

Vergaderjaar 2009–2010

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 67

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2010

1. Inleiding

Deze brief informeert u over een viertal zaken: de recente ontwikkeling van het aantal voortijdig schoolverlaters, het aangescherpte beleid tot 2012 om de doelstelling te realiseren, het vasthouden van de bereikte daling van het aantal voortijdig schoolverlaters na 2012 en een overzicht van het tot nu toe gevoerde beleid. Aanleiding voor deze brief is onze toezegging om de Tweede Kamer jaarlijks op de hoogte te houden van de ontwikkelingen op dit beleidsterrein.

Deze brief is afgestemd met de minister van LNV. Het groene onderwijs is onderdeel van het stelsel voor VMBO, MBO en HO. Wat betreft de doelstelling en de beoogde reductie volgt LNV het algemeen beleid.

In het schooljaar 2008/2009 verlieten 42 600 jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie. Dit aantal is gebaseerd op de voorlopige cijfers uit BRON (basisregistratie onderwijsnummer). De kabinetsdoelstelling is dit aantal terug te brengen naar 35 000 in 2012. De daling ligt op schema. In paragraaf 2 vindt u een bespreking van de recente ontwikkeling van het aantal voortijdig schoolverlaters. In de cijferbijlage staan de bijbehorende tabellen en grafieken¹.

De huidige economische ontwikkeling vergroot het belang van het terugdringen van schooluitval. Een goed opgeleide beroepsbevolking draagt bij aan economisch herstel. Investeren in jongeren en hun startkwalificatie loont, zowel in economisch als in maatschappelijk opzicht. Mét een startkwalificatie verdubbelen jongeren hun kans op werk. In de komende anderhalf jaar zullen we ons vooral richten op het mbo. Dáár moet echt nog winst worden behaald. De resultaten van te veel ROC's blijven tot op heden achter. In paragraaf 3 worden deze beleidsaccenten uitgewerkt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In 2012 lopen de specifieke afspraken tussen rijk, gemeenten en scholen af (de zogenaamde convenanten), net als de tijdelijke subsidieregelingen. Zonder deze beleidsinzet is een ongewenste toename van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters mogelijk. In paragraaf 4 geven we aan hoe het behaalde resultaat kan worden vastgehouden in 2012 en later.

Tot slot geven we in paragraaf 5 een overzicht van het gevoerde beleid tot nu toe.

2. Het resultaat over het schooljaar 2008/2009

2.1 Aantal voortijdig schoolverlaters daalt

In het afgelopen schooljaar 2008/2009 was het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters 42 600 op landelijk niveau, op basis van de voorlopige cijfers¹.

	2002	04/05	05/06 (peiljaar)	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11
Gecorrigeerd aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters ¹	71 000	58 900	52 700	50 900	4 6 800	42 600 ²		35 000
Aantal conform brief aan TK van 11 feb 09, 26 695, nr. 61	71 000	60 500	54 100	53 100	48 800			

¹ Er is een meerjarige statistische correctie op de landelijke cijfers doorgevoerd. De doorstroom van leerlingen uit het regulier voortgezet onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs bleek niet in de volle omvang verwerkt te zijn. Een jongere die van het reguliere voortgezet onderwijs doorstroomt naar het voortgezet speciaal onderwijs (vso) is en wordt geen voortijdig schoolverlater. Hij/zij volgt namelijk onderwijs dat in principe niet opleidt tot een startkwalificatie. Het onderwijsnummer (BRON) is nog niet ingevoerd in het vso. Daarom is aanvullende informatie nodig voor het vaststellen van het landelijk cijfer. De noodzakelijke koppeling van bestanden is nu uitgevoerd met een betere techniek waaruit deze meerjarige statistische correctie voortvloeit. Deze correctie heeft geen invloed op het gegeven uit 2002 van 71 000 voortijdig schoolverlaters, noch op de resultaten in de convenanten.

² Het definitieve cijfer wordt verwacht in oktober 2010.

2.2 Scholen, regio's en steden laten een wisselend beeld zien

De doelstelling voor het schooljaar 2008/2009 was een reductie van 20% ten opzichte van het peiljaar 2005/2006. De gerealiseerde afname is 19,2% op landelijk niveau.

Voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs

De daling is het grootst in het voortgezet onderwijs. Ten opzichte van het peiljaar is de schooluitval met ruim 30% verminderd. In het middelbaar beroepsonderwijs blijft de daling achter bij de doelstelling. Op basis van de voorlopige cijfers 2008/2009 is de uitval gedaald met 13% in het mbo. Drie van de vier voortijdig schoolverlaters zijn nu afkomstig uit het mbo. Een aantal grote ROC's heeft de doelstelling gehaald in het afgelopen schooljaar². Daar staat tegenover dat meer dan de helft van de ROC's, AOC's en vakinstellingen een afname realiseert van minder dan 10%. Gelet op de grote spreiding van de resultaten tussen de mbo-instellingen moet het mogelijk zijn de uitval in het mbo verder terug te dringen³.

Grote steden en regio's

Ten opzichte van het peiljaar is het aantal voortijdig schoolverlaters gedaald in de vier grootste steden: Amsterdam (-37%), Den Haag (-26%), Rotterdam (-18%) en Utrecht (-11%). Ook de vier grootste regio's laten een daling zien: Amsterdam en omstreken (-31%), Haaglanden (-25%), Rijnmond (-20%) en Utrecht en omstreken (-18%). De doelstelling van 20% is dus door drie van de vier grootste regio's behaald. De regio Utrecht heeft de doelstelling net niet gehaald, maar daarbij kan worden opgemerkt dat het niveau van voortijdig schoolverlaten in deze regio lager lag en ligt dan in de andere drie grote steden. In de regio Amsterdam lag het

¹ Een jongere is een nieuwe voortijdig schoolverlater als hij of zij op 1 oktober van een schooljaar stond ingeschreven aan een onderwijsinstelling en op die datum ouder dan 11 maar nog geen 22 jaar was en vervolgens op 1 oktober van het daarop volgende schooljaar niet meer bij een onderwijsinstelling staat ingeschreven en niet in het bezit is van een startkwalificatie, dat wil zeggen een havo, vwo of mbo-2, 3 of 4 diploma.

² ROC Albeda College (-22%), ROC Amarantis (-20%) het ROC van Amsterdam (-25%), de Mondriaan Onderwijsgroep (-24%), ROC van Twente (-23%), ROC Friesland College (-26%), ROC Gilde Opleidingen (-29%), ROC Arcus College (-26%), ROC Drenthe College (-41%), ROC Amarantis (-20%).

³ Hierbij moet wel worden aangetekend dat voor regio's, instellingen en sectoren geldt dat indien in het peiljaar reeds sprake was van een laag percentage van voortijdig schoolverlaters, dit vervolgens invloed heeft op de reducties.

niveau in 2005/2006 ver boven dat van alle andere regio's. Het ingezette beleid was daar zeker hard nodig.

Veertien regio's hebben afgerond de doelstelling van 20% behaald. Negen regio's laten een teleurstellende reductie van minder dan 10% zien, zie de cijferbijlage. Twee regio's vragen om bijzondere aandacht: Flevoland en Noord-Kennemerland. De afname in deze regio's is de laagste met minder dan 5%. Daarbij kennen deze twee regio's bijna het hoogste niveau van voortijdig schoolverlaten van alle regio's. Dit vraagt om bestuurlijke druk en een stevige inzet van alle betrokkenen.

2.3 Ondanks groei aantal jongeren toch daling voortijdig schoolverlaten

Het resultaat is geboekt ondanks de demografische groei van vooral de 17- en 18-jarigen. Als het aantal jongeren in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs constant zou zijn gebleven vanaf schooljaar 2005/2006, dan zou het aantal voortijdig schoolverlaters in 2008/2009 nog lager zijn, namelijk 40 900, in plaats van 42 600 (een verschil van 1 700).

Bij het formuleren van de halveringsdoelstelling in mei 2003 is de invloed van demografie op het aantal voortijdig schoolverlaters buiten beschouwing gelaten. Maar het aantal 17- en 18-jarigen nam in Nederland wel toe, namelijk met 18 000 in de periode 2006–2009. Ook het aantal schoolgaande jongeren van 21 en 22 in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs jaar nam in die periode toe, namelijk met 5 000. Zonder deze demografische groei zou het aantal voortijdig schoolverlaters 1 700 lager liggen. De demografische groei van het aantal 17- en 18-jarigen zet overigens landelijk niet door in de komende jaren.

2.4 De conjunctuur heeft twee gezichten

Twee jaar geleden berichtten wij u over de maatregelen om «groenpluk» tegen te gaan (Tweede Kamer 2007–2008, 26 695, nr. 44). Slimme en handige jongeren werden door werkgevers gevraagd om al zonder startkwalificatie te komen werken voor een aantrekkelijk salaris. De arbeidsmarkt was krap. Maar op dit moment hebben werkgevers veel minder banen voor ongediplomeerde jongeren. De werkloosheid onder jongeren zonder startkwalificatie is snel toegenomen, zie de cijferbijlage. De schooluitval door groenpluk is afgenomen.

Maar de Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) kampt juist met iets meer uitval dan vorig schooljaar, zie de cijferbijlage. De BBL legt de nadruk op leren door werken en is vooral op mbo-2 niveau belangrijk. Jongeren voor wie leren in de schoolbanken alleen geen passende optie is, vinden moeilijker hun weg naar een startkwalificatie door de economische situatie. In het kader van het Actieplan Jeugdwerkloosheid wordt daarom nu met succes gewerkt aan het een jaar langer laten doorleren van mbo-gediplomeerden (School Ex), worden jongeren attent gemaakt op de mogelijkheid om over te stappen van BBL naar de BOL-leerweg en wordt het «Stageoffensief» van de kenniscentra uitgevoerd om voldoende stageplaatsen te behouden.

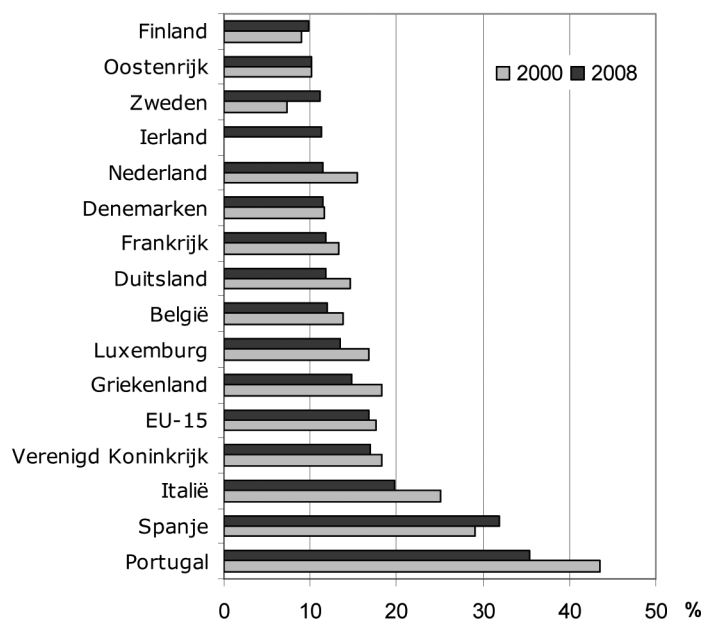
Dus hoewel het totaalbeeld gunstig is, krijgt de huidige problematiek een ander gezicht door de conjunctuur.

2.5 Nederland zet een goede prestatie neer in Europa

Nederland heeft het aandeel van voortijdig schoolverlaters teruggedrongen van 15,4% in 2000 tot 11,4% in 2008. Dit is gemeten naar de Europese definitie. Het gaat dus over de totale groep (oude en nieuwe) voortijdig schoolverlaters tussen de 18 en 25 jaar ten opzichte van alle jongeren in die leeftijdscategorie.

Nederland realiseert een grote relatieve afname in acht jaar tijd en heeft in Europees verband een laag niveau, zie bovenstaande figuur. Het aandeel jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat, is in Nederland 5%-punt lager dan het gemiddelde van 15 EU-lidstaten.

In Europees verband was afgesproken om het aandeel van jongeren van 18 tot 25 jaar dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft, te halveren in de periode van 2000 tot 2010. Dit is één van de «Lissabon-doelstellingen». De Raad van de Europese Unie heeft vorig jaar besloten de periode te verlengen tot 2020.



3. Werken aan de doelstelling van 35 000

De doelstelling van maximaal 35 000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2012 is haalbaar, maar de dalende trend is beslist niet vanzelfsprekend. Resultaten uit het verleden bieden ook hier geen garantie voor de toekomst. Het behalen van de doelstelling vergt een uiterste inspanning van alle betrokken partijen, een sterke focus op de resterende problematiek en een aanscherping van het beleid. Dat een dergelijke investering loont in economisch en maatschappelijk opzicht blijkt uit divers onderzoek¹.

¹ Henry Levin, The Economic Payoff to Investing in Educational Justice, Educational Researcher 2009; 38 Ecorys, MKBA Voortijdig schoolverlaten, april 2009 Ecorys, Case studies MKBA Voortijdig schoolverlaten, april 2009, Rebound Centre Rotterdam Delfshaven en de Amsterdamse School Berenschot en Rebel-Group, Maatschappelijke kosten-batenanalyse «Time in» en «sportklassen» (december 2009), het «Time in»-project Groningen.

3.1 Focus op mbo-instellingen

Enkele grote mbo-instellingen hebben nu laten zien dat het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters flink verminderd kan worden. Ook andere mbo-instellingen moeten een dergelijke afname dus kunnen realiseren.

Het beleid gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten blijft op mbo-instellingen helaas nog te vaak steken in losse projecten. Een integrale aanpak gericht op een goede bedrijfsvoering en op de kwaliteit van het onderwijs biedt een grotere kans op succes. Dit betekent dat alle medewerkers, van het college van bestuur tot ondersteunend personeel en docenten, weten hoe het vsv-beleid van de school eruit ziet en dat iedereen stuurt op de vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters. De problematiek vraagt om een doordachte aanpak, hart voor de jongeren en een lange adem. Het uitgangspunt blijft dat mbo-instellingen jongeren goed voorbereiden op de arbeidsmarkt. De school is een «vindplaats» voor de jongeren die zorg nodig hebben, maar niet de «werkplaats» waar alle hulp wordt aangeboden.

Wij zullen persoonlijk contact zoeken met achterblijvende ROC's, AOC's en vakinstellingen. De Inspectie van het Onderwijs kijkt ook scherp naar de uitval op mbo-instellingen als één van de indicatoren voor goed onderwijs. Sinds kort onderzoekt de inspectie van het onderwijs ook de administratieve processen op de instellingen en spreekt hen aan op de voortgang van de afspraken uit het de convenanten.

3.2 Knelpunten in de uitvoering

In de uitvoering zijn we met de volgende knelpunten geconfronteerd:

Financieel risico

Mbo-instellingen geven aan dat ze moeite hebben met de onzekerheid over de omvang van de prestatiesubsidie. Ze vinden het financiële risico te groot om het voorschot op de prestatiesubsidie te investeren. Hun twijfels nemen toe naarmate leerlingen moeilijker binnen de opleiding te houden zijn.

Moeilijkere doelgroep

Eenzijds halen jaarlijks meer jongeren een startkwalificatie. Anderzijds hebben de jongeren die wél uitvallen, meer en meer te maken een opeenstapeling van problemen. Met andere woorden, we komen bij de «harde» kern van voortijdig schoolverlaters. Extra inspanningen van onderwijsinstellingen zijn nodig om de steeds moeilijker groep ook binnen boord te houden.

Mbo-1

Een startkwalificatie is het streven voor iedereen maar voor een kleine groep jongeren is een mbo-1 diploma het hoogst haalbare. Jongeren die met een mbo-1 diploma het onderwijs verlaten en een vaste baan vinden, worden geteld bij de voortijdig schoolverlaters. Dit doet echter geen recht aan de geleverde inspanning van de school.

Knelpunten in de meetsystematiek

Uit analyse blijkt dat de onderwijscarrière van 0,2%-0,3% van de 1,3 miljoen jongeren in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs niet volledig in beeld is. Het aantal voortijdig schoolverlaters wordt hierdoor 5% tot 10% te hoog ingeschat. Deze overschatting bestaat sinds de invoering van BRON en wordt nu in beeld gebracht. Er heeft geen correctie plaatsgevonden op de gepresenteerde cijfers. Voor alle jaren geldt dezelfde meetsystematiek waardoor de vergelijkbaarheid in de tijd gewaarborgd is.

Jongeren die naar een particuliere of buitenlandse opleiding gaan, of een opleiding gaan volgen bij politie of defensie, worden noodgedwongen meegeteld als voortijdig schoolverlater. Dat komt doordat in BRON alleen jongeren in het *door OCW en LNV bekostigd* voortgezet en middelbaar

beroepsonderwijs worden geregistreerd. Ondanks de bescheiden overschatting op landelijk niveau, blijkt in de praktijk dat een individuele school te maken kan krijgen met een veel groter aandeel in de overschatting. Dit is begrijpelijkerwijs een demotiverende ervaring voor de betrokkenen. Vooral VO-scholen hebben hier last van. De overschatting grijpt namelijk in hoofdzaak aan tijdens of direct na het voortgezet onderwijs en weegt relatief zwaar op het kleine aantal voortijdig schoolverlaters in het voortgezet onderwijs. Door deze overschatting geven de gepresenteerde reducties op basis van BRON voor sommige scholen een vertekend beeld. In de bijlage «Meetsystematiek» wordt nader ingegaan op de technische achtergrond.

Zomerlek

Door de lange zomervakantie tussen het einde van het vmbo en de start van het mbo kijken we vier maanden nauwelijks om naar een kwetsbare groep. Daarom spreekt men ook wel van een «zomerlek». Hoewel de overgang van vmbo naar mbo steeds beter verloopt en nu nog maar een bescheiden onderdeel vormt van de problematiek, is het zomerlek toch onwenselijk.

3.3 Aanscherping van het beleid

We zetten de volgende stappen om de gesignaleerde knelpunten te verhelpen.

Bijstelling prestatiesubsidie

Binnen het beschikbare budget voor VSV-beleid (= beleid gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten) wordt het normbedrag verhoogd van € 2 000 naar € 2 500, waarbij de verhoging van € 500 wordt toegekend voor de inspanningen die scholen plegen. Lukt het scholen niet om de beoogde reducties te realiseren, dan behouden ze deze € 500 toch. Het financiële risico wordt zo beperkter. Zo wordt het gemakkelijker voor scholen om te blijven investeren in het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Ook biedt deze bijstelling enig soelaas voor de scholen die te maken hebben met jongeren die onterecht als voortijdig schoolverlater worden geteld en de inspanningen die ze leveren voor jongeren op mbo-niveau 1.

Borging experiment VM2

Onderwijsinstellingen die deelnemen aan het eerste of het tweede cohort VM2, krijgen de mogelijkheid om hun experiment te borgen. Dit is een kans om het zomerlek te verkleinen en levert een bijdrage aan het halen van de doelstelling. In augustus 2008 is het experiment VM2 gestart waarbij vmbo-leerlingen die naar het mbo willen, niet over hoeven te stappen naar een andere school. Zij blijven dus in hun vertrouwde omgeving, krijgen van hun eigen docenten les met één pedagogisch-didactische aanpak.

4. Zes overwegingen voor 2012 en daarna

In 2012 lopen de specifieke afspraken af tussen rijk, gemeenten en scholen (de zogenaamde convenanten), net als de tijdelijke subsidieregelingen. Zonder deze beleidsinzet is een ongewenste toename van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters mogelijk. Hieronder geven wij zes overwegingen weer om het aantal voortijdig schoolverlaters ook dan op een laag niveau vast te houden. De inzet van de laatste jaren om op allerlei manieren voortijdig schoolverlaten te voorkomen, verdient ook in 2012 en later structureel aandacht. Uiteraard zal de evaluatie van het huidige beleid kunnen leiden tot nadere overwegingen voor de toekomst.

Gebleken is dat de convenanten een belangrijk onderdeel zijn van het beleid. De relaties binnen de driehoek scholen-gemeenten-rijk zijn door de regionale, meerjarige convenanten versterkt en de aandacht voor de problematiek is aangejaagd. *Scholen* geven goed onderwijs, spreken spijbelaars aan, zorgen voor leerlingen met problemen, laten leerlingen kennismaken met beroepen, besteden aandacht aan een goede overdracht naar vervolgscholen en aan een intake die jongeren «op hun plek» brengt. *Gemeenten* zetten in op een strikte handhaving van de leerplicht, een goede uitvoering van de RMC-functie en zorgen voor een vruchtbare samenwerking met bijvoorbeeld Schuldhulpverlening en Verslavingszorg. *Het rijk* prikkelt met gedetailleerde informatie en ondersteunt met nieuwe instrumenten zoals het Digitaal Verzuimloket. En over en weer informeren deze drie partijen elkaar in elke regio over problemen en resultaten zodat ieder de eigen activiteiten weer daaraan kan aanpassen.

Eerste overweging

Doorgaan met de samenwerking in deze «gouden driehoek» is essentieel. Zonder deze samenwerking valt de basis weg van het succesvolle beleid. Het instrument «convenant» met daarbij de prestatieafspraken is van tijdelijke aard. Maar ook in de toekomst moet de nauwe samenwerking met en tussen scholen, gemeenten en andere ketenpartners een vaste vorm krijgen. Gezocht moet worden naar een goede manier om de relatie tussen de drie sleutelpartijen een structureel karakter te geven in 2012 en in de jaren daarna.

Tweede overweging

Structureel beleid is noodzakelijk voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Scholen moeten investeren in een integrale aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Dit vereist de zekerheid van structurele middelen. Daarnaast blijft een prestatieprikkel nodig, vergelijkbaar met de huidige prestatiesubsidie. De vormgeving van een doelmatige prestatieprikkel in combinatie met structurele middelen moet nader worden onderzocht.

Derde overweging

De Inspectie van het Onderwijs speelt een belangrijke rol. Ze moet alert blijven op scholen met een hoge uitval. Goed onderwijs en een bedrijfsvoering die op orde is, dragen bij aan het voorkomen van schooluitval. De Inspectie van het Onderwijs bewaakt met haar eigen instrumentarium de kwaliteit van het onderwijs op individuele scholen en controleert of de bedrijfsvoering op orde is. Hoge schooluitval zal daarom voor de Inspectie van het Onderwijs een indicator bij de toetsing zijn en blijven, zie ook het komende Onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs. Daarnaast zijn we voornemens het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen te beleggen bij de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie zal de bevoegdheid krijgen om een bestuurlijke boete op te leggen aan scholen die hun verzuimbeleid niet op orde hebben.

Vierde overweging

Investeren in het voorkomen van schooluitval is tijdens de hele onderwijs-carrière van kinderen en jongeren nodig. De uitval in het mbo vindt deels zijn oorsprong in leerachterstanden die zijn ontstaan in het voortgezet onderwijs en wellicht al in het basisonderwijs of tijdens de voor- en vroeg-schoolse educatie. In 2006 is deze lijn ook al vastgesteld in «Aanval op de uitval». Het motto was «hoe eerder ingrijpen, hoe beter». Dit motto geldt ook voor de toekomst. Wie niet voldoende leert lezen, schrijven en rekenen, haalt uiteindelijk geen startkwalificatie. De huidige, noodzakelijke aandacht voor achterblijvende mbo-instellingen mag er niet de oorzaak van zijn dat deze lange termijn investering in de hele onderwijsketen buiten beeld raakt.

Vijfde overweging

Door de huidige vormgeving van de doelstelling speelt demografie een versturende rol, met name op regionaal niveau. Een norm gebaseerd op het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in relatie tot het aantal schoolgaande jongeren, een percentage dus, geeft een beter beeld. De huidige doelstelling is zowel op landelijk, regionaal als op schoolniveau in absolute termen geformuleerd. De zeer bescheiden daling van het aantal voortijdig schoolverlaters in bijvoorbeeld regio De Friese Wouden is grotendeels te verklaren door de forse groei van 12% van de schoolgaande jeugd aldaar. En enkele krimpende regio's en scholen kennen een enigszins geflatteerd resultaat. Een nieuwe doelstelling kan daarom het beste worden geformuleerd als een streefpercentage. Het niveau van zo'n streefpercentage hangt af van de omvang van de «harde kern» binnen de voortijdig schoolverlaters. De omvang van de «harde kern» en de mogelijkheden van differentiatie van het streefpercentage naar schoolsoort en naar regio moeten nader worden onderzocht.

Zesde overweging

Telkens blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs, de sfeer op de school en de binding die een jongere heeft met de school, belangrijk zijn om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De spil in dit verband is en blijft dus de docent. Schoolleiders moeten het beleid om uitval te voorkomen intensief bespreken met hun docenten en hen voldoende mogelijkheden bieden om een band op te bouwen met de jongeren. Docenten moeten gerichte opleidingen kunnen volgen om toegerust te zijn voor de zeer diverse behoeften van hun jongeren. Het aanbod van dergelijke opleidingen is een aandachtspunt. Het ministerie van OCW biedt ondersteuning bij de opzet van een pilot met vier docententeams van verschillende ROC's, die les geven aan overbelaste jongeren. Het docententeam van de Amsterdamse Plusschool dient als een voorbeeld.

5. Een overzicht van het gevoerde beleid

5.1 We komen van ver: tien jaar VSV-beleid

Het terugdringen van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters vraagt om een lange adem en een hoge prioriteit in de politieke besluitvorming. Het resultaat van vandaag is bereikt na tien jaar aanhoudende aandacht voor schooluitval. We begonnen met een onvolledige registratie en een gefragmenteerde aanpak in 2000. In 2003 formuleert men de bekende halveringsdoelstelling (maximaal 35 000 voortijdig schoolverlaters in 2010/2011). Drie jaar later wordt het beleid in de steigers gezet met het programma «Aanval op de uitval» in 2006. Het huidige kabinet geeft in 2007 een hoge politieke prioriteit aan deze doelstelling in «Samen werken, samen leven» en haalt alles uit de kast om de ingezette aanval te laten slagen. Nu is er nagenoeg volledig betrouwbare en gedetailleerde informatie en hebben alle relevante partijen zich gecommitteerd aan de doelstelling. Het resultaat van de aanhoudende politieke en bestuurlijke aandacht wordt zichtbaar.

Over enkele maanden verwacht het ministerie een tussenrapportage van de evaluatie van het VSV-beleid door het TIER (Top Institute for Evidence-based Education Research) in samenwerking met de TU-Delft.

5.2 Geen «silver bullet», alleen een brede integrale aanpak werkt

Menig onderzoeker heeft zich in de afgelopen jaren gebogen over de oorzaken van voortijdig schooluitval¹. Er is slechts één conclusie mogelijk. Voortijdig schoolverlaters zijn een zeer heterogene groep. De ene jongere stopt met school omdat hij met zijn goede inzet en zijn «gouwe handjes»

¹ ROA «Zonder diploma» (februari 2009)
ResearchNed «Geruisloos uit het onderwijs,
literatuuronderzoek» (februari 2010).

een leuke baan kan krijgen (en in de schoolbankjes voelt hij zich niet thuis). De ander zou wel willen doorleren maar stopt omdat zij in haar eentje moet zorgen voor haar baby. De volgende weet echt niet welk beroep hij leuk vindt en kan. Weer een ander zit met een kater in de les, kan het dus niet volgen, spijbelt zonder ingrijpen van de school te vaak en haakt af. De volgende jongere kampt met verslaving, schulden, een strafblad, een in zichzelf gekeerd karakter en laaggeletterdheid en ouders met soortgelijke problemen. Een ander verliest de moed omdat het niet lukt om de noodzakelijke leerwerkplek / stage te vinden in deze moeilijke economische tijd. Zelden is er één oorzaak, vaak stapelen moeilijkheden zich op. Soms had de school veel kunnen betekenen voor een jongere, soms zijn de problemen van een jongere te groot voor een school.

De bekende indeling in «opstappers», «niet-kunners» en «verhinderden/overbelasten» is niet onjuist, maar wel een versimpeling van de werkelijkheid van 42 600 verhalen. De verscheidenheid aan redenen voor schooluitval betekent – helaas – dat er geen «silver bullet» in het VSV-beleid bestaat. Alleen een brede integrale aanpak op allerlei terreinen met een veelheid aan betrokken partijen kan het gewenste resultaat bewerkstelligen. In de bijlage «Beleidsmaatregelen» is een overzicht opgenomen van alle maatregelen die op dit moment worden getroffen.

6. Tot slot

De daling van het aantal voortijdig schoolverlaters ligt op schema. De 35 000 is in zicht. Dat is goed nieuws. Maar er staat ons samen met de scholen en gemeenten nog een stevige klus te wachten. Die uitdaging wordt des te groter naarmate we dichter bij de «harde kern» van de problematiek komen. We gaan door om de ambitie van dit kabinet waar te maken. Een hoge ambitie, dat is terecht. We kunnen de lat niet hoog genoeg leggen voor de toekomst van onze jongeren.

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

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

Definitie niet veranderd, meetsystematiek aanzienlijk verbeterd

Sinds de formulering van de halveringsdoelstelling is de definitie van nieuwe voortijdig schoolverlaters niet veranderd. De invoering van BRON heeft wel geleid tot een andere, per saldo betere manier van meten. Enkele jaren geleden was alle informatie over voortijdig schoolverlaters nog gebaseerd op de RMC-rapportages. Deloitte concludeerde in 2006 dat deze informatiebron «rood» scoorde op betrouwbaarheid, uniformiteit en consistentie. Het Onderwijsnummer raadde men aan als «meest geschikte informatiebron» ondanks het feit dat men ook risico's onderkende. Informatie over voortijdig schoolverlaters gebaseerd op het Onderwijsnummer is stabiel, volledig, uniform over alle regio's en gecontroleerd door accountants. In BRON (Basisregistratie Onderwijsnummer) zijn alle leerlingen in het bekostigd voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs geregistreerd met een uniek nummer, naam, adres, geboortedatum, school en schoolsoort. Jongeren die zonder startkwalificatie «verdwijnen» uit BRON (en die evenmin zijn geëmigreerd of overleden) worden geteld als voortijdig schoolverlater. Dit betekent dat geen enkele voortijdig schoolverlater meer ongeregistreerd blijft. Het nadeel is het ontbreken van enkele vormen van niet-bekostigd onderwijs in BRON. Eind 2007 werd voor het eerst beleidsinformatie gepresenteerd aan de Tweede Kamer op basis van BRON.

Verbeteringen telkens mogelijk en nodig

Verbeteringen in de meetsystematiek blijken telkens weer mogelijk en nodig. Door het intensieve gebruik van de informatiebronnen en door gesprekken met scholen en gemeenten over de meetsystematiek wordt ons inzicht jaarlijks aangescherpt. In de vorige twee kamerbrieven is uitleg gegeven over aanpassingen en is nader onderzoek aangekondigd naar een mogelijke overschatting van het aantal voortijdig schoolverlaters, de zogenaamde «witte vlekken». Nu informeren wij u over het resultaat van dat onderzoek.

Zonder startkwalificatie «verdwijnen» uit BRON hoeft niet in alle gevallen te betekenen dat de jongere een voortijdig schoolverlater is. Met behulp van de GBA wordt bijvoorbeeld al jaren gecorrigeerd voor jongeren die overlijden of emigreren. Maar er zijn nog meer redenen waarom een «verdwenen» jongere geen voortijdig schoolverlater genoemd kan worden. We onderscheiden nu tien redenen die leiden tot een zekere overschatting van het aantal voortijdig schoolverlaters, de tien zogenaamde «witte vlekken». De kwantificering van deze «witte vlekken» kent een uiteenlopende mate van actualiteit en onzekerheid. Een optelling is daarom niet mogelijk. De conclusie is op dit moment dat de totale overschatting 5% tot 10% van het aantal voortijdig schoolverlaters bedraagt. Anders gezegd, de schoolcarrière van 0,2%-0,3% van de 1,3 miljoen jongeren in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is niet volledig in beeld.

De «witte vlekken» zijn: algemeen particulier VO-onderwijs, overstappers van bekostigd VO-onderwijs naar particulier VO-onderwijs gericht op het halen van het Internationaal Baccalaureaat, particulier mbo-onderwijs, de politieschool, opleidingen bij Defensie (niet via een ROC), onderwijs aan gedetineerde jongeren, overstap naar onderwijs in België tijdens of na het voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs, een deel van de minderjarige asielzoekers die na een periode op school in Nederland terugkeren naar het land van herkomst, jongeren die tijdens het voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs een vrijstelling van inschrijving krijgen van de leerplichtambtenaar op basis van hun lichamelijke of psychische ongesteldheid en tot slot de jongeren die na hun mbo-1 diploma een baan hebben

gevonden van enige omvang. De omvang van de witte vlekken afzonderlijk loopt uiteen van enkele tientallen tot ruim duizend. Dit blijkt uit data-koppelingen en ander onderzoek. Slechts voor enkele categorieën kunnen we toezeggen te zullen werken aan een structurele aanpassing van de meetsystematiek. Voor de andere categorieën valt de afweging tussen verbeterde beleidsinformatie tegen privacy of administratieve lastendruk negatief uit.

Verschil voorlopige (in februari) en definitieve cijfers (in oktober)

In de brief wordt u geïnformeerd over de voorlopige cijfers over het schooljaar 2008/2009. De definitieve cijfers worden jaarlijks in oktober bekend gemaakt. De bijstelling kan zowel positief als negatief uitpakken.

Over het schooljaar 2007/2008 was het verschil tussen de voorlopige (februari 2009) en definitieve cijfers (oktober 2009) per saldo een verlaging van 500 voortijdig schoolverlaters. De verschillen tussen de voorlopige en definitieve cijfers zijn voor de meeste scholen gering. Een beperkt aantal mbo-instellingen laat echter – na de accountantscontrole – bijstellingen groter dan 100 (zowel positief als negatief) zien, zie informatie in de cijferbijlage. De reden voor deze bijstellingen ligt in vertraagde schooladministraties.

«Beleidsmaatregelen»**Convenanten**

In alle 39 RMC-regio's zijn in 2007 en 2008 convenanten afgesloten tussen contactgemeenten, onderwijsinstellingen in het voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs en OCW. Het streven is de uitval jaarlijks cumulatief met 10% te verminderen, zodat in schooljaar 2010/2011 een reductie van 40% is gerealiseerd ten opzichte van het aantal in het schooljaar 2005/2006. Voor de uitvoering van de convenanten ontvangen de onderwijsinstellingen jaarlijks een prestatiesubsidie van € 2 000 per daadwerkelijk verminderde voortijdig schoolverlater.

Onderwijsprogramma's

Als extra stimulans zijn voor de periode 2008 tot en met 2011 subsidies voor onderwijsprogramma's beschikbaar gesteld. De scholen die in een RMC-regio deelnemen aan het convenant hebben gezamenlijk een onderwijsprogramma opgesteld gericht op vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters. In alle regio's die in aanmerking komen voor deze subsidie wordt hard gewerkt aan de uitvoering van deze onderwijsprogramma's.

Plusvoorziening

In Nederland zijn ongeveer 16 000 jongeren die kampen met een opeenstapeling van persoonlijke problemen van verschillende aard. De tijdelijke stimuleringsregeling voor plusvoorzieningen, die in 2009 is ingesteld, is erop gericht deze jongeren ook in tijden van economische tegenspoed perspectief te bieden op een werkend bestaan. De reacties uit het veld zijn positief: scholen en gemeenten staan klaar om aan de slag te gaan. In alle regio's die in aanmerking komen voor plusvoorzieningen is namens de contactschool een subsidieaanvraag ingediend. In de voorlopige cijfers over het schooljaar 2008/2009 zijn vanzelfsprekend de resultaten van deze inspanningen nog niet zichtbaar.

Digitaal verzuimloket

De nieuwe aanpak maakt het melden van verzuim gemakkelijker. Scholen melden hun verzuimgegevens voortaan bij één digitaal loket, dat vervolgens automatisch de juiste gemeente (RMC/Leerplicht) op de hoogte stelt. Alle scholen zijn inmiddels aangesloten op dit loket. We zien dat scholen alerter worden op het adequaat melden van verzuim. Het meldgedrag verbetert. We blijven dit nauwlettend in de gaten houden, want hoe eerder verzuim gemeld wordt, des te groter is de kans dat jongeren op school blijven om hun startkwalificatie te halen.

Experimenten VM2

In augustus 2008 is een experiment gestart waarbij vmbo-leerlingen die naar het mbo willen niet over hoeven te stappen naar een andere school. Zij blijven in hun vertrouwde omgeving les krijgen van hun eigen vertrouwde leraren en met één pedagogisch-didactische aanpak. Dit verkleint de kans op schooluitval. In augustus 2009 is de tweede cohort met ruim 3200 scholieren gestart.

Loopbaanoriëntatie en begeleiding (LOB)

Een verkeerde studiekeuze is één van de voornaamste redenen van uitval. Goede loopbaanoriëntatie en begeleiding leiden tot minder uitval. Er zal tal van praktijkvoorbeelden die succesvol zijn. We dragen deze goede voorbeelden actief uit, zoals de «Landelijke LOB-proeverij» in oktober 2009.

Zorg op school

Een sterke zorgstructuur helpt bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. De zorg- en adviesteams (ZAT's) zijn het instrument om de interne en externe zorg op elkaar aan te laten sluiten. Inmiddels heeft 69% van de PO-scholen, 95% van het VO en 82% van de mbo-instellingen een ZAT. De ambitie is in 2011 100% dekking te hebben van goed functionerende ZAT's in alle onderwijsinstellingen. Om dit te realiseren, is het wetsvoorstel zorg in en om de school in voorbereiding, waarmee de signalerende taak van de school en de samenwerking tussen het onderwijs en andere jeugdvoorzieningen geborgd wordt. Geplande inwerkingtreding is per augustus 2011.

Kwalificatieplicht

Vanaf 1 augustus 2007 is de kwalificatieplicht ingegaan. Jongeren zijn tot hun 18e verjaardag verplicht om te leren, tenzij ze al een startkwalificatie hebben gehaald. In het peiljaar (2005/2006) werd 6% van de 17-jarige scholieren voortijdig schoolverlater, nu nog slechts 3%. Deze winst in «leerjaren» is een belangrijk succes.

Communicatie

Een goede communicatie van cijfers over voortijdig schoolverlaters zijn een speerpunt. De jaarlijkse VSV-Atlas en de VSV-verkenner op internet bieden gedetailleerde en verrijkte informatie. Voor scholen, gemeenten en regio's zijn dit hulpmiddelen in de aanpak van schooluitval.

Communicatie wordt ook ingezet voor kennisdeling. Via bijeenkomsten bijvoorbeeld voor communicatiemedewerkers van ROC's, de VSV-nieuwsbrief en de website www.aanvalopdeuitval.nl laten we succesvolle voorbeelden en ervaringen uit de praktijk zien.

In de zomer van 2009 is in samenwerking met de gemeente Amsterdam, ROC ASA en het ROC van Amsterdam een VSV-jongerenteam gestart. Het jongerenteam bestaat uit een kleine groep jongeren die zelf ervaring heeft met schooluitval maar de weg naar school weer terug heeft gevonden. Het jongerenteam communiceert rechtstreeks met mbo-leerlingen over het belang van doorleren en is vooral gericht op bewustwording onder jongeren. Met deze succesformule gaan we verder aan de slag. In ieder geval starten andere steden zoals Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Eindhoven ook met een jongerenteam.

Als bewindslieden die verantwoordelijk zijn voor dit onderwerp willen wij zelf dit voorjaar de nieuw geïnstalleerde wethouders van contactgemeenten met klem vragen om het voortijdig schoolverlaten de noodzakelijke prioriteit te geven. Hun inzet is nodig voor een goed resultaat. Een bijeenkomst wordt georganiseerd.

Curatieve maatregelen

Als jongeren toch uitvallen, zijn er andere inspanningen nodig om ze alsnog op te leiden tot een startkwalificatie. Hiervoor zet het kabinet in op samenwerking tussen het onderwijsveld, gemeenten, werkgevers en (jeugd)zorg. De ambitie is om in deze kabinetsperiode 20 000 werkende jongeren alsnog aan een startkwalificatie te helpen door middel van EVCen/of duale trajecten.

Uit de monitoring van juni 2009 blijkt dat er door de projecten Leren en Werken inmiddels ruim 4 500 jongeren in trajecten zitten op weg naar een startkwalificatie. De nieuwe subsidieregeling Leren en Werken voor doelgroepen, gepubliceerd in februari 2009, stimuleert projecten om nog gericht met de groep werkende jongeren zonder startkwalificatie aan de slag te gaan.

Overigens hebben cijfers aangetoond dat met name de groep jongeren zonder startkwalificatie in de afgelopen periode de dupe is geworden van de economische situatie. Veel jongeren uit deze groep die tot eind 2008 nog aan het werk waren, behoren inmiddels tot de groep werkzoekende jongeren.