

Vergaderjaar 2016–2017

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 119

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2017

Met mijn brief van 21 februari jl. (Kamerstuk 26 695, nr. 118) heb ik u geïnformeerd over de daling van het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) in schooljaar 2015/2016 naar 22.948 (een daling van 6 procent ten opzichte van het jaar ervoor). Zoals gebruikelijk informeer ik u in deze brief over gedetailleerde uitvalcijfers waar ik inmiddels over beschik.¹ Op basis van deze cijfers benoem ik een aantal uitdagingen om het aantal voortijdig schoolverlaters verder terug te dringen. Ik ga daarnaast in op de gewijzigde motie Rog en Vermue² die vraagt naar een verkenning naar de mogelijkheden van verlenging van de kwalificatieplicht naar meerderjarigen. Voorts ga ik, zoals toegezegd, in op de uitkomsten van het overleg met de G32 over belemmeringen die worden ervaren bij de regionale samenwerking voor jongeren zonder startkwalificatie.

Om de komende jaren meer jongeren een passende plek te bieden in het onderwijs of op de arbeidsmarkt, is nodig dat onderwijs, gemeenten en bedrijfsleven het bereiken daarvan als een gedeelde verantwoordelijkheid beschouwen. Dat is belangrijk om de uitval verder terug te dringen naar maximaal 20.000 nieuwe vsv'ers in 2021 (nieuwe doelstelling).³ Ik heb de SER gevraagd het beleid voor de doelgroep van jongeren in een kwetsbare positie, die extra inzet behoeft om schooluitval te voorkomen, te betrekken bij het tweede deel over het advies over toekomstgericht middelbaar beroepsonderwijs, dat na de zomer zal verschijnen.

¹ Alle gedetailleerde uitvalcijfers, zoals de uitval per school, gemeente, onderwijsniveau en leeftijdsgroep zijn te vinden op de website www.ondwijsincijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/na-het-onderwijs/nieuwe-voortijdig-schoolverlaters of via www.vsvverkenner.nl. De informatie op deze website vervangt het boekje «VSV-Cijferbijlage», zoals u die voorheen bij deze brief ontving.

² Kamerstuk 34 511, nr. 14.

³ Zie brief 17 februari 2016 Succesvolle aanpak vsv krijgt krachtig vervolg, Kamerstuk 26 695, nr. 109.

1. Stand van zaken voortijdig schoolverlaten

Jongeren zonder startkwalificatie hebben verhoogde risico's op werkloosheid, gezondheidsproblemen, financiële problemen en criminaliteit. De afstand tot de arbeidsmarkt van jongeren zonder startkwalificatie is groter dan van jongeren met het diploma havo, vwo of mbo niveau 2 op zak: het risico op werkloosheid is ruim twee keer groter. Ook worden jongeren zonder startkwalificatie vaker verdacht van een misdrijf en hebben zij gedurende hun leven hogere zorgkosten.⁴ Daarom zet ik intensief in op het verlagen van het aantal jongeren dat voortijdig en zonder diploma de school verlaat.

Aandachtspunten bij daling van aantal nieuwe vsv-ers

Landelijk is het aantal vsv'ers in schooljaar 2015/2016 verder gedaald naar 22.948. Dat zijn ruim 1.400 minder schoolverlaters dan het schooljaar ervoor. In dat jaar vielen 24.353 jongeren uit zonder startkwalificatie⁵. Dat is een daling van 6%. Het landelijk uitvalpercentage is gedaald van 1,8% naar 1,7%.⁶

De vorige doelstelling bedroeg maximaal 25.000 vsv'ers in 2016 (gemeten over schooljaar 2014/2015). Deze is ook gehanteerd voor schooljaar 2015/2016.

Tabel 1: Doelstelling en realisatie

Schooljaar	12/13	13/14	14/15	15/16	17/18	19/20
Doelstelling	29.500	27.200	25.000	25.000	22.500	20.000
Realisatie	27.760	25.622	24.353	22.948		

- De uitval in het voortgezet onderwijs is al jaren laag. Scholen hebben samen met de gemeenten en andere partners de uitval nog verder teruggebracht, van (afgerond) 0,5% naar 0,4% van het aantal leerlingen.
- Sinds een aantal jaar is er meer aandacht voor het risico op uitval rond de overstap van het vmbo naar het mbo. Dit heeft er toe geleid dat er in het schooljaar 15/16 7717 jongeren uitvielen bij de overstap van het vmbo naar het mbo. Het jaar ervoor waren dat er nog 8078.
- In het mbo is de uitval gedaald van 5% van de studenten naar 4,6%, een afname van 8%. Niveau 1 heeft de minste studenten, maar kent al jaren de hoogste uitval. Vorig jaar daalde de uitval naar 28,8%; de grootste afname in jaren. De uitval in niveau 3 en 4 ligt lager dan bij de andere niveaus van het mbo, maar het *aantal* uitvallers is absoluut het grootst. Ook is de uitval minder hard gedaald dan in de andere niveaus.
- De uitval onder 18- tot 23-jarigen is de afgelopen jaren sterk afgenomen. Zo ook afgelopen schooljaar, met zo'n 6%. De uitval onder studenten jonger dan 18 jaar is gelijk gebleven. Ondanks de flinke afname, maakt de groep jongvolwassenen nog steeds het overgrote deel van de uitvallers uit: van de 22.948 vsv'ers zijn er zo'n 20.000 18 jaar of ouder.

⁴ Onder meer: Ecorys, Maatschappelijke kosten baten analyse vsv, 2009.

⁵ Definitieve cijfers over schooljaar 2014/2015.

⁶ Het vsv-percentages staat voor het aantal vsv'ers als percentage van het aantal onderwijsdeelnemers die aan het begin van het schooljaar ingeschreven staan

Nieuwe regionale plannen zijn ingediend

Vorig jaar hebben alle 39 RMC-regio's⁷ met gemeenten, scholen, instellingen en andere partners in het kader van de aanpak voortijdig schooluitval samen een nieuw vierjarig plan van aanpak ingediend bij OCW. Dit plan bevat maatregelen om uitval tegen te gaan, maar ook om jongeren in een kwetsbare positie te helpen. Bij de totstandkoming van deze plannen zijn ook het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs betrokken, evenals het sociaal domein van de gemeente (Dienst Werk & Inkomen (DWI), werkgeversservicepunt, etc.) en het zorgdomein (zoals Jeugdzorg).

Een voorbeeld van zo'n regionaal plan waarbij regionale partijen uit de diverse domeinen betrokken zijn, is dat van de regio Kop van Noord-Holland. Aan de totstandkoming én de uitvoering van de nieuwe vierjarige aanpak hebben zich gecommitteerd: de mbo-instellingen, de vo-scholen, het samenwerkingsverband vo, een school voor speciaal voortgezet onderwijs, een praktijkschool, alle gemeenten, het regionaal platform arbeidsmarkt, en het werkgeversservicepunt. Tevens wordt gesproken over het in de nabije toekomst betrekken van een vertegenwoordiger vanuit de jeugdhulp.

Vernieuwen van systematiek resultaatafhankelijke bekostiging

Samen met scholen, instellingen en de MBO Raad zal ik een nieuwe systematiek vormgeven waarmee de resultaatafhankelijke extra vsv-bekostiging van scholen en instellingen in vo en mbo wordt bepaald. De huidige systematiek geldt voor schooljaar 2016/2017 en 2017/2018, in verband met de termijn van de regeling Kwaliteitsafspraken mbo.⁸ Vanaf schooljaar 2018/2019 is een nieuwe systematiek benodigd.

2. Uitdagingen samenwerking voor jongeren zonder startkwalificatie

De komende jaren is het doel om de uitval terug te dringen naar maximaal 20.000 vsv'ers in 2021. Voor jongeren voor wie een startkwalificatie (tijdelijk) niet haalbaar is, is een passende plek op de arbeidsmarkt of in een ander traject nodig. Op basis van de cijfermatige ontwikkelingen zoals geschetst in paragraaf 1, beschrijf ik in deze paragraaf enkele uitdagingen om deze doelstellingen te realiseren.

Overgang vmbo-mbo moet nog beter

Een goede voorbereiding van de leerling door het vo, helpt uitval op het mbo te voorkomen. Ik heb reeds eerder maatregelen aangekondigd om de uitval rond de overstap van het vo naar het mbo aan te pakken. Zoals de invoering van de wet «Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter invoering van een vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs» (Kamerstuk 34 457). Samen met de Staatssecretaris heb ik in de brief «Sterk beroepsonderwijs» (februari 2017) een aantal maatregelen aangekondigd hoe we de doorstroom van vmbo naar mbo verder willen verbeteren (Kamerstukken 31 524 en 30 079, nr. 311). Tevens hebben de

⁷ Nederland is verdeeld in 39 Regionale Meld en Coördinatie punten (RMC). Het doel van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) is om de schooluitval van jongeren tussen de 18 en 23 jaar zoveel mogelijk te voorkomen. RMC medewerkers van de gemeente begeleiden ook jongeren zonder startkwalificatie terug naar school of naar werk. De verschillende gemeentes binnen de RMC-regio werken samen om dit doel te realiseren.

⁸ De vaste vsv-bekostiging voor instellingen is onderdeel van die regeling.

Staatssecretaris en ik ouders en leerlingen in het examenjaar van het vmbo onlangs een brief gestuurd om ze alert te maken op het belang van een goede voorbereiding op de komende overstap.

Meer nodig voor jongeren afkomstig uit entree

De uitval in de entreeopleiding is zoals hiervoor aangegeven nog te hoog. Per 1 augustus 2016 is de entree-opleiding ingevoerd, waarbij de begeleiding van studenten geïntensiveerd is. Het is van belang dat instellingen de mogelijkheden van de entreeopleiding gebruiken om doorstroom naar niveau 2 of uitstroom naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken. Dat kan een instelling niet alleen; daarbij is samenwerking met de arbeidsmarktpartijen essentieel. De Onderwijsinspectie gaat een themaonderzoek uitvoeren over de entree-opleiding. Dit gaat over de toegang tot het mbo, de overgang naar werk en in-, door- en uitstroom van deze jongeren.

Om de uitval in de entree te verminderen en de doorstroom naar niveau 2 te vergroten, biedt het regionaal investeringsfonds mbo een mooi vehikel om de regionale samenwerking voor deze groep vorm te geven. Door continue afstemming tussen onderwijsinstellingen en lokale bedrijven, kunnen samenwerkingsverbanden in het entreeonderwijs niet alleen innovatief en maatwerk onderwijs ontwikkelen, maar maken zij ook extra begeleiding voor de student mogelijk. In 2015 en 2016 hebben vijf samenwerkingsverbanden voor entree onderwijs een subsidiebedrag toegekend gekregen. Het gaat om Het Portaal (Helmond), Gilde nieuwe Stijl (Groningen-Drenthe), Talent in bedrijf (Noord-Limburg), Slow Learning (Noord-Holland-Noord) en Warenhuis + (Amersfoort).

Er is een groep jongeren voor wie doorstroom naar niveau 2 en het behalen van een startkwalificatie niet direct mogelijk is. Om de kansen op de arbeidsmarkt voor deze groep te vergroten maak ik het mogelijk dat studenten die een opleiding beëindigen zonder een diploma te hebben gehaald, de examencommissie kunnen vragen om een instellingsverklaring (deze mogelijkheid is er overigens ook voor opleidingen op niveau 2, 3 en 4). Daarin staan de onderdelen van de opleiding genoemd die ze hebben behaald. Vanaf 1 augustus 2017 is het uitreiken van de instellingsverklaring een verplichting, als de student hierom verzoekt. Op die manier kunnen ze bij het solliciteren aan werkgevers laten zien over welke vaardigheden ze beschikken, wat hun kansen op het vinden van werk vergroot.

Voor jongeren die vanuit de entreeopleiding wel kunnen doorstromen naar niveau 2 is het van belang zo uitdagend mogelijke onderwijstrajecten vorm te geven. En daar waar mogelijk door te stromen naar niveau 3 of 4. Een deel van de jongeren is gebaat bij een bredere oriëntatie alvorens een meer specifieke beroepsopleiding op niveau 2 af te ronden. Een interessant voorbeeld hiervan is het experiment van ROC Midden Nederland om een brede cross-over-opleiding aan te bieden. Op 1 september 2017 kunnen leerlingen starten met de brede niveau 2 opleiding Servicemedewerker. Na het behalen van het diploma zijn er in diverse richtingen banen beschikbaar, maar ook goede doorstroommogelijkheden voor een vervolgopleiding op niveau 3 en 4. Werkgevers zoals Meander Medisch Centrum en Lyvore hebben zich geëngageerd aan dit initiatief. Een ander deel van de jongeren is gebaat bij een betere voorbereiding alvorens in een beroepsbegeleidende leerweg in te stromen. Ik heb daartoe extra experimenteerterruimte gecreëerd. Onder meer het ROC Midden Nederland, Scaldia, ROC Rivor en ROC Leeuwenborgh bieden momenteel opleidingen aan via het experiment gecombineerde leerweg bol-bbl. De gecombineerde leerweg wordt door de

instellingen als positief ervaren om studenten beter voorbereid de bbl in te laten stromen. Voor een verdere vernieuwing en een betere aansluiting van niveau 2 heeft de commissie macrodoelmatigheid mbo mij een aantal aanbevelingen gedaan (Kamerstuk 31 524, nr. 313). In samenhang met het tweede deel van het advies van de SER over een toekomstgericht mbo zal het nieuwe kabinet reageren op dit advies. Ook het onderzoek van het CPB naar de waarde van een startkwalificatie, dat later dit jaar zal verschijnen zal hierbij worden betrokken.

Specifieke aandacht voor de groep 18+

Een aandachtspunt blijft de groep jongeren van 18 jaar en ouder. Bij de start van de aanpak voortijdige schooluitval in 2006 viel 8,5% uit, nu is dat 4,8%. Het afgelopen jaar is de uitval onder 18- tot 23-jarigen zo'n 6% gedaald. Maar nog steeds zijn zo'n 20.000 van de 22.948 vsv'ers 18 jaar of ouder.

Om dit vraagstuk aan te pakken is regionale samenwerking essentieel. Daarom heb ik eerder € 2 miljoen geïnvesteerd in het versterken van de RMC-begeleiding van 18-plussers. Voorts is het van belang dat deze jongeren goed in beeld zijn. Dit geeft scholen en gemeenten inzicht in de knelpunten in de ontwikkeling van de jongere(n), waar inzet en maatregelen nodig zijn, of welke partij aan zet is om iemand een passende plek te bieden. Daarom werk ik continu aan het verbeteren en uitbreiden van de informatievoorziening over jongeren zonder startkwalificatie.⁹ De Minister van SZW heeft de Participatiewet aangepast waardoor gemeenten toegang krijgen tot informatie waarmee ze jongeren zonder startkwalificatie tot 27 jaar kunnen volgen en benaderen voor begeleiding. Om de regionale samenwerking voor jongeren zonder startkwalificatie structureel te verankeren heb ik een wetsvoorstel in voorbereiding (zie aankondiging daartoe in: Kamerstukken 30 079 en 31 497, nr. 53). Dit wetsvoorstel bevat de uitwerking van de vorig jaar met u gedeelde maatregelen van de vervolgaanpak en zal naar verwachting eind 2017 ingediend worden bij de Tweede Kamer.

Voorts hebben de Staatssecretaris van SZW en ik samen met de G4 en de G32 een analyse gemaakt van de knelpunten die gemeenten ervaren bij de begeleiding naar leren of werken van jongeren zonder startkwalificatie (16–27 jaar). Deze knelpunten zijn besproken tijdens de wethoudersconferentie op 17 februari jl, op de slotdag van de WerkWeek Matchen op werk. Alle partijen gaven aan dat samen moet worden gewerkt aan oplossingen. Een deel van de knelpunten is in de praktijk door het verspreiden van best practices goed oplosbaar. Daarom is een handreiking opgesteld waarin het beleidskader, praktijkvoorbeelden en oplossingen voor de uitvoeringspraktijk worden beschreven. Een voorbeeld uit de handreiking komt uit de gemeente 's Hertogenbosch. Binnen het project «Traject Op Maat» kunnen jongeren tussen de 16 en 23 jaar zonder startkwalificatie, onderwijs en werk terecht voor een traject richting school, werk, zorg of een combinatie hiervan. Diensten uit verschillende domeinen werken hierin samen om maatwerkoplossingen voor jongeren te bedenken. Gemeenten wijzen ook op het probleem van onvoldoende bbl-leerbanen en een gebrek aan nieuwe vormen van praktijkleren. Daarom heb ik de SBB ook gevraagd een nieuw stage- en leerbanenoffensief te starten. Het is zaak dat werkgevers in nieuwe sectoren zich bewust worden van de kansen die de bbl biedt om nieuwe werknemers op te leiden en hun deuren open zetten voor bbl-studenten. Voorts heb ik de SBB gevraagd om op stagemarkt.nl een matchingsmodule te maken, zodat studenten via

⁹ Bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van factsheets per RMC-regio en per instelling, van gegevens over individuele jongeren, of het verbeteren van de regionale RMC-effectrapportage.

een studentenprofiel leerbanen kunnen vinden. Tot slot is de SBB gevraagd een meldknop te lanceren voor studenten die het via de reguliere kanalen niet lukt om een leerbaan te vinden.

In het overleg met de G4 en G32 hebben gemeenten ook gewezen op meer fundamentele vraagstukken die verdere doordenking behoeven. Het gaat dan om:

- Gemeenten ervaren in de eigen uitvoering een gebrek aan directe financiële prikkels om deze jongeren te ondersteunen bij arbeidsinschakeling. Dit geldt in versterkte mate voor de doelgroep van 23–27 jaar, die niet onder de verantwoordelijkheid van RMC (tot 23 jaar) en de Participatiewet (vanaf 27 jaar) vallen.
- Gemeenten zien in de praktijk in het onderwijs onvoldoende mogelijkheid tot maatwerk, zoals flexibele instroommomenten, deelcertificaten of opleiding combineren met een deeltijdbaan of zorgtaken.

Relevant in dit kader is dat recent uw Kamer een gewijzigde motie Rog en Vermue¹⁰ heeft aangenomen waarin ik gevraagd ben een verkenning te doen naar de mogelijkheden van verlenging van de kwalificatieplicht naar meerderjarigen. In bijlage 2 bij deze brief heb ik de bevindingen uit de eerdere verkenningen op dit onderwerp op een rij gezet. Deze houden wat mij betreft stand. Wel heb ik de SER gevraagd om nog eens bezien wat eventueel aanvullend nodig is voor de doelgroep van vsv'ers ouder dan 18 jaar. Daarbij zal de SER de opbrengsten van de analyse met de G4 en G32 ook betrekken. Het nieuwe kabinet kan hier dan op reageren.

3. Tot slot

De noodzaak van het begeleiden van jongeren zonder startkwalificatie wordt breed gevoeld. De afgelopen jaren is ontzettend veel bereikt.

Tegelijkertijd is er nog veel te doen. De regionale samenwerking moet en kan nog beter benut worden. Het op weg helpen van jongeren zonder startkwalificatie naar leren, werken of een combinatie daarvan, vraagt om samenwerking met verschillende regionale partners uit verschillende domeinen of sectoren. Ook van de rijksoverheid. Het Programma Sociaal Domein, waarover uw Kamer onlangs door de Minister van BZK is geïnformeerd, biedt hiervoor in de toekomst een geschikt podium. Tevens is de samenwerking met VWS verstevigd met de aanpak 18-/18+. Op het moment dat jongeren 18 worden krijgen ze geen ondersteuning meer vanuit jeugdhulp, maar kunnen ze een beroep doen op volwassenenzorg (WMO). De samenwerking met VWS heeft als doel dat jongeren tijdens deze overgang meer continuïteit ervaren in de ondersteuning op weg naar het onderwijs of de arbeidsmarkt. De komende jaren zal gezamenlijke inzet nodig zijn vanuit diverse ministeries om samen met gemeenten, onderwijs en werkgevers knelpunten bij de begeleiding van jongeren zonder startkwalificatie aan te pakken. Zo kunnen jongeren verder op weg worden geholpen naar een goede toekomst en het leveren van een waardevolle bijdrage aan onze maatschappij.

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

¹⁰ Kamerstuk 34 511, nr. 14.

De dalende lijn van de afgelopen jaren wordt voortgezet. Er was opnieuw een stevige afname van het aantal jongeren van 12 tot 23 jaar in het vo en mbo dat zonder startkwalificatie de school verliet. Landelijk is het aantal vsv'ers in schooljaar 2015/2016 verder gedaald naar 22.948. Dat zijn er ruim 1.400 minder ten opzichte van het schooljaar ervoor; toen vielen 24.353 jongeren uit zonder startkwalificatie¹¹. Dat is een daling van 6%. Het landelijk uitvalpercentage is gedaald van 1,8% naar 1,7%.¹²

De vorige doelstelling bedroeg maximaal 25.000 vsv'ers in 2016 (gemeten over schooljaar 2014/2015). Voor schooljaar 2015/2016 is er geen nieuwe doelstelling bepaald. De vervolgaanpak (met ingang van schooljaar 2016/2017) heeft een nieuwe doelstelling van 20.000 nieuwe vsv'ers in 2021 (gemeten over schooljaar 2019/2020).

Tabel 1: doelstelling en realisatie

Schooljaar	12/13	13/14	14/15	15/16	17/18	19/20
Doelstelling	29.500	27.200	25.000	25.000	22.500	20.000
Realisatie	27.760	25.622	24.353	22.948		

Europese doelstelling

Nederland behoort tot de koplopers van Europa in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (gerekend onder 18 tot 25 jarigen, zowel oude als nieuwe vsv'ers). Vergeleken met de 28 EU-lidstaten als geheel (10,8%) heeft Nederland volgens deze definitie een relatief laag percentage schooluitvallers (8,2%). De Europese doelstelling is het halveren van de uitval in 2020 naar 10%. Nederland heeft zichzelf een strengere doelstelling opgelegd van 8% volgens deze definitie.

Ontwikkeling vo

De uitval in het voortgezet onderwijs is al jaren erg laag. Desondanks hebben de scholen – samen met de gemeenten en andere partners – de uitval nog verder teruggebracht, van (afgerond) 0,5% naar 0,4%: een mooie prestatie.

Per niveau

De uitval is het laagst in de onderbouw van het vo, te weten 0,2% (vmbo, havo en vwo samen). In de bovenbouw van het havo en vwo samen is de uitval 0,4%, dat zijn 904 vsv'ers. In de bovenbouw van het vmbo is de uitval het hoogst, namelijk 1,1%. Dit zijn 2.360 vsv'ers.

Prestatienormen in het vo

Het streven is dat vo-scholen en mbo-instellingen hun uitvalpercentage terugbrengen naar een percentage ter hoogte van die norm of lager. Halen ze de prestatienorm, dan komen ze in aanmerking voor aanvullende bekostiging. Voor schooljaar 2015/2016 zijn, net als de landelijke doelstelling, de prestatienormen gelijk gebleven met het schooljaar ervoor. Met de vervolgaanpak zijn de normen aangepast met ingang van schooljaar 2016/2017. Als we de landelijke uitval per niveau afzetten tegen

¹¹ Definitieve cijfers over schooljaar 2014/2015

¹² Het vsv-percentage staat voor het aantal vsv'ers als percentage van het aantal onderwijsdeelnemers die aan het begin van het schooljaar ingeschreven staan

de normpercentages en tegen de nieuwe normpercentages, is te zien dat gemiddeld genomen ook de nieuwe prestatienormen door veel scholen gehaald zullen worden.

	Uitval 15/16	Prestatienorm 15/16	Prestatienorm 16/17
Onderbouw vo	0,2%	1,0%	0,75%
Bovenbouw vmbo	1,1%	4,0%	3,0%
Bovenbouw havo/vwo	0,4%	0,5%	0,5%

Uitval rond overstap vo mbo

Een substantieel deel van de uitval vindt plaats rond de overstap van vmbo naar mbo. Hieronder versta ik de uitval in het laatste jaar op het vmbo en het eerste jaar op het mbo, maar ook uitval omdat een leerling na vmbo-diplomering in het geheel niet aankomt op het mbo. De afgelopen jaren is de aandacht voor dit risicomoment groter geworden. En met resultaat: de uitval rond de overstap vmbo-mbo is opnieuw afgenomen, van 8.078 jongeren in schooljaar 14/15 naar 7.717 afgelopen schooljaar.

Ontwikkeling mbo

In het mbo is de uitval het afgelopen schooljaar stevig gedaald, van 5% naar 4,6%. Dat is een afname van 8%.

Per niveau

- Op mbo-niveau 1 (nu entreeopleiding) zit van alle mbo-niveaus veruit het minste aantal studenten (8.900), maar dit niveau kent helaas al jaren de hoogste uitval. Dat was ook een van de redenen om niveau 1 om te vormen naar de entree-opleiding, waarbij de begeleiding van studenten geïntensiveerd is. Afgelopen schooljaar vielen er 2.561 studenten uit. Daarmee daalde de uitval van 31,7% naar 28,8%. Dit is een grotere daling dan afgelopen jaren.
- Niveau 2 heeft zo'n 75.000 leerlingen en kende afgelopen schooljaar een uitval van 8,5% (6.357 vsv'ers). Dat is een daling van 7,3%.
- De uitval in niveau 3 en 4 wordt dit jaar voor het laatst samengenomen. Vanwege de verschillen tussen niveau 3 en 4, bijvoorbeeld als het gaat om samenstelling van de studentenpopulatie, wordt de uitval voortaan per niveau bekeken. In 2015/2016 volgden ruim 300.000 studenten een opleiding op niveau 3 of 4, waarvan 2,8% is uitgevallen. Dat zijn 8.567 vsv'ers; een daling van 2,8% ten opzichte van het jaar ervoor. Niveau 3 en 4 blijven een aandachtspunt. De uitvalpercentages liggen dan wel lager dan in de rest van het mbo, maar de aantallen uitvallers zijn het grootst. Ook is de uitval in niveau 3 en 4 minder gedaald dan in de andere niveaus.

Prestatienormen in het mbo

Voor schooljaar 2015/2016 zijn, net als bij de landelijke doelstelling, de prestatienormen gelijk gebleven met het schooljaar ervoor. Met de vervolgaanpak zijn de normen aangepast met ingang van schooljaar 2016/2017. Als de landelijke uitval per niveau wordt vergeleken met de oude en nieuwe normpercentages, is te zien.

	Uitval 15/16	Norm 15/16	Norm 16/17
Niveau 1	28,8%	22,5%	27,5%
Niveau 2	8,5%	10%	9,5%
Niveau 3/ 4	2,8%	2,75%	
(Niv 3 in vervolgaanpak)			3,6%
(Niv 4 in vervolgaanpak)			2,75%

Als we kijken naar de instellingen, zien we dat er voor alle instellingen en aangeboden niveaus 193 normen te halen zijn (optelsom van de niveaus die op de 70 instellingen worden aangeboden). Op basis van de *voorlopige* cijfers zou daarvan de helft worden gehaald door de instellingen. Deze cijfers worden de komende maanden nog gecorrigeerd wanneer alsnog blijkt dat jongeren ten onrechte als vsv'er zijn geteld. In de oude aanpak ontvangen instellingen alleen de extra bekostiging als ze de norm halen. Voor instellingen die ondanks al hun inspanningen, en daling van de uitval, toch de norm niet halen, doet dat geen recht aan hun inspanningen. In de vervolgaanpak is dit aangepast: ook instellingen die de norm niet halen, ontvangen voortaan een deel van de extra bekostiging. Hoe dichterbij de norm, hoe groter het bedrag.

Verschil bol-bbl

Veruit de meeste jongeren op het mbo volgen een opleiding in de beroepsopleidende leerweg (BOL), ruim 336.000. Het aantal jongeren dat een opleiding volgt in de beroepsbegeleide leerweg (BBL) is ruim 48.000. In de BOL is de uitval 4,37%. In de BBL ligt de uitval hoger, namelijk 5,76%. Ten opzichte van vorig jaar is de uitval in de BOL gedaald van 4,75% naar 4,37% (een daling van 8%). In de BBL is de uitval bijna even hard afgenomen als in de BOL, namelijk van 6,18% naar 5,76%, dat is een daling van zo'n 7%.

Groen onderwijs

Binnen het mbo richt een aantal instellingen zich op het «groene onderwijs». Dat zijn bijvoorbeeld opleidingen in de dierenverzorging of in de voeding- en levensmiddelensector. De gemiddelde uitval binnen deze groene opleidingen ligt al meerdere jaren lager (3,3%) dan bij de niet-groene opleidingen (4,7%). Ook is de uitval in de groene sector harder gedaald ten opzichte van het jaar ervoor (- 8,7%) dan bij de andere opleidingen (- 7%). De lagere uitval in het groen onderwijs is deels te verklaren doordat studenten bewust kiezen voor een opleiding en beroep in deze sector en gemotiveerd zijn om de opleiding af te maken.

Ontwikkeling 18- en 18+

De uitval onder jongeren van 18 jaar en ouder is opnieuw gedaald. Het uitvalpercentage was 5,06% en is gedaald naar 4,76%, dat is een daling van 6%. De uitval van leerlingen onder de 18 jaar, is gelijk gebleven op 0,3%.

De afgelopen jaren is de uitval onder de groep 18–23-jarigen sterk afgenomen. Van de in totaal 22.948 vsv'ers, zijn er iets meer dan 20.000 vsv'ers 18 jaar of ouder.

Ontwikkeling regio's en grotere gemeenten

- De RMC-regio's laten flinke verschillen in de uitvalpercentages zien. Zowel in de hoogte van de uitval, als in de afname of toename. Het laagste uitvalpercentage is 0,9%, het hoogste 2,4%. In een van de regio's is de uitval 15% lager dan het jaar ervoor, in een andere regio is

de uitval met 34% gestegen. Kortom, dit bevestigt dat in elke regio de situatie anders is en om een regio-specifieke aanpak vraagt.

- In de gemeenten groter dan 100.000 inwoners is de uitval hoger dan in de kleinere gemeenten. Maar dankzij de inspanningen is de uitval harder afgenomen dan bij de andere gemeenten. In de groep 100.000–250.000 inwoners is de uitval bijna 8% lager dan vorig jaar. In de grootste gemeenten met meer dan 250.000 inwoners is dat ruim 7%.

Achtergrond van de jongeren

De uitval onder jongeren met een migrantenachtergrond ligt ongeveer 2,5 keer hoger dan onder autochtone jongeren. De uitval onder jongeren met een migrantenachtergrond neemt harder af dan onder jongeren zonder migrantenachtergrond. De uitval is afgelopen schooljaar het hardst gedaald onder jongeren met een Turkse achtergrond (– 13,1% daling ten opzichte van schooljaar 2014/2015) en jongeren met een Marokkaanse achtergrond (– 10,6%). Onder autochtone jongeren is de uitval afgenomen met – 4,1%.

Monitor jongeren in een kwetsbare positie

Binnenkort verschijnt via www.onderwijsincijfers.nl voor het eerst een loopbaanmonitor waarmee van jongeren in een kwetsbare positie vijf jaar lang hun loopbaan in het onderwijs, op de arbeidsmarkt of anderszins (zorgtraject, uitkering) is gevolgd. Het betreft het cohort leerlingen die in 2010/2011 tot de groep jkp behoorde.

- In 2011/2012 volgt van dat cohort 70% nog steeds onderwijs en 12% werkt. De rest zit «inactief» thuis zonder werk en opleiding, een klein deel ontvangt een uitkering.
- Binnen die vijf jaar dat ze gemonitord worden, heeft van de totale groep bijna 60% een startkwalificatie gehaald¹³.
- Aan het eind van de vijf jaar, volgt zo'n 40% nog steeds onderwijs en heeft zo'n 30% werk. Zorgelijk is dat in die vijf jaar het aandeel jongeren dat «inactief» is, is gegroeid.
- Jongeren afkomstig uit het praktijkonderwijs waren bijna even succesvol in het halen van een startkwalificatie en/of werk vinden en houden van werk als jongeren afkomstig uit vmbo-bb.
- Het hebben van een vmbo-diploma, niveau 1-diploma of niveau 2-diploma heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie (minimaal 12 uur per week bij voornamelijk reguliere werkgevers). De hoogste kans op arbeidsdeelname hebben de jongeren met een niveau 2 diploma.
- De jongeren die in 2011 gestart zijn met een bbl-opleiding, werken 4 jaar later vaker dan de jongeren met een bol-opleiding.

¹³ Van de groep die na die tijd nog onderwijs volgt, zit een klein deel in niveau 2 en kan ook nog een startkwalificatie halen.

VERKENNING MOGELIJKHEDEN VERHOGEN LEEFTIJD KWALIFICATIEPLICHT

De effecten van het verlengen van de kwalificatieplicht zijn reeds eerder onderzocht:

- Zo heeft de Raad van State in 2006 bij het wetsvoorstel over de kwalificatieplicht al uitspraken gedaan.¹⁴
- In 2013 is een brief gestuurd naar de Tweede Kamer met de uitkomsten van een verkenning naar een verlenging van de kwalificatieplicht.¹⁵ In 2014 is een brief gestuurd met een alternatief, namelijk een intensivering van 2 miljoen voor de versterking van de RMC-functie in de G4-regio's.¹⁶
- September 2015 vond een Rondetafelgesprek plaats over het onderwerp.¹⁷

Vanwege de recent aangenomen gewijzigde motie Rog en Vermue¹⁸, ben ik alle bevindingen tot en met die periode, nog eens langsgelopen. Hieronder een overzicht van de belangrijkste daarvan.

Juridische aspecten

Verschillende juridische aspecten zijn aan de orde bij het verhogen van de leeftijd van de kwalificatieplicht. Deze aspecten komen voort uit nationale en internationale rechtsregels.

Verbod op discriminatie vanwege leeftijd

Met een leeftijdsgrens wordt onderscheid gemaakt op grond van leeftijd. Meerderjarige jongeren kunnen ingevolge de maatregel tot desbetreffende leeftijdsgrens niet zelfstandig beslissen over het al dan niet volgen van een opleiding. Onderscheid naar leeftijd is enkel toegestaan indien dat kan worden gerechtvaardigd.

Recht op vrije arbeidskeuze

Dit recht betreft een aanspraak op niet-inmenging van overheidswege in de vrije keuze van arbeid. Niemand mag worden gedwongen tot het verrichten van arbeid die hij niet vrij heeft gekozen en niemand mag belemmerd worden om bepaalde arbeid te kiezen en deze gekozen arbeid te blijven verrichten. Op het moment dat een meerderjarige jongere zonder startkwalificatie bepaalde arbeid heeft gekozen en vervolgens een opleiding moet gaan volgen, is het voor deze jongere niet altijd mogelijk de gekozen arbeid voort te zetten. Tevens zou het op straffe van een sanctie verplicht volgen van een opleiding als verplichte arbeid kunnen worden beschouwd. Deze inperkingen van de vrije arbeidskeuze zullen gerechtvaardigd moeten worden.

Vrij verkeer werknemers/indirecte discriminatie

De verhoging van de leeftijd van de kwalificatieplicht kan leiden tot indirecte discriminatie. Anders dan Nederlanders worden laaggeschoolde arbeiders uit andere EU-lidstaten niet altijd tot de leeftijd van 18 jaar gestimuleerd of verplicht een startkwalificatie te behalen. Deze groep wordt – indien eenmaal in Nederland – dan onevenredig geconfronteerd

¹⁴ Advies Raad van State, Kamerstuk 30 901, nr. 4

¹⁵ Uitkomsten verkenning verlenging kwalificatieplicht, 15 april 2013, Kamerstuk 26 695, nr. 91

¹⁶ Brief Verlenging van de kwalificatieplicht, 16 januari 2014, Kamerstuk 26 695, nr. 93

¹⁷ Rondetafelgesprek 10 september 2015 inzake initiatiefwetsvoorstel Verlengde kwalificatieplicht, leden Jadnanansing en Rog

¹⁸ Kamerstuk 34 511, nr. 14

met de verhoogde leeftijd voor de kwalificatieplicht. Dit betekent een inperking van het vrije verkeer van werknemers die gerechtvaardigd zal moeten worden.

Inperking van deze rechten is alleen te rechtvaardigen wanneer de maatregel voldoet aan de eisen van:

- doelmatigheid: wat is precies het doel van de maatregel, is dat doel gerechtvaardigd, wordt dat doel bereikt, wat zijn ongewenste neveneffecten en worden die beperkt?
- proportionaliteit: staat het effect van de maatregel wel in verhouding tot de indringendheid ervan op de vrijheid van jongeren?
- subsidiariteit: kan met andere instrumenten hetzelfde doel worden bereikt als met deze maatregel, maar dan met een minder vergaande inperking van de vrijheid van jongeren?

Opvattingen van betrokkenen

In het kader van de verkenning uit 2013 is gesproken met leerlingen, mbo-instellingen, gemeenten, Ingrado, het Openbaar Ministerie en de Inspectie van het Onderwijs. Daaruit kwam naar voren dat de meesten verwachten dat de maatregel een beperkt effect zal hebben. Dat heeft alles te maken met de levensfase waarin de jongeren zitten en de redenen waarom jongeren stoppen met hun opleiding. Zoals een problematische thuissituatie, schulden, zorg voor een kind of gezondheidsproblemen. Maar ook de wens om te gaan werken en geld te verdienen. Jongeren gaven zelf ook aan dat ze dan misschien langer op school zouden blijven, maar op een later moment toch zouden stoppen. Een groot deel valt uit vanwege een verkeerde studiekeuze. Voor deze groep ligt de oplossing in de preventieve sfeer: vroegtijdige hulp bij de keuze, strakke begeleiding tijdens de opleiding en de mogelijkheid tot zgn. switchvoorzieningen of opvangklassen wanneer een leerling het echt niet meer ziet zitten. Bij het rondetafelgesprek in september 2015 over het initiatiefvoorstel van Jadnanansing en Rog gaven een aantal van bovengenoemde partijen, JOB, de Kinderombudsman e.a. hun visie.¹⁹ Veruit de meesten van hen gaven opnieuw aan dat er voor de 18-plussers iets extra's nodig is, maar dat zij verlenging van de kwalificatieplicht niet als de oplossing beschouwen. Verlenging van de kwalificatieplicht bleek onvoldoende draagvlak te hebben bij o.a. scholen, gemeenten en studenten.

Financiële aspecten

De structurele kosten voor het verlengen van de kwalificatieplicht (tot 23), zijn ingeschat op € 185 mln. in het eerste jaar oplopend naar € 291 mln. per jaar. De gemeenten zullen grote financiële consequenties onderkennen. Dat betreft enerzijds de kosten voor de handhaving van de kwalificatieplicht. Anderzijds is er een toename van de kosten voor de begeleiding terug naar school. Die begeleiding zal intensiever en moeilijker worden naarmate de groep ongemotiveerden groter wordt. In de huidige situatie wordt een jongere voor wie school (tijdelijk) geen optie is, zoveel mogelijk begeleid naar passend werk. Daarnaast zijn er hogere kosten voor het onderwijs omdat er meer jongeren naar een opleiding worden teruggeleid en meer jongeren langer op een opleiding blijven.

¹⁹ JOB, Kinderombudsman, VNG, college voor de rechten van de mens, G32, prof. Mr T. Barkhuysen, gemeente Haarlemmermeer, Ingrado.