

Vergaderjaar 2012–2013

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2013

1. Inleiding

Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van de aangekondigde verkenning naar de mogelijkheden en wenselijkheid van een verlengde duur van de kwalificatieplicht. Tevens informeren wij u over de acties die wij de komende tijd ondernemen om het beleid gericht op het voorkomen van schooluitval verder te versterken. Hiervoor verwijzen wij u ook naar de brief over de aanpak van voortijdig schoolverlaten die u op 12 februari ontving (Kamerstuk 26 695, nr. 89).

2. Achtergrond

Op grond van de kwalificatieplicht is iedere jongere tot zijn of haar 18^e levensjaar verplicht om naar school te gaan zolang hij of zij nog geen startkwalificatie¹ heeft. Onze ambtsvoorganger heeft u op 18 juni 2012 geïnformeerd over haar voornemen om de mogelijkheden te verkennen van een eventuele verhoging van deze leeftijdsgrens naar 23 jaar (Kamerstuk 26 695, nr. 87). Dit naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer en het verzoek van de onderwijswethouder van de gemeente Rotterdam, de heer De Jonge, om te kijken of deze maatregel kan worden ingezet als stok achter de deur om schooluitval bij jongeren boven de 18 jaar te voorkomen. Mede dankzij de invoering van de kwalificatieplicht voor 16- tot 18-jarigen in 2007 is het aantal voortijdig schoolverlaters in deze leeftijdscategorie sterk teruggedrongen. Rotterdam hoopt met een kwalificatieplicht tot 23 jaar hetzelfde effect te bereiken bij de uitvallers die 18 jaar of ouder zijn. Circa 80% van de voortijdig schoolverlaters is 18-plus.

¹ Een startkwalificatie is minimaal een havo-, vwo- of mbo-2 diploma.

Het kabinet Rutte-Asscher wil het beleid om schooluitval te bestrijden met kracht voortzetten en houdt vast aan de doelstelling het aantal nieuwe schoolverlaters terug te dringen naar maximaal 25.000 in 2016. Een forse ambitie, maar als het gaat om de toekomst van de Nederlandse jeugd, dan kan de lat niet hoog genoeg liggen. Investeren in startkwalificaties loont, zowel voor de jongeren zelf als voor de samenleving. Jongeren met een startkwalificatie hebben een sterkere positie op de arbeidsmarkt en komen minder vaak terecht in de criminaliteit.² Wij stellen de betrokkenheid en inzet van de gemeente Rotterdam bij de aanpak van schooluitval dan ook zeer op prijs.

3. Opzet verkenning en conclusie

De afgelopen maanden zijn de verwachte opbrengsten en gevolgen van een verlenging van de duur van de kwalificatieplicht door ons departement verkend. Daarbij is zowel gekeken naar de juridische en financiële implicaties als naar de verwachte resultaten en organisatorische gevolgen. Er is gesproken met gemeenten, mbo-instellingen, leerlingen en andere partijen die onderdeel uitmaken van de aanpak van schooluitval, zoals Ingrado, het Openbaar Ministerie en de Inspectie van het Onderwijs.

Op basis van deze gesprekken en verkenningen zijn wij tot de conclusie gekomen dat het beter is om vast te houden aan de huidige leeftijdsgrens van 18 jaar en de kwalificatieplicht niet te verlengen. Ook niet bij wijze van experiment. Uit de verkenning blijkt dat een verlenging van de kwalificatieplicht juridisch niet haalbaar is. Daarnaast is het effect van de maatregel beperkt, zijn de kosten voor invoering hoog en is er weinig draagvlak bij scholen, leerlingen en gemeenten. Bovendien kunnen de huidige instrumenten voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten door gemeenten en onderwijsinstellingen nog beter worden benut. Gemeenten beschikken daarbij al over een juridische stok achter de deur met de Wet Werk en Bijstand. Wanneer een jongere een bijstandsuitkering aanvraagt, dan kan de gemeente weigeren deze uitkering te verstrekken als de jongere nog mogelijkheden heeft om onderwijs te volgen.

We ondersteunen de instellingen en gemeenten ook in de komende periode met begeleiding, kennisuitwisseling en prestatiemiddelen. Daarbij richten wij ons extra op de 15 mbo-instellingen met de meeste mogelijkheden om uitval nog fors terug te dringen. Daarnaast investeren we extra in de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs en in een goede doorstroom vanuit het voortgezet onderwijs.

In de volgende paragrafen lichten we de overwegingen die tot dit besluit hebben geleid verder toe en beschrijven we onze plannen voor het verder versterken van de aanpak van voortijdig schoolverlaten.

4. Juridisch: Inbreuk op rechten meerderjarige jongeren

Een verhoging van de kwalificatieplichtige leeftijd tot boven de 18 jaar is in strijd met verschillende internationale, Europese en fundamentele rechten van meerderjarige jongeren.

- Bij de behandeling van het wetsvoorstel Kwalificatieplicht constateerde de Raad van State in 2006 al dat een onderwijsverplichting voor meerderjarige jongeren het grondwettelijke «recht op vrije arbeids-

² Levin, The Payoff to Investing in Educational Justice, Educational Researcher 2009; en CBS Webmagazine 2011, Jongeren zonder startkwalificatie vaak in aanraking met politie.

keuze»³ raakt. De staat mag niemand belemmeren om bepaalde arbeid te kiezen en niemand mag worden gedwongen tot het verrichten van arbeid die hij niet vrij heeft gekozen. Wanneer we een meerderjarige jongere verplichten om onderwijs te volgen, dan beperken we hem in de mogelijkheid zijn arbeidskeuze te maken.

- Daarnaast kan het «recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer»⁴ en het «verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid»⁵ in geding komen bij de handhaving van een kwalificatieplicht boven de 18 jaar.
- De Nederlandse leerplicht beperkt zich bovendien niet tot jongeren met de Nederlandse nationaliteit. Wanneer een EU-burger zonder startkwalificatie door een verlengende kwalificatieplicht naar school moet en daarmee belemmerd wordt om in Nederland te werken, dan is er ook sprake van een beperking van het «vrije verkeer van werknemers».⁶
- Een experimentele invoering van de maatregel in een specifieke gemeente, zoals voorgesteld door Rotterdam, stuit op een aanvullend juridisch bezwaar. Er is dan ook sprake van een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van het «woonplaatsbeginsel».⁷

Inbreuk op deze rechten is alleen dan denkbaar wanneer de maatregel zeer doelmatig is, proportioneel is en er geen minder ingrijpende (juridische) alternatieven zijn. Zoals uiteengezet in het vervolg van deze brief is dat niet het geval.

5. Doelmatigheid: Beperkt resultaat in terugdringen schooluitval

In het kader van de verkenning zijn diverse gesprekken gevoerd met leerlingen, mbo-instellingen, gemeenten, Ingrado, het Openbaar Ministerie en de Inspectie van het Onderwijs. Vrijwel unaniem geven deze partijen aan dat zij verwachten dat de maatregel een beperkt effect zal hebben. Berekeningen op basis van de gesprekken en onderzoek naar schooluitval laten een geringe winst zien van circa 1850 extra startkwalificaties (bijlage: Kosten en baten verhoging kwalificatieplichtige leeftijd⁸).⁹

Als initiatiefnemer van het voorstel voor een verlengde kwalificatieplicht hebben we hierover ook met de gemeente Rotterdam gesproken. De gemeente verwacht dat mbo-instellingen door de wettelijke verplichting meer zullen doen om de oorzaken van uitval aan te pakken. Daardoor zouden jongeren die nu uitvallen omdat de opleiding te moeilijk is of niet goed georganiseerd is wel een startkwalificatie halen. Andere gemeenten en de mbo-instellingen zelf delen deze opvatting niet. Een verplichting alleen is volgens hen niet genoeg om deze lastige groep binnen te houden. Zij verwachten daarom een beperkt effect.

Deze lage opbrengst heeft alles te maken met de redenen waarom jongeren met hun opleiding stoppen. Verschillend onderzoek laat zien dat er bij schooluitval vaak veel meer problemen spelen dan alleen op school, zoals een problematische thuissituatie, gezondheidsproblemen of

³ Dit recht is neergelegd in artikel 19, derde lid, van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM, artikel 1 van het ESH en artikel 6 van het IVESCR.

⁴ Dit recht is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.

⁵ Dit verbod is neergelegd in artikel 19, derde lid, van de Grondwet, artikel 4, tweede lid, van het EVRM en artikel 8 van het IVBPR.

⁶ Dit recht is neergelegd in artikel 45 van het WVEU.

⁷ Dit beginsel is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van het EVRM, het Twaalfde Protocol van het EVRM en artikelen 2 en 26 van het IVBPR

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁹ Dit aantal is gecorrigeerd voor de groep vsv'ers die uit eigen overweging terugkeert. Op basis van ECBO; de gevonden zonen. B. van Wijk, S. van den Dungen en E. Fleur, 2012.

schulden.¹⁰ Dat geven ook de partijen aan die we in het kader van deze verkenning hebben gesproken. Een onderwijsverplichting lost deze problemen niet op. De jongeren zullen er mogelijk wel langer door in het onderwijs blijven, maar op termijn zullen ze door de problemen toch uitvallen.

Een deel van de jongeren kiest er daarnaast bewust voor om te gaan werken of is hiertoe genoodzaakt als gevolg van hun financiële situatie. Zij hebben bijvoorbeeld zelf al een gezin dat ze onderhouden. Ook op deze groep zal een verlengde kwalificatieplicht weinig effect hebben. Bovendien streeft de maatregel in dat geval zijn doel voorbij. Uiteindelijk is het juist de bedoeling dat alle jongeren een plek op de arbeidsmarkt vinden.

Een groep jongeren waarvoor de verlengde kwalificatieplicht volgens de gemeenten en mbo-instellingen mogelijk wel als stok achter de deur kan werken zijn de leerlingen die een verkeerde studiekeuze hebben gemaakt of die moeite hebben met de organisatie van de opleiding. Zij zijn door de verplichting wellicht geneigd om minder snel te stoppen. Ook in dit geval biedt de maatregel echter geen oplossing voor het probleem. De mbo-instellingen geven zelf ook aan dat het onderwijs hier vooral aan zet is, door voldoende persoonlijke aandacht voor de jongeren, een vroegtijdig begin met loopbaanoriëntatie en door een reëel, op de arbeidsmarkt gericht beeld te schetsen van wat de opleiding inhoudt.

Een generieke onderwijsverplichting gaat voorbij aan de diversiteit in de achterliggende problematiek die leidt tot het voortijdig schoolverlaten. Daar komt bij dat de levensfase waarin meerderjarige jongeren zich bevinden aanzienlijk verschilt van die van minderjarigen. Veel jongeren wonen niet langer thuis, zijn afhankelijk van eigen inkomen of hebben te maken met zorg voor kinderen of een gezin. Het succes van de kwalificatieplicht onder 16- en 17-jarigen is daardoor niet zo maar te vertalen naar 18- tot 23-jarigen. Ook de leerling-organisaties LAKS en JOB geven aan dat een wettelijke plicht geen doorslaggevende reden is voor jongeren om naar school te gaan. Een interessante opleiding en het vooruitzicht op een baan zijn voor de jongeren veel belangrijker in hun overwegingen om onderwijs te volgen.

6. Budgettair: Hoge kosten

Het verhogen van de leeftijdsgrens van de kwalificatieplicht naar 23 jaar is een dure maatregel, zeker gezien de beperkte verwachtingen ten aanzien van het effect. De invoering van de maatregel zou in het eerste jaar € 185 miljoen kosten (bijlage: Kosten en baten verhoging kwalificatieplichtige leeftijd). Deze investering is nodig voor de bekostiging van scholen voor extra leerlingen, de kosten voor studiefinanciering, de handhaving van de kwalificatieplicht door gemeenten en de begeleiding en ondersteuning van de leerlingen vanuit de onderwijsinstellingen.

De grootste kostenpost voor een verlengde duur van de kwalificatieplicht bestaat uit de extra bekostiging aan scholen voor de jongeren die door de maatregel langer in het onderwijs blijven. Bij de invoering van de maatregel gaat het om een bedrag van € 150 miljoen. Dit bedrag loopt in de jaren hierna echter sterk op doordat elk jaar een nieuwe groep jongeren langer in het onderwijs blijft. Doorberekeningen op basis van leerlingaantallen laten zien dat de kosten in de jaren na invoering oplopen tot structureel circa 291 miljoen.

¹⁰ ROA onderzoek schoolverlaters; WRR-rapport, Vertrouwen in de school, over de uitval van «overbelaste jongeren», 2009; SCP, Gestruikelde voor de start, L. Herweijer, 2008.

Naast de kosten voor extra leerlingen in het onderwijs, vraagt een langere kwalificatieplicht ook om extra investeringen in handhaving vanuit de gemeenten en ondersteuning vanuit het onderwijs om deze groep langer in het onderwijs te houden. Zowel mbo-instellingen als gemeenten geven aan dat het gaat om een groep jongeren die veel zorg en begeleiding nodig heeft om onderwijs te kunnen volgen. Zeker wanneer zij niet uit eigen overweging op school zitten. Voor deze jongeren ligt werk in sommige gevallen meer voor de hand.

7. Mogelijkheden huidige aanpak voortijdig schoolverlaten

De huidige regionale en prestatiegerichte aanpak van voortijdig schoolverlaters werpt zijn vruchten af. De convenanten, gecombineerd met een prestatiesubsidie en transparant cijfermateriaal over de uitval, hebben geleid tot concreet resultaat.¹¹ Het aantal voortijdig schoolverlaters is het afgelopen jaar wederom verder gedaald. Het afgelopen schooljaar verlieten 36.250 leerlingen hun opleiding voordat ze die hadden afgemaakt. Dat is een daling van 2.350 ten opzichte van het jaar ervoor en bijna een halvering ten opzichte van het aantal voortijdig schoolverlaters 10 jaar geleden. Maar het kan en moet nog beter. We streven naar maximaal 25.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2016.

Verschillende RMC-regio's en onderwijsinstellingen laten zien dat het aantal schoolverlaters ook met de huidige instrumenten nog verder kan worden teruggedrongen, ook als het gaat om uitval bij jongeren van 18 jaar en ouder. Een goed voorbeeld is de regio Noord-oost-Brabant. Tussen 2006 en 2012 is het aandeel voortijdig schoolverlaters in deze regio gedaald van 3,7 procent naar 2,4 procent. Landelijk ligt dit percentage op 2,7 procent. De regio heeft daarbij ook een forse daling weten te bereiken in het aantal voortijdig schoolverlaters van 18 jaar en ouder. Sinds schooljaar 2006 is de uitval onder 18-plusser met meer dan een kwart gedaald, van 7,9% naar 5,9%. Sleutel van het succes is de goede samenwerking in de regio. Zo hebben gemeente en scholen afgesproken om verzuim bij leerlingen boven de 18 sneller te melden, door de verzuimmelding voor 18-min en 18-plus gelijk te trekken. Valt een jongere toch uit, dan vervult het jongerenloket van de gemeenten de rol van poortwachter voor jongeren die een inkomensvoorziening aanvragen.

Gemeenten beschikken namelijk al over een juridische stok achter de deur om jongeren terug naar school te sturen. Wanneer een jongere een bijstandsuitkering aanvraagt, dan kan de gemeente op grond van de Wet Werk en Bijstand weigeren deze uitkering te verstrekken wanneer de jongere nog mogelijkheden heeft om met studiefinanciering onderwijs te volgen. Momenteel wordt onderzocht of de in het regeerakkoord aangekondigde maatregel «ter beschikkingstelling aan het onderwijs» in aanvulling hierop kan worden ingezet om jongeren die een strafbaar feit plegen met dwang terug naar het onderwijs te leiden.

Ook de recente ontwikkelingen in de regio Rotterdam-Rijnmond stemmen ons hoopvol. Het aantal voortijdig schoolverlaters in de regio is weliswaar nog steeds relatief hoog, maar het afgelopen jaar zijn goede resultaten geboekt met een meer gerichte aanpak op de groep 18-plus en begeleiding van risicojongeren. Mede door een sterke inzet van plusvoorzieningen voor probleemjongeren is het aantal voortijdig schoolverlaters in de regio het afgelopen schooljaar met 12,5% gedaald, van 4,8% naar 4,2%. Bij de groep jongeren tussen 18 en 23 jaar daalde de uitval daarmee voor het eerst tot onder de 10%. De ROC's in Rotterdam voeren sinds de zomer zogenaamde ombuiggesprekken: jongeren die een opleiding

¹¹ TIER en TU-Delft, Voortijdig schoolverlaten, beleidsevaluatie 2010, Deel 1 Verkenningen.

hebben gekozen waarin weinig kans is op stages en werk, worden daarvan bewust gemaakt en gewezen op aantrekkelijke alternatieven, zoals een opleiding in de techniek.

Nog niet alle regio's en onderwijsinstellingen benutten de huidige instrumenten even effectief, waardoor de gewenste resultaten niet altijd behaald worden. Hier ligt ruimte voor verbetering en daar zet het kabinet fors op in. We ondersteunen ook in de komende jaren instellingen en gemeenten met begeleiding, kennisuitwisseling en prestatiemiddelen. Vorig jaar zijn daarvoor nieuwe prestatiegerichte convenanten gesloten, met aangescherpte doelstellingen (Kamerstuk 26 695, nr. 84).

8. Versterking beleid voortijdig schoolverlaten

De komende tijd richten wij ons extra op de 15 mbo-instellingen waarbij de meest kansrijke mogelijkheden liggen om de uitval nog fors terug te dringen. Onder deze 15 instellingen, die relatief grote aantallen voortijdig schoolverlaters hebben, bevinden zich ook ROC Zadkine en het Albeda College, de twee grootste mbo-instellingen in Rotterdam. Met deze instellingen wordt zowel samen als afzonderlijk gekeken naar de mogelijkheden voor verbetering van de resultaten.

Daarnaast zullen we de komende jaren extra aandacht besteden aan de doorstroom vanuit het voortgezet onderwijs. Om uitval in het mbo te voorkomen, moet al in het voortgezet onderwijs actie worden ondernomen. Door goede en vroegtijdige loopbaanoriëntatie kan uitval als gevolg van teleurstelling over de opleiding of tegenvallende arbeidsperspectieven worden voorkomen. Dat doen we bijvoorbeeld met de ontwikkeling van de Studiebijsluiter, die voor elke studie inzichtelijk maakt wat de kansen zijn op stages, leerbanen en werk. Maar ook door samen met instellingen te werken aan macrodoelmatigheid. Zodat het opleidingsaanbod in de toekomst beter aansluit bij de arbeidsmarkt in de regio. Daarnaast breiden we de mogelijkheden uit voor samenwerking tussen vmbo en mbo-instellingen met experimenten met een doorlopende leerlijn.

Tot slot zetten we met het programma Focus op Vakmanschap in op een verdere verbetering van de mbo-opleidingen. Met kwalitatief goed onderwijs, dat aansluit bij de belevingswereld van de jongeren en de arbeidsmarkt waartoe de jongere wordt opgeleid, kunnen nog meer jongeren binnenboord worden gehouden.

Tot slot

Het verder terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters lukt alleen met een goede samenwerking tussen onderwijsinstellingen, gemeenten, hulpinstanties, het bedrijfsleven en de Rijksoverheid. We waarderen het dan ook zeer dat de gemeente Rotterdam, samen met veel andere gemeenten en partijen, alles op alles wil zetten om zoveel mogelijk jongeren naar een startkwalificatie te leiden. Een verlenging van de duur van de kwalificatieplicht is hiervoor niet de oplossing. Het is juridisch niet haalbaar en het resultaat is beperkt, zeker gezien de hoge kosten. De huidige aanpak van voortijdig schoolverlaters biedt bovendien nog voldoende mogelijkheden voor instellingen en gemeenten om uitval verder terug te dringen. Daarbij investeren we de komende tijd extra in de kwaliteit van mbo-instellingen en de doorstroom van leerlingen vanuit het voortgezet onderwijs.

We blijven ons samen inzetten om schooluitval verder terug te dringen. Daarbij staan we altijd open voor ideeën en voorstellen vanuit gemeenten, onderwijs en andere betrokkenen. Met kwalitatief goed onderwijs, een goede aansluiting tussen onderwijssectoren en een sluitende aanpak voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten kunnen we de doelstelling van maximaal 25.000 voortijdig schoolverlaters in 2016 bereiken. En nog belangrijker daarmee meer jongeren naar een startkwalificatie en dus betere arbeidsmarktperspectieven leiden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker