

Vergaderjaar 2004–2005

29 454

Publieke moraal

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2005

Op 14 april jl. heeft uw Kamer met de minister-president een debat gevoerd over waarden en normen in de Nederlandse samenleving. Tijdens dit debat is door de leden Verhagen, Van Aartsen, Dittrich, Van der Vlies en Rouvoet een motie ingediend die de regering verzoekt uw Kamer een voorstel te doen toekomen voor het mogelijk maken van een leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 454, nr. 8). Hierbij doe ik u het standpunt van het kabinet over deze motie toekomen.

De indieners van de motie spreken hun zorg uit over de schooluitval van leerlingen tot 23 jaar zonder startkwalificatie. Dit leidt volgens hen tot onvoldoende kansen op de arbeidsmarkt en onvoldoende maatschappelijke activiteit. Tevens zijn de indieners van mening dat er twee opties voor jongeren tot 23 jaar dienen te zijn: hetzij leren, hetzij werken. De overheid en werkgevers zouden een aanbod moeten doen dat perspectief biedt op deelname aan de arbeidsmarkt. Bovenstaande overwegingen voor het indienen van de motie onderschrijf ik. Voor een goede maatschappelijke cohesie én een voorspoedige ontwikkeling van de economie kunnen we het ons niet permitteren jongeren buiten de boot te laten vallen. Hun talent mag niet verspilld worden. Daarom is het kabinet het met de indieners eens dat het wenselijk is dat jongeren tot 23 jaar of aan het leren, of aan het werk zijn, of werken en leren combineren. Tevens is het kabinet het met de indieners eens dat er een tegenprestatie in de zin van leren of werken verwacht mag worden van jongeren die een uitkering ontvangen of aanvragen. Het kabinet is voorstander van de gedachte achter de leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar en is van mening dat met de huidige en aangekondigde beleidsmaatregelen alsmede met de praktische uitvoering van dit beleid, zoals partijen in de gemeente Rotterdam laten zien, voldoende waarborgen zijn ingebouwd om aan de wens van de Tweede Kamer tegemoet te komen. Het kabinet deelt derhalve de overwegingen bij de motie en zal aan de wens van de Tweede Kamer invulling geven door samen met gemeenten en andere betrokken partijen, de landelijke

verspreiding van succesvolle elementen onder andere uit de Rotterdamse aanpak te ondersteunen. Hiermee is de motie naar ons oordeel overbodig geworden.

In deze brief wordt het standpunt van het kabinet nader onderbouwd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de (omvang van) de problematiek en de acties die zowel in het kader van het preventieve als curatieve onderwijs- en arbeidsmarktbeleid worden ondernomen of zijn voorzien. Deze acties zijn bedoeld om het vraagstuk zoals de Tweede Kamer dat aangeeft op adequate wijze aan te pakken en op te lossen. Het is daarbij van belang voor ogen te houden dat er jongeren zijn die geen onderwijs volgen, niet werken en óók geen uitkering aanvragen. Het gaat om 32 000 jongeren met een zorgplicht thuis (bijvoorbeeld allochtone meisjes) dan wel een totaal gebrek aan motivatie voor leren òf werken. Juist voor deze laatste groep lijkt de Rotterdamse aanpak aangewezen.

Problematiek

De problematiek van jongeren die uiteindelijk zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten en daardoor geringere kansen hebben op de arbeidsmarkt, ontstaat vaak al op jonge leeftijd. Ter illustratie: van de ruim 1,5 miljoen jongeren in het basisonderwijs behoren thans 400 000 leerlingen tot de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid. In het voortgezet onderwijs verlaten jaarlijks ruim 27 000 leerlingen de opleiding zonder diploma (met name VMBO). Deze groep kan vervolgens nog instromen op niveau 1 van het MBO. Van alle MBO-leerlingen op niveau 1 en 2 haalt zo'n 48 000 leerlingen geen diploma (50% van alle leerlingen op dit niveau). Redenen voor voortijdige schooluitval zijn onder andere een verkeerde beroepskeuze, problemen in de psychosociale, sociaal maatschappelijke en/of emotionele sfeer (problemen thuis, gedragsproblemen, contacten met politie en justitie), beperkte cognitieve vaardigheden en de aantrekkelijkheid of noodzaak om te gaan werken om een inkomen te verwerven (Kamerstukken II, 2004–2005, 26 695, nr. 16).

De uitstroom zonder startkwalificatie leidt voor vele jongeren tot een zwakkere positie op de arbeidsmarkt. Volgens een schatting van de Raad voor Werk en Inkomen (Kamerstukken II, 2004–2005, 23 972, nr. 72) zijn van de in totaal 1,9 miljoen jongeren in de leeftijd van 15 tot 24 jaar er zo'n 108 000 niet aan het werk of aan het leren (6%). Deze groep kan als volgt worden onderverdeeld:

- 57 000 niet lerende jongeren op zoek naar een baan
- 19 000 jongeren die passief zoeken, maar niet direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt
- 16 000 jongeren die vanwege zorgtaken buiten onderwijs en arbeidsmarkt staan
- 16 000 jongeren die niets willen.

Een belangrijk deel van deze jongeren valt nog binnen het bereik van het arbeidsmarktbeleid.

Resteert de genoemde groep van 32 000 jongeren die geen werk hebben en geen opleiding volgen, omdat men zorgtaken vervult (50%) dan wel niet gemotiveerd is voor leren of werken (50%).

Kortom: een slechte positie op de arbeidsmarkt begint vaak al op jonge leeftijd. Daarom wordt ingezet op preventie van voortijdige schooluitval. Verbetering van het onderwijs over de hele linie, waar inmiddels hard aan gewerkt wordt, is echter niet het enige dat nodig is. Samenwerking met gemeenten op het gebied van gemeentelijk sociaal-, onderwijs- en jeugdbeleid is noodzakelijk.

Aanpak

De aanpak van het voortijdig schoolverlaten kent twee dimensies. Ter voorkoming hiervan is allereerst van belang dat er goed onderwijs wordt gegeven dat helder gestructureerd wordt aangeboden. Daarnaast zijn in het onderwijs tal van preventieve maatregelen aan de orde waarvoor ook middelen uit het Europees Sociaal Fonds worden ingezet. Naast preventie is curatief beleid van belang, zowel rondom de school (met inzet van 39 Regionale Meld- en Coördinatiefuncties voortijdig schoolverlaten) als op het grensvlak van onderwijs en arbeidsmarkt.

Preventief beleid

Het is zaak zo vroeg mogelijk met het preventieve beleid te starten en voortijdig schoolverlaten in de kiem aan te pakken. Hiervoor wordt het onderstaande beleid ingezet:

1. Voeg- en voorschoolse educatie (VVE)

VVE is bedoeld voor kinderen van 2 tot en met 5 jaar, die een (taal)achterstand hebben of het risico daarop lopen. Bij analyse van de Gemeentelijke OnderwijsAchterstanden (GOA)-plannen voor de periode 2002–2006 blijkt dat in vrijwel alle GOA-gemeenten aandacht aan VVE wordt besteed. In veel gevallen is ook de ambitie om ten minste 50% van de doelgroep deel te laten nemen aan deze programma's opgenomen. Op basis van de verantwoording in 2006 over de GOA-periode 2002–2006 kan worden vastgesteld of deze ambities daadwerkelijk worden gerealiseerd.

2. Leerplicht

Voor jongeren tot 17 jaar is de Leerplichtwet 1969 van toepassing, waarbij voor het laatste jaar partiële leerplicht geldt. De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving hiervan. De Leerplichtwet wordt sinds enkele jaren strenger gehandhaafd. Ondersteuning bij deze handhaving wordt onder andere gegeven door het leerplichtmodel dat in het kader van het project «Handhaven op niveau» is ontwikkeld. Als leerlingen en hun ouders niet meewerken, legt de rechter steeds vaker een boete op. Over de aantallen processen verbaal per schooljaar heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 17 december 2004, Kamerstukken II 2004–2005, 26 695, nr. 17 (herdruk).

3. Onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs

Het bestrijden van de achterstanden in het basisonderwijs vindt op dit moment plaats via gemeenten door middel van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid en via de scholen door middel van de Gewichtenregeling. Mede gezien het feit dat onderwijs cruciaal is voor het integratieproces van allochtone jongeren, wil het kabinet blijven investeren in de kwaliteit van het onderwijs aan allochtone jongeren zodat zij hun (taal) achterstand zoveel mogelijk kunnen inlopen. Ook voor autochtone achterstandsléerlingen geldt dat de bestrijding van onderwijsachterstanden de nodige aandacht blijft vragen.

4. Beroepskolom en doorlopende leerlijnen VMBO-MBO VMBO

Vorige week heeft u de plannen voor het VMBO ontvangen. Dit beleid versterkt het «praktijkleren» binnen het VMBO, de aansluiting tussen VMBO en MBO en biedt meer mogelijkheden voor de opvang en begeleiding van zorgleerlingen in het VMBO. Vóór de zomer is tevens het IBO-VMBO gereed die wellicht nog aanleiding kan geven om de toekomstige positionering van het VMBO verder te versterken. Daarnaast wordt nu gewerkt aan de kabinetsreactie op het rapport Beroepswijs Beroepsonderwijs van de commissie Leijnse. De reactie wordt binnenkort afgerond en wordt benut om aan te geven welke acties het kabinet neemt om de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de beroepspraktijk te verbeteren. Meer en betere samenwerking tussen

het bedrijfsleven en het onderwijs in de regio teneinde meer en betere leerwerkplekken te creëren maakt hier een belangrijk onderdeel van uit. Daarnaast is in het kader van het versterken van de beroepskolom al gestart met experimenten t.a.v. de introductie van de assistentroute (MBO-1) in het VMBO en is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend om de overdracht van risicoleerlingen van VMBO naar MBO te verbeteren

5. **Herontwerp MBO**

Momenteel wordt gewerkt aan de omslag naar competentiegericht beroepsonderwijs, die de deelnemers uitdaagt hun talenten te ontwikkelen. In het kader van de proeftuinen competentiegericht kwalificatiestructuur is het mogelijk gemaakt met brede assistentopleidingen te starten. Deze opleidingen zijn met name bedoeld voor deelnemers op niveau 1 die (nog) geen keuze hebben (kunnen) maken voor een specifieke beroepsopleiding. Aan hen wordt de mogelijkheid van een bredere oriëntatie en kwalificatie op de arbeidsmarkt geboden. Daarnaast zijn de middelen voor Voorbereidende en Ondersteunende Activiteiten (VOA) verhoogd voor de begeleiding van risicodeelnemers.

6. **Groenpluk**

Tijdens het recente Algemeen Overleg over voortijdig schoolverlaten is aangegeven dat, in tijden van economische voorspoed, jongeren in de verleiding komen hun opleiding niet af te ronden met een (start-)kwalificatie maar in te gaan op het aanbod van een werkgever om aan de slag te gaan. Zo'n 6% van het aantal voortijdige schoolverlaters ontstaat door deze «groenpluk». Staatssecretaris Rutte en ik hebben daarbij aangegeven dat wij daarom in gesprek zullen gaan met sociale partners over het maken van bindende afspraken om groenpluk tegen te gaan. Jongeren zouden niet in dienst moeten treden zonder dat is nagegaan of zij een startkwalificatie kunnen behalen. De overheid wil ook gemeenten stimuleren om met werkgevers afspraken te maken dat het niet meer vanzelfsprekend is om werknemers zonder startkwalificatie aan te nemen zonder hieraan een scholingstraject te koppelen. De gemeente Rotterdam heeft dit onlangs, in het kader van de pilot Leerwerkverplichting voor jongeren onder de 23 jaar zonder startkwalificatie met MKB Rotterdam afgesproken.

Curatief onderwijs- en arbeidsmarktbeleid

Ondanks de preventieve maatregelen is er een categorie jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. Via de navolgende maatregelen wordt getracht deze deelnemers alsnog een startkwalificatie te laten behalen:

1. **RMC-wet waarin meldplicht tot 23 jaar**

Er zijn 39 Regionale Meld- en Coördinatiefuncties voortijdig schoolverlaten gevormd, die jongeren tot 23 jaar die de school verlaten zonder startkwalificatie registreren en zo mogelijk herplaatsen in het onderwijs of begeleiden naar werk (bij voorkeur in combinatie met een opleiding, leidend tot een startkwalificatie). Een startkwalificatie is daarbij gedefinieerd als een diploma op minimaal havo- of MBO-2-niveau («basisberoepsbeoefenaar»). Uit de vierde voortgangsrapportage over 2003 blijkt dat de beleidsintensivering voor het eerst vruchten beginnen af te werpen. Het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters dat gemeld en geregistreerd werd, is ten opzichte van 2002 gedaald met 10 procent tot 64 000. Dankzij de inzet van extra middelen door OCW zal in de komende jaren het aantal herplaatste voortijdige schoolverlaters (nu ongeveer 20 000 per jaar) moeten toenemen.

2. **Wet werk en bijstand**

De per 1 januari 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand (WWB) bevat het instrumentarium om het door de indieners van de motie uiteindelijk beoogde doel, namelijk uitstroom uit de bijstand en indien mogelijk

naar werk, te realiseren; zonodig via het verplichten van jongeren tot het volgen van een opleiding of het verrichten van (vrijwilligers)werk. Gemeenten gebruiken diverse soorten trajecten, zoals tijdelijke loonkostensubsidies, scholing/training, leerwerkplekken, duale trajecten en workfirst varianten. Deze trajecten zijn op maat gesneden en dragen bij aan de kans van werkloze jongeren op een baan. Volgens de RWI leiden de work first varianten ertoe dat meer jongeren actief naar werk zoeken. Een deel van hen vindt zodoende een baan. Het deel dat nog geen baan vindt is nu veel actiever werkzoekend. De work first-methode is inmiddels een bekend begrip geworden, overigens niet alleen ten aanzien van jongeren. Een voorbeeld van zo'n goede aanpak is die van de gemeente Rotterdam. Deze aanpak houdt voor deze groep in dat aan de bijstand als voorwaarde is verbonden dat zij een opleiding moeten volgen of vrijwilligerswerk moeten verrichten. De resultaten worden met belangstelling tegemoet gezien.

Bij de begrotingsbehandeling van SZW in december 2004 heeft mevrouw Verburg een soortgelijke motie ingediend die betrekking had op jongeren tot 23 jaar die een beroep doen op de bijstand. Daarop is door de minister van SZW aangegeven dat gemeenten praktijkervaringen zoals in Rotterdam kunnen benutten om jongeren tot 23 jaar of aan het leren, of aan het werk te zetten. De Wet werk en bijstand bevat immers incentives voor gemeenten een dergelijke voortvarende aanpak te realiseren. Desnoods kan de uitkering van de betrokkene gesanctioneerd worden bij onwillig gedrag. Daarbij wordt betrokken het overzicht dat de staatssecretaris van SZW aan de RWI heeft gevraagd van de wijze waarop gemeenten invulling kunnen geven aan hun reïntegratie verantwoordelijkheid. Hierbij staat de relatie tussen reïntegratie-instrumenten en de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkloze centraal. In de adviesaanvraag is de RWI expliciet gevraagd advies te geven over het voorstel van het CDA gedaan tijdens de begrotingsbehandeling van SZW om jongeren tot en met 23 jaar geen uitkering te geven zonder dat daar maatschappelijke verplichtingen tegenover staan. De RWI komt 20 april a.s. met haar advies, waarna het kabinet met een reactie zal komen.

Uitgaande van de bijstandspopulatie jongeren tot 25 jaar is het bereik van de arbeidsmarktmaatregelen hoog. Eind 2004 waren er 31 000 jongeren die voor bijstand in aanmerking kwamen. De uitstroom van jongeren uit bijstand is hoog. Zo'n 30% van de jongeren is binnen één jaar weer uit de bijstand uitgestroomd. Circa een kwart van de jongeren die in de bijstand komen is na 3 jaar nog steeds niet uitgestroomd. Het gaat hier vooral om jongeren zonder startkwalificatie. Voor deze groep wordt actief naar aanvullende scholingsmogelijkheden gezocht.

3. **Plan van aanpak Jeugdwerkloosheid**

Naast de Wet werk en bijstand wordt ook het Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid uitgevoerd dat in 2003 door de ministeries van SZW en OCW aan uw Kamer is aangeboden. Doelstelling hiervan is een werkloze jongere binnen een half jaar aan het werk en/of naar school te krijgen. Binnen deze kabinetsperiode moeten 40 000 extra (leerwerk)banen geworven worden. Hiervan zijn door de Taskforce Jeugdwerkloosheid, in samenwerking met onder andere MKB-Nederland, nu ruim 13 000 (inclusief 3300 van MKB Nederland) extra plaatsen gerealiseerd. De Taskforce voert dit voorjaar een grote campagne voor het werven van (leerwerk)banen en om werkloze jongeren te motiveren zich bij het CWI te melden voor een baan of leerwerktraject. Ook werkgevers worden gesitmeerd om (leerwerk-) banen voor jongeren te melden. De Taskforce Jeugdwerkloosheid voert op dit moment met drie gemeenten en drie O&O-fondsen in de

metaal- en electroindustrie een pilot uit om werkloze jongeren zonder startkwalificatie via een gezamenlijk gefinancierd traject op te leiden naar het niveau van startkwalificatie. De Taskforce wil dit zogenoemde O&Ojeugdmodel uitrollen over meerdere branches en sectoren, zodat er een tweede kansonderwijs ontstaat voor jongeren zonder startkwalificatie. In dat kader heeft de Taskforce ook al overleg gevoerd met CAO-partijen en hen gestimuleerd om afspraken daarover in CAO's op te nemen.

Werkgevers zijn gebaat bij een lage jeugdwerkloosheid, omdat door de vergrijzing het arbeidsaanbod de komende jaren afneemt. Er zijn diverse manieren waarop zij kunnen bijdragen aan de aanpak van jeugdwerkloosheid. In de eerste plaats via loonmatiging. De huidige verdiende bruto-lonen van jongeren liggen 10 tot 25 procent boven het wettelijk minimumloon. Vooral laagopgeleide jongeren worden zo uit de markt geprezen. Voorts biedt de afdrachtkorting startkwalificatie voor werkgevers de mogelijkheid om hun (voormalig) werkloze jongeren te laten deelnemen aan scholing gericht op het alsnog bereiken van de startkwalificatie. Van deze regeling wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt. Zoals gezegd zetten MKB-Nederland en ook VNO/NCW zich in voor extra leerwerkbanen en stages.

In het kader van de brede voorlichtingscampagne van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, met een tv-serie op YORIN en het inschakelen van jongerenpromotieteams probeert de Taskforce dit voorjaar de categorie jongeren (32 000) die vanwege zorgtaken buiten onderwijs en arbeidsmarkt staan (16 000) en niet willen (16 000) ook te bereiken en te motiveren om zich te melden bij het CWI. Op basis van de resultaten van de brede voorlichtingscampagne wordt onderzocht of er nog meer aanvullende maatregelen geëigend zijn. Tevens wordt in overleg met de gemeenten nagegaan of zij nog ondersteuning nodig hebben van het Rijk om de groep die vanwege zorgtaken buiten onderwijs en arbeidsmarkt staan een passend traject te bieden.

4. Iedereen een startkwalificatie

Uitgangspunt is dat het jongeren mogelijk wordt gemaakt een onderwijsloopbaan te volgen dat bij hun talenten past met als minimaal streefniveau de startkwalificatie. Tijdens het al eerder genoemde Algemeen Overleg over voortijdig schoolverlaten is uitvoerig stilgestaan bij de categorie jongeren die ondanks alle inspanning geen startkwalificatie kunnen behalen vanwege beperkte cognitieve vaardigheden. Voor deze categorie geldt het volgende uitgangspunt: de jongeren die een VMBO- of MBO-1 diploma hebben behaald, zijn in het bezit van een zogenaamde opstapkwalificatie. Deze jongeren hebben een belangrijke basis waarmee ze op een later moment of via een andere weg (bv. werkervaring) alsnog een hogere kwalificatie kunnen behalen. Dat geldt overigens ook voor de categorie jongeren die niet in staat is om een VMBO- of MBO-1-diploma te behalen. De minister van SZW en ik hebben gezamenlijk de projectdirectie Leren en Werken opgezet om een impuls te geven aan het leren via duale trajecten.

5. Ervaringen met de pilot leerwerkverplichting Rotterdam

In het kader van het convenant «Rotterdam zet door» voert de gemeente Rotterdam, in samenwerking met de ministeries van OCW en SZW, een pilot Leerwerkverplichting uit. Doel hiervan is het verkennen van de mogelijkheden om niet meer leerplichtige schoolverlaters tot 23 jaar met een niet vrijblijvende aanpak terug te leiden naar onderwijs of leerwerktrajecten. In de pilot wordt het accent gelegd op de niet-uitkeringsgerechtigde jongeren, vanuit de ook in deze brief verwoorde conclusie dat uitkeringsgerechtigde jongeren via de mogelijkheden van de Wet Werk en Bijstand kunnen worden aangesproken. Ook zijn jongeren die (wegens intellectuele beperkingen en/of sociale

en emotionele problematiek) niet verder kunnen leren buiten de aanpak gelaten. De pilot laat het belang zien van een goed gecoördineerde inzet van bestaande instrumenten op gemeentelijk niveau en van een zuiver en betrouwbaar gegevensbestand van de doelgroep. Dit laatste blijkt in de praktijk niet eenvoudig, maar is wel een voorwaarde voor een effectieve prioriteitstelling en aanpak. Het model van de sluitende ketenaanpak, waarbij de gemeente samenwerking registreert van in ieder geval het beroepsonderwijs, de Kenniscentra Beroepsonderwijs – Bedrijfsleven en de werkgevers in de regio, de RMC-functie en de uitkeringsinstanties, lijkt ook goed toepasbaar in andere gemeenten. Het beeld van de leer/werkverplichting werkt daarbij als richtinggevend concept dat tot een geconcentreerde aanpak van alle betrokkenen in de regio leidt. De Taskforce Jeugdwerkloosheid draagt hier actief aan bij.

Tot slot

Evenals de Kamer vindt de regering het van groot belang dat jongeren leren of werken. De Wet werk en bijstand (WBB) biedt gemeenten allerlei mogelijkheden om het door de indieners van de motie uiteindelijk beoogde doel, namelijk uitstroom uit de bijstand, indien mogelijk naar werk, te realiseren. Tot deze mogelijkheden behoren ook het zonedig verplichten van jongeren tot het volgen van een opleiding of het verrichten van (vrijwilligers)werk. Dat er desondanks nog een groep is die met het overheidsbeleid niet wordt bereikt, is aanleiding een actieve aanpak te bevorderen zoals onder meer in Rotterdam wordt beproefd. Tegen deze achtergrond en gelet op de bovenstaande weergave van het bestaande beleidsinstrumentarium op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt, is het naar de mening van de regering niet nodig een generieke wettelijke leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar in te voeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven