagenprogramma's wordt teruggebracht tot ééndagsprogramma's maar dat het aanbod op zich wel blijft bestaan. De duur van deze programma's wordt dan 6 tot 9 uur in plaats van 12 tot 18 uur.

4.2 Financiële consequenties

De totale kosten van de tweedagenprogramma's in 1988 worden geraamd op 63 miljoen. Bij omzetting van de tweedagenprogramma's in ééndagsprogramma's zouden de leerlinguren in eerste instantie worden gehalveerd.

Het blijft echter mogelijk dat een leerling zich aan twee instituten laat inschrijven en een BBO-programma plus een vormingswerkprogramma volgt, dan wel dat een leerling meer programma's aan één instituut volgt. Aangenomen wordt, dat hierdoor een besparing van slechts 40% in plaats van 50% wordt bereikt. De besparing moet echter berekend worden tegen de variabele kosten en komt dan op circa 35%.

De besparingsopbrengst in 1988 is dan 21,6 miljoen (35% van het
=====
brede ijkpunt).

4.3 Toelichting/commentaar

Voorwaarde voor het realiseren van deze variant is dat tevens de partiële leerplicht wordt teruggebracht tot 1 dag.

5. Recapitulatie

Beleidsvariant	Opbrengst in mln. in 1987/88	in % van smal ijkpunt (20,8 mln.)	in % van brede ijkpunt (61,5 mln.)
a. Algehele afschaffing partiële leerplicht	20,8	100	34
b. Afschaffen tweede dag partiële leerplicht	13,4	64	22
c. Voldoen aan de partiële leerplicht d.m.v. een leer-/arbeids- overeenkomst	13,6	65	22
d. Uitbreiding liberalise- ring aanwijzings- en erkenningenbeleid	P.M.	P.M.	P.M.
e. Omzetten twee dagen- vormingswerk in twee dagen BBO	1,6	8	3
f. Omzetten twee dagen vormingswerk in een dag vormingswerk plus een dag BBO	0,8	4	1,3
g. Omzetten tweedagen- programma's in ééndagsprogramma's	21,6	104	35

HOOFDSTUK XIII SAMENVATTING VAN HET RAPPORT HEROVERWEGING PARTIËLE LEERPlicht EN HET DAARBIJ BEHORENDE VOORZIE- NINGENNIVEAU

1. Taakopdracht en onderzoekszet

Voor 16-jarigen bestaat, in aansluiting op 10 jaar volledig dag-
onderwijs, gedurende een jaar een tweedaagse leerplicht. Om hieraan
te voldoen kan o.a. onderwijs worden gevolgd in vormingscentra en
scholen voor beroepsbegeleidend onderwijs (leerlingwezen). Uit de
taakopdracht blijkt, dat de onderhavige heroverwegingsoperatie
- met inachtneming van het intentionele criterium van handhaving
en/of verbetering van de arbeidsmarktpositie van de jongeren -
feitelijk steunt op drie grondgedachten die tot besparingen zouden
kunnen leiden. Deze laten zich in vraagvorm als volgt formuleren:

1. is de partiële leerplicht als instrument überhaupt nog wel
nodig nu het kort-m.b.o. zo fors is uitgebreid?
2. bestaan er onnodige doublures dan wel overlappingen in het
voorzieningenaanbod?
3. en/of is van dit voorzieningenaanbod, in het bijzonder het
vormingswerk, feitelijk niet:
 - a. een slecht functionerende onderwijsvoorziening, mede
gezien het ontduikings- c.q. verzuimpercentage?
 - b. inadequaat vanwege het ontbreken van beroepsopleidings-
mogelijkheden?
 - c. en - ter voldoening van de partiële leerplicht - overbo-
dig vanwege het bestaan van het kort-m.b.o.?

De werkgroep heeft in haar onderzoek het gehele beleidsterrein
onderwijs en vorming werkende jongeren in de beschouwing betrokken
en daarbij met name aandacht besteed aan de vraag of handhaving van
de partiële leerplicht nog zinvol is. De kritiek op het vormingswerk
door onder andere de Algemene Rekenkamer heeft de bijzondere
aandacht van de werkgroep gekregen. De werkgroep heeft op basis van
haar bevindingen een aantal beleidsvarianten geformuleerd dat in
kwalitatieve zin is getoetst aan het intentionele criterium van de
arbeidsmarktpositie van de desbetreffende groep jongeren.

Alle beleidsvarianten dienden te resulteren in besparingen ten opzichte van de raming van het uitgavenniveau 1988, zoals voorzien in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1984 (het ijkpunt), waaronder tenminste één beleidvariant die leidt tot een 20% besparing t.o.v. het "ijkpunt".

Meerjarenramingen voor de uitvoering van de partiële leerplicht bestaan echter niet, er zijn nl. geen onderwijsvoorzieningen voor uitsluitend partieel leerplichtigen.

De werkgroep heeft derhalve getracht zelf een standpunt te bepalen. Binnen de werkgroep bestaan twee zienswijzen. De eerste zienswijze is dat voor de bepaling van het ijkpunt alle ten laste van de rijksbegroting komende kosten t.b.v. partieel leerplichtigen worden genomen (breed ijkpunt). De tweede zienswijze is dat slechts mag worden uitgegaan van het aantal partieel leerplichtigen dat als direct gevolg van de leerplichtmaatregel onderwijs volgt (smal ijkpunt).

2. Bevindingen van de werkgroep

1. De doelstelling van de partiële leerplicht, te weten het opheffen van (onderwijs)achterstanden bij jongeren, is anno 1984 nog steeds actueel.
2. Partiële leerplicht als instrument om 16- en 17-jarigen te verplichten tot een voorbereiding op deelname aan het maatschappelijk leven kent een afnemende effectiviteit met betrekking tot de oorspronkelijke doelgroepen. Het ontbreken van sancties op verzuim, de wens van veel jongeren om hun schoolloopbaan te beëindigen en uitsluitend te werken en ook de toename in de categorie randgroepjongeren zijn hier mede de oorzaak van.
3. De maatschappelijke vraag naar jongeren met een beroepsgerichte opleiding is in termen van voor jongeren beschikbare arbeidsplaatsen de laatste jaren sterk gedaald. De sociaal-economische ontwikkeling heeft de conjunctuurgevoeligheid van het leerling-wezen onderstreept hetgeen tot uiting komt in de daling van het aantal beschikbare arbeidsplaatsen.
4. De werkgroep heeft ten behoeve van de vraag naar de maatschappelijke omwaarding van de partiële leerplicht een onderscheid aangebracht in ontduiking en in verzuim. Ontduiking houdt in het niet voldoen aan de wettelijke verplichting tot inschrijving

ving bij een door de minister van onderwijs en wetenschappen goedgekeurde instelling.

Verzuim betekent het niet deelnemen door de partieel leerplichtige aan het programma van de instelling waar men is ingeschreven.

Met betrekking tot ontduiking komt de werkgroep tot tegengestelde conclusies t.o.v. de Algemene Rekenkamer in haar verslag van 1981 (zie tabel 10 en bijlage II van het rapport). Met betrekking tot verzuim wordt geconstateerd dat geen betrouwbare landelijke cijfers voorhanden zijn. Als reden hiervoor is een gebrekkig functionerende controle op de naleving te noemen.

5. Vormingswerk en b.b.o. leveren beide een bijdrage aan de voorbereiding op deelneming aan het maatschappelijk leven. Het los van elkaar voortbestaan van beide onderwijsvoorzieningen kan tot overlap van onderwijsaanbod leiden.

Het uitsluitend volgen van vormingswerk vergroot de kansen van een partieel leerplichtige op de arbeidsmarkt niet. Dit is wel het geval bij een samengaan van vormingswerk en het b.b.o. zoals voorzien in het deeltijd kort-m.b.o.

Deze integratie is inmiddels zover gevorderd, dat er nog slechts 10 vormingsinstituten bestaan, die nog geen samenwerkingsrelatie met het beroepsbegeleidend onderwijs hebben opgebouwd.

6. De partiële leerplicht heeft een positieve invloed gehad op het streven om de 16- en 17-jarigen middels deelneming aan onderwijs beter voor te bereiden op maatschappelijk functioneren. De partiële leerplicht heeft zowel mede gezorgd voor een verhoging van deelname-cijfers aan vormen van volledig dagonderwijs alsmede voor het verkleinen van de categorie 16-jarigen die geen onderwijs volgen.

De partiële leerplicht is aanvaard, zij het dat de partiële leerplicht belemmeringen kan opwerpen bij het vinden en verkrijgen van een leer-/arbeidsovereenkomst. Er resteert een laatste harde kern (b.v. Randgroepjongeren), die alleen met aanvullend instrumentarium kan worden bereikt. De conclusie ligt dan voor de hand dat de partiële leerplicht een afnemende effectiviteit bezit t.a.v. deze laatste categorie, hetgeen tot uiting komt in ontduiking en verzuim.

7. Bezien naar de effectiviteit van het voorzieningenaanbod met betrekking tot de partieel leerplichtigen wordt geconcludeerd dat het aanbod nog niet voldoende is afgestemd op de eisen en wensen van de schoolafwijzende leerlingen. Binnen het parttime onderwijs wordt steeds meer de behoefte gevoeld om speciaal ook deze groep "onderwijs afwijzende" jongeren een aanbod te geven. Het beleidsmatige antwoord op deze behoefte is vervat in de onlangs uitgebrachte notitie Randgroepjongeren.

3. Voorstellen

Beleidsvarianten

De varianten 1 tot en met 3 impliceren een wijziging van de partiële leerplicht en de varianten 4 tot en met 6 impliceren een handhaving van de partiële leerplicht.

1. Algehele afschaffing van de partiële leerplicht

De plicht tot het volgen van (parttime) onderwijs komt te vervallen, doch de leerling is vrij daar al of niet voor kortere of langere duur aan deel te nemen.

Besparingsopbrengst: 20,8 miljoen.

2. Gedeeltelijke afschaffing/terugbrengen van de partiële leerplicht tot 1 dag

Deze variant impliceert dat de leerplicht wordt teruggebracht tot 10 jaar volledige en 1 jaar partiële leerplicht voor 1 dag. Dit betekent dat 11e jaars minimaal verplicht blijven 1 dag onderwijs te volgen. De jongere is vrij gedurende meer dagen onderwijs te volgen.

Besparingsopbrengst: 13,4 miljoen.

3. Voldoen aan de partiële leerplicht d.m.v. een leer-/arbeids-overeenkomst

Deze ontheffing geldt indien de leer-/arbeidsovereenkomst voor ten minste 12 maanden geldt.

Besparingsopbrengst: 13,6 miljoen

4. Omzetten 2 dagen vormingswerk in 2 dagen beroepsbegeleidend onderwijs

Het vormingswerkaanbod voor partieel leerplichtigen wordt als apart zelfstandig aanbodcircuit geschrapt uit het totale onderwijsaanbod en voorzieningenpatroon.

Besparingsopbrengst: 1,6 miljoen.

5. Omzetten 2 dagen vormingswerk in 1 dag vormingswerk plus 1 dag b.b.o.

Deelnemers aan vormingsinstituten voorzover zij 2 dagen vormingswerk volgen zijn verplicht om daarvan tenminste 1 dag b.b.o. te volgen.

Besparingsopbrengst: 0,8 miljoen.

6. Het omzetten van 2 dagenprogramma's in 1 dagprogramma's

Besparingsopbrengst: 21,6 miljoen.

4. Beleidsaanbeveling: uitbreiding liberalisering van het aanwijzings- c.q. erkenningenbeleid

De werkgroep beveelt aan een nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid partieel leerplichtigen hun partiële leerplicht ook te laten voldoen aan niet-gesubsidieerde particuliere onderwijsinstellingen waaraan de deelnemer een beroepskwalificatie kan verwerven. Deze instelling wordt dan als zodanig erkend.

Het voordeel is dat aan de wens van de partieel leerplichtigen om een opleiding/cursus naar eigen keuze te volgen waaraan een beroepskwalificatie is verbonden wordt tegemoet gekomen. Een nadeel kan zijn dat er geen controle bestaat op kwaliteit en inhoud van de opleiding.

De werkgroep geeft ten behoeve van een mogelijk vervolgonderzoek een aantal randvoorwaarden aan inzake de eventuele financiële drempels voor de deelnemers, de kwaliteit en omvang van het aanbod.

Bijlage I

BEREKENING VAN HET IJKPUNT

Het ijkpunt is het kostenbedrag, dat met de maatregel van de partiële leerplicht is gemoeid. Voor de bepaling van dit bedrag is de volgende algemene informatie nodig:

- a. het aantal partieel leerplichtigen in 1984 en de eerstvolgende jaren (bv. tot 1990);
- b. het aantal van hen dat deeltijd-onderwijs volgt, onderscheiden naar onderwijssoort;
- c. het aantal van hen dat na afschaffing van de maatregel van de partiële leerplicht geen deeltijd-onderwijs meer zou volgen.

De werkgroep gaat uit van een breed resp. smal ijkpunt. Voor het zgn. brede ijkpunt zijn relevant:

- d. de kosten van tweedagenprogramma's voor partieel leerplichtigen en voor het zgn. smalle ijkpunt;
- e. de besparingen als gevolg van het afschaffen van de partiële leerplicht.

A. De raming van het aantal partieel leerplichtigen

Partieel leerplichtigen zijn de jongeren van het elfde leerjaar die in staat zijn onderwijs te volgen, en niet meer naar school gaan (geen volledig dagonderwijs volgen). De leeftijd van deze jongeren ligt tussen 15 jaar en 10 maanden en 17 jaar en 3 maanden. Het CBS verstrekt geen gegevens over het aantal partieel leerplichtigen. Er moeten dus schattingen worden gemaakt.

De ramingen zijn als volgt opgebouwd.

Uitgegaan wordt van het totaal aantal 16-jarigen dat geen volledig dagonderwijs volgt. Hierop wordt in mindering gebracht:

1. het aantal 16-jarigen dat door geestelijke en lichamelijke handicaps niet in staat is onderwijs te volgen. Betrouwbare gegevens over deze categorie zijn niet aanwezig. De ramingen variëren van $\frac{1}{2}\%$ tot 2% van de leeftijdsgeneratie. In de hiernavolgende berekeningen wordt uitgegaan van 1,0%;
2. de 16-jarigen die ontheffing hebben gekregen van de leer-plicht. Dit zijn tiendejaars en dus geen partieel leerplichtigen. Zij zijn echter wel verplicht deeltijd-onderwijs te volgen (vervangende leerplicht). Hun aantal wordt geraamd op 4% van het totaal aantal 16-jarigen dat geen volledig dag-onderwijs volgt.

Na aftrek van de onder 1. en 2. bedoelde 16-jarigen blijft over het aantal 16-jarigen dat partieel leerplichtig is.

Er zijn daarnaast ook 17-jarige partieel leerplichtigen. Van de elfdejaars leerlingen is ongeveer 70% 16 jaar en ongeveer 30% 17 jaar. Aangenomen kan worden, dat dezelfde verhouding (70/30) wordt aangetroffen bij de elfdejaars die geen volledig dagonderwijs volgen. Het aantal 17-jarige partieel leerplichtigen wordt op deze wijze geraamd op 30% van het totaal aantal partieel leerplichtigen.

Het voorgaande is in tabel 1 uitgewerkt. De raming van het aantal partieel leerplichtigen is weergegeven in kolom 7 van tabel 1. Voorts is in de tabel de prognose van het aantal partieel leerplichtigen tot 1990 opgenomen.

abel 1 De raming van het aantal partieel leerplichtigen voor de jaren 1968 tot 1990

jaar	aantal 16- jarigen	waarvan geen voll. dag. ond.		aftrek 1% van kolom 1		aftrek 4% van kolom 2		aantal partieel leerplichtigen		totaal aantal partieel leerpl.	
		aantal	in %	aantal	aantal	16 jaar	17 jaar	aantal	in %		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
8/69	223.800	104.300	46.6	2240	4170	97.890	41.950	139.840	62.5		
9/70	221.700	101.750	45.0	2230	4070	95.460	39.480	134.940	60,9		
0/71	223.000	97.450	43.7	2230	3900	91.320	39.140	130.460	58.5		
1/72	224.000	92.050	41.4	2240	3680	86.130	36.910	123.040	54.9		
2/73	228.000	83.900	36.8	2280	3360	78.260	33.540	11.800	49.0		
3/74	231.100	73.500	31.8	2310	2940	68.250	29.250	97.500	42.2		
4/75	234.400	70.100	29.9	2340	2800	64.960	27.840	92.800	39.6		
5/76	241.400	48.050	19.9	2410	1920	43.720	18.310	61.030	25.3		
6/77	239.100	44.250	18.5	2390	1770	40.090	17.180	57.270	24.0		
7/78	247.500	38.350	15.5	2470	1530	34.350	14.720	49.070	19.8		
8/79	247.300	32.650	13.2	2470	1310	28.870	12.370	41.240	16.7		
9/80	250.900	32.100	12.8	2510	1280	28.310	12.130	40.440	16.1		
0/81	253.000	28.850	11.4	2530	1150	25.170	10.790	35.960	14.1		
1/82	247.000	23.450	9.5	2470	940	20.040	8.590	28.630	11.6		
2/83	241.500	19.320	8	2410	770	16.140	6.920	23.060	9.5		
3/84	239.900	16.800	7*	2400	670	13.730	5.880	19.610	8.2		
PROGNOSE											
4/85	239.400	15.100	6.3	2390	600	12.110	5.190	17.300	7.2		
5/86	238.600	13.600	5.7	2390	540	10.670	4.570	15.240	6.4		
6/87	249.700	13.000	5.2	2500	520	9.980	4.280	14.260	5.7		
7/88	241.200	11.800	4.9	2410	470	8.920	3.820	12.740	5.3		
8/89	229.100	10.800	4.7	2290	430	8.080	3.460	11.540	5.0		
9/90	216.100	9.700	4.5	2160	390	7.150	3.060	10.210	4.7		

* voorlopige opgave

Toelichting op tabel 1

kolom 1	basis populatie 16-jarigen
kolom 2	aantal dat niet aan volledig dagonderwijs deelneemt
kolom 3	% geen volledig dagonderwijs
kolom 4	correctie van 1% van kolom 1 voor degenen die door een geestelijke en lichamelijke handicap niet in staat zijn onderwijs te volgen
kolom 5	correctie van 4% van kolom 2 voor het aantal 10e jaars met ontheffing van de partiële leerplicht
kolom 6	het aantal 16-jarigen partieel leerplichtigen
kolom 7	het aantal 17-jarige partieel leerplichtigen is geraamd op 3/7 van kolom 6
kolom 8	totaal aantal 11e jaars partieel leerplichtigen
kolom 9	% van kolom 1

Uit het overzicht blijkt, dat het percentage van de elfdejaars dat partieel leerplichtig is sterk is gedaald (van 25,3% in 1975/76 tot 8,2% in 1983/1984).

Toelichting op de prognose tot 1990

Het is bekend dat de belangstelling bij de 16- tot 18-jarigen voor het volledig dagonderwijs sedert enkele jaren, mede tengevolge van de situatie op de arbeidsmarkt, opnieuw sterk is toegenomen. Deze toeneming heeft haar weerslag in het deeltijd-onderwijs.

Tussen 1980 en 1983 is het aantal partieel leerplichtigen (doelgroep voor het deeltijd-onderwijs) met rond 20% per jaar afgenomen. Het lijkt aannemelijk, dat deze terugloop in de eerstvolgende jaren geleidelijk zal afnemen, omdat de deelname aan het volledig dag-onderwijs eens een verzadigingspunt zal bereiken. De werkgroep voorziet voor de jaren tot 1987 een verdergaande deelname aan volledig dagonderwijs waardoor de niet-deelname met ca. 10% t.o.v. het voorgaande jaar daalt. Voor de jaren na 1987 is dit percentage op 5% geraamd.

B. Het aantal partieel leerplichtigen dat deeltijd-onderwijs volgt

I. In de VO/WJ-sector

Het merendeel van de partieel leerplichtigen voldoet aan de partiële leerplicht door het volgen van deeltijd-onderwijs in de VO/WJ-sector. Het aantal partieel leerplichtigen in het vormingswerk (vw), beroepsbegeleidend onderwijs (bbo) en participatie-onderwijs (p.o.) is exact bekend. Zie tabel 2.

Tabel 2 Aantal partieel leerplichtigen dat deeltijd-onderwijs in de VO/WJ-sector volgt en een prognose van de deelname tot 1989/90.

	vw	bbo	p.o.	totaal (VO/WJ)	dubbel- telling- gen	totaal excl. dubbel telling	in % tot.aant. part.leerj (tab.1 ko
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1975/76	18.700	14.923	2.021	35.644	3.101	32.543	53.3
1976/77	15.617	14.368	1.464	31.449	2.736	28.713	50.1
1977/78	14.971	13.737	1.749	30.457	2.649	27.808	56.7
1978/79	14.575	14.966	1.535	31.076	2.690	28.386	68.8
1979/80	14.085	15.109	1.516	30.710	2.790	27.920	69.0
1980/81	12.994	13.271	1.255	27.520	1.863	25.657	71.3
1981/82	11.605	10.783	1.115	23.503	1.656	21.847	76.3
1982/83	9.984	9.112	943	20.039	1.630	18.409	79.8
1983/84	7.240	10.204	177	17.621	1.364	16.257	82.9
PROGNOSE				ca. 7%			
1984/85	6.405	9.030	-	15.435	1.075	14.360	83
1985/86	5.640	7.960	-	13.600	950	12.650	83
1986/87	5.545	7.180	-	12.725	890	11.835	83
1987/88	4.720	6.650	-	11.370	795	10.575	83
1988/89	4.275	6.025	-	10.300	720	9.580	83
1989/90	3.780	5.330	-	9.110	635	8.475	83

Toelichting

Kolommen 1, 2 en 3.

Het aantal partieel leerplichtigen in het vormingswerk en in het bbo is in de jaren 1975 tot 1983 door de opmars van het volledig dagonderwijs sterk afgenomen. In de jaren 1976 tot 1982 waren er globaal evenveel partieel leerplichtigen in het vormingswerk als in het bbo.

De integratie van instituten voor vormingswerk en bbo tot instituten voor deeltijd kort-m.b.o. (1983) heeft geleid tot een verschuiving van de belangstelling: het vormingswerk raakt wat leerlingen kwijt aan het bbo. (Zie 1983/1984).

In 1983 zijn de experimenten participatie-onderwijs opgeheven; de deeltijdcomponent (kolom 3) is geïntegreerd in het deeltijd kort-m.b.o.

kolom 5

In de VO/WJ-sector (deeltijd) komt het voor, dat leerlingen aan meer dan één instelling (bijv. voor vormingswerk en bbo) zijn ingeschreven. Het aantal partieel leerplichtigen dat daardoor in de kolommen 1, 2 en 3 dubbel is geteld is in kolom 5 geraamd.

kolom 7

Kolom 7 is uitgedrukt als percentage van het totaal aantal partieel leerplichtigen (tabel 1, kolom 8).

II. Deeltijd-onderwijs buiten de VO/WJ-sector

Aan de partiële leerplicht kan ook buiten de VO/WJ-sector worden voldaan (deeltijd - m.a.v.o. - h.a.v.o. - m.b.o., opleidingen voor dokters -, tandarts - en apothekersassistente, Schoevers, Pont e.a.).

Het betreft hier een procentueel vrij constante groep.

In de eerste jaren van de partiële leerplicht (1974/1975/1976) zijn de aantallen leerlingen zo goed mogelijk geregistreerd (ca. 5000 à 6000 leerlingen), daarna is deze moeizame registratie gestaakt. De deelname kan ruwweg worden geschat op 8% van het aantal partieel leerplichtigen.

In tabel 3 wordt resumerend het aantal partieel leerplichtigen weergegeven, dat volgens de ramingen deeltijd-onderwijs volgt. Voorts wordt een raming gegeven van het percentage elfdejaars (= partieel leerplichtigen) dat de partiële leerplicht ontduikt.

Tabel 3 Aantal partieel leerplichtigen dat onderwijs volgt c.q. de partiële leerplicht ontduikt.

jaar	geraamd aantal part. lpl.	aantal part.lpl. bij VO/WJ	in %		aantal part. lpl. in overig dt. ond.	ontduiking in %	
1975/76	61.030	32.543	53.3		4.880	8	23.610 48.7
1976/77	57.270	28.713	50.1		4.580	8	23.980 41.9
1977/78	49.070	27.808	56.7		3.925	8	17.340 35.3
1978/79	41.240	28.386	68.8		3.300	8	9.555 25.7
1979/80	40.440	27.920	69.0		3.235	8	9.285 23.0
1980/81	35.960	25.657	71.3		2.875	8	7.430 20.7
1981/82	28.630	21.847	76.3		2.290	8	4.495 15.7
1982/83	23.060	18.409	79.8		1.845	8	2.800 12.3
1983/84*	19.610	16.257	82.9		1.570	8	1.785 9.1
PROGNOSE							
1984/85	17.300	14.360	83		1.385	8	1.555 9
1985/86	15.240	12.650	83		1.220	8	1.370 9
1986/87	14.260	11.835	83		1.140	8	1.285 9
1987/88	12.740	10.575	83		1.020	8	1.145 9
1988/89	11.540	9.580	83		925	8	1.035 9
1989/90	10.720	8.890	83		855	8	975 9

* voorlopige gegevens

C. De invloed van de partiële leerplichtmaatregel

in de periode 1971-1975 hebben diverse maatregelen met betrekking tot de partiële leerplicht elkaar opgevolgd. In chronologische volgorde:

- 1-8-1971 - invoering 9-jarige leerplicht, 10e leerjaar wordt partiële leerplicht, indien geen volledig dagonderwijs wordt gevolgd, voor 1 dag per week.
- 1-8-1972 - invoering partiële leerplicht voor het 10e en 11e leerjaar voor 1 dag per week.
- 1-8-1974 - uitbreiding partiële leerplicht voor het 10e leerjaar van één naar twee dagen per week.
- 1-8-1975 - invoering 10-jarige leerplicht, uitbreiding 11e leerjaar partiële leerplicht van één naar twee dagen per week.

De effecten van bovengenoemde maatregelen zijn moeilijk in te schatten, omdat de verschillende maatregelen elkaar in een kort tijdsbestek opvolgen en voorts omdat het beeld (tabel 1) wordt verstoord door de gelijktijdige opmars van het volledig dagonderwijs. Daardoor is het een hachelijke zaak een raming te maken van het effect van afschaffing van de partiële leerplicht. Wel kan worden geconstateerd, dat de belangstelling voor dit onderwijs relatief groot is en dat het ontduikingspercentage laag is. Daaruit kan echter niet direct worden afgeleid, dat een even groot deel van de doelgroep van elfdejaars ook zonder leerplichtmaatregel dit onderwijs zal volgen.

Aangenomen kan worden dat er een terugval zal zijn in de deelname aan deeltijd-onderwijs, indien de verplichting daartoe voor de elfdejaars ontbreekt.

Deze terugval zal per schoolsoort verschillen. Ook de omstandigheden op de arbeidsmarkt, het wel of niet hebben van een baan, zijn factoren die een belangrijke rol spelen.

Bij het nemen van deze maatregelen zal de terugval worden gekenmerkt door 2 oorzaken.

1. Een deel van de deelnemers met werk zal de mogelijkheid aangrijpen meer te gaan werken d.w.z. dat b.b.o.-deelnemers de tweede dag zullen laten vallen en vormingswerkdeelnemers met werk dat ook zullen doen maar dan ook niet meer 1 dag zullen komen.
2. Een aantal deelnemers zal niet langer aan onderwijs/vorming deelnemen omdat daartoe de motivatie ontbreekt.

D. De berekening van het zgn. brede ijkpunt

Relevant voor de berekening van het brede ijkpunt zijn de kosten van de tweedagenprogramma's voor partieel leerplichtigen. Partieel leerplichtigen volgen tweedagenprogramma's (totaal 18 lessen per week). De kosten daarvan zijn in het b.b.o. ca. f 5.400,- per leerling en in het vormingswerk ca. f 6.800,- per leerling.

In 1983/1984 worden ca. 16.250 tweedagenprogramma's gevolgd, waarvan ca. 40% in het vormingswerk en ca. 60% in het b.b.o. Het gewogen gemiddelde van de kosten is $40\% \times f 6.800,- + 60\% \times f 5.400,- = \pm f 6.000,-$ per tweedagenprogramma. De totale kosten van de tweedagenprogramma's bedragen dan $16.250 \times f 6.000,- =$ rond 100 mln. in 1983/1984.

Rekening houdend met de verwachte daling van de deelname (zie tabel 2, kolom 6, 1984-1990) kunnen de kosten tot 1989/1990 als volgt worden geraamd (in mln. gld.):

<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>
100	86	76	71	63.5	57.5	51

Er is bij deze berekening nog geen rekening gehouden met de verhoging van het aantal directe uren per vormingsleider (van 21.6 naar 24 uur per week), een bezuinigingsmaatregel in het vormingswerk die op 1 januari 1985 in gaat; deze bezuiniging leidt tot een verlaging van de kostprijs in het vormingswerk van ca. 5%.

Het hierboven bedoelde gewogen gemiddelde wordt dan $40\% \times f 6.460,- + 60\% \times f 5.400,- =$ ca. f 5.820,-.

De kostenreeks moet voor de jaren 1985 tot 1989 met 3% worden verlaagd.

Na correctie:

<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>
100	86	73.5	69	61.5	56	49

Conclusie:

De kosten die samenhangen met het onderwijs aan partieel leerplichtigen in de VO/WJ-sector worden voor het cursusjaar 1987/1988 geraamd op 61.5 mln. De werkgroep noemt dit het brede ijkpunt.

E. De berekening van het smalle ijkpunt

Relevant voor de berekening van het zgn. smalle ijkpunt zijn de besparingen optredend bij een gehele afschaffing van de partiële leerplicht. Bij de berekening van de besparingsopbrengst zal een onderscheid moeten worden gemaakt in deelnemers aan het vormingswerk (VW) en in deelnemers aan streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs (b.b.o.).

Tevens moet een onderscheid worden gemaakt in vaste en variabele kosten. Een deel van de personeel kosten van de directie, het hulp-personeel (administratief e.a.) en een deel van de materiële kosten van een vormingsinstituut zijn instituutsgebonden. Het andere deel, ca. 85% van de integrale kostprijs, is variabel, dat wil zeggen afhankelijk van het aantal leerlinguren.

Bij een daling van het aantal leerlingen in een vormingsinstituut wordt in eerste instantie dus slechts 85% van de integrale kostprijs bespaard. Bij het b.b.o. is dit verschijnsel van de "vaste voet" voor de verdere beschouwingen van te verwaarlozen betekenis, omdat de b.b.o.-instellingen aanzienlijk groter zijn (ruim 95% van de kosten zijn variabel).

1. *Besparingen bij het vormingswerk*

Vooronderstellingen

1. deelnemers aan VW in 1987/88: 3925; (4720 excl. dubbeltelling = 795);
2. 40% hiervan (1570) heeft werk en 60% hiervan (2355) heeft geen werk;
3. 40% van de werkenden (628) slaagt erin om tenminste één dag extra te werken. Verondersteld wordt dat zij niet meer aan het vormingswerk zullen deelnemen;
4. van de groep werkenden die er helemaal niet in slagen om één dag extra werk te krijgen ($60\% \times 1570 = 942$) zal 30% (282, het zogenaamde terugvalpercentage) niet meer naar het vormingswerk terugkeren;
5. van de groep deelnemers zonder werk ($60\% \times 3925 = 2355$) zal 30% (706, het zogenaamde terugvalpercentage) ook niet meer terugkeren naar het vormingswerk.

De besparingen bedragen dan:

$$628 \times f \ 6460 + 282 \times f \ 6460 + 706 \times f \ 6460 = f \ 10.4 \text{ miljoen.}$$

=====

2. *Besparingen in het b.b.o.*

Vooronderstellingen

1. deelnemers b.b.o. in 1987/88: 6650;
2. 55% hiervan heeft werk (3660) en 45% (2990) is werkloos;
3. van de groep werkenden zal 50% (1830) slagen minimaal één dag extra te werken. Volledig afzien van de schoolcomponent zal niet of nauwelijks voorkomen omdat daarmee ook de leer-overeenkomst verbroken wordt. De opbrengst zal dan 47.5% bedragen van de kosten van een tweedagenprogramma omdat een deel van de "overhead" kosten blijft bestaan;
4. van 50% van de groep werkenden die er niet in slaagt een extra dag te werken zal worden verondersteld, dat 25% (457) de tweede dag zal laten vallen en 10% (183) de beide dagen;
5. dezelfde veronderstelling geldt ten aanzien van de groep b.b.o.'ers zonder werk; ook hier zal 25% (747) de tweede dag laten vallen en 10% (299) de beide dagen.

De totale terugval is dan:

<u>1 dag</u>	<u>2 dagen</u>
1830	
457	183
<u>747</u>	<u>299</u>
3034	482

De besparingen bedragen dan:

$$3034 \times 5400 \times 47.5\% = 7.8$$

$$482 \times 5400 = \underline{2.6}$$

$$\text{totaal} \quad 10.4 \text{ mln.}$$

De totale opbrengst van beleidsvariant 1 bedraagt derhalve:

$$10,4 + 10,4 = 20.8 \text{ miljoen.}$$

=====

Conclusie

De kosten die voortvloeien uit de maatregel van de partiële leerplicht in de VO/WJ-sector worden geraamd op 20.8 mln. in 1987/1988.

De werkgroep noemt dit het smalle ijkpunt.

Bijlage II

DE ALGEMENE REKENKAMER

De AR heeft (in haar rapportage over 1981) de resultaten gepubliceerd van een onderzoek ingesteld naar het functioneren van de partiële leerplicht. Zij heeft daartoe ramingen gemaakt van het aantal partiële leerplichtigen sedert 1975. Voorts heeft de AR onderzocht welk deel van deze groep deelneemt aan onderwijs in de deeltijd-sector en welk deel (schatting) de partiële leerplicht ontduikt.

Op basis van deze ramingen komt de AR tot een oordeel over het functioneren van de partiële leerplicht en van het vormingswerk. De werkgroep HPL heeft terzake opnieuw een onderzoek ingesteld. Zij komt tot afwijkende uitkomsten en conclusies. De belangrijkste verschillen in de uitkomsten worden hieronder samenvattend weergegeven.

I. Raming van het aantal partieel leerplichtigen

	AR	HPL
1975/1976	54.049	61.030
1977/1978	42.916	49.070
1981/1982	40.209	28.630
1982/1983	38.616	23.060

II. Raming van het aantal ontduikers van de partiële leerplicht

	AR		HPL	
	aantal	%	aantal	%
1975/1976	21.340 - 10% = 19.206	36	23.610	39
1977/1978	16.521 - 10% = 14.869	35	17.340	35
1981/1982	20.694 - 10% = 18.625	46	4.495	16
1982/1983	22.963 - 10% = 20.667	53	2.800	12

III. Aantal ingeschreven partieel leerplichtigen bij het vormingswerk

	AR		HPL	
	aantal	%	aantal	%
1975/1976	18.700	35	18.700	31
1977/1978	14.971	35	14.971	31
1981/1982	11.605	29	11.605	41
1982/1983	9.989	26	9.984	43

Uit bovenstaande tabellen blijkt dat de AR een onjuist beeld heeft van de populatie partieel leerplichtigen en van de ontduiking van de partiële leerplicht. De AR komt tot de volgende hoofdconclusies:

1. Het percentage niet-ingeschreven elfdejaars neemt zowel absoluut als relatief toe (tabel II).
2. De partiële leerplicht is als instrument in het onderwijsbeleid voor werkende jongeren er niet in geslaagd een positieve bijdrage te leveren aan de doelstelling van dat beleid.
3. Het vormingswerk is mislukt (dalende deelnemersaantallen, tabel III).

De werkgroep HPL komt op grond van haar onderzoek tot tegengestelde conclusies.

1. Het percentage ontduikers neemt zowel absoluut als relatief sterk af (van 39% in 1975/76 tot 12% in 1982/1983, zie tabel II).
2. De partiële leerplicht is erin geslaagd een positieve bijdrage te leveren aan de doelstelling van het beleid. De deelname aan deeltijd-onderwijs in de VO/WJ-sector is toegenomen van 53% in 1975/76 tot 80% in 1982/1983 (zie tabel 2, kolom 7 van bijlage I). Het aandeel van het vormingswerk is in die jaren toegenomen van 31% tot 43%.
3. Het vormingswerk heeft zijn greep op de doelgroep versterkt. Dit ondanks het feit dat de doelgroep is teruggelopen (van 25% van het totaal aantal elfdejaars in 1975/1976 tot 9,5% in 1982/1983) tot een klein moeilijk te bereiken restgroep, de harde kern van jongeren die in het algemeen een sterke aversie hebben tegen het volgen van onderwijs.

Bijlage III

VOORWAARDELIJK ARBEIDSVORBOD

1. Algemeen

De taakopdracht voor de werkgroep "Heroverweging Partiële Leerplicht" vermeldt, dat de te ontwikkelen varianten alle dienen te resulteren in besparingen ten opzichte van het ijkpunt i.c. ijkpunten.

Daarnaast zal moeten worden aangegeven welke de effecten zijn van de varianten op het gebied van de werkgelegenheid en de mate van realisering van de betreffende en andere doelstellingen van de overheid. Tevens zal iedere variant getoetst moeten worden aan een aantal beoordelingscriteria, waarbij vooral van belang zijn de volgende criteria:

- a. jongeren een voorbereiding te geven op deelneming aan het maatschappelijk leven;
- b. aspirantieniveau van de doelstelling: dat wil zeggen dat voor de doelgroep van 16-jarigen die geen volledig dagonderwijs volgen een (parttime) onderwijsaanbod aanwezig moet blijven met een voldoende regionale spreiding.

Tenslotte zal het onderwijsvoorzieningenaanbod voor 16-17 jarigen, die geen volledig onderwijs willen volgen, in ieder geval beroepskwalificerend en algemeen vormend van karakter dienen te zijn.

Met vorenstaande wordt aangegeven, dat er ten aanzien van de heroverweging partiële leerplicht redenen van pragmatische én financieel- economische aard daaraan ten grondslag liggen. Beleidsvarianten zullen dan ook een dubbele toetsing moeten ondergaan. Enerzijds de toetsing naar de besparingsgedachte en anderzijds de toetsing naar effectieve wet- en regelgeving ten behoeve van een beleid dat gericht is op de aansluiting van "vraag en aanbod". Maatregelen met betrekking tot een meer samenhangend (en vernieuwd) overheidsbeleid ten aanzien van partieel leerplichtigen c.q. beleidsintensivering en zullen daarbij tevens in kunnen houden een herschikking van middelen.

Voor wat betreft de ontwikkeling van beleidsvarianten doet zich voor de werkgroep in dit kader het probleem voor, dat behoudens uitspraken over het wel of niet handhaven van de partiële leerplicht, vele andere vormen van overheidsoverleg zich bezighouden met nieuwe inspanningen ten behoeve van de werkloosheidsbestrijding. Het belangrijkste initiatief vormt de aanbeveling over de bestrijding van de jeugdwerkloosheid die de, in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigende, centrale organisaties van werkgevers en werknemers op 13 juli 1984 hebben geformuleerd. In deze aanbeveling bepleit de Stichting van de Arbeid een selectieve en pluriforme aanpak om de uitstroom van jeugdigen uit het onderwijs op te vangen en het aantal langdurig werkloze jongeren met ca. 20.000 te verminderen; CAO-partijen worden opgeroepen via effectieve afspraken een extra impuls te geven aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

In de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid worden de volgende mogelijkheden genoemd bij de bestrijding van de jeugdwerkloosheid, waarbij het met name om acties gaat ten behoeve van de beroepsopleiding:

- het scheppen van extra arbeidsplaatsen voor jongeren, ook in deeltijd;
- een verdubbeling van het leerlingwezen, conform de aanbevelingen uit het "Open Overleg" naar aanleiding van het rapport Wagner;
- opleiding van jongeren via bedrijfs(tak)scholen;
- het scheppen van praktijk-leermogelijkheden;
- het scheppen van groeibanen.

Uit de Nota Jeugdbeleid van 17 september 1984 blijkt dat de regering ten volle de opvatting van de Stichting onderschrijft, dat alleen een gezamenlijke inspanning van bedrijfsleven en overheid tot het gewenste resultaat kan leiden. Wel is duidelijk dat de financiële medewerking van de overheid noodzakelijk is voor het welslagen van bedoelde extra inzet.

Zo leidt de verdubbeling van het leerlingwezen tot extra kosten voor de rijksoverheid. De benodigde extra uitgaven voor gebouwen en inventaris kunnen naar verwachting binnen de daarvoor bestemde posten van de begroting van onderwijs en wetenschappen worden opgevangen. De regering zal de overige kosten ad. 122 miljoen in

1985 financieren uit de algemene middelen. De extra middelen voor de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen, in 1985 begroot op f 108 miljoen, zullen via een herschikking van de middelen bestemd voor het aanvullend beleid worden vrijgemaakt.

Naast de hiervoor genoemde maatregelen wil het kabinet in aansluiting op en in samenhang met het Stichtingsakkoord een verdergaande voorziening treffen voor de langdurig werkloze jongeren.

De hoofdlijnen van deze voorziening zijn:

- werkgevers in de markt- en collectieve sector kunnen via het uitzendbureau START jongeren onder de 25 jaar, die langer dan twee jaar werkloos zijn, aanstellen op tijdelijke arbeidsplaatsen;
- de werkgevers betalen daarvoor een gereduceerd tarief, gelet op de nadelige concurrentiepositie van de langdurig werkloze jongeren;
- deze jongeren komen niet in dienst bij de werkgever waar plaatsing plaatsvindt, maar krijgen een uitzendovereenkomst met de Stichting START voor de duur van de activiteiten;
- de jongeren hebben de status van werknemers en een beloning op basis van het minimumloon over de gewerkte uren;
- de arbeidsduur van de geplaatste jongeren mag variëren tussen een minimum van 20 en een maximum van 32 uur per week;
- voor de kosten van uitvoering van het plan is f 100 miljoen uitgetrokken; daarvan komt f 30 miljoen uit de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Naast de hier voorgaande beschouwingen moet eveneens gewezen worden op het regeringsstandpunt inzake het eindrapport "Op weg naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid" van het Open Overleg, zoals dat op 18 september j.l. is aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-generaal.

De visie van het kabinet houdt in dat verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt gewenst is. Zij wijzen daarbij echter op het feit, dat de oorzaak van de huidige werkloosheid met name ligt in het tekort aan arbeidsplaatsen en in de groei van het aanbod van arbeidskrachten.

Het kabinet is van mening, dat ondanks genoemd aanbod, toch als beginsel moet worden genomen dat alle leerlingen die daarvoor in aanmerking wensen te komen in de gelegenheid moeten worden gesteld een kwalitatief goede beroepsopleiding te volgen, leidend tot

tenminste een beroepskwalificatie op het niveau primair leerling-wezen of daarmee vergelijkbaar. Overheid, bedrijfsleven en onderwijs zullen hiervoor gezamenlijk zorg dragen. Daarvoor dienen de leerlingen een praltijkopleidingsplaats (leerarbeidsplaats of stageplaats) te krijgen. Tevens is het kabinet van mening dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, onderwijs en overheid een overlegstructuur impliceert, waarin het georganiseerde bedrijfsleven op volwaardige wijze tot en met het finale stadium betrokken is bij het overleg over het beroepsonderwijs. Nog dit jaar zal de minister van onderwijs en wetenschappen een concept-beleidsnotitie doen opstellen over de leerplanontwikkeling in het beroepsonderwijs. Ten aanzien van de planning van onderwijsvoorzieningen is een nieuwe wet in voorbereiding. Daarin wordt onder meer voorzien in een rol van het bedrijfsleven bij die planning.

Samenvattend kan gezegd worden, dat de invulling van de partiële leerplicht niet los gezien kan worden van de door de regering voorgestelde beleidsontwikkeling ten behoeve van een betere aansluiting "onderwijs-arbeid". Dit kan betekenen dat er ten behoeve van de partieel leerplichtigen een aanwezigheidsverplichting in plaats van een inschrijvingsverplichting in de onderwijswetgeving moet worden opgenomen. Het kan ook betekenen, dat in de voorwaardescheppende taakstelling van de regering met betrekking tot de beroepskwalificerende opleiding van jongeren, voor jongeren die meestal op verschillende terreinen van het maatschappelijk leven met een achterstand te kampen hebben en die door de bestaande voorzieningen niet of onvoldoende worden bereikt, nieuwe opleidingsmogelijkheden gecreëerd moeten worden. Gedacht hierbij kan worden aan bv. de C.B.B.'s. (Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening).

2. Een voorwaardelijk arbeidsverbod als variant op de partiële leerplicht

Steeds meer blijkt, dat het begrip "participierend leren" wordt opgevat als een voortdurend en telkens terugkerend proces van handelen in binnen- en buitenschoolse praktijksituaties. Kennis, vaardigheden en inzicht kunnen slechts optimaal worden verkregen, door handelen met gereedschappen, technieken en het opdoen van

ervaringen met betrekking tot het eigen handelen en op het functioneren van anderen, mits dit geschiedt onder voldoende deskundige begeleiding.

Geen wonder dan ook, dat steeds meer aandacht besteed wordt aan het ontwikkelen van voorzieningen ten behoeve van de ontwikkelingskansen voor jongeren in en door de arbeid. Helaas blijkt het niet altijd mogelijk het leren en arbeiden onder te brengen in een praktische arbeidssituatie. Niet alleen dat hiervoor het aantal opleidingsplaatsen in de ondernemingen onvoldoende zijn, maar ook doordat in sommige bedrijfstakken c.q. - sectoren de financiële - en organisatorische mogelijkheden ontoereikend zijn.

Duidelijk is, dat op dit moment drie vormen van arbeid door partieel leerplichtigen worden verricht:

1. productieve arbeid die voor de onderneming van belang is;
2. leerzame arbeid ten behoeve van de praktijkoriëntatie, zoals dat in het voortgezet onderwijs voorkomt;
3. leerzake arbeid, die zowel voor de onderneming als ook voor de opleiding van de leerling van belang is.

ad.1

Bij de productieve arbeid gaat het om het verrichten van arbeid, waarbij die aspecten een rol spelen die te maken hebben met de arbeid zelf, zoals de arbeidstaak, de arbeidsinhoud en de arbeidsorganisatie. In en door de arbeid heeft men een maatschappelijke positie verworven, die van of mede van invloed kan zijn in het maatschappelijk gedrag van de jeugdige werknemer. Men verdient zelf en is dus niet meer afhankelijk van de ouders. Het maatschappelijk verkeer buiten de onderneming wordt hiermee gestimuleerd.

ad.2

Bij de leerzame arbeid ten behoeve van de praktijkoriëntatie gaat het om kortstondige stages die van belang zijn bij een uiteindelijke keus voor de verdere loopbaan. Hier speelt duidelijk het onderwijskundige aspect een rol. Veelal loopt men stage in meer dan één onderneming. Men heeft veelal weinig zicht op de arbeidstaak, de arbeidsinhoud en de arbeidsorganisatie. Hiervoor speelt nog steeds het onderwijsinstituut een belangrijke rol via de voor- en nazorg.

ad.3

Bij de leerzame arbeid, die gericht is op het verkrijgen van een beroepskwalificatie gaat het om "al doende leren en al lerende doen". Hier spelen niet meer alleen de directe onderwijskundige aspecten een rol, maar ook die aspecten die te maken hebben met de arbeid zelf, zoals genoemd onder "a", namelijk de arbeidstaak, de arbeidsinhoud en de arbeidsorganisatie. Nochtans speelt de onderwijskundige taakstelling een belangrijke rol in de ontwikkeling van de jongere.

Voor wat betreft de partieel leerplichtigen blijkt, dat het hebben van arbeid (leerzame of productieve arbeid) van belang is voor zijn of haar maatschappelijke functioneren. Enerzijds gaat het daarbij om het opdoen van kennis, vaardigheden en inzicht die van belang is voor de lerende werker en anderzijds om de praktijk van de arbeid, verricht in drie arbeidsdagen (of meer) welke van invloed kan zijn op het maatschappelijk gedrag.

Wanneer dan ook de partiële leerplicht wordt afgeschaft en dus een volledige week gewerkt mag worden, zal het voor veel jongeren afhangen van de afspraken via collectieve arbeidsovereenkomsten in hoeverre er mogelijkheden zijn om beroepskwalificerend onderricht te ontvangen in de onderneming. Immers de druk om tot leer/arbeidsovereenkomsten te komen voor bedoelde 16-jarigen zal hiermee niet vergroot worden, dat wil zeggen het aanbod zal afhangen van welwillend medewerking van het bedrijfsleven. Zelfs al zouden jongeren bereid zijn om 2 dagen onderricht te ontvangen, bijvoorbeeld omdat men werkloos is, dan nog zit men met het feit, dat het voorzieningenniveau, zoals die bestaat in het kader van de partiële leerplicht, niet is gebracht naar de beleidsuitgangspunten van de regering, namelijk het geven van mogelijkheden aan 16-17 jarigen, die geen volledig onderwijs willen volgen, tot het volgen van beroepskwalificerende en algemeen vormend onderwijs. Men vergeet namelijk, dat het kort-m.b.o. niet voor iedereen de sleutel kan zijn om in bedoeld beroepskwalificerend en algemeen vormend onderwijs binnen te komen. Dit geldt juist voor die groep waarvoor de bezuinigingsvariant van toepassing moet zijn, namelijk voor de partieel leerplichtigen die nu hun heil zoeken in het vormingsonderwijs, of 2 dagen thuis blijven omdat wettelijk is voldaan aan de inschrijvingsplicht en men niet gebonden is aan een wettelijke aanwezigheidsplicht.

Een voorwaardelijk arbeidsverbod zal dan ook geen oplossing bieden, integendeel het zal zelfs in tegenspraak zijn met de taakopdracht van de werkgroep. Ondanks dat bij het opheffen van de bepaling van de leerplichtwet met betrekking tot het verplicht ingeschreven zijn de toeloop naar het vormingsinstituut zal kunnen verminderen, geeft dit nog geen garantie dat op grote schaal ineens in iedere bedrijfstak vele nieuwe leer/arbeidsovereenkomsten zullen worden afgesloten. Het risico is zelfs aanwezig, dat juist vele jongeren die nu in het kader van de partiële leerplicht nog drie dagen arbeid kunnen verrichten vervangen zullen worden door andere groepen werknemers(sters). Te denken valt daarbij aan deeltijdarbeid door vrouwen c.q. parttime arbeid door vrouwen. Immers in sommige bedrijfssectoren zal men economisch en/of organisatorisch weinig of geen mogelijkheden hebben te voldoen aan de bepaling tot opheffing van het voorwaardelijk arbeidsverbod, namelijk het afsluiten van een leer/arbeidsovereenkomst.

Gevoelsmatig kan men denken, dat deze jongeren nu wel naar het dagonderwijs zullen vertrekken. Dit valt echter te betwijfelen, omdat dit ook in de huidige situatie van het partieel leerplicht zijn tot de mogelijkheden behoort, maar waarvan door de desbetreffende jongeren geen gebruik wordt gemaakt omdat vermoedelijk het kort-m.b.o. niet het aangewezen instituut is. Met andere woorden, bij het creëren van een voorwaardelijk arbeidsverbod kan er een oplossing gevonden worden voor het probleem van onderwijs en wetenschappen met betrekking tot het ontbreken van instituten voor het opvangen van jongeren die niet ingepast kunnen worden in bestaande onderwijssystemen en het ontbreken van controlemogelijkheden bij verzuim, mede veroorzaakt door de bepalingen van de wet, maar vervolgens zullen er zich problemen voordoen die mede van belang zijn voor andere overheidsdoelstellingen, namelijk:

- vergroting van de jeugdwerkloosheid;
- nieuwe vormen van randgroepjongeren;
- ontbreken van adequate opleidingsmogelijkheden voor deze groep jongeren, waardoor de lijst met langdurige werklozen met deze jongeren kan worden aangevuld.

Samenvattend mag gezegd worden, dat een voorwaardelijk arbeidsverbod in strijd is met de taakopdracht van de werkgroep "Heroverweging Partiële Leerplicht". Het werkt bovendien probleemverschuivend, waarbij een slechte uitvoering van de partiële leerplicht, werkloosheidsverruimend gaat werken bij bedoelde probleemverlegging. De vraag doet zich zelfs voor of O. en W. genoemde taakverlegging maatschappelijk gezien wel mag doen.

3. Wie is de jeugdige waarvoor een voorwaardelijk arbeidsverbod moet gelden?

Opvallend bij de groep schoolverlaters is het feit, dat zij na het verlaten van het dagonderwijs sneller dan anderen een werkkring kunnen vinden.

De verklaring hiervoor ligt vermoedelijk in het gegeven dat de mogelijkheden om een baantje te krijgen veelal de concrete aanleiding vormt om de school te verlaten. Het ongenoegen van het schoolse gebeuren zal er daarnaast toe leiden, dat zij aan de aard van het werk geringe eisen stellen. De relatief kleine groep die er niet in slaagt werk te vinden (één op drie) loopt echter wel een grotere kans dan andere schoolverlaters om langdurig werkloos te blijven. Ook de vooruitzichten voor iemand zonder schooldiploma die na een periode van werken weer werkloos wordt, is niet rooskleurig. Deze jongeren hebben namelijk veelal in dat kortstondig dienstverband geen enkele vakopleiding of ander onderricht ontvangen, omdat zij enerzijds werk moeten verrichten waarvoor geen of weinig opleiding nodig is en anderzijds in dienst worden genomen omdat zij gezien hun leeftijd relatief weinig loonkosten met zich brengen. Men mag dan ook rustig stellen, dat ondanks dat een groot deel van de jeugdigen snel een baantje heeft kunnen vinden nadat ze het onderwijs hebben verlaten ze gerekend kunnen worden tot een zwakke groep op de arbeidsmarkt.

Er blijkt een sterke samenhang te bestaan tussen het gevolgde onderwijs en de bedrijfstak van de eerste werkkring. De lager opgeleide mannen beginnen in grote meerderheid van hun beroepsloopbaan in de nijverheid of de detailhandel. Voor de gediplomeerden onder hen zijn de metaal- en de bouwnijverheid belangrijker dan voor de ongediplomeerden.

De mannen met tenminste een voltooide opleiding op middelbaar niveau gaan na het verlaten van de school in meerderheid in de dienstensector werken.

Iets dergelijks ziet men bij de vrouwen: de overige nijverheid en de detailhandel is vooral voor de lager-opgeleiden belangrijk. De vrouwen met een hogere opleiding gaan veelal naar de zogenaamde kwartaire sector.

Verder blijkt dat de jeugdigen vooral zijn terug te vinden in het midden- en kleinbedrijf (minder dan 100 werkzame personen).

Vorenstaande wordt bevestigd uit onderzoeken in het midden- en kleinbedrijf zelf. Uit onderzoeken aldaar blijkt, dat de volledige arbeidsplaatsen worden ingenomen door jongeren, terwijl steeds meer parttime werk wordt gedaan door vrouwelijke medewerkers.

Samenvattend kan gezegd worden, dat vele jongeren arbeidservaring opdoen in kleinere bedrijven c.q. in het midden- en kleinbedrijf.

Dat bij het verrichten van arbeid het leerelement ontbreekt.

Vermoedelijk is er wel voldaan aan de inschrijfplicht voor partieel leerplichtigen, maar wordt het desbetreffende instituut niet altijd bezocht. Vermoedelijk wreekt zich het feit, dat de Leerplichtwet niet uitgaat van een aanwezigheidsplicht. Een verlegging van een gebods- naar een verbodswetgeving via een voorwaardelijke arbeidsverbod zal inhouden dat jongeren in genoemde sectoren worden buitengesloten, de arbeid zal worden overgenomen door vrouwen en dat WVC deze jongeren moet opvangen via projecten randgroepjongeren. Met andere woorden, het zal kostenverhogend werken.

4. Verplichting van de werkgever voor een 17-c.q. 18-jarige werknemer, niet zijnde een partieel leerplichtige, ten aanzien van het volgen van een cursus op één dag in de week

Het onderwijsbeleid vanuit de jaren zeventig heeft naast de discussie over de 16-jarigen met betrekking tot de partiële leerplicht ook nog consequenties voor de 17-c.q. 18-jarigen. Het gaat daarbij om gelegenheidswetgeving, waarbij jongeren van 17-18 jaar, indien zij onderwijs of vorming willen volgen, hiertoe op één dag per week van hun werkgever de gelegenheid moeten krijgen.

Er is hier sprake van gelegenheidswetgeving, omdat het oorspronkelijke beleidsdoel een leerplichtverlenging tot 18 jaar was.

Dit zou inhouden dat de verplichte bekostiging door de werkgever van één dag vorming per week op termijn zou verdwijnen en in feite zou worden verlegd naar de Algemene Kinderbijslagwetgeving.

Ter verduidelijking het volgende.

Op 4 maart 1971 werd aan de Tweede Kamer een wijziging van de Leerplichtwet 1969 en van de Arbeidswet 1919 (6 mei 1971, 11.182) aangeboden. Dit ontwerp was een automatisch gevolg van de eerder gedane beleidsuitspraken over de ontwikkeling van het onderwijsbeleid, zoals genoemd in de "Nota inzake onderwijs en arbeidsmaatregelen voor werkende jongeren" (10904).

Op grond van het hiervoor genoemde voorzag ontwerp 11.182 dan ook in de mogelijkheid tot geleidelijke uitbreiding van het aantal dagen per week voor wat betreft de leerplicht. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een leerplichtverlenging tot 18 jaar.

Zo vindt men in artikel 12 van het ontwerp (vergelijkbaar voor wat betreft de bepaling van de verplichte inschrijving met het huidige artikel 9b van de Arbeidswet 1919) de partiële leerplicht terug en heeft men via een nieuw artikel 12a (thans artikel 9d AW 1919) de mogelijkheid geschapen een 17-c.q. 18-jarige werknemer toe te staan, op verzoek van zichzelf of zijn wettelijke vertegenwoordiger, één dag per week een cursus te volgen.

(De jeugdige kan daarbij zelf bepalen welk onderwijs hij gaat volgen.) Een belangrijk punt van discussie tussen de volksvertegenwoordigers en de desbetreffende bewindslieden (O. en W. en SoZa(We) was de loonderving.

Enigszins vreemd hierbij was, dat bedoelde discussie terug te voeren is naar artikel 12 (thans 9b). Het betrof namelijk de problematiek van de partiële leerplicht. Aangenomen mag worden, dat de volksvertegenwoordiging er vanuit ging, dat artikel 12a (thans 9d) automatisch zou leiden tot de op dat moment nog spelende partiële leerplicht van 1 dag voor 17-jarigen.

De memorie van toelichting werkte vorenstaande in de hand. Bij de artikelsgewijze behandeling werd namelijk bij artikel 12a het volgende gezegd:

"Ten opzichte van het nieuwe artikel 12 heeft artikel 12a het karakter van een interimregeling".

Er was daarom bewust gekozen voor het niet in een overgangsregeling betrekken van artikel 12a (thans 9d) voor wat betreft de loonderving.

In artikel 12a werd bepaald, dat voor wat betreft de loonderving overeenkomstig lid 4 van artikel 12 gehandeld moet worden. Dit hield in, dat aan de werkgever de verplichting werd opgelegd om aan een jeugdige van 17 c.q. 18 jaar loon door te betalen, indien de jeugdige of zijn wettelijke vertegenwoordiger hem zou verplichten de jeugdige één dag per week vrij te geven voor het bezoeken van een cursus. Tot op heden bestaat die verplichting nog steeds. Ten aanzien van de loonderving kan nog het volgende worden gezegd. Omdat de partieel leerplichtigen in een overgangsregeling waren betrokken in 1971, werd op 13 december 1972 uiteindelijk een interim-regeling voor hen vastgesteld waardoor zij in plaats van loonderving via de werkgever een vergoeding ontvingen vanuit de toen bestaande kinderbijslagwetgeving.

Ditzelfde geschiedt ook nu, na de invoering van het Jongerenstatuut per 1 februari 1981, voor de in artikel 9b AW 1919 genoemde partieel leerplichtigen via de Algemene Kinderbijslagwet.

Ten aanzien van artikel 9d AW 1919 (oud artikel 12a) is dit niet het geval. Voor deze jeugdige blijft de werkgever verplicht tot loonbetaling. Hier wordt namelijk volledig uitgegaan van de werknemersstatus, zoals verwoord in de Memorie van Toelichting bij het Jongerenstatuut (T.K., 74-75, 13547, nr. 1-3) "Het ontwerp, waarmede een tijdelijke regeling wordt beoogd, gaat nog uit van de werknemersstatus. Realisering van de beoogde leerlingstatus zal zijn beslag vinden in aanpassing van de wetgeving".

5. Samenvattend

Samenvattend kan gezegd worden, dat de arbeidswetgeving nog steeds uitgaat van het onderwijsbeleid uit de jaren zeventig. De bepalingen van het Jongerenstatuut zijn niet alleen gestoeld op de taakstelling van het Directoraat-Generaal van de Arbeid met betrekking tot veiligheid, gezondheid en het welzijn in of bij de arbeid, maar evenzeer op de uiteindelijke verlenging van de leerplicht tot 18 jaar. Zo geldt er een verbod voor partieel leerplichtigen tot het verrichten van arbeid op 2 dagen in de week, worden ontheffingen getoetst aan het leereffect en moet er steeds bijstelling plaatsvinden van de bepalingen van het Jongerenstatuut omdat anders de werkgelegenheid voor jongeren in gevaar komt.

Het één en ander impliceert dan ook, dat er duidelijkheid moet komen over het onderwijsbeleid op korte en middellange termijn. Leerplicht moet niet alleen vastgelegd worden in wetgeving, maar tevens moet daarbij het benodigde instrumentarium worden ontwikkeld. Tevens is het noodzakelijk, dat controle en verantwoordelijkheid niet losgekoppeld worden. Voor de partieel leerplichtigen betekent dit, dat óf de partiële leerplicht wordt opgeheven of teruggebracht naar één dag, waarbij met betrekking tot het instrumentarium aansluiting plaatsvindt bij maatschappelijke ontwikkelingen óf dat de verplichting van de partiële leerplicht wordt teruggebracht naar een recht van deelneming zoals verwoord in artikel 9d van de Arbeidswet 1919.

Dit laatste kan echter betekenen:

- a. de werkloosheid onder 16-17-jarigen wordt groter omdat de werkgever geen interesse heeft voor de loonderving op te treden;
- b. jongeren durven een dergelijke leerdag niet aan te vragen omdat men bang is voor de arbeidsplaats;
- c. in plaats van loonderving via de werkgever vindt vergoeding plaats via de Algemene Kinderbijslagwetgeving;
- d. werkgever ontvangt een vergoeding via de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen;
- e. door onderwijs en wetenschappen worden de instituten aangewezen (samen met andere departementen, te denken valt aan de CBB's) en bekostigd waar jongeren in het kader van de arbeidswettelijke mogelijkheden beroepskwalificerend onderricht en algemeen vormend onderricht kunnen ontvangen.

Los van het hiervoor genoemde blijft echter de conclusie recht staan, dat een voorwaardelijk arbeidsverbod ongewenst is, niet alleen omdat het niet past in de taakopdracht van de werkgroep maar evenzeer vanuit de onderwijs- en werkgelegenheidsdoelstellingen.

Bijlage IV

Partieel leerplichtigen en hun onderwijsvoorzieningen in de Bondsrepubliek Duitsland.

1. Inleiding

Uitgaande van de vragen uit de algemene taakstelling van de Heroverweging (4e ronde) wordt in deze notitie ingegaan op het beleidsterrein met betrekking tot partieel leerplichtigen en hun onderwijsvoorzieningen in de Bondsrepubliek Duitsland (BRD).

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- volledige/partiële leerplicht;
- onderwijsvoorzieningen t.b.v. beroepsopleiding; partieel leerplichtigen;
- financiering van de beroepsopleiding.

2. Volledige/partiële leerplicht in de BRD

De leerplicht begint voor een kind in de BRD op een leeftijd tussen 5 jaar en 7 maanden - 6 jaar en 11 maanden. De leerplicht duurt afhankelijk van de deelstaat waar de leerling woont, 12 à 13 jaar, waarvan de eerste 9 à 10 jaar volledig dagonderwijs wordt gevolgd. De laatste 3 jaren van de leerplichtperiode is men - voorzover geen volledig dagonderwijs wordt gevolgd - partieel leerplichtig. Deze partiële leerplicht impliceert, dat naast de opleiding in het leerlingwezen op basis van een leerovereenkomst -gedurende 3 jaar tevens 1 à 2 dagen per week de Berufsschule wordt bezocht voor 8 tot 12 uur onderwijs.

Gezien vanuit de indeling van het BRD-onderwijsstelsel begint de partiële leerplicht aan het einde van de 1e fase voortgezet onderwijs (Sekunderbereich I) De 1e fase v.o. volgt op de 4-jarige basisschool (Grundschule, in 3 deelstaten 6-jarig) en kent vier onderwijssoorten, nl. Hauptschule, Realschule, Gymnasium en Gesamtschule (middenschool). De meeste partieel leerplichtigen zijn

afkomstig van de Hauptschule. De Hauptschule wordt in het 9e/10e schooljaar afgesloten.

Van de totale generatie 16-19-jarigen bezocht in 1982 55,7% Berufsschule c.q. Berufssonderschule, waarbij 52,2% van deze generatie over een leerovereenkomst beschikte. Dientengevolge is meer dan de helft van de 16-tot 19-jarigen in de BRD partieel leerplichtig. (Vlg. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Grund- und Strukturdaten 1983/84, blz. 49).

3. Onderwijsvoorzieningen voor partieel-leerplichtigen

3.1 *Inleiding*

Partieel leerplichtigen volgen onderwijs in het zgn. "duale systeem". De praktijkcomponent van deze opleiding vindt gedurende 3 à 4 dagen per week in het bedrijf plaats. De schoolcomponent omvat 8 à 12 uren onderwijs gedurende 1 à 2 dagen per week aan de Berufsschule.

3.2 *Praktijkcomponent in het BRD-leerlingwezen*

De praktijkcomponent van het duale systeem is juridisch geregeld in het Berufsbildungsgesetz van 1969.

Volgens deze wet moet er vanaf het begin van de beroepsopleiding tussen het bedrijf en de leerling een berufsausbildungsvertrag (leerovereenkomst) worden gesloten waarin onder meer wordt bepaald:

- soort en opbouw van de opleiding;
- begin en duur van de beroepsopleiding;
- opleiding buiten de praktijkopleidingsplaats, bijv. in "überbetriebliche Ausbildungsstätten" (bedrijfsscholen voor leerlingen uit meerdere bedrijven);
- duur van de proeftijd en van vakanties;
- de vergoeding van de leerling in opleiding (Ausbildungsvergütung), die afhankelijk van de c.a.o. tussen de 400 en 550 DM per maand bedraagt.

Via het leerlingwezen wordt men opgeleid voor één van ± 460 door de staat erkende Ausbildungsberufe op basis van een per beroep geformuleerde Ausbildungsordnung. Deze verordeningen worden voorbereid door het Bundesinstitut für Berufsbildung en uiteindelijk in overleg

met de federale minister van O. en W. bepaald door de desbetreffende vakminister. In deze verordeningen wordt onder meer bepaald:

- het beroepsprofiel en de eindtermen;
- opleidingsduur;
- (globaal) leerplan;
- toetsing en afsluiting.

De praktijkopleiding vindt plaats in daartoe erkende bedrijven met gekwalificeerd opleidend personeel of inde zgn. "Übertriebliche Ausbildungsstätten".

Erkende bedrijven dienen aangesloten te zijn bij een "Kammer" (Industrie - und Handelskammer, Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer, e.d.)

Deze "Kammern" hebben ten aanzien van het leerlingwezen taken als:

- organisatie van examens;
- controle op (de naleving van) leerovereenkomsten;
- toetsing van de leersituatie in de bedrijven en van de kwalificatie van het opleidend personeel;
- advisering van leerlingen en opleiders via consultants.

Deze "Kammern" zijn bedrijfstaksgewijs en regionaal georganiseerd en functioneren als publiekrechtelijk lichaam. Op regionaal, deelstaat- en bondsniveau bestaan er adviserende beroepsopleidingscommissies (Berufsausbildungsausschuss), paritair samengesteld uit werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, op regionaal niveau aangevuld met leraren van de Berufsschule.

3.3 Schoolcomponent in het BRD-leerlingwezen

Elke partieel leerplichtige volgt gedurende 3 jaar deeltijd onderwijs aan de Berufsschule. De Berufsschule wordt 1 à 2 dagen per week bezocht voor 8 à 12 uur onderwijs.

Blokperioden van enkele weken of maanden zijn ook mogelijk. De wettelijke regeling van de schoolcomponent behoort tot de competentie van de deelstaten.

De verdeling tussen beroepsvorming en algemene vorming van dit deeltijd-onderwijs is 60 : 40. De beroepsvorming is gericht op de reeds genoemde bepalingen van de Ausbildungsordnungen. De algemene vorming bestaat uit onderwijs in Duitse taal, maatschappijleer, economie, lichamelijke oefening en godsdienst.

3.4 *Berufsgrundbildungsjahr (BGJ)*

Vanaf 1974 bestaat de mogelijkheid om het eerste jaar van de partiële leerplicht in het zgn. Berufsgrundbildungsjahr te vervullen. In dit jaar volgt men onderiwijs gericht op de theorie en praktijk van 11 verschillende beroepenvelden en daarnaast krijgt de leerling algemene vorming.

Met dit BGJ krijgt de partieel leerplichtige een brede basisvorming qua beroepsopleiding en kiest vervolgens voor een specifiek beroepenveld.

Het BGJ kan in het volledig dagonderwijs en via het duale systeem worden gevolgd.

In 1979 koos 85% van de BGJ-leerlingen voor volledig dagonderwijs.

3.5 *Toelaatbaarheidsvoorwaarden, toetsing/afsluiting*

In principe is elke partieel leerplichtige tot de beroepsopleiding in het duale systeem toelaatbaar.

De beslissing om een jongere een praktijkopleidingsplaats te laten bezetten, wordt genomen door de werkgever.

De consequentie hiervan is, dat werkgevers bij een tekort aan praktijkopleidingsplaatsen gaan selecteren op het niveau van vooropleiding, waardoor met name partieel leerplichtigen zonder Hauptschulabschluss buiten spel komen te staan.

Toetsing en afsluiting van de praktijkcomponent vindt plaats onder toezicht van een examencommissie waarin werkgevers- en werknemersorganisaties paritair zijn vertegenwoordigd en waarin tevens een leraar van de berufsschule zitting heeft.

Tijdens de beroepsopleiding vindt er een tussentoets plaats, terwijl aan het eind van de praktijkopleiding een examen wordt afgelegd.

Het percentage gezakte kandidaten bedraagt 10-20; zij mogen nog tweemaal dit examen overdoen.

Voor de schoolcomponent van de beroepsopleiding in het duale systeem wordt zonder eindtoets een getuigschrift uitgereikt.

Jongeren die op 18/19-jarige leeftijd met succes hun opleiding in het leerlingwezen hebben afgerond hebben het niveau bereikt van respectievelijk:

- Facharbeiter (industrie)
- Geselle (ambacht)
- Gehilfe ((detail)handel)

3.6 Instroomdata en praktijkopleidingsplaatsen in het duale systeem

In deze paragraaf wordt in kort bestek een overzicht gegeven van de instroom in het BRD-leerlingwezen:

- in absolute cijfers;
- in percentage van de generatie 16- tot 19-jarigen;
- naar schoolsoort en vooropleiding;
- vraag en aanbod van praktijkopleidingsplaatsen.

(Tabellen ontleend aan Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Grund und Strukturdaten, Ausgabe 1983/1984 blz. 48, 49, 51, 89).

TABEL 1 leerlingen aan Berufs(sonder-)schulen (abs)

Jahr Schüler an Berufsschulen und Berufssonderschüler

	Insgesamt	davon				
		mit Aus- bildungs- vertrag	Jungange- stellte	Mithelfen- de Fami- lienange- hörige	Ungelernte Arbeiter	Arbeits- lose
Bundesgebiet						
1960	1661,9	1340,9	11,6	63,2	222,8	23,5
1965	1780,0	1450,2	18,8	63,9	229,0	18,2
1970	1599,8	1362,4	20,5	14,7	183,0	19,2
1975	1607,5	1366,6	9,1	8,8	151,0	72,1
1976	1585,1	1352,7	13,1	8,0	142,7	68,8
1977	1643,0	1435,2	7,3	6,6	130,5	63,4
1978	1731,2	1541,9	8,4	5,6	114,9	60,5
1979	1820,3	1659,5	6,5	4,0	98,1	52,2
1980	1857,1	1712,9	6,0	3,1	82,2	52,9
1981	1824,1	1691,4	4,1	1,9	64,0	62,7
1982	1789,0	1675,7	3,8	1,5	46,8	61,3

TABEL 2 leerlingen aan Berufs(sonder-)schulen in perc. van generatie
16- tot 19-jarigen

Jahr Schüler an Beruffsschulen und Berufssonderschulen
Insgesamt davon

		mit Aus- bildungs- vertrag	Jungange- stellte	Mithelfen- de Fami- lienange- hörige	Ungelernte Arbeiter	Arbeits- lose
in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung						
Bundesgebiet						
1960	74,4	60,0	0,5	2,8	10,0	1,1
1965	77,1	62,9	0,8	2,8	9,9	0,8
1970	67,3	57,3	0,9	0,6	7,7	0,8
1975	58,7	49,9	0,3	0,3	5,5	2,6
1976	56,2	47,9	0,5	0,3	5,1	2,4
1977	56,1	49,0	0,3	0,2	4,5	2,2
1978	57,7	51,4	0,3	0,2	3,8	2,0
1979	58,8	53,6	0,2	0,1	3,2	1,7
1980	58,2	53,7	0,2	0,1	2,6	1,7
1981	56,5	52,4	0,1	0,1	2,0	1,9
1982	55,7	52,2	0,1	0,0	1,5	1,9

TABEL 3 leerlingen in het beroepsonderwijs naar schoolsoort en vooropleiding in perc.

Schulische Vorbildung	Schüler an beruflichen Schulen						
	ins- samt	davon					
		Berufs- schu- len')	Berufs- grund- bil- dungs- jahr	Berufs- auf- bau- schu- len	Berufs- fach- schu- len	Fach- ober- schu- len	Fach- schu- len
Hauptschule	55,1	59,3	88,8	97,1	59,4	4,1	21,8
davon							
mit Abschluss	45,8	50,5	51,7	95,4	51,6	1,3	21,6
ohne Abschluss	9,3	8,8	37,1	1,7	7,8	2,8	0,2
Realschul- oder entsprechender Abschluss	39,7	35,6	11,0	2,9	36,7	95,8	63,0
Hoch- und Fach- hochschulreife	5,2	5,1	0,2	-	3,9	0,1	15,2
davon							
Hochschulreife	4,2	4,0	0,2	-	3,1	0,0	13,1
Fachhochschul- reife	1,0	1,1	0,0	-	0,8	0,1	2,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

TABEL 4 vraag en aanbod van praktijkopleidingsplaatsen

Jahr	Berufsausbildungsstellen				Bewerber	
	Insgesamt samt	darunter unbesetzt	insgesamt	darunter unvermittelt		
	Tausend		Prozent	Tausend	Prozent	
1960	600,5	250,2	41,7	°	14,6	°
1965	644,4	265,4	41,2	°	11,7	°
1970	646,2	274,5	42,5	°	20,2	°
1975	326,0	19,3	5,9	375,0	23,5	6,3
1976	303,0	18,1	6,0	404,1	27,7	6,9
1977	345,3	25,5	7,4	436,9	27,0	6,2
1978	382,6	22,3	5,8	445,6	23,8	5,3
1979	444,8	36,9	8,3	447,5	19,7	4,4
1980	502,0	44,6	8,9	459,3	17,3	3,8
1981	498,7	37,3	7,5	443,3	22,1	5,0
1982	467,5	20,0	4,3	506,3	34,2	6,8

Aan de hand van de voorgaande tabellen kunnen onder meer de volgende punten geconstateerd worden:

- het aantal partieel leerplichtigen neemt zowel in absolute als in relatieve zin af. Als in 1982 een even groot percentage van 16/19-jarigen als in 1970 voor een beroepsopleiding in het duale systeem had gekozen, zou er een groot gebrek aan praktijkopleidingsplaatsen zijn geweest.
- De instroom in het BRD-leerlingwezen komt vooral uit de Hauptschule en in mindere mate uit de Realschule.
- de conjunctuurgevoeligheid van het leerlingwezen blijkt uit de drastisch gewijzigde vraag/aanbod verhoudingen op de markt voor praktijkopleidingsplaatsen. De vrijheid van beroepskeuze van partieel leerplichtigen wordt zodoende danig beperkt.

4. Financiering van beroepsopleidingen in het duale systeem

De financiering van beroepsopleidingen in het duale systeem in de BRD vindt plaats in een mengvorm van budget- en marktmechanisme. Via het budgetmechanisme nemen de federale overheid (Bund), de deelstaten en de gemeenten deel aan de financiering. Personeelslasten van de schoolcomponent komen voor rekening van de deelstaten. Scholenbouw en onderhoud betalen de gemeenten. De Bund betaalt de studiefinanciering.

Voorts financieren Bund en deelstaten een groot aantal subsidie- en stimuleringsregelingen om het scheppen en instandhouden van praktijkopleidingsplaatsen te bevorderen en bepaalde doelgroepen in te kunnen sluizen. Via de Bundesanstalt für Arbeit die op haar beurt weer gefinancierd wordt uit sociale verzekeringen en federale overheidsmiddelen, worden middelen beschikbaar gesteld op basis van het Arbeitsförderungsgesetz voor omscholing, inwerkperiodes, scholing van opleidend personeel, e.d. In het Berufsbildungsbericht 1983 van de federale minister van O. en W. worden de volgende totaalbedragen gegeven over 1982:

- federale overheid	1.235 Mln. DM
- deelstaten Berufsschulen	5.500 Mln. DM
subsidie/	
stimuleringsregelingen	790 Mln. DM

- Bundesanstalt f. Arbeit 3.896 Mln. DM

Totaal 11.421 Mln. DM

Een uitsplitsing van de uitgaven van de federale overheid en van de deelstaten wordt gegeven in een bijlage bij deze notitie (ontleend aan Berufsbildungsbericht 1983, blz. 116-117).

De exploitatiekosten van de schoolcomponent per leerling in 1981 wordt door de federale overheid geschat op 2400 DM, exclusief studiefinanciering en subsidie- en stimuleringsregelingen (vgl. Grund en Struktur daten 1983/84, blz. 75).

De financiering van de praktijkcomponent komt voor rekening van het bedrijfsleven. De bondsregering schat de netto kosten van het bedrijfsleven door financiering van de praktijkcomponent in 1980 op ca. 18 miljard DM (op basis van onderzoeksgegevens van het Bundesinstitut für Berufsbildung; vgl. Berufsbildungsbericht 1983, blz. 81). Volgens een onderzoek van R. Falk in opdracht van het Institut der Deutschen Wirtschaft waren de netto kosten van het bedrijfsleven voor opleiding van 16/19-jarigen in 1980 20,2 miljard DM, waarbij hij de volgende uitsplitsing geeft voor industrie-en ambachtsbedrijven van de kosten per leerlingjaar in D.M.:

	<u>bruto-kosten</u>	<u>netto-kosten</u>
industriebedrijven met meer dan 1000 werknemers	16.217	13.566
industriebedrijven met minder dan 1000 werknemers	15.703	11.441
ambachtelijke bedrijven	15.258	8.214

Gecit. door H. Sausen: Kosten der ausserschulischen beruflichen Bildung, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1983, blz. 47-56).

5. Conclusies

Partiële leerplicht wordt in de Bondsrepubliek als instrument gehanteerd om jongeren een beroepsopleiding te laten volgen na de 1e fase v.o. Tot 3 jaar na afsluiting van de 1e fase blijft men partieel leerplichtig en krijgt de jongere via een opleiding in het

bedrijf en via deeltijdonderwijs aan de Berufsschule een erkende initiële beroepskwalificatie.

Via een netwerk van regelingen en afspraken tussen overheid en georganiseerd bedrijfsleven wordt de kwaliteit van deze opleiding gegarandeerd.

Belangrijkste "Bottle-neck" van het duale systeem is de conjunctuur-gevoeligheid van de opleidingscapaciteit. Deze factor beperkt de vrijheid van beroepskeuze, terwijl met name in regio's met een zwakke economische structuur een aanwijsbaar gebrek aan praktijkopleidingsplaatsen te constateren is. De consequentie van deze ontwikkeling is, dat de overheid (Bund en deelstaten) met forse subsidie- en stimuleringsregelingen het aanbod van praktijkopleidingsplaatsen proberen op te krikken, terwijl het volledig dagberoepsonderwijs (Berufsfachschulen) en het Berufsgrundbildungsjahr qua capaciteit vergroot moeten worden om een voldoende onderwijsaanbod voor 16- tot 19-jarigen te kunnen bieden. (Berufsfachschulen 1970: 205.000 leerlingen, 1982: 397.000 leerlingen); BGJ 1975: 30.500 leerlingen, 1982: 127.800 leerlingen).

Kostenbesparende elementen zijn er in vergelijking met de situatie in Nederland moeilijk te ontdekken. De kosten van de schoolcomponent per leerling zijn weliswaar wat lager in vergelijking met het Nederlandse b.b.o., maar het budget van de Berufsschule wordt overtroffen door andere middelen uit de collectieve sector ten behoeve van subsidie- en stimuleringsregelingen voor de capaciteit van de praktijkcomponent. Opvallend is overigens de hoge uitgave die het bedrijfsleven in de BRD voor zijn rekening neemt voor de financiering van het duale systeem. In percentage van het nationaal inkomen lagen deze uitgaven rond de 1% in de periode 1970-1979.

Overigens inclusief de kosten voor het voortgezet leerlingwezen. Ter vergelijking volgens gegevens van het VNO bedragen de totale kosten van het Nederlands bedrijfsleven in 1981 voor het leerlingwezen 1,2 à 1,6 miljard gulden, wat duidelijk onder de 1% van het nationaal inkomen ligt. Per leerling schat deze werkgeversorganisatie de netto-werkgeverskosten op 15.200-20.300 gld. (Vgl. Beroepsonderwijs: ontwikkeling en beheersing, onderzoekreeks Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, nr. 5, 1983, blz. 111-112).

Uitsplitsing uitgaven Bund en deelstaten BRD-leerlingwezen

Mittel des Bundes nach Ressorts (Haushaltsansätze) zur Förderung der beruflichen Bildung im Jahre 1982

Ressort	Zweckbestimmung	Haus- haltsan- satz in Mio.DM	Erläuterungen
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft	Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten	231,9 ¹⁾	
	Förderung zusätzlicher Ausbildungskapazitäten	10,0	Programm für Zukunftsinvestitionen
	Förderung von Schülern im Berufsgrundbildungsjahr und in Berufsfachschulen ab 10 Klasse und weitere berufliche Schulen	740,0 ²⁾	§ 2 BaföG
	Förderung von Versuchs- und Modelleinrichtungen und -programmen (Modellversuche) im Bereich der beruflichen Bildung	36,0	i.d.R.Vereinbarung mit den Ländern nach Art. 91 b GG sowie in Förderungsschwerpunkten der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung und Modellversuchen mit der ausbildenden Wirtschaft
	Förderung der Forschung im Bereich der beruflichen Bildung	7,5	
	Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen	67,0 ³⁾	
	Bundesinstitut für Berufsbildung	28,8	
	Austausch von Fachkräften. Auszubildenden und Fortbildungsteilnehmern mit dem Ausland	3,7	
Bundesminister für Ernährung Landwirtschaft und Forsten	Beschluss zur Errichtung eines Modell-Berufsbildungszentrums für Bauberufe im Ausland	1,0	
	Modellvorhaben in der Landwirtschaft	0,8	

Bundesminister für Wirtschaft	Errichtung oder Ausbau von Aus- bildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten	8,1	§ 1 Abs 1 Nr 2c Gesetz über die Gemein- schaftsaufgabe "Verbesse- rung de regionalen Wirt- schaftsstruktur"
	Zuschüsse zu Lehrgangskosten im Handwerk	49,0	Gewerbeförderungsprogramm
	Zuschüsse für den Bau und die Ausstattung beruflicher Fortbil- dungsstätten	5,0	Gewerbeförderungsprogramm
	Errichtung oder Schaffung zusätz- licher Ausbildungskapazitäten bzw Förderung richtungsweisender Koope- rationsvorhaben bei kleinen und mittleren Betrieben der gewerblichen Wirtschaft	4,0 ⁴⁾	ERP-Förderprogramm (Darlehen)
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	Massnahmen zur Berufsvorbereitung sozialen Eingliederung junger Aus- länder (MBSE)	30,0	Die angegebene Summe bezieht sich auf den Bundesanteil
Bundesminister innerdeutsche Beziehungen	Errichtung, Erweiterung, Ausstat- tung und Modernisierung von über- betrieblichen Ausbildungsstätten	5,0	§ 6 Abs 2 Zonenrandförderung gesetz
	Bau und Einrichtung von Berufsschu- len	7,5	
Insgesamt		1235,3	

-
- 1) davon 37 Mio DM im Rahmen des Programms zur Verbesserung der Ausbildungssituation und der Arbeitsmarktchancen Jugendlicher vom 3 Februar 1982
 - 2) geschätzt erfasst werden auch Berufsaufbauschulen Fachoberschulen Fachschulen
Quelle Haushaltsplan 1982
 - 3) davon 20 Mio DM im Rahmen des Programms zur Verbesserung der Ausbildungssituation und der Arbeitsmarktchancen Jugendlicher vom 3 februar 1982
 - 4) zugesagte Kredite bis 30 November 1982.

Förderung der außerschulischen Berufsausbildung 1981 und 1983 in den Ländern

	Schleswig Holstein	Hamburg	Niedersachsen	Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinland Pfalz	Baden Württemberg	Bayern	Saarland	Fluss		
1 Haushaltsansätze 1982/1981													
a) insgesamt Mio DM	11 50 16 88	7 07 20 11 38 01 17 37	zuzüglich zuzüglich VE VE	43 95 25 59 3 00	Zuzüglich VE VE	0 47 0 37	146 50 158 70	16 71 18 40	15 82 12 06 10 19 8 26 3 52 1 08	38 77 16 01 27 60	12 30 6 80 0 80 0 13	67 00 24 61	
b) für einzelne Fördermaßnahmen Mio DM	4 70 4 88 6 35 12 00	(überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten) (Sondermaßnahmen zur Verstärkung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebots 850-Plätze Programm für Sofortmaßnahmen ohne Investitionszuschüsse)	1 14 (Absolventen von Fördermaßnahmen Behinderte) 1 59 (Mädchen) 1 55 VE 1 55 VE 0 80 (Mädchen) 0 04 (Ausbildungsstellen personal) 0 23 (Betreuungsverträge) 0 86 (überbetriebliche Ausbildung lfd Kosten) 0 22 (überbetriebliche Ausbildungsstellen Investitionen) 2 18 (Vollfinanzierung in anerkannten Ausbildungsberufen lfd Kosten) 34 55 Zuzüglich 14 57 VE 2 00 (die Investitionen) 2 00 Zuzüglich 1 25 VE	2 00 (Konkurslehrlinge (Problemregionen)) 2 00 (Problemregionen) 6 65 (überbetriebliche Ausbildung) 10 00 (Problembereiche insbesondere Mädchen) 0 30 (Mobilitätszuschlag) 11 00 (Ausbildungsplatzförderung 1983) 03 00 VE	0 24 (Mädchen) 0 20 (Benachteiligte) 0 20 (Austländer)	11 00 (Ausbildungsstellen lfd Kosten) 27 00 (Bereich) 43 60 (Sonderbereich) 74 10 (Hauptabschluß) 9 00 (Sonderbereich) 9 00 (Betreuungsverträge) 16 00 (Mädchen) 15 40 (Berufsförderungs-gänge) 31 20 (Sonderausbildungsstellen) 1 00 (Konkurslehrlinge) 2 00 (überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten) 18 20 (überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten)	0 40 (Konkurslehrlinge (Existenzgründung)) 0 80 (Behinderte) 2 50 (Mädchen) 0 50 (Engpaßprogramm) 10 50 (überbetriebliche Ausbildung) 0 11 (Modellversuche)	15 82 12 06 10 19 8 26 3 52 1 08 2 09 VE (Sonderschüler) 2 19 Hauptschüler ohne Abschluß 1 51 zuzüglich 1 41 1 80 VE 1 10 (Mädchen) 0 15 (Ausbildungsstellen personal) 3 71 (Abwicklung der Alt-Programme) 3 73 zuzüglich 3 35 VE (überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen) 1 00 (Konkurslehrlinge) 0 54 1 50 VE (ausländische Jugendliche)	9 35 zuzüglich 10 00 18 00 VE VE (Konkurslehrlinge Behinderte Aussiedler) 9 50 (Mädchen ausländische Jugendliche) 8 30 (überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten) 9 50 2 80 17 90 14 00 12 00 VE (überbetriebliche Ausbildungsstellen Investitionen) 13 00 VE (überbetriebliche Ausbildungsstellen Investitionen) 0 31 (Konkurslehrlinge) 0 54 1 50 VE (ausländische Jugendliche)	3 70 (Sonder-schüler) 0 20 (Konkurslehrlinge) 0 80 (Ausbildungsstellen überbetriebliche Beratung) 9 50 (Mädchen ausländische Jugendliche) 8 90 (überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten) 8 40 (Problemregionen)	11 50 (Ausbildungsstellen lfd Kosten) 6 00 (Konkurslehrlinge) 0 80 (Ausbildungsstellen überbetriebliche Beratung) 10 00 (Mädchen ausländische Jugendliche) 8 90 (überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten) 2 80 (Problemregionen)	12 30 6 80 0 80 0 13	67 00 24 61
2 in Anspruch genommene Haushaltsmittel 1981													
a) insgesamt Mio DM	7 17	4 03 5 69	zuzüglich VE	18 73	0 98	175 80	21 28	15 49	45 49	34 35	8 20	31 52	
b) für einzelne Fördermaßnahmen Mio DM	4 50 2 60	überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten (Sondermaßnahmen zur Verstärkung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebots / 850-Plätze Programm für Sofortmaßnahmen ohne Investitionszuschüsse)	0 74 (Betreibergründung) 1 14 (Absolventen von Fördermaßnahmen Behinderte) 1 55 VE 0 40 (Mädchen) 0 03 (Ausbildungsstellen personal) 0 23 (Betreuungsverträge) 0 64 (überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten) 0 21 (die Investitionen) 1 19 (Vollfinanzierung in anerkannten Ausbildungsberufen lfd Kosten) 4 70 VE	1 00 (Konkurslehrlinge (Problemregionen)) 8 80 (Problemregionen) 8 93 (überbetriebliche Ausbildung)	0 88 (Mädchen) 0 02 (Benachteiligte) 0 07 (Austländer)	66 20 (Hauptschüler ohne Abschluß Sonderschüler (Mädchen)) 32 40 (Berufsförderlehrgänge) 5 20 (Sonderausbildungsstellen) 8 30 (Ausbildungsstellen lfd Kosten) 15 00 (Betreuungsverträge) 1 70 (Konkurslehrlinge) 13 40 (überbetriebliche Ausbildungsstellen Investitionen) 17 20 (überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten)	0 90 (Behinderte) 0 25 (Konkurslehrlinge) 2 60 (Existenzgründung) 0 27 (Mädchen) 13 39 (überbetriebliche Ausbildung) 2 32 (Engpaßprogramm) 0 54 (Hauswirtschaft) 0 37 (Modellversuche)	0 11 (Ausbildungsstellen personal) 4 23 (Mädchen) 6 15 (überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen) 3 43 (Sonderschüler) Hauptschüler ohne Abschluß 0 50 (Konkurslehrlinge)	11 80 (Konkurslehrlinge Behinderte Aussiedler Existenzgründungen Engpaßgebiete ausländische Jugendliche) 7 22 (überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten) 23 73 zuzüglich 15 00 VE (überbetriebliche Ausbildungsstellen Investitionen)	3 50 (Sonder-schüler) 0 64 (Konkurslehrlinge) 12 30 (Problemregionen) 8 61 (überbetriebliche Ausbildungsstellen lfd Kosten) 8 29 (überbetriebliche Ausbildungsstellen Investitionen) 1 02 (Ausbildungsstellen überbetriebliche Beratung)	8 20 (Ausbildungsstellen lfd Kosten) 25 03 (Beauftragte) 6 47 (Aktionen)	31 52	

Bijlage V

Partiële leerplicht in België

1. Inleiding

Op 1 september 1983 is in België een nieuwe Wet op de leerplicht in werking getreden. De duur van de leerplicht wordt van 8 naar 12 jaar gebracht. Met deze wet wordt deeltijdse leerplicht ingevoerd. De leerplicht vangt aan na de zomervakantie van het jaar waarin de jongere de leeftijd van 6 jaar bereikt.

De begindatum van de leerplicht wordt niet gewijzigd. De leerplicht is voltijds tot de leeftijd van 15 jaar is bereikt. Tussen de leeftijd van 15 of 16 jaar en 18 jaar kan de leerplicht op deeltijdse wijze vervuld worden. Dit kan op verschillende manieren gebeuren, nl.:

- De deeltijdse leerplicht kan volbracht worden door voltijds te leren.
- De deeltijdse leerplicht kan door 15-jarigen ook worden volbracht door het volgen van 360 uren bijscholing per jaar, door 16- en 17-jarigen door 240 uur bijscholing te volgen, gekoppeld aan een gewone leerovereenkomst of leerverbintenis.
- Het industrieel leercontract: bedrijven met meer dan 50 werknemers kunnen een leercontract afsluiten met 15-, 16- of 17-jarigen, aangevuld met respectievelijk 360 en 240 uren bijscholing, zoals hierboven vermeld.
- Stagecontracten kunnen eveneens in aanmerking worden genomen, aangevuld met 360 of 240 uren bijscholing, respectievelijk voor 15-, 16- en 17-jarigen.
- Reële arbeidsovereenkomsten, onder de voorwaarde dat de werkgever in minstens 240 uur scholing voorziet.
- Werkloosheid gekoppeld aan 360 en 240 uur bijscholing per jaar.
- Helpen in het eigen bedrijf.

2. Onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 18-jarigen

Het secundair dagonderwijs is te onderscheiden in twee typen.

Type I is het Vernieuwd Secundair Onderwijs (VSO).

De eerste graad is de observatiegraad en omvat leerjaar 1 en 2.

De tweede graad is de oriëntatiegraad en omvat leerjaar 3 en 4.

De derde graad is de determinatiegraad en omvat leerjaar 5 en 6.

Het is òf gericht op doorstroming naar algemeen vormend, technisch- of kunstonderwijs, of gericht op kwalificatie: vervolmaking en/of specialisatie en het technisch, kunst- of beroepsonderwijs.

Type II kent een lagere cyclus die leerjaar 1-3 omvat en een hogere cyclus die leerjaar 4-6 omvat.

In de hogere cyclus kent men 10 verschillende stromen, waaronder de beroepssecundaire en de technisch secundaire stroom.

De verdeling binnen het secundair onderwijs typen I en II was in het schooljaar 1982-1983 als volgt:

Algemeen secundair	243.563
Technisch	135.923
Kunstsecundair	1.749
Beroeps	99.797
Totaal	481.032

Naast het dagonderwijs zijn met name de volgende onderwijsvoorzieningen voor 16 tot 18-jarigen van belang:

- centra voor voortdurende vorming van de middenstand;
- vormingsinitiatieven uit de culturele sector;
- centra voor levensvorming;
- centra voor werkende jongeren;
- onderwijs voor sociale promotie;
- industrieel leercontract.

Vorming, zoals bedoeld in de leerplichtwet behoort niet tot onderwijs, maar tot culturele aangelegenheden. Erkenning van een vormingsaanbod in de zin van de leerplichtwet gebeurt dientengevolge door de Vlaamse c.q. Franse Gemeenschap. Er bestaat op dit punt geen nationaal vastgestelde regeling, zoals bij nationaal vastgestelde diploma's.

Erkenningsvoorwaarde is in ieder geval dat deze vorming t.b.v. partiële leerplicht bijdraagt tot de opvoeding en de voorbereiding tot de uitoefening van een beroep.

Het onderwijs voor sociale promotie richt zich tot personen die reeds in het beroepsleven werkzaam zijn (van 16 tot 40 jaar oud) en die zich willen specialiseren of hun professionele vorming willen vervolmaken.

Dit onderwijs wordt gegeven tijdens de avonduren, weekends of gedurende een beperkte periode van een jaar. De wettelijke basis voor dit onderwijs ligt in:

- de wet van 1 juli 1963 op de toekenning van een vergoeding van sociale promotie;
- de wet van 10 april 1973 over toekenning van kredieturen met het oog op sociale promotie;
- nota 625 betreffende de hervorming van de kredieturenregeling (zie bijlage).

Het systeem van kredieturen betekent dat leerlingen betaald verlof kunnen krijgen voor de uren dat ze lessen volgen. Men noemt dit ook wel onderwijs met beperkt leerplan. Binnen deze vorm van onderwijs worden twee categorieën onderscheiden:

- technische leergangen met een theoretisch-technische opleiding. Naargelang niveau worden ze opgedeeld in lagere en hogere leergangen.
- beroepsleergangen met een praktisch-technische opleiding. Hier worden naar niveau onderscheiden: lagere en hogere beroepsleergangen en aanvullende leergangen.

Binnen elk van deze twee categorieën heeft men de keuze om een korte of lange opleiding te volgen.

Het leercontract duurt minimaal 1 jaar en maximaal 4 jaar en is een overeenkomst tussen werkgever en leerling waarbij de werkgever er zich toe verbindt de leerling een beroepsopleiding te geven en waarbij de leerling zich er toe verbindt onder het gezag van de werkgever arbeid te verrichten en het onderricht dat voor zijn opleiding nodig wordt geacht, te volgen.

De opleiding omvat twee delen:

- de praktische opleiding;
- de theoretische vorming (8 uur per week; 4 uur algemene vorming en 4 uur beroepsvorming);

Op het einde van de leertijd legt men examens af. Men onderscheidt drie soorten examens:

A-examen: algemene vorming

B-examen: theoretische beroepskeuze

C-examen: praktische proef

3. Enkele kanttekeningen bij partiële leerplicht in België in vergelijking met de Nederlandse situatie

De partiële leerplicht in België wordt als een bijzonder flexibel instrument ingezet. Jongeren die een arbeidscontract kunnen afsluiten, dan wel via arbeid in het eigen (ouderlijk) bedrijf werkzaam zijn, vervullen daarmee hun partiële leerplicht. Partiële leerplicht op deze wijze gehanteerd betekent geen belemmering in het opereren van jongeren op de arbeidsmarkt, maar verplicht wel tot verdere vorming in het geval geen arbeidscontract afgesloten kan worden. De 16-18-jarige wordt dientengevolge verplicht tot het opbouwen van een beroepskwalificatie via het verzamelen van arbeidservaring op basis van een arbeidscontract dan wel via verdere scholing ter voldoening aan de partiële leerplicht. Er bestaat overigens nog veel onduidelijkheid over de verschillende mogelijkheden voor het vervullen van de partiële leerplicht. De nieuwe leerplichtwet van 1983 zal op diverse punten door K.B.'s nader uitgewerkt worden.

Ministerie van
Onderwijs en Wetenschappen

Kenmerk
VO/WJ/BZ-627.043

's-Gravenhage
29 juni 1984

De staatssecretaris van onderwijs en wetenschappen

B E S L U I T :

- Gelet op de artikelen 1, onder c sub 3 en 32c van de Leerplichtwet 1969 (Stb. 1971, 406)*)

Artikel 1

Voor de toepassing van de Leerplichtwet 1969 worden tot wederopzegging, aangewezen als onderwijsinstituut:

- 1e. de proefprojecten deeltijd kort middelbaar beroepsonderwijs;
- 2e. de door mij goedgekeurde cursussen in het kader van de samenwerkingsverbanden vormingswerk/beroepsbegeleidend onderwijs, verbonden aan:
 - a. de zelfstandige streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs en
 - b. de scholen voor beroepsonderwijs, voorzover daaraan cursussen worden gegeven voor algemeen en op het beroep gericht onderwijs als bedoeld in de Wet op het leerlingwezen;
- 3e. de cursussen algemene vorming en beroepsoriëntering verbonden aan:
 - a. de streekschool voor werkende jeugd te 's-Gravenhage;
 - b. de streekschool voor beroepsbegeleidend onderwijs "Jong Leven" te Nijmegen;
 - c. de streekschool voor beroepsbegeleidend onderwijs te 's-Hertogenbosch;
 - d. de streekschool voor beroepsbegeleidend onderwijs te Eindhoven;
- 4e. de avondscholen en dag-avondscholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, voor hoger algemeen voortgezet onderwijs, dan wel voor middelbaar economisch en administratief onderwijs;
- 5e. de cursus voor partieel leerplichtige minderjarigen die werkzaam zijn in de grote en kleine handelsvaart, dan wel het voornemen daartoe te kennen hebben gegeven, verbonden aan de Outward Bound Zee- en Bergscholen te Ulvenhout;
- 6e. de cursus ten behoeve van partieel leerplichtige moeilijk lerende leerlingen, verbonden aan de "Vijverhofschool" voor Christelijk Individueel Onderwijs te Breukelen;
- 7e. de dagcursus voor de opleiding tot dokters-assistenten, verbonden aan het Opleidingsinstituut voor beroepen in de gezondheidszorg, uitgaande van de Leidse Onderwijsinstellingen te Leiderdorp;
- 8e. de brugcursus, verbonden aan het Nederlands Hippisch Centrum te Deurne.

Artikel 2

Met uitzondering van het onderwijsinstituut, genoemd in artikel 1, onder 7e, geldt de in dat artikel bedoelde aanwijzing van onderwijsinstellingen slechts voor zover deze instellingen uit 's rijks kas worden bekostigd, dan wel krachtens artikel 56 van de wet op het voortgezet onderwijs zijn aangewezen.

Artikel 3

Voor de toepassing van de Leerplichtwet 1969 worden tot wederopzegging erkend als bedrijfscursus:

- 1e. de civiele vakopleidingen voor technisch specialist bij de Koninklijke Landmacht;
- 2e. de inrichtingen voor de opleiding ziekenverzorging, aangewezen ingevolge artikel 1 van de beschikking van de staatssecretaris van volksgezondheid en milieuhygiëne d.d. 30 juni 1981 (Stcrt. 1981, nr. 123) **)

*) Zoals laatstelijk gewijzigd bij de Wet van 2 juli 1975 (Stb. 1975, 387)

**) Zoals laatstelijk gewijzigd bij beschikking van 19 januari 1982 (Stcrt. 1982, nr. 15)

Artikel 4

1. De hoofden van de in de artikelen 1 en 3 bedoelde onderwijsinstituten en bedrijfscursussen geven aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar het onderwijsinstituut respectievelijk de bedrijfscursus is gevestigd, binnen zeven dagen kennis van de in- en afschrijving van de leerling ten aanzien van wie de Leerplichtwet 1969 van toepassing is.
2. Indien aan het hoofd blijkt, dat een ingeschreven leerling ten aanzien van wie de Leerplichtwet 1969 van toepassing is, zonder geldige reden les- of praktijktijd verzuimt, geeft hij hiervan binnen drie dagen kennis aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de ouders, de voogd of de verzorgers van de leerling woon- en verblijfplaats hebben.
3. De artikelen 1, 2, 4 en 9 van de Leerplichtbeschikking 1971 (Stcrt. 1971, nr. 135) *) zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5

De beschikking van 13 mei 1983 kenmerk VO/WJ/BZ-614.286 wordt ingetrokken.

Artikel 6

Deze beschikking, die bekend zal worden gemaakt in de Nederlandse Staatscourant, treedt in werking met ingang van 1 augustus 1984.



(drs. N.J. Ginjaar-Maas)

*) Zoals laatstelijk gewijzigd bij beschikking van 11 juli 1975 (Stcrt. 1975, nr. 138)

Bijlage VII

De interdepartementale werkgroep "Heroverweging Partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenniveau" had de volgende samenstelling:

drs. Th. de Keulenaar (voorzitter)	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
drs. T.H. Yap (secretaris)	Ministerie van Financiën
drs. J. Wijnhoud	Ministerie van Algemene Zaken
mw. drs. A.A. Hinloopen P.A. Koenis	Ministerie van Economische Zaken
drs. B.R. Barten drs. J.H. Vries	Ministerie van Financiën
ir. A.G.D.M. Vercauteren	Ministerie van Landbouw en visserij
drs. H. Barink (tevens adj.-secretaris) drs. J.J.C.M. Corstjens (tevens plv. voorzitter)	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
H. Hartmeijer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
dr. J.H.M.A. Römgens	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur