



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Kosten en baten
verhoging kwalificatieplichtige leeftijd

Datum

15 april 2013

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanuit de gemeente Rotterdam en de Tweede Kamer is de wens geuit om te kijken naar de opties om de maximumleeftijd van de kwalificatieplicht (experimenteel) te verhogen van 18 naar 23 jaar. Om een beter beeld te krijgen van de wenselijkheid, mogelijkheden en consequenties van deze maatregel, heeft het ministerie van OCW een verkennend onderzoek uitgevoerd. Onderdeel van de verkenning is deze analyse van de kosten en baten van de maatregel.

1.2 Achtergrond

Op grond van de kwalificatieplicht is iedere jongere tot zijn of haar 18e levensjaar verplicht om naar school te gaan zolang hij of zij nog geen startkwalificatie heeft (minimaal een mbo2, havo of vwo-diploma). In lijn met het verzoek vanuit de gemeente Rotterdam en de Tweede Kamer is in deze analyse gekeken naar de kosten en baten wanneer de kwalificatieplicht tot 23 jaar zou gelden.

1.3 Doel

Doel van deze analyse is inzicht te krijgen in de directe kosten en baten die gepaard gaan met een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd. Daartoe is gekeken naar de verwachte effecten op het aantal leerlingen dat door de maatregel langer in het onderwijs blijft, het aantal extra startkwalificaties dat hierdoor wordt behaald en de kosten die dit met zich meebrengt van extra bekostiging, studiefinanciering en handhaving.

Dit onderzoek geldt nadrukkelijk als een verkenning omdat er een aantal aannames moeten worden gemaakt die invloed hebben op de analyses.

1.4 Methoden

In deze analyse wordt de groep vsv'ers van 18 jaar en ouder uit 2010-2011 als uitgangspunt genomen. Op basis van kenmerken van deze groep (o.a. leeftijd, niveau), onderzoek naar oorzaken van schooluitval en gesprekken die in het kader van deze verkenning zijn gevoerd met gemeenten, mbo-instellingen en leerlingorganisaties wordt een inschatting gemaakt van het aantal vsv'ers dat door de maatregel langer in het onderwijs blijft en het aandeel dat uiteindelijk ook een startkwalificatie behaalt. We vergelijken daarbij de opbrengst van het huidige beleid met de verwachte baten van een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd (hoofdstuk 2).

Op basis van de leerlingaantallen uit de batenanalyse worden vervolgens de kosten berekend die gemoeid zijn met het verhogen van de kwalificatieplichtige leeftijd naar 23 jaar (hoofdstuk 3). Op basis van het aantal leerlingen dat langer in het onderwijs blijft en het aantal onderwijsjaren dat ze nog nodig hebben om een startkwalificatie te behalen wordt een berekening gemaakt van de extra bekostiging (paragraaf 3.1.2) en studiefinanciering (paragraaf 3.1.3). Daarbij wordt rekening gehouden met jongeren die langer in het onderwijs blijven, maar op termijn toch uitvallen. Tot slot wordt op basis van leerlingaantallen een berekening gemaakt van de kosten voor handhaving (paragraaf 3.1.4).

2. Baten

2.1 Doelgroep

In lijn met het verzoek vanuit de gemeente Rotterdam gaan we er bij de berekening van de kosten en baten vanuit dat de kwalificatieplichtige leeftijd verhoogd zou worden naar 23 jaar. Dat betekent dat de kwalificatieplicht van toepassing is op alle jongeren van 18, 19, 20, 21 en 22 jaar, met uitzondering van jongeren die zijn vrijgesteld voor de leerplicht/kwalificatieplicht.

De meeste jongeren in deze leeftijd gaan gewoon naar school. Recente vsv-cijfers laten zien dat 6,9% voortijdig het onderwijs verlaat. Het gaat om 32.033 leerlingen in 2010-2011 (tabel 1). Deze groep wordt in potentie beïnvloed door een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd.

Tabel 1 Aantal vsv'ers 18 jaar en ouder

	Leerlingen	Aantal vsv	Percentage vsv
18	161.126	11.497	7,1
19	110.072	8.279	7,5
20	80.153	5.731	7,2
21	52.046	3.856	7,4
22	31.791	2.670	8,4
Totaal 18+	435.188	32.033	7,4

2.2 Huidige situatie

Om een beter beeld te krijgen van de baten van een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd is het van belang eerst inzicht te krijgen in de baten van het huidige beleid.

Het aantal vsv'ers van 18 jaar en ouder is de afgelopen jaren gedaald van 8,5% (34.728 leerlingen) in 2005-2006 naar 7,4% (32.033 leerlingen) in 2010-2011. Per jaar is het aantal vsv'ers van 18 jaar en ouder daarmee gemiddeld met 2,5% gedaald. Ervan uitgaande dat deze ontwikkeling zich voortzet, daalt het aantal vsv'ers ook zonder aanvullend beleid met circa 500 leerlingen per jaar.

Daarnaast zien we dat een deel van de huidige vsv'ers op termijn uit eigen beweging weer terugkeert naar het onderwijs. Uit onderzoek van ECBO blijkt dat 37 procent van de vsv'ers binnen drie jaar terugkeert. 12,5% van deze jongeren behaalt binnen een jaar ook een startkwalificatie. De overige terugkeerders bevinden zich nog in het onderwijs (62,5%) of zijn opnieuw uitgevallen (25%). Het lijkt plausibel dat uiteindelijk de helft van de terugkeerders uitvalt en de helft een startkwalificatie behaalt. Bij de huidige vsv-cijfers gaat het dan om 5.926 startkwalificaties.

Op basis van deze gegevens kan worden verwacht dat met continuering van het huidige beleid, van de 32.033 nieuwe vsv'ers, uiteindelijk 6.426 alsnog een startkwalificatie behalen (tabel 2).

Tabel 2 Baten huidige situatie, in aantal startkwalificaties

	Startkwalificaties
Huidig vsv-beleid	500
Terugkeerders	5.926
Baten in aantal startkwalificaties	6.426

2.3 Verhoging kwalificatieplichtige leeftijd

Op basis van onderzoek naar oorzaken van schooluitval en gesprekken met gemeenten, mbo-instellingen en leerlingorganisaties is een berekening gemaakt van het aantal huidige vsv'ers dat door de maatregel langer in het onderwijs blijft en het aandeel dat uiteindelijk ook een startkwalificatie behaalt. In onderstaande beschrijving en tabel 3 is deze berekening uitgewerkt.

Zoals gezegd heeft de maatregel potentieel effect op 32.033 vsv'ers van 18 jaar en ouder. Een deel van deze jongeren zal naar verwachting ook met een kwalificatieplicht niet langer in het onderwijs blijven. Zij staan bijvoorbeeld ingeschreven bij een particuliere instelling en zijn in feite geen vsv'er of vallen uit om verklaarbare redenen. Bijvoorbeeld omdat zij als asielzoeker/nieuwkomer tijdelijk in Nederland aangepast onderwijs volgen, als examendeelnemer nog maar een enkel onderdeel hoeven te doen of omdat zij al een lange weg in het onderwijs achter de rug hebben. In totaal gaat het om 6.617 leerlingen.

We gaan ervan uit dat de overige 25.416 huidige vsv'ers door de verplichting in ieder geval langer in het onderwijs blijven. Uit gesprekken die we in het kader van deze verkenning hebben gevoerd met gemeenten, mbo-instellingen en leerling-organisaties blijkt dat een aanzienlijk deel van dit aantal naar verwachting echter geen startkwalificatie zal behalen. Vrijwel unaniem geven de experts aan dat een verhoging van de kwalificatieplicht, met het huidige onderwijsaanbod en vsv-beleid, op het merendeel van de vsv'ers weinig effect zal hebben. Zij hebben te maken met problemen buiten de school (ziekte, psychische problemen, verslaving, schulden, etc), zijn genoodzaakt tot werk (gezinsinkomen), zijn cognitief niet in staat tot het behalen van een startkwalificatie of passen niet binnen het huidige onderwijs en zijn daardoor zeer gedemotiveerd. Een onderwijsverplichting lost deze problemen niet op en zal volgens de experts op deze harde kern van voortijdig schoolverlaters weinig indruk maken. Veel jongeren zullen daarom volgens hen ook bij een langere kwalificatieplicht naar verloop van tijd toch uitvallen.

Ook onderzoek van onder andere ROA¹ laat zien dat er bij schooluitval vaak veel meer problemen spelen dan alleen schoolgerelateerde oorzaken. Op basis van de expertgesprekken is gekeken bij welke redenen om te stoppen een kwalificatieplicht kan werken als stok achter de deur en bij welke redenen de jongeren ondanks de verplichting toch zullen stoppen. Op basis van data van ROA over het aantal uitvallers per reden, kan vervolgens een berekening worden gemaakt van het aantal jongeren dat alsnog zal uitvallen (zie bijlage 1):

- 54% van de jongeren valt naar verwachting uit als gevolg van privéproblematiek (bv. ziekte, gezinsproblemen of zwangerschap) of problemen met leraren, schoolleiding of andere leerlingen. We spreken in dit geval van klassieke risicoleerlingen (Eimers & Bekhuis, 2006).
- 10% van de jongeren kiest er naar verwachting bewust voor om te gaan werken of zijn hiertoe genoodzaakt als gevolg van hun financiële situatie. Zij hebben bijvoorbeeld zelf al een gezin te onderhouden. We spreken in dit geval van opstappers (Eimers & Bekhuis, 2006).

¹ ROA onderzoek schoolverlaters; WRR-rapport, Vertrouwen in de school, over de uitval van 'overbelaste jongeren', 2009

Daarnaast weten we dat van de 32.033 vsv'ers van 18 jaar en ouder:

- 1.700 vsv'ers zijn doorgestroomd vanuit het praktijkonderwijs. Deze jongeren behalen in het mbo in de meeste gevallen geen startkwalificatie.
- 10% van de jongeren gezien hun leeftijd niet in staat is om voor hun 23^e levensjaar een startkwalificatie te halen. De kans is groot dat zij op hun 23^e alsnog stoppen met de opleiding voordat zij een startkwalificatie hebben behaald.

We gaan ervan uit dat deze jongeren op termijn ook zullen uitvallen. De aantallen zijn daarbij evenredig verdeeld over het aantal klassieke risicoleerlingen en het aantal opstappers.

Wanneer we ervan uitgaan dat de bovenstaande groepen opstappers en klassieke risicoleerlingen ondanks de kwalificatieplicht op termijn toch uitvallen, blijft een groep van **8.279** jongeren over. Deze jongeren blijven door de verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd langer in het onderwijs en behalen hiermee ook een startkwalificatie. Het gaat daarbij vooral om jongeren waarbij de opleiding niet voldeed aan de verwachtingen of jongeren die van opleiding wilde wisselen. Deze jongeren zijn volgens de experts door de kwalificatieplicht minder snel geneigd om te stoppen.

Tabel 3 Aantal vsv'ers dat langer in het onderwijs blijft en een startkwalificatie behaalt

	Aantal vsv'ers 18+	32.033
<i>Deze leerlingen worden niet beïnvloed door de maatregel</i>	Staat ingeschreven op particuliere instelling of valt uit om verklaarbare redenen.	-6.617
	Aantal vsv'ers dat langer in het onderwijs blijft	25.416
<i>Deze leerlingen vallen op termijn alsnog uit</i>	Uitval opstappers (werk)	-3.327
	Uitval klassieke risicoleerlingen	-13.810
	Baten in aantal startkwalificaties	8.279

2.4 Conclusie baten

Bij een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd tot 23 jaar behalen naar verwachting 8.279 van de huidige 32.033 vsv'ers van 18 jaar en ouder een startkwalificatie. Het merendeel van de vsv'ers zal weliswaar langer in het onderwijs blijven door de verplichting, maar als gevolg van (privé)problematiek alsnog uitvallen. Het gaat in totaal om 17.137 vsv'ers. Een deel van de vsv'ers (6.617 vsv'ers) zal in het geheel geen gehoor geven aan de plicht en direct uitvallen.

Omdat het huidige vsv-beleid in dit geval ook zal worden doorgezet, zijn de 8.279 startkwalificaties niet allemaal toe te schrijven aan de maatregel. Bij het huidige beleid behalen van de 32.033 vsv'ers uiteindelijk 6.426 alsnog een startkwalificatie. Het gaat hierbij volgens de experts grotendeels om dezelfde jongeren. Per saldo betekent dit dat er door een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd per jaar structureel **1.853** extra startkwalificaties worden behaald (tabel 4).

Tabel 4 Baten verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd, in extra startkwalificaties

	Startkwalificaties
Verhoging kwalificatieplichtige leeftijd	8.279
Huidige situatie	-6.426
Baten in startkwalificaties	1.853

3. Kosten

3.1 Algemeen

Op basis van de leerlingaantallen uit de batenanalyse kunnen we de kosten berekenen die gemoeid zijn met het verhogen van de kwalificatieplichtige leeftijd naar 23 jaar.

Daarbij maken we onderscheid tussen kosten voor:

- 3.2 Bekostiging voor de extra leerlingen in het onderwijs
- 3.3 Kosten voor het verstrekken van studiefinanciering aan extra leerlingen
- 3.4 Kosten voor handhaving van de kwalificatieplicht

Paragraaf 3.5 geeft een overzicht van de totale kosten.

We gaan er daarbij vanuit dat:

- de mbo-leerlingen die door de maatregel langer in het onderwijs blijven dezelfde opleiding volgen als waar ze mee waren gestopt wanneer ze uitvallen.
- de vo-leerlingen die door de maatregel langer in het onderwijs blijven zich inschrijven op het mbo, omdat hun mogelijkheden in het vo zijn uitgeput.
- het aantal onderwijsjaren dat leerlingen nog nodig hebben om een startkwalificatie te behalen afhankelijk is van de leeftijd van de leerling, het niveau van de opleiding, de leerweg en het aantal verblijfsjaren op het mbo. Daarbij is de tijdsduur tot een startkwalificatie van leerlingen uit 2007-2008 gekoppeld aan de onderwijspositie van de huidige vsv'ers uit 2010-2011 (bijlage 2).
- de leerlingen die door de maatregel langer in het onderwijs blijven, maar als gevolg van (privé)problematiek toch uitvallen, dit verspreid over vier schooljaren doen. Na vier schooljaren zijn alle jongeren uit het eerste cohort 23 jaar of ouder en worden niet meer als vsv'er geteld.
- de kosten per deelnemer per jaar voor leerlingen in de Beroepsopleidendeleerweg (BOL) €7.800 bedragen en voor leerlingen in de Beroepsbegeleidendeleerweg (BBL) €3.400.

3.2 Bekostiging voor de extra leerlingen in het onderwijs

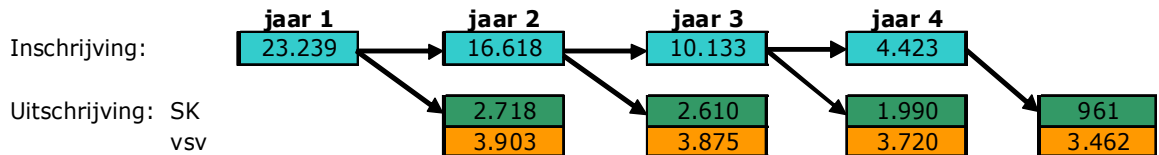
De extra benodigde bekostiging kan worden berekend op basis van de verwachtingen over het aantal leerlingen dat langer in het onderwijs blijft (paragraaf 2.2), en het aantal onderwijsjaren dat ze nog nodig hebben om een startkwalificatie te behalen (bijlage 2). Daarbij worden de jongeren die onderweg uitvallen (paragraaf 2.2) in mindering gebracht. Deze berekening is zowel gemaakt voor het jaar van invoering van de maatregel (jaar 1) als de jaren hierna. Ter verduidelijking geven we in tabel 5 eerst het aantal extra te bekostigen leerlingen per jaar weer voor één cohort leerlingen. Dat wil zeggen voor een onderwijsjaar vsv'ers die door de maatregel langer in het onderwijs blijven.

Tabel 5 Aantal extra bekostigde jongeren per jaar, één cohort leerlingen

	Jaar van invoering	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4
BOL	17.035	12.349	7.612	3.292
BBL	6.204	4.269	2.521	1.131
Totaal	23.239	16.618	10.133	4.423

Per jaar neemt het aantal leerlingen af doordat een deel een startkwalificatie heeft behaald en doordat een deel uitvalt als gevolg van (privé)problemen. Figuur 1 toont voor één cohort leerlingen welk deel van de jongeren in welk jaar uitvalt of een startkwalificatie behaalt. Bijlage 3 bevat een overzicht van het totaal aantal extra inschrijvingen en uitschrijvingen (startkwalificatie of vsv) bij een structurele verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd.

Figuur 1 Aantal in- en uitschrijvingen per jaar, één cohort leerlingen 1



Tabel 6 geeft het aantal extra te bekostigen leerlingen weer wanneer de maatregel structureel ingevoerd wordt. Deze aantallen lopen op, doordat ieder jaar weer een nieuwe groep vsv'ers langer in het onderwijs blijft.

Ter illustratie: In jaar 2 bij BOL gaat het om 12.349 leerlingen die voor het tweede jaar extra in het onderwijs zitten en 17.035 nieuwe extra leerlingen die in het onderwijs blijven. 4686 leerlingen zijn uitgevallen of hebben al een startkwalificatie behaald.

Tabel 6 Aantal extra bekostigde jongeren per jaar, structurele invoering

	Jaar van invoering	Jaar 2	Jaar 3	Structureel
BOL	17.035	29.384	36.996	40.288
BBL	6.204	10.473	12.994	14.125
Totaal	23.239	39.857	49.990	54.413

Door deze aantallen te vermenigvuldigen met de kosten voor 1 student per jaar (BOL €7.800 per jaar, BBL €3.400 per jaar) kan een berekening worden gemaakt van de kosten voor de extra bekostiging door de maatregel. Tabel 7 geeft de kosten weer per jaar vanaf het jaar van invoering van de maatregel.

Tabel 7 Kosten extra bekostiging als gevolg van verlenging van de kwalificatieplicht

	BOL	BBL	Totaal
Eerste jaar	€130 miljoen	€20 miljoen	€150 miljoen
Tweede jaar	€229 miljoen	€36 miljoen	€265 miljoen
Derde jaar	€289 miljoen	€44 miljoen	€333 miljoen
Structureel	€314 miljoen	€48 miljoen	€362 miljoen

Het eerste jaar bedraagt de extra bekostiging €150 miljoen, in de drie jaren hierna loopt dit op tot structureel **€362 miljoen** per jaar.

3.3 Kosten voor het verstrekken van studiefinanciering aan extra leerlingen

Deelnemers op het mbo van 18 jaar en ouder ontvangen studiefinanciering als zij ingeschreven staan op BOL-voltijd. Op niveau 1 en 2 ontvangen de deelnemers een gift voor onbeperkte tijd. Op niveau 3 en 4 geldt een prestatiebeurs. Dit houdt in dat zij studiefinanciering ontvangen gedurende de duur van de opleiding. Behalen zij binnen de vier jaar een diploma op niveau 3 of 4 dan wordt de ontvangen prestatiebeurs omgezet in een gift. Behalen zij geen diploma, dan zullen deelnemers de ontvangen prestatiebeurs moeten terugbetalen.

Per maand ontvangt een deelnemer op het mbo een basisbeurs van €75 wanneer hij thuis woont en €246 wanneer hij uit huis woont. Hiernaast is het mogelijk een aanvullende beurs te ontvangen in het geval de ouders van de deelnemer niet genoeg inkomen hebben. De hoogte van de aanvullende beurs is afhankelijk van het inkomen van de ouders.

Om de extra kosten aan studiefinanciering te berekenen nemen wij de populatie deelnemers op niveau 1 en 2 die een gift ontvangen en de deelnemers op niveau 3 en 4 die een diploma behalen op niveau 3 of 4. De deelnemers die geen diploma behalen op niveau 3 of 4 moeten hun studiefinanciering terugbetalen, waardoor er in feite geen kosten aan verbonden zijn.

Van de ruim 25.000 vsv'ers die enkele jaren langer ingeschreven zouden blijven als gevolg van de invoering van de kwalificatieplicht, ontvangt 64% studiefinanciering. Hiervan ontvangt 55% een gift en 45% een prestatiebeurs. De meeste van de huidige vsv'ers ontvangen enkel een basisbeurs. Ruim 40% ontvangt bovenop de basisbeurs ook een aanvullende beurs of leent extra bij. Driekwart van de huidige vsv'ers woont thuis, zij ontvangen dus €75,- euro per maand. Een kwart van de huidige vsv'ers ontvangt €246,- per maand omdat zij uit huis wonen. Hierboven komt de aanvullende beurs. Ongeveer een kwart van de huidige vsv'ers ontvangt ook een aanvullende beurs, al dan niet in combinatie met een lening. Deze aanvullende beurs bedraagt gemiddeld ruim €40,- per maand voor een thuiswonende deelnemer en €60,- per maand voor een deelnemer die uit huis woont.

Aangenomen dat een deelnemer de jaren dat hij of zij extra op school zit vol maakt en dus 12 maanden per jaar op school verblijft, bedragen de extra kosten aan studiefinanciering voor de huidige groep vsv'ers in BOL-voltijd op niveau 1 en 2 bij invoering €23 miljoen en op niveau 3 en 4 €7,6 miljoen. Na invoering loopt dit bedrag door de stijgende leerlingaantallen op naar in totaal **€72 miljoen** structureel (tabel 8).

Tabel 8 Extra kosten studiefinanciering bij verhoging kwalificatieplichtige leeftijd

	Jaar van invoering	Jaar 2	Jaar 3	Structureel
Niveau 1/2	€23 miljoen	€39,8 miljoen	€49,6 miljoen	€54,1 miljoen
Niveau 3/4	€7,6 miljoen	€13,2 miljoen	€16,4 miljoen	€17,9 miljoen
Totaal	€30,6 miljoen	€53 miljoen	€66 miljoen	€72 miljoen

3.4 Kosten voor handhaving

De verlenging van de kwalificatieplicht betekent een intensivering van de taken van de huidige RMC-functie en een uitbreiding van deze taken voor de handhaving van de kwalificatieplicht tot 23 jaar. Gebaseerd op de richtlijnen van Ingrado voor respectievelijk de RMC- en de leerplichtfunctie is een berekening gemaakt van het extra benodigde personeel. Uitgaande van het aantal vsv'ers zal 56 fte extra nodig zijn aan personeel. Uitgaande van gemiddelde kosten van € 90.000 per fte bedragen de totale extra investeringen dan circa € 5 miljoen per jaar.

Tabel 9 geeft de richtlijn van Ingrado weer voor de gewenste formatie voor de RMC-functie

Tabel 9 Richtlijn gewenste formatie Leerplicht-functie

Gewenste formatie per functie	Op aantal jongeren 16-22 jaar bij gemiddelde zwaarte van casuïstiek
1 FTE RMC coördinatie	Op 31.068 jongeren van 16 t/m 22 jaar
1 FTE RMC trajectbegeleiding	Op 7.816 jongeren van 16 t/m 22 jaar
1 FTE RMC administratie	Op 20.040 jongeren van 16 t/m 22 jaar
1 FTE RMC registratie automatisering	Op 94.630 jongeren van 16 t/m 22 jaar

De meest recente bevolkingsdata van CBS geeft aan dat er momenteel 1.333.695 jongeren zijn tussen de 16 en 23. Op basis van dit aantal kan de benodigde landelijke formatie worden berekend voor de huidige RMC-functie. Tabel 10 laat zien dat in totaal 295 fte worden begroot voor de huidige RMC-functie.

Tabel 10 Benodigde formatie RMC

Gewenste formatie per functie landelijk	
1.333.695/ 31.068	43 FTE RMC coördinatie
1.333.695/ 7.816	171 FTE RMC trajectbegeleiding
1.333.695/ 20.040	67 FTE RMC administratie
1.333.695/ 94.630	14 FTE RMC registratie-automatisering
	295 FTE RMC totaal

Op basis van de richtlijn voor de leerplicht/kwalificatieplicht-functie kan nu worden berekend hoeveel extra fte nodig is voor de intensivering van de functie en uitbreiding van de functie met handhaving van de kwalificatieplicht. Ingrado hanteert een richtlijn van 1 fte leerplichtfunctie op 3.800 leerplichtigen. Op basis van het huidige aantal jongeren tussen de 16 en 23 betekent dit landelijk een aantal van 351 fte (1.333.695 / 3.800).

Dat betekent een toename van 56 extra fte als gevolg van de verlengde kwalificatieplicht. Uitgaande van gemiddelde kosten van 90.000 per leerplichtambtenaar bedraagt de extra kostenpost voor de handhaving dan **€5.040.000** (56 x 90.000).

3.5 Conclusie kosten

In totaal kost de maatregel bij invoering €185 miljoen. Als gevolg van de opstapeling aan extra leerlingen in de opvolgende jaren lopen deze kosten door extra bekostiging en studiefinanciering op naar structureel €439 miljoen.

Tabel 11 Kosten verhoging kwalificatieplichtige leeftijd

	bekostiging	studiefinanciering	handhaving	totaal
Eerste jaar	€150 miljoen	€30 miljoen	€5 miljoen	€185 miljoen
Tweede jaar	€265 miljoen	€53 miljoen	€5 miljoen	€323 miljoen
Derde jaar	€333 miljoen	€66 miljoen	€5 miljoen	€404 miljoen
Structureel	€362 miljoen	€72 miljoen	€5 miljoen	€439 miljoen

Een deel van deze kosten kunnen niet als extra kosten worden gerekend aangezien we ook bij het huidige beleid een toename in het aantal leerlingen zien als gevolg van terugkeerders en het succes van het vsv-beleid. In de huidige bekostiging voor het mbo en de studiefinanciering wordt hiervoor in de ramingen geen apart bedrag berekend. Wanneer we het aantal extra inschrijvingen bij het huidige beleid, op basis van de verwachte winst (500 leerlingen) en het aantal terugkeerders (37%), vermenigvuldigen met de kosten per leerling dan lopen de kosten voor studiefinanciering en bekostiging op tot €148 miljoen.

Dat betekent dat de extra kosten voor een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd tot 23 jaar **structureel 291 miljoen euro** bedragen (€439 miljoen - €148 miljoen).

Bijlagen

1. Slagingskans startkwalificatie bij verhoging kwalificatieplichtige leeftijd
2. Verblijfsduur tot een startkwalificatie
3. Extra inschrijvingen per jaar bij verhoging kwalificatieplichtige leeftijd

Bijlage 1 Slagingskans startkwalificatie bij verhoging kwalificatieplichtige leeftijd

Tabel I geeft de slagingskans aan voor het behalen van een startkwalificatie bij verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd, naar belangrijkste reden voor uitval nu er geen verplichting is.

Op basis van expertgesprekken (scholen, gemeenten, leerlingen) is gekeken bij welke oorzaken voor schooluitval, data van ROA, de kwalificatieplicht kan werken als stok achter de deur en bij welke redenen de jongeren ondanks de verplichting toch uit zullen vallen. Op basis van de data van ROA over het percentage uitvallers per reden, kan vervolgens een berekening worden gemaakt van het aantal uitvallers.

	Behaalt startkwalificatie
	Valt uit
	Helpt behaalt startkwalificatie/ helpt valt uit

Tabel I Slagingskans startkwalificatie bij kwalificatieplicht, naar oorzaak van uitval

Belangrijkste reden om met de opleiding te stoppen*	Behaalt startkwalificatie				Typering
	BOL 1/2	BOL 3/4	BBL 1/2	BBL 3/4	
Opleiding voldeed niet aan de verwachtingen	16,7	30,0	21,3	24,9	Klassieke risicoleerling
Psychische problemen	13,2	7,8	4,0	18,7	Klassieke risicoleerling
Wilde liever gaan werken	15,8	9,1	13,3	18,7	Opstapper
Ziekte	5,3	9,1	6,7	12,5	Klassieke risicoleerling
Anders	6,1	6,1	8,0	6,3	½ Opstapper/ ½ Klassieke risicoleerling
Wilde van opleiding wisselen	4,4	9,6	6,7	0,0	Klassieke risicoleerling
Problemen met leraren/schoolleiding	6,1	5,7	2,7	6,3	Klassieke risicoleerling
Opleiding te moeilijk/gezakt voor eindexamen	1,8	3,9	5,3	0,0	Klassieke risicoleerling
Had inkomen nodig en daarom gaan werken	6,1	5,7	9,3	6,3	Opstapper
Relatie-/gezinsproblemen	7,9	3,9	2,7	0,0	Klassieke risicoleerling
Problemen op leerwerk/stage	2,6	2,6	12,0	6,3	Klassieke risicoleerling
Zwangerschap	5,3	2,6	2,7	0,0	Klassieke risicoleerling
In aanraking komen met politie/justitie	3,5	0,0	1,3	0,0	Klassieke risicoleerling
Problemen met andere leerlingen	0,9	0,9	0,0	0,0	Klassieke risicoleerling
Ging verhuizen	1,8	0,4	0,0	0,0	Klassieke risicoleerling
Verslavingsproblemen	2,6	0,4	2,7	0,0	Klassieke risicoleerling
Combinatie met zorg kinderen/familie te zwaar	0,0	2,2	1,3	0,0	Klassieke risicoleerling

*Percentages per niveau en leerweg op basis van ROA pagina 35, tabel B1.1

Bijlage 2 Verblifdsduur tot een startkwalificatie

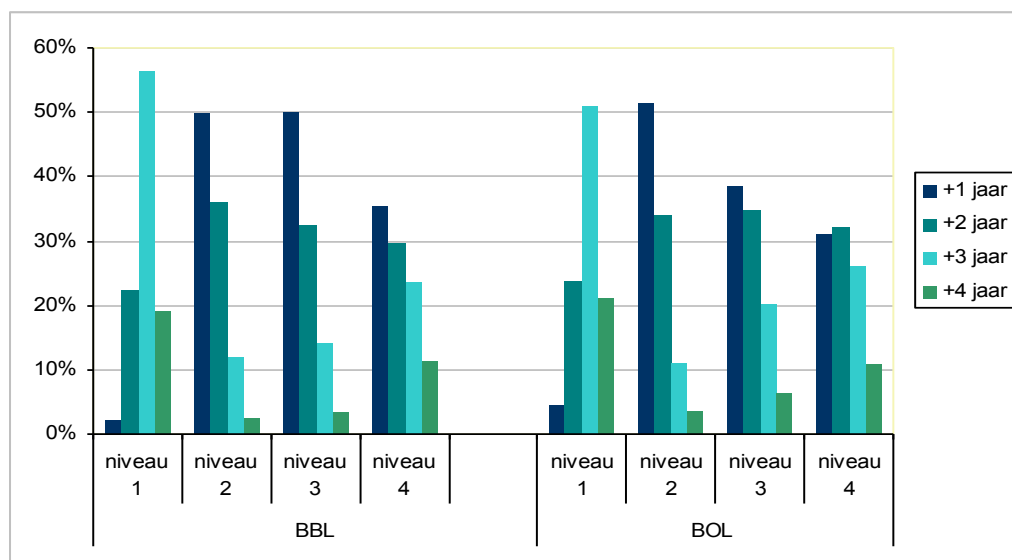
Om een verwachting te kunnen formuleren over het aantal jaren dat de jongeren nodig hebben om een startkwalificatie te behalen, is van alle deelnemers die in 2007 in het mbo stonden ingeschreven in kaart gebracht wanneer zij een startkwalificatie hebben behaald. Reden om voor deze analyse het cohort uit het jaar 2007/2008 te gebruiken, is dat we hierdoor een zo recent mogelijk cohort kunnen gebruiken, waarvan voldoende opeenvolgende jaren beschikbaar zijn. Hiermee hebben we de beschikking over een periode van vier jaar waarin zij een startkwalificatie behaald kunnen hebben. Deze deelnemers stonden in 2007 voor het eerst ingeschreven in het mbo, waren jonger dan 23 jaar en hadden in voorgaande jaren nog geen startkwalificatie behaald.

De onderwijstijd tot een startkwalificatie is vervolgens gekoppeld aan de groep vsv'ers uit 2012-2011, die de basis vormen van de kosten-batenanalyse. Op deze manier kan op basis van het niveau, de leerweg, de leeftijd en het aantal verblijfsjaren op het mbo een inschatting worden gemaakt van de verwachte verblijfsduur van de huidige groep vsv'ers.

We nemen hierbij aan dat de verdeling uit 2007 op de variabelen niveau, leerweg, leeftijd en verblijfsjaren gelijk is gebleven in vergelijking met de nieuwe vsv'ers in 2010-2011;

In grafiek I staat de verdeling van het aantal jaren per leerweg en niveau. De deelnemers die op niveau 1 verblijven, behalen de startkwalificatie in het merendeel van de gevallen na nog eens 3 jaar op het mbo te hebben gezeten. De deelnemers op niveau 2 en 3 behalen in de meeste gevallen het diploma na nog eens 1 jaar op het mbo te hebben gezeten. Op niveau 4 zijn er relatief veel deelnemers die nog 2 jaar nodig hebben om een diploma te behalen.

Grafiek I. Verdeling van de tijdsduur tot een startkwalificatie per niveau en leerweg.



Bijlage 3 Extra inschrijvingen per jaar bij verhoging kwalificatieplichtige leeftijd

Tabel II geeft het aantal extra inschrijvingen weer per jaar bij een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd, zowel per cohort leerlingen (nieuwe vsv'ers) als in totaal bij een structurele invoering. Voor ieder cohort neemt het aantal inschrijvingen per jaar af doordat een deel van de leerlingen een startkwalificatie (SK) behaalt en doordat een deel uitvalt als gevolg van (privé)problemen. In de tabel is per jaar en cohort aangegeven om hoeveel jongeren het gaat.

Tabel II Aantal in- en uitschrijvingen per jaar, per cohort en in totaal

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6
Cohort 1: Inschrijvingen:	23.239	16.618	10.133	4.423		
Uitschr. SK		2.718	2.610	1.990	961	
Uitschr. vsv		3.903	3.875	3.720	3.462	
Cohort 2: Inschrijvingen:		23.239	16.618	10.133	4.423	
Uitschr. SK			2.718	2.610	1.990	961
Uitschr. vsv			3.903	3.875	3.720	3.462
Cohort 3: Inschrijvingen:			23.239	16.618	10.133	4.423
Uitschr. SK				2.718	2.610	1.990
Uitschr. vsv				3.903	3.875	3.720
Cohort 4: Inschrijvingen:				23.239	16.618	10.133
Uitschr. SK					2.718	2.610
Uitschr. vsv					3.903	3.875
Cohort 5: Inschrijvingen:					23.239	16.618
Uitschr. SK						2.718
Uitschr. vsv						3.903
Cohort 6: Inschrijvingen:						23.239
Uitschr. SK						
Uitschr. vsv						
Totaal Inschrijvingen:	23.239	39.857	49.990	54.413	54.413	54.413
Uitschr. SK		2.718	5.328	7.318	8.279	8.279
Uitschr. vsv		3.903	7.778	11.498	14.960	14.960

In het eerste jaar blijven 23.239 leerlingen die anders waren uitgevallen door de maatregel ingeschreven. Van deze groep vallen er 3.903 leerlingen uit en 2.718 behalen in dat jaar een startkwalificatie. 16.618 van deze jongeren blijven nog een tweede (extra) jaar ingeschreven. Ook van deze 16.618 leerlingen valt een deel uit (3.875), behaalt een deel een startkwalificatie (2.610) en blijft een deel ingeschreven voor het volgende jaar (10.133). Dit geldt ook voor het derde jaar. In het vierde jaar hoeven de leerlingen zich gezien hun leeftijd (23 jaar) niet meer in te schrijven. De gevolgen van een verhoogde kwalificatieplicht vervallen. Wel worden er in het vierde jaar nog 961 startkwalificaties behaald.

Dit principe geldt voor elk cohort, met dat verschil dat het aantal in- en uitschrijvingen steeds een jaar opschuift. In de structurele situatie zijn er per jaar **54.413 extra inschrijvingen, 8.279 startkwalificaties en 14.960 vsv'ers.**

Omdat het huidige vsv-beleid ook zal worden doorgezet, zijn de 8.279 startkwalificaties niet allemaal toe te schrijven aan de maatregel. Bij het huidige beleid behalen van de 32.033 vsv'ers uiteindelijk 6.426 alsnog een startkwalificatie. Het gaat hierbij volgens experts grotendeels om dezelfde jongeren. Per saldo betekent dit dat er door een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd per jaar structureel **1.853 extra startkwalificaties** worden behaald.