

# **IBO BVE**

*Risicoleerlingen en hun leerloopbanen in het MBO*

Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006, nr. 1

# Inhoud

<b>Preambule</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
Opdracht	5
Inrichting MBO	5
Knelpunten in de leerloopbaan	6
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Taakopdracht	11
1.2 Achtergrond IBO	11
1.3 Probleemstelling	11
1.4 Uitgangspunten	12
1.5 Aanpak	13
1.6 Leeswijzer	13
<b>2 Inrichting MBO in vogelvlucht</b>	<b>14</b>
2.1 Sector en instellingen	14
2.2 Leerwegen en niveaus in het MBO	15
2.3 Deelnemersontwikkeling	15
2.4 Risicoleerlingen	16
2.5 Van kwalificatie- naar competentiestructuur	18
2.6 Toezicht kwaliteit examens MBO	18
2.7 Bekostiging	18
<b>3 Wissels in de Leerloopbaan</b>	<b>21</b>
3.1 Inleiding	21
3.2 Overgangen in de leerloopbaan	21
3.3 Van PO naar VO	22
3.4 Van VO naar MBO	24
3.5 Wissels in de leerloopbaan functioneren onvoldoende	25
3.6 Achtergronden van de risicoleerling	26
<b>4 Knelpunten in het bestel</b>	<b>30</b>
4.1 Inleiding	30
4.2 Bekostiging	30
4.3 Aanpak VSV: incidenteel en gericht op <i>quick-wins</i>	33
4.4 Beroepspraktijkvormingsplaatsen (BPV-plaatsen)	35
4.5 Identificatie en intake van risicoleerlingen	36
4.6 Sectorstartniveau	37
4.7 Personeel	38
4.8 Fiscaal beleid scholing	39
<b>5 Tussenbalans</b>	<b>40</b>
<b>6 Opties voor beleid</b>	<b>42</b>

6.1	Vooraf	42
6.2	Effectiviteit, structurele aanpak en personeel ( <i>evergreens</i> )	42
6.3	Opties voor aanvullend beleid	45
6.4	(Opties met betrekking tot de) Allocatie	51
	<b>Literatuur</b>	<b>53</b>
	<b>Bijlage 1: Samenstelling werkgroep</b>	<b>54</b>
	<b>Bijlage 2: Taakopdracht IBO BVE (OCW)</b>	<b>55</b>

## Preambule

Voortijdig schoolverlaten is een groot probleem. De voortijdige schooluitval blijft ondanks bestaande en nieuwe beleidsinitiatieven onverminderd groot, terwijl het de Lissabondoelstelling is het aantal voortijdig schoolverlaters in 2010 met 50% terug te brengen. Voortijdig schoolverlaten doet zich in alle sectoren van het onderwijs voor. De uitvalkans bij sommige groepen leerlingen is zo hoog dat met recht gesproken kan worden van risicoleerlingen.

De genoemde problematiek staat hoog op de politieke agenda en is de aanleiding van dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek. Ook het feit dat de aanvullende bekostiging van risicoleerlingen in het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) lager is dan voor deze groep leerlingen in het Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs (VMBO), speelde hierbij een rol.

De werkgroep heeft zich vol enthousiasme en interesse verdiept in de problematiek van voortijdig schoolverlaten en risicoleerlingen. De werkgroep kan niet anders dan concluderen dat er sprake is van een groot onderwijs- en maatschappelijk probleem. Hoewel de afgelopen jaren incidenteel extra middelen zijn ingezet om het probleem op te lossen heeft het huidige beleid tot nu toe onvoldoende vruchten afgeworpen. Vanwege de vooralsnog gebrekkige registratie van voortijdige schoolverlaters en het ontbreken van *evidence based* –inzichten is moeilijk aan te geven wat de meest doelmatige aanpak zal zijn. De werkgroep draagt hier, op basis van de knelpuntenanalyse, wel ideeën voor aan. In het verlengde van de afspraken gemaakt bij de Werktop ziet de werkgroep goede mogelijkheden om het beleid ten aanzien van risicoleerlingen in het MBO te intensiveren, maar wijst ook op de mogelijkheden voor de Regionale Opleidingscentra (ROC's) om binnen de lumpsum beschikbare middelen verantwoordelijkheid te nemen voor het aanpakken van de problematiek van risicoleerlingen. De omvang van extra financiële middelen hangt af van de concrete uitwerking van het beleid, de ambities en de mate waarin elders binnen het MBO-stelsel middelen kunnen worden vrijgemaakt. Het is aan het kabinet hier nadere invulling aan te geven.

De beleidscyclus is een continu proces. Dat bleek ook bij dit IBO. Zowel onderwijsveld als kabinet hebben het onderwerp hoog op de agenda staan. De BVE-Raad bepleit, voor het opheffen van het verschil tussen de bekostiging van risicoleerlingen in het VMBO en MBO, een structurele intensivering van € 111 mln. Het kabinet heeft in de Werktop met sociale partners afgesproken zo nodig € 60 mln beschikbaar te stellen voor intensieve begeleiding van risicojongeren en € 35 mln voor begeleiding op de stageplaatsen en simulatieplekken (totaal € 95 mln).

De werkgroep laat zich niet uit over de mogelijke omvang van eventuele extra middelen voor de bestrijding van de problematiek van risicoleerlingen in het MBO. Wel heeft de werkgroep gezocht naar aanknopingspunten voor doelmatig beleid.

# Samenvatting

## Opdracht

Dit interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) heeft in de taakopdracht de volgende probleemstellingen meegekregen:

- *Wat zijn de sterke en zwakke punten in de huidige bekostiging en regelgeving, met als specifieke aandachtspunten de begeleiding van risicoleerlingen tot aan een kwalificatie op (tenminste) niveau 1 of 2 en het voorkomen van voortijdige schooluitval (bijvoorbeeld via sterkere prikkelwerking in de bekostiging)? Tot welke beleidsopties geeft dit aanleiding?*
- *Hoe kan de flexibiliteit van de inzet van onderwijspersoneel vergroot worden, en hoe kunnen personele gevolgen van beleidswijzigingen (zoals het afschaffen van de gedwongen winkelnering bij inburgeringscursussen) doelmatig worden opgevangen? Tot welke beleidsopties geeft dit aanleiding?*

Hoewel de, in de taakopdracht gedefinieerde, probleemstellingen zich beide richten op de BVE-sector zijn ze gezamenlijk zo breed dat ze ieder een eigen onderzoek zouden rechtvaardigen. De tweede probleemstelling kan als afgeleide van de eerste worden gezien, immers: instrumentarium binnen het bestel. Het ligt volgens de werkgroep daarom voor de hand de tweede probleemstelling in het IBO te betrekken als onderdeel van de eerste. Op die manier wordt de centrale vraagstelling nader afgebakend zonder afbreuk te doen aan de taakopdracht die de Ministerraad heeft meegegeven. De werkgroep heeft de probleemstelling(en) daarom als volgt geherformuleerd:

- *Welke wijzigingen in de vormgeving van het BVE-stelsel (regelgeving, bekostiging en organisatie) zijn wenselijk om de doorlopende leerloopbaan/aansluiting VMBO-MBO te verbeteren en de arbeidsmarktkansen van risicoleerlingen te vergroten, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het onderwijs voor de andere deelnemers?*

Het antwoord op de probleemstelling is gezocht via twee sporen: de leerloopbaan van de onderwijsdeelnemer en de inrichting van het stelsel.

## Inrichting MBO

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) is ingevoerd in 1996 en kent twee typen onderwijs: het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) en de educatie.

In 2004 bestaat de BVE-sector uit 40 Regionale Opleidingscentra (ROC's) en 13 vakinstellingen en overige instellingen. Daarnaast zijn er 12 agrarische opleidingscentra (AOC's<sup>1</sup>). Het MBO bestaat uit de beroepsopleidende leerweg (BOL) en beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Het MBO kent vier kwalificatieniveaus: assistent-opleiding (niveau 1), basisberoepsopleiding (niveau 2), vakopleiding (niveau 3) en middenkader- en specialistenopleiding (niveau 4). Een afgeronde basisberoepsopleiding (niveau 2) bij BOL of BBL wordt gezien als het startkwalificatieniveau.

De totale rijksuitgaven aan BVE bedroegen in 2004 ruim € 2,7 miljard. Het grootste deel van de op de begroting beschikbare middelen (ca € 2,3 miljard) wordt voor 80% verdeeld op basis van het aantal ingeschreven deelnemers (*input*) en voor 20% op basis van het

---

<sup>1</sup> In de verdere tekst kan voor het begrip ROC ook AOC worden gelezen.

aantal afgegeven diploma's (*output*). De gemiddelde uitgaven per leerling in het MBO bedragen € 5.300 (BOL-voltime: € 6.400,- en BBL: € 3.200). Deze prijs is inclusief huisvesting. De gemiddelde jaarlijkse uitgaven voor VMBO-leerlingen in de leerjaren 3 en 4 bedragen ca € 5.600. Deze prijs is exclusief huisvesting. Voor leerlingen die geïndiceerd zijn voor leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en praktijkonderwijs is dit ca € 9.300 (OCW, 2005).

In de periode 1995-2003 is het aantal MBO-deelnemers met bijna 8% gegroeid (vooral voltime). Net als in andere sectoren van het onderwijs heeft het MBO te kampen met een toename van het aantal zorg- en risicodeelnemers. Ook de instroom van buiten het onderwijs neemt toe.

## **Knelpunten in de leerloopbaan**

De werkgroep heeft een risicoleerling gedefinieerd als een leerling met een hoge uitvalkans. De precieze omvang van het aantal voortijdig schoolverlaters is vanwege de gebrekkige registratie niet bekend. Met de wel beschikbare informatie met betrekking tot de doorstroom in het onderwijs heeft de werkgroep getracht een zo getrouw mogelijk beeld te schetsen van de onderwijsloopbaan van de leerling en knelpunten in het stelsel. In het primair onderwijs gaat ca 95% van het totaal aantal leerlingen naar het reguliere basisonderwijs en 5% naar het speciale onderwijsvormen. Ook in het Voortgezet Onderwijs (VO) zit ongeveer 5% van de totale leerlingenpopulatie op een apart spoor. Daarnaast zijn ruim 80.000 van de leerlingen in het VO geïndiceerd voor LWOO. Deze leerlingen, die doorgaans wel één van de VMBO-leerwegen volgen, worden additioneel bekostigd en krijgen extra begeleiding en zorg. Van deze laatste groep wordt verwacht dat zij in staat zijn hun VMBO-diploma en daarna een startkwalificatie te halen. De kans om het VMBO zonder diploma te verlaten is ca 10%. Bij voor LWOO geïndiceerde leerlingen is dit 17%. Van de gediplomeerde VMBO-leerlingen stroomt ruim 70% door naar het MBO. Van de gediplomeerde LWOO-leerlingen stroomt ruim 60% door naar het MBO. Rekening houdend met alle overgangen is de *overall* kans dat een voor LWOO-geïndiceerde leerling in één doorlopende leerweg het MBO met diploma verlaat bij benadering 27%. Ook bij 'reguliere' VMBO-ers, die zonder extra begeleiding het onderwijs doorlopen, is er een grote groep die het onderwijs tussentijds (tijdelijk) verlaat. Op basis van de analyse van de leerlingenstromen kan worden geconstateerd dat een aantal wissels in het systeem onvoldoende functioneert. Veel leerlingen halen de eindstreep niet in één doorlopende leerweg.

De werkgroep definieert drie groepen risicoleerlingen:

1. *Niet kunners* (o.a. vanwege cognitieve capaciteiten)
2. *Niet willers* (de groep die niet gemotiveerd is)
3. *Verhinderden* (de groep die als gevolg van een bepaalde reden(en) tijdelijk niet in staat is onderwijs te volgen)

Factoren die in verband worden gebracht met voortijdig schoolverlaten zijn onder andere het opleidingsniveau van de ouders en het al dan niet woonachtig zijn in de grote steden. Tevens zijn onder voortijdig schoolverlaters de allochtone jongeren oververtegenwoordigd. Daarnaast kan de problematiek in de sociale context er toe leiden dat leerlingen tijdelijk niet in staat zijn onderwijs te volgen.

Tenslotte moet er op worden gewezen dat er ook een groep leerlingen is die als gevolg van de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt het onderwijs verlaat en aan de slag gaat (groenpluk). Deze worden wel geregistreerd als uitvallers, terwijl het hier niet altijd om risicoleerlingen gaat. De geregistreerde uitval is vooral groot in de groep 16-19-jarigen, met name 17-jarigen. Dat de schooluitval bij 17 jarigen groter is (de groep die gemiddeld een keer is blijven zitten) is uiteraard niet verwonderlijk. Ondanks de hoge uitval kan wel worden geconcludeerd dat in internationaal opzicht de arbeidsparticipatie van jongeren zonder startkwalificatie in Nederland relatief hoog ligt.

## Knelpunten

### *Gebrekkige informatie*

- Het aanbod van beleidsinitiatieven voor potentiële uitvallers is groot, maar niet structureel en door verschillende partijen georganiseerd, waarmee het versnipperd en ongelijksoortig is met een sterk projectmatig karakter. Over de effectiviteit van het vigerende Nederlandse beleid ten aanzien van het voortijdig schoolverlaten is weinig bekend. Oorzaken hiervoor zijn onder andere het fragmentarisch en projectmatige karakter van het beleid, dat ook onvoldoende wordt geëvalueerd.
- Tijdens de hele onderwijsloopbaan van leerlingen en zelfs al daarvoor wordt via diagnoses, toetsen en indicatiestellingen de vinger aan de pols gehouden ten aanzien van de vorderingen en potentiële capaciteiten van de leerling. Bij instroom in het MBO worden leerlingen wel, op basis van de examenresultaten, geplaatst op een niveau. Niet wordt vastgesteld welke potentiële capaciteiten en achtergronden (risicoprofiel) een leerling heeft en welke manier van aanpak en leren het beste bij de capaciteiten en motivatie van de leerling past. Hierdoor kan een *mismatch* ontstaan tussen problematiek van een bepaalde leerling en het onderwijsaanbod en aanpak van een ROC.

### *Leerwegen*

- Vaak wordt gewezen op het onvoldoende aanbod van leerwerkplaatsen. Wanneer deelnemers geen leerwerkplek kunnen vinden kan dat de motivatie doen afnemen en uitval veroorzaken.
- Het behalen van een startkwalificatie gaat gepaard met betere arbeidsmarktkansen, maar het startkwalificatieniveau is geen kritische grens voor succes op de arbeidsmarkt. Eerder lijkt sprake van een glijdende schaal: naarmate men meer onderwijs haalt verbeteren de arbeidsmarktperspectieven.

### *Rol van de docent*

- In de praktijk van het onderwijs zijn de financiële doorgroeimogelijkheden voor docenten die (deels) coördinerende functies gaan vervullen doorgaans groter dan voor onderwijsgevende docenten. De werkgroep constateert echter dat binnen de CAO geen belemmeringen zijn die doorgroeimogelijkheden voor goede docenten in de weg staan.
- Aangepast sociaal gedrag is een van de voorwaarden om adequaat te kunnen functioneren in samenleving en werkomgeving. Bij het opleiden van deelnemers op de lagere niveaus, is dus niet zo zeer de inhoudelijke vakkennis van belang, maar in de eerste plaats de vaardigheid te werken aan de attitude en werkhouding van de deelnemer. Docenten zijn op de lerarenopleiding vooral vakinhoudelijk geschoold, terwijl juist voor de moeilijke doelgroep op het MBO meer de pedagogisch didactische vaardigheden van belang zijn en het kunnen omgaan met een divers leerlingenbestand met verschillende (opvoed)culturen.

### *Allocatie*

- Het allocatiesysteem voor de bekostiging voldoet over het algemeen redelijk, maar scoort minder op aspecten die te maken hebben met rendement en de effectiviteit van de leerroutes.
- Het gebruik van één teldatum wordt door het veld bestuurlijk gedragen, in het bijzonder, omdat het een stabiele planningshorizon verschaft. In de bekostiging wordt er vanuit gegaan dat in- en uitstroom ná de teldatum elkaar in evenwicht houden. Het beeld ten aanzien van het gebruik van één teldatum is echter gemengd. Theoretisch lijkt de idee dat in- en uitstroom ná de teldatum elkaar in evenwicht houden niet realistisch. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het

gebruik van één teldatum op macroniveau ook doorwerkt op het niveau van de instellingen.

- MBO-instellingen geven aan dat zij vanwege het bekostigingsverschil tussen zorgleerlingen in het VMBO en MBO niet in staat zijn voor risicoleerlingen dezelfde zorg en begeleiding te bieden als het VMBO. Kleinschalige succesvolle initiatieven kunnen niet opgeschaald worden. Door het projectmatige en incidentele karakter beklijven successen niet.

## Opties voor beleid

### *Metten is weten*

- Er is geen *evidence-based* onderzoek beschikbaar naar de effectiviteit van VSV-beleid. Hierdoor is er geen evidentie omtrent de effectiviteit van (onderdelen van) beleid dat gericht is op bestrijding van VSV in Nederland. Wanneer daadwerkelijk ervaringen worden opgedaan, door middel van bijvoorbeeld een experiment, kan *evidence based* de effectiviteit van een bepaalde aanpak voor de toekomst worden aangetoond. Wel blijkt uit internationaal onderzoeken dat projecten met (positieve) financiële prikkels effect kunnen hebben. Het ligt daarom voor de hand hiermee te experimenteren.
- Op basis van uitgebreide en betrouwbare informatie van leerlingcohorten, gekoppeld aan prestaties en achtergrondkenmerken van leerlingen kunnen causale verklaringen worden gegeven ten aanzien van uitval effectiviteit van beleidsinterventies en verklarende achtergrondkenmerken.
- Om gestalte te geven aan een doorlopende zorg- en leerlijn van leerlingen ligt het voor de hand dat ROC's uitgebreider worden geïnformeerd over de resultaten en zorgverleden van de individuele leerling, bijvoorbeeld door middel van een meer uniforme aanlevering van leerlingendossiers..
- De werkgroep pleit ervoor op te houden met het incidentele fragmentarische beleid dat zich richt op het bereiken van *quick-wins*, en zwaarder in te zetten op een structurele aanpak met meer nadruk op preventie.
- Een diagnose- of assessmentmoment bij de overgang VMBO-MBO, waarin wordt vastgesteld of een startkwalificatie haalbaar is en op welke manier dat eventueel kan, is volgens de werkgroep een goede aanvulling op het beleid. Het assessment kan bijdragen aan het zoeken naar de meest effectieve aanpak voor een individuele deelnemer en richt zich daarmee op preventie en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Het bedoelde assessment dient ter aanvulling op het centraal examen VMBO en kan worden gezien als instrument om capaciteiten en adequate leerweg voor een instromer in het MBO in kaart te brengen.

### *Rol van de docent*

- De werkgroep pleit ervoor dat in het curriculum van lerarenopleidingen meer aandacht wordt besteed aan didactiek en vaardigheden ten aanzien van het onderwijzen en begeleiden van risicoleerlingen.
- De werkgroep heeft geconstateerd dat instellingen (te) weinig gebruik maken van de mogelijkheden personele middelen daar in te zetten waar het onderwijs aan risicoleerlingen het meeste baat bij heeft. De werkgroep wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de sector en pleit ervoor dat ROC's de mogelijkheden die de CAO biedt benutten om die docenten extra te belonen die juist bekwaam zijn in het begeleiden en onderwijzen van risicoleerlingen.

### *Leerwegen*

- De werkgroep onderscheid optionele leerroutes:



- 1) Hoofdroute via de BOL/BBL. Uitvallers in de groep leerlingen, die wel over de capaciteiten beschikken een startkwalificatie te halen maar slecht gemotiveerd of (tijdelijk) verhinderd zijn, moeten zo veel mogelijk worden teruggeleid naar het reguliere onderwijstraject. Binnen de school zouden deze deelnemers goed moeten worden begeleid, door bijvoorbeeld te kiezen voor kleinere groepen, duidelijke registratie van aanwezigheid en het instellen van een *casemanager*.
- 2) Derde weg: via werk naar startkwalificatie. Voor leerlingen die niet gemotiveerd zijn om een startkwalificatie te halen binnen de school, maar wel over de capaciteiten beschikken en liever snel aan het werk gaan, kan een leertraject worden ontwikkeld waarbij deelnemers leren via de praktijk. Na een (eventueel) assessment wordt vastgesteld welke interesses de deelnemer heeft en over welke vaardigheden en competenties hij beschikt. Het ROC zoekt naar een geschikte werkgever en maakt met de werkgever afspraken over de vorm en intensiteit van de begeleiding vanuit het ROC. In overleg tussen ROC, werkgever en deelnemer worden afspraken gemaakt over de te toetsen competenties via een Elders Verworven Competenties (EVC)-procedure.
- Voor leerlingen die heel ver van de arbeidsmarkt af staan kan een (tijdelijke) praktijksimulatie uitkomst bieden. Afhankelijk van de resultaten kan besloten worden over het vervolgtraject. Dit kan via één van bovenstaande trajecten.
- Om een groter aanbod aan werkplekken voor risicoleerlingen te organiseren kan worden gekozen voor een minder strikte definiëring van minimum-vereisten voor een BPV-plaats.
- Erkend moet worden dat een deel van de leerlingpopulatie, op basis van het ontbreken aan voldoende (cognitieve) capaciteiten, niet in staat is een startkwalificatie te halen via het onderwijs. Voor deze leerlingen beveelt de werkgroep aan dat in overleg met de sociale partners waar mogelijk *sectorstartniveaus* worden ontwikkeld die beneden het niveau van de startkwalificatie liggen.
- De werkgroep is van mening dat een goede samenwerking in de regio van groot belang in het beleid om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De regio dient echter op één plek te liggen. Het ROC is zelf uitvoerend, beschikt over veel informatie en heeft contacten met werkgevers en andere partijen in de omgeving. Er is daarom thans geen beter alternatief dan de regio ten aanzien van de risicodeelnemer te beleggen bij het ROC. Een *casemanager* zou een bepaalde groep deelnemers in portefeuille moeten hebben en over alle informatie die over de deelnemer bekend is beschikken. Deze kan signalerend optreden en aanzetten tot actie (ook buiten het ROC). Het ROC is voor het waarmaken van deze verantwoordelijkheid wel afhankelijk van partijen in de omgeving (gemeenten, RMC, jeugdzorg, CWI). Het betreft hier partijen die ook wettelijke taken hebben. Deze samenwerking zou kunnen worden verbeterd door verschillende regelgeving van verschillende partijen beter op elkaar af te stemmen.

#### *Allocatie*

- Verschillende beleidsopties die in dit IBO zijn opgenomen zijn niet budgettair neutraal. De werkgroep is van mening dat intensiveren in het voorkomen van voortijdige schooluitval verstandig is. De omvang van extra financiële middelen hangt af van de concrete uitwerking van het beleid, de ambities en de mate waarin elders binnen het MBO middelen kunnen worden vrijgemaakt. Dit is volgens de werkgroep een politieke afweging.
- Het huidige allocatiemodel in het MBO is in het algemeen robuust en grotendeels faciliterend. Instellingen hebben bestedingsvrijheid. Via de diplomabekostiging (20% budget) en verdeling van het budget voor voorbereidende ondersteunende

activiteiten over deelnemers op niveau 1 en 2 zijn sturende prikkels in het model ingebouwd.

- Als verondersteld wordt dat de uitgaven het maatschappelijk rendement moeten volgen en daarnaast dat het huidige allocatiemodel zich onvoldoende richt op maatschappelijk rendement, kan de sturende werking van het model worden versterkt. Hiervoor zijn een aantal opties:
  - Bekostigen op basis van door de instelling geleverde toegevoegde waarde (met behulp van het assessment).
  - Introduceren meer financiële prikkels voor deelnemers, ouders, instellingen of bedrijven die leerwerkplekken aanbieden.
  - Deel budget via een enveloppe bestemmen voor deelnemersgroep waar prioriteit ligt (bijvoorbeeld risicodeelnemers).
  - Gebruik maken van extra teldatum bij de bekostiging. Bij deze optie moeten, om de beheerslasten niet te veel te laten toenemen en planningshorizon voor instellingen stabiel te houden, wel aan een aantal systeemeisen worden voldaan.

# 1 Inleiding

## 1.1 Taakopdracht

Het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters dat er jaarlijks bij komt lijkt zich te stabiliseren. Het probleem voortijdig schoolverlaters is daarmee echter nog niet opgelost. De Lissabondoelstelling om het aantal voortijdig schoolverlaters in 2010 met 50% terug te brengen is nog lang niet bereikt.

Bij de Ministerraadbehandeling van het besluitvormingsmemorandum ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding 2006 is daarom besloten dat er een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) komt naar de bekostiging van het Beroepsonderwijs en de Volwasseneneducatie (BVE). Twee concrete aanleidingen voor dit besluit zijn: *de begeleiding van risicoleerlingen is ontoereikend en het aantal voortijdig schoolverlaters is te hoog*. Daarnaast worden Regionale Opleidingscentra (ROC's) geconfronteerd met de personele gevolgen van beleidswijzigingen; in 2006 is dit het afschaffen van de gedwongen winkelnering bij ROC's voor de inburgering van nieuwkomers.

## 1.2 Achtergrond IBO

Tegen de achtergrond van dit IBO speelt de erkenning dat sprake is van een maatschappelijk probleem. De afgelopen jaren zijn (veelal incidenteel) extra middelen ingezet om het probleem op te lossen. Het huidige beleid heeft, gezien de omvang van de uitval, tot nu toe onvoldoende vruchten afgeworpen. De werkgroep is van mening dat het een verstandige optie is extra geld uit te trekken om voortijdige schooluitval te voorkomen. Dit zal op termijn ook lonen. Ook andere partijen zijn die mening toegedaan. De BVE-Raad wil de uitval verminderen en risicoleerlingen in het MBO extra kunnen begeleiden.

De BVE-Raad bepleit, voor het opheffen van het verschil tussen de bekostiging van risicoleerlingen in het VMBO en MBO, een structurele intensivering van € 111 mln. Het kabinet is ook van mening dat het uitrekken van extra middelen op zijn plaats is en heeft in de Werktop met sociale partners afgesproken zo nodig € 60 mln beschikbaar te stellen voor intensieve begeleiding van risicojongeren. Daarnaast € 35 mln voor begeleiding van risicoleerlingen op de stageplaatsen en simulatieplekken. De mate waarin extra middelen worden vrijgemaakt hangt af van de vormgeving, intensiteit en ambitie van het beleid en is bij uitstek een politieke afweging. Dit geldt ook voor de vraag of extra geld moet worden vrijgemaakt, of dat middelen worden vrijgemaakt binnen het voor het MBO-stelsel beschikbare budget. De werkgroep doet hierover dan ook geen normerende uitspraken, maar geeft wel een aantal beleidsopties dat handvatten biedt om toekomstig beleid vorm te geven.

## 1.3 Probleemstelling

De probleemstelling, zoals in de taakopdracht IBO BVE geformuleerd, is tweemaal. In de eerste plaats staat het huidige beleid ten aanzien van risicoleerlingen in het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) centraal. Daarnaast de (in)flexibiliteit in het personeelsbeleid. De volgende probleemstellingen zijn in de taakopdracht meegegeven:

- *Wat zijn de sterke en zwakke punten in de huidige bekostiging en regelgeving, met als specifieke aandachtspunten de begeleiding van risicoleerlingen tot aan een kwalificatie op (tenminste) niveau 1 of 2 en het voorkomen van voortijdige schooluitval (bijvoorbeeld via sterkere prikkelwerking in de bekostiging)? Tot welke beleidsopties geeft dit aanleiding?*
- *Hoe kan de flexibiliteit van de inzet van onderwijspersoneel vergroot worden, en hoe kunnen personele gevolgen van beleidswijzigingen (zoals het afschaffen van de gedwongen winkelnering bij inburgeringscursussen) doelmatig worden opgevangen? Tot welke beleidsopties geeft dit aanleiding?*

Hoewel de, in de taakopdracht gedefinieerde, probleemstellingen zich beide richten op de BVE-sector zijn ze gezamenlijk zo breed dat ze ieder een eigen onderzoek zouden rechtvaardigen. De focus van de eerste probleemstelling is algemener en richt zich op het hele bestel. De tweede is specifiek en richt zich in feite op instrumentarium binnen het bestel, namelijk het personeelsbeleid. De aanleiding voor de tweede probleemstelling zijn de wijzigingen bij de educatie als gevolg van de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. Hierbij was het idee om randvoorwaarden te zoeken waaronder educatiepersoneel eventueel binnen het MBO kan worden ingezet ten behoeve van begeleiding voor risicoleerlingen. Het ligt volgens de werkgroep daarom voor de hand de tweede probleemstelling in het IBO te betrekken als onderdeel. Op die manier wordt de centrale vraagstelling nader afgebakend zonder afbreuk te doen aan de taakopdracht die de Ministerraad heeft mee gegeven. De werkgroep heeft de probleemstelling(en) als volgt geherformuleerd:

*Welke wijzigingen in de vormgeving van het BVE-stelsel (regelgeving, bekostiging en organisatie) zijn wenselijk om de doorlopende leerloopbaan/aansluiting VMBO-MBO te verbeteren en de arbeidsmarktkansen van risicoleerlingen te vergroten, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het onderwijs voor de andere deelnemers?*

Het antwoord op de probleemstelling wordt gezocht via twee sporen. Naast het stelsel staat de leerloopbaan van de onderwijsdeelnemer centraal.

## **1.4   Uitgangspunten**

De werkgroep heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd, die als toetsingskader dienen voor de beoordeling van het huidige bestel, en randvoorwaarden zijn bij de te formuleren beleidsopties en aanbevelingen. Deze luiden als volgt:

1. *Het beste uit leerlingen halen.*
2. *In het verlengde daarvan ligt het streven zoveel mogelijk leerlingen uiteindelijk een startkwalificatie te laten halen.*
3. *Het streven is om leerlingen, die daartoe in staat zijn, zo veel mogelijk via één doorlopende leerweg binnen het onderwijs naar een startkwalificatie te leiden.*
4. *Leerlingen die over de capaciteiten beschikken om een startkwalificatie te halen, maar toch, vóór het behalen van een startkwalificatie, gaan werken moeten via werk, in combinatie met begeleiding en scholing in staat gesteld worden uiteindelijk de startkwalificatie te halen. Voor sommige leerlingen kan een traject via werk doelmatiger zijn dan via een doorlopend leertraject in het onderwijs.*
5. *De groep thuiszitters moet worden teruggeleid naar één van bovenstaande trajecten.*

De genoemde uitgangspunten van de werkgroep leiden er toe dat vooral *doelmatigheid* en *toegankelijkheid* belangrijke randvoorwaarden zijn bij de beoordeling van het bestel. Het bestel is doelmatig als zo veel mogelijk leerlingen een zo hoog mogelijke onderwijskwalificatie halen, bij voorkeur via een doorlopende leerweg. Het bestel is

toegankelijk als het leerlingen die tijdens hun leerloopbaan het onderwijsspoor hebben verlaten de mogelijkheid biedt op dat spoor terug te keren.

## **1.5 Aanpak**

De werkgroep heeft ten behoeve van de beleidsbeschrijving, de analyse en het uitwerken van beleidsopties gebruik gemaakt van literatuurstudie en documentenanalyse, een hoorzitting en gesprekken met verschillende deskundigen en belanghebbenden en onderlinge discussie. Daarnaast zijn het Albedacollege en Wellantcollege te Rotterdam bezocht. De werkgroep is van start gegaan na de zomer van 2005.

## **1.6 Leeswijzer**

Een IBO bevat zowel een beleidsbeschrijving, probleemanalyse als beleidsopties. In hoofdstuk twee wordt aandacht besteed aan het vigerende bestel. Omdat in dit IBO de leerloopbaan van de leerling centraal staat, legt het derde hoofdstuk via de omschrijving van de leerlingenstromen een koppeling tussen de beleidsbeschrijving en probleemanalyse. Door leerlingenstromen in de doorlopende leerlijn door het onderwijsbestel in kaart te brengen zijn knelpunten geanalyseerd. Deze worden in hoofdstuk vier aangevuld met geïnterpreteerde knelpunten in het huidige beleid. Op basis van de geïnterpreteerde knelpunten komt de werkgroep in het laatste hoofdstuk tot beleidsaanbevelingen en -opties.

## 2 Inrichting MBO in vogelvlucht

### 2.1 Sector en instellingen

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) is ingevoerd in 1996 en kent twee typen onderwijs: het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) en de educatie.

In 2004 bestaat de BVE-sector uit 42 Regionale Opleidingscentra (ROC's) en 13 vakinstellingen en 3 overige instellingen. Daarnaast zijn er 18 branchegerichte kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven (KBB's), die als wettelijke taak hebben om kwalificaties te ontwikkelen voor het MBO, het werven van nieuwe leerbedrijven (ten behoeve van de beroepspraktijkvormingsplaatsen) en het bewaken van de kwaliteit van de leerbedrijven. Er zijn bijvoorbeeld kenniscentra gericht op de sector handel, bouw en infrastructuur. Het MBO kent twee leerwegen, namelijk de beroepsbegeleidende leerweg (BOL) en de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Binnen de BBL ligt de nadruk op leren in de praktijk (minimaal 60% van studieduur). BOL-voltijd bestaat voor 40% tot 80% van de tijd uit leren op school. Binnen beide leerwegen zijn vier niveaus te onderscheiden. Er zijn 12 agrarische opleidingscentra (AOC's)<sup>2</sup>, één ROC met een groene afdeling en twee Innovatiepraktijkcentra (IPC's).

Naast het MBO kent de BVE-sector de educatie. De educatie biedt verschillende opleidingsmogelijkheden. Het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (Vavo) is bedoeld voor volwassenen om, via 2<sup>e</sup> kans- of 2<sup>e</sup> weg- onderwijs, alsnog een VMBO (theoretische leerweg), Havo- of VWO-diploma te halen, dan wel gebreken aan onderwijs weg te werken. De opleidingen die vallen onder het thema breed maatschappelijk functioneren bieden de mogelijkheid aansluiting te vinden bij een beroepsopleiding of het Vavo. De opleidingen sociale redzaamheid zijn gericht op redzaamheid op het gebied van taalvaardigheid, rekenvaardigheid en sociale vaardigheid. Deze opleidingen zijn onder meer bedoeld om laaggeletterden alfabetiseringscursussen aan te bieden. Het Nederlands als tweede taal speelt een belangrijke rol bij de inburgering van allochtonen. Elk ROC heeft met de inwerkingtreding van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) een wettelijke verplichting gekregen om naast het beroepsonderwijs ook opleidingen educatie te verzorgen.

Het educatiebeleid is gedecentraliseerd naar gemeenten omdat gemeenten beter zicht hebben op de lokale en regionale behoefte aan educatie. Gemeenten ontvangen jaarlijks een rijksbijdrage ten behoeve van de educatie. De middelen worden verdeeld over de gemeenten op basis van objectieve maatstaven: aantal volwassen inwoners, aantal volwassen inwoners met een laag opleidingsniveau en het aantal volwassen inwoners met een bepaalde etnische achtergrond. Gemeenten verantwoorden jaarlijks aan OCW de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage.

Op grond van de WEB zijn gemeenten verplicht voor de totale rijksbijdrage, educatieve activiteiten in te kopen bij ROC's.

Het educatiebudget bedraagt thans € 243,2 mln. Bij de inwerkingtreding van de Wet Inburgering wordt € 59,3 overgeheveld van het educatiebudget naar het ministerie van

---

<sup>2</sup> In het verdere rapport kan voor ROC ook AOC worden gelezen.

Justitie (Venl) voor inburgering. Er resteert dan € 183,9 mln. voor educatie. Na de datum van invoering van het nieuwe inburgeringstelsel kunnen educatiemiddelen uitsluitend ingezet worden voor opleidingen NT2 aan niet-inburgeringsplichtigen. De beoogde datum voor inwerkingtreding WIN is juli 2006.

Daarbij speelt dat één van de maatregelen van het nieuwe inburgeringsbeleid is dat de gedwongen winkelnering voor de inburgering van nieuwkomers wordt afgeschaft. Door het rijk wordt een eenmalig transitiebudget beschikbaar gesteld aan de ROC's om de omslag van publieke naar private instelling te kunnen maken en een adequate startpositie in te nemen op de inburgeringsmarkt.

## **2.2 Leerwegen en niveaus in het MBO**

Het MBO bestaat uit de beroepsopleidende leerweg (BOL) en beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Binnen de BBL ligt de nadruk op leren in de praktijk (minimaal 60% van studieduur). BOL-volgtijd bestaat voor 40% tot 80% van de tijd uit leren op school en 20% tot 60% uit leren in de praktijk (stage) bij een erkend leerbedrijf. In de praktijk kan de invulling van een BOL- of BBL-opleiding dus dicht bij elkaar liggen. Alleen voltijdse BOL-deelnemers komen in aanmerking voor studiefinanciering.

Het MBO kent inhoudelijk drie onderwijssectoren (economie, techniek en dienstverlening- en gezondheidsonderwijs) en vier kwalificatieniveaus: assistent-opleiding (niveau 1), basisberoepsopleiding (niveau 2), vakopleiding (niveau 3) en middenkader- en specialistenopleiding (niveau 4). Het landbouwonderwijs kent ook vier niveaus en 14 eigen sectoren (o.a. milieutoezicht, plantenteelt, veehouderij, bloemschikken, bosbouw).

Een afgeronde basisberoepsopleiding (niveau 2) bij BOL of BBL wordt gezien als het startkwalificatieniveau: het minimale niveau dat nodig is om voldoende toegerust de arbeidsmarkt te betreden en om tijdens de beroepsloopbaan verder te kunnen ontwikkelen.

## **2.3 Deelnemersontwikkeling**

In de periode 1995-2003 is het aantal MBO-deelnemers met bijna 8% gegroeid. De groei van BOL en BBL liggen in deze periode boven de 10%, terwijl de deelname aan de deeltijdopleidingen bij de BOL flink gedaald is (zie tabel 1).

Voor de periode 2003-2010 wordt voor het MBO een geringe groei geraamd van ca 2,5%. Deze groei is er ondanks een dalende uitstroom uit het VMBO en wordt verklaard door een toenemende instroom van buiten het onderwijs (OCWc, 2005, p. 32). Binnen het MBO zijn de fluctuaties in de toekomst naar verwachting groter. De voltijd BOL groeit ten koste van BBL en deeltijd BOL. In de periode 2003-2010 wordt voor de BOL een groei geraamd van 16% en nemen de deelnemersaantallen bij BBL en deeltijd BOL naar verwachting af.

De verschuiving van BBL en BOL deeltijd naar de BOL-opleidingen, die voor de komende jaren verwacht wordt, heeft zich ook in duidelijke mate voorgedaan in 2003 en 2004. Dit hangt samen met de conjunctuur en verslechterende arbeidsmarkt. Naarmate er meer werkloosheid is zullen jongeren eerder geneigd zijn een voltijd opleiding te volgen. Daarnaast zullen minder werkenden naast hun werk een deeltijdopleiding volgen (OCWc, 2005, p. 35). Dit effect zal naar verwachting ook optreden bij de deelname van het MBO in het algemeen. Bij een verbeterende arbeidsmarkt zullen jongeren naar verwachting sneller het onderwijs verlaten en eerder kiezen sneller de arbeidsmarkt te betreden.

Tabel 1: deelnemersaantallen MBO

	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
bol	271,8	268,4	267,4	259,4	255,0	254,8	253,9	264,5	280,8
bbl	119,4	123,2	119,7	120,1	131,9	142,6	150,1	155,9	151,0
boldt	31,6	24,8	23,1	25,0	23,4	26,9	27,8	25,5	20,0
<b>MBO</b>	<b>422,9</b>	<b>416,4</b>	<b>410,1</b>	<b>404,5</b>	<b>410,3</b>	<b>424,3</b>	<b>431,8</b>	<b>445,9</b>	<b>451,8</b>

Bron: OCWd, Referentieraming 2005, p. 2.

Binnen het MBO is de assistentenopleiding (niveau 1) vanaf de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in 1997 wel gegroeid, maar vanaf 2002 zet een daling in van het leerlingenaantal. Het aantal deelnemers op niveau 2 stijgt wel. Totaal neemt het aantal deelnemers op de niveaus 1 en 2 de afgelopen jaren licht toe. De verhouding ten opzichte van het totaal aantal leerlingen wijzigt nauwelijks (Onderwijsinspectie, 2005, p. 262). Een tegengestelde ontwikkeling doet zich voor bij de middenkader- en specialistenopleidingen (niveaus 3 en 4).

Het aantal (geïndiceerde) zorgleerlingen, gedefinieerd als de deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs, is het afgelopen decennium flink toegenomen. Deze groei komt vooral voor rekening van de groep leerlingen met grote leer- en opvoedingsmoeilijkheden (SCP, 2005, p. 55). Deze ontwikkeling werkt door in het MBO. Net als in andere sectoren van het onderwijs heeft ook het MBO te kampen met een toename van het aantal zorg- en risicoleerlingen. Er is dus sprake van een veranderende deelnemerspopulatie. De vraag is of deze leerlingen in het huidige stelsel en de huidige leerwegen voldoende hun plek vinden en doorstromen naar het best haalbare kwalificatieniveau. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

## 2.4 Risicoleerlingen

Omdat er geen eenduidige definitie van risicoleerlingen bestaat heeft de werkgroep een risicoleerling gedefinieerd als een leerling met een hoge uitvalkans. Binnen deze groep zijn nadere onderscheidingen aan te brengen.

Figuur 1: Risicoleerling



Zorgleerlingen kunnen worden gedefinieerd als leerlingen die extra zorg en ondersteuning nodig hebben om het onderwijs met succes te kunnen volgen en afronden (SCP, 2002). Hierbij wordt weer nader onderscheid gemaakt tussen twee groepen leerlingen, namelijk: leerlingen met geïndiceerde leer- en/of gedragsproblemen, waaronder leerlingen, die met achterstanden kampen vanwege hun sociale of culturele



achtergrond en leerlingen die vanwege ernstige gedrags- of opvoedingsproblemen of lichamelijke of verstandelijke handicaps, extra zorg en ondersteuning krijgen (zie box 1).

In feite zijn er eigenlijk drie groepen, namelijk: leerlingen met een geïndiceerde handicap, leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen en leerlingen met achterstanden vanwege sociaal-economische en culturele achtergronden. Deze laatste groep worden in het Nederlandse beleid doorgaans achterstandsléerlingen genoemd (zie figuur 1).

De indicatiestelling van zorgleerlingen vindt onafhankelijk plaats. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en de leerlinggebonden financiering wordt de geïndiceerd door Commissies voor Indicatiestelling. In het Voortgezet Onderwijs wordt voor het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs de indicatiestelling uitgevoerd door de Regionale Verwijzingscommissies. Scholen met achterstandsléerlingen worden in het Primair Onderwijs additioneel bekostigd via de gewichtenregeling op basis van veronderstelde achterstanden van leerlingen (ethniciteit/opleiding ouders).

In de Nederlandse context is een startkwalificatie een diploma op minimaal niveau 2 van het MBO (of diploma havo/vwo). Jongeren zonder enig diploma worden *drop-outs* genoemd. *Drop-outs* met de groep zonder startkwalificatie worden aangeduid als voortijdig schoolverlaters (VSV-ers) (SCP, 2005a, p. 60).

Het voorgaande illustreert dat er verschillende definities worden gebruikt voor verschillende, deels overlappende, groepen leerlingen: zorgleerlingen, achterstandsléerlingen en voortijdig schoolverlaters. Risicoleerlingen kunnen tot deze groepen behoren, maar dat hoeft niet persé. Ook een niet als zorgleerling geïndiceerde leerling, die te kampen heeft met gedragsproblematiek en niet gemotiveerd is, kan een risicoleerling zijn. De werkgroep definieert een risicoleerling daarom als een leerling met een hoge uitvalkans. Deze definitie is breder dan die van zorgleerlingen (zie figuur 1). Binnen de groep risicoleerlingen, die al dan niet ook zorgleerling zijn, onderscheidt de werkgroep weer drie groepen leerlingen: de *niet kunnens*, *niet willers* en *verhinderden*. Hier kan nog aan worden toegevoegd dat er ook uitvallers zijn die niet als gevolg van problematiek het onderwijs hebben verlaten, maar omwille van het loon tussentijds op de arbeidsmarkt zijn ingestroomd (*push and pull* rondom het verschijnsel groenpluk). In het volgende hoofdstuk, waarin de leerloopbaan centraal staat, wordt nader ingegaan op de achtergronden van de verschillende groepen leerlingen.

---

**Box 1: definitie zorgleerling**

Het SCP (2002) definieert zorgleerlingen als leerlingen die extra zorg en ondersteuning nodig hebben om het onderwijs met succes te kunnen volgen en afronden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee groepen leerlingen, namelijk: leerlingen met geïndiceerde leer- en/of gedragsproblemen, waaronder leerlingen die met achterstanden kampen vanwege hun sociale of culturele achtergrond en leerlingen die vanwege ernstige gedrags- of opvoedingsproblemen of lichamelijke of verstandelijke handicaps extra zorg en ondersteuning krijgen.

De OECD gaat uit van de term *special needs education*. Deze term vervangt de oude term *special education* omdat onder dat begrip vaak alleen gehandicapte leerlingen vallen. De OECD (2000) definieert zorgleerlingen dus als leerlingen die om de één of andere reden extra zorg ontvangen. Hierbij worden drie categorieën onderscheiden:

**Categorie A:** kinderen met natuurlijke handicaps. Het gaat over leerlingen van alle achtergronden en uit alle sociale klassen.

**Categorie B:** leerlingen met leer- en gedragsproblemen en die niet kunnen worden toegekend aan de categorieën A en C.

**Categorie C:** Kinderen waarbij de extra onderwijsvraag voortkomt uit sociaal-economische, culturele en taalkundige factoren.

Vertaalt naar de Nederlandse situatie komt categorie A grofweg overeen met de leerlingen die worden opgevangen in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((V)SO). Categorie B met de leerlingen die in het PO worden opgevangen binnen het regulier onderwijs en speciaal basisonderwijs (SBAO) en in het VO de leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en praktijkonderwijs (PRO). Categorie C worden in Nederland meestal achterstandsléerlingen genoemd en zijn grofweg de gewichtenleerlingen in het PO en Cumi-leerlingen in het VO.

---

## **2.5 Van kwalificatie- naar competentiestructuur**

In het MBO wordt met ingang van 1 augustus 2007 een nieuwe kwalificatiestructuur ingevoerd. In de aanloop naar dat moment vindt er al een gefaseerde implementatie plaats, waarbij op grond van experimenten ervaring wordt opgedaan. Hierbij worden de bestaande, eindtermengerichte kwalificaties vervangen door nieuwe competentiegerichte kwalificaties. Daarop aansluitend is er sprake van een herontwerp van het MBO, waarbij alle bestaande opleidingen worden vervangen door nieuwe, competentiegerichte opleidingen en examens. Het herontwerp van de kwalificatiestructuur heeft tot doel het aantal kwalificaties terug te dringen en nieuwe competentiegerichte kwalificaties te ontwikkelen die onderling transparant en samenhangend zijn.

## **2.6 Toezicht kwaliteit examens MBO**

De onderwijsinstelling is verantwoordelijk voor de examens van de door de instelling verzorgde opleidingen. Als de instelling het examen voor een opleiding uitbesteedt, draagt de instelling de volledige verantwoordelijkheid hiervoor over. Het toezicht op het examen is belegd bij het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE). De door instellingen te verzorgen examens moeten voldoen aan landelijke standaarden voor de examenkwaliteit. Instellingen moeten dat zelf bewaken en hierover verantwoording afleggen. Het KCE stelt de standaarden op en de minister van OCW stelt ze vast. Het KCE levert een externe onafhankelijke beoordeling in welke mate het examen van een opleiding voldoet aan de standaarden en levert op grond hiervan een openbare verklaring aan de instelling. Alle deelkwalificaties van opleidingen vallen onder de externe controle door de KCE. De Inspectie van het onderwijs houdt op haar beurt toezicht op de kwaliteit van het functioneren van het KCE.

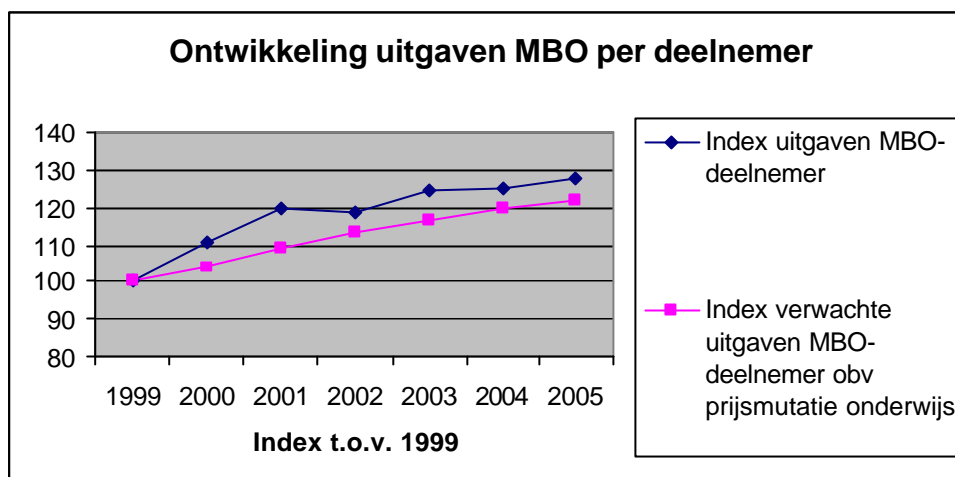
## **2.7 Bekostiging**

### **2.7.1 Omvang bekostiging**

De totale rijksuitgaven aan BVE bedroegen in 2004 ruim € 2,7 miljard (OCWb, 2005, p. 65). De huidige bekostigingssystematiek is ingevoerd in 2000. Het grootste deel van de op de begroting beschikbare middelen (ca € 2,3 miljard) wordt op basis van het verdeelmodel verdeeld over instellingen en toegevoegd aan de lumpsum. Een deel van de middelen (ca € 240 mln in 2004) wordt verdeeld over de gemeenten ten behoeve van de educatie. De Kenniscentra Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (KBB's) ontvangen ca € 110 mln per jaar (2004) op basis van het aantal kwalificaties die ze hebben ontwikkeld en onderhouden, het aantal leerbedrijven dat ze hebben erkend en het aantal beroepspraktijkvormingsplaatsen (BPV-plaatsen) bij leerbedrijven die zijn geaccrediteerd.

De bekostiging per deelnemer in het MBO is vanaf 1999 met ca 28% toegenomen. Wanneer rekening gehouden wordt met de inflatie (prijsmutaties onderwijs) resteert een stijging van de uitgaven per MBO-deelnemer van ca 6% (zie grafiek 1).

Grafiek 1: Index uitgaven ontwikkeling per MBO-deelnemer



bronnen:

Totale BVE-uitgaven en deelnemersaantallen op basis van de Kerncijfers van OCW. De inflatie is gebaseerd op de prijsmutatie onderwijs voor de periode 1996-2005 op basis van de MEV 2006 van het CPB.

De gemiddelde jaarlijkse uitgaven voor VMBO-leerlingen in de leerjaren 3 en 4 bedragen in 2004 ca € 5.600. Dit is exclusief huisvesting. Voor LWOO- en PRO-leerlingen is dit ca € 9.300 (OCWb, 2005, p. 53). De gemiddelde uitgaven per leerling in het MBO bedragen € 5.300 (BOL-voltijd: € 6.400,- en BBL: € 3.200). Dit is inclusief huisvesting. Als dit bedrag voor de huisvestingscomponent (10%) wordt gecorrigeerd, vermindert het bedrag per leerling tot € 5760. Het gemiddelde bedrag per BOL-leerling ligt dus ca € 160,- hoger dan de bekostiging van een reguliere VMBO-leerling. Het bedrag per BBL-leerling is lager. Dit hangt samen met de grote praktijkcomponent (meer dan 60%) in de BBL-opleiding, waardoor de instelling minder onderwijs hoeft te leveren. Hetzelfde geldt voor de deeltijd BOL-leerling.

In het VO wordt het onderscheid gemaakt voor de zorgleerlingen die extra bekostigd worden. De additionele bekostiging voor deze leerlingen bedraagt ca € 3.500, op basis van indicatiestelling en een opendeinde bekostigingssystematiek. Daarnaast is er een gebudgetteerd zorgbudget beschikbaar in het VO.

In het MBO ontbreekt een vergelijkbare additionele bekostiging voor zorgleerlingen op basis van een opendeindesystematiek. Wel is er in het MBO is voor zorgleerlingen ca €72 mln structureel beschikbaar in het gebudgetteerde VOA-budget (voorbereidende en ondersteunende activiteiten). Dit zit al in de prijs van de bekostiging per BOL/BBL-deelnemer.

### 2.7.2 Bekostigingssystematiek

Jaarlijks wordt voor de personele, materiële en huisvestingsuitgaven van de instellingen een macrobudget vastgesteld (OCWb, 2005, p. 64) Het budget wordt vastgesteld op basis van nieuwe inzichten in de landelijke deelnemersontwikkeling. De referentie- of leerlingenraming (raming van leerlingenaantallen in de onderwijssectoren op basis van tellingen en geëxtrapoleerde trends) is doorgaans het uitgangspunt voor het vaststellen van het budget. Het macrobudget muteert op basis van het verschil tussen de raming van jaar t-1 en de meest recente raming (t).

Als het macrobudget is vastgesteld wordt eerst het budget voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) van ca € 70 mln afgezonderd. Dat wordt verdeeld op basis van het aantal ingeschreven deelnemers op de twee laagste niveaus, waarbij de

niveau 2 deelnemers voor 40% meewegen in de verdeling en niveau 1-deelnemers voor 100%.

Het resterend macrobudget wordt verdeeld over twee compartimenten: de exploitatie (90 %) en de huisvesting (10 %). Het exploitatiebudget wordt over de instellingen verdeeld op basis van verdeelparameters. Middelen worden voor 80% verdeeld op basis van het aantal ingeschreven deelnemers (*input*). 20% wordt verdeeld op basis van het aantal afgegeven diploma's (*output*). Bij de verdeling wegen BOL (voltijd)-deelnemers en -diploma's zwaarder mee dan BBL-deelnemers/diploma's. Er zijn daarnaast acht prijsniveaus, gebaseerd op het soort opleiding.

Het eerder van het exploitatiebudget afgezonderde budget voor de huisvesting wordt verdeeld naar rato van de verdeling van het totale exploitatiebudget (rijksbijdrage deelnemers, diploma's en VOA).

### 3 Wissels in de Leerloopbaan

#### 3.1 Inleiding

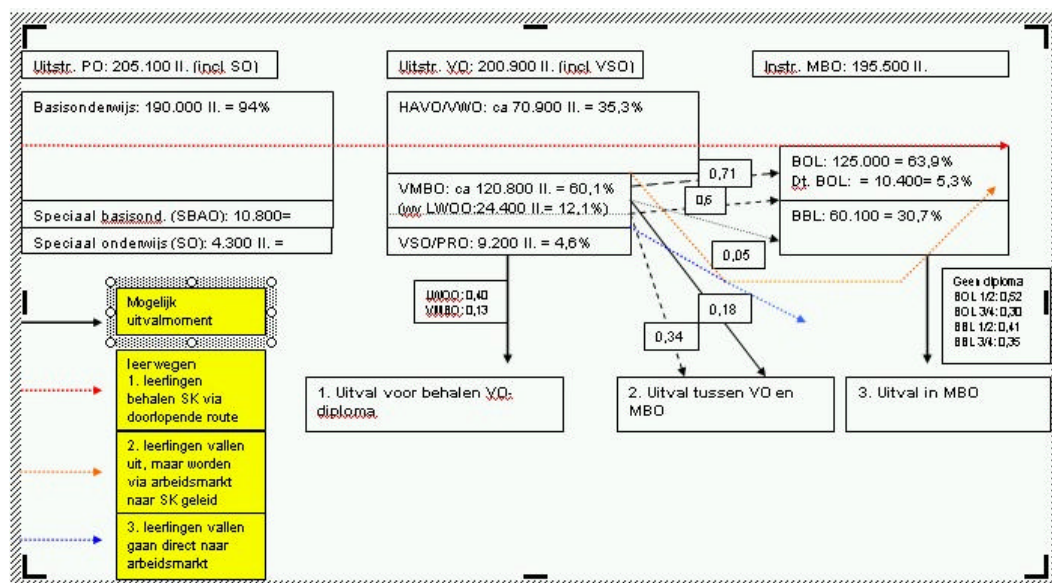
In dit hoofdstuk staat de leerloopbaan van de leerling centraal. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de achtergronden van risicjongeren en VSV-ers.

Een belangrijke constatering die de werkgroep met anderen (o.a. de Onderwijsinspectie) moet doen is dat de registratie gebrekkig is. De precieze omvang van het aantal voortijdig schoolverlaters is niet bekend (CPB, 2006, p. 9). Ook zijn leerlingen en hun onderwijsloopbaan moeilijk te volgen. Het vooralsnog ontbreken van het onderwijsnummer is één van de verklaringen voor dit laatste. Wanneer er uitgebreide en betrouwbare informatie beschikbaar zou zijn van leerlingencohorten, gekoppeld aan prestaties en achtergrondkenmerken van leerlingen, kunnen causale verbanden worden gelegd ten aanzien van uitval, effectiviteit van beleidsinterventies en verklarende achtergrondkenmerken. Deze informatie is vooralsnog niet voorhanden. Conclusies trekken over de omvang van het voortijdig schoolverlaten en effectiviteit van beleid is hierdoor moeilijk.

Wel is er relatief veel informatie beschikbaar over doorstroom tussen onderwijssectoren. Via deze beschikbare informatie heeft de werkgroep getracht een zo goed mogelijk beeld te schetsen van de onderwijsloopbaan van de leerling en knelpunten in het stelsel.

#### 3.2 Overgangen in de leerloopbaan

Figuur 2: Stroomschema funderend onderwijs



De werkgroep heeft aan de hand van de raming van de leerlingenaantallen (referentieraming van OCW) in beeld gebracht hoe de overgangen tussen de onderwijssoorten functioneren. Het gaat er daarbij om hoeveel leerlingen het primair onderwijs (PO) binnenkomen en hoeveel er daarvan terecht komen in speciale onderwijsvormen. Hetzelfde is gedaan voor de overgang van PO naar het voortgezet onderwijs (VO), met name Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs (VMBO), en de doorstroom naar het MBO. Eén van de uitgangspunten van de werkgroep is: *het streven om leerlingen, die daartoe wel in staat zijn, zo veel mogelijk via één doorlopende leerweg binnen het onderwijs naar een startkwalificatie te leiden*. Tussentijdse schooluitval is strijdig met dit uitgangspunt. Er is dan sprake van een knelpunt. De wissels in het stelsel functioneren niet of onvoldoende.

### 3.3 Van PO naar VO

In 2000 werden er in Nederland ongeveer 207.000 kinderen geboren (CBS, 2005). In 2004 waren er door migratie en sterfte per saldo ca 208.000 4-jarigen over. De meeste van deze kinderen stroomden in 2004 het primair onderwijs in. De instroom in het reguliere basisonderwijs was in 2004 ca 213.000 leerlingen, in het speciaal basisonderwijs 700 en speciaal onderwijs 2.800 leerlingen<sup>3</sup>. Het totale aantal leerlingen in het PO is in 2004 ruim 1,6 mln. Hiervan gaat ca 94% naar het reguliere basisonderwijs en 5% naar het speciaal basisonderwijs (3,1%) of speciaal onderwijs (2,1%).

In hetzelfde jaar stroomden, van de totale uitstroom uit het reguliere basisonderwijs van 190.000, ruim 160.000 leerlingen uit het reguliere basisonderwijs naar het reguliere voortgezet onderwijs<sup>4</sup>. Deze leerlingen vervolgden de reguliere route en kwamen niet in aanmerking voor indicatiestelling, op basis waarvan extra begeleiding kan worden geboden in het kader van leerwegondersteunend onderwijs (LWOO). Ongeveer 8% van de leerlingen die het basisonderwijs verliet werd geïndiceerd voor LWOO. Daarnaast werd bijna 1% na indicatiestelling door de Regionale Verwijzingscommissie doorverwezen en toegelaten tot het praktijkonderwijs. Ook ging ca 3,8% naar het agrarisch onderwijs.

Van de leerlingen die het speciaal basisonderwijs verlieten (ca 11.000) stroomde slechts 10% door naar het reguliere voortgezet onderwijs. Bij het speciaal onderwijs was de uitstroom naar het reguliere voortgezet onderwijs nog lager, namelijk ca 4,4% (300). Het overgrote deel van de leerlingen uit het speciaal onderwijs vervolgt de onderwijsloopbaan dus ook in het voortgezet speciaal onderwijs, of andere speciale onderwijsvormen. De kans dat een zorgleerling uit het speciaal onderwijs nog in het reguliere onderwijs terecht komt is dus heel klein. Deze leerling is in feite al bij binnenkomst in het primair onderwijs, of tijdens die periode, op een ander *onderwijsspoor* terecht gekomen.

---

<sup>3</sup> De instroom in 2004 wijkt af van het aantal geboren kinderen in 2000 omdat niet alle kinderen op vierjarige leeftijd instromen in het basisonderwijs. Er zitten in de instroom dus ook leerlingen die in 1999 geboren zijn. Daarnaast stroomt een deel van de in 2000 geboren kinderen pas in 2005 in.

<sup>4</sup> OCW, Referentieraming 2005, pagina 62.

In 2004 namen totaal ongeveer 924.000 leerlingen deel aan het voortgezet onderwijs. Daarvan gingen er ongeveer 525.000 naar het VMBO<sup>5</sup>. Daarnaast zitten er ruim 23.000 leerlingen op het voortgezet speciaal onderwijs (2,5% van VO) en ruim 26.000 leerlingen op het praktijkonderwijs (2,8% van VO). Net als in het PO zit dus ongeveer 5% van de totale leerlingenpopulatie op een apart spoor. Het lijkt een status-quo dat gedurende de onderwijsloopbaan 95% van de leerlingen het reguliere traject doorloopt. Wel zijn ruim 80.000 van het totaal aantal leerlingen in het VO geïndiceerd voor LWOO. Deze leerlingen, die doorgaans één van de VMBO-leerwegen volgen, worden additioneel bekostigd en krijgen extra begeleiding en zorg om hun leerloopbaan tot een goed einde te brengen (zie box 2 voor criteria). Dit is ruim 8% van het totale aantal leerlingen (VO) en ruim 15% van het totale aantal VMBO leerlingen. Het percentage leerlingen dat in het VO extra zorg en begeleiding krijgt is totaal dan ca 14%, als ook leerlingen worden meegenomen die geïndiceerd zijn voor het leerwegondersteunend onderwijs. Van deze laatste groep wordt verwacht dat zij in staat zijn hun VMBO-diploma en daarna een startkwalificatie te behalen.

---

**Box 2: Criteria leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs**

Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO)

Het LWOO is voor leerlingen met een IQ tussen de 75 en de 120, nader omschreven leerachterstanden en sociaal-emotionele problematiek. Voorheen (voor 1998) kwamen deze leerlingen in het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (IVBO) of in het onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsproblemen (lom) terecht. Het LWOO is formeel geen aparte onderwijsvorm. Het gaat om leerlingen waarvan verwacht wordt dat zij met extra begeleiding (en budget) in staat zijn een VMBO-diploma te behalen. In de praktijk worden voor LWOO-geïndiceerde leerlingen wel opgevangen in aparte klassen.

Praktijkonderwijs (PRO)

Het PRO is bestemd voor leerlingen met een IQ lager dan 80 en nader omschreven leerachterstanden. Dit zijn moeilijk lerende leerlingen, al dan niet met gedragsproblemen. Scholen voor praktijkonderwijs zijn aparte scholen die niet opleiden tot het behalen van een VMBO-diploma maar direct toeleiden naar de regionale arbeidsmarkt. In het verleden gingen deze leerlingen naar het onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (MLK).

Leerlingen waarvan aan het einde van het basisonderwijs of begin van het voortgezet onderwijs het vermoeden bestaat dat zij extra begeleiding/zorg nodig hebben worden sinds 2002 geïndiceerd door onafhankelijke verwijzingscommissies volgens landelijke uniforme criteria. Op basis van de indicatiestelling wordt bepaald of leerlingen worden toegelaten tot het praktijkonderwijs of extra begeleiding krijgen vanuit het leerwegondersteunend onderwijs in het VMBO.

*Indicatiestelling zorgleerlingen (Bron: Algemene Rekenkamer (2004))*

Geïndiceerd voor:	IQ	Leerachterstanden*	Sociaal-emotionele problematiek
LWOO	75<>90	LA=0,25<>0,50 op twee van de vier domeinen, waarbij minimaal een van de domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen	Geen nadere eisen
LWOO	91<>120	Idem; de leerachterstanden moeten zijn veroorzaakt door de sociaal-emotionele problematiek.	Er dient sprake te zijn van s.e. problematiek
Praktijkonderwijs	60<>80 (recentelijk 55<>80)	LA=0,5 of meer onder voorgaande condities	Geen nadere eisen

\* Leerachterstand (LA) is de uitkomst van 1 minus (dle/dl), waarbij dl staat voor de didactische leeftijd op het moment van de toets en dle voor het niveau in termen van didactische leeftijds-eenheden, bepaald aan de hand van de score op de toets. Zo zit een leerling op het niveau halverwege groep 7 op een dle van 45.

---

### 3.4 Van VO naar MBO

De kans om het VMBO zonder diploma te verlaten is na de invoering van het VMBO toegenomen. Van de leerlingen die in 1993 het VMBO instroomden viel rond de 7% voortijdig uit. Van de leerlingen die in 1999 het VMBO instroomde viel ca 10% uit. Bij leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs was er een toename van de uitval van 8% van de instroom uit 1993 naar bijna 17% voor de leerlingen die in 1999 instroomden<sup>6</sup>. Van de gediplomeerde VMBO-leerlingen stroomt ruim 70% door naar het MBO. Ca 20% van de gediplomeerde VMBO-ers verlaat (al dan niet tijdelijk) het onderwijs. Van de gediplomeerde LWOO-leerlingen stroomt ruim 60% door naar het MBO. Ca 1/3 van de gediplomeerde LWOO-ers verlaat (al dan niet tijdelijk) het onderwijs.<sup>7</sup> In 2004 stroomden ongeveer 7.600 voormalige LWOO leerlingen met een diploma door naar het MBO. Hiervan stroomt ca 70% in op de niveaus 1 en 2 van het MBO (BOL en BBL)<sup>8</sup>. De ongediplomeerde uitval op de niveaus 1 en 2 is aanmerkelijk hoger dan bij de niveaus 3 en 4.<sup>9</sup>

Voor leerlingen, die bij de overgang van het basisonderwijs naar het VMBO zijn geïndiceerd voor leerwegondersteunend onderwijs, is ondanks de additionele zorg en begeleiding, de kans om zonder startkwalificatie het onderwijs te verlaten het grootst. Binnen het VMBO valt een deel uit, bij de overgang van VMBO naar MBO en tijdens de MBO-loopbaan weer een deel.

De hoge uitval tijdens de onderwijsloopbaan van leerlingen die geïndiceerd zijn voor het LWOO neemt niet weg dat ook in andere groepen leerlingen sprake is van hoge uitval. Uit het stroomschema komt naar voren dat een ruime meerderheid van de VMBO-ers wel doorstroomt naar het MBO (BOL en BBL). Wel kwam hiervoor aan de orde dat ca 10% van deze leerlingen het onderwijs al in het VMBO (voorlopig) de rug toekeert. Bij de overgang van VMBO naar MBO is dit nog eens bijna 20%. Tenslotte verlaat in het MBO ook nog een deel van de deelnemers tussentijds en ongediplomeerd het onderwijs. Bij de

---

<sup>6</sup> Ministerie van Financiën, IBO VMBO, 2005, p. 44. Een uitvalkans van 0,17 betekent dus dat de kans wel door te stromen 0,83 is. Onderzoek van Stoas (2005) komt voor het VMBO met een slaagkans die, in de periode 2000-2002, toeneemt van 0,84 naar 0,86. De slaagkans voor een voormalige IVBO-er (LWOO) wordt geschat op 0,72. De slaagkansen liggen in dit onderzoek dus iets lager dan in het IBO VMBO. Wanneer de ongediplomeerde uitstroom uit het VO wordt afgezet tegen de gediplomeerde uitstroom op basis van de Referentieraming 2005 bedraagt de gediplomeerde uitstroomkans voor LWOO-ers ca 0,6. Dit cijfer lijkt in verhouding tot de andere onderzoeken niet realistisch. Hier kunnen verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen (bv. één teldatum, directe ongediplomeerde doorstroom LWOO-MBO). Zekerheidshalve is in dit onderzoek uitgegaan van de behoedzame cijfers van het IBO VMBO.

<sup>7</sup> OCW, Referentieraming 2005, p. 76. In het IBO VMBO wordt op basis van o.a. onderzoek van Gion uitgegaan van een doorstroom van LWOO-leerlingen naar het MBO van ruim 40%. Mogelijk hangt het verschil samen met de systematiek van tellingen in de referentieraming en cohortenonderzoek in het IBO VMBO. Daarnaast gaat het IBO VMBO uit van examenkandidaten en de referentieraming van gediplomeerden. Stoas (2005), p. 6, heeft een doorstroomkans van VMBO naar MBO van 0,75. Voor voormalig IVBO-ers (LWOO) schat Stoas de doorstroomkans ook op 0,60. Een doorstroom LWOO-MBO van 60% lijkt derhalve een redelijke inschatting.

<sup>8</sup> OCW, Referentieraming 2005, p. 75 en p. 88/89

<sup>9</sup> OCW, Referentieraming 2005, p. 90. Hier komt naar voren dat van de uitstroom bij de BOL op niveau 3 en 4 in 2004 ca 70% gediplomeerd is. Bij de niveaus 1 en 2 is dat ca 48%. Bij BBL liggen deze gediplomeerde uitstroompercentages op basis van de uitstroomtabellen op ca 65% bij niveau 3 en 4 respectievelijk 59% bij niveau 1 en 2. Bij de BOL deeltijd is de ongediplomeerde uitstroom op de niveaus 1 en 2 nog aanmerkelijk lager.



BOL niveaus 3 en 4 is dit ongeveer 30% van de deelnemers. Bij de lagere niveaus is dit percentage hoger. Het probleem van voortijdige uitval tijdens de leerloopbaan beperkt zich dus niet alleen tot LWOO-geïndiceerden, maar doet zich voor bij 'reguliere' leerlingen. Bij voormalig LWOO-geïndiceerden is het probleem wel groter.

### 3.5 Wissels in de leerloopbaan functioneren onvoldoende

Op basis van de analyse van de leerlingenstromen kan worden geconstateerd dat een aantal wissels in het systeem onvoldoende functioneert. Veel leerlingen halen de eindstreep niet in één doorlopende leerweg.

Bij de overgang van het PO naar het VO lijkt het over het algemeen nog goed te gaan. Ca 95% van alle leerlingen komt in het reguliere onderwijs terecht. Wel is het zo dat er binnen het VMBO al een groep is die geïndiceerd wordt voor het LWOO. Dit betekent dat de leerling wel een reguliere VMBO-opleiding volgt, maar extra begeleid wordt. Het gaat hier om ca 8% van het totaal aantal VO-leerlingen (en 20% van het VMBO). De ongediplomeerde uitval in het VMBO ligt bij deze groep veel hoger dan voor de 'reguliere' VMBO-er. Ook stromen minder LWOO-ers (direct) door naar het MBO dan 'reguliere' VMBO-ers. LWOO-ers komen relatief vaker terecht in de opleidingen op de niveaus 1 en 2 van het MBO. De kans om uit te vallen is op deze lagere niveaus hoger dan op de hogere niveaus. Rekening houdend met alle overgangen is de overall kans dat een voor LWOO-geïndiceerde leerling in één doorlopende leerweg het MBO met diploma verlaat ca 27%<sup>10</sup> Omdat in deze 27% ook de 'reguliere' gediplomeerden op niveau 1 van het MBO zijn meegenomen is de kans voor LWOO-leerlingen om in één doorlopende leerweg een startkwalificatie op niveau 2 te halen nog lager. Daarnaast is juist op het niveau van de assistentenopleiding (niv 1) de uitval het hoogst (CPB, 2006, p. 27). Dit is niet in het berekende percentage meegenomen.

Hoewel de uitval vooral bij LWOO-ers erg hoog is, beperkt het probleem zich niet alleen tot deze groep. Ook bij 'reguliere' VMBO-ers, die zonder extra begeleiding het onderwijs doorlopen, is er een grote groep die het onderwijs tussentijds (tijdelijk) verlaat. Wel kan ter nuancering worden opgemerkt dat veel van de jongeren die het onderwijs vroegtijdig de rug toe keren later, na een onderbreking van de onderwijsloopbaan, weer instromen. Een toenemend aantal jongeren zoekt een leerroute buiten het onderwijs en klopt later alsnog weer bij het MBO aan. De instroom in het MBO van buiten het onderwijs neemt, vooral op de lagere niveaus, toe. Het is zonder het onderwijsnummer echter lastig te achterhalen welke schoolverlaters later alsnog een startkwalificatie behalen.

Omdat het bij uitgevallen voormalige LWOO-geïndiceerden om leerlingen gaat waarvan wordt verwacht dat het behalen van een startkwalificatie in de rede ligt kan de werkgroep niet anders dan constateren dat het huidige systeem faalt. De wissels functioneren met name niet goed bij de overgang van het VMBO naar het MBO en binnen het MBO. Hier is de uitval immers het grootst. Deze wissels staan een doelmatige doorlopende leerlijn in de weg. Een andere conclusie is dat het huidige startkwalificatieniveau voor een deel van de leerlingen mogelijk te hoog gegrepen is.

---

<sup>10</sup>  $27\% = (0,83 \cdot 0,6 \cdot 0,63 \cdot 0,48) + (0,83 \cdot 0,6 \cdot 0,26 \cdot 0,7) + (0,83 \cdot 0,6 \cdot 0,09 \cdot 0,59) + (0,83 \cdot 0,6 \cdot 0,01 \cdot 0,65)$ . De 83% is gebaseerd op de gediplomeerde uitstroom op basis van het IBO-VMBO (p. 45). Wanneer wordt uitgegaan van de verhouding gediplomeerde/ongediplomeerde uitstroom op basis van de Referentieraming van 0,64 is de kans dat een LWOO-leerling in één doorlopende leerweg het MBO met een diploma verlaat slechts 20%.

## 3.6 Achtergronden van de risicoleerling

### 3.6.1 Inleiding

In de vorige paragrafen is naar voren gekomen dat het huidige onderwijsbestel in het geval van de risicodeelnemers onvoldoende functioneert. Reden is de hoge uitval voor risicodeelnemers. Ook is de conclusie mogelijk dat de (startkwalificatie)lat voor een deel van de leerlingen te hoog ligt. Dit roept de vraag op: *om welke leerlingen gaat het hier?*

De werkgroep definieert drie groepen risicoleerlingen:

1. *Niet kunnens*
2. *Niet willers* (de groep die niet gemotiveerd is)
3. *Verhinderden* (de groep die als gevolg van een bepaalde reden(en) tijdelijk niet in staat is onderwijs te volgen)

### 3.6.2 'niet-kunnens'

De verdeling van het IQ is gebaseerd op de veronderstelling dat de gemiddelde score 100 is en dat 68% van de bevolking een IQ heeft binnen een standaardafwijking van 15 van de gemiddelde score. Vanuit deze veronderstelling zou dus 68% van de bevolking een IQ hebben tussen de 85 en 115. Wanneer deze veronderstelling wordt doorgetrokken heeft dus ca 16% een IQ dat lager is dan 85. Van leerlingen die in het VO geïndiceerd zijn voor het praktijkonderwijs wordt verwacht dat zij niet over het vermogen beschikken om een startkwalificatie te halen. Leerlingen komen alleen in aanmerking voor een indicatie voor het praktijkonderwijs als zij een IQ hebben dat lager is dan 80. Op basis van de normale verdeling van het IQ kan daarom worden verondersteld dat iets minder dan 16% van de bevolking, zeg 10%, een IQ heeft op een niveau dat in principe in aanmerking zou kunnen komen voor praktijkonderwijs (of speciaal onderwijs). Dit zijn theoretische noties. Het beleid gaat er echter vanuit dat een groter deel van de leerlingen wél over de capaciteiten beschikt om een startkwalificatie te halen. In het VO neemt immers maar ruim 5% van de leerlingen niet deel aan het reguliere onderwijs, maar wordt opgevangen in het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs. Dit is onderwijs dat niet opleidt tot een startkwalificatie. Dit roept de vraag op of voor een deel van de VO-leerlingen, bijvoorbeeld met een indicatie voor het leerwegondersteunend onderwijs, het behalen van een diploma op startkwalificatieniveau wel een haalbare kaart is. Ook het CPB vraagt zich dit af en concludeert dat zich onder LWOO-geïndiceerden grote groepen leerlingen bevinden voor wie een startkwalificatie mogelijk niet haalbaar is (CPB, 2006, p. 32). Bij de *niet-kunnens* kunnen naast het cognitief vermogen ook andere oorzaken een rol spelen. Er zijn ook leerlingen die vanwege zware gedrags- en/of sociaal emotionele problematiek (tijdelijk) niet in staat zijn een startkwalificatie te halen. Ook belemmeringen in de sociale context en taalachterstanden kunnen hierbij een rol spelen. Deze laatste groepen bevinden zich echter op het grensvlak van de door de werkgroep gehanteerde categorieën.

### 3.6.3 'niet-willers' en 'verhinderden'

Naast intelligentie vormen, zoals aangegeven, ook andere factoren een barrière voor het behalen van een startkwalificatie. Hierbij kunnen twee groepen worden onderscheiden. *Niet-willers* kunnen worden gedefinieerd als een groep die bijvoorbeeld als gevolg van het ontbreken aan voldoende motivatie het onderwijs verlaat. Een gebrek aan motivatie kan ook weer verschillende oorzaken hebben. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn als het niet goed aansluiten van het onderwijsaanbod en/of de manier waarop onderwijs wordt gegeven op de wensen en attitude van de leerling. De Onderwijsinspectie (2005, p. 268) geeft aan dat het instellingen niet altijd lukt onderwijs vraaggericht en *just in time* aan te bieden. Ook kan de motivatie om de opleiding te vervolgen afnemen vanwege een verkeerde keuze. Misschien wil de jongere liever aan het werk dan naar school?

Bij (*tijdelijk*) *verhinderden* is er sprake van een belemmering die er toe leidt dat een jongere (tijdelijk) niet in staat is te participeren in het onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld samenhangen met de thuissituatie, waarbij als gevolg van financiële, sociale of gezondheidsproblemen, of een combinatie daarvan, een beroep wordt gedaan op de jongere. Wanneer de problematiek in de omgeving zich 'stabiliseert' kan die belemmering weggenomen zijn. Het is de vraag of dit dan aanleiding is om de onderwijsloopbaan weer te vervolgen.

#### **3.6.4 Push and pull rondom Groenpluk**

De gedefinieerde drie categorieën risicoleerlingen focussen zich voornamelijk op de problematiek van de leerling die een belemmering vormt voor onderwijsparticipatie. Er is ook een groep leerlingen die niet als gevolg van problematiek het onderwijs voortijdig verlaat, maar die wordt aangetrokken door de arbeidsmarkt. Deze leerlingen worden in feite door de materiële aantrekkingskracht (loon) van de arbeidsmarkt aangetrokken. Ook kan het zijn dat zij noodgedwongen het onderwijs verlaten en gaan werken. De in internationaal opzicht lage werkloosheid onder jongeren zonder startkwalificatie (zie ook verderop), is hiervan ook een illustratie. Het verschijnsel dat deelnemers voor het afronden van de opleiding naar de arbeidsmarkt worden getrokken wordt ook wel groenpluk genoemd. Voor veel deelnemers zal dit ook geen probleem zijn. Het is echter ook mogelijk dat deze ongediplomeerde jonge werknemers bij een verslechterende conjunctuur als eerste op straat komen te staan. Dit is geen wenselijke situatie en kan worden voorkomen door toch te streven naar een zo hoog mogelijk onderwijsniveau, bij voorkeur op minimaal het startkwalificatieniveau. Binnen de leerwegen van het MBO zou wel met deze ontwikkeling rekening gehouden moeten worden.

#### **3.6.5 Achtergronden**

##### *Etniciteit*

Volgens de beschikbare RMC-gegevens (Sardes, 2004) is naar schatting 59% van de nieuwe geregistreerde voortijdige schoolverlaters van Nederlandse herkomst en is 41% allochtoon. Afgemeten naar de landelijke verhouding autochtoon en allochtoon kan worden geconcludeerd dat onder de voortijdig schoolverlaters allochtonen oververtegenwoordigd zijn. De oververtegenwoordiging heeft niet alleen met etniciteit te maken maar ook met achtergrondkenmerken die kenmerkend zijn voor voortijdige schoolverlaters en relatief vaker voorkomen bij allochtone leerlingen. Hoewel de prestaties van allochtone leerlingen zich verbeteren is het zo dat er een oververtegenwoordiging is in de lagere schooltypen van het onderwijs. Zowel in het VO als binnen de lagere praktische niveaus van het VMBO zijn de allochtone oververtegenwoordigd. Ook doen allochtone leerlingen vaker een beroep op de zorgvoorzieningen in het VO (SCP, 2005a, p. 57). Taalachterstanden en andere (opvoed)culturen kunnen de deelname aan het onderwijs bemoeilijken en vragen om een daarop aangepaste aanpak. Ook waar het werkloosheid aangaat zien we nog een oververtegenwoordiging. Allochtonen doen het niet alleen slecht in het onderwijs, maar ook op de arbeidsmarkt. Uit recent SCP-onderzoek (SCP, 2006, p. 10-11) komt naar voren dat de werkloosheid onder jongeren uit de grootste groepen allochtonen tussen de 35% en 40% ligt. Bij autochtonen zou dit percentage 19% zijn. Verschil in het opleidingsniveau tussen allochtone en autochtone is één van de verklaringen voor de hoge werkloosheid bij jongeren (SCP, 2006, p. 16). Volgens de werkloosheidscijfers van het CBS (2006) was de werkloosheid onder niet-westerse allochtone jongeren in 2005 26% en bij autochtone leeftijdsgenoten 11%. Hoewel geconstateerd kan worden dat cijfers over de omvang van de werkloosheid onder allochtone jongeren verschillen, blijkt wel dat de problematiek bij deze groep pregnant is.

### *Factoren*

Andere factoren die in verband worden gebracht met voortijdig schoolverlaten zijn onder andere het opleidingsniveau van de ouders en het al dan niet woonachtig zijn in de grote steden. In het rapport *De sociale staat van Nederland 2001* (p. 87) besteedt het SCP aandacht aan de uitvalkans van groepen leerlingen met verschillende achtergrondkenmerken. De conclusie is dat de kans op uitval niet evenredig is verdeeld over verschillende groepen jongeren. Kinderen van laagopgeleide ouders (maximaal basisonderwijs), kinderen van allochtone herkomst, kinderen uit eenoudergezinnen, kinderen met een laag prestatieniveau aan het einde van de basisschool, kinderen met ten hoogste een VBO-schooladvies en kinderen in de vier grote steden lopen een relatief grote kans op schooluitval.

Het gaat dus niet alleen om etniciteit, maar daarnaast om andere achtergrondkenmerken die relatief vaker voorkomen bij allochtone leerlingen. Dat waardepatronen een belangrijke rol spelen blijkt ook uit de casestudie van de Gemeente Rotterdam (2005). In dit casuonderzoek wordt er op gewezen dat factoren in de sociale context van grote invloed zijn op de deelname aan onderwijs. In veel gevallen werkt de sociale context remmend op de onderwijsloopbaan. De schooluitval is hoger in de grote steden. Hier doet zich vooral in de achterstandswijken vaak een cumulatie voor van de genoemde factoren. Er is niet alleen sprake van een onderwijsprobleem, maar van een breder maatschappelijk probleem. Cumulatie van genoemde factoren zal zich relatief vaker voordoen bij allochtone leerlingen. Ook de rellen onder jonge allochtonen in het najaar van 2005 in de Parijse achterstandswijken illustreren dit.

Verschiedende factoren kunnen er toe leiden dat leerlingen niet gemotiveerd zijn om hun onderwijsloopbaan te vervolgen. Daarnaast kan de problematiek in de sociale context er toe leiden dat leerlingen tijdelijk niet in staat zijn onderwijs te volgen. Hier kan bijvoorbeeld ook een relatie liggen met de financiële situatie van een jongere. Wanneer ouders geen financiële bijdrage leveren, de jongere niet in aanmerking komt voor een uitkering en studiefinanciering (BBL) kan de barrière om de onderwijsloopbaan te vervolgen groot zijn.

Wanneer de leeftijd van (geregistreerde) voortijdig schoolverlaters onder loep genomen wordt valt op dat het merendeel van de voortijdige schoolverlaters niet meer leerplichtig is. Van de nieuwe voortijdige schoolverlaters is 80% in de leeftijd van 17-22 jaar. De geregistreerde uitval is vooral groot in de groep 16-19-jarigen, met name 17-jarigen. Over het algemeen leggen VMBO-ers als ze 16 oud jaar zijn het eindexamen af en stromen door naar het MBO. Leerlingen die in het PO of VO zijn blijven zitten zijn 17 jaar oud bij de overstap. De hoge uitval op deze leeftijd illustreert de conclusie van de analyse van leerlingenstromen, namelijk dat de overgang VO-MBO het belangrijkste risicomoment is in de onderwijsloopbaan.

### **3.6.6 Arbeidsmarkt zonder startkwalificatie**

Ondanks de hoge uitval kan wel worden geconcludeerd dat in internationaal opzicht de arbeidsparticipatie van jongeren zonder startkwalificatie relatief hoog ligt. Nederland heeft onder jongeren zonder startkwalificatie in de leeftijd van 20 tot 24 jaar in vergelijking met andere OECD-landen relatief weinig werklozen (4%). Daarnaast is ook het aandeel niet-participerenden in de groep zonder startkwalificatie laag (16%) in vergelijking tot de vergelijkbare groep in andere OECD-landen (CPB, 2006, p. 43; OECD, 2005, p. 306). De genoemde percentages, die uit de OECD-publicatie te destilleren zijn, zijn in verhouding tot het eerder genoemde SCP-onderzoek, naar (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden, erg laag. Eerder kwam al naar voren dat ten aanzien van de werkloosheid onder verschillende groepen jongeren verschillende cijfers beschikbaar zijn. Mogelijk dat verschillen samenhangen met de gebruikte referentie jaren en definitieverschillen. De

vergelijking in internationaal perspectief blijft echter wel van belang. De OECD vergelijkt internationaal immers op gelijke definities. De conclusie die blijft staan is dan dat de arbeidsmarktkans van jongeren zonder startkwalificatie in Nederland hoger is dan in andere OECD- en omringende landen. Dit is een indicatie dat een deel van de voortijdige schooluitvallers ook vrij snel een plek vindt op de arbeidsmarkt. De aantrekkingskracht is voor een deel van de leerlingen kennelijk groot (groenpluk). Hier hoeft dus niet altijd sprake te zijn van een probleem, maar een bewuste keuze de onderwijsloopbaan te staken en te gaan werken.

## 4 Knelpunten in het bestel

### 4.1 Inleiding

Uit hoofdstuk drie bleek dat de uitval van met name LWOO-geïndiceerde leerlingen hoog is. Het grootste deel van deze leerlingen bereikt niet in één doorlopende leerlijn de startkwalificatie, waardoor LWOO-geïndiceerden bij voorbaat als risicoleerling kunnen worden gezien. De werkgroep verbindt hier de conclusie aan dat het onderwijssysteem onvoldoende functioneert voor met name risicoleerlingen. Sommige wissels in het systeem sluiten niet aan of liggen kennelijk niet in het verlengde van elkaar. Het gaat met name om de overgang VMBO-MBO, maar ook binnen het MBO en dan met name op de lagere niveaus is de ongediplomeerde uitval hoog. Niet alleen het onderwijsbestel is oorzaak van de hoge uitval. De achtergronden van jongeren, en factoren in hun omgeving zijn ook bepalend voor voortijdige schooluitval. Voor sommige leerlingen is de startkwalificatie te hoog gegrepen. Anderen zijn niet gemotiveerd en gaan liever eerder werken. Mogelijk sluit vraag van de jongere niet aan bij wat het onderwijs te bieden heeft. Een derde groep wordt door factoren in de sociale context (tijdelijk) verhinderd de schoolloopbaan te continueren. Deze constatering roept vragen op als: *Wat zijn de knelpunten en waarom?*

### 4.2 Bekostiging

#### 4.2.1 Verdeelmodel

In het tweede hoofdstuk is het bekostigingsmodel in het MBO kort beschreven. Ook is eerder aan de orde gekomen dat de begrippen *doelmatigheid* en *toegankelijkheid* van belang zijn voor de werkgroep. Zij volgen immers uit de door de werkgroep gehanteerde uitgangspunten.

Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO BV) heeft het allocatiesysteem van het MBO van een oordeel voorzien op een aantal aspecten (*besturingswijze, toegankelijkheid, doelmatigheid, doeltreffendheid*). De algemene conclusie van het onderzoek is dat het huidige allocatiesysteem over het algemeen goed aansluit bij de besturingswijze en de toegankelijkheid, en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid bevordert (IOO b.v., p.5). Op onderdelen plaatst de beoordeling kanttekeningen.

Ten aanzien van de *toegankelijkheid* wordt geconcludeerd (IOO BV, p. 41) dat het model positief scoort. Er is immers sprake van een behoorlijke toename van de instroom van buiten het onderwijs. Een negatief punt aan het huidige model is het instroombeleid dat het gebruik van één teldatum (1 oktober) kan uitlokken bij instellingen. De teldatum heeft er toe geleid dat instellingen de instroom concentreren rond deze datum (IOO BV, 2005, p. 41).

Op de cluster *doelmatigheid* is het oordeel gemengd (IOO BV, p. 41). Er wordt positief geoordeeld over het gespreide voorzieningenniveau en de budgettaire beheersbaarheid van het stelsel. Het model scoort matig ten aanzien van efficiënte en effectieve leerroutes. Ten aanzien van *doeltreffendheid* is matig geoordeeld ten aanzien van het interne rendement. De reden hiervoor is dat circa de helft van de uitstromers geen diploma heeft gehaald. Hierbij valt aan te tekenen dat dit cijfer alleen betrekking heeft op deelnemers in

een bepaalde opleiding: omzwaaiers en deelnemers die eerder op een ander niveau, leerweg of opleiding al een diploma hebben gehaald en nu hun vervolgopleiding niet afmaken worden als ongediplomeerd beschouwd.

Positief wordt geoordeeld over de prikkels tot kwaliteitsverbetering en de robuustheid van het systeem.

Een alternatieve benadering van het beoordelen van het allocatiesysteem kan gericht zijn op de aansluiting tussen het allocatiesysteem en het maatschappelijk rendement. Het maatschappelijk rendement kan op verschillende manieren worden gedefinieerd, bijvoorbeeld op basis van de afname van crimineel gedrag, het in aanraking komen met Justitie en politie, hoogte van het salaris of arbeidsmarktkans.

De bekostiging is grotendeels gebaseerd op de nominale duur van opleidingen. Hierbij is 80% van de bekostiging gebaseerd op instroom en daarmee vooral faciliterend. 20% van de bekostiging is meer sturend en wordt op basis van behaalde diploma's verdeeld.

Wanneer het behalen van een diploma gedefinieerd is als maatschappelijk rendement kan worden vastgesteld dat 20% van de bekostiging gericht is op maatschappelijk rendement. Wanneer het maatschappelijk rendement breder wordt gedefinieerd sluit het stelsel niet aan op het maatschappelijk rendement. Wanneer rekening wordt gehouden met de maatschappelijke baten is het onwaarschijnlijk dat die baten voor een diploma op niveau 4 vier maal zo hoog zijn als die van een diploma op niveau 1.

Het oordeel van IOO BV ten aanzien van het allocatiesysteem is dat het in het algemeen redelijk voldoet, maar dat het allocatiesysteem minder scoort op aspecten die te maken hebben met rendement en de effectiviteit van de leerroutes. Aanvullend op dit onderzoek kan worden geconstateerd dat het huidige verdeelmodel niet gebaseerd is op maatschappelijk rendement, maar in sterkere mate op de nominale duur van de opleiding. De conclusies die in het onderzoek van IOO BV (2005) worden getrokken kwamen redelijk overeen met de uitkomsten van de gesprekken die de werkgroep had met belanghebbenden en deskundigen. In die gesprekken kwam wel naar voren dat instellingen over het algemeen bij de interne allocatie van middelen de systematiek van het macromodel volgen, terwijl instellingen binnen de wet- en regelgeving vrij zijn hier vanaf te wijken.

#### **4.2.2 Teldatum**

Het huidige bekostigingsmodel is, zoals aangegeven, een verdeelmodel. Voor de verdeling van de financiële middelen over de instellingen wordt gebruik gemaakt één teldatum, namelijk 1 oktober. Bekostiging van instellingen geschiedt op basis van de T-2 telling. Die aanpak wordt, ook door het veld, bestuurlijk gedragen, in het bijzonder, omdat het een stabiele planningshorizon verschaft. Ten aanzien van de bekostiging van de instroom van nieuwe deelnemers in reguliere beroepsopleidingen van ROC's na 1 oktober geldt het volgende. De bekostiging van de ROC's wordt hoofdzakelijk gebaseerd op het aantal deelnemers dat op peildatum 1 oktober is ingeschreven bij het ROC. Hiervoor ontvangt het ROC voor een geheel jaar bekostiging ('inputbekostiging'). Gedurende het schooljaar stromen ook leerlingen (on)gediplomeerd uit. Daarvoor vindt geen verrekening plaats. In de bekostiging wordt ervan uitgegaan dat deze uitstroom globaal in evenwicht is met instroom van nieuwe deelnemers na 1 oktober. Hierdoor beschikken ROC's voor verplichte instromers op mbo-niveau 1 en 2 na 1 oktober al over bekostiging, tenzij deze instroom van dusdanige omvang is dat deze door het ROC niet meer kan worden opgevangen (artikelen 8.1.1. en 8.1.6. van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs).

Het staat instellingen vrij meerdere instroommomenten te hanteren. De regeling van inschrijving en toelating tot het onderwijs is een bevoegdheid van het College van Bestuur op grond van artikel 8.1.1 WEB. Het staat de instellingen in het kader van de

inrichting van het onderwijsleerproces vrij zoveel instroommomenten per jaar in te richten als men voor wenselijk en doelmatig houdt. Die inrichting is onderdeel van de bestedingsvrijheid welke geldt voor de toekenning van de op grond van het macromodel berekende lumpsum. Er zijn instellingen (bijvoorbeeld het Da Vinci College te Dordrecht m.i.v. 2006) die in hun interne allocatiemodellen werken met meer teldata per jaar. Ook past in dit verband een verwijzing naar de *Intentieverklaring: offensief leren & werken in Amsterdam*. In artikel 7a. geven de beide Amsterdamse ROC's expliciet aan 'dat de teldata geen belemmering vormen om leerlingen (waaronder de bijstandsgerechtigden) na 1 oktober 2005 te laten instromen'.

De wet- en regelgeving staat voor instellingen het hanteren van meerdere instroommomenten dus niet in de weg. Wel geeft IOO BV aan, met de aantekening dat de teldatum voor het hele onderwijs, van basisonderwijs tot universiteit gelijk is, dat door de ene teldatum 80% van de deelnemers in het MBO instroomt vóór 1 oktober (IOO BV, 2005, p. 35). Van de deelnemers stroomt volgens dit onderzoek dus 20% in ná de teldatum. Voor VO-deelnemers ligt dit voor de hand, maar voor deelnemers van buiten het onderwijs niet en de helft van de instromers is inmiddels afkomstig van buiten het onderwijs (IOO BV, 2005, p. 35).

De 20%, die na de teldatum instroomt, telt niet mee bij de verdeling van de middelen uit het macrobudget over de instellingen. Wanneer de ongediplomeerde uitval ná de teldatum gelijk is aan 20% van de instroom houden in- en uitstroom elkaar in evenwicht, zoals in het bekostigingsmodel wordt verondersteld. Ca 40% van de MBO-deelnemers stroomt echter zonder diploma uit (OCWc, 2005, p. 37). Dit zal naar verwachting niet pas aan het einde van het schooljaar gebeuren. Theoretisch lijkt daarom de idee dat in- en uitstroom ná de teldatum elkaar in evenwicht houden niet realistisch.

Er is ook een forse groep, die zonder diploma uitstroomt omdat de opleiding nagenoeg is afgerond en na korte tijd als examendeelnemer (extraneus) het diploma haalt. Niet inschrijven heeft dan vooral te maken met de geringe hoeveelheid inspanningen die de onderwijsinstelling zich nog moet getroosten om de deelnemer te diplomeren.

Hoewel instellingen volledig vrij zijn meerdere instroommomenten te hanteren wordt er door instellingen en het landelijk werkverband risicoleerlingen wel op gewezen dat voor ROC's het gebruik van één teldatum belemmerend werkt in relatie tot het gebruik van meerdere instroommomenten. Ook het case-onderzoek van de gemeente Rotterdam (2005, p. 14), de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005, p. 62) en de RWI (2005, p.7) wijzen hier op. In het gesprek van de werkgroep met deskundigen en experts werd er op gewezen dat prikkels in het macrosysteem, wel degelijk doorwerken op microniveau bij de instelling. IOO BV (2005, p. 36) nuanceert de prikkelwerking van de ene teldatum echter door aan te geven dat een flexibilisering van de instroommomenten sterker afhankelijk is van het gevoerde beleid van de instelling dan van de telsystematiek.

Er zijn in feite twee opties, namelijk het gebruik van één telmoment, of twee of meer telmomenten. De keuze voor één van beide opties hangt af van de mate waarin aan het gebruik van meerdere telmomenten een sturende werking wordt toegedicht. Daarnaast van de vraag of het gebruik van één telmoment als probleem wordt ervaren. Het beeld hierover is gemengd. Enerzijds worden instellingen niet belemmerd meerdere instroommomenten te hanteren. Zo merkt IOO BV op dat het beleid van instellingen belangrijker is voor flexibilisering van instroommomenten dan het gebruik van één teldatum. Aan de andere kant zijn er ervaringen en onderzoeken die aangeven dat het gebruik van één teldatum wel degelijk doorwerkt op microniveau bij de instelling.

#### **4.2.3 Omvang van de bekostiging**

Met betrekking tot de vraag of de omvang van de bekostiging een knelpunt is is het beeld gemengd. De stijging van de uitgaven per deelnemer, die blijkt uit de grafiek in het



tweede hoofdstuk, heeft vooralsnog niet een daling van de voortijdige schooluitval uitval tot gevolg gehad. Dit kan betekenen dat nog niet genoeg is geïntensiveerd. Dit kan ook betekenen dat het beleid ten aanzien van voortijdige schooluitval onvoldoende doelmatig is of prioriteit is gegeven aan andere zaken. Het kan ook een combinatie van beide zijn. Volgens de sector zelf is het vooral een kwestie van het bekostigingsverschil ten aanzien van risicoleerlingen tussen het MBO en VMBO. MBO-instellingen geven aan dat zij vanwege het bekostigingsverschil tussen zorgleerlingen in het VMBO en MBO niet in staat zijn voor risicoleerlingen dezelfde zorg en begeleiding te bieden als het VMBO. Kleinschalige succesvolle initiatieven kunnen niet opgeschaald worden volgens de sector. Vanwege het projectmatige en incidentele karakter beklijven successen daardoor niet. In het MBO neemt, omdat het VOA-budget gebudgetteerd is, bij een toename van het aantal risicodeelnemers, het VOA-bedrag per deelnemer dus af. Hiernaast kan geconstateerd worden dat het aantal deelnemers op de laagste niveaus (1 en 2) in de periode 2000-2004 als deel van het totaal aantal deelnemers redelijk stabiel is (Onderwijsinspectie, 2005, p. 262). Het aantal leerlingen op niveau 1 neemt af ten gunste van deelnemers op niveau 2. Deze deelnemers op niveau 2 tellen voor een lager gewicht mee in de verdeling van de VOA-bekostiging.

ROC's hebben in vergelijking tot het VO meer bestedingsvrijheid. Hierdoor is niet bekend of ROC's de VOA-middelen ook daadwerkelijk ten behoeve van de extra begeleiding van risicoleerlingen inzetten. Daarnaast hebben ROC's vanwege hun schaalgrootte meer mogelijkheden keuzes te maken bij de allocatie van middelen dan de kleinschaligere scholen in het VO. In het gesprek van de werkgroep met deskundigen kwam aan de orde dat het de vraag is of ROC's beschikbare middelen wel effectief inzetten en voldoende richten op de aanpak van risicodeelnemers. Ook werd betwijfeld of instellingen eventuele extra middelen wel kunnen absorberen. De overhead is in de BVE-sector ook relatief groot in vergelijking tot andere onderwijssectoren (Onderwijsraad, 2004, p. 39). Dit behoeft nuancering. In het onderzoek zijn alle praktijkbegeleiders, medewerkers open leercentra en onderwijsassistentes als overhead geteld. Een eenduidig oordeel in dit kader is moeilijk te vellen.

### **4.3 Aanpak VSV: incidenteel en gericht op *quick-wins***

#### **4.3.1 Incidenteel**

Naast de vraag rond de telssystematiek en de omvang van de bekostiging is meer inhoudelijk de vraag aan de orde in hoeverre het aanbod van onderwijs daadwerkelijk aansluit bij de onderwijsvraag van de specifieke doelgroepen. De Onderwijsraad (2005a) geeft aan dat er een groep jongeren is die buiten het reguliere onderwijs valt, maar wel behoefte heeft aan een specifiek aanbod waarin ze kunnen werken, ervaring opdoen en onderwijs volgen. Volgens de Onderwijsinspectie (2005, p. 269) is de mate waarin docenten adequaat inspelen op de individuele leer- en ondersteuningsbehoeften van deelnemers tijdens het leerproces ook een knelpunt. Vanuit gemeenten, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven zijn verschillende trajecten in gang gezet om in deze vraag te voorzien. Beleidsmaatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten zijn te categoriseren in preventieve en curatieve maatregelen. Het totale budget dat via preventief en curatief beleid over het gehele onderwijsbestel (w.o. RMC-functie, gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) wordt ingezet bedraagt naar schatting ca € 80 mln (CPB, 2006, p.11), waarbij opgemerkt moet worden dat dit bedrag niet de middelenstromen omvat die indirect bijdragen aan de bestrijding van voortijdig schoolverlaten (w.o. Voor- en vroegschoolse educatie, gewichtenregeling).

Het aanbod voor deze jongeren is groot, maar niet structureel en door verschillende partijen georganiseerd, waarmee het versnipperd en ongelijksoortig is met een sterk projectmatig karakter. Het CPB (2006, p. 61) concludeert op basis van divers onderzoek dat over de effectiviteit van het vigerende Nederlandse beleid ten aanzien van het

voortijdig schoolverlaten weinig bekend is. Oorzaken die worden aangedragen zijn onder andere ook het fragmentarisch en projectmatige karakter van het beleid, dat onvoldoende wordt geëvalueerd. Daarnaast wordt gewezen op de gebrekkige registraties.

De conclusie van de Onderwijsraad (2005a, p. 14 en 2005b, p. 182) is dat het ontbreekt aan voldoende structureel aanbod van voorzieningen voor de moeilijke doelgroep. Dat wordt bevestigd in de gesprekken van de werkgroep met instellingen en de BVE-Raad. In de gesprekken van de werkgroep met deskundigen kwam naar voren dat de indruk bestaat dat in het MBO de beleidsinspanningen vooral gericht zijn op de curatieve aanpak.

De Onderwijsraad (2005a) adviseert daarom een structureel aanbod te creëren. Het MBO moet hierbij een centrale rol vervullen. De Raad (2005a, p. 14-15) adviseert drie mogelijke categorieën van werk- en ervaringsaanbod: 1) een *basisaanbod*, 2) een *breedteaanbod* en 3) een *diepteaanbod*. Met het basisaanbod wordt bedoeld dat jongeren die beschikken over voldoende capaciteiten en motivatie om in een reguliere opleiding van hun keuze in te stromen hier ook gebruik van moeten kunnen maken. Sluitingsdata van inschrijvingen of starre instroomeisen mogen hier geen belemmering vormen. Jongeren moeten aanspraak kunnen maken op o.a. extra begeleiding. Met het breedteaanbod wordt bedoeld dat jongeren die direct aan het werk willen dit bij, door het ROC goedgekeurde, werkplekken ook met begeleiding vanuit het ROC kunnen doen, waarbij diplomering plaatsvindt via een procedure van Elders Verworven Competenties. Het diepteaanbod is gericht op een specifieke doelgroep die heel ver staat van de arbeidsmarkt. Jongeren gaan eerst aan de slag binnen de nagebootste praktijk en daarna leren. De Raad geeft aan dat een financieringsvorm die de leerling volgt bij bovenstaande aanpakken ondersteunend kan zijn.

#### **4.3.2 Reparatiwetgeving en quick-wins**

Binnen de ruimte die het vigerende rijksbeleid biedt op het terrein van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten worden, zowel op landelijk als instellingsniveau veel beleidsinitiatieven ontwikkeld. Het beleid van OCW is er op gericht dat *best-practices* uit de sector worden verspreid. Instellingen kunnen leren van de goede, of minder goede ervaringen van collega's. Daarnaast wordt specifieke wet- en regelgeving ontwikkeld waarmee de mogelijkheden voor maatwerkinitiatieven worden vergroot. Het huidige beleid is dus vooral gericht op het repareren vanuit de huidige sectorgerichte systemen, bijvoorbeeld door het ontwerpen van een doorstroomregeling. Door middel van kortlopende regelingen en pilotprojecten wordt getracht de aansluiting verder te verbeteren. In de gesprekken van de werkgroep met deskundigen kwam naar voren dat deze regelingen echter niet alleen leiden tot extra administratieve lasten, waardoor instellingen soms niet eens meer de moeite nemen er een beroep op te doen, maar er ook toe leiden dat goede initiatieven beëindigd (moeten) worden als het net goed loopt. Zo leidt wat potentieel een win/win-situatie zou moeten zijn, soms toch tot verliezen en dat is frustrerend voor scholen: de hoofdstroom blijft belemmerd. Daarbij worden scholen soms afgerekend op factoren die zij niet kunnen beïnvloeden. Bijvoorbeeld in de grote steden hebben instellingen te kampen met een grote instroom van risicoleerlingen en leerlingen die in hun sociale context worden geconfronteerd met problematiek (zoals verslaving, inactiviteit, psychiatrische problematiek), die een struikelblok vormt voor participatie in het onderwijs.

De 'reparatieregelgeving' vanuit Den Haag leidt enerzijds tot 'oversturing' van de sector (bemoeienis op detailniveau), zoals hierboven beschreven en anderzijds tot 'ondersturing' (geen duidelijk vastgestelde kaders op hoofdlijnen). Bij *ondersturing* gaat het bijvoorbeeld over de verdeling van verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor risicoleerlingen is afhankelijk van de problematiek waarmee de leerling te kampen

heeft. Verschillende partijen in de regio zijn betrokken en hebben een deel van de kennis en verantwoordelijkheid over de leerling. Aan een instantie die integraal overzicht heeft en verantwoordelijk is voor de risicoleerling ontbreekt het. De verschillende (incidentele) maatwerkregelingen kunnen er ook toe leiden dat instellingen op de rand van het wettelijk toelaatbare gaan opereren, of de grens overschrijden. Een voorbeeld hiervan is dat in strijd met wet- en regelgeving financiële middelen werden overgedragen tussen VMBO en MBO. Over onder andere deze casuïstiek heeft de Commissie Schutte zich in het kader van Rekenschap gebogen.

Wel is al een aantal structurele maatregelen in gang gezet. Om de aansluiting tussen VMBO en MBO te verbeteren is met ingang van 1 januari 2006 de wetgeving aangepast zodat het mogelijk wordt dat financiële middelen met de leerling worden overgedragen van het VMBO naar het MBO. De BVE-Raad heeft in een gesprek met de werkgroep aangegeven dat hiermee een belangrijke belemmering in de overgang VMBO-MBO is opgeheven. De werkgroep juicht het toe dat meer structurele duidelijke aanpassingen plaatsvinden in de wetgeving, zoals de flexibilisering ten aanzien van het overhevelen van budget tussen VMBO en MBO.

#### **4.4 Beroepspraktijkvormingsplaatsen (BPV-plaatsen)**

De BPV-plaats is een belangrijk onderdeel van het BVE-stelsel. Hier wordt immers ervaring in de praktijk opgedaan. Dit is voor het beroepsonderwijs onontbeerlijk. Het gebrek aan voldoende BPV-plaatsen wordt volgens onderzoek (o.a. Onderwijsinspectie, 2005, p. 270) door onderwijsinstellingen als probleem ervaren. Tijdens de werkbezoeken van de werkgroep werd het gebrek aan leer-werkplekken niet als pregnant probleem genoemd. Wel werd aangegeven dat het soms lastig was kwalitatief goede leer-werkplekken te vinden, die ook voldoen aan de BPV-criteria. Om te kunnen deelnemen aan een BBL-opleiding is een leerwerkovereenkomst bij een erkend leerbedrijf een voorwaarde. Wanneer er onvoldoende BPV-plaatsen zijn wordt een probleem ervaren door ROC's én door deelnemers. Wanneer nieuw ingeschreven BBL-deelnemers er niet in slagen vóór 31 december van het inschrijvingsjaar een BPV-plaats te bemachtigen telden ze tot nu toe niet met terugwerkende kracht mee in de bekostigingstelling van 1 oktober. Instellingen ontvangen voor deze leerlingen geen bekostiging uit het verdeelmodel. De deelnemer kan zich dan niet inschrijven voor de gewenste BBL-opleiding, waardoor veelal een half jaar verloren gaat. Daarnaast is ook voor de BOL het schooljaar al in volle gang waardoor instappen in de BOL lastig is. Ook de instelling wordt niet gestimuleerd een leerling alsnog te laten instromen in de BOL. Met ingang van de teldatum in 2006 wordt dit probleem via een aanpassing in de bekostiging echter verholpen. BBL-ers zonder BPV overeenkomst tellen nu volledig mee in de schoolverlatersonderzoeken. Dit gebeurt ook, als ze wel nog op de school aanwezig blijven.

De accreditatie en het erkennen van werkplekken en werkgevers, die voldoen aan de BPV-criteria, is in handen van de kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven (KBB's). Deze worden bekostigd op basis van het aantal geleverde erkende BPV-plaatsen (totale uitgaven: ca € 110 mln in 2004). Er wordt op toe gezien dat de werkplekken ook leerplekken zijn waar deelnemers goed begeleid worden. De Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005, p. 56) wijst er op dat er in de grote steden relatief veel midden- en kleinbedrijven zijn die door allochtonen worden gerund en vaak niet als leerbedrijf worden erkend. Leerlingen zouden hier niet de hele praktijkcomponent van hun opleiding kunnen afronden. Tegelijkertijd zijn er juist veel leerlingen van allochtone herkomst die hier wel aan de slag zouden kunnen en die bij andere schaarse 'erkende' leerplaatsen niet als eerste in aanmerking komen. Het recente SCP-onderzoek (2006, p. 20) wijst er ook op dat werkgevers ook in het algemeen selectief zijn met betrekking tot het aannemen van nieuw personeel, waarbij de kansen voor allochtonen kleiner zijn. In

de hoorzitting kwam naar voren dat werkgevers wel bereid zijn leerwerkplekken beschikbaar te stellen, maar niet zitten te wachten op deelnemers die nog heel ver van de arbeidsmarkt af staan. Deze leerlingen zouden eerst geschoold moeten worden op het gebied van sociale vaardigheden en houding. Daarnaast zouden werkgevers extra gestimuleerd willen worden om vooral de moeilijk plaatsbare deelnemers een plek aan te bieden, bijvoorbeeld door de begeleiding vanuit het ROC te versterken en uitbreiding van financiële faciliteringsarrangementen. De Onderwijsraad (2005a, p. 16) adviseert om de erkenningsprocedures voor de BPV-plaats voor de speciale doelgroep leerlingen af te schaffen. Een brede beschikbaarheid van praktijkplaatsen als leeromgeving is voor deze doelgroep in het bijzonder van groot belang. Hier ligt ook een mogelijk verband met de introductie van een *sectorstartniveau* hetgeen de Raad voor Werk en Inkomen (RWI, 2006, p. 10) adviseert. Hier wordt later in dit hoofdstuk nader op ingegaan. De werkgroep is op basis van de onderzoeken en gesprekken met deskundigen van mening dat de strenge BPV-eisen een toereikend aanbod van BPV-plaatsen juist voor de groep risicodeelnemers in de weg kan staan.

#### **4.5 Identificatie en intake van risicoleerlingen**

Consultatiebureaus houden de vinger aan de pols bij net geboren kinderen. In feite vindt er hier al een soort diagnose plaats met betrekking tot de potentiële capaciteiten van een kind. Ook voor de basisschoolperiode nemen sommige leerlingen al deel aan programma's voor voorschoolse educatie om achterstanden in te lopen. Tijdens de basisschool komen sommige leerlingen al terecht in het speciaal onderwijs of worden extra begeleid binnen het beleid van Weer Samen Naar School (WSNS). Aan het einde van de basisschoolperiode wordt op de meeste scholen de balans opgemaakt via de CITO-toets. Op basis van de toetsresultaten en het schooladvies wordt bepaald wat de vervolgroute van de leerling wordt: VMBO, Havo of VWO. Ook bij instroom in het VO vindt weer een diagnose plaats. Voor leerlingen die op de basisschool niet goed konden meekomen en waarvan verwacht wordt dat het doorlopen van het reguliere VMBO lastig zal worden vindt op aanvraag van de school voor voortgezet onderwijs een indicatiestelling plaats. Bij de indicatiestelling wordt een IQ-test afgenomen. Daarnaast wordt vastgesteld of sprake is van sociaal-emotionele problematiek en/of gedragsproblemen.

Aan het begin van de het voortgezet onderwijs vindt dus in feite een vrij diepgaande selectie of diagnose plaats ten aanzien van risico's die het doorlopen van de schoolloopbaan kunnen bemoeilijken. De begeleiding en zorg van de school kunnen hier dan ook op worden aangepast. De bekostiging voorziet hier ook in. Aan het einde van het voortgezet onderwijs wordt het centraal eindexamen afgenomen. Hier wordt gekeken naar de eindprestaties van de leerling. Niet gemeten wordt wat de potentiële capaciteiten zijn van de leerlingen. Deze diagnose vindt na instroom in het VO feitelijk niet meer plaats. Bij instroom in het MBO worden leerlingen wel, op basis van de examenresultaten, geplaatst op een niveau, maar daar blijft het meestal bij. Niet wordt vastgesteld welke potentiële capaciteiten een leerlingen heeft en welke manier van aanpak en leren het beste bij de capaciteiten en motivatie van de leerling past. Hierdoor kan een *mismatch* ontstaan tussen problematiek van een bepaalde leerling en het onderwijsaanbod en de aanpak door een ROC. Volgens de Onderwijsinspectie (2005, p. 254) vergroot een goede intake en plaatsing in het MBO de kans op een succesvol verloop van de opleiding én van een eventuele vervolgopleiding. Daarnaast geeft de Onderwijsinspectie aan dat van een vraaggestuurd aanbod in het MBO, in de zin van het aanbieden van een opleidingsprogramma op basis van geconstateerde hiaten in de competenties van de deelnemer, nog nauwelijks sprake is. Ook ontbreekt het aan een partij die beschikt over een integraal overzicht van relevante informatie van kind en jongere. Verschillende partijen, zoals de jeugdzorg, maatschappelijk werk, consultatiebureaus, politie en justitie

en het onderwijs, beschikken over brokken informatie over (potentiële) risicoleerlingen. Geen van de partijen heeft een integraal overzicht van de voorgeschiedenis en levensloop van (risico)kinderen en jongeren. Een diagnose van de capaciteiten van een leerling kan een aanvulling zijn op de informatie die reeds beschikbaar is. Dat de intake en overdracht tussen VMBO en MBO ontoereikend is werd ook door verschillende deskundigen en belanghebbenden bevestigd. De werkgroep is van mening dat hierdoor vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten en sprake is van een belemmering van de doorlopende leerlijn.

## 4.6 Sectorstartniveau

Het CPB (2006, p. 44) concludeert op basis van verschillende onderzoeken dat het behalen van een startkwalificatie gepaard gaat met betere arbeidsmarktkansen, maar geeft ook aan dat het niveau van de startkwalificatie geen kritische grens is voor succes op de arbeidsmarkt. Eerder lijkt sprake van een glijdende schaal: naarmate men meer onderwijs haalt verbeteren de arbeidsmarktperspectieven. Het niveau van de startkwalificatie is, daarom geen kritische grens voor succes op de arbeidsmarkt. Hoewel de werkgroep het uitgangspunt hanteert dat het behalen van een startkwalificatie wenselijk is wijst de werkgroep er op dat dit voor een deel van de leerlingen (waaronder veel zorgleerlingen in het VO) waarschijnlijk niet haalbaar is. Voor een deel van de leerlingen zou daarom naar andere wegen gezocht moeten worden.

De RWI (2005) benadrukt ook dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat jongeren met een uitkering thuis komen te zitten. Daarnaast geeft de RWI aan dat het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid er vanuit gaan dat het hebben van een startkwalificatie voorwaarde is voor het vinden van een baan (RWI, 2005, p. 9), maar dat deze voorwaarden geen garantie geven op een baan. De RWI maakt daarom onderscheid tussen *sectorstartniveau* en *startkwalificatie*. Het sectorstartniveau geeft het opleidingsniveau aan dat nodig is om een specifiek beroep te kunnen uitoefenen. Steeds meer bedrijven vragen personeel met een kwalificatie die hoger ligt dan de startkwalificatie. Er zijn echter ook sectoren waar jongeren al een sectorstartniveau hebben op een lager niveau dan niveau 2 van het MBO. De RWI pleit er daarom voor een mogelijk verschil tussen sectorstartniveau en startkwalificatie als gegeven te beschouwen en sociale partners op te roepen het sectorstartniveau van hun sector te bepalen (RWI, 2005, p. 10). Jongeren die anders gedemotiveerd thuis komen te zitten zouden met hun VMBO-diploma via het sectorstartniveau toch naar arbeidsmarkt kunnen worden geleid. Als zij over de capaciteiten beschikken om een startkwalificatie te halen kunnen ze via certificaten en EVC (Elders Verworven Competenties) uiteindelijk alsnog naar een startkwalificatie worden geleid. Om te voorkomen dat er verschillende kwalificatieniveaus naast elkaar ontstaan is het wenselijk arbeidsmarktkwalificaties en onderwijskwalificaties wel goed op elkaar te laten aansluiten.

Ook in de gesprekken die de werkgroep met deskundigen en belanghebbenden voerde kwam naar voren dat het behalen van een startkwalificatie voor een deel van de leerlingen niet is weggelegd. Voor een deel van de risicoleerlingen is het in ieder geval lastig de startkwalificatie in één doorlopende leerlijn te bereiken. In de gesprekken werd in dit kader ook aangegeven dat het voor een leerling demotiverend kan werken en tot teleurstellingen kan leiden als een diploma onder startkwalificatieniveau niet gewaardeerd wordt. Dit doet geen recht aan de inspanning die een leerling heeft geleverd. Daarnaast past dit niet bij de glijdende schaal ten aanzien van de waarde van onderwijs voor het arbeidsmarktperspectief, hetgeen het CPB aangeeft en de maatschappelijke baten van onderwijsniveaus.

## **4.7 Personeel**

### **4.7.1 Flexibiliteit in inzet van personeel**

In de praktijk van het onderwijs zijn de financiële doorgroeimogelijkheden voor docenten die (deels) coördinerende functies gaan vervullen doorgaans groter dan voor onderwijsgevende docenten. Uit gesprekken van de werkgroep met deskundigen en belanghebbenden bleek ook dat docenten eerder in aanmerking komen voor een hogere schaal als zij zich meer gaan richten op coördinerende taken en/of coördinerende functies gaan vervullen. Hierdoor kunnen kwalitatief goede docenten voor de moeilijke leerlingengroepen worden onttrokken aan het geven van onderwijs en contact met de deelnemers, terwijl juist voor risicodeelnemers kwalitatief goede docenten nodig zijn. Tijdens de werkbezoeken werd er op gewezen dat doorgroeimogelijkheden voor goede docenten zouden moeten worden verbeterd. De werkgroep constateert echter dat de CAO in de BVE-sector decentraal wordt vastgesteld. Binnen de CAO zijn geen belemmeringen die deze doorgroeimogelijkheden in de weg staan. Onderwijsinstellingen maken kennelijk te weinig gebruik van de mogelijkheden binnen CAO's om goede leraren te laten doorgroeien naar bijvoorbeeld een schaal 13-functie. Deze ruimte is er voor de instellingen echter wettelijk wel. Ook geeft de CAO in de BVE-sector ruimte om tot een flexibele inzet van het personeel te komen met betrekking tot de uurindeling gedurende het hele jaar en weekends (IOO BV, 2005, p. 35).

Aanleiding voor dit IBO is een toenemend aantal voortijdig schoolverlaters. Daarnaast hebben wijzigingen in de BVE-sector als gevolg van het afschaffen van verplichte winkelnering voor inburgeringscursussen bij ROC's personele gevolgen voor het huidige personeel dat verantwoordelijk is voor inburgering en educatie. Voor het opvangen van deze personele gevolgen is een transitietraject in werking gesteld, waarvoor € 122 mln beschikbaar is gesteld. Volgens de BVE-Raad heeft het huidige inburgeringspersoneel veel ervaring met het werken met allochtonen. Deze ervaring kan zeker van pas komen bij het geven van onderwijs aan risicoleerlingen, waarin allochtonen oververtegenwoordigd zijn. Wanneer ingezet wordt op extra begeleiding van risicoleerlingen kunnen, wanneer inburgeringspersoneel hiervoor onder andere wordt ingezet, eventuele wachtgeldten worden voorkomen.

### **4.7.2 Didactiek en kwalificaties personeel**

Tijdens de werkbezoeken van de werkgroep en in gesprekken met het personeel van de instellingen kwam naar voren dat het bij veel risicoleerlingen ontbreekt aan sociale vaardigheden en sociale normen die in een werkomgeving gangbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het onbeleefd aanspreken van de leidinggevende of begeleider, het niet op tijd komen, een excuus bedenken om een dag niet op school of de werkplek te verschijnen, omgaan met kritiek op het functioneren etc. Dit betekent dat het van groot belang is dat hier binnen het onderwijs flink aan gewerkt wordt. Aangepast sociaal gedrag is een van de voorwaarden om adequaat te kunnen functioneren in de samenleving en helemaal binnen een werkomgeving. Bij het opleiden van deelnemers op de lagere niveaus, is dus niet zozeer de inhoudelijke vakkennis van belang, maar in de eerste plaats de vaardigheid te werken aan het attitude en werkhouding van de deelnemer. Docenten zijn op de lerarenopleiding vooral vakinhoudelijk geschoold, terwijl juist voor de doelgroep op de niveaus 1 en 2 van het MBO meer de pedagogisch didactische vaardigheden van belang zijn. Veel beginnende leraren zijn niet voorbereid om te werken met leerlingen bij wie het aan relatief basale sociale vaardigheden ontbreekt. In het IBO VMBO wordt geconstateerd dat het voor zorgleerlingen in het VMBO vooral belangrijk is de sociale vaardigheden te trainen. Er wordt daarom bepleit dat dit aspect een plaats krijgt in de eindtermen van het VMBO (2005, p. 55).

## 4.8 Fiscaal beleid scholing

Naast de bekostiging van scholing via het verdeelmodel bestaat er ook fiscaal instrumentarium dat scholing van individuele werknemers zonder startkwalificatie moet stimuleren, of werkgevers moet stimuleren werknemers een startkwalificatie te laten behalen. Sinds 2002 bestaat het instrument Wet Vermindering Afdrachten (WVA-)startkwalificatie met als doel het aantal mensen zonder startkwalificatie te verminderen. Het instrument is gericht op voormalige werkloze werknemers. Bij deze regeling kan de werkgever een vermindering van zijn belasting- en premieafdracht (van maximaal € 1.500) aanvragen wanneer hij een voormalige werkloze in dienst neemt en die scholing laat volgen die er op gericht is de werknemer op startkwalificatieniveau te brengen. Een dienstbetrekking is voorwaarde om in aanmerking te komen.

Hiernaast bestaan er regelingen die specifiek gericht zijn op de individuele werknemer. Zo is er een tegemoetkoming van € 2.500 per jaar voor jongeren die een VMBO-leerwerktraject volgen. Een dienstbetrekking is hiervoor geen voorwaarde. Het is voldoende dat de jongere werkzaamheden verricht in het kader van een leerwerkovereenkomst. Een tweede bijdrageregeling houdt in dat een werkgever recht heeft op een tegemoetkoming van € 2.500 per jaar voor leerlingen die een BBL-traject op MBO-niveau volgen. Ook hier is een leerwerkovereenkomst of een verklaring van het ROC voldoende.

Uit onderzoek (SEOR, 2005) naar de effectiviteit van de WVA-startkwalificatie komt naar voren dat er weinig gebruik gemaakt wordt van de regeling. Daarnaast blijkt sprake van een hoge *deadweight* (2005, p. 38). Dat wil zeggen dat het beoogde effect van een beleidsinstrument ook opgetreden zou zijn zonder het gebruik van het instrument. Een ruime meerderheid van de werkgevers (60%) zou voormalige werkloze werknemers zelf ook scholing hebben aangeboden. Van de gebruikers is ook 60% van mening dat de vergoeding geen of slechts een kleine rol heeft gespeeld bij de beslissing om gebruik te maken van de regeling. De causale relatie tussen de regeling en de scholingsinspanning van werkgevers ten behoeve van laag opgeleide werknemers kan dus lastig worden hardgemaakt.

De werkgroep constateert dat in de Werktop eind 2005 tussen kabinet en sociale partners ook is afgesproken dat binnen het bij de fiscaliteit beschikbare budget van €40 mln fiscale voorstellen zullen worden ontwikkeld om scholing van werknemers via bijvoorbeeld procedures van EVC, respectievelijk het aanbieden van stageplaatsen, verder te stimuleren. Dit geeft aan dat er beleid is en verder wordt ontwikkeld dat werkgevers moet stimuleren werknemers te stimuleren mensen zonder startkwalificatie aan te nemen en scholing te bieden.

## 5 Tussenbalans

Tot nu toe is veel informatie de revue gepasseerd. Het stelsel en de leerloopbaan zijn beschreven. Aan de orde is gekomen welke knelpunten de werkgroep is tegengekomen. Ten slotte is het begrip risicoleerling nader afgebakend en zijn achtergronden in beeld gebracht. Voordat het tijd is voor aanbevelingen en beleidsopties zal, op basis van het voorgaande, de tussenbalans worden opgemaakt.

In dit IBO is geconcludeerd dat de wissels in de onderwijsloopbaan onvoldoende werken. De uitval van risicoleerlingen is daardoor hoog, vooral bij leerlingen die in het VO als zogenaamde zorgleerling door het leven gingen (lees: LWOO-indicatie hadden). Vooral voor deze leerlingen is de overgang van VMBO naar MBO risicovol. Ook in de lagere niveaus van het MBO, waar deze leerlingen relatief vaak terecht komen, is de uitval hoog. De kans dat een leerling, die bij uitstroom uit het VO geïndiceerd was voor het LWOO, in één doorlopende leerlijn een MBO-diploma behaald is grosso modo maar een kwart. Voor deze uitval zijn verschillende oorzaken aan te dragen. Er is een groep waarvan in alle redelijkheid niet verwacht kan worden dat zij voldoende capaciteiten in huis hebben om een startkwalificatie te halen. Daarnaast spelen belemmeringen in de sociale context, of belemmeringen die samenhangen met achtergrondkenmerken. Deze factoren kunnen de wil en motivatie om deel te nemen aan het onderwijs negatief beïnvloeden en/of belemmeren. Buiten kijf staat dat de uitval zich relatief vaak voordoet bij allochtonen en jongeren uit lagere sociaal-economische milieus. Deze jongeren komen voor in alle categorieën risicoleerlingen, maar zullen naar verwachting relatief vaak door factoren in hun sociale context tijdelijk verhinderd zijn, of als gevolg van die context geen positieve attitude ten opzichte van leren op school hebben meegekregen. Ook is er een groep leerlingen die niet zozeer als gevolg van problemen het onderwijs verlaat, maar vanuit materiële motieven kiest het onderwijs te verlaten en de arbeidsmarkt te betreden (groenpluk).

De leerwegen die thans binnen het onderwijs worden aangeboden sluiten vaak niet aan bij de belevingswereld en interesses van deze leerlingen. Ook wordt er van een deel van de jongeren te veel verwacht. De werkgroep vraagt zich af of het wel een realistisch uitgangspunt is dat alle LWOO-geïndiceerden een startkwalificatie halen. Het gebruik van een kwalificatieniveau (*sectorstartniveau*), dat ook beneden MBO niveau 2 kan liggen, kan voor een deel van de groep wellicht uitsluitel bieden. Ook is er een groep die misschien wel over de capaciteiten beschikt een startkwalificatie te behalen, maar toch uitvalt of uitgestroomd is naar de arbeidsmarkt. Andere leerwegen liggen voor deze groep voor de hand. De werkende jongeren zonder startkwalificatie doen het, internationaal vergeleken, relatief goed. Ze zijn meer geïnteresseerd in werk dan in scholing. In plaats van ze terug te willen leiden naar school is het misschien beter aan te sluiten bij het werk dat ze doen.

Ook constateert de werkgroep dat in het stelsel een aantal zaken onvoldoende functioneert. Het huidige beleid is vaak fragmentarisch en incidenteel. Over de effectiviteit en doelmatigheid van het huidige beleid en mogelijk nieuw beleid is weinig bekend, vanwege (vooralsnog) gebrekkige registratie van voortijdig schoolverlaters en het ontbreken van *evidence based* beleidsinformatie en evaluatie.



De totale onderwijsuitgaven per MBO-deelnemer zijn toegenomen, maar het probleem van voortijdig schoolverlaten is niet afgenomen. Wel is geconstateerd dat het budget om risicodeelnemers in het MBO extra te begeleiden per leerling lager is dan in het VMBO. Een goede diagnose en intake vindt te weinig plaats en er is te weinig inzicht in de integrale voorgeschiedenis van leerlingen. Er kan pas gericht extra zorg en maatwerk worden geboden als de capaciteiten en leerbehoefte van de deelnemer in kaart zijn gebracht en een integraal beeld van de voorgeschiedenis van de jongeren voor de partijen die met hem moeten werken in beeld is. Aan een diagnose van de capaciteiten en competenties van een potentiële zorgleerling ontbreekt het in het MBO, in tegenstelling tot het VMBO, waar bij instroom een indicatiestelling plaatsvindt. Voor een deel van de deelnemers is een leerroute buiten het onderwijs meer aansprekend, terwijl het vaak ontbreekt aan voor die deelnemers geschikte leerwerkplekken. Het hanteren van de strikte BPV-criteria schiet dan soms het doel voorbij, want die zullen remmend werken op het aanbod.

In het algemeen voldoet het huidige allocatiesysteem. Ten aanzien van het gebruik van één of meerdere teldata is het beeld gemengd. Het oordeel hangt af van de vraag in welke mate aan het gebruik van één of meerdere teldata een sturende werking wordt toegedicht, in relatie tot het instroombeleid van instellingen. Vanuit de wet- en regelgeving worden instellingen niet belemmerd meerdere instroommomenten te hanteren. In de praktijk wordt de stimulerende werking van het gebruik van één teldatum op het instroombeleid echter wel eens als onvoldoende beoordeeld. Daarnaast blijft het maatschappelijk rendement in de bekostigingssystematiek buiten beschouwing, tenzij maatschappelijk rendement gedefinieerd wordt als diplomarendement.

ROC's benutten mogelijkheden om goede docenten beter te laten belonen niet voldoende. Daarnaast is er vooral behoefte aan docenten die opgewassen zijn tegen de problematiek van de risicoleerlingen. Het leerlingenbestand vraagt om een daarop aangepaste didactiek.

## 6 Opties voor beleid

### 6.1 Vooraf

De werkgroep heeft getracht de geherformuleerde onderzoeksvraag:

*Welke wijzigingen in de vormgeving van het BVE-stelsel (regelgeving, bekostiging en organisatie) zijn wenselijk om de doorlopende leerlijn/aansluiting VMBO-MBO te verbeteren en de arbeidsmarktkansen van risicoleerlingen te vergroten, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het onderwijs voor de andere deelnemers?*

te voorzien van antwoorden. Aan de hand van de leerloopbaan van de leerling is in kaart gebracht dat het stelsel waar het de risicoleerling betreft niet optimaal functioneert. Hierdoor wordt voor een groot deel van de risicoleerlingen de doorlopende leerlijn onderbroken en vindt voortijdige uitval plaats. Dit is strijdig met de uitgangspunten van de werkgroep (zoals geformuleerd in paragraaf 1.4). De werkgroep komt tot de conclusie dat een aantal wissels in het bestel niet optimaal functioneert. Daarnaast is, mede vanwege het fragmentarische karakter van het vigerende beleid, het ontbreken van informatie over de effectiviteit en gebruik van betrouwbare en gedegen informatie over leerlingen, niet goed mogelijk de meest effectieve aanpak aan te wijzen.

Vanuit haar opdracht richt de werkgroep zich bij de formulering van beleidsaanbevelingen op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, maar zij laat de mogelijkheid niet onbenut ook de onderwijssector op eigen verantwoordelijkheden te wijzen. De werkgroep is zich ervan bewust dat docenten, besturen, gemeenten en andere partijen zich vol overtuiging en enthousiasme inzetten voor een zeer heterogene groep (risico)leerlingen en hier ongetwijfeld vaak goede resultaten mee boeken. Dit ter harte nemend komt de werkgroep met een aantal beleidsaanbevelingen of overtuigingen.

Deze werkgroep is niet de enige actor die zich heeft beziggehouden met het probleem van voortijdig schoolverlaten en de risicoleerling in het bijzonder. In het veld, maar ook op nationaal niveau zijn tal van initiatieven in gang gezet. Ook zijn er vele partijen en deskundigen die aanbevelingen doen ten aanzien van het onderwijs en het aan het werk helpen van uitvallers. Verschillende adviesraden hebben adviezen uitgebracht op dit terrein. Deze werkgroep heeft met dank gebruik gemaakt van de informatie en adviezen van collega's die gebaseerd zijn op bestaande inzichten. Daarnaast zijn een aantal maatregelen al in gang gezet die de werkgroep van harte kan ondersteunen. Deze zogenaamde *evergreens* komen aan de orde in het eerste deel van dit hoofdstuk. Hier op voortbouwend worden in het tweede deel van dit hoofdstuk opties voor nieuw beleid geschetst.

### 6.2 Effectiviteit, structurele aanpak en personeel (*evergreens*)

#### 6.2.1 (1) Weinig bekend over effectiviteit beleid; experiment ligt voor de hand

Hoewel registraties van voortijdig schoolverlaters verbeteren, is nog steeds niet exact in beeld hoe groot de groep voortijdig schoolverlaters is en wat de precieze achtergronden van deze jongeren zijn. Het ontbreekt aan goede informatie en sluitend systeem om leerlingen te volgen en de effectiviteit van beleidsmaatregelen goed te evalueren. Dit leidt tot fragmentarisch beleid. De invoering van het onderwijsnummer kan hier naar verwachting verbetering in brengen. De werkgroep onderstreept daarom het belang van

de invoering hiervan. Op basis van uitgebreide en betrouwbare informatie van leerlingcohorten, gekoppeld aan prestaties en achtergrondkenmerken van leerlingen kunnen causale verklaringen worden gegeven ten aanzien van uitval effectiviteit van beleidsinterventies en verklarende achtergrondkenmerken.

Het beleid van het kabinet is instellingen vrijheid te geven ten aanzien van de inzet van middelen. Hiervoor is een goede verantwoording, ook ten aanzien van het rendement dat instellingen leveren, onontbeerlijk. Volgens de Onderwijsinspectie (2005, p. 255) is de informatievoorziening over rendement echter een zorgwekkende factor. In-, door- en uitstroomcijfers zijn vaak niet eenduidig vastgelegd en als ze dat al zijn worden uitkomsten niet gebruikt voor beleidsdoeleinden. De werkgroep is van mening dat instellingen bij een grotere beleidsvrijheid werk moeten maken van het leveren van verantwoordingsinformatie aan de samenleving.

Een belangrijke conclusie van de werkgroep is dat er geen *evidence-based* onderzoek beschikbaar is naar de effectiviteit van VSV-beleid. Verschillende onderzoeken waaronder onderzoek van het CPB (2005, p. 83) en In 't Veld e.a. (2005, p.5) concluderen dat er geen evidentie is omtrent de effectiviteit van (onderdelen van) beleid dat gericht is op bestrijding van VSV in Nederland. Ook tijdens de hoorzitting van de werkgroep met deskundigen en belanghebbenden kwam dit naar voren. Welk beleidsinstrumentarium in de Nederlandse situatie het beste zal werken is dus onbekend. Het is mogelijk dat het juist effectiever is extra geld te investeren aan het begin van de onderwijsloopbaan door middel van voor- en vroegschoolse educatie. Uit internationaal onderzoek (Heckman, 2000) blijkt dat investeringen bij jonge kinderen meer effect hebben dan wanneer geïnvesteerd wordt op latere leeftijd. Op langere termijn werpt dit het meeste vruchten af. Hoewel de werkgroep van mening is dat intensiveren in het aanpakken van uitval bij risicoleerlingen loont (In 't Veld, 2005, p. 31) kan de werkgroep geen aanbeveling doen naar de meest effectieve aanpak. Wanneer daadwerkelijk ervaringen worden opgedaan, door middel van bijvoorbeeld een experiment, kan *evidence based* de effectiviteit van een bepaalde aanpak worden aangetoond. De werkgroep is van mening dat om na te gaan welke aanpak echt werkt middelen ingezet zouden worden voor experimenten.

De belangrijkste conclusie uit het recente CPB-rapport (2006) met betrekking tot de effectiviteit van VSV-beleid is dat beleid met (positieve) financiële prikkels kunnen werken. Dit kunnen zowel prikkels zijn die gericht zijn op leerlingen, maar ook prikkels die gericht zijn op docenten en scholen. Deze conclusies zijn gebaseerd op internationale ervaringen, die als uitgangspunt kunnen dienen voor experimenten in Nederland. Het Centraal Planbureau (2006, p. 64) heeft in het recente onderzoek een aantal buitenlandse experimenten op het terrein van het voorkomen van voortijdige uitval en/of behalen van betere onderwijsprestaties op een rij gezet. Er is, in tegenstelling tot het Nederlands beleid, dus wel internationaal *evidence based*-onderzoek beschikbaar. Eén van de voorbeelden die het CPB, in het recente onderzoek noemt, en dat niet aan de aandacht van de media ontsnapt is, is het Britse experiment *Education Maintenance Allowance (EMA)*. In dit experiment is het effect van financiële prikkels voor leerlingen uit families met een laag inkomen onder de loep genomen. De effecten van het experiment zijn onder andere onderzocht door het *Institute for fiscal studies* (2005).

De EMA is een programma dat tot doel heeft jongeren uit lagere inkomensgroepen door middel van financiële prikkels langer in het voltijd postleerplichtige (secundaire) onderwijs te houden. Het experiment is gestart in 1999 in 10 lokale onderwijsdistricten in Groot-Brittannië. In het experiment werden bonussen toegekend aan 16-18 jarigen die voltijds in het postleerplichtige onderwijs participeerden, nadat reeds 11 jaar onderwijs was gevolgd. De bonus werd uitgekeerd op basis van wekelijkse aanwezigheid en aanwezigheid tijdens een bepaalde onderwijsperiode. Daarnaast werd er een

prestatiebonus toegekend aan het einde van de cursus. Hierbij moesten de onderwijsdoelen, zoals tussen onderwijsinstelling, leerling en ouders overeengekomen in een onderwijsovereenkomst, gerealiseerd zijn. Er kon aanspraak gemaakt worden op de bonussen voor een periode van twee jaar. Er is gewerkt met verschillende varianten, waarbij onder andere onderscheid is gemaakt bij het toekennen van de bonus: aan ouder of leerling. De bonus werd toegekend aan leerlingen uit gezinnen met een laag inkomen. De hoogte van de toegekende bonussen was lager naarmate het gezinsinkomen hoger was. De aanwezigheidsbonus was in de verschillende scenario's wekelijks maximaal 30 pond; de bonus voor deelname aan de toets 50 pond en de eindbonus 50 pond.

Het EMA-programma had positieve significante effecten op de postleerplichtige onderwijsparticipatie. De onderwijsdeelname in het eerste postleerplichtige leerjaar (16-17 jarigen) ligt ongeveer 4,5% hoger dan bij vergelijkbare leerlingen die geen bonus hebben ontvangen. Een jaar later is de onderwijsparticipatie in het voltijds onderwijs 6,4% hoger bij deelnemers aan het programma.

Het lijkt niet uit te maken of de bonus wordt toegekend aan de leerling zelf of aan de ouders van de onderwijsdeelnemers. Wel is het effect het grootst bij leerlingen uit gezinnen met de laagste inkomens (waarbij de bonus dus maximaal was).

De onderzoekers van het *Institute for fiscal Studies* (2005, p. 28) concluderen dat het effect van het gebruik van subsidies groot kan zijn bij beslissingen ten aanzien van de onderwijsdeelname. Het programma lijkt succesvol. Wel merken de onderzoekers op (p. 30) dat de vraag welke terugverdiensten de langere onderwijsparticipatie op termijn opbrengen niet beantwoord is.

Of de Britse aanpak, of één van de andere internationale ervaringen, ook werkt in de Nederlandse situatie is het onderzoeken waard. De conclusie dat het werken met (positieve) financiële prikkels werkt bij uitvalbestrijdingsprojecten is een gegeven dat bij het uitwerken van beleid kan worden meegenomen.

### **6.2.2 (2) Goede overdracht VMBO-MBO**

Dat de overdracht van VMBO naar MBO goed moet zijn staat voor de werkgroep buiten kijf. Binnen de huidige (aangepaste) wet- en regelgeving is al meer mogelijk. Het beleid gaat de goede kant op. Zo kunnen via de arbeidsmarktqualificerende assistentenopleiding (AKA) VMBO-leerlingen al onderwijs krijgen op het ROC. Financiële middelen kunnen ook worden overgedragen van het VMBO naar het ROC, als gevolg van de per 1 januari 2006 in werking getreden wetgeving. De sector geeft aan dat hiermee een belangrijke slag gemaakt is. Een doorlopende leerlijn die over de grens van de onderwijssectoren heen gaat wordt beter mogelijk. Toch zijn hier nog verbeteringen mogelijk. ROC's zijn grote organisaties die een regionale functie vervullen. Door hun omvang en grote werkgebied krijgen ze deelnemers aangeleverd van veel VMBO-scholen uit de omgeving. De informatie die de ROC's van deze scholen over individuele leerlingen ontvangen kan erg verschillen. Om gestalte te geven aan een doorlopende zorg- en leerlijn van leerlingen ligt het voor de hand dat ROC's uitgebreid worden geïnformeerd over de resultaten en het zorgverleden van de individuele leerling. Een zekere uniformering van de aan te leveren informatie ligt hierbij voor de hand, bijvoorbeeld in de manier waarop een portfolio wordt aangeleverd en de inhoud ervan. Invoering van het onderwijsnummer kan hier ook een belangrijke faciliterende rol spelen. Ook aansluiting bij informatie die bij andere partijen in het jeugdbeleid beschikbaar is nuttig voor het ROC. De werkgroep roept derhalve op informatie te koppelen en inzichtelijk te maken.

### **6.2.3 (3) Didactiek**

In de werkbezoeken en gesprekken van de werkgroep met experts kwam naar voren dat het risicoleerlingen vaak ontbreekt aan sociale vaardigheden en kennis en kunde van 'normale' omgangsvormen. ROC's zullen aan dit aspect bij deze deelnemers vooral in het

begin veel aandacht aan moeten besteden. Dit vraagt om bepaalde didactische en pedagogische kennis en vaardigheden van de docent. Volgens het IBO VMBO (2005, p. 58) spelen lerarenopleidingen hier nog nauwelijks op in. Ook tijdens een werkbezoek werd aangegeven dat het bij docenten die net van de lerarenopleiding komen vaak ontbreekt aan deze competenties. De werkgroep pleit ervoor dat lerarenopleidingen inspelen op de veranderende leerlingenpopulatie. In het verlengde hiervan moet in het curriculum van lerarenopleidingen meer aandacht worden besteed aan didactiek en vaardigheden ten aanzien van het onderwijzen en begeleiden van risicoleerlingen.

#### **6.2.4 (4) Personeelsbeleid**

De werkgroep heeft geconstateerd dat instellingen (te) weinig gebruik maken van de mogelijkheden personele middelen daar in te zetten waar het onderwijs aan risicoleerlingen het meeste baat bij heeft. Het doorgroeiperspectief hangt vaak samen met het (gaan) vervullen van coördinerende taken. In dit kader kan geconstateerd worden dat de overhead in de BVE-sector relatief groot is in vergelijking tot andere onderwijssectoren (Onderwijsraad, 2004, p. 39). De werkgroep wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de sector en roept ROC's op de mogelijkheden te benutten die de CAO biedt om docenten extra te belonen die juist bekwaam zijn in het begeleiden en onderwijzen van risicoleerlingen. ROC's kunnen deze docenten een beter doorgroeiperspectief geven zonder ze aan het primaire onderwijsproces te onttrekken.

De kennis en ervaring van de huidige inburgeringsdocenten is gebaseerd op de omgang met doorgaans allochtone cursisten. Binnen de groep risicoleerlingen en voortijdig schoolverlaters is het aandeel allochtonen relatief groot. Kennis en kunde van de inburgeringsdocenten zou benut kunnen worden voor onderwijs aan deze leerlingen, zodat die ook voor het onderwijs beschikbaar blijven.

#### **6.2.5 (5) Structurele aanpak**

Uit de empirie is gebleken dat er binnen de huidige regelgeving en lumpsum voldoende mogelijkheden zijn voor instellingen eigen beleid te maken en in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving en in de deelnemerspopulatie. Voor knelpunten worden door het rijk maatwerkoplossingen ontwikkeld (in bijvoorbeeld beleidsregels en wetswijzigingen). Instellingen klagen over de hoeveelheid regels en de incidentele aard van vooral curatieve beleidsmaatregelen. Dit beeld wordt bevestigd in diverse onderzoeken. Een lappendeken van beleidsregelingen kan er toe leiden dat instellingen op de grens van het wettelijk toelaatbare gaan opereren. Ondanks de positieve intenties kunnen instellingen achteraf van een koude kermis thuis komen. Dit leidt weer tot terughoudendheid bij het ontplooiën van goede nieuwe initiatieven en remt innovatie af. *Best-practices* beklijven dan niet. De werkgroep pleit er daarom voor op te houden met het incidentele fragmentarische beleid van *quick-wins*, maar in te zetten op structurele maatregelen en financiering, met meer nadruk op preventie.

### **6.3 Opties voor aanvullend beleid**

In paragraaf 6.2 is geconcludeerd dat weinig bekend is over de effectiviteit van beleid. De werkgroep is van mening het van belang is over meer *evidence based* informatie te beschikken, alvorens geconcludeerd kan worden wat het meeste effectieve beleid is of zou kunnen zijn. Wel draagt de werkgroep, op basis van de bestudeerde literatuur, de analyse van de leerloopbaan en gesprekken met belanghebbenden en deskundigen, een aantal opties aan die goede aanvullingen kunnen zijn op het huidige beleid en richting kunnen geven voor de toekomst. Voorwaarde voor de werkgroep is dat mochten deze beleidsopties ten uitvoer worden gebracht zij geëvalueerd worden op doeltreffendheid.

### 6.3.1 (6) Assessment (intake procedure)

Bij de overgang van het PO naar het VO vindt indicatiestelling plaats van leerlingen. In feite wordt voor een deel van de leerlingenpopulatie een inschatting gemaakt dat het behalen van de startkwalificatie niet haalbaar is (praktijkonderwijs). In de periode daarna en bij overgang van het VO naar het MBO, is er naast het centraal examen geen moment van diagnosestelling meer, terwijl een groot deel van de leerlingen het startkwalificatieniveau niet bereikt en de uitval juist tussen VMBO en MBO aanzienlijk is.

Een diagnose- of assessmentmoment, waarin wordt vastgesteld of een startkwalificatie haalbaar is en op welke manier dat eventueel kan, ligt daarom voor de hand. Op die manier wordt ook bij de ROC's duidelijker hoe zij kunnen inspelen op de competenties van de leerlingen en hiaten daarin. Daarnaast kan een diagnose vanuit de ROC bijdragen aan een goede overdracht van VMBO naar MBO en de intake op het ROC. Dit vergroot de kans op een succesvol verloop van de onderwijsloopbaan. Het assessment kan bijdragen aan het zoeken naar de meest effectieve aanpak voor een individuele deelnemer en richt zich daarmee op preventie en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Hierdoor kunnen beschikbare middelen effectiever worden ingezet en ontstaat op termijn ook meer inzicht in de problematiek.

De werkgroep pleit er daarom voor bij de overgang van VMBO-MBO een assessment te laten plaatsvinden. Dit is volgens de werkgroep een goede aanvulling op het huidige beleid. Het assessment zou proportioneel moeten zijn. Het kan worden ingericht voor een bredere doelgroep (alle instroom in het MBO). Het kan zich als aanvullend instrument ook richten op een deel van de instroom, bijvoorbeeld alleen deelnemers die een indicatie voor het leerwegondersteunend onderwijs hebben, of instroom van buiten het onderwijs.

Een criterium bij de vormgeving van een assessment is wel de effectiviteit van het instrument. Ook de consequenties die aan dit instrument worden verbonden kunnen verschillen. Het assessment kan worden gebruikt om sturing te geven aan het onderwijs en de leerwegen die instellingen voor groepen deelnemers aanbieden. Het ROC kan op basis van het assessment een inschatting maken welke leerweg het beste bij de deelnemer past, gezien de capaciteiten en motivatie van de deelnemer. Het instrument past binnen de uitgangspunten die de werkgroep gehanteerd heeft (zie par. 1.4): vaststellen van capaciteiten en zoeken naar een adequate leerloopbaan, binnen of buiten het onderwijs. De uitkomsten kunnen daarbij ook input geven aan handelingsplannen die voor deelnemers worden opgesteld.

De onderwijsinspectie zou er volgens de werkgroep op toe moeten zien dat het assessment binnen instellingen zorgvuldig wordt uitgevoerd. Wanneer het zich richt op instroom van buiten het onderwijs kan nagegaan worden over welke competenties jongeren reeds via werk beschikken. Hiermee kan worden aangesloten op EVC-procedures.

Het gebruik van het assessment draagt, in aanvulling op het onderwijsnummer, ook bij aan het verbeteren van de informatievoorziening. Het rendement van instellingen en de geleverde toegevoegde waarde van instellingen kan door een assessment in beeld worden gebracht. Op basis van die informatie kunnen gerichte beleidsmaatregelen worden genomen. Wanneer koppeling van informatie van andere partijen die te maken hebben met risicodeelnemers plaatsvindt kunnen verschillende partijen in het jeugdbeleid informatie toevoegen en een volledig beeld van een jongere krijgen. Dit kan ook voor MBO-instellingen meerwaarde hebben. In dit kader zijn al acties in gang gezet. In het kader van Operatie Jong streeft het kabinet naar het verbeteren van de informatie-uitwisseling binnen én tussen instanties in de jeugdketen. Dit krijgt vorm door de ontwikkeling van een elektronisch kinddossier (start in de jeugdgezondheidszorg) en een verwijfsindex. Een verwijfsindex is een (elektronische) applicatie waarin signalen die

verschillende instellingen doorgegeven worden geregistreerd. Beide instrumenten zouden in de uitvoering goed op elkaar moeten worden afgestemd.

Wanneer ervoor gekozen wordt de bekostiging meer sturend te gebruiken kan een assessment worden gebruikt als instrument bij de verdeling van de bekostiging. Via een assessment kan het instroomniveau van deelnemers worden vastgesteld. In combinatie met het vaststellen van een eindniveau kan de door de instelling geleverde toegevoegde waarde worden vastgesteld. Als het assessment wordt gebruikt als verdeelinstrument bij de bekostiging ligt uitvoering door de onderwijsinstelling niet voor de hand. In dat geval zal het assessment moeten worden uitgevoerd door een onafhankelijke externe instantie. Het gebruik van het assesment hiervoor is zeker geen randvoorwaarde. Ook als het niet als verdeelinstrument wordt gebruikt heeft het instrument waarde om aansluiting van leerlingen op leerloopbanen adequater te maken en daarmee de aansluiting VMBO-MBO te verbeteren.

Voorkomen moet worden dat het assessment de status krijgt van een centraal examen en daarmee de waarde van het centraal examen van het VMBO degradeert. Het VMBO-diploma is immers een bereikt eindniveau en afsluiting van het voortgezet onderwijs. Een assessment kan meer gezien worden als een instrument dat te gebruiken is om competenties, wensen en potenties vast te stellen en op basis daarvan te komen tot een adequate leerloopbaan voor de individuele deelnemer.

### **6.3.2 (7) Leertrajecten**

De werkgroep is van mening dat binnen de groep risicoleerlingen verschillende subgroepen zijn te onderscheiden: *niet kunnens, niet willers, verhinderden*. Verschillende groepen deelnemers vragen om verschillende leertrajecten, waarbij het uitgangspunt is het beste uit de jongere te halen. De werkgroep onderscheid daarom optionele leerroutes, waarbij het enerzijds van belang is het onderwijs binnen de school aantrekkelijker te maken en anderzijds de mogelijkheid te creëren een leerroute mogelijk te maken met een grotere praktijkcomponent in een werkomgeving, die voor vooral voor de groep *niet willers* wellicht beter aansluit bij hun onderwijsvraag:

1. *hoofdroute via de BOL*
2. *hoofdroute via de BBL*
3. *derde weg: via werk naar startkwalificatie*

#### *Hoofdroute via de BOL/BBL*

Uitgangspunt van de werkgroep is om het best haalbare uit leerlingen te halen. Het is het meest doelmatig dit te doen in een doorlopend onderwijstraject. De maatschappelijke kosten van uitval zijn naar verwachting hoog en maatschappelijke investeringen in leerlingen worden naar verwachting het snelst terugverdiend als in een snelle doorgaande leerlijn een diploma wordt gehaald. Deze uitgangspunten impliceren dat er op wordt ingezet dat potentiële uitvallers niet uitvallen (preventie). Daarnaast dat uitvallers in de groep deelnemers, die wel over de capaciteiten beschikken een startkwalificatie te halen, maar slecht gemotiveerd of (tijdelijk) verhinderd zijn, zo veel mogelijk worden teruggeleid naar het reguliere onderwijstraject.

De ene deelnemer zal zich meer aangesproken voelen door het onderwijs in de school. Bij de andere zal zijn hart meer uitgaan naar een grote praktijkcomponent. In het reguliere onderwijstraject zijn deze voorkeuren beide in te passen. De BOL-leerwegen hebben immers een grotere schoolse component. In de BBL-leerwegen ligt meer nadruk op de praktijk.

Binnen de school zouden deze deelnemers goed moeten worden begeleid, door bijvoorbeeld te kiezen voor kleinere groepen en duidelijke registratie van aanwezigheid. Hierdoor wordt de leeromgeving binnen de school verbeterd. Ook het aanwijzen van één mentor of een *casemanager*, die de vinger aan de pols houdt en direct contact opneemt

met de leerling wanneer deze niet op school verschijnt is aanbevelingswaardig (enerzijds een signalerende functie, anderzijds aanzetten tot actie). Deze mentor kan dan ook direct contact opnemen met relevante instanties in de regio wanneer het dreigt mis te gaan en hierbij eventueel samenwerken met de Zorgadviesteam (ZAT's). Daarnaast kan de *casemanager* contact zoeken en onderhouden met werkgevers met betrekking tot de leerplekken. De hoofdroute kan in feite plaatsvinden binnen het reguliere BOL/BBL-traject.

Het ROC beschikt, als een deelnemer zich uitschrijft, over alle relevante gegevens van een deelnemer, mits de overdracht vanuit het VMBO ook goed verlopen is. Deze gegevens zou het ROC moeten delen met andere relevante partijen, zoals de gemeente, RMC en CWI. Wanneer zich een mutatie voordoet in de gegevens, bijvoorbeeld het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) merkt dat een uitgevallen deelnemer in de kaartenbak terecht dreigt te komen, zou dat gemeld moeten worden bij het ROC. Het ROC kan op dat moment actie ondernemen door bijvoorbeeld de deelnemer uit te nodigen voor een assessment op basis waarvan een vervolgtraject kan worden bepaald. Het elektronisch kinddossier kan hier in de toekomst behulpzaam bij zijn.

#### *Derde weg: Via werk naar startkwalificatie*

Erkend moet worden dat een deel van de leerlingenpopulatie, op basis van het ontbreken van voldoende (cognitieve) capaciteiten, niet in staat moet worden geacht een startkwalificatie te halen via het onderwijs, de *niet kunnens*. Daarnaast is er een groep deelnemers voor wie de arbeidsmarkt (mede vanuit financieel oogpunt) perspectief biedt. Deze leerlingen zijn om andere redenen dan een gebrek aan motivatie geneigd het onderwijs te verlaten (groenpluk). Hoewel ook voor deze groep het uitgangspunt blijft dat het best haalbare moet worden gehaald en dat misschien op termijn dat een startkwalificatie is, kan deze groep mogelijk beter vóór het behalen van de startkwalificatie instromen op de arbeidsmarkt. Mogelijk is het via de route van werk (*derde weg*) uiteindelijk mogelijk, via een EVC-procedure, alsnog een startkwalificatie te halen. In het verlengde van het advies van de RWI beveelt de werkgroep aan dat in overleg met de sociale partners sectorstartniveaus worden ontwikkeld. Deze liggen in sommige sectoren boven het startkwalificatieniveau, maar kunnen er ook onder liggen. Deze sectorstartniveaus onder het niveau van de startkwalificatieniveau kunnen worden gekoppeld aan niveau 1 MBO en/of een afgeronde opleiding VMBO. Voor dié leerlingen waar het behalen van een startkwalificatie ook via werk en EVC's niet haalbaar lijkt kan gebruik gemaakt worden van het sectorstartniveau onder het niveau van MBO 2.

Voor leerlingen die niet gemotiveerd zijn om een startkwalificatie te halen in de school, maar wel over de capaciteiten beschikken (*niet willers*) en liever snel aan het werk gaan kan een leertraject worden ontwikkeld waarbij deelnemers leren via de praktijk. Deze deelnemers kunnen na het VMBO direct aan het werk. Het beste preventieve beleid kan immers ook heel goed buiten het onderwijs liggen. Bij het (eventuele) assessment wordt vastgesteld welke interesses de deelnemer heeft en over welke vaardigheden en competenties hij reeds beschikt. Het ROC en/of deelnemer zoekt naar een geschikte werkgever. Het ROC maakt met de werkgever afspraken over de vorm en intensiteit van de begeleiding vanuit het ROC. Begeleiding op de werkplek vindt vanuit het ROC plaats. De werkgever wordt hierdoor ontlast zodat de bereidwilligheid werkplekken beschikbaar te stellen bij werkgevers waarschijnlijk zal toenemen. Om de werklast van werkgevers te ontlasten kan ook mogelijk worden gemaakt dat ROC's middelen voor begeleiding inzetten buiten het ROC, bijvoorbeeld bij de werkgever die een begeleidingstaak op zich neemt. Daarnaast worden met de werkgever afspraken gemaakt over het te volgen traject richting behalen van het startkwalificatie- of hoger niveau. Binnen het ROC worden terugkomactiviteiten georganiseerd om de deelnemer de band met het onderwijs te laten houden. Een *casemanager* houdt in de gaten wat de vorderingen van de leerling zijn en



maakt een inschatting of bepaalde vaardigheden via een EVC-procedure kunnen worden getoetst.

Ook kan uiteindelijk de conclusie zijn dat de leerling het goed doet op de werkplek (beneden de startkwalificatie), maar dat het startkwalificatieniveau er voor deze leerling niet inzit. Uiteindelijk worden in overleg tussen ROC, werkgever en deelnemer afspraken gemaakt over de te toetsen competenties. De behaalde resultaten kunnen via een EVC-procedure worden omgezet in een diploma.

Binnen de beschikbare fiscale faciliteiten, die naar aanleiding van de Werktop nader uitgewerkt worden, kunnen werkgevers worden gestimuleerd hier aan mee te werken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een jongere die slecht kan leren, maar erg van auto's houdt. De jongere is aan de slag bij een garage, die eenvoudige reparaties uitvoert. De jongere doet het goed en leert beetje bij beetje bij. Hij begint met het verwisselen van banden, leert daarna af te rekenen met de klant en kan tenslotte een aantal administratieve taken uitvoeren. Dit zijn verschillende competenties die groeien en uiteindelijk voor een EVC-procedure in aanmerking kunnen komen.

De gepresenteerde 'derde weg' kan eventueel ook binnen de BBL worden ingepast. De wet- en regelgeving laat de mogelijkheid open om de BBL voor 100% in de praktijk buiten de school vorm te geven. Er dient dan wel voldoende onderwijs te worden waargemaakt binnen het leer-werktraject. Hiervoor moeten in dat geval dan ook voorzieningen worden getroffen door het mogelijk te maken dat onderwijsmiddelen vanuit het ROC worden overgedragen naar de partij die de verantwoordelijkheid voor het geven van onderwijs op zich neemt. Dit zal in de praktijk meestal een bedrijf zijn.

Voorkomen moet worden dat een nieuwe of aangepaste route via de arbeidsmarkt de hoofdroute gaat worden. Het gevaar bestaat immers dat deze route erg aantrekkelijk wordt wanneer de onderwijslast daalt. Eén van de uitgangspunten van de werkgroep is ook geweest dat het het meest doelmatig is om deelnemers zo veel mogelijk via een doorlopende leerloopbaan in het onderwijs naar een startkwalificatie te leiden. Hiertoe zal het onderwijs zelf aantrekkelijk moeten zijn. Daarnaast zullen waarborgen moeten worden opgenomen om de route via de arbeidsmarkt geen hoofdroute te laten worden en de onderwijskwaliteit ook hier te garanderen. Een goed inspectietoezicht op deze route is in ieder geval voorwaarde. Daarnaast is bijvoorbeeld denkbaar dat de deelname aan deze route worden gemaximeerd.

Geconstateerd is dat het juist voor risicoleerlingen vaak lastig is goede leerwerkplekken te vinden. Wanneer de vraag naar deze route toeneemt zal het tekort aan leerwerkplekken groter kunnen worden. Om een groter aanbod aan werkplekken te organiseren kan in overweging genomen worden de strikte definiëring van BPV-plaatsen los te laten. Op die manier wordt mogelijk een potentieel aan nieuwe werkplekken, bij kleine zelfstandige (allochtone) werkgevers in de grote steden, aangeboord. Met extra begeleiding van werkgever en deelnemer kan de kwaliteit van de leerwerkplekken worden gegarandeerd. Het toezicht op de onderwijskundige kwaliteit van de werkplekken (en invulling van de leerwerkovereenkomst) kan worden uitgevoerd door de onderwijsinspectie.

#### *Praktijksimulatie*

In de groep risicoleerlingen is er ook een groep die, vanwege het gebrek aan sociale vaardigheden en kennis van de normale omgangsvormen, (nog) niet in staat is via de combinatie van praktijk op de arbeidsmarkt en begeleiding vanuit de school te worden toegeleid naar een startkwalificatie (zowel *niet kunners*, *niet willers* en *verhinderden*). Werkgevers willen best stageplaatsen bieden, maar willen liever geen deelnemers opvangen die heel ver van de arbeidsmarkt afstaan, zo bleek in de hoorzitting.

Deelnemers die niet in staat zijn zich te schikken in normale omgangsvormen zullen lastig een werkplek vinden. Aan de andere kant betreft het hier waarschijnlijk ook deelnemers die juist niet in de schoolse situatie aarden (en daarom voortijdig afhaken), terwijl ze mogelijk wel over voldoende capaciteiten beschikken om uiteindelijk een startkwalificatie te behalen. Voor deze leerlingen zou een (tijdelijke) praktijksimulatie uitkomst kunnen bieden. Tijdens werk op de gesimuleerde werkplek worden basale sociale vaardigheden en normale gedragsnormen bijgebracht. Daarnaast kan een begin gemaakt worden met het leren van vakinhoud. Afhankelijk van de resultaten kan besloten worden over het vervolgtraject. Dit kan via één van bovenstaande trajecten, maar zal in de praktijk waarschijnlijk betekenen dat de deelnemer kiest voor de route via werk. De uitval is in het eerste leerjaar van het MBO en vooral bij de niveaus 1 en 2 het hoogst. Wanneer deelnemers na een goede overdracht vanuit het VMBO en op basis van het assessment terecht gekomen zijn binnen de school en via praktijksimulatie basale competenties worden bijgebracht is de kans dat zij ook na een jaar hun onderwijsloopbaan vervolgen mogelijk het grootst.

### **6.3.3 (8) Regie bij ROC**

Verschillende partijen hebben verschillende verantwoordelijkheden. In de regio's wordt samengewerkt tussen ROC's, gemeenten, RMC's, maatschappelijk werk, jeugdzorg, zorgadviesteams (ZAT's), CWI en als het dreigt mis te gaan ook met politie en justitie. De werkgroep is van mening dat een goede samenwerking in de regio van groot belang in het beleid om voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Regie door één partij is echter belangrijk. Wanneer sprake is van een goede overdracht vanuit het VMBO en eventueel van een assessment beschikt het ROC over veel informatie over de deelnemer. Daarnaast heeft het ROC contacten met werkgevers, die werkplekken kunnen aanbieden. Het ROC is ook belast met de taak onderwijs te verzorgen en de deelnemer naar een startkwalificatie te leiden. Kortom: het ROC is zelf signalerend, uitvoerend, beschikt over veel informatie en heeft contacten met werkgevers en andere partijen in de omgeving. Er is daarom thans geen beter alternatief dan de regie ten aanzien van de risicodeelnemer in het MBO te beleggen bij het ROC. Dit laat onverlet dat er in de omgeving andere partijen zijn, die bepaalde uitvoerende taken beter kunnen vervullen. In dat geval kan het ROC andere partijen verzoeken uitvoering te geven aan hun specifieke taken of deskundigheid. Voor het voeren van de regie is het ROC ook afhankelijk van andere partijen in de omgeving. Verschillende partijen (w.o. gemeenten, RMC's, jeugdzorg, CWI) hebben verschillende verantwoordelijkheden en wettelijke taken. De rijksoverheid kan de regiefunctie van het ROC versterken door er voor te zorgen dat verschillende regelgevingen en wettelijke taken beter op elkaar worden afgestemd. De taak van het RMC is vooral registrerend. Wanneer het RMC een uitvaller registreert zou die moeten terugverwijzen naar het ROC. Hiervoor kwam aan de orde dat het goed zou zijn wanneer voor iedere ingeschreven deelnemer bij het ROC een *casemanager* wordt aangewezen. Een *casemanager* zou een bepaalde groep deelnemers in portefeuille moeten hebben en over alle informatie die over de deelnemer bekend is moeten beschikken. Wanneer de deelnemer dreigt uit te vallen, als er bijvoorbeeld sprake is van een hoog verzuim (signalering), kan direct ingegrepen worden of contact worden gezocht met instanties in de regio. Ook voor deelnemers die na inschrijving bij het ROC uitgevallen zijn is het zinvol als zij via de *casemanager* nog bij het onderwijs betrokken worden. De *casemanager* kan de uitvaller bijvoorbeeld opbellen of uitnodigen deel te nemen aan een terugkomdag en langs die weg eventueel terug te geleiden naar één van bovenstaande trajecten. Het ROC is het beste in staat een uitgevallen deelnemer weer in een traject te plaatsen.

Het ROC krijgt de opdracht mee middelen, wanneer dat doelmatiger is, ook buiten de school in te zetten (bijvoorbeeld bij werkgevers). De onderwijsinspectie houdt toezicht ten aanzien van de te behalen eindtermen. Het ROC heeft bij gebrek aan alternatieven

voorlopig de regie en case-verantwoordelijkheid, maar krijgt ook de mogelijkheid om verantwoordelijkheden en financiële middelen uit te besteden naar bijvoorbeeld RMC's.

## 6.4 (Opties met betrekking tot de) Allocatie

In de vorige paragrafen is aan de orde gekomen op welke aspecten het beleid zich zou kunnen richten en op welke manier dat zou kunnen. Er is geen aandacht geweest voor de mogelijke vormgeving van het beleidsinstrumentarium. In deze paragraaf worden een aantal opties geschetst met betrekking tot het allocatiemodel.

De werkgroep concludeert dat het huidige verdeelmodel in het MBO robuust is. Het huidige allocatiemodel sluit aan bij de opties voor beleid die hiervoor zijn beschreven. Het allocatiemodel in het MBO heeft vooral een faciliterende werking. Van de bekostiging wordt 80% over instellingen verdeeld op basis van het aantal ingeschreven deelnemers (*input*). Instellingen hebben bestedingsvrijheid en voldoende mogelijkheden zelf een afweging te maken bij het inzetten van middelen. Instellingen kunnen er voor kiezen bij hun middeleninzet meer nadruk te leggen op groepen deelnemers die zij prioritair achten. In het allocatiemodel zitten ook een aantal sturende elementen. Zo wordt 20% van de bekostiging verdeeld op basis van de behaalde diploma's (*output*). Daarnaast worden VOA-middelen verdeeld op basis van het aantal instromers op de twee laagste niveaus. In aanvulling op de faciliterende werking van het model is er thans sprake van enige sturing met betrekking tot rendement (diploma's); daarnaast is er enige sturing middelen in te zetten aan de onderkant (risicoleerlingen), vanuit de veronderstelling dat de *caseload* voor instellingen daar hoger is.

Wanneer verondersteld wordt dat het huidige verdeelmodel niet voldoende aansluit bij het maatschappelijk rendement (in termen van bijvoorbeeld arbeidsmarktkansen), hetgeen overigens door de werkgroep niet evident is aangetoond, zijn er mogelijkheden de sturende werking van het model te versterken.

- Bij de eerder genoemde opties voor beleid zijn ook instrumenten opgenomen, die zouden kunnen worden ingezet om de sturende werking van het model te versterken. Zo kan bijvoorbeeld het assessment ook gebruikt worden voor het meten van toegevoegde waarde die instellingen leveren. Een diagnose van de leerling geeft, zoals aangegeven, een aangrijpingspunt voor het gericht inzetten van bekostiging ten behoeve van extra begeleiding. Door middel van het assessment zou het instroomniveau van en de meest adequate leerweg en onderwijsvraag voor deelnemers kunnen worden bepaald. Bij diplomering blijkt dan welke kennis en vaardigheden de instelling aan de deelnemer heeft toegevoegd. Instellingen worden op die manier afgerekend op de geleverde toegevoegde waarde tussen in- en uitstroom. De geleverde toegevoegde waarde hangt af van het verschil tussen het begin- en eindniveau en niet alleen van het behaalde eindniveau, zoals nu het geval is. Instellingen worden op die manier meer geprikkeld deelnemers met een laag instroomniveau toe te laten en naar een zo hoog mogelijk eindniveau te leiden. Goede informatie vanuit de voorgaande schoolloopbaan is hierbij van belang. Dit heeft tot gevolg dat de gegevensuitwisseling maximaal moet zijn.
- Middelen zouden vaker via een enveloppe beschikbaar kunnen worden gesteld voor projectmatige activiteiten. Instellingen kunnen bijvoorbeeld op basis van ingediende projectplannen mededingen naar deze middelen. Het voordeel van een dergelijke faciliteit is dat kan worden aangesloten bij bestaande ontwikkelingen die op instellings- en regionaal niveau opgestart zijn. Vanuit het inzicht dat nieuwe fragmentarische incidentele projecten moeten worden voorkomen ligt bundeling van begeleidingsmiddelen ook voor de hand. De middelen kunnen worden ingezet binnen een ROC. Daarbij kan worden gedacht

aan versterking van simulatieruimtes, maar ook worden ingezet op de werkplek waar de deelnemer praktijkervaring opdoet bij de werkgever. Ook kunnen middelen worden overgedragen aan het VMBO, wanneer de kans van slagen voor een leerling daar hoger ligt. Nadelen zijn dat de idee van een specifieke regeling blijft bestaan en er een nieuwe verantwoordingsstructuur ontstaat naast de verantwoording over bestaande specifieke regelingen en de lumpsum.

- Op basis van het recente CPB-onderzoek naar VSV is geconcludeerd dat uitvalbestrijdingsprojecten met (positieve) financiële prikkels effectief kunnen zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot deelname aan het onderwijs; EMA). Het lijkt hierbij niet uit te maken of de prikkels gericht zijn op leerlingen, ouders, instellingen of bedrijven die leerwerkplekken aanbieden. Er zijn dus ook mogelijkheden om financiële prikkels in te zetten in het beleid, zonder de sturende werking van het bekostigingsmodel van het MBO aan te passen.
- Tot slot: de teldatum. Binnen het verdeelmodel wordt gewerkt met één teldatum. De bekostiging wordt grotendeels (80%) verdeeld op basis van teldatum 1 oktober. Er is echter geen enkele belemmering in de wet- en regelgeving die instellingen er van weerhoudt bij de interne allocatie van middelen te werken met meerdere teldata en/of instroommomenten. Het beeld of ROC's van deze mogelijkheden gebruik maken is niet eenduidig. Sommige instellingen doen dit wel, maar verschillende onderzoeken wijzen er op dat het gebruik van één instroomdatum niet stimulerend werkt ten aanzien het flexibiliseren van het instroombeleid (enerzijds prikkel uitvallers tussentijds te laten instromen; anderzijds potentiële uitvallers binnenboord houden). Instellingen kunnen wel meerdere teldata en instroommomenten hanteren, maar worden hier niet voor beloond. Het kan doelmatig zijn als de bekostiging de teldatum volgt. De sturende werking kan versterkt worden door bijvoorbeeld meerdere teldata te hanteren. Wel moet worden opgemerkt dat de deelnemerstelling, die input is voor de bekostiging een uitgebreide accountantscontrole vergt. Een extra teldatum ten behoeve van de bekostiging op macroniveau zal een extra accountantscontrole noodzakelijk maken en daarmee de beheerslasten doen stijgen. Ook moet rekening worden gehouden met de planning van instellingen, die enige zekerheid ten aanzien van de bekostiging vergt. Bij het gebruik van meerdere teldata in het allocatiemodel moet in ieder geval aan een tweetal systeemeisen worden voldaan:
  - Om de beheerslasten voor instellingen niet te veel te laten stijgen zou de accountantscontrole voor de (tweede) telling slechts moeten plaatsvinden op systeemniveau.
  - Om het voor instellingen mogelijk te maken hun interne processen en middelenallocatie te kunnen plannen is een stabiele planningshorizon noodzakelijk. Een extra teldatum zou dan ook niet tijdens het geplande jaar effect moeten hebben. Dit kan door uit te gaan van een extra telling in bijvoorbeeld jaar t-1 (of t-2, zoals in de bekostigingssystematiek gebruikt) en de bekostiging vast te stellen op basis van een gemiddelde van meerdere teldata.

# Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2006), *Persbericht: Werkloosheid niet-westerse allochtonen nauwelijks toegenomen in 2005*
- Centraal Planbureau (2006), marc van der Steeg en Dinand Webbink, *CPB Memorandum Voortijdig Schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten, CPB document 107, februari 2006*
- Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag
- Dienst Stedelijk onderwijs, gemeente Rotterdam (2005), *Beroepsonderwijs ontketend, Rapport Flashingaanpak Doorstromen en Doorstromen*, 2005
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005), *Casusbeschrijving Voortijdig Schoolverlaten*
- Heckman, James, J.(2000), *Invest in the young*, Chicago: Ounce of Prevention Fund
- Inspectie van het Onderwijs (2005), *Onderwijsverslag 2003/2004*, Utrecht
- Institute for Fiscal Studies, *Education subsidies and school drop-out rates, 2-5*
- IOO BV (2005), *Beoordeling allocatiesysteem MBO*
- Ministerie van Financiën (2004), *IBO Open Bestel*, Den Haag
- OCW (2005a), *Begroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*
- OCW (2005b), *OCW in Kerncijfers 2000-2004*
- OCW (2005c), *Onderwijsdeelname 1990-2020, beelden anno 2005*
- OCW (2005d), *Referentieraming 2005, methoden en tabellen*
- OECD (2005), *Education at a Glance, OECD indicators 2005*,
- Onderwijsraad (2004), *verkenning Bureaucratisering in het onderwijs*,
- Onderwijsraad (2005a), *Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar, Briefadvies over structureel onderwijsaanbod en leerplichtverruiming voor moeilijk bereikbare jongeren, 2005.*
- Onderwijsraad (2005b), *Onderwijs in thema's*, 2005
- Raad voor Werk en Inkomen (2006), *Startklaar, Voorstellen voor sluitende aanpak jongeren zonder diploma*, Den Haag
- Sociaal Cultureel Planbureau (2001) *De sociale staat van Nederland 2001*, Den Haag
- Sociaal Cultureel Planbureau (2002), *Voortgezet Onderwijs in de jaren '90*, Den Haag
- Sociaal Cultureel Planbureau (2005), *Sociale Staat van Nederland 2005*, Den Haag
- Sociaal Cultureel Planbureau (2006), *Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden*, Den Haag
- SEOR (2005), *WVA-startkwalificatie: uitvoering, gebruik en effecten*, Rotterdam
- Stoas Onderzoek (2005), *Kwalificatiewinst, Tweede Vervolgmeting: 3 jaar vergeleken.*
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Miljoenennota 2006, 2005-2006*, 30 300 nr. 1.
- Veld, In 't, e.a. (2005), *Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten*

## Bijlage 1: Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	<b>drs. S.P. van den Eijnden</b>	President NUFFIC
Leden:	<b>mw. drs. F.A.M. de Geus</b> <b>drs. L. Herweijer</b> <b>mw. drs. R. Hoogerboord</b> <b>mw. drs. M.P.A. Kruithof</b> <b>drs. J.A.M.H. Leenders</b> <b>drs. J. van der Linden</b>  <b>dr. R.M. van der Molen</b> <b>mw. dr. M.L. van Muijen</b>  <b>Prof. dr. A.F.M. Nieuwenhuis</b> <b>mw. ir. J.E.M. Opstraat</b>  <b>Mw. E.H.W.M. Vogels</b>  <b>drs. P.H.J. Vrancken</b>  <b>dr. H.D. Webbink</b>	Ministerie van Economische Zaken Sociaal Cultureel Planbureau Ministerie van Algemene Zaken Ministerie van Justitie Ministerie van Financiën Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Ministerie van Financiën Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties STOAS Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Centraal Planbureau
Secretariaat:	<b>drs. S. Fränzel</b> <b>drs. P.A. Lourens</b>	Ministerie van Financiën Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Verder hebben aan de vergadering van de IBO-werkgroep op verschillende momenten Deelgenomen:

- drs. R.J. van den Brink (Ministerie van Algemene zaken)
- mw. drs. C. den Broeder (Ministerie van Financiën)
- drs. G.J.A. Nekkers (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- drs. P. van Velzen (Ministerie van Financiën)

**De voorzitter uit zijn dank aan het ROC en AOC waaraan werkbezoeken zijn afgelegd:**

- Albeda College te Rotterdam
- Wellant College te Rotterdam

**De voorzitter uit zijn dank aan de deskundigen en belanghebbenden die kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld tijdens de hoorzittingen:**

- dr. C. Doets (CINOP)
- J. Eijkelenboom (COLO)
- drs. W.A. Houtkoop (Max Goote Kenniscentrum BVE)
- drs. G. Veneboer (Taskforce Jeugdwerkloosheid)
- mw. A.M. Vliegenthart (BVE-Raad)
- mw. mr. R.G.K. Voss (Inspectie van het Onderwijs)
- drs. J.F. Westbroek (Esloo Onderwijsgroep)

## **Bijlage 2: Taakopdracht IBO BVE (OCW)**

### **1 Aanleiding**

Bij de MR-behandeling van het besluitvormingsmemorandum ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding 2006 op 8 april 2005, is afgesproken dat er een IBO komt naar de bekostiging van het Beroepsonderwijs en de Volwasseneneducatie (BVE). De twee concrete aanleidingen voor dit besluit zijn: de begeleiding van risicoleerlingen is ontoereikend en het aantal voortijdig schoolverlaters is te hoog. Een andere aanleiding voor dit IBO is dat ROC's worden geconfronteerd met de personele gevolgen van beleidswijzigingen; in 2006 is dit het afschaffen van de gedwongen winkelnering bij ROC's voor de inburgering van nieuwkomers.

Het algemene doel van beleidsartikel 4 is kort samengevat om alle deelnemers - waaronder ook de risicoleerlingen – zo goed mogelijk te kwalificeren voor werk, een vervolgopleiding, of sociale redzaamheid. Het mbo wordt daarbij gekenmerkt door een steeds diverser leerlingenbestand. Sinds het beperken van de inschrijfduur in het VO en het verlagen van de maximumleeftijd in het VSO biedt de sector als enige aan dergelijke risicoleerlingen de mogelijkheid om een kwalificatie op niveau 1 of zo mogelijk op niveau 2 (startkwalificatie) te behalen. Steeds duidelijker tekent zich dan ook een tweedeling af in de opdracht aan de sector, t.w.:

1. biedt goed onderwijs aan mbo-ers in de beroepskolom (niveaus 2, 3 en 4);
2. biedt goed onderwijs aan de leerlingen die niet of nauwelijks niveau 1 –laat staan niveau 2- aan kunnen: de echte risicoleerlingen

Laatstgenoemde opdracht is de lastigste van de twee: zij behelst de minst leerbare leerlingen en vergt een toegespitste, eigen aanpak.

### **2 Reikwijdte**

Het IBO concentreert zich op het beroepsonderwijs (mbo), en is daarmee een beleidsdoorlichting van een deel van beleidsartikel 4. Het onderzoek spitst zich, overeenkomstig de in het besluitvormingsmemorandum vastgelegde afspraak, toe op de bekostiging van mbo-instellingen en de bijbehorende regelgeving. De bekostiging en regelgeving rondom kenniscentra voor beroepsonderwijs kan aan de orde komen voor zover van belang uit een oogpunt van zorgleerlingen.

### **3 Probleemstelling**

Centraal staat nu de vraag in hoeverre de overheid via de huidige bekostiging en bijbehorende regelgeving de juiste randvoorwaarden schept voor kwalitatief goed, toegankelijk, doelmatig en beheersbaar mbo onder andere tot uitdrukking komend in een doorlopende leerlijn. Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

1. *Wat zijn de sterke en zwakke punten in de huidige bekostiging en regelgeving, met als specifieke aandachtspunten de begeleiding van risicoleerlingen tot aan een kwalificatie op (tenminste) niveau 1 of 2 en het voorkomen van voortijdige schooluitval (bijvoorbeeld via sterkere prikkelwerking in de bekostiging)? Tot welke beleidsopties geeft dit aanleiding?*

Daarnaast spelen in het personeelsbeleid allerlei beperkingen voor een flexibele inzet van onderwijspersoneel variërend van BTW problemen bij detachering tot CAO-bepalingen en regelgeving. Een tweede onderdeel van de probleemstelling is derhalve:

2. *Hoe kan de flexibiliteit van de inzet van onderwijspersoneel vergroot worden, en hoe kunnen personele gevolgen van beleidswijzigingen (zoals het afschaffen van de gedwongen winkelnering bij inburgeringcursussen) doelmatig worden opgevangen? Tot welke beleidsopties geeft dit aanleiding?*

#### **4 Onderzoeksaanpak**

Het IBO benut beschikbare evaluaties en onderzoeksrapporten, zoals het IBO Open Bestel (2003-2004, nr. 2). In het bijzonder benut dit IBO de aan de TK toegezegde evaluatie van het allocatiesysteem mbo door OCW (gaat voor de zomer van 2005 naar TK). Onderdeel van het IBO kan een vergelijking zijn van het Nederlandse stelsel rond risicoleerlingen met dat in een (beperkt) aantal andere EU landen. Daarnaast zal de werkgroep de inzichten van BVE-instellingen benutten. De werkgroep komt in januari 2006 met een eindrapport.

#### **5 Samenstelling werkgroep**

Financiën, OCW, Justitie, VWS, BZK, LNV en SZW. Daarnaast worden het SCP, CPB en twee externe deskundigen uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep.