

Vergaderjaar 2007–2008

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 42

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2007

Hierbij bied ik u aan de uitvoeringsbrief «Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten». Zoals de ondertitel aangeeft, wordt in deze brief geen nieuw beleid aangekondigd maar de huidige inzet versterkt met acties om het ingezette beleid nog krachtiger uit te voeren. Met deze brief voldoe ik aan de toezegging aan u gedaan op 27 juni 2007 tijdens het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag OCW (31 031 VIII, nr. 19).

In de brief treft u tevens een actueel overzicht aan van de aantallen voortijdige schoolverlaters in het PO, het VO en het MBO. Hiermee voldoen wij aan het verzoek van de Commissie met de brief van 9 november 2007 (07-OCW-B-65).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

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

AANVAL OP DE SCHOOLUITVAL: EEN KWESTIE VAN UITVOEREN EN DOORZETTEN

1. Inleiding

Iedere jongere heeft zijn eigen doelen, wensen en ambities. Een goede opleiding verdubbelt de kans om die waar te maken. Volgens het CBS hebben schoolverlaters zonder een startkwalificatie twee keer zo vaak geen baan als jongeren die wel een startkwalificatie hebben¹.

Maar er zijn meer redenen waarom een startkwalificatie belangrijk is. Er is geschoold personeel nodig voor de kenniseconomie en onze samenleving krijgt te maken met ontgroening en vergrijzing. Daardoor neemt de druk op de arbeidsmarkt toe.

Uit de cijfers blijkt dat jongeren zonder startkwalificatie ruim vijf keer zo vaak het criminele pad op gaan als jongeren die wel een startkwalificatie hebben (Zie bijlage 1,² de factsheet Voortijdig Schoolverlaten). Daarnaast dragen meer jongeren met een startkwalificatie bij aan een veiligere samenleving. Op de veiligheid gaan we hier niet verder in. We volstaan met de vermelding dat de ministeries van OCW, Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Jeugd en Gezin scholen helpen de veiligheid in het onderwijs te verbeteren (zie de brief aan de Tweede Kamer, 2007–2008, 29 644, nr. 85).

Werkloosheid, verspilling van talent en arbeidskracht, criminaliteit: het is duidelijk dat voortijdig schoolverlaten (VSV) slecht is voor jongeren, hun ouders, omgeving en de maatschappij. Daarom is de aanval op de schooluitval ingezet. In de nota *Aanval op de uitval* (28 april 2006) staat wat jongeren als Jeffrey, Zaira, Dennis en Lisa nodig hebben om het beste uit zichzelf te halen en om te voorkomen dat ze van school gaan zonder startkwalificatie. Daarvoor zijn al belangrijke stappen gezet:

- De kwalificatieplicht is ingevoerd. Jongeren tussen de 16 en 18 jaar zonder startkwalificatie moeten een volledig onderwijsprogramma volgen dat is gericht op het halen van een startkwalificatie.
- Voor het schooljaar 2006/2007 zijn convenanten gesloten met 14 RMC-regio's (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt) met de hoogste uitval. Het doel: binnen een jaar de uitval met 10% terugdringen.
- Met het onderwijsnummer (ON) is een meetinstrument ingevoerd om het beleid te monitoren en bij te sturen. Hiermee kunnen we ook de RMC-regio's van actuele informatie voorzien. (Zie paragraaf «VSV in RMC-regio's» in bijlage 1: factsheet Voortijdig Schoolverlaten).

Dat heeft geholpen, maar nog niet genoeg. In het schooljaar 2005/2006 gingen 56 500 jongeren voortijdig van school. Dat zijn er 14 500 minder dan in 2002, maar nog steeds te veel. Het kabinet is vastbesloten om het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters in 2012 te halveren. Dan mogen er niet meer dan 35 000 over zijn, vergeleken met de 71 000 in 2002.

Gemakkelijk is dat niet. Om te beginnen is het aantal geregistreerde uitvalers door de invoering van het onderwijsnummer toegenomen (Zie brief Tweede Kamer, 2006–2007, 26 695, nr. 37), waardoor de jaartotalen vanaf 2004/2005 hoger uitvielen dan op basis van RMC-registraties. Bovendien is het zo dat naarmate de groep krimpt, de jongeren met de hardnekkigste problemen overblijven.

Daarom verhogen we onze inzet. Niet met nieuw beleid, maar met acties om het ingezette beleid nog krachtiger uit te voeren. En er is extra geld, van 21 miljoen euro in 2008 tot indicatief € 71 miljoen in 2011. De besteding van de VSV-middelen vanaf 2009 tot en met 2011 staat gereserveerd op de aanvullende post bij het ministerie van Financiën. Bij de voorjaarsnota wordt jaarlijks besloten of de VSV-middelen aan de OCW begroting

¹ EBB 2002–2006.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

worden toegevoegd. Daarnaast krijgen de gemeenten voor het voorkomen van schooluitval jaarlijks een bedrag dat oploopt van 4 miljoen euro in 2008 tot 19 miljoen euro vanaf 2011. Dat is één van de afspraken uit het bestuursakkoord dat met de VNG is afgesloten.

In deze brief kunt u lezen waar onze extra acties op gericht zijn. Want linksom of rechtsom, die helft minder schooluitvallers in 2012 gaan we halen. De eerste voortekenen geven een goede reden tot optimisme. Er vallen minder leerlingen uit in niveau 1 van het mbo. En vrijwel alle 14 RMC-regio's waar een convenant is ondertekend zeggen dat ze in het schooljaar 2006/2007 het doel van 10% minder schoolverlaters hebben gehaald. Het ziet er dus goed uit, hoewel de definitieve cijfers nog niet binnen zijn. Die ontvangt u in het voorjaar van 2008.

In een hogere versnelling

Scholen, gemeenten, CWI, zorginstellingen en het regionale bedrijfsleven dragen allemaal bij aan de strijd tegen schooluitval. Zij weten als geen ander waar «de gaten» vallen en wat op regionaal niveau nodig is om de uitval nog verder terug te dringen. Daarom hebben we uitgebreid naar hun ideeën geluisterd: op de landelijke werkconferentie VSV op 19 april 2007 en in drie «verdiepingsgesprekken». We hebben samen uitgezocht hoe we in de komende jaren extra winst kunnen behalen. Iedereen is het er in elk geval over eens dat de VSV-convenanten een succes zijn. De «gouden driehoek» tussen scholen, gemeenten en het rijk werkt.

Daarom gaan we door met ons beleid uit de nota *Aanval op de Uitval*, maar in een hogere versnelling. Onze maatregelen richten zich op: aanpakken bij de bron, soepele overgangen tussen schooltypen, het bij de les houden van leerlingen en de praktijk als leermeester. Ofwel: voorkomen is beter dan genezen. Maar we vergeten ook de groep (werkende) schoolverlaters niet. Dit levert de volgende punten op, die ook in het beleidsprogramma van het kabinet staan:

- Extra aandacht voor een soepele overgang van vmbo naar mbo;
- Betere loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding;
- Meer en betere zorg op school;
- Aantrekkelijker onderwijs, met sport en cultuur, om jongeren op school te houden;
- Meer ruimte voor vmbo-scholieren die het best leren met hun handen;
- Meer maatwerktrajecten om uitval te voorkomen;
- Inzet van 20 000 EVC-trajecten voor schooluitvallers van 18 tot 23 jaar.

De partners

We maken dus geen nieuw beleid, maar halen alles uit de kast om de eerder ingezette aanval te laten slagen. Ons geactualiseerde beleidsprogramma 2007–2011 vindt u in bijlage 2.¹ De «vervolgaanval» heeft een breed front en een krachtige uitvoering op regionaal niveau. De inzet en samenwerking van diverse partners is hiervoor noodzakelijk. Het gaat om scholen, gemeenten, jeugdzorg, bedrijfsleven, ouders, maatschappelijk werk, politie, justitie en niet in de laatste plaats de docent. De docent speelt een cruciale rol in het voorkomen en signaleren van schooluitval. OCW wil deze partners zo veel mogelijk stimuleren en ondersteunen in de strijd tegen schooluitval. Daarom sluit OCW vierjarige convenanten met gemeenten en onderwijsinstellingen. In die convenanten staan duidelijke resultaatafspraken en OCW steunt alle partijen zoveel mogelijk om die te halen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het rijk zorgt voor de bovenregionale coördinatie. Daar zijn meerdere departementen bij betrokken, omdat uitval vaak wordt veroorzaakt door

meerdere factoren: leer- en motivatieproblemen, een moeilijke gezins-situatie, schulden, criminaliteit. OCW werkt daarom samen met een groot aantal ministeries: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Defensie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)¹, Economische Zaken (EZ), Jeugd en Gezin (J&G), Justitie, Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Wonen, Wijken en Integratie (WWI).

2. Preventie

Uit diverse onderzoeken blijkt dat vroeg ingrijpen op school uitval op latere leeftijd kan voorkomen. Dat ingrijpen gebeurt met het organiseren van een zorgstructuur die dicht bij de jongeren staat, adequaat verzuim-beleid, hulp bij loopbaanoriëntatie- en begeleiding en het verbeteren van de aansluiting van primair naar voortgezet onderwijs en van vmbo naar mbo. In deze maatregelen zijn twee hoofdthema's te onderscheiden: de betere aansluiting tussen schooltypen (zie hoofdstuk 2.1) en het op school houden van leerlingen (zie hoofdstuk 2.2).

2.1 Betere aansluiting tussen schooltypen

Overgang van primair naar voortgezet onderwijs

Leerlingen hebben vaak moeite met de overgang van het ene naar het andere schooltype. We kijken daarom hoe we de overgang van primair naar voortgezet onderwijs voor ze kunnen vergemakkelijken. Daarbij willen we niet alleen doorlopende leerlijnen, maar ook doorlopende zorglijnen. Als leerlingen in het basisonderwijs of speciaal onderwijs zorg krijgen, mag die niet wegvallen na de overstap naar het voortgezet onderwijs.

In het voortgezet onderwijs bieden het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en het regionale zorgbudget de scholen gelegenheid om zorg te bieden. Daarnaast krijgen leerlingen in het vierde jaar van het vmbo extra loopbaanoriëntatie en begeleiding (LOB).

Verbeteren aansluiting van vmbo naar mbo

Het vmbo – de naam zegt het al – moet jongeren voorbereiden op het middelbaar beroepsonderwijs. Toch stranden veel van hen op de overgang van vmbo naar mbo. In 2007 schreven ruim 7 000 jongeren met een vmbo-diploma zich niet in voor een vervolgopleiding. Deze jongeren en hun ouders ontvangen een brief van staatssecretaris Van Bijsterveldt met het dringende advies voor de jongeren om toch door te leren.

Om ervoor te zorgen dat minder jongeren struikelen over de overgang van vmbo naar mbo is het noodzakelijk dat ook vmbo en mbo gaan samenwerken, ook in het kader van de doorlopende leerlijnen. Dat doen ze nu nog te weinig. Vaak begeleidt het vmbo de leerling naar de uitgang, en het mbo staat bij de eigen deur te wachten. De leerling moet zelf zijn weg naar het mbo zien te vinden. We gaan naast beleidsimpulsen uitzoeken of het zin heeft om voor een soepelere overgang financiële prikkels in te bouwen bij zowel vmbo als mbo.

Experimenten vmbo-mbo

Het is niet alleen nodig dat vmbo en mbo beter samenwerken, maar ook dat ze inhoudelijk beter op elkaar aansluiten. Op dit moment vinden negen experimenten plaats in het kader van de *Regeling vernieuwende projecten doorlopende leerlijnen vmbo/mbo*. Doel is een integrale leerlijn, die moet leiden tot aanzienlijk minder schooluitval, meer maatwerk, kwalificatiewinst en gemotiveerde leerlingen. De experimenten vallen binnen de huidige wet- en regelgeving.

¹ LNV is verantwoordelijk voor het zogenoemde groene onderwijs.

Naast de lopende experimenten beginnen in het schooljaar 2008/2009 nieuwe experimenten. Die moeten het voor een groep leerlingen in de basisberoepsgerichte (bb-)leerweg makkelijker maken door te stromen van het vmbo-bb naar mbo, om zo hun diploma mbo-niveau 2 te halen. Deze leerlingen in de bb-leerweg van het vmbo zijn kwetsbaar, doordat ze behoefte hebben aan een meer praktische invulling dan de bb-leerweg op dit moment biedt.

Het experiment houdt in dat de vmbo-school en het roc samen één leer- gang op één school aanbieden. De leerling volgt een praktijkgericht traject van vmbo-bb en mbo-niveau 2. Hij kan daarbij op zijn vertrouwde school blijven, met meer bekende leraren en één onderwijsaanpak.

Voorwaarde voor deelname aan het experiment is dat de samenwerking tussen de vmbo-scholen en de roc's goed is geregeld en juridisch is vast- gelegd in een samenwerkingsovereenkomst. De samenwerking gaat zo ver dat eigenlijk sprake is van integratie.

Op basis van de resultaten van de nieuwe experimenten bekijken we of zo'n geïntegreerde leergang echt meerwaarde heeft. Als dat zo is, wordt bekeken wat dat betekent voor wet- en regelgeving.

Betere loopbaanbegeleiding

Goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) is van grote invloed op de motivatie van leerlingen. Het onderzoek «Leerloopbanen en loopbaan- leren» (Meijers ea., 2006) stelt dat LOB zelfs van grotere invloed is op de motivatie dan persoonlijke factoren en leerprestaties. Volgens deze onder- zoekers is daarom een «krachtige loopbaangericht leeromgeving» nodig. Ook ouders beschouwen individuele aandacht en begeleiding als de belangrijkste succesfactoren voor goed onderwijs.

Meer loopbaanbegeleiding is geen luxe. Dat blijkt wel uit het feit dat 57% van de vmbo-leerlingen die naar het mbo overstappen niet of slechts in beperkte mate weet wat voor werk hij later wil gaan doen (onderzoek Cinop, 2005). Volgens de inmiddels opgeheven «Taskforce jeugdwerk- loosheid» vindt 40% van de vierdejaars vmbo'ers het lastig om een studie te kiezen.

Scholen hebben echter moeite om goede LOB te bieden. Een van de redenen is dat scholen vaak te veel op hun eigen aanbod gericht zijn. Als een leerling meer wil, speelt de school daar onvoldoende op in. Scholen weten vaak ook niet wat de beroepsmogelijkheden zijn bij regionale bedrijven. Het is daarom wenselijk dat scholen en het regionale bedrijfs- leven meer samenwerken voor loopbaanbegeleiding. OCW gaat hen helpen met het verspreiden van de goede voorbeelden, kwaliteitsverbe- tering en communicatieactiviteiten.

2.2. Leerlingen op school houden

Verbetering van de zorg op school

Op de eerste plaats staat dat alle jongeren die zorg nodig hebben hulp krijgen van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG), provinciale jeugdzorg, jeugd-ggz (geestelijke gezondheidszorg) en jeugd-lvg (licht verstandelijk gehandicapten zorg). Daarvoor zijn de Zorg Advies Teams (ZAT's) erg belangrijk. In de ZAT's zitten professionals uit (speciaal) onderwijs, welzijnswerk, leerplicht/RMC, jeugdzorg, gezondheidszorg en veiligheid. Ze zorgen ervoor dat emotionele, gedrags-, ontwikkelings- en leer- problemen zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en dat jongeren hulp krijgen. Ook hun familie en school ontvangen steun. De kracht van ZAT's is dat ze dicht op jongeren zitten. Door de korte lijnen met Jeugdzorg, maatschappelijk werk en de jeugd-ggz vallen jongeren

niet tussen wal en schip. Daarom wil het kabinet dat alle scholen in 2011 een ZAT hebben. Bovendien moet de kwaliteit ervan omhoog. Op dit moment heeft in het primair onderwijs 74% van de scholen een ZAT, in het voortgezet onderwijs 91% en in het mbo 72%. Om die reden gaan we door met het ondersteuningsprogramma voor het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs tot en met 2011.

Mijn collega voor Jeugd en Gezin, minister Rouvoet, en wij willen een betere toeleiding vanuit de ZAT's naar de zorginstellingen. Het CJG is daarmee belast¹.

De gemeenten zullen sluitende afspraken maken over de ondersteuning van risicogezinnen en -kinderen. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de samenwerking tussen alle betrokken partijen.

Bovendien werken we aan betere informatie-uitwisseling en toezicht in de jeugdketen. Verschillende informatiesystemen worden op elkaar afgestemd, zoals het onderwijsnummer, de verwijfsindex risicojongeren en de sluitende registratieketen VSV.

Sport en cultuur

Traditionele onderwijsvormen zijn niet altijd motiverend genoeg om jongeren op school te houden. Vernieuwende onderwijsvormen met sport en cultuur spreken jongeren meer aan en kunnen daardoor schooluitval voorkomen. OCW werkt aan een plan van aanpak om sport en cultuur meer in het onderwijs te integreren. Hierbij zijn goede voorbeelden vanuit scholen en gemeenten belangrijke *input*. In 2008 bekijkt OCW met de alliantie School en Sport welke experimenten verder worden ontwikkeld.

Ook de ontwikkeling van de brede school is belangrijk om het primair en voortgezet onderwijs aantrekkelijker te maken. Het kabinet wil specifiek dat er brede scholen komen in de 40 aandachtswijken van minister Vogelelaar. Hiervoor is co-financiering beschikbaar vanuit OCW. Zodat gemeenten op brede scholen daarmee onder meer personeel kunnen inzetten op terreinen als sport, cultuur en kinderopvang (de zogenoemde combinatiefuncties). In heel Nederland wordt de ontwikkeling van brede scholen gestimuleerd.

Leren met je handen

Voor een betere samenwerking dringen we er nu al op aan dat vmbo-scholen en roc's afspraken maken voor leerlingen die vooral goed met hun handen kunnen werken. In zogenoemde vmbo-vakcolleges wordt al met zulke trajecten gewerkt. Het reguliere onderwijs en het bedrijfsleven moeten daarvoor samenwerken en dat bevordert onderwijsvernieuwing en zorgt ervoor dat meer leerlingen een baan vinden.

In diverse regio's en bij andere sectoren wordt overlegd om het idee van de vakcolleges zoveel mogelijk te integreren in de organisatie van de school. Daardoor kan optimaal gebruik worden gemaakt van de stageplaatsen, leerbanen en uiteindelijk arbeidsplaatsen bij regionale bedrijven.

Geld voor maatwerk

Het Kabinet heeft naast de reguliere middelen uit de *Regeling innovatiebox beroepsonderwijs* in 2007 incidenteel 71 miljoen euro (inclusief groen onderwijs) beschikbaar gesteld uit het Fonds Economische Structuurversterking. Een tweede tranche incidentele middelen komt mogelijk beschikbaar in 2008 op basis van een evaluatie. Daarmee kunnen onderwijsinstellingen onder andere maatwerktrajecten opzetten die vooral of helemaal in de praktijk worden uitgevoerd. Ze zijn bedoeld voor jongeren tot 23 jaar uit de zwakkere groepen uit de beroepsbevolking. We streven naar 7000 nieuwe leer/werktrajecten op maat, waarin onderwijsinstellingen intensief samenwerken met bedrijven, kenniscentra, gemeenten

¹ De taken van het CJG zijn: lokale jeugdzorg, opvoed- en opgroei-ondersteuning en de verbinding tussen de geïndiceerde jeugdzorg en de ZAT's (zie brief Tweede Kamer, 2007–2008, 31 001, nr. 36).

en CWI. Die extra opleidingen zijn nodig, want de invoering van de kwalificatieplicht¹ leidt tot veel extra aanmeldingen in het mbo.

Financiële prikkels voor jongeren en onderwijsinstellingen

We onderzoeken of het mogelijk is om jongeren die langdurig verzuimen en dreigen uit te vallen bij de les te houden door ze te korten op hun studiefinanciering. De voorkeur gaat uit naar een lik-op-stukbeleid, waardoor jongeren direct de financiële gevolgen voelen van langdurig verzuim zonder geldige reden. Daarnaast kijken we naar financiële prikkels binnen de bekostiging van het onderwijs, zodat scholen beter kunnen worden afgerekend op hun resultaten. Vanaf het schooljaar 2008/2009 komt er in het mbo, naast 1 oktober, een tweede teldatum bij voor leerlingen: 1 februari. Dat is een extra stimulans voor scholen om leerlingen vast te houden, want voor schooluitvallers na 1 oktober wordt de bekostiging gestopt.

Verzuim melden en aanpakken

Spijbelen is vaak een voorbode van uitval. Gelukkig zijn spijbelende leerlingen nog bereikbaar voor preventie. De Auditdienst en de onderwijsinspectie hebben vastgesteld dat scholen en onderwijsinstellingen in veel gevallen niet goed omgaan met de wettelijke verplichting om tijdig verzuim en uitschrijvingen te melden bij gemeenten, RMC en IB-Groep. In bijlage 3² vindt u het rapport over het themaonderzoek VSV 2007. We gaan de verzuimregelgeving in verschillende wetten harmoniseren.

Om het melden van verzuim gemakkelijker te maken voor scholen en instellingen zijn OCW en de IB-groep begonnen met een nieuwe één-loketaanpak voor het melden van verzuim. Scholen melden hun verzuimgegevens voortaan bij één digitaal loket, dat vervolgens automatisch de juiste gemeente (RMC/Leerplicht) op de hoogte stelt. Dat scheelt de scholen werk, want ze hoeven niet meer per verzuimende leerling uit te zoeken welke gemeente of RMC-functie ze op de hoogte moeten brengen. Alle meldingen verlopen bovendien voortaan volgens een vast stramien. De leerplichtambtenaar of de RMC-begeleider kan het verzuim na melding in overleg met de school in behandeling nemen.

De één-loketaanpak wordt op dit moment getest in negen pilotgemeenten en wordt in de loop van 2008 uitgebreid naar alle gemeenten en scholen. Tegelijkertijd wordt in Amsterdam, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Groningen, Leiden, Rotterdam en Utrecht de gemeentelijke leerplichthandhaving samengebracht in een regionaal bureau leerplicht of zelfs geïntegreerd met het RMC tot een regionaal bureau leerplicht/RMC. Daardoor ontstaat één regionaal aanspreekpunt voor scholen en onderwijsinstellingen. Dat betekent een bundeling van krachten en meer efficiëntie en slagvaardigheid in de leerplichthandhaving. Het nauwe contact tussen leerplichthandhaving en RMC-functie vergroot de kans om uitval te voorkomen. Over de regionalisering van de leerplicht en RMC ontvang ik in december advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Met de één-loketaanpak maken we het melden en snel aanpakken van verzuim gemakkelijker. Maar we roepen scholen ook nu al op scherp te zijn in het melden van verzuim en om afspraken te maken met gemeenten, politie en justitie. Om ze daarbij te helpen is een interdepartementale werkgroep Verzuim opgericht. Die komt in het voorjaar van 2008 met een advies voor een integrale aanpak van verzuim. Daarbij wordt gebruik gemaakt van bevindingen van de Auditdienst en het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ).

¹ Sinds 1 augustus 2007 moeten jongeren zonder mbo-2-, havo- of vwo-diploma tot hun achttiende een volledig onderwijstraject volgen dat is gericht op het halen van een startkwalificatie.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3. Alsnog leren

Werkende jongeren zonder startkwalificatie

Als het economisch voor de wind gaat, liggen de banen voor het oprapen. Daardoor gaan jongeren al werken zonder dat ze een stevige positie op de arbeidsmarkt kunnen veroveren. Met het ministerie van SZW ben ik verantwoordelijk voor werkende jongeren zonder startkwalificatie tussen de 18 en 23 jaar. Daarom spreken OCW en SZW werkgevers aan op hun verantwoordelijkheid om jonge werknemers te helpen alsnog hun startkwalificatie te halen.

Een voorbeeld hiervan is de Participatietop 2007. Daar maken we afspraken met werkgevers- en werknemersorganisaties over het «conjunctuurbestendig» maken van jongeren. Als de economische wind uit een andere hoek gaat waaien, staan jongeren zonder startkwalificatie als eerste met lege handen. Om ervoor te zorgen dat ze hier beter tegen bestand zijn, willen we werkende jongeren zonder startkwalificatie alsnog hieraan helpen. Bijvoorbeeld via EVC, het erkennen van elders verworven competenties. Dat houdt in dat ze de kennis en vaardigheden kunnen verzilveren die ze opdeden met activiteiten of opleidingen, zowel op het werk als in hun vrije tijd. De Projectdirectie Leren en Werken levert een bijdrage aan de realisatie van 20 000 extra EVC-trajecten voor jongeren zonder startkwalificatie. De Stichting van de Arbeid adviseert sociale partners cao-afspraken te maken over mogelijkheden om werknemers zonder startkwalificatie deze alsnog te laten halen.

Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een «leerloopbaanadvies». Dat is een assessment dat niet alleen de capaciteiten van de werkende jongere in kaart brengt, maar ook zijn ambities en wensen. Het leerloopbaanadvies zal in de meeste gevallen voorafgaan aan een EVC-traject.

OCW, het ministerie van Defensie en het ministerie van SZW hebben op 2 november 2007 een convenant afgesloten. Daarin is afgesproken dat Defensie zich inspant om uiterlijk in 2011 voor zijn medewerkers jaarlijks 3000 mbo-opleidingen op niveau 1 en 2 door roc's te laten verzorgen. Voor nieuwe medewerkers laat Defensie 6000 instroomopleidingen op niveau 1 en 2 verzorgen. Het gaat om opleidingen techniek, administratie, bouw, gezondheidszorg, ict en transport & logistiek. Daarnaast zet Defensie zich in om uitvallers zonder startkwalificatie door te leiden naar andere (mbo-)opleidingen. Verder onderzoekt OCW of ook de politie als werkgever meer jongeren door kan laten leren.

Voortijdig schoolverlaters die niet aan het werk zijn

Het uitgangspunt is dat jongeren moeten leren of werken. Daarom komt er een leerwerkplicht voor jongeren tot 27 jaar die niet leren of werken en een uitkering aanvragen. Zo voorkomen we dat jongeren in de bijstand belanden; ze moeten leren of werken. Werkloze jongeren zonder startkwalificatie worden – als ze daartoe in staat zijn – naar een opleiding of leerwerktraject richting startkwalificatie geleid.

Het ministerie van SZW heeft een brief aan u (Tweede Kamer, 2007–2008, 26 695, nr. 41) gezonden over een rapport van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Daarin staat dat gemeenten schooluitvallers aansporen om onderwijs te volgen tot ze een startkwalificatie hebben. Ook de CWI's en de sociale dienst zijn op dit vlak actief, daarnaast is het ook hun taak om schoolverlaters te blijven volgen na terugkeer in het onderwijs. Dit wordt naar verwachting gemakkelijker door de uitwisseling van diplomagegevens van de IB- groep met CWI, UWV en gemeenten via de «Geza-

menlijke Elektronische Voorzieningen Suwi». Leerlingen hebben hun hulp hard nodig bij het «heroveren» van een stevige positie op de arbeidsmarkt.

4. Zorgen dat het werkt

Uitvallers mogen niet verdwalen tussen instanties. Dat is een reëel risico, want er zijn nogal wat instanties betrokken bij het voorkomen van uitval of het teruggeleiden naar school. Een uitvaller moet dus snel laagdrempelige hulp krijgen, het liefst zo dicht mogelijk in de buurt.

Wie doet wat

Scholen en gemeenten hebben een sleutelrol in de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Aangezien scholen de eerste signalen ontvangen, kunnen zij het meeste doen aan preventie. Gemeenten zijn op grond van de RMC, leer-, kwalificatie- en zorgplicht verantwoordelijk voor het aanpakken van verzuim en het terugleiden van uitvallers naar het onderwijs. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de lokale zorgstructuur en de samenhang tussen de schakels in de jeugdketen.

De wethouders van de contactgemeenten van de RMC-regio's maken afspraken met scholen, instellingen en organisaties over de inzet en verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Zij zorgen ervoor dat er een regionaal netwerk komt van die scholen, instellingen en organisaties. Ze organiseren en coördineren de verzuimmeldingen, registratie en doorverwijzing van schooluitval. In bijlage 4¹ vindt u het sturingsconcept van de actie tegen schooluitval.

Convenanten in het hele land

OCW zorgt als bestuurlijk eindverantwoordelijke dat er binnen dit sturingsconcept heldere afspraken komen, zodat de RMC-regio's aan de slag kunnen. We sluiten nieuwe convenanten met scholen (roc's en scholen in het voortgezet onderwijs) en gemeenten in alle 39 RMC-regio's. Zij moeten de uitval met minstens 10% per jaar verminderen. De convenantafspraken zijn op basis van «no cure, no pay». Er is een «menu» met maatregelen die daarvoor worden ingezet. Op dat menu staan bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling van de zorgstructuur; verbetering van de overgang tussen het vmbo en het mbo; en het versterken van loopbaanoriëntatie en begeleiding.

Omdat de schooluitval in de grote vier steden in absolute zin het hoogst is, bieden de convenanten ruimte voor specifieke projecten in de G4. In het najaar van 2007 worden convenanten gesloten met de vier grote steden en met enkele RMC-regio's met hoge uitvalcijfers. Voor juni 2008 volgt de rest van het land.

Wijkenaanpak

De uitval is in de 40 aandachtswijken van minister Vogelaar ongeveer twee zo hoog als het landelijke gemiddelde, namelijk 8%. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat circa 9% van het totale aantal nieuwe schoolverlaters afkomstig is uit een aandachtswijk. Het overgrote deel (91%) van alle nieuwe voortijdig schoolverlaters woont dus niet in een aandachtswijk. De uitvoering van het VSV-beleid richt zich op alle gebieden met veel VSV'ers.

Met het ministerie van WWI (Wonen, Wijken en Integratie) zorgt de verantwoordelijke gemeente ervoor dat de convenanten afgestemd worden met de af te sluiten «charters» voor de aandachtswijken. In de «charters» staan afspraken over de gezamenlijke inzet en ambitie om van de 40 wijken krachtwijken te maken. Ook bij de inzet op wijkniveau om schooluitval te voorkomen voert de gemeente de regie en zorgt ze voor een integrale aanpak.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ouderbetrokkenheid

Als ouders hun kind begeleiden en aanmoedigen, zal het op school minder snel afhaken. Voor de kwalificatieplicht is het daarom van groot belang ouders aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Daarom gaan de onderwijs- en ouderorganisaties ouders uit hun achterban stimuleren en het primair en voortgezet onderwijs dit najaar voorzien van praktische materialen en methodieken. Vanuit OCW kijken we in hoeverre extra ondersteuning gewenst is. Een speerpunt voor OCW is hierbij de communicatie tussen docenten en ouders.

Daarnaast speelt ook het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs, dat op 8 november 2007 bij uw Kamer is ingediend, een rol in het vergroten van de ouderbetrokkenheid. Door dit wetsvoorstel kunnen deelnemers en ouders sterker bij besluitvorming binnen de bve-instelling worden betrokken en daarop daadwerkelijk invloed uitoefenen.

Schooluitval aanpakken in de klas

De docent heeft een belangrijke rol bij het voorkomen van uitval. Door zijn of haar inspirerende lessen kan hij of zij leerlingen aan de school binden. Bovendien zijn leraren onmisbaar voor het signaleren van problemen bij leerlingen. OCW heeft onderzoek¹ laten verrichten naar de rol van de docent bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten (zie bijlage 5)². Een belangrijke conclusie is dat docenten graag hun verantwoordelijkheid voor het voorkomen van schooluitval willen nemen. Ze zien daarbij zelfs een centrale rol voor zichzelf weggelegd, maar vinden dat het management ze daarbij te weinig steunt.

De onderwijsinspectie heeft onderzoek gedaan naar voortijdig schoolverlaten bij enkele scholen in het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Daaruit blijkt dat scholen te weinig werk maken van preventief schoolbeleid en verzuim niet of niet tijdig melden (Tweede Kamer, 2006–2007, 26 695, nr. 40). Mentoren en docenten dienen meer dan nu doordrongen te zijn van het belang van tijdige meldingen. Ook worden maatregelen onvoldoende resultaatgericht beproefd en doorgevoerd. Het is de taak van het management van instellingen in het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie ervoor te zorgen dat hun school bijdraagt aan het voorkomen van uitval. Het voorkomen van uitval moet een vast onderdeel van hun bedrijfsvoering worden. Hetzelfde geldt voor het elkaar aanspreken op inzet en resultaten, informatie uitwisselen, een goede intake van deelnemers verzorgen, het docententeam goed begeleiden en zorgen voor kleinschaligheid binnen het grote geheel. Om ervoor te zorgen dat het bestrijden van voortijdige schooluitval ook in de klas vorm krijgt, zullen we deze zaken met de betrokkenen verder uitwerken.

5. Sluitende informatie, monitoren en evalueren

Metten en bijsturen

Bijna alle 14 convenant-RMC-regio's hebben gezegd dat ze de daling met 10% van het aantal schoolverlaters gaan halen in het schooljaar 2006–2007. Dat is een belangrijke eerste stap naar het doel van het kabinet: in 2012 de helft minder nieuwe schoolverlaters dan in 2002 (Zie tabel).

¹ Organise to Learn, «Voorkomen is beter dan uitvallen, docenten willen minder vrijblijvendheid».

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tabel voortgang ontwikkeling van de afname van voortijdig schoolverlaten

Ontwikkeling aanwas uitvallers	Aantal nieuwe uitvallers dit jaar	Reductie t.o.v. voorgaand jaar	Reductie sinds 2002
situatie per 2002*	71 000		
2002/3*	64 000	7 000	7 000
2003/4*	64 000	0	7 000
2004/5	62 500	1 500	8 500
2005/6	56 500	6 000	14 500
2006/7	52 200	4 300	18 800
2007/8	47 900	4 300	23 100
2008/9	43 600	4 300	27 400
2009/10	39 300	4 300	31 700
2010/11	35 000	4 300	36 000

Cijfers vanaf 2006/2007 en verder zijn geschat. De daling van 4 300 vanaf 2006/7 is een verwachte gemiddelde daling per jaar.

* Cijfers voor 2002–2004 zijn nog op basis van RMC-gegevens. Vanaf 2004/2005 wordt gemeten op Onderwijsnummer (ON).

Tijdens het VSV-programma – van 2006/2007 tot en met 2010/2011 – gaan we uit van een jaarlijkse extra reductie van het aantal nieuwe schoolverlaters met gemiddeld 4300. Aan het eind van de looptijd van het programma zal het jaarlijkse aantal nieuwe schoolverlaters 35 000 bedragen. Dat is 36 000 minder schoolverlaters dan in 2002. Aan het einde van het VSV-programma zullen sinds 2002 174 000 extra jongeren naar een startkwalificatie zijn geleid.

Om dat doel te halen, moet duidelijk zijn wie uitvalt, waarom en waar hij of zij uiteindelijk terechtkomt. We gaan de resultaten monitoren en bijsturen op resultaat. OCW investeert daarom in het verbeteren van de registratie, kwalitatief en kwantitatief onderzoek en toezicht en de handhaving van de leerplicht.

In februari hebben we in een brief (Tweede Kamer, 2006–2007, 26 695, nr. 37) aangekondigd op het Basisregister Onderwijs (BRON) over te stappen. In BRON staan alle ingeschreven leerlingen uit het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs met een onderwijsnummer. Met BRON is het mogelijk het aantal VSV'ers te volgen – per regio, onderwijsinstelling, gemeente en zelfs per postcode. Hierdoor zijn zowel landelijk als regionaal vergelijkingen mogelijk op kenmerken als geslacht, leeftijd, schoolopleiding en etniciteit. OCW houdt deze onderwijsnumercijfers scherp in de gaten. Eén keer per jaar maken we de eindafrekening op met de 39 RMC-regio's en kijken we of de landelijke doelstellingen en de afspraken uit de convenanten worden gehaald. Als dat niet zo is, maken we aanvullende afspraken met onze partners. In bijlage 1 vindt u alle cijfers.

Cijfers voor toezicht

OCW heeft met de VO-Raad in het kader van de kwaliteitsagenda-VO afspraken gemaakt over het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters. U wordt hier binnenkort verder over geïnformeerd. Als instellingen de schooluitval minder goed terugdringen dan verwacht mag worden, hebben ze iets uit te leggen aan de onderwijsinspectie. Eventueel kunnen ze onder verscherpt toezicht komen te staan. Daarbij zullen de definities van voortijdige schooluitval volledig zijn afgestemd met die van Benchmark MBO van de MBO Raad. De inspectie kijkt niet alleen naar het verminderen van de uitval, maar ook of instellingen wel toegankelijk blijven voor zwakkere leerlingen. We willen namelijk voorkomen dat instellingen zwakke leerlingen weren om hun uitvalcijfers te verbeteren. Dan zouden we het tegendeel hebben bereikt van wat we willen; zoveel mogelijk jongeren met een startkwalificatie.

Voor het melden van verzuim wordt een vereenvoudigde meldprocedure ingevoerd, met één loket (zie paragraaf «Verzuim melden en aanpakken» op p. 6). Doordat alle verzuimmeldingen daarna via de IB-Groep lopen, zien we exact hoe individuele onderwijsinstellingen omgaan met hun verzuimmeldplicht. Als het aantal meldingen bij een instelling sterk afwijkt van het gemiddelde, zal de inspectie zich daarover buigen.

De diepte in: kwalitatief onderzoek

We willen meer weten over de uitvallers. Door het onderwijsnummer weten we al steeds beter wie uitvallen, waar ze zijn en wat ze doen. Maar over hun motieven weten we nog onvoldoende.

Uitvallende jongeren verschillen nogal in houding, mogelijkheden en activiteiten. Ongeveer 65% werkt. Anderen hebben hun handen vol aan het verzorgen van een kind. Een aantal van hen zit thuis op de bank en doodt zijn tijd met computergames, tv en internet. Er zijn ook uitvallers die een eigen onderneming beginnen of helpen in het familiebedrijf.

Dat de groep schoolverlaters zo heterogeen is, maakt het van groot belang om in beeld te hebben wie deze jongeren zijn, waar ze zijn en wat ze doen. Alleen dan is maatwerk mogelijk. Daarom wordt nu een typologieonderzoek verricht. Met de resultaten van het onderzoek kunnen interventies beter worden afgestemd op de individuele jongere, wat de kans op succes vergroot. Daarnaast onderzoeken OCW en VWS het komende jaar welke sociaal- economische en gezondheidsfactoren (waar- onder alcohol en drugs) verband houden met leerprestaties en school- uitval.

Welke maatregelen leveren resultaat op?

Met het Centraal Planbureau stellen we een evaluatiekader op om uit te zoeken wat de resultaten zijn van onze maatregelen en experimenten. Cijfers worden hier samengebracht met kwalitatief onderzoek. Succesvol gebleken maatregelen en experimenten worden verder uitgerold. Over de resultaten wordt u op de gebruikelijke evaluatiemomenten geïnformeerd.

6. Vervolgaanpak

We blijven onze aanpak aanscherpen en gaan continu op zoek naar goede voorbeelden, kansen en witte vlekken op de kaart. We kijken naar de feiten en de cijfers, en gaan op zoek naar maatregelen die echt werken. We sluiten convenanten met harde afspraken, we zorgen voor betere overgangen tussen schooltypen, geven vmbo-scholieren die het beste met hun handen leren meer kansen, verbeteren de loopbaanoriëntatiebegeleiding, bekostigen maatwerk en maken het onderwijs aantrekkelijker met sport en cultuur. Daar komen nog 20 000 EVC-trajecten bij voor school- uitvallers tussen 18 tot 23.

De jongeren om wie het gaat lezen deze brief hoogstwaarschijnlijk niet. En we spreken de meeste van de tienduizenden jongeren die per jaar voortijdig de school verlaten niet. Toch hebben we een afspraak met hen. Die is dat in 2012 de helft van hen niet naar een RMC of het CWI hoeft. En dat ze in plaats daarvan op school, in een leerbedrijf of in een maatwerktraject bezig zijn hun talenten te ontwikkelen. Want die talenten hebben zij hard nodig, en de maatschappij ook.