

ingediend op **37-D** (2020-2021) – Nr. 2
26 november 2021 (2021-2022)

Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Kristof Slagmulder,
Johan Danen en Hilâl Yalçın

over het verslag

van het Rekenhof

over het voorkomen
van vroegtijdig schoolverlaten.
Leerlingenbegeleiding
in het beroepssecundair onderwijs

Documenten in het dossier:

37-D (2020-2021) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

Samenstelling van de Commissie voor Onderwijs:

Voorzitter: Karolien Grosemans.

Vaste leden:

Arnout Coel, Koen Daniëls, Karolien Grosemans, Kathleen Krekels, Annabel Tavernier;
Roosmarijn Beckers, Jan Laeremans, Kristof Slagmulder;
Loes Vandromme, Hilâl Yalçın;
Jean-Jacques De Gucht, Gwendolyn Rutten;
Johan Danen, Elisabeth Meuleman;
Hannelore Goeman.

Plaatsvervangers:

Marius Meremans, Axel Ronse, Nadia Sminate, Kris Van Dijck, Katja Verheyen;
Leo Pieters, Els Sterckx, Sam Van Rooy;
Katrien Schryvers, Brecht Warnez;
Els Ampe, Tom Ongena;
Stijn Bex;
Steve Vandenberghe.

Toegevoegde leden:

Kim De Witte.

INHOUD

I.	Uiteenzetting door het Rekenhof	4
1.	Inleiding	4
2.	Onderzoeksvragen	4
2.1.	Beleidskader	4
2.2.	Leerlingenbegeleiding	5
2.3.	Leerlingenbegeleiding door het CLB	8
3.	Conclusie	8
4.	Aanbevelingen	8
II.	Reactie van minister Ben Weyts	9
1.	Een maatschappelijk speerpunt	9
2.	Actieplan Samen tegen Schooluitval	9
3.	Focus verslag Rekenhof	9
4.	Reactie op de aanbevelingen	9
4.1.	Aanbeveling 1	9
4.2.	Aanbeveling 2	10
4.3.	Aanbevelingen 3 en 6	10
4.4.	Aanbeveling 4	10
4.5.	Aanbeveling 5	11
4.6.	Aanbevelingen 7 en 8	11
4.7.	Aanbeveling 9	11
5.	Besluit	11
III.	Bespreking	11
1.	Tussenkomen van de leden	11
1.1.	Johan Danen	11
1.2.	Jan Laeremans	12
1.3.	Loes Vandromme	13
1.4.	Kathleen Krekels	13
1.5.	Hannelore Goeman	14
1.6.	Hilâl Yalçın	15
1.7.	Kristof Slagmulder	15
1.8.	Koen Daniëls	16
2.	Antwoorden van minister Ben Weyts	16
3.	Antwoorden van het Rekenhof	17
4.	Bijkomende vragen en antwoorden	19
	Gebruikte afkortingen	20

Op 28 oktober 2021 besprak de Commissie voor Onderwijs het verslag van het Rekenhof over het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten. Leerlingenbegeleiding in het beroepssecundair onderwijs, met Willem Cabooter, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof en Ben Weyts, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand.

I. Uiteenzetting door het Rekenhof

1. Inleiding

Willem Cabooter presenteert het rapport over vroegtijdig schoolverlaten van mei 2020. Vroegtijdig schoolverlaten heeft een individuele en maatschappelijke kost op verschillende vlakken: financieel, economisch, sociaal enzovoort. Vroegtijdige schoolverlaters betreden de arbeidsmarkt in een kwetsbare positie, wat voor ongeveer 40 procent resulteert in werkloosheid. Een overheidsbeleid terzake is terecht en nodig. Het probleem is evenwel complex en heeft veel mogelijke oorzaken. In de literatuur worden die factoren doorgaans ingedeeld in push- en pullfactoren. Pushfactoren duwen de scholieren weg van de schoolbanken en houden doorgaans verband met een moeilijke schoolloopbaan, schoolmoeheid, verkeerde studiekeuze enzovoort. Pullfactoren kunnen de arbeidsmarkt zijn, die in tijden van hoogconjunctuur de scholier van de schoolbanken haalt, of de scholier die zelf wil gaan werken.

Er is dus geen wondermaatregel die het aantal vroegtijdige schoolverlaters tot nul reduceert, stelt de spreker. De overheid kan wel een beleid voeren om het aantal zo laag mogelijk te houden: de lokale maar ook de Vlaamse overheid, in de eerste plaats in het onderwijs, maar ook in welzijn, de economie, werk enzovoort.

Voor zijn onderzoek koos het Rekenhof de invalshoek van de leerlingenbegeleiding in het voltijds en deeltijds beroepssecundair onderwijs, wegens het hoge aantal vroegtijdige schoolverlaters daar: waar het 12 procent is voor het volledige secundair onderwijs, is het 18 procent voor het bso en 59 procent voor het dbso. Daarenboven heeft de overheid een zekere invloed op de leerlingenbegeleiding, een factor die zeker voor deze doelgroep van belang is. Het actieplan van de overheid bevat trouwens veel acties die met de leerlingenbegeleiding verband houden.

Het Rekenhof heeft zijn gewone methodes gebruikt: documentenonderzoek, data-analyse en interviews. Het bezocht 48 van de 49 centra voor deeltijds onderwijs en de 42 bijhorende bso-afdelingen, ongeveer 10 procent van de bso-scholen en interviewde er de directie en de leerlingbegeleiders. Het Rekenhof interviewde ook 10 CLB's over hun leerlingenbegeleiding en de samenwerking met scholen.

2. Onderzoeksvragen

Het onderzoek gaat uit van twee hoofdvragen: wat zijn de resultaten van het Vlaamse beleid tegen vroegtijdig schoolverlaten uit het secundair onderwijs? Doen het beroepssecundair onderwijs en de CLB's aan succesvolle leerlingenbegeleiding ter voorkoming van vroegtijdig schoolverlaten?

2.1. Beleidskader

Het Europese Education and Training Program 2020, opgesteld in 2008, heeft tot doel het Europese gemiddelde van vroegtijdig schoolverlaten onder de 10 procent te brengen. Voor Vlaanderen geeft dat de doelstelling van 5,2 procent vroegtijdige schoolverlaters. Het Vlaamse Pact 2020 van 2009 is nog ambitieuzer met een halvering van het percentage vroegtijdige schoolverlaters tot 4,3 procent tegen 2020.

De visienota Vizier 2030 van 2019, die de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen vertaalt naar Vlaanderen, herhaalt de ambitie om het ongekwatificeerd schoolverlaten te verlagen. Heel wat maatregelen in Onderwijs of in andere beleidsdomeinen kunnen onrechtstreeks of rechtstreeks invloed uitoefenen op het vroegtijdig schoolverlaten, vandaar de actieplannen in 2013 en 2016. Het actieplan uit 2016, opgemaakt door de toenmalige ministers van Onderwijs, Welzijn en Economie, bevat een vijftigtal acties. Het decreet Leerlingenbegeleiding van 2018 verankert de leerlingenbegeleiding. De audit wijst uit dat het decreet voor de bso-scholen en de CDO's niet altijd veel verandering bracht. Enkele aspecten ervan worden echter nog niet volledig door alle scholen toegepast.

In 2020 is het percentage vroegtijdige schoolverlaters 5,9 procent. Dat is heel wat beter dan het Europese gemiddelde van ongeveer 10 procent, maar boven de overheidsdoelstellingen van 5,2 en 4,3 procent, schetst de spreker. De trend is de laatste tien jaar dalend.

Voor de vergelijking tussen Europese landen worden die percentages bepaald volgens de EAK-indicator. Omdat daarvoor een steekproef met relatief grote foutenmarges gebruikt wordt, is het een minder betrouwbare wijze om het probleem op Vlaams niveau in kaart te brengen. Om die reden gebruikt het Departement Onderwijs en Vorming een eigen indicator vroegtijdig schoolverlaten. Dat meetinstrument volgt de uitstroom uit het Vlaamse secundair onderwijs nauwkeurig en snel: de definities zijn strenger en er wordt niet gewerkt met een steekproef maar met de hele populatie. In tegenstelling tot de EAK-indicator wordt er geen glijdend gemiddelde van enkele jaren gebruikt. Dat levert een aandeel vroegtijdige schoolverlaters van 12,1 procent op, met een eerder stijgende trend.

Dat algemene cijfer verbergt grote verschillen per regio, per onderwijsvorm en per studiegebied (bso) of per administratieve groep (dbso). Het dbso heeft met 59 procent de hoogste score. Algemeen is het percentage vroegtijdige schoolverlaters lager in de hardere bso-studiegebieden als bouw en hout dan in zachte studiegebieden als toerisme en handel, hoewel daar enkele uitzonderingen op zijn. In absolute cijfers kennen elektriciteit en mechanica, maar zeker ook handel en personenzorg veruit de meeste vroegtijdige schoolverlaters, uiteraard ook omdat het de grotere studiegebieden zijn. Een hoog percentage vroegtijdige schooluitval valt niet direct te verklaren door een grote vraag naar arbeidskrachten binnen een bepaald studiegebied, merkt de spreker op.

De overheid heeft haar actieplan nog niet geëvalueerd, er is enkel een stand van zaken. Vorig jaar waren een veertigtal acties volledig uitgevoerd en tien acties in realisatie. Op de effecten van de acties is er geen zicht. De spreker geeft toe dat het niet altijd gemakkelijk is effecten te bepalen, aangezien de meeste acties sensibiliserend of faciliterend zijn met een eerder onrechtstreekse invloed: het opzetten van structuren bijvoorbeeld en het ter beschikking stellen van onderzoeksresultaten. Het is echter nuttig om de effectieve resultaten in de scholen te bepalen, zoals het Rekenhof in deze studie doet voor de leerlingenbegeleiding. Ook maakt Willem Cabooter de parlementsleden er opmerkzaam op dat de visienota Vizier 2030 geen concrete doelstellingen bevat.

2.2. Leerlingenbegeleiding

De tweede onderzoeksvraag beoordeelt de invloed van leerlingenbegeleiding op de preventie van vroegtijdig schoolverlaten. Er zitten in het bso en de CDO's meer kansarme leerlingen en meer leerlingen met een (gemotiveerd) verslag dan in het aso, tso en kso. In het dbso zitten zelfs meer leerlingen met een verslag dan met een gemotiveerd verslag. Een op de elf leerlingen in het dbso heeft een verslag voor het buitengewoon onderwijs. Het zwaartepunt van de leerlingenbegeleiding in die

twee types onderwijs ligt volgens de scholen bij het psychisch en sociaal functioneren. Een leerling moet zich eerst goed voelen vooraleer hij aan leren toekomt.

Het team leerlingenbegeleiding is samengesteld uit mensen met een diverse opleidingsachtergrond: in het bso beschikt 26 procent over een zorggerelateerd diploma, in het dbso is dat 36 procent. In 70 procent van de bso-scholen en 80 procent van de CDO's hebben personeelsleden opleidingen of bijscholingen inzake leerlingenbegeleiding gevolgd. Die cijfers lijken positiever dan de algemene professionalisercijfers, maar de frequentie en de inhoud van de opleidingen, alsook het aantal personeelsleden dat ze volgt, is niet bekend.

Een goede oriëntatie bij de intake en passende zorg nadien vormen een belangrijke dam tegen vroegtijdig schoolverlaten. Het Rekenhof stelt vast dat de intake en de beeldvorming eigenlijk wel goed verlopen. Ook de scholen en de centra zelf hebben daar een goed gevoel bij. De CDO's benadrukken het belang van hun eigen screening: de rijpheid voor werkplekleren, de motivatie en competenties. Centra gebruiken daar vaak verschillende tools voor. Momenteel heeft de overheid, hoewel ze dat beloofd heeft, die tools nog niet gevalideerd. De doorstroming van informatie wordt door de scholen als een probleem ervaren. Scholen krijgen niet of te laat informatie over nieuwe leerlingen. Ouders delen, soms bewust maar vaak ook onbewust, bepaalde informatie niet mee die de school noodzakelijk acht voor een goede opvang van de scholier. Scholen ondervangen dat soms door zelf contact te nemen met de vorige scholen of CLB's, maar merken dat die communicatie soms moeilijk verloopt. Daardoor kunnen ze soms te laat de passende zorg en begeleiding geven.

Quasi alle scholen en centra verzekeren de verdere opvolging met een digitaal leerlingvolgsysteem. Het bso gebruikt één uniform systeem; in het dbso is er meer verscheidenheid, met zelfs verschillende systemen in één centrum. Er zijn heel wat commentaren over de kwaliteit, de overzichtelijkheid, maar ook over de geschiktheid om door iedereen gelijkgericht te worden gebruikt. Het Rekenhof suggereert dat de overheid de kwaliteit van de veelgebruikte systemen waarborgt.

Het draagvlak van de leerlingenbegeleiding is beter in het dbso dan in het bso, waarschijnlijk omdat daar de begeleiding meer inherent is aan de onderwijsvorm. Waar het draagvlak laag is, weerklinkt de opmerking dat sommige leerkrachten meer moeten inzetten op basiszorg. Dat is een recente decretale taak. De basiszorg op zich wordt niet in vraag gesteld, de discussie gaat over wie die basiszorg moet toepassen.

Een ander belangrijk aspect van het beleid, het taalbeleid, krijgt heel wat aandacht in het actieplan. De inspectie moet de kwaliteit van het taalbeleid nagaan. Ongeveer 30 procent van de bso-scholen en 15 procent van de CDO's zegt dat zijn taalbeleid onvoldoende is uitgewerkt. Omdat dat de eigen perceptie is, zouden de cijfers volgens de spreker in de realiteit dus hoger kunnen zijn. Aan dit aspect kan dus zeker nog gewerkt worden.

Storend gedrag is een groter probleem in het bso dan in het dbso. Dat zou kunnen liggen aan de kleinere klassen in het dbso, de kleinere afstand tussen leerkracht en leerling en de flexibelere werkwijze. Gevolgen kunnen zijn: een grotere uitval van leerkrachten en een verminderde onderwijstijd. Scholen vinden zelf een cultuuromslag nodig naar een minder bestraffende aanpak. Ook een goede band tussen school en ouder kan vroegtijdig schoolverlaten voorkomen, maar in het bso en zeker in het dbso is dat niet eenvoudig. Ouderbetrokkenheid neemt af met een verslechtering van de leerresultaten en met de leeftijd van de leerling. Scholen en centra hanteren diverse manieren om de ouders te betrekken, gaande van een strenge tot een meer uitnodigende aanpak. Het Rekenhof heeft geen ultieme aanpak gevonden, het blijft een moeilijke opdracht waar blijvend op ingezet moet worden.

De regelgeving biedt met de flexibele leerwegen een tool om de doorstroom van leerlingen met tekorten te stimuleren zodat ze alsnog een kwalificatie behalen. Ze krijgen ook veel aandacht in het actieplan. Flexibele leerwegen zijn inherent aan de onderwijsvorm in het dbso, dat individueel en op maat werkt. In het bso wordt er weinig van gebruikgemaakt, slechts door 3 van de 42 geëvalueerde scholen.

Werkplekleren kan helpen om leerlingen die schoolmoe maar niet leermoe zijn in het onderwijs te houden. Algemeen tonen de scholen en de centra zich tevreden over de werkgevers van de stages en het werkplekleren. Een aandachtspunt zijn de wederzijdse verwachtingen: soms legt een werkgever te moeilijke of te gemakkelijke taken op aan de stagiair. Terwijl er in het bso weinig problemen mee zijn, heeft één op de vijf centra moeite om voldoende werkplekken te vinden. Het Rekenhof auditeert momenteel het werkplekleren, geeft de spreker nog mee.

Voor leerlingen die niet arbeidsrijp zijn of even uit de school moeten worden gehaald, zijn er de trajecten voor de meest kwetsbare leerlingen, de aanloopfase en het naadloos flexibel traject. Die trajecten zijn niet nieuw maar wel aangepast in september 2019. De audit komt dus vroeg om die veranderingen te beoordelen maar het Rekenhof acht het toch nuttig om reeds een aantal mogelijke knelpunten mee te geven. Zeven op de tien centra vinden de trajecten te beperkt of soms zelfs onaangepast. Sommige scholen vinden het hinderlijk dat NAFT's niet enkel meer leerlinggericht zijn maar ook inwerken op de actoren rond de leerling, de scholen en de leerkrachten, wat de werkbelasting te groot maakt. Omdat de trajecten minder uren tellen, zitten leerlingen soms een deel van de week thuis. Dat er op de rem gestaan wordt voor voltijdse trajecten, zou deels het gevolg zijn van de organisatie en de financieringswijze. Scholen kaarten voorts aan dat trajecten minder lang zijn. Vier op de tien centra vinden dat er te weinig trajecten zijn en dat er minder leerlingen kunnen starten dan voorheen. Het is te vroeg om dat te beoordelen, maar op het moment van de audit was er een zekere mismatch, die misschien tijdelijk of plaatselijk is. Dat moet volgens Willem Cabooter gemonitord worden.

Vier op de tien centra vinden ook dat de toeleiding naar een NAFT soms te lang duurt. De CLB's die de aanvraag doen, bevestigen dat en wijten het aan de procedurele overlegmomenten die de start vooraf dienen te gaan. Het Rekenhof suggereert te zoeken naar een snellere werkwijze voor dringende gevallen. Drie op de tien CDO's vindt de opstart onvoldoende voorbereid, waardoor de centra zelf, maar ook de CLB's en de aanbieders, er niet klaar voor zijn. Sommige CDO's hebben het ook moeilijk met het vrijwillige karakter van het NAFT. De jeugdhulpverlening is evenwel per definitie vrijwillig. Ook hier wordt gebrekkige informatiedoorstroming aangekaart. De aanbieders communiceren vooral met de CLB's, waardoor de onderwijsinstelling niet weet hoe het met de leerling gaat, welke stappen ondernomen zijn, hoe het zit met zijn aanwezigheid enzovoort.

Een laatste belangrijk aspect van de leerlingenbegeleiding is het spijbelbeleid. Spijbelen is immers een belangrijke voorspeller van vroegtijdig schoolverlaten. Vooral het dbso kent hoge spijbelcijfers: 55,8 procent van de leerlingen is meer dan dertig halve dagen per jaar problematisch afwezig. Het spijbelbeleid krijgt dan ook veel aandacht in het actieplan. De overheid zet vooral in op sensibilisering met drie grote elementen: verbindend, aanklampend en preventief werken. De sturing is beperkt: er is geen definitie van spijbelen, van spijbelbeleid in de basiszorg of in het kwaliteitsgebied leerlingenbegeleiding van de schoolinspectie. Veel scholen en centra werken aanklampend: 80 procent speelt kort op de bal via verschillende maatregelen. Heel wat minder scholen en CDO's vermelden een verbindend schoolbeleid en een preventieve werking als maatregelen om het spijbelen tegen te gaan. Dat is opmerkelijk omdat ze zelf aangeven dat verbindend werken, naast leerwegen op maat, een goede oriëntering en een aanklampende werking, de belangrijkste manier is om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen.

Het is moeilijk te bepalen welke maatregel het verschil maakt, ook omdat er te weinig data zijn. Het Rekenhof baseert zich voor een exploratieve analyse op de beschikbare data. Zoals al langer bekend, is er een sterke samenhang tussen spijbelen en schooluitval. Bij de CDO's is ook een samenhang merkbaar met arbeidsdeelname en ouderbetrokkenheid: hoe hoger deze is, hoe lager de kans op vroegtijdig schoolverlaten, maar die band is niet noodzakelijk oorzakelijk.

2.3. Leerlingenbegeleiding door het CLB

Bij de wisselwerking tussen CLB's en CDO's en bso-scholen, worden enkele problemen gesignaleerd. Ten eerste werken de CLB's trager dan voorheen: acht op de tien onderwijsinstellingen vermelden dat en het wordt bevestigd door de CLB's zelf. De belangrijkste oorzaak zijn de bijkomende taken van het decreet Integrale Jeugdhulp en het M-decreet. Daarnaast zijn er efficiëntie- en expertiseredenen, waarom quasi alle CLB's hun werkwijze aangepast hebben. Waar voorheen CLB-medewerkers aan een school werden toegewezen, zijn er nu onthaal- en traject-medewerkers voor verschillende scholen. Scholen ervaren minder schoolbetrokkenheid omdat de CLB's minder in de scholen aanwezig zijn en er meer personeelsvariatie is. De CLB's vinden de nieuwe werkwijze nodig om de onafhankelijkheid ten opzichte van de scholen te bewaren, maar zeggen te streven naar dezelfde tijdsinvestering per onderwijsinstelling. Ze denken dus dat de scholen vooral nog moeten wennen aan de nieuwe werkwijze.

Ongeveer de helft van de scholen vindt zijn toegenomen taken in de leerlingenbegeleiding problematisch. Volgens het Rekenhof is dat deels terecht: scholen nemen soms noodgedwongen taken op in de jeugdhulp terwijl ze er geen mandaat voor hebben. Natuurlijk vraagt het decreet op de leerlingenbegeleiding nu eenmaal dat de scholen zelf de eerste actor worden, zeker in de fases 0 en 1, wat voor een aantal scholen nog wel een aanpassing is. Die vaststelling van het Rekenhof wordt bevestigd door de CLB's.

Veel scholen vinden de vraaggestuurde werking, waarbij CLB's uitgaan van vrijwilligheid en de vraag van de leerling of de ouders, een tijdrovende aanpak. Ook de opmerking dat de CLB's meer administratieve taken hebben, wordt bevestigd door de CLB's. Ze komen minder toe aan veldwerk. Scholen kaarten voorts een gebrek aan informatiedoorstroming van de CLB's aan. De scholen appreciëren de inbreng van de CLB's in het oplossen van crisissituaties en in huisbezoeken, maar zouden graag meer ondersteuning krijgen voor hun structurele spijbelbeleid. De CLB's vinden dat een gedeelde verantwoordelijkheid en zien slechts een beperkte rol voor zichzelf. Eigenlijk vinden ze dat de scholen zelf meer moeten inzetten op spijbelbeleid en de verbinding met de leerlingen.

3. Conclusie

Willem Cabooter concludeert dat Vlaanderen met 5,9 of, naargelang de meetmethode, 12,1 procent vroegtijdige schoolverlaters, zijn doelstellingen nog niet gehaald heeft. Het Rekenhof ziet verbeteringen mogelijk in het Vlaamse beleid maar ook in de leerlingenbegeleiding in de scholen en in de wisselwerking tussen scholen en CLB's.

4. Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt de overheid aan om streefcijfers voorop te stellen, ook per onderwijsvorm. Voorts stelt het een gericht beleid voor dat op zijn minst acties bevat voor de leerlingenbegeleiding door de scholen en de CLB's, voor de brede basiszorg, het taalbeleid, de flexibele leerwegen en de ouderbetrokkenheid. Voor de trajecten aanloopfase en NAFT pleit het Rekenhof voor voldoende aanbod, met aangepaste omvang en duur, op maat van de meest kwetsbare leerlingen.

Spijbelbeleid is een moeilijke opdracht voor de scholen, die er ook niet altijd voldoende middelen voor hebben. Het Rekenhof suggereert een gerichte ondersteuning in de drie facetten: preventief, aanklampend en verbindend werken. Het vraagt ook een duidelijke taakafbakening tussen scholen en CLB's, maar ook maatregelen die de CLB's in staat stellen hun taken afdoende uit te oefenen. Tot slot pleit het voor het stimuleren van efficiënte informatiedoorstroming, in het voordeel van de school maar ook van de leerling.

II. Reactie van minister Ben Weyts

Minister *Ben Weyts* vermoedt dat de cijfers door de coronacrisis allicht nog zullen stijgen. Als scholen sluiten, is het moeilijker om jongeren vast te houden. De krappe arbeidsmarkt dreigt ook een nieuwe golf van groenpluk te veroorzaken.

1. Een maatschappelijk speerpunt

Ongekwalficeerd schoolverlaten tegengaan, is een maatschappelijk speerpunt dat ook in het regeerakkoord en in de beleidsnota Onderwijs behandeld wordt. Tot 2015 daalde de schooluitval geleidelijk, maar stijgt sindsdien vrij snel. De minister wijst ook op het grote verschil tussen jongens en meisjes: 15 procent tegenover 9 procent. Kansarme leerlingen hebben 5,4 keer meer kans om de school vroegtijdig te verlaten, kinderen met een laagopgeleide moeder 6,8 keer meer. Ook in centrumsteden ligt het percentage hoger dan het gemiddelde. Van de groep vroegtijdige schoolverlaters verlaat de helft het secundair onderwijs kort na het einde van de leerplichtleeftijd.

2. Actieplan Samen tegen Schooluitval

Omdat vroegtijdig schoolverlaten een veelzijdig probleem is, kent het transversale actieplan Samen tegen Schooluitval verschillende klemtonen, waaronder lokaal maatwerk en partnerschap. De aanpak is aanklampend, dus dicht bij de leerlingen zelf, met de CLB-begeleider op school, de trajectbegeleider van duaal leren en de leerlingbegeleider, maar stopt niet aan de schoolpoort. De overheid laat wie ongekwalficeerd uitstroomt niet los en biedt andere leerwegen aan zodat jongeren gestimuleerd worden om verder te studeren, zoals het volwassenenonderwijs en de Examencommissie. Daarvoor is de inbreng van heel wat partners zoals onder andere OCMW, VDAB en welzijnspartners nodig. Evaluaties zoals die door het Rekenhof kunnen zeer waardevol zijn.

3. Focus verslag Rekenhof

Enkele algemene opmerkingen van het Rekenhof over de beleidscontext slaan op recent ingevoerde maatregelen. Het decreet Leerlingenbegeleiding trad amper één jaar voordien in werking. De ondersteuningsacties in het deeltijds beroepssecundair onderwijs, de aanloopfase en het NAFT zijn tegelijk met de audit opgestart. De minister vraagt er begrip voor dat de scholen en de CLB's in volle aanpassingsfase zaten. Het Rekenhof haalt enkele signalen aan die de minister al bereikt hebben, zoals de toegenomen werkdruk bij de CLB's. Om hun kerntaken naar behoren te kunnen uitvoeren, krijgen ze ongeveer 14 miljoen euro extra uit de relancemiddelen. Ook de opmerking over de doelgroep in het stelsel leren en werken is de minister bekend. Op dit moment wordt er gewerkt aan een wijziging van de decreten Leren en Werken en Duaal Leren.

4. Reactie op de aanbevelingen

4.1. Aanbeveling 1

De eerste aanbeveling gaat over een algemeen streefcijfer en aparte streefcijfers voor de verschillende onderwijsvormen. De cijfers moeten inderdaad nauwgezet

opgevolgd worden. De nieuwe Europese benchmark waarbij minstens 90 procent van de mensen tussen 20 en 24 jaar op zijn minst een diploma secundair onderwijs moet hebben, is voor Vlaanderen een baken. De minister laat nagaan hoe die benchmark te verankeren is in de eigen monitoring. Deelstreefwaarden per onderwijsvorm zijn een waardevolle suggestie maar veronderstellen een andere lat per onderwijsvorm (aso, bso, kso en tso). Een lagere verwachting heeft mogelijk een negatieve signaalwaarde voor de watervalperceptie, merkt de minister op.

4.2. Aanbeveling 2

De tweede aanbeveling is een nieuw actieplan voor leerlingenbegeleiding. De minister gelooft evenwel meer in een sterke lokale invulling, aangepast aan de leerlingenpopulatie en het schoolteam van elke school. Hij acht het raadzamer de acties op te nemen in de samenwerkingsafspraken tussen scholen en CLB's.

4.3. Aanbevelingen 3 en 6

Op de derde aanbeveling over steun aan de brede basiszorg, het taalbeleid en de flexibele leerwegen en de zesde aanbeveling over het spijbelbeleid, antwoordt de minister dat de overheid een kader voor brede basiszorg en spijbelbeleid kan scheppen, maar dat de operationalisering toebehoort aan de scholen. De overheid probeert hen via allerlei initiatieven te stimuleren, sensibiliseren, inspireren en steunen. Voor ondersteuning kunnen scholen een beroep doen op de pedagogische begeleidingsdiensten of andere externe expertorganisaties.

De overheid zorgt ervoor dat scholen het spijbelen kunnen monitoren en dat signalen vertrekken naar de CLB's om tijdig in te grijpen. Ook hebben de lokale overlegplatformen een werkgroep Spijbelen, waarin verschillende lokale actoren en de scholen netoverschrijdend proberen samen te werken.

Een taalbeleid is dan weer een erkenningsvoorwaarde voor de scholen. Dat is dus ook opgenomen in het Referentiekader voor Onderwijskwaliteit, wat het toezichtkader vormt van onder meer de onderwijsinspectie. Het belang dat de minister hecht aan taal illustreert hij met de passages daarover in zijn beleidsnota, de KOALA-testen en de taalintegratietrajecten.

Scholen kunnen in hun pedagogisch project inzetten op flexibele leerwegen. De regelgeving biedt hun daartoe enkele interessante mogelijkheden. Voorts kunnen ze pedagogisch-didactische innovaties gebruiken zoals co- en teamteachen. Terzijde verwijst de minister naar het relanceplan Edusprong, waarin onder andere gefocust wordt op de gekwalificeerde uitstroom in het volwassenenonderwijs. Ongekwalficeerde uitstroom uit het leerplichtonderwijs is immers geen eindpunt, er zijn tweedekansleerwegen die outreachend en aanklappend te werk gaan. Dat vergt samenwerking met de VDAB, Actiris, OCMW's, lokale besturen, welzijnsorganisaties enzovoort.

4.4. Aanbeveling 4

De vierde aanbeveling gaat over de betrokkenheid van ouders. Ook dat valt onder de bevoegdheid van de school, maar de Vlaamse overheid biedt wel enkele ondersteunende beleidsinstrumenten. Het decreet over participatie op school verzekert sinds 2004 de inspraak van ouders op school via hun vertegenwoordiging in participatieorganen zoals de school- en ouderraad. Daarnaast heeft de Vlaamse Regering een beheersovereenkomst met bijhorende financiering met de drie erkende ouderkoepelverenigingen die de ouderwerkingen steunen en begeleiden, met focus op doelgroepouders en schooluitval. Het relanceplan Vlaamse Veerkracht bevat een professionaliseringstraject voor directies voor het versterken van leiderschap waaronder aandacht voor communicatie met ouders. Het nieuwe GOK-beleid zet eveneens in op ouderbetrokkenheid, als onderdeel van de gewone schooldoorlichting.

4.5. Aanbeveling 5

Voor de vijfde aanbeveling wijst de minister erop dat het NAFT verschoven is van het beleidsdomein Onderwijs naar Welzijn. De minister van Welzijn heeft zich in een reactie op dit rapport geëngageerd om samen aan de kwaliteit en een betere ondersteuning van jongeren en leerkrachten te werken. De aanloopfase valt wel onder Onderwijs en bereidt voor op duaal leren. Het helpt jongeren zich te oriënteren, een belangrijke schakel in het te herwerken decreet Duaal Leren, dat volgend voorjaar op de Vlaamse Regering wordt gebracht voor principiële goedkeuring.

4.6. Aanbevelingen 7 en 8

De zevende en de achtste aanbeveling gaan over de taakafbakening tussen CLB's en de scholen en over de CLB's in staat stellen om hun taken goed uit te voeren. Het decreet Leerlingenbegeleiding heeft de rollen en de taakverdeling vereenvoudigd. Duidelijke lokale afspraken blijven echter nodig. Het veld heeft tijd om zich de werkwijze eigen te maken, maar de minister zal nagaan waar er nog verduidelijking nodig is. Het is belangrijk de leerlingenbegeleiding op school te monitoren. Daarom komt het ook in de focus bij elke doorlichting. De onderwijsinspectie zal ook de samenwerking met het CLB beoordelen. In tijden van coronacrisis waren scholen en CLB's op elkaar aangewezen. Die nauwere samenwerking heeft positieve gevolgen voor de algemene samenwerking, ook voor leerlingenbegeleiding. Daarnaast haalde de minister ook reeds aan dat er eenmalig extra relancemiddelen worden ingeschreven zodat de CLB's zich terug kunnen focussen op hun kerntaken na de coronacrisis.

4.7. Aanbeveling 9

Voor de negende aanbeveling over een betere informatiedoorstroming verwijst de minister naar het leerlingenpaspoort. Het nieuwe Irisplatform is daar de eerste stap toe. Het zal een belangrijke schakel worden in de versterking van de samenwerking tussen scholen, CLB's en ondersteuningsnetwerken. Het platform zal zo uitgebouwd worden dat de informatie-uitwisseling kwaliteitsvol en met respect voor de privacy zal verlopen.

5. Besluit

Iedereen is zich bewust van het probleem: vroegtijdige schoolverlaters zijn kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Een kwalificatie is de sleutel om op de arbeidsmarkt te geraken en er ook te blijven bij economische neergang. Er is al een en ander ondernomen, maar er is meer nodig. Er zit ook wel wat in de pijplijn. Eind augustus 2022, als de netwerken vijf werkingsjaren achter de rug hebben, is het uitgelezen moment om de werking ervan te evalueren. De minister heeft hun de opdracht gegeven nu al te starten met de evaluatie van de eigen werking met een SWOT-analyse. De resultaten daarvan worden verwacht begin 2022. De minister concludeert dat waardevolle aanbevelingen het beleid versterken, dus dankt hij het Rekenhof voor zijn werk.

III. Bespreking

1. Tussenkomsten van de leden

1.1. Johan Danen

Volgens *Johan Danen* verbergen de algemene cijfers specifieke tendensen. Zo bestendigen en vergroten ze de ongelijkheid. Zonder streefcijfers, ook op deelniveau, is het moeilijk om het beleid te evalueren. Hij wil weten of verwacht wordt dat de stijgende tendens zal doorzetten, onder meer door de coronacrisis. Waarop is die assumptie gebaseerd? Het actieplan tegen schooluitval van 2016 is nooit geëvalueerd.

Een goede praktijk zou zijn in elk Vlaams actieplan op te nemen hoe het geëvalueerd zal worden.

Groenpluk is allicht minder een probleem voor beroepsprofielen die altijd gegeerd zijn dan voor profielen die slechts tijdelijk gegeerd zijn. Heeft het Rekenhof een zicht op welke profielen vroegtijdig van de schoolbanken geplukt worden? Welmenende bedrijven wachten om mensen aan te werven tot ze een diploma hebben. Heeft het Rekenhof daar cijfers over?

Zal de kwaliteitsborging die het Rekenhof vraagt de planlast van de school verhogen? De knelpunten met NAFT's wegen volgens het lid zwaar door. De aanbevelingen van het Rekenhof zijn vaag. Zijn er goede praktijken? Ook voor schooluitval en het spijbelbeleid zijn er succesrijke voorbeelden, maar mangelt het aan de doorstroming van die informatie. Zijn er lerende netwerken? Hoe kan de verspreiding van dergelijke nuttige praktijkgevallen beter verlopen? De decreetgever kan de rolverdeling tussen scholen en CLB's nooit volledig afbakenen; goede lokale afspraken zijn onontbeerlijk. Hoe kunnen die gestimuleerd worden?

1.2. Jan Laeremans

Jan Laeremans wijst op de verwevenheid van dit probleem met heel wat andere aspecten van het onderwijs. De kans op vroegtijdig schoolverlaten is groter voor wie aantikt op sociaaleconomische statuskenmerken. Welk kenmerk weegt het zwaarst door en is dus de grootste voorspeller van vroegtijdig schoolverlaten? De thuistaal is in ieder geval een belangrijk kenmerk. Daarom is een sterk taalbeleid op school nodig. Verschillende scholen en centra hebben volgens het rapport een onvoldoend uitgewerkt taalbeleid, hoewel het Vlaams actieplan en de minister daar de nadruk op leggen. Hoe kan dat verbeterd worden? Maatregelen zijn onder meer een taalcoach en de aanpassing of vereenvoudiging van de instructietaal. Welke maatregel is volgens het Rekenhof het meest effectief?

In bepaalde steden is de schooluitval groter dan te verwachten is op basis van de kansarmoede-indicatoren, bijvoorbeeld in Leuven, Sint-Niklaas, Oostende en Antwerpen. Is dat een gevolg van de aard van de indicatoren? Of van het lokale beleid, de samenwerking met het gemeentebestuur en de politie? Is dat al onderzocht? Vroegtijdig schoolverlaten is het grootst in de zachtere sectoren. Komen daar de minder gemotiveerde leerlingen terecht, die een negatieve keuze maken? Verwacht de minister dat de geplande gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven voor een betere studie-oriëntering zullen zorgen?

Heel wat uitvallers hebben psychische en sociale problemen. Is het nodig een en ander flexibeler te maken zodat het aanbod van het zorgpersoneel in de leerlingenbegeleiding stijgt? Een veelgehoord argument tegen een zorgcoördinator in het secundair onderwijs is dat die de flexibiliteit van de leerlingenbegeleiding in het gedrang zou brengen. Gezien het lerarentekort opperen bepaalde onderwijsverstrekkers om de zogenaamde randtaken uit te besteden aan niet-leraren. Is het kleine 10 procent van de leerlingenbegeleiders dat alleen beschikt over een diploma hoger secundair onderwijs wel opgewassen tegen zijn taak?

De brede basiszorg, de eerste fase van het zorgcontinuüm dat al vijf jaar ingesteld is, is een probleem voor heel wat leerkrachten bso. Is bijkomende professionalisering nodig? Of is de taak gewoon te tijdrovend en zal dat verbeteren in het nieuwe Leersteundecreet?

Het Begeleidingsdecreet heeft de financiering van de CLB's gewijzigd: van de onderwijsvorm naar leerlingenkenmerken, wat nadelig is voor bso en dbso. Vlaams Belang hoopt dat het nieuwe Leersteundecreet rekening zal houden met de vele opmerkingen bij de nieuwe werkwijze van de CLB's, alsook dat er een extra

financiële injectie komt zodat ze niet langer louter een wachtkamer zijn voor gespecialiseerde hulp.

1.3. Loes Vandromme

Ook *Loes Vandromme* wijst op de complexiteit van het probleem, vaak gelinkt aan individuele welzijnsproblemen of psychisch en sociaal functioneren. De focus op bso en dbso is gerechtvaardigd door de cijfers, maar de spreker benadrukt dat die scholen en centra net ook heel wat extra inspanningen doen tegen spijbelen en ongekwalificeerde uitstroom. Voor CD&V is dit altijd al een belangrijk issue geweest. Komt er nog een evaluatie van het huidige actieplan alvorens er een nieuw wordt opgesteld? Heeft de minister al met minister Wouter Beke overlegd over het rapport van het Rekenhof? Aangezien de inkt van de modernisering van het secundair onderwijs en het duaal leren nog maar net droog is, zal het nog even duren eer alle resultaten zichtbaar zijn.

Bij het Rekenhof informeert de spreker of er een onderscheid te maken is tussen de aanbevelingen voor bso en dbso. Heeft het verschillen gemerkt in de aanpak van niet-leerplichtige en leerplichtige leerlingen? Ze suggereert het Rekenhof bij een volgende audit ook de pedagogische begeleidingsdiensten te beschouwen die de scholen bijstaan bij de brede basiszorg en de verhoogde zorg, maar ook het verbindende schoolklimaat. Is er een link tussen tevredenheid over het verbindende schoolklimaat en de toepassing van flexibele leerwegen? Of tussen eerder sanctionerend werken en de tevredenheid over het verbindende schoolklimaat? Suggereert het Rekenhof een actualisering, concretisering of aanvulling van het actieplan omdat er een nieuw decreet Leerlingenbegeleiding aankomt?

Maatwerk op lokaal niveau is inderdaad wezenlijk, maar in de taakverdeling mag niet vergeten worden dat de CLB's erkend zijn als toegangspoort van de integrale jeugdhulp. Een betere afstemming met Welzijn zonder de CLB's extra te belasten, is nodig. De CLB's willen vaak school- en leerlingnabij werken, maar de werkdruk, zeker in coronatijden, is daarvoor te hoog. Zij hebben trouwens al heel wat stappen gezet in de gelijkgerichtheid, wat één van de voornaamste aanbevelingen was in de eigen audit van de vrije CLB's.

Loes Vandromme wijst haar collega's op de provinciale coördinatoren tegen schooluitval, de lerende netwerken voor jeugdhulp en onderwijs en het initiatief één gezin - één plan. Heeft het Rekenhof met de coördinatoren gesproken? Heeft het aanbevelingen voor een nog betere samenwerking? De mismatch van de NAFT's en ook hun school- en leerlingnabijheid, is een oud zeer. De centra voor leren en werken wijzen wel vaker op hun expertise. Het is zaak ervoor te zorgen dat de leerlingen van die centra bij de inkanteling in duaal leren niet uit de boot vallen, dat er een kwalificatie in de aanloopfase mogelijk is, dat leerlingen voor wie een NAFT geen oplossing is niet verloren gaan. Tot slot toont ze zich benieuwd naar de resultaten van de audit van het werkplekleren.

1.4. Kathleen Krekels

Kathleen Krekels merkt dat heel wat pijnpunten in de CLB-werking die mede aanleiding waren voor het decreet in 2018, in het rapport opnieuw opborrelen, soms zelfs erger, zoals een nog tragere en inefficiëntere werking. Staat de gewijzigde organisatiewijze met onthaal- en trajectmedewerkers nog niet op punt, of moeten scholen er gewoon nog aan wennen? Ook de lagere schoolbetrokkenheid is een oude kwaal. Dat er niet langer een medewerker per school is, wordt door de CLB's gerechtvaardigd met redenen van onafhankelijk functioneren. Worden scholen zo niet gestraft voor de goede samenwerking met bepaalde medewerkers? En is die professionalisering de reden waarom scholen klagen over een lagere schoolbetrokkenheid? Hoe kan daaraan geremediateerd worden na de evaluatie van het decreet?

De taakverschuiving naar de school verontrust het parlementslid, zeker als ze taken in de jeugdhulp overnemen omdat de CLB-procedure te lang duurt. Functioneren de lerende netwerken tussen welzijn en onderwijs naar behoren? Is dat al onderzocht? Is er verder onderzoek nodig? Kathleen Krekels vraagt de minister om daar opnieuw over te overleggen met minister Wouter Beke. Ook voor deze oude kwestie trachtte het nieuwe decreet immers een oplossing te bieden. Of is het een beter idee te wachten op de evaluatie van 2023? Ook de problemen met de vraaggestuurde werking en de administratieve taakinvulling blijven terugkomen, zij het in iets mindere mate. Voor betere informatiedoorstroming zijn er al heel wat inspanningen geleverd: het leerlingenpaspoort, de digitale tools en afspraken over het beroepsgeheim. Op heel wat aanbevelingen van het Rekenhof werkt het beleid al. Heeft het bijkomende tips?

1.5. Hannelore Goeman

Volgens *Hannelore Goeman* geeft kwaliteitsvol onderwijs elk kind een plaats. De cijfers van de schooluitval, zeker de sociale determinatie ervan, zijn choquerend. Ook Vooruit is voor gedifferentieerde streefcijfers op maat van de doelgroep. De overheid moet voor zichzelf de lat hoog leggen. Na een daling tussen 2009 en 2015, stijgt het aantal vroegtijdige schoolverlaters nu tot een hoger niveau dan in 2009. Wat is volgens het Rekenhof de verklaring? Sinds het actieplan van 2019 is het aantal uitvallers niet gedaald. Wat is de reden daarvoor? Is het voor het Rekenhof een indicatie dat het beleid niet werkt, wat het voor Vooruit in ieder geval is? Een evaluatie, sneller dan gepland, is broodnodig. Zal de minister een nieuw actieplan opstellen, rekening houdend met de aanbevelingen van het Rekenhof?

Slechts 17 gemeenten halen de doelstelling van 4,25 procent; in 145 is de gemiddelde ongekwalificeerde uitstroom minstens 10 procent; in 7, waaronder Antwerpen, Brussel, Oostende, Gent en Genk, minstens 20 procent. Is er in de interviews melding gemaakt van de rol van de lokale besturen? Zijn er succesvolle voorbeelden van lokale beleidsinitiatieven tegen de ongekwalificeerde uitstroom?

Scholen, CLB's en CDO's doen al wat mogelijk is inzake aanklampend beleid. Toch ziet het Rekenhof heel wat mankementen. De spreker hoopt dat de minister zo snel mogelijk over de mismatch bij de NAFT's overlegt met minister Wouter Beke. De nieuwe organisatiewijze speelt allicht een rol, maar de basis is dat de CLB's gewoon overbevraagd zijn, mede omdat de situatie van de leerlingen complexer wordt. De taakverschuiving naar de scholen, die niet het juiste personeel hebben voor bepaalde complexe problemen, zorgt vaak voor schrijnende situaties, waarbij leerkrachten gefrustreerd geraken en leerlingen soms gewoon thuis komen te zitten. Flexibele leerwegen buiten het leerplichtonderwijs zijn zeker nodig, maar zijn ook een signaal dat het gewone onderwijs faalt. De spreker pleit er nogmaals voor er alles aan te doen om jongeren aan een diploma te helpen in het reguliere onderwijs.

De sector verwacht dat het aantal voortijdige uitvallers alleen maar zal toenemen na de inkanteling van de centra leren en werken in duaal leren. Een groep leerlingen is, en zal zelfs na een aanloophase, nooit klaar zijn voor duaal leren, omdat de trajecten niet flexibel genoeg zijn. Heeft het Rekenhof daarover iets vernomen in de interviews?

Hannelore Goeman hoopt dat de wijziging aan het decreet onder meer zal zorgen voor een kwalificatiemogelijkheid in de aanloophase. Lieten de CDO's in de interviews uitschijnen dat de leerlingen met een verslag op hun plaats zijn in het dbso?

Wat zien de scholen zelf als verklaring voor de grotere schooluitval in de zachtere bso-richtingen? Hoe ziet de minister de basiszorg in het secundair onderwijs, die

verder gaat dan de huidige leerlingenbegeleiding? Is dat de taak van de al overbevraagde leerkrachten of komt er extra ondersteuning voor?

Het Rekenhof pleit voor brede acties voor ouderbetrokkenheid. Wat zien de scholen en centra zelf als succesvolle maatregelen? Is een digitaal platform of het leerlingpaspoort het wondermiddel voor een betere informatiedoorstroming vanuit CLB's en NAFT-aanbieders? De privacy moet dan wel zeer goed beschermd worden, met sluitende regels over wie tot welke informatie toegang krijgt, besluit de spreker.

1.6. Hilâl Yalçın

Hilâl Yalçın informeert of de onderzoeksresultaten beïnvloed zijn door de coronacrisis. Heeft het Rekenhof onderzocht of de aantrekkingsmechanismen verschillen naargelang de studierichting, finaliteit of onderwijsvorm? Ze betreurt dat het Rekenhof geen aanbevelingen geeft voor het lokale beleid, terwijl de regionale verschillen toch heel groot zijn. Is de impact van het flankerende onderwijsbeleid, de lokale taken bij de leerplichtcontrole, de aanpak van de lokale overlegplatformen of andere vormen van lokaal overleg bestudeerd? Ook zij benadrukt het belang van het verspreiden van goede praktijkvoorbeelden.

Wat is het nut van deelstreefwaarden per onderwijsvorm, per domein, per studierichting, per finaliteit en per regio als de problemen vooral leerlinggebonden zijn? Vinden de auditeurs een aangepaste aanpak voor niet-leerplichtige leerlingen in het secundair onderwijs zinvol? Waarom vraagt het Rekenhof nog een extra streefcijfer in Vizier 2030 bovenop alle bestaande streefcijfers? Is het niet beter in te zetten op een kwalitatieve cultuuromslag, eigen aan de modernisering van het secundair onderwijs, dan te focussen op een cijfer?

De kwalificatie van het taalbeleid gebeurt door de scholen en de centra zelf. Is het juist te stellen dat de tweeëntwintig scholen en centra met een onvolkomen taalbeleid er helemaal niet op inzetten? Wat bedoelt het Rekenhof precies met taalbeleid: ook het vreemdetaalonderwijs, de plaats van de thuistaal en de onderwijstaal? Aan de minister vraagt ze met welke criteria het taalbeleid gekwalificeerd wordt.

De spreker informeert hoe het Rekenhof vastgesteld heeft dat de ouderbetrokkenheid in arbeidsmarktgerichte studierichtingen duidelijk minder groot is dan in andere studierichtingen met doorstroom- of dubbele finaliteit, die vaak tot dezelfde school behoren. Welke elementen bepalen dat het minder lukt om ouders in die richtingen bij de school te betrekken? Zijn er aanbevelingen die specifiek voor hen gelden?

1.7. Kristof Slagmulder

Kristof Slagmulder weet dat spijbelen een sterk voorsignaal is voor vroegtijdig schoolverlaten. Het Vlaamse actieplan tracht spijbelen te voorkomen, maar de overheidssturing is eerder beperkt. Scholen passen de beleidslijnen voor begeleiding, opvolging en bestraffing ook niet altijd toe. Volgens de CLB's zetten sommige scholen te weinig in op de binding met leerlingen en beperkt het spijbelbeleid zich nog te veel tot de administratieve opvolging. Scholen brengen nog te weinig in kaart wat ze doen met leerlingen met veel B-codes. Weinig scholen betrekken externe partners zoals de politie of het lokale bestuur. Moet de Vlaamse overheid niet meer sturend en strikter optreden? De ultieme stok achter de deur is een terugvordering van de schooltoeslag. De geïnterviewde scholen vinden dat de overheid die toeslag te weinig inhoudt, wat ook blijkt uit de cijfers van de minister: bij slechts 44 procent van de twee jaar problematisch spijbelende leerlingen. Vlaams Belang wil een striktere opvolging en een kortere spijbeltermijn.

Volgens het rapport neemt de overheid de principes van het spijbelbeleid, onder meer het belang van een verbindend schoolklimaat, niet op in de definitie van de brede basiszorg; de inspectie evenmin in haar ontwikkelingsschalen voor het kwaliteitsgebied leerlingenbegeleiding. Beveelt het Rekenhof aan dat alsnog te doen?

Naast de binding met leerlingen en ouders is preventie van spijbelen wezenlijk. Veel scholen erkennen dat, maar weinig passen het toe. Ontbreekt het hun aan kennis of aan tijd? Hoe kan het beter? Naast het begeleiden van leerlingen vanaf vijf B-codes hebben CLB's de opdracht om de school te ondersteunen in een preventief spijbelbeleid, bij de analyse van gegevens over afwezigheden, bij het opstellen van het schoolreglement en bij het informeren van de ouders en de leerkrachten. Tijdens de interviews verwijst geen enkele school ernaar. De spreker heeft de indruk dat dit algemeen onderbenut blijft.

Sinds 1 september 2019 zijn de persoonlijke ontwikkelingstrajecten en de voortrajecten, die voorheen alleen in het dbso bestonden, ingekanteld in NAFT's voor het hele secundair onderwijs. Beschouwen de minister en het Rekenhof de talrijke mankementen als kinderziektes? Of zijn het structurele problemen? Veel jongeren die een traject kunnen gebruiken, zitten gewoon thuis, soms in een problematische thuissituatie. De spreker vraagt de ministers van Onderwijs en Welzijn dringend in te grijpen.

1.8. Koen Daniëls

Koen Daniëls wijst op de complexiteit. De bso-leerlingenbegeleiding komt laat in een onderwijs carrière. Het beleid moet starten vanaf de kleuterklas. Hij hoopt dat het taalbeleid over het Nederlands gaat, anders zal hij zich nog meer zorgen maken over het welbevinden van de bso-leerkracht, maar ook over het taalbeleid in de fasen die voorafgaan aan de tweede graad secundair onderwijs.

Het is de frustratie van zowat alle scholen dat ze net die ouders niet zien voor wier kinderen het broodnodig is. Een wonderoplossing is nog niet gevonden. Welke factoren zorgen er volgens het Rekenhof voor dat ouderbetrokkenheid wel lukt? De werkbelasting raakt aan het kerntakendebat waarbij de school instaat voor onderwijs en het CLB voor leerlingenbegeleiding. De kwestie is dan wie de andere taken doet. Sowieso spelen de sociale diensten van de politie en het OCMW een rol, maar welke andere partners kent het Rekenhof die het verschil kunnen maken in het op school houden van de leerling? Hoe meer partners, hoe groter de kans dat veel arbeidstijd naar vergaderen gaat, merkt de spreker nog op.

De ondersteuningsnood van de leerlingen is wezenlijk anders in het buso dan in het bso. De zorgvragen worden echter complexer, wat niet los kan worden gezien van het M-decreet. Inclusie doet de al talrijke zorgtaken van de bso-leerkracht nog meer toenemen, wat de legergerichtheid in de klas aantast. Ook de niet langer leerplichtige leerlingen zijn zeker een issue. De spreker vraagt aan het Rekenhof welke taken, gezien de welzijnsproblemen van leerlingen, best vervuld worden door Welzijn.

Leerlingen vinden moeilijk hun weg in de wirwar van studiemogelijkheden, trajecten en afkortingen. Kan een perspectief op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld geboden door een samenwerking met de VDAB, leerlingen helpen om hun studie vol te houden? Vindt het Rekenhof dat een interessant denkspoor?

2. Antwoorden van minister Ben Weyts

Minister *Ben Weyts* vindt dat de data over de profielen afdoende verwerkt zijn in de studie van het Rekenhof. De recentste cijfers zullen ongetwijfeld atypisch zijn

door het lockdowneffect, de push om niet meer naar school te komen en door de groenpluk door het aantrekken van de economie en de krapte op de arbeidsmarkt. Wat de vraag naar een zorgcoördinator in het secundair onderwijs betreft, wijst de minister erop dat de leerlingenbegeleiding een decretale taak is. Scholen krijgen daar de nodige middelen voor. Uren kunnen ook gemakkelijker omgezet worden in punten om andere profielen dan leerkrachten te financieren.

Het rapport komt iets te vroeg omdat de operationalisering van beleidswijzigingen nog volop loopt. Het komt wel op tijd om gekoppeld te worden aan de evaluatie van de netwerken tegen schooluitval, die tot opdracht hebben om een lokaal beleid uit te werken. Zo kan het nieuwe actieplan vormgegeven worden op basis van de aanbevelingen van het Rekenhof, de SWOT-analyse en de zelfevaluatie van de netwerken. Op grond daarvan kan ook de taakverdeling tussen Onderwijs, Welzijn en Werk nader worden bekeken.

Ook voor NAFT-trajecten en de netwerken Samen tegen Schooluitval is er een sterk overkoepelende werking waarin goede praktijken moeten worden uitgewisseld. Voor NAFT's en kwaliteit is er daarenboven een gezamenlijk referentiekader. De Vlaamse toetsen zijn een nieuw instrument voor onder andere studiekeuzebegeleiding. Edusprong induceert een sterk aanklappend beleid, niet alleen bij de toeleiding maar ook tijdens het leertraject. Een ander facet ervan is het digitale opleidingskompas om leerlingen wegwijst te maken in de vele aanbieders en diverse trajecten. Het zorgt ervoor dat leerlingen, op basis van hun individuele interesses, kwaliteiten, eerder verworven competenties en opleidingen, een aanbod op maat vinden.

De CLB's lopen inderdaad op de tippen van hun tenen, daarom krijgen ze in het kader van het relancebeleid 14 miljoen euro extra, wat goed is voor een personeelsversterking met ongeveer driehonderd voltijdsequivalenten, legt de minister uit. De aanpassing van de test- en quarantainestrategie in het lager onderwijs, waarbij de CLB's onder meer ontlast worden van het contactonderzoek, zal ook de werklast gevoelig doen dalen.

De minister verwijst voorts naar het engagement van de conceptnota over Onderwijs en Welzijn om het nieuwe actieplan in overleg op te maken. Hij vindt het ook interessant om goede praktijken van lokaal beleid uit te wisselen. In Gent is er Operatie Geslaagd, Antwerpen werkt met een centraal meldpunt en een platform, maar de impact ervan moet nog worden bekeken. Het Irisplatform is de eerste stap naar een leerlingenpaspoort. Met een beveiligde login biedt dat op vlak van privacy meer garanties dan de klassieke papieren dossiers die rondgestuurd worden.

Het Rekenhof stelt gekwantificeerde streefdoelen voor per onderwijsvorm, niet per opleiding. De lat lager leggen voor bepaalde onderwijsvormen heeft een gevolg voor het verwachtingspatroon en het imago, besluit de minister.

3. Antwoorden van het Rekenhof

Volgens *Willem Cabooter* acht het Rekenhof een Vlaams streefcijfer, dat momenteel ontbreekt, belangrijk om het beleid te monitoren. De suggestie van een streefcijfer per onderwijsvorm is ingegeven door de verschillende realiteit in leerlingenpopulatie en in uitvalpercentage, van 2 procent in het aso tot 59 procent in het dbso. Dat creëert uiteraard onvermijdelijk een verschil in verwachtingspatroon.

Het Rekenhof onderzocht de groenpluk niet, maar andere onderzoeken hebben de invloed ervan aangetoond. Het speelt doorgaans in knelpuntsectoren en -beroepen, maar daar zijn er veel van. De knik in de cijfers met het bijhorende vermoeden dat het beleid niet goed werkt, was de aanleiding voor de audit. Wat de oorzaak van de knik is, weet de spreker niet, maar leerlingenbegeleiding is zeker een factor.

De gevraagde kwaliteitsborging zorgt niet voor meer planlast voor de scholen want het gaat enkel over een validering door de overheid van de digitale leerlingvolgsystemen. Het Rekenhof deed die aanbeveling trouwens al een paar keer, bij de gelijke onderwijskansen en het M-decreet.

Auditeurs komen vaak langs in scholen en merken grote verschillen in de schoolpraktijken. Het is altijd een goed idee om goede praktijkvoorbeelden uit te wisselen, dus ook over het NAFT, de aanloopfase, ouderbetrokkenheid en het taalbeleid, die het Rekenhof zeker vastgesteld heeft. Het is echter moeilijk om inzake ouderbetrokkenheid een lijn te trekken. Het is niet zo dat bepaalde maatregelen altijd of nooit werken. Initiatieven om bijvoorbeeld ouders meer te betrekken, zijn sowieso nodig. Daarbij komt dat ouderbetrokkenheid op school zichtbaar is maar op ouderbetrokkenheid thuis, die volgens sommige onderzoeken nog belangrijker is, heeft de school nog minder invloed.

Taalbeleid gaat uiteraard over het Nederlands. Het Rekenhof baseert zijn cijfers op wat de scholen en centra zelf melden. De maatregelen die de instellingen zelf onder taalbeleid zien, zijn opgesomd in het rapport. De normering van het taalbeleid wordt beoordeeld door de onderwijsinspectie, die daarover meer informatie kan geven.

Het is inderdaad vroeg om een eindoordeel over de NAFT's en de aanlooptrajecten te vellen. Er kunnen kinderziektes zijn, maar de eerste signalen zijn ernstig genoeg om te melden. Het Rekenhof denkt niet dat ze zomaar zullen verdwijnen.

Voor sommige scholen is de decretale taakverdeling met de CLB's vrij duidelijk, voor andere niet. Dat er toch wel wat wrevel is over de wisselwerking, komt allicht omdat de regels of de onderlinge afspraken niet duidelijk genoeg zijn. Dat de CLB's trager en inefficiënter geworden zijn, is een veelgehoorde klacht, die deels bevestigd wordt door de CLB's zelf. De grootste oorzaak zijn de nieuwe taken. De nieuwe organisatievorm speelt mogelijk een rol, maar is deels ingegeven door de nieuwe taken. De werking moet zich inderdaad nog wat nestelen, maar de opmerkingen zijn dermate gedeeld dat het Rekenhof het beleid aanraadt de CLB's nu al meer in staat te stellen om hun taken tot ieders tevredenheid te vervullen.

Welk SES-kenmerk het zwaarst doorweegt in het voortijdig schoolverlaten, was geen onderwerp van het onderzoek. Het opleidingsniveau van de moeder en de thuistaal zijn in ieder geval belangrijke factoren. Waarom bepaalde studiegebieden zwaarder getroffen worden door vroegtijdige uitval dan andere, vergt nader onderzoek. Sowieso heeft de studiekeuze een invloed.

Het Rekenhof heeft zich op de twee onderwijsvormen gefocust omdat de uitvalcijfers daar het grootst zijn. De aanbevelingen gelden zowel voor de bso-scholen als de CDO's, hoewel er bepaalde aspecten in het bso minder goed verlopen, bijvoorbeeld de flexibele leerwegen. Uiteraard zijn er meer niet-leerplichtige leerlingen in het dbso dan in het bso. Voor hen wordt er wel vaak minder aanklampend gewerkt, onder meer in het spijbelbeleid. Het Rekenhof heeft voor de rest weinig verschil gemerkt, maar allicht zal de aanpak wel anders zijn.

In het vooronderzoek van de audit werden de pedagogische begeleidingsdiensten weinig vermeld door de scholen. Hun rol is voor dit probleem momenteel blijkbaar eerder beperkt. Daarom maakten ze geen deel uit van het definitieve onderzoek. Het rapport bevat een korte passage over de lokale netwerken, waar het Rekenhof uiteraard contact mee had. Op het moment van de audit was de werking van die netwerken eerder beperkt. Daarbij komt dat ook hun middelen beperkt zijn en hun werking recent. Het Rekenhof onderkent het grote belang van een lokaal beleid. Er zijn aanwijzingen dat het een verschil maakt, hoewel het Rekenhof niet weet wat de bepalende maatregelen zijn. Dat bepaalde steden beter scoren dan

andere, kan liggen aan het beleid, maar ook aan de populatie, de types scholen enzovoort. Wat externe partners betreft, vermelden de scholen vaak de rol van de politie. Bepaalde politiezones werken nauw samen met scholen, tot grote tevredenheid van die scholen.

Voor het Rekenhof is het leerlingenpaspoort een goede manier voor betere informatiedoorstroming. Het wacht de uitrol af om te beoordelen of het voldoende informatie bevat voor de scholen om de leerling zo snel mogelijk afdoende te begeleiden.

Het Rekenhof wil vooral gerichte acties, maar suggereert ze in een actieplan te gieten omdat dat de urgentie verhoogt en doorgaans beter opgevolgd wordt. Er kunnen ook streefcijfers in staan, besluit Willem Cabooter.

4. Bijkomende vragen en antwoorden

Johan Danen vraagt of het Rekenhof regionale streefcijfers zinvol acht.

Willem Cabooter herhaalt dat daarvoor de grote verschillen in types scholen en types richtingen in rekening moeten worden gebracht. Hij kan geen sluitend antwoord geven op die vraag.

Johan Danen beaamt dat de streefcijfers aangepast moeten zijn aan de lokale context.

Karolien GROSEMANS,
voorzitter

Kristof SLAGMULDER
Johan DANEN
Hilâl YALÇIN,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

aso	algemeen secundair onderwijs
bso	beroepssecundair onderwijs
buso	buitengewoon secundair onderwijs
CDO	centrum voor deeltijds onderwijs
CLB	centrum voor leerlingenbegeleiding
dbso	deeltijds beroepssecundair onderwijs
EAK	enquête naar de arbeidskrachten
GOK	gelijke onderwijskansen
kso	kunstsecundair onderwijs
M-decreet	decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften
NAFT	naadloos flexibel traject
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
SES	socio-economische status
SWOT	strengths, weaknesses, opportunities, threats
tso	technisch secundair onderwijs
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding