

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

Den Haag

4 november 2003

Ons kenmerk

BVE/KenO/2003/47543

Onderwerp

Voortijdig schoolverlaten

Voortijdig schoolverlaten is een teken dat de onderwijsloopbaan van een leerling dreigt te stagneren. Dat is niet goed. Niet voor de leerling en niet voor de maatschappij. Het kabinet vindt het van belang dat leerlingen zo goed mogelijk begeleid worden in hun onderwijsloopbaan zodat iedereen minimaal een startkwalificatie kan behalen.

In het AO Beroepsonderwijs van afgelopen donderdag 30 oktober hebben we gesproken over de problematiek van jongeren die zonder startkwalificatie het beroepsonderwijs verlaten. In deze brief willen wij u graag nader informeren over de doelstellingen van het kabinetsbeleid op dit punt.

1. Lissabondoelstellingen

De doelstellingen rondom jongeren, die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten, komen voort uit de door het kabinet onderschreven Lissabondoelstellingen die de Europese Raad in 2000 afgesproken : Europa in 2010 tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld maken. Daarnaast is een uitgebreide set van indicatoren ontwikkeld die de prestaties op het terrein van de kenniseconomie moet weergeven. Hier zijn onder meer de volgende onderwijsindicatoren vastgesteld: de publieke uitgaven aan onderwijs, het percentage deelnemers aan "een leven lang leren", het aantal afgestudeerden en promovendi in wetenschap en techniek en de uitgaven aan "Research & Development".

De Europese Raad heeft ook afgesproken dat het aantal 18-24 jarigen dat geen startkwalificatie heeft en dat niet meer staat ingeschreven voor onderwijs of opleiding in 2010 moet zijn gehalveerd ten opzichte van 1999.

Deze doelstelling kan alleen bereikt worden door een gezamenlijke inspanning van OCW (onderwijsbeleid) en SZW (arbeidsmarktbeleid):

- in het onderwijsbeleid ligt het accent op het voorkomen van uitval (preventief) en het terugleiden van uitvallers richting onderwijs danwel een leerwerktraject, waarbij het behalen van een startkwalificatie prioriteit heeft (curatief); het zogenoemde VSV-beleid.
- het arbeidsmarktbeleid is erop gericht jongeren – werkzoekend of werkend - te stimuleren via aanvullende scholing of EVC-trajecten een startkwalificatieniveau te behalen. SZW heeft de maatregelen en doelstellingen uit het arbeidsmarktbeleid, die gericht zijn op de realisatie van bovenstaande en andere Lissabondoelstellingen, neergelegd in het Nationaal Actieplan

Werkgelegenheid, dat is uitgebracht in april 2003 en in het plan van aanpak jeugdwerkloosheid van 30 juni jl. (Kamerstukken II, 2002-2003, 23972, nr. 64).

De vorderingen van de lidstaten op deze laatste doelstelling worden gemonitord door Eurostat. Hiervoor rapporteert het CBS jaarlijks hoeveel jongeren geen startkwalificatie hebben behaald en niet meer op school zitten. Dit betekent voor Nederland dat ten opzichte van 1999 (16,2%) het percentage jongeren tussen de 18-24 jaar, dat geen onderwijs meer volgt en die geen startkwalificatie hebben in 2010 naar 8,1% moet zijn teruggebracht (50% reductie). In de RMC-voortgangsrapportages, die u jaarlijks ontvangt, wordt u ook van deze CBS-cijfers op de hoogte gesteld.

2. Onderwijsbeleid gericht op de reductie van het aantal voortijdige schoolverlaters

In 2000 heeft het kabinet Kok II een Nederlandse vertaalslag gemaakt van de Lissabonafpraak: het aantal voortijdig schoolverlaters in 2006 moet met 30% worden teruggebracht ten opzichte van het aantal in 1999 en in 2010 met 50% ten opzichte van het aantal in 2000. Deze doelstelling is voor het eerst opgenomen in het landelijk beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) voor de jaren 2002-2006. Deze doelstelling staat nog steeds.

Als definitie van 'voortijdig schoolverlater' is de definitie gebruikt, zoals die destijds door de RMC's gehanteerd werd. Jongeren die langer dan twee maanden afwezig zijn van school en nog geen startkwalificatie hebben behaald, dienen door RMC's geregistreerd te worden. Het kabinet Kok II heeft, om na te kunnen gaan of de VSV-onderwijsdoelstelling wordt gerealiseerd, het aantal jongeren dat in 1999 respectievelijk 2000 door de RMC's werd geregistreerd gepresenteerd als nulmeting, met als kanttekening dat de registratiefunctie van de RMC's op dat moment niet sluitend was.

Om de registratie van voortijdig schoolverlaters sluitend te maken is in december 2001 de RMC-wet ingevoerd. Twee wijzigingen door de RMC-wet zijn voor de registratie van RMC's relevant. Ten eerste werden de onderwijsinstellingen verplicht nu ook de niet-leerplichtige uitvallers van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie aan te melden bij een RMC. Ten tweede werd de definitie van 'voortijdig schoolverlater' in de RMC-wet aangescherpt doordat de afwezigheidstermijn werd verkort van twee maanden naar één maand. Dus sinds 2001 moeten alle jongeren die langer dan één maand afwezig zijn van school en nog geen startkwalificatie hebben behaald door RMC's geregistreerd te worden. Door het verplichte karakter van de aanmelding en de verscherping van de definitie zijn in 2002 beduidend meer jongeren geregistreerd dan in 2001 (70.500 respectievelijk 47.100).

In de 'Voortgangsrapportage RMC 2002' (Niet-dossierstuk, OCW 0300651, Tweede Kamer), die op 1 september jl. aan u is aangeboden, wordt uitgelegd dat de belangrijkste verklaring voor deze stijging de verbeterde registratie als gevolg van de meldplicht is. Als de gegevens van het onderzoeksbureau Sardes¹ over herkomst vergeleken worden met de deelnemersgegevens, is het vermoeden dat de groep jongeren in het vmbo (mede vanwege de leerplicht) beter in beeld is dan dezelfde groep in het mbo. De huidige registratie is nog niet 100% sluitend en dus suboptimaal.

Zoals, in de Voortgangsrapportage RMC 2002 is aangegeven, zal pas met een geïntegreerde leerplicht/RMC-registratie op basis van het onderwijsnummer sprake zijn van een volledig betrouwbare monitoring van alle relevante doelgroepen. Dit zal naar verwachting vanaf 2006 geschieden.

De door het kabinet Kok II gestelde nulmeting voor het aantal voortijdig schoolverlaters, die de RMC-gegevens uit 1999 als referentiekader neemt is gaandeweg steeds meer onder druk komen te staan. Het is duidelijk dat de registratie van voortijdig schoolverlaters van voor de meldplicht niet volledig was in 1999 en 2000. Het ligt dus voor de hand om het gebruik van deze nulmeting te heroverwegen.

¹ De voortgangsrapportage Voortijdig Schoolverlaters 2002 van het onderzoeksbureau Sardes. Deze rapportage is aan de Kamer gezonden als bijlage bij de brief 'Voortgangsrapportage RMC 2002' van 1 september jl. en is gebaseerd op een analyse van de jaarlijkse effectrapportages van de RMC's.

Dit kabinet vindt de problematiek rondom het voortijdig schoolverlaten een serieuze zaak. De nieuwe inzichten uit de RMC-rapportage 2002 maken duidelijk, dat er een zeer grote inspanning vereist is van dit kabinet om het aantal jongeren dat uitvalt zonder startkwalificatie terug te brengen.

De doelstelling van 30% reductie blijft dus staan. Het kabinet neigt ernaar de vernieuwde cijfers uit de verbeterde RMC-registratie uit 2002 (dus van na de invoering van de meldplicht) als nieuwe nulmeting te nemen, ondanks het feit dat deze registratie nog niet voor 100% sluitend is. Dit is niet optimaal, maar wel voldoende om de effecten van het beleid te monitoren. Het startpunt van het beleid om het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie uitvalt terug te brengen wordt dus het hogere aantal van 70.500. Het VSV-beleid zal er dan op gericht zijn het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen met 21.000 in 2006 en met 35.000 in 2010.

De instellingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar onderwijs zullen tezamen met de RMC's en andere samenwerkende partijen in de regio cruciaal zijn bij de realisatie van de doelstellingen van dit kabinet. Het is dus van belang dat ook zij de nieuwe nulmeting onderschrijven. Het kabinet voert daarom overleg met de onderwijsinstellingen om te komen tot een door het veld gedragen nulmeting en bijbehorend VSV-beleid. In de BVE-sector is het streven om in april 2004 prestatieafspraken te maken over voortijdig schoolverlaters. Voor het VO is het streven gericht op de 2^e helft van 2004.

3. Onderwijsbeleid: de maatregelen

Door de RMC's worden alle jongeren tot 23 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald en een maand zonder 'geldige' reden geen onderwijs meer volgen beschouwd als voortijdige schoolverlater. Het is goed om duidelijk vast te stellen dat we het hier hebben over een zeer gemêleerde groep jongeren, met andere woorden niet alle voortijdige schoolverlaters zijn hetzelfde.

De jongeren hebben verschillende achtergronden en ook verschillende redenen om het onderwijs voortijdig te verlaten²:

- *de status van de leerplicht*: Een flink deel van de leerlingen die op 1 oktober 2001 staat ingeschreven in VO of BVE is niet of slechts partieel leerplichtig.

- *etniciteit*: 22.177 (32%) voortijdige schoolverlaters zijn van allochtone herkomst.

- *laatst genoten opleiding*³: , 51% is afkomstig uit vo/vso, 40% uit het middelbaar beroepsonderwijs, 4% uit de volwasseneneducatie en 5% uit overig onderwijs.

- *gebrek aan goede opleidingsoriëntatie en begeleiding*: een groot deel van de door RMC's geregistreerde jongeren zijn uitvallers uit een opleiding, die na korte tijd (maar langer dan één maand) aan een andere opleiding beginnen en daar wel slagen.

- *uiteenlopende capaciteiten en wensen*: We hebben te maken met niet-kunners en niet-willers. Voor niet-kunners is een opstapkwalificatie (een vmbo-diploma of een mbo-diploma niveau 1) vaak het maximaal haalbare. Niet-willers zijn jongeren die om uiteenlopende redenen niet meer naar school willen.

- *ongelijke sociaal-maatschappelijke posities*: Als we het hebben over jongeren die niet meer naar school willen is het van belang te weten waarom ze dat niet meer willen. Voor een deel gaat het om 'onderwijsuitvallers', jongeren die om het maar eens populair te zeggen zijn 'afgeknapt' op school. Maar we hebben ook te maken met 'maatschappelijke uitvallers', jongeren die school niet meer kunnen bolwerken, omdat ze te maken hebben met een veelheid van sociale en psychische problemen thuis of in hun omgeving.

- *Soms met werk, soms werkloos*: een deel van de jongeren die uitstroomt zonder startkwalificatie werkt, slechts een klein deel is werkloos.

² De doelgroepgegevens die worden vermeld komen uit de voortgangsrapportage 'Voortijdig Schoolverlaters 2002' van het onderzoeksbureau Sardes en zijn gebaseerd op een analyse van de jaarlijkse effectrapportages van de RMC's. Deze rapportage is als bijlage meegezonden bij de brief 'Voortgangsrapportage RMC 2002' van 1 september jl.

³ De genoemde percentages zijn gebaseerd op het aantal voortijdige schoolverlaters waarvan de herkomst bekend is. Dit zijn er 45.688 van de 70.500 voortijdig schoolverlaters

Gezien de veelzijdige achtergrond van de doelgroep is het duidelijk is dat ruimte voor maatwerk en samenwerking in de regio de sleutelwoorden zijn voor een succesvolle aanpak van de uitval van jongeren zonder startkwalificatie. Dit, zowel bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, als bij het spoedig en sluitend terugleiden van jongeren die net zijn uitgevallen.

Preventie

Bij de preventie hebben de scholen de grootste verantwoordelijkheid. Dat betekent wel dat de overheid onderwijsinstellingen meer ruimte moet bieden om trajecten op maat te ontwikkelen en de aantrekkelijkheid van het onderwijs te vergroten. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd in de samenwerking met het bedrijfsleven. Belangrijke elementen om jongeren snel(ler) terecht te laten komen op een opleiding die bij hen past zijn betere informatie over opleidingen en mogelijkheden en een goede studie- en loopbaanbegeleiding. Daarnaast zouden jongeren meer geprikkeld moeten worden om zich goed te oriënteren op hun studiekeuze en een opleiding af te ronden.

De belangrijkste vorm van preventie is uiteraard het bieden van een onderwijsaanbod dat uitgaat van de individuele leerbehoefte en leerstijl van leerlingen. Daarbij gaat het onder meer om een vergroting van de mogelijkheden voor praktijkgericht leren, zowel in het mbo, als ook in de eerste fase van het VO. Daarvoor moet in het curriculum ruimte worden gemaakt. Het kabinet zal kijken of de beschikbare impulsmiddelen kunnen worden ingezet om de onderwijsinstellingen de ruimte te geven om het onderwijs in deze richting te vernieuwen.

De preventieve maatregelen die het kabinet neemt om voortijdig schooluitval te voorkomen en het onderwijs aantrekkelijker te maken zijn⁴:

a. Verbreding leerwerktrajecten in het vmbo

Op dit moment wordt een onderzoek uitgevoerd naar het verbreden van de leerwerktrajecten (lwt) naar andere leerwegen dan de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo. De leden van de Tweede en Eerste Kamer zullen – conform toezegging aan de leden van de Eerste Kamer - in het voorjaar 2004 aan de hand van het resultaat van dat onderzoek worden geïnformeerd over het voorgenomen beleid op dit punt.

b. Introductie assistentroute (mbo-1) in het vmbo

Voor jongeren waarvoor een leerwerktraject minder geschikt is, wil dit kabinet de mogelijkheid bieden om binnen de vertrouwde omgeving van het vmbo een (deel)kwalificatie op mbo-1 (assistentniveau) te halen. Om dit mogelijk maken zal er nog voor het einde van dit jaar een beleidsregel gepubliceerd worden waarin de voorwaarden uiteen worden gezet (zoals onder andere: samenwerkingsovereenkomst, verantwoordelijkheidsverdeling, inspectietoezicht).

c. Versoepelen tussentijds overstappen van vmbo naar mbo

Voor bepaalde groepen jongeren kan een tussentijdse overstap (binnen een schooljaar) van het vmbo naar het mbo het beste alternatief zijn om de slaagkans te vergroten. Het in overleg kunnen overhevelen van middelen, waardoor 'geld de jongere volgt', kan deze mogelijkheid versoepelen. Om dit mogelijk te maken is een wetwijziging noodzakelijk (art. 99 van de WVO). Transparantie en rekenschap staan hierbij voorop. Momenteel wordt voorbereid onder welke voorwaarden VO-instellingen moeten voldoen.

d. Dispensatie VAVO (voortgezet algemeen volwassenen onderwijs) voor 16-17 jarigen.

Op 26 augustus jl. heeft u een afschrift ontvangen van de brief aan de Bve Raad (BVE/BDenI/03/33784). Hierin staat dat de regeling dispensatie VAVO vanaf 1 januari 2004 met twee jaar wordt verlengd. Hiermee krijgen gemeenten de mogelijkheid om jongeren van 16 of 17

⁴ maatregelen werden onder meer gepresenteerd in het plan van aanpak jeugdwerkloosheid van 30 juni jl. (Kamerstukken II, 2002-2003, 23972, nr. 64), de 'Voortgangsrapportage RMC 2002' (Niet-dossierstuk, OCW 0300651, Tweede Kamer) van 1 september jl. de brief ter voorbereiding op het AO van afgelopen donderdag 30 oktober en in de begroting 2004.

jaar toe te laten tot het VAVO onderwijs. Op dit moment is wettelijk vastgelegd dat educatie toegankelijk is voor jongeren vanaf 18 jaar. De periode van twee jaar wil ik benutten om te onderzoeken of het principe 'geld volgt de jongere' per 1 januari 2006 ook toegepast kan worden op de overstap van VO naar VAVO. Zodra hier meer over bekend is zal u worden geïnformeerd.

e. Kadernotitie risicoleerlingen in relatie tot notitie Helderheid is ook gericht op het vraagstuk van 'geld volgt jongere'.

De notitie helderheid biedt ruimte om de belemmeringen binnen de vigerende wet- en regelgeving die zijn aangegeven in de kadernotitie risicoleerlingen aan te pakken. Dat geldt onder meer voor het vraagstuk van 'geld volgt jongere' dat in het Plan van aanpak jeugdwerkloosheid verder wordt opgepakt (zie ook punt c.).

f. Impuls praktijktrajecten in de bve-sector

Onderwijsinstellingen vragen ruimte voor het ontwikkelen van specifieke trajecten voor risicoleerlingen. Het gaat hierbij vooral om ruimte aspecten als de kwalificatiestructuur, beroepspraktijkvorming en bekostiging.

- De stuurgroep kwalificatiestructuur zal gevraagd worden ons op korte termijn te adviseren over experimenten op assistentniveau ter voorkoming van schooluitval en de voorwaarden die moeten gaan gelden voor het aanbieden van maatwerktrajecten. Hierover wordt u geïnformeerd.
- Met Colo wordt besproken op welke wijze Colo een bijdrage kan leveren aan het behalen van de doelstelling van 40.000 leerwerkplekken voor eind 2006. Daarnaast wordt binnenkort een verkenning gestart naar de mogelijkheden van de inzet van simulatieplaatsen. Ook de Rijksoverheid zal een bijdrage leveren aan het behalen van deze doelstelling. In de Ministerraad is besloten dat de Rijksoverheid 0,7 % van het totaal aan FTE beschikbaar zal stellen voor leerwerkplekken. Dit komt neer op ongeveer 850 plekken.
- De verkenning bekostiging zoals aangekondigd in het plan van aanpak jeugdwerkloosheid zal naar verwachting zomer 2004 gereed zijn. Aandachtspunten zijn: het bekostigen naar prestatie, de diplomabekostiging, de allocatie van de VOA middelen en 'geld volgt leerling'.

g. Verhogen VOA-middelen

Ter versterking van het preventieve beleid worden de VOA-middelen opgehoogd met als doel meer leerlingen (waaronder gehandicapten) de ondersteuning te geven die ze nodig hebben om hun traject gekwalificeerd af te ronden. Hiermee wordt in 2004 een begin gemaakt met € 1,5 miljoen. Vanaf 2007 is structureel € 12,5 miljoen gereserveerd.

h. Herontwerp middelbaar beroepsonderwijs gericht op competentiegericht onderwijs.

De invoering van competentiegerichte kwalificatiestructuur zal het onderwijs aantrekkelijker maken voor deelnemers: in het onderwijsproces zal de praktijk meer de theorie gaan sturen, de leervraag van de deelnemer zal centraler komen te staan, het onderwijs zal meer gericht zijn op het aanleren en inzetten van vaardigheden en attitudes, dan alleen op het aanleren van kennis.

Curatie

Bij het sluitend teruggeleiden van jongeren die zijn uitgevallen is voor de RMC's een coördinerende rol weggelegd door middel van individuele trajectbegeleiding en bij het opzetten van een netwerk voor de samenwerking daarbij. Het gaat dan om zowel trajecten die terugleiden naar regulier onderwijs, als trajecten die toeleiden naar werk als trajecten die zijn gericht op opvang en jeugdzorg. Voor alle trajecten geldt dat het streven gericht is op het behalen van een startkwalificatie.

De curatieve maatregelen richten zich op het sluitend maken van de begeleiding in de keten. Als jongeren uitvallen mogen ze niet tussen wal en schip vallen. Samenwerking op lokaal niveau is hierbij de kritische succesfactor. Hieronder wordt u geïnformeerd over de stand van zaken van de curatieve aanpak.

a. Uitbreiden RMC-functie

Om tegemoet te komen aan het signaal dat de begeleidingscapaciteit van de RMC's in veel regio's nagenoeg volledig wordt benut, wordt het RMC-budget vanaf 2005 met € 2,5 miljoen en vanaf 2006 met € 5,0 miljoen structureel verhoogd. Dit betekent dat elke contactgemeente voor 2005 1 extra begeleider kan aanstellen en vanaf 2006 2 begeleiders.

b. Samenwerking in de regio is succesvol (operatie JONG).

Operatie JONG, een interdepartementaal samenwerkingsverband tussen de departementen van VWS, OCW, Justitie, SZW en BZK. Met de Operatie JONG wil het kabinet de samenhang in het jeugdbeleid vergroten door de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het jeugdbeleid op te lossen en de verschillende onderdelen van het rijksbeleid beter op elkaar af te stemmen. Het bestrijden van voortijdig schoolverlaten is één van de prioriteiten uit de proeve van de Jeugdagenda, die het kabinet afgelopen vrijdag 31 oktober aan u heeft aangeboden. De proeve is geen dichtgetimmerd dictaat, maar vormt het uitgangspunt voor een dialoog met de organisaties die betrokken zijn bij het jeugdbeleid. Begin volgend jaar zal de Jeugdagenda definitief worden vastgesteld.

c. Uitwisselen good practices

De digitale versie van de vierde Almanak Voortijdig Schoolverlaten van Sardes over succesfactoren, randvoorwaarden en voorbeelden van good practices op het gebied van samenwerking in de keten is binnenkort ook in boekvorm beschikbaar. In deze almanak wordt de sluitende aanpak vooral belicht vanuit de curatie van het voortijdig schoolverlaten en de partijen die vanuit de doelstelling van de RMC-wet hierbij betrokken zijn. Aan de hand van recente good practices wordt beschreven waarop een verbeterde samenwerking tussen betrokken partijen zich toespitst en wat de bijbehorende kwaliteitskenmerken zijn van sluitende melding, registratie, intake en verwijzing, trajecten op maat en regie.

d. Bijdrage aan task force jeugdwerkloosheid

Voorzien is in de oprichting van een taskforce jeugdwerkloosheid die jongeren aanspreekt op hun verantwoordelijkheid, de implementatie van benodigde acties begeleidt, en met name de kleinere gemeenten ondersteunt in het concreet vormgeven van een effectieve aanpak. De bijdrage van OCW hiervoor is € 0,5 miljoen.

e. Afstemming RMC's en leerplichtambtenaren (motie nr. 3)

De TK heeft gevraagd om in overleg met de gemeenten de mogelijkheden te onderzoeken om het werk van de RMC's en de leerplichtambtenaren zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en de Kamer hierover nader te rapporteren.

Inmiddels heeft intensief overleg plaatsgevonden over de optimalisering van de leerplichtadministratie, met name op het punt van de gegevens over schooluitval ten behoeve van de RMC-functie en onderwijsachterstanden. De Tweede Kamer wordt geïnformeerd als het onderwijsnummer volledig operationeel is en een geïntegreerde leerplicht/rmc-administratie kan worden ingevoerd.

f. ETV.nl (amendement nr. 101)

Het concept ETV.nl kan een bruikbaar instrument zijn om jeugdige werklozen en jongeren zonder startkwalificatie weer aan het leren te krijgen. Met ETV.nl kan leren dichterbij de mensen worden gebracht. Binnenkort zal de Stichting Expertisecentrum ETV.nl een subsidiebeschikking ontvangen waarmee uitvoering wordt gegeven aan amendement nr. 101 van 12 december 2002 van de leden Hamer c.s. bij de OCW-begroting 2003.

Ik vertrouw erop hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap

(Maria J.A. van der Hoeven)

De staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap

(drs. Annette D.S.M. Nijs, MBA)