

Vergaderjaar 2013–2014

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 93

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2014

Aanleiding

Op 15 april 2013 heb ik u een brief gestuurd met daarin de uitkomsten van de verkenning van de verlenging van de kwalificatieplicht (Kamerstuk 26 695, nr. 91)¹. In die verkenning bleek dat op verschillende gronden de nut en noodzaak voor een verlenging van de kwalificatieplicht onvolgende is aan te tonen en te weinig opbrengsten (in vermindering vsv) belooft tegen hoge kosten. Daarmee wordt het ook juridisch een moeilijk begaanbare weg.

De gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben niettemin daarop gezamenlijk een plan ingediend voor een pilot met de verlenging van de kwalificatieplicht voor een bepaalde groep jongeren tot 19 jaar (zie bijlage). Met deze brief bericht ik uw Kamer over mijn voornemen inzake een alternatief voorstel voor Amsterdam en Rotterdam, in hun aanpak voortijdig schoolverlaten terug te dringen.

Allereerst geef ik u een reactie op het voorstel van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam.

Beide steden zijn erg betrokken bij het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. Met name in de grote steden is dat een zware klus. In de grote steden zijn de resultaten verhoudingsgewijs minder dan in andere regionale meld en coördinatiefunctie (rmc)-regio's. Vandaar ook dat ik van deze steden in principe alle pogingen om de uitval verder terug te dringen toejuich, ook onorthodoxe maatregelen. In dit verband heb ik deze steden laten weten dat ik een goed onderbouwd voorstel voor een pilotverlenging van de kwalificatieplicht serieus zou bezien op juridische haalbaarheid.

¹ De brief gaf aan dat inperking van de betreffende fundamentele rechten door verlenging van de kwalificatieplicht alleen denkbaar is wanneer die inperking te rechtvaardigen is op grond van doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

Dit najaar heb ik het voorstel ontvangen. Helaas leidt dit voor mij niet tot een andere conclusie dan dat er nog steeds onvoldoende juridische onderbouwing is om in deze twee steden een inperking van fundamentele rechten van volwassenen bij een verlenging van de kwalificatieplicht te rechtvaardigen. De huidige resultaten van het beleid, waarbij deze twee steden zoals gezegd nog heel wat te doen staat, rechtvaardigen niet dat er voor hen specifieke regelgeving wordt ontworpen wordt, die bovendien een inperking behelst van fundamentele nationale en Europese regelgeving. Ik acht een wetsvoorstel voor een pilot die de kwalificatieplicht voor een groep jongeren verlengt tot 19 jaar daarom niet wenselijk. Een nadere uitwerking van mijn standpunt, alsmede een nadere toelichting met betrekking tot het genoemde alternatief treft u hierna aan.

Resultaten huidig beleid.

Een wetsvoorstel voor een pilotverlenging van de kwalificatieplicht is juridisch alleen maar te motiveren als de verwachting reëel is dat een aanvullende maatregel, zoals deze pilot, meer effect sorteert dan de maatregelen uit het huidige vsv-beleid.

Het huidige vsv-beleid, vormgegeven in convenanten, sorteert voldoende effect. Vanaf 2005 tot nu toe is meer dan een halvering van het aantal voortijdig schoolverlaters gerealiseerd, van 70.000 tot ongeveer 27.950. Per rmc-regio zijn afspraken gemaakt over de te behalen procentuele daling van nieuwe vsv'ers. Indien deze normen worden gehaald, ontvangen de betrokken scholen een forse prestatiebonus.

Daarnaast zijn er vijftien mbo-instellingen, die sinds 2012 extra aandacht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap krijgen, omdat bij de reductie in het voortijdig schoolverlaten bij deze scholen in de afgelopen jaren het minst vorderde, de zogenaamde «Top 15 ROC»-aanpak. Daartoe behoren de vier grote instellingen in de twee grootste steden van ons land (ROC Zadkine en Albada College in Rotterdam en ROC van Amsterdam en ROC TOP in Amsterdam). Ook deze aanpak is succesvol gebleken. Het aantal voortijdig schoolverlaters is landelijk aan het dalen, ook in Amsterdam en Rotterdam.

De volgende tabel laat alleen de daling zien in de regio's van de grote steden. Ik beperk me hierbij tot de meest moeilijke groep vsv-ers, de 18- en 19-jarigen in deze vier regio's.

| | RMC 21 Agglomeratie Amsterdam | | RMC 28 Haaglanden/ Westlanden | | RMC 29 Rijnmond | | RMC 19 Utrecht | |
|-------------------------------------|----------------------------------|------|----------------------------------|------|-----------------|------|----------------|------|
| | aantal | %% | aantal | %% | aantal | %% | aantal | %% |
| vsv'ers 18 jaar 2007/8 | 1.202 | 10,7 | 910 | 10,3 | 1.295 | 10,8 | 613 | 8,5 |
| vsv'ers 19 jaar 2007/8 | 872 | 12,1 | 651 | 11,6 | 1.008 | 12,9 | 471 | 10,4 |
| Tot 2007/8 18 en 19 jaar | 2.074 | 11,2 | 1.561 | 10,8 | 2.303 | 11,6 | 1.084 | 9,2 |
| vsv'ers 18 jaar 2011/12 | 886 | 7,6 | 785 | 8,6 | 941 | 8,1 | 529 | 7,1 |
| vsv'ers 19 jaar 2011/12 | 746 | 9,7 | 603 | 10,0 | 827 | 10,0 | 396 | 8,6 |
| Totaal 2011/12 18 en 19 jaar | 1.632 | 8,4 | 1.388 | 9,2 | 1.768 | 8,9 | 925 | 7,7 |
| vsv'ers 18 jaar 2012/13 | 716 | 6,2 | 586 | 6,6 | 734 | 6,3 | 452 | 6,1 |
| vsv'ers 19 jaar 2012/13 | 556 | 7,2 | 436 | 7,2 | 611 | 7,5 | 309 | 6,8 |
| Totaal 2012/13 18 en 19 jaar | 1.272 | 6,6 | 1.022 | 6,9 | 1.345 | 6,8 | 761 | 6,3 |

(Cijfers van DUO)

Bij deze moeilijke groep is de daling sinds 2007- 2008 tussen de 30 en de 42%². Het is de vraag of wij voldoende aannemelijk kunnen maken dat een aanvullende maatregel nodig is, nu de Top 15 aanpak pas een jaar loopt en de eerste effecten daarvan nu bekend zijn. In beide grote steden is een verdere daling gerealiseerd, procentueel het meest in Rijnmond, namelijk 42% (sinds 2007 is het aantal 18–19-jarige vsv'ers in de Rijnmond gedaald van 2303 naar 1345, dat is een daling van 42%).

Juridische aspecten

Zoals ik ook meldde in mijn brief aan uw Kamer van 15 april 2013, is de Raad van State duidelijk geweest over enkele implicaties. Ik schreef u daarover «Wanneer we een meerderjarige jongere verplichten om onderwijs te volgen, dan beperken we hem in de mogelijkheid zijn arbeidskeuze te maken...(.). Een experimentele invoering van de maatregel in een specifieke gemeente.(.) stuit op een aanvullend juridisch bezwaar. Er is dan ook sprake van een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van het «woonplaatsbeginsel»».

Gelet op de eerdere stellingname van de Raad van State is het reëel om te verwachten, dat een wetsvoorstel voor de verlenging van de kwalificatieplicht een negatief advies van de Raad oplevert. Een gebleken nut en noodzaak van deze oplossing, gelet op het mede door de RvS eerder naar voren gebrachte argument van de inbreuk op fundamentele rechten, moet in voldoende mate aantonen dat ingrijpen van de overheid gerechtvaardigd is. En dat is niet het geval.

Dat laat onverlet dat de omvang van het voortijdig schoolverlaten van de groep 18- en ook 19-jarigen met name in deze twee steden nog steeds te groot is.

Thans doe ik deze twee steden een alternatief voorstel dat in hoge mate vergelijkbare resultaten kan bereiken zonder het risico te lopen op de gevreesde inbreuk.

Alternatief voorstel

In Amsterdam en Rotterdam moeten scholen en gemeenten hun best blijven doen om het voortijdige schoolverlaten verder terug te dringen. De te grote omvang geldt echter niet alleen voor deze twee steden: alle vier G4 regio's hebben een te hoog percentage vsv-ers onder de 18- en 19-jarigen, variërend van 6,3 tot 6,9%, terwijl het landelijk percentage 5,6 is. Ik zet daarom vanaf schooljaar 2014–2015 in op een intensivering van de rmc-functie in deze vier regio's, zodat (dreigende) uitvallers van 18 en 19 jaar intensiever terug naar school worden begeleid. De rmc-functie heeft tot taak de studenten van 18 jaar en ouder die uitvallen of dreigen uit te vallen in beeld te houden en terug te leiden naar school.

De rmc-regio's krijgen hiermee de taak de interne begeleiding (door de mbo-opleidingen) en de externe begeleiding (door rmc) beter op elkaar af te stemmen en zo de ketenaanpak te versterken.

Ik stel in totaal 2 miljoen euro extra beschikbaar voor het werk van het rmc in deze regio's, zodat (dreigende) uitvallers door het rmc in nauw contact met de scholen intensiever begeleid kunnen worden. De rmc kan op deze wijze meer werk maken van zijn preventieve taak. De middelen zullen naar rato van de omvang van de problematiek over de vier regio's worden verdeeld. Het bedrag is vooralsnog tijdelijk van aard (2014) en het wordt toegevoegd aan de reeds bestaande rmc-uitkering voor de betreffende regio's.

² Bij deze cijfers moet wel opgemerkt worden dat de nieuwe cijfers van 2012–2013 voor een deel zijn gerealiseerd door de nieuwe meetmethode die de cijfers op een aantal punten opschoonde.

In dit alternatief kies ik voor versterking van de regionale samenwerking rondom de vier grote steden, zodat alle gemeenten in deze regio's hun rmc-functie gezamenlijk versterken in overleg met de mbo-instellingen: ook in de gemeenten rondom deze steden is de uitval van 18- en 19-jarigen aanzienlijk.

Bovendien is het voor rmc en voor scholen eenduidiger werken wanneer in een opleiding alle dreigende uitvallers intensievere begeleiding krijgen, waar ze ook wonen in die regio, in plaats van alleen de studenten die uit de stad zelf komen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker