

Vergaderjaar 2011–2012

32 713

Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2012

Hierbij beantwoord ik de vragen die door de heer Biskop namens de leden van de CDA-fractie zijn gesteld naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel voor de aansluiting van het niet-bekostigd onderwijs op de systematiek van het basisregister onderwijs (bron) en het Digitaal Verzuimloket (Vergaderjaar 2011–2012, Kamerstuk 32 713, plenair debat d.d. 3 november 2011). De beantwoording refereert aan het verslag van deze behandeling, aangezien ik de vragen tot op heden niet via de parlementaire post heb mogen ontvangen.

1) Beantwoording vragen

In de aanpak voor het behalen van de doelstelling van maximaal 25 000 voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) in 2016 is rekening gehouden met het in beeld krijgen van de groep jongeren die op het niet-bekostigd onderwijs zit. Tot nu toe is deze groep daarin niet meegenomen. Jongeren die nu zonder startkwalificatie uitstromen uit het bekostigd onderwijs en doorstromen naar het erkende niet-bekostigd onderwijs, worden ten onrechte als vsv'er geteld. **De leden vragen aan de minister of dit niet eerder aangepakt had kunnen worden, daar dit in 2006 al bekend was en of er nog meer van dit soort vervuilingen in de meetsystematiek zitten.**

Pas door de uitvalcijfers op schoolniveau in de praktijk te gaan gebruiken, werd duidelijk dat sprake was van jongeren die onterecht geteld werden als voortijdig schoolverlater en werd duidelijk hoe groot de hinder daarvan was. In de loop van de jaren 2008 en 2009 werd duidelijk dat hierdoor de zeggingskracht van de vsv-cijfers op schoolniveau afnam. Omdat tegelijkertijd het totaal aantal schoolverlaters afnam – vooral sterk in het vo –, nam de hinder van het niet-dalende aantal jongeren dat onterecht als vsv'er werd geteld toe.

Om jongeren die overstappen vanuit het regulier onderwijs naar het niet-bekostigd onderwijs niet langer onterecht mee te tellen, moest het niet-bekostigd onderwijs worden aangesloten op de uniforme registratie van het basisregister onderwijs (bron). Daarvoor was wetgeving nodig. En wetgeving kent een zekere doorlooptijd, evenals de implementatie ervan bij de honderden niet-bekostigde instellingen. Daarom wordt vanaf 1 januari 2012 het niet-bekostigd onderwijs stapsgewijs aangesloten op het bron en het Digitaal Verzuimloket.

Ook andere groepen onterecht getelde voortijdig schoolverlaters vervuilen de meting van de vsv-omvang. Op dit moment zijn al meerdere trajecten ingezet om deze uit de cijfers te halen. Over het schooljaar 2012–2013 wordt voor het eerst gewerkt met een aangescherpte meetsystematiek, waarin deze zogenaamde witte vlekken zijn opgelost (zie ook de laatste paragraaf van deze brief). Dat moment is gekozen omdat de nieuwe meetsystematiek wordt gekoppeld aan het moment waarop de nieuwe vsv-subsidiereregeling van kracht wordt en de nieuwe convenantperiode van start gaat. Eerder is niet werkbaar, omdat ik anders tijdens eenzelfde regeling met verschillende meetsystemen zou moeten werken.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of het klopt dat de door de minister gepresenteerde cijfers voor het mbo gebaseerd zijn op de bron-gegevens over «bekostigde deelnemers» en niet op basis van de wettelijke definitie waarbij sprake is van «ingeschreven deelnemers».

Dat is inderdaad het geval. Bij de door mij gepresenteerde cijfers wordt gebruik gemaakt van de begrippen die in de WEB (en WVO en WEC) worden gehanteerd.

Echter om deze begrippen op instellingsniveau meetbaar, landelijk uniform, goed controleerbaar en zonder administratieve lasten voor de instellingen te kunnen hanteren, worden deze geoperationaliseerd. Deze operationalisatie is vastgelegd in de meetsystematiek behorende bij de Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten die geldt tot en met het huidig schooljaar 2011–2012.

Het begrip «ingeschreven deelnemers» (gebruikt in de WEB) wordt om die redenen geoperationaliseerd tot «voor bekostiging (in het bron) ingeschreven deelnemers». Immers de instellingsaccountant controleert of studenten die voor bekostiging worden aangemeld ook daadwerkelijk voldoende uren onderwijs krijgen van de mbo-instelling. De niet voor bekostiging ingeschreven studenten zijn niet meegenomen in de operationalisatie. Velen van hen krijgen geen onderwijs meer: ze doen nog slechts een examen of maken een laatste werkstuk. De inspanning van een mbo-instelling voor deze jongeren is geen onderwerp van accountantscontrole. In de praktijk blijken mbo-instellingen op uiteenlopende wijze om te gaan met het inschrijven van niet-bekostigde deelnemers. Dit maakt het onmogelijk om de niet-bekostigde deelnemers mee te nemen in een landelijk uniforme beoordeling van de vsv-prestatie.

De CDA-fractie wil graag weten of het juist is te veronderstellen dat het aantal werkelijke vsv-ers aanzienlijk lager zou zijn, wanneer de definitie, conform de convenanten en gebaseerd op artikel 8.3.1. van de Wet op de Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), correct gehanteerd zou worden, inclusief punt 2 van dat artikel.

Die veronderstelling is niet juist. Integendeel, als de wettelijke definitie uit de WEB art. 8.3.1 (inclusief lid 2) één-op-één zou worden gehanteerd, zou per saldo het aantal voortijdig schoolverlaters sterk stijgen.

Om de vsv-resultaten van een instelling over een aantal jaren landelijk uniform te kunnen meten en gedegeen te kunnen bepalen of een instelling voor prestatiesubsidie in aanmerking komt, is het begrip «voortijdig schoolverlater» uit de WEB (art. 8.3.1) in de meetsystematiek geoperationaliseerd tot «nieuwe voortijdig schoolverlater». Dit betreft ook de termijn waarbinnen iemand voortijdig schoolverlater wordt. De WEB spreekt van een maand of korter. De definitie «nieuwe voortijdig schoolverlater» heeft het over een jaar: de periode van 1 oktober jaar t tot 1 oktober jaar t+1. Het grote aantal in- en uitschrijvingen per maand (met name in mbo) zou een kwantitatieve beoordeling van de prestaties van een instelling op maandbasis onmogelijk maken. Daarom worden instellingen nu jaarlijks afgerekend op de jongeren die op 1 oktober jaar t+1 niet meer zijn teruggeleid naar een plek in het onderwijs. Als een jongere enige maanden geen onderwijs heeft gevolgd maar op 1 oktober jaar t+1 weer wel bekostigd ingeschreven staat, dan is hij of zij in de definitie van «nieuwe voortijdig schoolverlater» geen vsv'er.

Volgens de WEB zouden tevens jongeren die langer dan een schooljaar uit het onderwijs vertrokken zijn, geteld moeten worden als voortijdig schoolverlater. Dit zijn de zogenaamde «oude vsv'ers». In de operationalisatie van de wet voor de Uitvoeringsregeling worden de «oude voortijdig schoolverlaters» niet toegerekend aan een mbo-instelling. Bij een operationalisatie die rekening zou houden met «oude vsv'ers» zou derhalve het aantal vsv'ers per instelling ook toenemen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de conclusie juist is dat na invoering van de thans voorliggende wetswijziging niet bekostigde leerlingen van het bekostigd onderwijs nog wel als vsv'er worden gezien in tegenstelling tot leerlingen van het niet-bekostigd onderwijs.

Jongeren met een inschrijving voor een erkende opleiding bij een particuliere (niet door OCW bekostigde) onderwijsinstelling, volgen niet-bekostigd voltijdsonderwijs. Jongeren die op een door OCW bekostigd roc een erkende niet-bekostigde beroepsopleiding (op grond van WEB artikel 1.4.1) volgen, volgen ook niet-bekostigd voltijds onderwijs.

Echter, er zijn ook studenten die bij een door OCW bekostigd roc voor een bekostigde opleiding een niet-bekostigde inschrijving hebben. Deze volgen in de regel geen voltijdsonderwijs. Het kan een administratieve, tijdelijke positie van de leerling betreffen, bijvoorbeeld omdat hij of zij nog één of twee vakken moet volgen om het diploma te halen. Als OCW rekening moet houden met al deze op een niet-bekostigde plaats ingeschreven leerlingen, wordt een landelijk uniforme vsv-meetsystematiek uitermate complex en alleen controleerbaar tegen hoge administratieve lasten. Daarom is een verschillende behandeling van deze twee leerling-stromen gerechtvaardigd. Studenten zonder startkwalificatie met een niet-bekostigde inschrijving bij een door OCW bekostigde instelling, worden daarmee geteld als vsv'er.

Echter, een aanpassing van de meetsystematiek per schooljaar 2012–2013 raakt aan deze vraag. Om instellingen tegemoet te komen, worden de examendeelnemers die voor 1 januari alsnog hun startkwalificatie halen niet langer als vsv'er geteld. Zie tevens de laatste paragraaf van deze brief.

Tot slot wil de CDA-fractie wil weten of het thans voorliggende wetsvoorstel een oplossing biedt voor de op andere wijze uit 's Rijks kas bekostigde vormen van onderwijs, zoals de opleidingen die gefinancierd worden door de minister van Binnenlandse Zaken (BZK) en de minister van Defensie.

De meeste defensie- en politieopleidingen vallen niet onder mijn politieke verantwoordelijkheid. Met deze opleidingen heb ik derhalve geen relatie qua bekostiging, licenties, toezicht of gegevenslevering over studiefinanciering.

Ook zijn deze opleidingen niet aangesloten op het basisregister onderwijs (bron). Of dat ingevoerd gaat worden is een zaak van de ministers van Defensie en BZK. Ik zal hen informeren over de mogelijkheid aan te sluiten bij de bron-systematiek.

Om desondanks de landelijke vsv-cijfers zuiverder te krijgen, heb ik inmiddels afspraken gemaakt met de ministers van Defensie en BZK. In de toekomst krijgt DUO een lijst van leerlingen, zodat ik deze uit de landelijke vsv-cijfers kan schrappen.

2) Nieuwe aanpak per schooljaar 2012-2013

Op 15 februari jl. heb ik mijn jaarlijkse brief over de aanpak van voortijdig schoolverlaten naar de Kamer gestuurd (Kamerstukken vergaderjaar 2011–2012, 26 695, nr. 84). Daarin beschrijf ik mijn nieuwe aanpak rondom de regeling, convenanten en meetsystematiek per schooljaar 2012–2013. Bestuurders van scholen en wethouders zijn daar reeds uitgebreid over geïnformeerd. Omdat de nieuwe aanpak raakvlakken heeft met de in deze brief beantwoorde vragen, geef ik hieronder kort de hoofdpunten weer.

Meetsystematiek

Door meer uitgebreide registraties en koppelingen van bestanden kan vanaf schooljaar 2012–2013 een groot deel van de jongeren die nu onterecht als vsv'er worden aangemerkt uit de vsv-tellingen worden gehaald. Het gaat om de volgende aanpassingen:

- a. Jongeren die overstappen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs vanuit het bekostigd vo en mbo zijn zichtbaar omdat het bron is ingevoerd in deze sector.
- b. Jongeren die particulier onderwijs gaan volgen, worden zichtbaar dankzij de op 1-1-2012 in werking getreden wet voor aansluiting van niet-bekostigd onderwijs op het bron en Digitaal Verzuimloket.
- c. Jongeren met een vrijstelling van de Leerplichtwet worden zichtbaar met het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel om vanaf 2013 vrijstellingen landelijk te registreren via een module in het Digitaal Verzuimloket.
- d. MBO-1 diploma (entreeopleiding) en een baan komen vanaf 2012–2013 in beeld door een bestandskoppeling tussen het bron en de polisadministratie van het UWV. Jongeren met een mbo-1 diploma die op 1 oktober jaar t+1 een baan hebben van minimaal 12 uur, worden niet langer als vsv'er bestempeld.
- e. Examinee-deelnemers. Jongeren die op 1 oktober als vsv'er zijn geteld, maar in de daaropvolgende maanden oktober, november of december alsnog een startkwalificatie halen, worden niet meer als vsv'er geteld. Die groep haalt een «verlate startkwalificatie».
- f. Uitstroom vanuit bekostigd onderwijs naar Politie en Defensie: Vanaf 2012–2013 kan ik deze jongeren jaarlijks per onderwijsinstelling identificeren en ze van de lijst vsv'ers afhalen.
- g. Eerstejaar nieuwkomers: Jongeren in het vo die in het bron geregistreerd staan als «1° jaarsnieuwkomer» worden vanaf 2012–2013 buiten de vsv-meetsystematiek gehouden.

Procentuele vsv-norm

Voor het toekennen van prestatiesubsidies aan instellingen kijken we voortaan naar het percentage nieuwe vsv'ers van een instelling (aantal nieuwe vsv'ers ten opzichte van het aantal deelnemers in de leeftijd van 12 tot 23 jaar). Deze procentuele vsv-norm doet meer recht aan onderwijsinstellingen die krimpen of juist groeien dan de bestaande norm, die was gebaseerd op de vermindering van het aantal vsv'ers ten opzichte van het peiljaar 2005–2006. De procentuele norm beloont bovendien ook instellingen die in het verleden al goed presteerden en nu een laag uitvalniveau hebben. Om recht te doen aan verschillen tussen sectoren en opleidingsniveaus komen er verschillende normen voor het vo en mbo.

Dit alles is voor het eerst terug te zien in de cijfers van peildatum 1 oktober 2013, waarover ik u in februari 2014 voor het eerst met de nieuwe voorlopige uitvalscijfers zal informeren. Voor meer informatie over de nieuwe vsv-aanpak en meetsystematiek verwijs ik u naar de brief die ik op 15 februari jl. naar de Tweede Kamer heb gestuurd (Kamerstukken vergaderjaar 2011–2012, 26 695, nr. 84).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart