

**OPTIES VOOR
AANPASSING
VAN DE PARTIËLE
LEERPLICHT**

1. Samenvatting en conclusies	4
2. Leeswijzer	8
3. Drie opties voor aanpassing	12
4. Effecten	16
5. Voorwaarden voor realisatie van de startkwalificatiewinst	22
6. Versterking van de leerplichthandhaving	28
7. Versterking van het onderwijsaanbod	32
8. Kosten	36

Bijlagen - Onderbouwing van het rekenmodel

1.1 Het rekenmodel voor de huidige situatie	44
1.2 Het rekenmodel voor optie 1 en 2	49
1.3 Het rekenmodel voor optie 3	51
1.4 Toelichting berekening meerkosten	53
Geraadpleegde bronnen	55



Kansen op een startkwalificatie voor partieel leerplichtigen

1. De partiële leerplicht duurt één jaar. Op elk moment is er dus één volledige jaargang (cohort) jongeren partieel leerplichtig. In het peiljaar 2004 voor dit onderzoek bedroeg het aantal partieel leerplichtigen 196.300.
2. De groep partieel leerplichtigen is te verdelen in twee hoofdcategorieën, te weten degenen die in een opleiding zitten en degenen die - ondanks het feit dat zij partieel leerplichtig zijn - niet naar school gaan. Het aantal partieel leerplichtigen dat geen opleiding volgt, bedraagt 14.700 (ofwel 7,5 procent van de hele jaargang partieel leerplichtigen).
3. Per categorie van partieel leerplichtigen kan de kans berekend worden dat zij een startkwalificatie behalen. De berekening van de kansen is gebaseerd op cijfers uit onderzoek, cijfers van ROC's en op ervaringsgegevens van scholen en gemeenten. In de huidige situatie (2004) zijn er 196.300 partieel leerplichtigen. Daarvan behalen er 140.950 wel en 55.350 niet een startkwalificatie.

Voorwaarden voor resultaat bij aanpassing van de partiële leerplicht:

4. Aanpassing van de Leerplichtwet, door bijvoorbeeld de partiële door volledige leerplicht te vervangen, heeft een effect op de kansen van (nu nog) partieel leerplichtigen om een startkwalificatie te halen. Dat effect is gebaseerd op drie pijlers:
 - jongeren en ouders zullen geneigd zijn om de wet te volgen; als de wet volledige leerplicht voorschrijft, zal een deel van jongeren om die reden 'spontaan' langer onderwijs blijven volgen;

- voor het merendeel geldt echter dat zij dit niet spontaan doen, maar onder aandrang en met ondersteuning van een leerplichtambtenaar; ook nu is schooldeelnemer verplicht onder de partiële leerplicht, echter zonder actieve handhaving van de wet wordt deze door een substantieel deel van de (partieel) leerplichtigen niet nageleefd;
- in het onderwijs, met name het mbo, moet, zeker voor de jongeren die zonder de wet-aanpassing waren uitgevallen, een passend aanbod beschikbaar zijn; zonder passend onderwijs en begeleiding zal het niet lukken de jongeren binnen boord te houden.

Alleen als de (aangepaste) Leerplichtwet actief en consequent wordt gehandhaafd en alleen als in het onderwijs voor de groep potentiële uitvallers een passend aanbod beschikbaar is, heeft aanpassing van de partiële leerplicht een wezenlijk effect op de kans om een startkwalificatie te halen. Blijft het bij alleen een wetswijziging, dan zijn de positieve effecten beperkt.

Van partiële naar volledige leerplicht (opties 1 en 2)

5. Er zijn door het ministerie van OC&W drie opties voor aanpassing van de partiële leerplicht voorgelegd voor onderzoek. (Optie 3 wordt hierna bij punt 10 en volgende besproken.) Optie 1 is om de huidige partiële leerplicht te vervangen door volledige leerplicht. Optie 2 is daarop een variant: de volledige leerplicht geldt tot het einde van het schooljaar waarin men 17 jaar wordt, tenzij men al eerder een startkwalificatie behaalt. In dat geval eindigt de leerplicht bij het behalen van de startkwalificatie.

Omdat de weg naar de startkwalificatie voor de meeste leerlingen zes jaar duurt, is er nauwelijks verschil tussen optie 1 en optie 2. In minder dan vijf jaar (na de basisschool) een startkwalificatie halen komt slechts voor in uitzonderingsgevallen.

6. De omzetting van partiële naar volledige leerplicht heeft een gering effect op de startkwalificatiekansen van de groep die nu al in opleiding is. De uitval in het extra jaar van volledige leerplicht neemt af, maar treedt vervolgens alsnog op aan het einde van de leerplicht (einde van leerjaar 5).
 7. Het effect van omzetting van partiële naar volledige leerplicht is wel groot voor de groep partieel leerplichtigen die nu geen opleiding volgt. Van deze groep (14.700 jongeren in één jaargang) is naar schatting een derde weer terug te leiden naar een opleiding. Mits zij worden aangesproken op hun leerplicht en mits op de school voor hen ook een passend leeraanbod gedaan wordt, zullen zij weer in opleiding gaan. De kans dat zij een startkwalificatie behalen stijgt daarmee aanzienlijk, maar blijft achter bij de grote groep van onderwijsdeelnemers, omdat de volledige leerplicht slechts een deel van de door hun af te leggen weg naar de startkwalificatie dekt. In veel gevallen treedt de uitval alsnog op na het verstrijken van de leerplicht.
 8. Ongeveer tweederde van de groep partieel leerplichtigen die nu geen opleiding volgt, is niet herleidbaar naar het onderwijs. Deze jongeren kunnen vanwege persoonlijke omstandigheden niet meer naar school, bevinden zich in jeugdzorg- of justitiële trajecten of zijn anderszins onbemiddelbaar naar een opleiding. Deze groep maakt circa 5 procent van de totale jaargang van partieel leerplichtigen uit. De jongeren in deze categorie worden grotendeels in andere voorzieningen opgevangen.
 9. De toegenomen kans voor partieel leerplichtigen om een startkwalificatie te halen kan worden uitgedrukt in de potentiële startkwalificatiewinst. Dat wil zeggen de toename van het aantal startkwalificaties dat wordt behaald - in dit geval na vervanging van de partiële door volledige leerplicht. De geraamde potentiële startkwalificatiewinst bedraagt circa 4.800. Het aantal jongeren uit één jaargang dat een startkwalificatie behaalt, stijgt van 140.950 naar 145.750. Nadrukkelijk zij daarbij vermeld dat het gaat om *potentiële* winst. Of die extra startkwalificaties ook daadwerkelijk behaald worden, hangt af van twee voorwaarden: effectieve handhaving van de Leerplichtwet en beschikbaarheid van een passend onderwijsaanbod.
- Verlenging van de volledige leerplicht naar 18 jaar (optie 3)**
10. Optie 3 luidt: de partiële leerplicht wordt volledige leerplicht, er geldt een startkwalificatieplicht (zie punt 5) en de duur van de leerplichtperiode wordt verlengd tot 18 jaar. Nu geldt als einddatum het einde van het schooljaar waarin men 17 jaar wordt. Onder optie 3 wordt dat tot het moment (de verjaardag) waarop men 18 jaar wordt. Daarmee is het einde van de leerplicht niet langer gekoppeld aan een schooljaar. De leerplicht van een jongere kan, afhankelijk van zijn geboortedag, op elk moment van het schooljaar eindigen. Gemiddeld voor de hele jaargang bedraagt de verlenging een half jaar.
 11. Omdat door de verlenging tot 18 jaar bijna alle jongeren nu ook een deel van hun 6^e leerjaar (na de basisschool) leerplichtig zijn, is het effect van startkwalificatiewinst veel groter dan onder optie 1 en 2. Het 6^e leerjaar wordt immers normaal gesproken afgesloten met een startkwalificatie. Hoe dichter zij daarheen geleid worden door de leerplicht, hoe groter de kans op positief resultaat.

12. Het effect van de verlening op de startkwalificatiekansen is per categorie verschillend. Bij elkaar genomen bedraagt de potentiële startkwalificatiewinst onder optie 3 ongeveer 19.900. Het aantal jongeren uit één jaargang dat een startkwalificatie behaalt, stijgt van 140.950 in de huidige situatie naar 160.850 onder optie 3. Ook voor optie 3 geldt de restrictie dat de maximale startkwalificatiewinst slechts bereikt kan worden wanneer gelijktijdig de leerplichthandhaving en het onderwijsaanbod verbeteren.
13. Onderzoek naar de effecten van de leerplichtverlenging in Vlaanderen in de jaren tachtig bevestigt de noodzaak van flankerende maatregelen om de leerplichthandhaving en het onderwijsaanbod te verbeteren. De leerplichtverlenging in Vlaanderen leidde in eerste instantie tot een stijging van de geregistreerde, ongekwalificeerde uitstroom. Na ongeveer vier jaar trad een scherpe daling in. Sinds het midden van de jaren negentig stagneert de daling door het uitblijven van (verdere) rendementverbetering in het onderwijs. (Nicaise & De Rick, 2004) Voor de Nederlandse situatie zijn vergelijkbare effecten aannemelijk.

Conclusies

14. Wat betreft de uitvoerbaarheid lopen de opties niet ver uiteen. Verbetering van de kwaliteit van de leerplichthandhaving en verbetering van het aanbod binnen het onderwijs zijn voor alle drie opties voorwaarden voor resultaat. De maximaal te bereiken startkwalificatiewinst bij optie 3 is verreweg het grootst (ca. 19.900). Optie 3: Kwalificatieplicht tot 18 jaar, dat wil zeggen: iemand is volledig leerplichtig tot de 18^e verjaardag, of tot op een eerder moment wanneer een startkwalificatie wordt behaald.
15. De meerkosten die specifiek uit de aanpassing van de partiële leerplicht voortvloeien hebben vooral betrekking op de toename van de onderwijsdeelname in het mbo en havo, inclusief een groter beroep op specifieke voorzieningen voor een klein deel van de groep partiel leerplichtigen. De meerkosten die daardoor ontstaan liggen in de orde van grootte van 69 miljoen euro voor opties 1 en 2 en 136 miljoen euro voor optie 3. Op grond van eerdere ervaringen in Vlaanderen met leerplichtaanpassing kan worden verwacht dat het ongeveer vier jaar duurt voor de effecten volledig zijn bereikt. De kosten lopen in vier jaar op naar het maximum. Het merendeel van deze kosten zijn voor rekening van het rijk (in de vorm van reguliere onderwijsbekostiging). Het kostendeel voor de speciale voorzieningen ligt bij verschillende kostendragers, waaronder de gemeenten, jeugdzorg, justitie en anderen.
16. Het maximale effect (en dus ook de maximale meerkosten door hogere onderwijsdeelname) wordt slechts bereikt wanneer er wordt geïnvesteerd in verbetering van de leerplichthandhaving. De kosten daarvoor liggen primair bij de gemeenten. Het is zeker dat een aanzienlijk deel van de gemeenten nu niet aan de wettelijke taakstelling voldoet, maar het is onbekend – ook bij onder meer VNG en LVLA – hoe groot de achterstand in de handhaving op dit moment is. Het is in het kader van dit onderzoek niet mogelijk gebleken deze meerkosten eenduidig in beeld te brengen. Gemeenten reageren verschillend op deze vraag en het ontbreekt aan gegevens om hier eenduidige uitspraken over te doen. Nadere verkenning moet duidelijk maken welke de kosten en maatregelen noodzakelijk zijn om de handhaving overal op een bepaald minimaal vereist niveau te brengen.

2.

Naar aanleiding van signalen over de uitvoerbaarheid van de huidige partiële leerplicht, onder meer van de LVLA, heeft het ministerie drie alternatieven voor de bestaande partiële leerplicht op effecten, kosten en uitvoerbaarheid laten onderzoeken.

De drie alternatieven omvatten allen afschaffing van de bestaande partiële leerplicht en verlenging van de volledige leerplicht. De opties variëren wat betreft de hantering van de leeftijdsgrens voor de leerplicht en de invoering van een kwalificatieplicht.

Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel om de effecten van de drie opties voor wijziging van de partiële leerplicht in termen van extra startkwalificaties en extra kosten te berekenen en om de opties te toetsen op uitvoerbaarheid (handhaafbaarheid). Het onderzoek had wel tot doel om kosten zichtbaar te maken, maar niet om mogelijk positieve financiële effecten te berekenen. Het ligt voor de hand dat een afname van het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat, leidt tot een verminderd beroep op financiële bijstand en op ondersteunende voorzieningen en tot een lagere werkloosheid. Alleen al het resultaat dat voor een omvangrijke groep de onderwijsdeelname met 1-2 jaar wordt verlengd, heeft een direct effect op de mate waarin een beroep wordt gedaan op voorzieningen. Nader onderzoek zal duidelijk moeten maken hoe groot mogelijke 'inverdieneffecten' zijn.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek voltrekt zich langs twee sporen:

- er is een rekenmodel ontworpen om de kwantitatieve effecten van de opties te kunnen doorrekenen wat betreft onderwijsdeelname, behaalde startkwalificaties en kosten; het rekenmodel is gebaseerd op landelijke cijfers en informatie en op gegevens van gemeenten en ROC's,
- zes leerplichtbureaus werkten mee aan het onderzoek om het rekenmodel te toetsen en onderbouwen en om aspecten rondom uitvoering en handhaving te toetsen.

Er is gekozen voor twee van de grote steden, twee middelgrote gemeenten en twee kleine gemeenten:

- gemeente Rotterdam,
- gemeente Utrecht,
- gemeente Nijmegen,
- Regionaal Bureau Leerplicht Plus, negen gemeenten waaronder de Drechtsteden, Gorinchem en Leerdam,

- Regionaal Bureau Leerplicht Hoeksche Waard, zes kleine gemeenten waaronder Oud-Beijerland,
- gemeente Beuningen.

Voor het onderzoek zijn tevens interviews gehouden met vertegenwoordigers van een aantal ROC's (Albeda College, Da Vinci College, ROC Nijmegen e.o., ROC Midden-Nederland, ROC Amsterdam) en vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Landelijke Vereniging van Leerplicht Ambtenaren (LVLA).

Rekenmodel

Er zijn nagenoeg geen landelijke cijfers bekend over de partiële leerplicht, noch wat betreft aantallen, noch wat betreft de situatie van de jongeren in onderwijs of daarbuiten. De landelijke registratie van wie een startkwalificatie behaalt of niet is nog onvoldoende dekkend en betrouwbaar.

Om tot een betrouwbare raming van de effecten van een wijziging in de leerplicht te komen is een rekenmodel ontworpen gebaseerd op statistische gegevens (onder meer van CBS, CFI, IOO) en op beargumenteerde en onderbouwde schattingen. Op grond van onderzoeksliteratuur en interviews zijn aannames gedaan. In de bijlagen is een uitgebreide toelichting en verantwoording van het rekenmodel opgenomen.

Gelet op de diversiteit van gebruikte bronnen en empirische aannames moeten de ramingen in het rekenmodel opgevat worden als indicatoren voor de op te treden effecten. Het berekenen van exacte cijfers is op grond van het beschikbare bronnenmateriaal op dit moment niet mogelijk.

Het rekenmodel laat zien wat de situatie is van één jaargang (cohort) van partieel leerplichtigen op een bepaald peilmoment (2004): in opleiding of niet in opleiding, uitgesplitst naar subcategorieën (soort opleiding, situatie niet in-opleiding). Vervolgens is in het rekenmodel aangegeven wat de kansen zijn voor de diverse subcategorieën om een startkwalificatie te behalen.

Voorbeeld: in de huidige situatie (zie schema 1,

hoofdstuk 4) volgen 98.250 partieel leerplichtigen een opleiding in het vmbo of mbo. De kans dat zij een startkwalificatie behalen is 73 procent.

In het rekenmodel zijn vervolgens de verschillende opties voor aanpassing van de partiële leerplicht doorgerekend. De opties grijpen deels in op de huidige situatie (het aantal onderwijsdeelnemers stijgt) en deels op de kansen voor bepaalde categorieën om een startkwalificatie te behalen.

In de bijlagen is een uitgebreide toelichting opgenomen op de berekening van de kansen in de huidige situatie en onder de verschillende opties.

Rekenmodel en werkelijke situatie

Het rekenmodel benadert de werkelijk situatie zo goed mogelijk. Er is echter één belangrijk verschil tussen het model en de werkelijke situatie. Het model laat zien wat de huidige situatie is van een jaargang partieel leerplichtigen. Dat beeld is gebaseerd op statistische gegevens, zoals geregistreerde onderwijsdeelname, geregistreerde uitval of onderzoeksgegevens. Het gaat om een relatief betrouwbare statistische berekening. Daarmee is echter niet gezegd dat in werkelijkheid ook van elke afzonderlijke jongere bekend is wat zijn of haar situatie is. Zo weten we dat statistisch gezien ongeveer 7,5 procent van de partieel leerplichtigen geen opleiding volgt, maar in de werkelijkheid is deze groep slechts gedeeltelijk in beeld bij de leerplicht- en RMC-bureaus. De interviews die zijn gehouden in het kader van dit onderzoek geven aan dat weinig gemeenten een compleet beeld hebben van de situatie van 'hun' partieel leerplichtigen.

Aanscherping van de leerplichthandhaving, zoals in deze rapportage wordt bepleit, zal er ogenschijnlijk toe leiden dat het aantal jongeren, dat geen opleiding volgt, toeneemt. Dat is echter een effect van de betere registratie. In werkelijkheid blijft het percentage jongeren dat geen opleiding volgt gelijk op 7,5 procent – of zal het onder invloed van de nieuwe leerplicht dalen.

Cijfers in het onderzoeksrapport

In de schema's van het rekenmodel en de bijbehorende tekst worden afgeronde aantallen gebruikt. De aantallen zijn afgerond op honderd- of vijftigtallen. Dat is gedaan omdat anders de cijfers een grotere nauwkeurigheid zouden suggereren dan in werkelijkheid met de ramingen kan worden geboden. Door de afrondingen komen in de schema's absolute aantallen niet helemaal overeen met genoemde percentages. In de bijlagen worden de niet afgeronde cijfers gebruikt.

Opbouw van de rapportage

De voorliggende rapportage begint in hoofdstuk 1 met een puntsgewijze samenvatting en formulering van de conclusies. In hoofdstuk 3 worden drie opties voor aanpassing van de partiële leerplicht gepresenteerd. In hoofdstuk 4 wordt voor elk van de opties berekend wat de effecten zijn in termen van extra startkwalificaties. Daarbij gaat het om potentiële effecten, die bereikt kunnen worden onder bepaalde voorwaarden. In hoofdstuk 5 worden deze voorwaarden beschreven en in drie scenario's geplaatst. In hoofdstuk 5 is ook een korte terugblik op de effecten van de leerplichtverlenging in Vlaanderen in de jaren tachtig opgenomen. Hoofdstuk 6 en 7 gaan nader in op de voorwaarden, respectievelijk wat betreft de leerplichthandhaving en het onderwijsaanbod voor de groep potentiële uitvallers. Hoofdstuk 8 tenslotte gaat over de meerkosten die ontstaan door de opties.

In de bijlagen is, zoals gezegd, een uitvoerige toelichting op het rekenmodel en op de kostenberekening opgenomen.

3.

Het ministerie overweegt de partiële leerplicht aan te passen. Concreet liggen drie opties ter verbetering voor:

Optie 1)

Verlenging volledige leerplicht met een jaar (en laten vervallen van de partiële leerplicht), dat wil zeggen: iemand is volledig leerplichtig tot het einde van het schooljaar waarin hij of zij 17 jaar wordt.

Optie 2)

Kwalificatieplicht met behoud van de huidige leeftijd, dat wil zeggen: iemand is volledig leerplichtig tot het einde van het schooljaar waarin hij of zij 17 jaar wordt, of tot op een eerder moment wanneer een startkwalificatie wordt behaald.

Optie 3)

Kwalificatieplicht tot 18 jaar, dat wil zeggen: iemand is volledig leerplichtig tot de 18^e verjaardag, of tot op een eerder moment wanneer een startkwalificatie wordt behaald.

DRIE OPTIES VOOR AANPASSING

Primair moet de aanpassing leiden tot een oplossing voor de huidige problemen met de uitvoering en handhaving van de partiële leerplicht. Onder meer door de LVLA en door wethouder Geluk van de gemeente Rotterdam is aangegeven dat de huidige wetgeving en uitvoeringspraktijk leiden tot onduidelijke en moeilijk hanteerbare situaties. De aanpassing moet zowel praktisch als juridisch een duidelijk kader scheppen.

De werking van de drie opties

De periode van leerplicht is niet voor elk kind gelijk en hangt af van de geboortedatum. In principe geldt de volledige leerplicht vanaf de vijfde verjaardag tot het einde van het schooljaar waarin men zestien wordt. De partiële leerplicht sluit daarop aan en duurt een jaar, dus tot het einde van het schooljaar waarin men zeventien wordt. De volledige leerplicht eindigt ook wanneer men twaalf jaar op school heeft gezeten, waarbij de basisschool voor acht jaren telt.

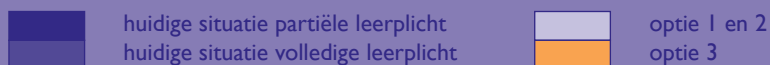
De drie opties omvatten drie elementen:

- de partiële leerplicht wordt vervangen door volledige leerplicht,
- de leeftijdsgrens blijft bij het einde van het schooljaar waarin de leerling 17 jaar wordt (optie 1 en 2) of wordt gelegd bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar (optie 3),
- er wordt een kwalificatieplicht ingesteld (optie 2 en 3).

De leerplicht in Nederland is een schoolplicht: de wet schrijft voor dat er onderwijs gevolgd wordt op een erkende school. De kwalificatieplicht, zoals genoemd in opties 2 en 3, is eigenlijk een voorwaarde voor (eerdere) vrijstelling van de schoolplicht: een jongere is schoolplichtig tot de leeftijdsgrens, tenzij eerder een startkwalificatie wordt behaald. Het duurt meestal zes jaar - gerekend vanaf de basisschool - om een start-

Figuur 1 - Overzicht leerplicht per leeftijdscategorie

	VMBO		MBO		
	VMBO-1	VMBO-4	MBO-1	MBO-2	MBO-3
jan	12'7				
feb	12'6				
mrt	12'5				
apr	12'4				
mei	12'3				
jun	12'2				
jul	12'1				
aug	12'0				
sep	11'11				
okt	12'10				
nov	12'9				
dec	12'8				



kwalificatie te kunnen behalen, namelijk vier jaar vmbo en twee jaar mbo.

Korte routes zijn er wanneer een leerling een leerjaar kan overslaan, wanneer in vijf jaar het havo-diploma wordt behaald of wanneer na het derde of vierde leerjaar havo een verkorte route via het mbo wordt gevolgd.

In figuur 1 is weergegeven hoe de huidige leerplicht en de drie opties uitpakken voor verschillende geboortemaanden. Voor de opties 1 en 2 is de werking nagenoeg identiek: de volledige leerplicht loopt door tot het einde van het schooljaar waarin de leerling 17 jaar wordt. In optie 2 is er wel de mogelijkheid dat de leerplicht eerder stopt wanneer al eerder een startkwalificatie wordt behaald.

De werking van optie 3 wijkt sterk af vanwege de andere leeftijdsgrens. Het principe van de schooljaarsystematiek wordt losgelaten. De leerplicht eindigt op de dag dat de leerling 18 jaar wordt. Omdat dat moment per leerling verschilt, is ook het effect van verlenging van de leerplicht op deze manier per geval verschillend. Een deel van de jongeren is tot het einde van het leerjaar leerplichtig (geboren in juli-september), maar een ander deel is slechts enkele maanden leerplichtig in het nieuwe schooljaar (geboren oktober-december).

Alle drie de opties verlengen de volledige leerplicht zodanig dat de overgang van het vmbo naar het mbo, een bekend risicomoment in de schoolloopbaan, nu 'afgedekt' wordt door de volledige leerplicht. Voor de meeste leerlingen komt de aanpassing er op neer dat zij het gehele eerste leerjaar op het mbo nog volledig leerplichtig zijn. Nu eindigt de volledige leerplicht meestal bij het behalen van het vmbo-diploma en is men daarna 'slechts' partieel leerplichtig. Alle drie de opties onderstrepen de boodschap aan jongeren en ouders dat de schoolloopbaan moet doorlopen na het vmbo.

Hoewel vervanging door volledige leerplicht in opties 1 en 2 een aantal juridisch-technische uitvoeringsproblemen bij de huidige partiële leerplicht wegneemt, blijft de feitelijke situatie gelijk:

de leerplicht loopt praktisch gesproken tot het einde van het eerste jaar mbo (vanaf de basisschool gerekend het vijfde leerjaar). Daarmee overbruggen de opties 1 en 2 de overgang vmbo-mbo en het moeilijke eerste leerjaar mbo, maar reiken zij niet tot aan het moment waarop de startkwalificatie behaald wordt, namelijk aan het einde van het tweede jaar mbo (zesde leerjaar).

Optie 3 gaat in dat opzicht verder. Afhankelijk van de geboortedatum zijn jongeren nog enkele dagen tot een heel jaar gedurende het tweede leerjaar mbo leerplichtig (zie figuur 1 optie 3). Loslaten van de schooljaarsystematiek zoals in optie 3 leidt tot verschillende effecten wat betreft het 'op school houden' van jongeren. Daarnaast is duidelijk dat optie 3 consequenties heeft voor de uitvoering en handhaving door gemeenten en scholen. Op beide aspecten komen we hierna nog terug.

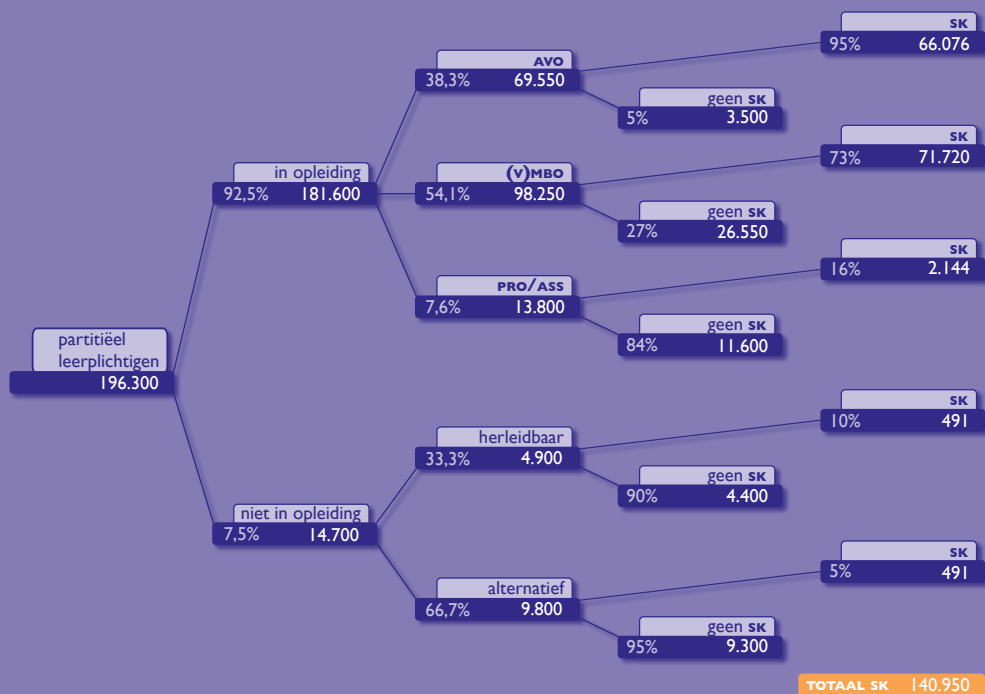
De werking van optie 1 en 2 is feitelijk nagenoeg gelijk. Voor het vervolg van de rapportage behandelen we optie 1 en 2 als één. In de berekeningen gaan we er van uit dat de leerplicht ook eindigt bij het behalen van het havo-diploma, dat gelijk staat aan een startkwalificatie.

Voor de berekening van de mogelijke effecten op onderwijsdeelname, doorstroom en extra behaalde startkwalificaties is het van belang ook te kijken naar de groep leerlingen die niet – zoals in de figuur hiervoor aangegeven – in het jaar van de partiële leerplicht in leerjaar 1 van het mbo zit. Zittenblijven is met name van belang voor de vmbo-leerlingen. Leerlingen die een jaar overdoen (zittenblijven) in het vmbo zitten tijdens hun partiële leerplicht nog in vmbo leerjaar 4. Zij hebben dan nog niet de overstap gemaakt naar het ROC. Het percentage zittenblijvers in het vmbo bedraagt ongeveer 18 procent (zie toelichting in de bijlagen).

4.

De raming van de kwantitatieve effecten van de drie opties beperkt zich tot het voortijdig schoolverlaten of absoluut verzuim. Relatief verzuim (spijbelen) is in de Leerplichtwet een relevant punt. Als indicator van mogelijke uitval is relatief verzuim een belangrijk aandachtspunt in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. In deze rapportage blijft het relatief verzuim echter buiten de effectberekeningen, omdat de aandacht uitgaat naar de meer directe gevolgen voor het aantal behaalde startkwalificaties. In de hoofdstukken over uitvoerbaarheid komen we kort op het relatief verzuim terug.

Schema 1 - Huidige situatie



Hierna volgen drie schema's waarin de effecten van de drie opties zichtbaar worden gemaakt. Schema 1 geeft de huidige situatie weer. Schema 2 geeft de situatie weer onder de opties 1-2. Schema 3 toont de gevolgen van optie 3.

De schema's bevatten cijfers en verdelingspercentages (hoe verdeelt de groep zich over twee of meer mogelijkheden). In de bijlagen is een algemene toelichting op het schema en een verklaring en onderbouwing van de gebruikte cijfers en verdelingspercentages opgenomen, toegespitst op de huidige situatie. Per schema geven we hierna een korte toelichting op de berekeningen per optie.

In elk van de drie schema's wordt rechts onderin het totaal aantal behaalde startkwalificaties vermeld. In schema 2 en 3 staat rechts onderin tevens de verwachte startkwalificatiewinst ten

opzichte van de bestaande situatie. Met startkwalificatiewinst wordt bedoeld het aantal startkwalificaties dat, op grond van de ramingen, meer wordt behaald dan in de huidige situatie.

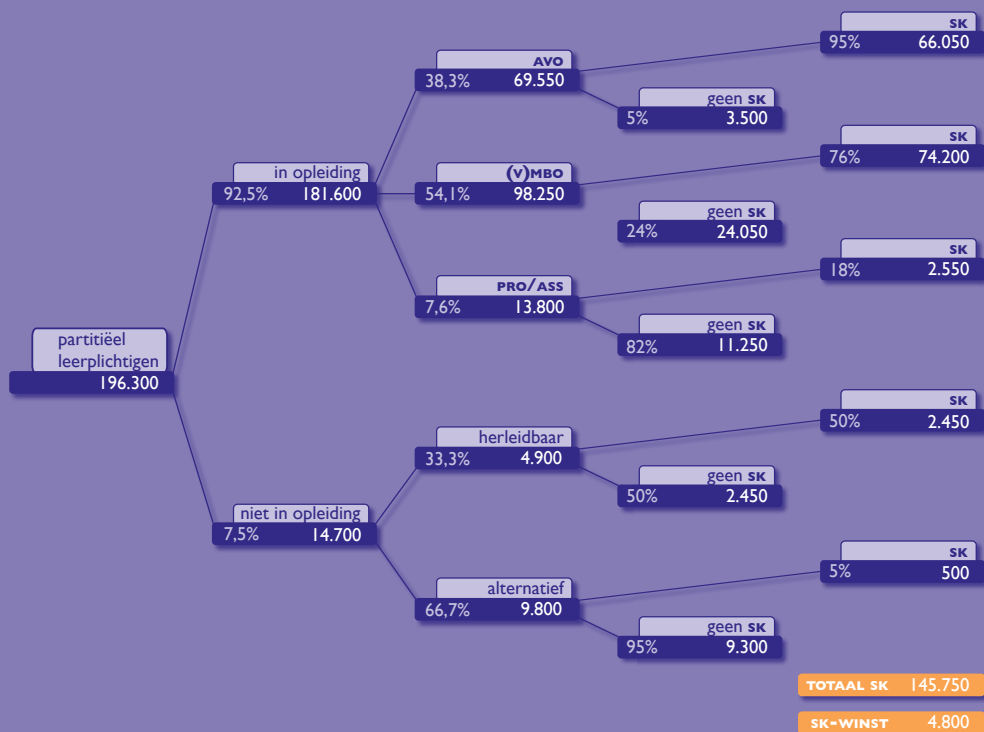
De geraamde toename van de onderwijsdeelname komt in hoofdstuk 8 aan de orde bij de kostenberekening.

Het aantal partieel leerplichtigen bedraagt ongeveer 196.300. Omdat de partiële leerplicht één jaar bestrijkt, is het aantal partieel leerplichtigen gelijk aan een jaargang (cohort) jongeren, bestaande uit deels 16- en deels 17-jarigen.

In de huidige situatie gaat 7,5 procent van alle partieel leerplichtigen niet naar school. Deze groep heeft een omvang van ongeveer 14.700 en bestaat uit jongeren met allerlei verschillende achtergronden en situaties.

Op grond van de informatie van die gemeenten,

Schema 2 - Optie I-2

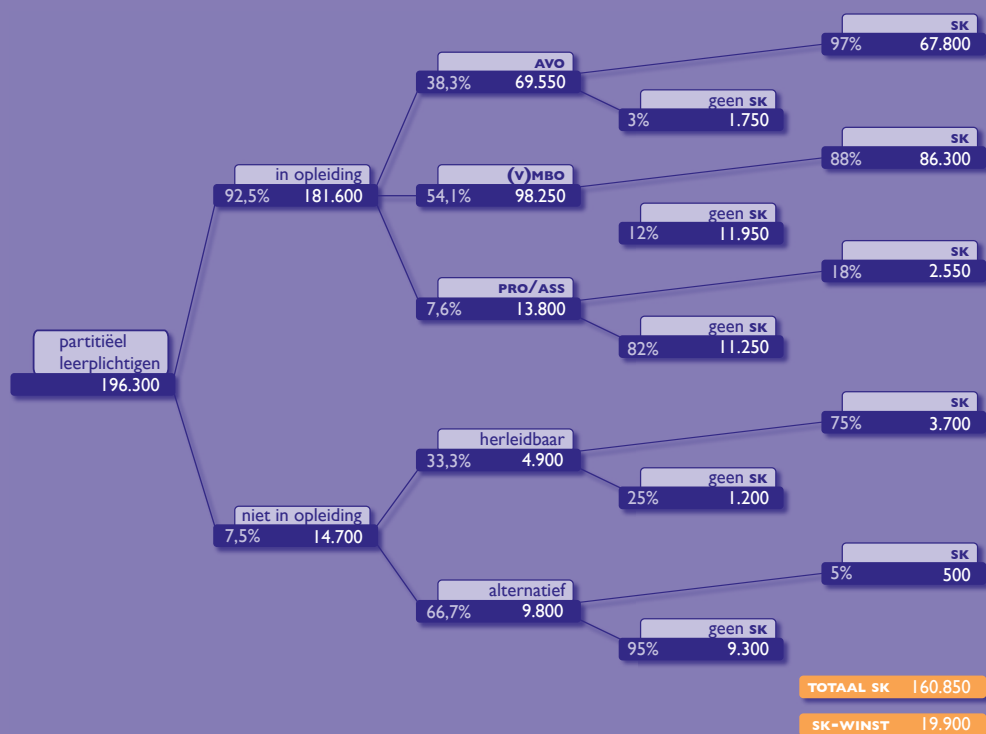


die daarop het beste zicht hebben, nemen we aan dat tweederde van deze groep (9.800 jongeren) niet meer herleidbaar is naar het reguliere onderwijs en aangewezen is op een alternatief. De samenstelling van deze 'harde kern' van de niet-schoolgaande partiel leerplichtigen is overigens zeer divers. Het gaat om jongeren die werk hebben en niet meer zijn te motiveren voor een opleiding of anderszins niet geschikt zijn voor een opleiding. Het gaat daarnaast om jongeren die in een justitieel traject of in een jeugdzorgtraject verblijven. Tot de groep behoren ook allerlei bijzondere gevallen, uiteenlopend van schoolbezoek in het buitenland tot langdurige ziekte of onmisbaarheid in de thuissituatie. Er wordt geschat dat van deze jongeren een gering deel (5%) toch een startkwalificatie haalt.

Ongeveer een derde van de niet-schoolgaande partiel leerplichtigen (4.900) heeft geen bijzondere reden om niet naar school te gaan. Het gaat

om jongeren die in beginsel wel bereid zijn om naar school te gaan, maar relatief lichte oorzaken hebben geleid tot afhaken. Voorbeelden zijn een mislukte inschrijving bij een ROC, onwetendheid over de partiële leerplicht of 'even geen zin hebben'. Deze categorie van partiel leerplichtigen die niet naar school gaan kan beschouwd worden als relatief eenvoudig herleidbaar naar het onderwijs. Ervaringen, onder meer in Utrecht, wijzen uit dat met een lichte interventie (aanschrijven, eenmalig gesprek) deze jongeren alsnog geplaatst kunnen worden in een opleiding. De omvang van de gehele groep van niet-schoolgaande partiel leerplichtigen kan wel berekend worden op grond van landelijke cijfers en regionale ervaringsgegevens, maar vanwege de nog onvoldoende dekkende registraties is nog niet elke individuele jongere daadwerkelijk bekend bij de leerplichtbureaus. Een aanzienlijk aantal gemeenten heeft geen zicht op de partiel leerplichtigen die

Schema 3 - Optie 3



niet naar school gaan. Tot deze groep onbekenden behoren zowel de 'herleidbaren', als de jongeren die aangewezen zijn op een alternatief.

In de huidige situatie behalen 140.950 van de 196.300 jongeren van één jaargang partiële leerplicht een startkwalificatie. De effecten van de opties worden vergeleken met dit aantal.

In schema 2 is een aantal aannames verwerkt die te maken hebben met de verwachte invloed van de aanpassing van de leerplicht volgens optie 1 en 2.

Op de eerste plaats wordt aangenomen dat de groep 'herleidbaren' nu wel in zijn geheel naar school zal gaan. Dat effect hangt samen met de wetsaanpassing: een groter deel zal uit zich zelf naar school (blijven) gaan in de wetenschap dat dat verplicht is. Daarnaast leidt betere handhaving van de leerplicht er toe dat de eenvoudige herleidbaren ook daadwerkelijk naar school

gaan. Omdat de leerplicht echter niet de hele weg naar de startkwalificatie dekt, wordt geraamd dat van deze groep uiteindelijk de helft alsnog voortijdig uitvalt. Vijftig procent haalt wel een startkwalificatie.

Op de tweede plaats zal de aanpassing van de leerplicht onder optie 1-2 er ook toe leiden dat de uitval in het eerste jaar van het mbo lager wordt. Dat effect komt tot uitdrukking in de stijging van het aantal behaalde startkwalificaties. Overigens is dit effect beperkt omdat de uitval die wordt voorkomen in het eerste leerjaar naar verwachting alsnog plaats vindt aan het einde van het eerste leerjaar, wanneer de leerplicht afloopt.

Het geraamde aantal startkwalificaties dat wordt behaald bij uitvoering van optie 1 of 2 bedraagt 145.750. Dat betekent een verwachte startkwalificatiewinst van 4.800.

In de berekeningen voor opties 1-2 en 3 is het effect van zittenblijven, met name voor de vmbo-leerlingen verdisconteerd. Deze groep bevindt zich in het jaar van de partiële leerplicht nog in het vmbo. Omzetting van partiële naar volledige leerplicht en ook verlenging van de leerplicht onder optie 3 hebben slechts een beperkt effect voor de startkwalificatiewinst van deze groep. Het perspectief van startkwalificatiewinst is kleiner dan voor de groep die al de overgang naar het mbo heeft gemaakt. In de toelichting op het kostenoverzicht in bijlage 1.4 is ook een nadere toelichting op de verrekening van het zittenblijven in het model opgenomen.

In schema 3 is een aantal aannames verwerkt die te maken hebben met de verwachte invloed van de aanpassing van de leerplicht volgens optie 3.

Op de eerste plaats geldt ook in deze optie dat de groep 'herleidbaren' nu wel in opleiding is. Omdat zij nu ook een deel van hun tweede mbo-leerjaar leerplichtig zijn (tot hun 18^e verjaardag) wordt verwacht dat meer van hen (75%) een startkwalificatie zal halen. Nog altijd dekt de leerplicht niet voor alle jongeren de gehele periode tot het einde van het zesde leerjaar (na de basisschool).

Op de tweede plaats is er een substantieel ef-

fect voor de groep die in opleiding is, maar gedurende het eerste of tweede leerjaar mbo uitvalt. Anders dan in optie 1-2 loopt de leerplicht nu door in het tweede leerjaar, waardoor aanzienlijk meer jongeren dat leerjaar afmaken en een startkwalificatie halen. Het percentage bedraagt 88% voor de (v)mbo-groep.

Daardoor behalen onder optie 3 160.850 jongeren een startkwalificatie. Dat betekent een startkwalificatiewinst van 19.900.

Opgemerkt moet worden dat van de 35.450 jongeren die geen startkwalificatie halen (zie schema 3) een groot deel behoort tot de groep die niet-plaatsbaar is in het onderwijs (9.800) en een groot deel behoort tot de groep voor wie het niveau van de startkwalificatie niet bereikbaar is (praktijkonderwijs/assistentopleiding, 11.250). Dat geeft aan dat het potentieel voor nog verdere startkwalificatiewinst beperkt is.

Samengevat is er van de opties een positief effect te verwachten op het aantal te behalen startkwalificaties. Bij opties 1 en 2 is de startkwalificatiewinst bijna 4.800 en bij optie 3 is de startkwalificatiewinst bijna 19.900.

5.

VOORWAARDEN VOOR REALISATIE VAN DE STARTKWALIFICATIE- WINST

De cijfers die hiervoor zijn gepresenteerd geven een indicatie van de potentiële winst die bereikt kan worden met een aanpassing van de Leerplichtwet. De ervaringen in de praktijk maken echter duidelijk dat deze positieve effecten niet zonder meer realiseerbaar zijn. Wil de wetsaanpassing maximaal effect hebben dan zal aan twee belangrijke voorwaarden moeten worden voldaan.

Optie	Kwalificatiewinst	Scenario W	Scenario W+H	Scenario W+H+A
Optie 1-2	4.800	960	2.400	4.950
Optie 3	19.900	3.980	9.950	19.900

Ten eerste zal de wet beter gehandhaafd moeten worden voor de groep van 16 tot 18 jaar. Zoals al eerder opgemerkt voeren veel gemeenten die partiële leerplichthandhaving niet of slechts incidenteel uit. Deze gemeenten reageren wel op meldingen van ouders of scholen, maar controleren niet zelf actief of jongeren die partieel leerplichtig zijn naar school gaan. Zonder actieve handhaving blijft het effect van een wetswijziging slechts beperkt.

Ten tweede wordt van verschillende kanten nadrukkelijk gewezen op de voorwaarde dat er voor jongeren, indien zij verplicht naar school moeten, ook een passend aanbod beschikbaar moet zijn. Is dat aanbod er niet dan ontstaat er zowel in de handhaving (gemeente, justitie) als in het onderwijs een onhoudbare situatie. De vraag naar een passend aanbod laat zich vertalen naar twee behoeften. Er is behoefte aan een brede verandering in het onderwijsaanbod waardoor het meer mogelijkheden biedt en aantrekkelijker is voor jongeren in het algemeen en voor potentiële uitvallers in het bijzonder. Daarnaast is er behoefte aan specifieke voorzieningen voor jongeren die zijn aangewezen op een alternatief voor de school (bijv. Basta-trajecten, kleinschalige leerwerkplaatsen).

De twee genoemde voorwaarden voor maximale startkwalificatiewinst zijn cruciaal. Om een indicatie te geven van de invloed van de voorwaarden hebben we drie scenario's berekend:

- Scenario W: alleen de wet wordt gewijzigd, maar er is geen flankerend beleid om de handhaving te verbeteren en er is geen beleid om het aanbod te versterken. In dit scenario bedraagt de startkwalificatiewinst een vijfde van het potentieel.
- Scenario W+H: de wet wordt aangepast en de handhaving wordt geoptimaliseerd, maar het aanbod in het onderwijs en van speciale voorzieningen blijft onveranderd. De startkwalificatiewinst bedraagt in dit scenario de helft van het potentieel.
- Scenario W+H+A: wetswijziging in combinatie met flankerend beleid om de handhaving en het aanbod te verbeteren. Maximale startkwalificatiewinst.

Opgemerkt moet worden dat de maximale startkwalificatiewinst, gezien de veranderingen die nodig zijn, waarschijnlijk pas na enige tijd bereikt zal worden. Het kan sneller naarmate de leerplichthandhaving sneller verbetert, de nieuwe wetgeving beter wordt gekend door ouders en jongeren en er door onderwijs en andere voorzieningen wordt meegewerkt aan de uitvoering.

Opties in breder perspectief

Uit de interviews komt naar voren dat men de Leerplichtwet als een nuttig instrument ziet in het terugdringen van verzuim en uitval, maar dat juist voor de leeftijdsgroep 16-18 jaar een breder perspectief nodig is. Met name voor de 17-18 jarigen komt de vraag op hoe de leerplicht aansluit op de RMC-wetgeving en op de mogelijk toekomstige leer/werkplicht. Concreet spitst die vraag zich toe op de in optie 3 voorgestelde leerplichtgrens van 18 jaar. Wanneer de leerplicht eindigt gedurende het schooljaar is de kans groot dat alsnog een groot deel van de potentiële uitvallers afhaakt (in de berekeningen is dat deel op 50 procent geschat). De oplossing daarvoor ligt in een goede aansluiting tussen leerplicht en leer/werkplicht, die er toe zou moeten leiden dat jongeren, hoewel dan niet meer leerplichtig, toch het schooljaar afsluiten en een startkwalificatie behalen.

Een andere oplossing zou zijn om de leerplicht te laten doorlopen tot het einde van het schooljaar waarin men 18 jaar wordt. Daarmee zou de leerplicht dan aansluiten op het startkwalificatiebeleid en de volledige zes jaar na het basisonderwijs 'dekken' die nodig zijn om een startkwalificatie te halen. Daarmee loopt de leerplicht echter wel door over de leeftijdsgrens van 18 jaar.

De leerplichtverlenging in Vlaanderen

In 1983 is in Vlaanderen de leerplicht verlengd. Alle jongeren zijn verplicht om van 1 september van het jaar waarin ze zes worden gedurende twaalf volle schooljaren te leren. De voltijdse leerplicht geldt tot zestien jaar of tot vijftien jaar voor wie de eerste twee jaar van het secundair onderwijs heeft gevolgd. Na de voltijdse leerplicht is er nog een deeltijdse leerplicht die eindigt op de dag dat de jongere achttien jaar wordt of tot het moment waarop het diploma secundair onderwijs wordt behaald.

Doel van de leerplichtverlenging was om de jeugdwerkloosheid terug te dringen en de weerbaarheid van jongeren op maatschappelijk, sociaal en economisch vlak te verhogen en ze daarmee voor te bereiden op het leven in een complexe samenleving (Nicaise & De Rick, 2004).

Dat jongeren verplicht zijn om tot een bepaalde leeftijd naar school te gaan, wil niet zeggen dat ook zonder problemen voldaan wordt aan die verplichting. Nicaise & De Rick constateren in hun onderzoek naar de effecten van de leerplichtverlenging, dat een kwantitatieve toename van het aantal leerlingen op zich niet voldoende is om de doelstellingen van de leerplicht te bereiken. Om spijbelen te voorkomen en aan te pakken is een samenwerking tussen verschillende actoren binnen en buiten het onderwijs noodzakelijk. In Vlaanderen worden daarnaast allerlei initiatieven genomen om de kwaliteit van het hoger secundair onderwijs te vernieuwen. Hierbij moet men denken aan vernieuwingen op pedagogisch-didactisch gebied en op het gebied van de opleidingsstructuur, bijzondere opvang van leerlingen met moeilijkheden in het onderwijs en herwaardering van het technisch en beroeps-onderwijs. Nicaise & De Rick concluderen, dat een verlengde leerplicht alleen niet noodzakelijk leidt tot de gewenste effecten. Goede spijbelpreventieprojecten en een kwalitatieve vernieuwing van het onderwijs zijn belangrijk om de doelstellingen van de leerplicht te bereiken.

De belangrijkste doelstelling van de leerplichtverlenging in Vlaanderen was het terugdringen van de ongekwalificeerde uitstroom (ofwel de uitstroom zonder diploma of getuigschrift van het hoger secundair onderwijs). Tijdens de eerste jaren na de verlenging van de leerplicht steeg het percentage ongekwalificeerde uitstromers van bijna 36 procent in 1984 tot ruim 41 procent in 1989. In de eerste helft van de jaren '90 was er echter sprake van een scherpe daling (tot een dieptepunt van 16,5 procent in 1996). Het blijkt dat het aandeel schoolverlaters met een diploma of getuigschrift van het hoger secundair onderwijs (in 2000) bijna 20 procent hoger ligt dan vóór de leerplichtverlenging. Opgemerkt moet echter worden, dat sinds 1996 sprake is van een stagnatie van het aantal ongekwalificeerde uitstromers.

Volgens de Lissabon-afspraken en het Pact van Vilvoorde moet de ongekwalificeerde uitstroom in Vlaanderen tegen 2010 gehalveerd zijn. De onderzoekers concluderen dat zonder nieuwe, krachtige maatregelen om het rendement van het onderwijs te verhogen, deze norm niet zal worden gehaald. De onderzoekers pleiten ervoor om de leerplicht tot achttien jaar te vervangen door een verplichting om een startkwalificatie (hoger secundair onderwijs) te halen. Hieraan dienen dan wel extra rechten gekoppeld te worden, zoals kostenloze leerhulp voor jongeren met leermoeilijkheden of een individuele leerrekening voor volwassenen om op latere leeftijd alsnog een startkwalificatie te halen. Een startkwalificatieplicht zal echter wel weer implicaties hebben voor de allerzwakste leerlingen, die niet in staat zijn om een startkwalificatie te halen (Nicaise & De Rick, 2004).

De ervaringen in Vlaanderen bevestigen de noodzaak om naast de wetswijziging de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en actief verzuim en uitval te bestrijden.

Ook in Nederland zal de verbeterde leerplichthandhaving in eerste instantie een stijging van het aantal geregistreerde uitvallers tot gevolg hebben. Dat effect is al enige jaren zichtbaar in de stijging van het aantal voortijdig schoolverlaters

in de RMC-rapportages. Gezien het feit dat er met de registratie in de afgelopen jaren al veel progressie is geboekt, mag verwacht worden dat in Nederland het positieve effect van de wetswijziging sneller zichtbaar zal worden in de uitvalcijfers.

De snelheid waarmee de startkwalificatiewinst kan worden bereikt, hangt direct af van de handhaving en het onderwijsaanbod. Kijkend naar de ervaringen in Vlaanderen en naar de huidige kwaliteit van de handhaving in Nederland mag verondersteld worden dat ook hier vier jaar nodig is om de potentie van scenario W+H te realiseren (50% van de startkwalificatiewinst). De mate waarin het volle potentieel wordt benut (scenario W+H+A, 100%) hangt af van de situatie in de scholen, met name de ROC's.

Voor een prognose van tijd die verstrijkt voordat effecten van de leerplichtaanpassing merkbaar zijn moet rekening worden gehouden met een aantal factoren:

- Om de groep herleidbaren daadwerkelijk terug te kunnen leiden naar het onderwijs zal een groot deel van deze groep eerst in beeld gebracht en vervolgens benaderd moeten worden. Gezien de inhaalslag in de leerplichthandhaving die daarvoor nodig is, moet rekening worden gehouden met een periode van 1-2 jaar om de groep herleidbaren actief naar een opleiding te kunnen leiden. Vervolgens duurt het nog minimaal 1-2 jaar voor daarvan startkwalificatiewinst zichtbaar wordt.
- Het effect van uitvalvermindering wordt zichtbaar zodra de handhaving in school en door leerplicht beter wordt. Ook hier lijkt een termijn van 1-2 jaar zeker nodig om de kwaliteit te verbeteren. De extra onderwijsdeelname en startkwalificatiewinst worden respectievelijk 1 en 2 jaar later zichtbaar.
- Het beroep op extra voorzieningen voor de groep die op een alternatief voor het reguliere onderwijs is aangewezen neemt toe naar mate de leerplichthandhaving verbetert.

Samengevat luidt de prognose voor een incubatieperiode van vier jaar (voor optie 3):

- Jaar 1: beperkte toename onderwijsdeelname en vermindering uitval door geleidelijk betere leerplichthandhaving; nog geen startkwalificatiewinst.
- Jaar 2: sterkere groei onderwijsdeelname door vermindering uitval in voorgaande leerjaar en toetreding van de groep herleidbaren; op het einde van het 2e jaar eerste startkwalificatiewinst. Ruwe indicatie: 25% van potentiële startkwalificatiewinst, 25-50% meerkosten.
- Jaar 3: nu de inhaalslag op het gebied van handhaving is gerealiseerd en in het onderwijs vorderingen zijn gemaakt met het passende onderwijsaanbod loopt de onderwijsdeelname van leerplichtigen op naar het maximum (van 95% van de hele populatie). De meerkosten voor de extra onderwijsdeelname van de groep herleidbaren worden nu gerealiseerd. De uitval in leerjaar I van het mbo is gereduceerd tot een minimum. Het effect van de extra onderwijsdeelname die daardoor ontstaat wordt in jaar 4 zichtbaar. Dat geldt ook voor de startkwalificatiewinst. Ruwe indicatie: 25-50% van de potentiële startkwalificatiewinst, 50-75% meerkosten.
- Jaar 4: volledige meerkosten (100%) en (bij maximale uitvoeringskwaliteit) volledige benutting potentiële startkwalificatiewinst (100%).

6.

VERSTERKING VAN DE LEERPlicht- HANDHAVING

In het voorgaande hoofdstuk hebben we uiteengezet dat alleen verandering van de Leerplichtwet slechts een beperkt effect zal hebben. Versterking van de handhaving en aanpassing van het onderwijsaanbod zijn wezenlijke voorwaarden. Dit komt ook in de gesprekken met gemeenten duidelijk naar voren: de uitvoerbaarheid van de drie voorgestelde beleidsopties staat of valt – ongeacht de optie die gekozen wordt - met de mate waarin tekortkomingen in de huidige handhavingpraktijk en het huidige onderwijsaanbod opgeheven kunnen worden.

Aanpassing van de partiële leerplicht en gevolgen voor de gemeenten

De voorgestelde aanpassing van de partiële leerplicht, met name onder optie 3, heeft beperkte consequenties voor gemeenten. Gemeenten die nu al de partiële leerplicht actief handhaven en daarbij ook de RMC-functie actief uitvoeren, hebben van de leerplichtaanpassing weinig effecten voor de eigen werkzaamheden te verwachten. Consequenties hebben vooral betrekking op de verhouding tussen leerplicht en RMC en de informatie-uitwisseling die nodig is tussen ROC's en gemeenten (zie de onderwerpen hierna). Over het algemeen geldt echter dat de gevolgen voor de uitvoering beperkt zijn, mits de gemeente ook nu al de handhaving op orde heeft.

De praktijk leert echter dat voor een groot aantal gemeenten dit niet het geval is. Dat betekent dat eerst een inhaalslag gemaakt moet worden voor het benodigde niveau van handhaving is bereikt. Er is dus sprake van een beperkt, direct effect van de aanpassing en een omvangrijk, indirect effect in de vorm van een vereiste inhaalslag. In dit hoofdstuk gaan we op beide effecten in.

Kwaliteitsverschillen tussen gemeenten

Eerder is al aangegeven dat de handhaving van de partiële leerplicht in een deel van de gemeenten valt te typeren als reactief: op meldingen wordt gereageerd, maar men gaat niet actief zelf op zoek naar de jongeren. Deze situatie komt niet alleen in kleinere gemeenten voor. Ook grote gemeenten zijn soms niet in staat actief zicht te houden op de onderwijssituatie van jongeren tussen 16-18 jaar. Dat is, zo blijkt, niet alleen een kwestie van onvoldoende personele capaciteit. Vaak schort het ook aan voldoende technische mogelijkheden (registratiesysteem, communicatie) bij de gemeente en bij de scholen. Op dit moment is onbekend hoe het totaalbeeld van alle gemeenten in Nederland eruit ziet wat betreft de handhaving van de partiële leerplicht.

De kwaliteit van de leerplichthandhaving in gemeenten staat niet los van de prioriteit die er vanuit het gemeentebestuur aan gegeven wordt.

In kleine gemeenten, maar niet alleen daar, komt het voor dat men noch de noodzaak van leerplichthandhaving, noch de plicht van wetshandhaving voldoende onderkent. Er wordt te weinig financiële en organisatorische prioriteit gegeven aan leerplicht. Het lijkt niet aannemelijk dat een wijziging van de wet volgens een van de drie opties daarin verandering kan brengen. Aanvullend beleid vanuit de rijksoverheid lijkt noodzakelijk om de handhaving landelijk op peil te brengen.

Uitvoerbaarheid voor kleinere gemeenten

Een zwaarder accent op handhaving van de leerplicht voor de oudere leeftijdsgroepen trekt met name op de kleinere gemeenten een zware wissel: leerplichthandhaving voor oudere leerplichtigen vraagt andere deskundigheden (kennis van beroepsonderwijs, etc.) en deelname in andere netwerken dan leerplichthandhaving voor jongere leeftijdsgroepen. In kleinere gemeenten is de functie van leerplichtambtenaren in de meeste gevallen een parttime solofunctie, al dan niet gecombineerd met andere gemeentelijke taken. De voorgestelde beleidsopties roepen de vraag op of de veronderstelde kwaliteit van handhaving vanuit het oogpunt van deskundigheid, efficiency, slagvaardigheid en kwetsbaarheid bij uitval wel te leveren is door met name de kleinere gemeenten. Bij optie 3 zal dit vraagstuk nog nadrukkelijker aan de orde zijn, omdat een groter deel van de leerplichtigen in het mbo onderwijs volgt en zich in de netwerken bevindt waar de leerplichtambtenaren in veel kleinere gemeenten geen goede toegang hebben.

Taakverdeling tussen RMC en leerplicht

Een verschil van optie 3 ten opzichte van de beide andere beleidsopties is dat er een verschuiving van werkzaamheden plaats zal vinden tussen leerplicht- en RMC-bureaus. Jongeren, die onder de huidige wet leerplichtvrij zijn maar nog geen 18 jaar, zijn dan niet langer klant van het RMC maar van leerplicht. Bureaus die zowel de leerplichthandhaving als de RMC-functie uitvoeren zullen dit niet als een probleem ervaren.

Leerplichtbureaus van de niet-centrumgemeenten, dus zonder RMC-functie gekoppeld aan de eigen leerplichtuitvoering, krijgen te maken met een verschuiving van taken. Een deel van de doelgroep van het RMC schuift nu terug naar leerplicht. Dit vraagt om nadere afspraken over taakverdeling tussen RMC en leerplicht. Optie 3 leidt op zichzelf niet tot een grotere capaciteitsvraag binnen de RMC-regio's, maar het is wel de vraag of de betrokken partijen binnen de RMC-regio's in staat zijn om gezamenlijk de benodigde capaciteit te herverdelen tussen RMC en leerplicht.

Wisselwerking tussen leerplicht en scholen

Gemeenten zijn voor de uitvoering van de leerplicht- en RMC-functie altijd aangewezen op de medewerking van de scholen. Scholen zijn wettelijk verplicht verzuim en uitval te melden en de laatste jaren is op dat punt aanzienlijke vooruitgang gerealiseerd. Binnen het mbo is er nog een grote slag te maken. Dat heeft te maken met de interne informatieverzameling en –verwerking van de ROC's, maar ook met het feit dat ROC's deelnemers hebben verspreid over een zeer groot gebied, vaak ook ver buiten de eigen regio. Geautomatiseerde gegevensverwerking (denk ook aan het onderwijsnummer) moet deze processen vereenvoudigen, maar zover is het nog niet. In het voortgezet onderwijs wordt al ervaring opgedaan met het onderwijsnummer. Komend jaar wordt het onderwijsnummer ook geïntroduceerd in het mbo.

Optie 3 creëert een nog groter beroep op de informatie-uitwisseling tussen scholen en gemeenten. Omdat gedurende het leerjaar voortdurend deelnemers de grens van de leerplicht bereiken, moet er ook voortdurend melding plaatsvinden tussen school en gemeenten. Daarin ligt een potentieel uitvoeringsprobleem dat de handhaving serieus kan belemmeren. Voorbeelden in de huidige praktijk laten overigens zien dat de uitvoeringsproblemen oplosbaar zijn.

Verschillende partijen kunnen bijdragen aan verbetering van de leerplichthandhaving. Daarbij kan gedacht worden aan gemeenten zelf (ook VNG)

en aan ministeries (OC&W, BZK). Gerichte maatregelen die kunnen bijdragen aan de uitvoerbaarheid van de leerplichtaanpassing zijn onder meer:

- vaststellen landelijke normen voor de leerplichthandhaving,
- onafhankelijke toetsing van de handhaving door gemeenten (zelfregulering),
- systematiek van sancties en beloning om kwaliteit van handhaving door gemeenten te stimuleren,
- ondersteuning (financieel, inhoudelijk, organisatorisch, technisch) van gemeenten bij het verbeteren van de leerplichtuitvoering,
- stimulering van schaalvergroting (regionalisering) en professionalisering van de leerplichtuitvoering,
- ondersteuning van het opzetten van regionale leerplicht- en RMC-bureaus,
- onderzoeken van de mogelijkheid om de uitvoering van de leerplicht voor de categorie 16 jaar en ouder (vrijwillig of afgedwongen) onder te brengen bij regionale leerplicht/RMC-bureaus of bij de leerplichtbureaus van centrumgemeenten,
- actieve bekendmaking van de nieuwe wetgeving bij ouders, jongeren, docenten en bedrijven.

7.

VERSTERKING VAN HET ONDERWIJS- AANBOD

Versterking van het onderwijsaanbod heeft primair betrekking op de kwaliteit van het onderwijs, dat wil zeggen op de mate waarin het onderwijs er in slaagt jongeren te binden en te boeien en hen toe te leiden naar een startkwalificatie. Daarnaast heeft de versterking ook specifiek betrekking op de handhaving van de leerplicht: signalering, registratie en melding van verzuim en uitval.

Melding van verzuim in het mbo

Bij invoering van een van de drie opties verandert de partiële leerplicht in volledige leerplicht. Meer dan voorheen gaat daarvan – ook naar scholen – het signaal uit dat handhaving een belangrijke maatschappelijke taak is. Dat geldt niet alleen voor absoluut verzuim en uitval, maar ook voor relatief verzuim. De kwaliteit van de verzuim- en leerplichthandhaving wisselt binnen en tussen ROC's. De Inspectie van het Onderwijs noemde in 2002 de registratie van deelnemers en melding van de uitstroombestemmingen door de onderwijsinstellingen "gebrekkig".

Uit de interviews die zijn gehouden met de ROC's in het kader van het voorliggende onderzoek blijkt, dat er vaak wel sprake is van vastgesteld beleid en afspraken over melding van verzuim. Erkend wordt echter ook, dat de uitvoering – hoewel beter dan voorheen – niet perfect is. De verzuimgegevens zijn niet standaard onderdeel van managementrapportages binnen de instelling.

Versterking van het reguliere aanbod

In de interviews met de gemeenten is herhaaldelijk gewezen op het belang van aantrekkelijker onderwijs, meer praktijk in het onderwijs, meer maatwerk en meer flexibilisering. Dit betreft met name het huidige aanbod binnen het mbo. Ook de Inspectie signaleert in zijn onderwijsjaarverslagen over 2002-2003 en 2003-2004 naast gunstige ontwikkelingen de nodige knelpunten met betrekking tot de mate waarin het onderwijs aansluit op de interesses, mogelijkheden en leerstijlen van de deelnemers en constateert dat BVE-instellingen moeite hebben de initiële motivatie van nieuwe leerlingen vast te houden. Voor een effectief vervolg op extra leerplichtinterventies op grond van de drie beleidsopties zijn forse inspanningen nodig van de BVE-sector om moeilijke doelgroepen leerlingen duurzaam te binden met boeiend onderwijs.

Uit de interviews binnen de ROC's blijkt sceptis over de te verwachten effecten van de leerplichtaanpassing. Men stelt dat schoolgang wel is af te dwingen, maar actieve onderwijsdeelname en daadwerkelijk leren niet. Men vreest dan ook geconfronteerd te worden met een groep deel-

nemers die slecht te motiveren is, waardoor de druk op de docenten sterk zal toenemen.

Tussentijdse instroom

Uitval uit de opleidingen treedt op gedurende het gehele schooljaar. Voor effectieve leerplichthandhaving is het noodzakelijk dat jongeren die zijn uitgevallen relatief snel weer herplaatst kunnen worden. In de praktijk blijkt dat met name het plaatsen van leerlingen na de teldatum stuit op problemen, omdat de bekostiging voor de te plaatsen leerling achterblijft. Hoewel de bekostigingssystematiek voor het mbo rekening houdt met de mogelijkheid voor tussentijdse instroom, lijkt in de praktijk binnen ROC's daarvoor niet altijd middelen vrijgemaakt te (kunnen) worden. Naast de bekostigingsproblematiek kan ook de geringe flexibiliteit in de onderwijsprogrammering en –organisatie de tussentijdse instroom van nieuwe leerlingen bemoeilijken. De verschillen binnen en tussen ROC's op dit punt zijn groot. De ROC's in dit onderzoek geven aan hierbij verder te zijn dan enkele jaren terug, maar wijzen er tevens op dat aan tussentijdse instroom veel organisatorische, onderwijskundige en financiële problemen kleven. In een aantal gevallen leidt het ontbreken van middelen tot het niet of suboptimaal plaatsen van tussentijdse instromers.

Versterking zorgstructuur

De zorgstructuur in de BVE-sector is de laatste jaren sterk in ontwikkeling, maar is in vergelijking met het primair en voortgezet onderwijs nog beperkt. Bij de vorming van multidisciplinaire zorgadviesteams beperken de meeste gemeenten en provincies zich in hun facilitering tot de sectoren primair en voortgezet onderwijs. 'Speciaal onderwijs' ontbreekt binnen de BVE-sector. Alle zorg moet dus binnen het regulier onderwijs geboden worden. Alle ROC's in dit onderzoek kennen speciale projecten/trajecten voor leerlingen met leer- en gedragsproblemen, voor tussentijdse instromers en/of tussentijdse uitvallers. De bekostiging van deze projecten is vaak diffuus en op projectbasis. De programma's kenmerken zich door O&S-achtige activiteiten (oriënteren en schakelen), door kleinere groepen, door trai-

ning van sociale vaardigheden en door een hoog praktijkgehalte.

Op de bevestigde ROC's is sprake van een eerstelijns zorgvoorziening in de vorm van mentoraat of 'contactpersonen'. Daarnaast kennen de onderzochte ROC's –meestal op centraal niveau- een aantal specialistische hulpverleners (schoolmaatschappelijk werkers, gedragstrainers, dyslexie-specialisten etc.). Binnen de ROC's wordt nagedacht over multidisciplinaire zorgadviesteams, maar op dit moment is er zeker geen sprake van een dekkend netwerk van zorgadviesteams op het niveau van afzonderlijke sectoren of opleidingen. De bekostiging van hulpverleners binnen en buiten de ROC's is variabel en veelal op projectbasis.

Versterking van het niet-reguliere voorzieningenaanbod

In de marge van het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs bevinden zich kleinschalige voorzieningen die zich kenmerken door een hoog praktijkgehalte en intensieve zorg en begeleiding. De financiering van deze initiatieven is doorgaans divers (gemeenten, scholen, justitie, ESF, zorginstellingen) en niet zelden op projectbasis. Uitbreiding van de volledige leerplicht vraagt ook om uitbreiding van dit type kleinschalige voorzieningen.

Overgang naar een leer/werkplicht

Versterking van het reguliere en niet-reguliere aanbod dient niet exclusief in het teken te staan van het vergroten van het percentage behaalde startkwalificaties. Niet voor alle deelnemers zal een uitbreiding van de volledige leerplicht leiden tot het behalen van een startkwalificatie. Op 4 november 2005 heeft de Minister van OC&W een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin wordt beschreven op welke wijze zij invulling wil geven aan een leer/werkplicht.

Respondenten wijzen er op dat er geen 'leeftijdsgat' mag vallen tussen leerplicht en leer/werkplicht. Wanneer niet gekozen wordt voor optie 3 (kwalificatieplicht tot 18 jaar), is het zaak een leer/werkplicht in te laten gaan aan het eind van het schooljaar waarin de jongere 17 jaar wordt.

Gerichte maatregelen die de uitvoerbaarheid vergroten zijn:

- afspraken maken met de BVE-sector om tot een eenduidig beleid en systeem voor leerplichthandhaving te komen (signalering, melding, informatie-uitwisseling, samenwerking in de zorgstructuur),
- afspraken maken met de BVE-sector om een passend onderwijsaanbod, plus eventuele extra begeleiding, voor de 'teruggeleide' doelgroep te realiseren,
- voortzetting en intensivering van het bestaande stimuleringsbeleid om het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs te vernieuwen,
- afspraken met bedrijven maken om zogenaamde groenpluk (bij een aantrekkende economie) tegen te gaan.

8.

In deze paragraaf presenteren we een verkenning van de financiële gevolgen van de drie opties. De genoemde bedragen geven een indicatie van de te verwachten kosten.

Overzicht meerkosten onderwijs en voorzieningen

	optie 1-2	optie 3
Extra onderwijsdeelname groep herleidbaren		
leerjaar van de partiële leerplicht	4.900	4.900
leerjaar volgend op de partiële leerplicht	2.450	3.675
normbedrag MBO	5.300	5.300
meerkosten	39.955.000	45.447.500
Extra onderwijsdeelname door vermindering uitval in het leerjaar volgend op de partiële leerplicht		
extra onderwijsdeelname AVO	0	1.750
normbedrag AVO	5.200	5.200
meerkosten	0	9.100.000
extra onderwijsdeelname MBO (niveau 2-4)	2.850	11.500
extra onderwijsdeelname assistentopleidingen	750	750
normbedrag MBO	5.300	5.300
meerkosten	19.080.000	64.925.000
aantal voor nieuwe voorzieningen	1.225	1.225
normbedrag	9.300	9.300
jaren	1,0	1,5
meerkosten	11.392.500	17.088.750
totaal meerkosten	69.427.500	136.561.250
Startkwalificatiewinst	4.800	19.900
meerkosten per Startkwalificatiewinst	14.464	6.862

De totale meerkosten bedragen voor optie 1-2 ruim 69 miljoen euro. Dat komt neer op 14.464 euro per extra startkwalificatie die bereikt kan worden.

Voor optie 3 bedragen de meerkosten ruim 136 miljoen euro. Dat wil zeggen 6.862 euro per extra startkwalificatie.

Schema 4 - Behoeft speciale voorzieningen



Er kan een onderscheid gemaakt worden in vier typen kosten:

- kosten die ontstaan door hogere onderwijsdeelname, met name in het mbo,
- kosten die ontstaan door betere handhaving van de Leerplichtwet, met name bij gemeenten en voor een deel bij scholen,
- kosten die ontstaan door de vraag naar passend onderwijs en specifieke voorzieningen,
- kosten die gemaakt moeten worden om de wetswijziging en (eventueel) flankerend beleid te implementeren.

Vooraf moet worden vastgesteld dat een groot deel van de te maken kosten bij de realisatie van een van de drie opties niet direct aan de aanpassing van de leerplicht is gekoppeld.

Handhaving van de leerplicht is een bestaande wettelijke taak. Feit is dat gemeenten daaraan niet altijd gevolg geven. Wanneer zij nu extra investeringen moeten doen om die achterstand weg te werken en om de handhaving alsnog op een vereist peil te brengen, dan is dat niet direct een gevolg van de aanpassing van de leerplicht. Eerder gaat het om een correctie van de bestaande inadequate handhavingpraktijk.

Een vergelijkbare redenering geldt voor de brede vernieuwing die nu plaats vindt binnen het voortgezet en beroepsonderwijs. Deze vernieuwing beantwoordt rechtstreeks aan een deel van de voorwaarden die zijn geformuleerd voor een hoger effect van de leerplichtopties. De vernieuwing staat echter op zichzelf en wordt op de eerste plaats ingegeven door een sterke behoefte om het onderwijs beter te laten aansluiten op de deelnemers en afnemers (bedrijven, maatschappij).

Kosten die in dit verband moeten worden gemaakt hebben betrekking op de kwaliteit van onderwijs, of de kwaliteit van leerplichthandhaving. De opties voor aanpassing van de partiële leerplicht raken wel daaraan, maar hebben daarop geen directe invloed.

Kosten door hogere onderwijsdeelname

Eén van de beoogde effecten van de veranderingsopties is het herleiden naar school van een groep die nu, hoewel partieel leerplichtig, geen opleiding volgt. Dit leidt tot een hogere onderwijsdeelname. Het binnenboord houden van meer leerlingen in het eerste leerjaar mbo (opties 1-3) en in het tweede leerjaar mbo (optie 3) leidt eveneens tot meer deelname.

In het overzicht op pagina 38 zijn de verwachte effecten ten aanzien van onderwijsdeelname weergegeven. Daarbij is de uitval die wordt voorkomen nadat een leerling zich heeft ingeschreven niet meegerekend. Deze leerlingen schrijven zich in en tellen mee in de bekostiging ongeacht het feit dat zij later in dat jaar (zouden) afhaken. In alle opties is daarom de verwachte extra onderwijsdeelname door uitvalbeperking in leerjaar 5 (het jaar van de partiële leerplicht) op nul gesteld. Weliswaar neemt de uitval gedurende het schooljaar sterk af, maar de onderwijsdeelname in termen van bekostiging blijft gelijk.

Een beperkt deel van de (v)mbo-deelnemers bevindt zich in het vijfde leerjaar na de basisschool nog in het vmbo. Zij zijn blijven zitten en zijn partieel leerplichtig als ze in vmbo-4 zitten. Voor deze groep (ongeveer 7.000 leerlingen, zie bijlage

1.4) betekent verlenging van de leerplicht dat zij in grotere aantallen zullen doorstromen naar het mbo. De extra onderwijsdeelname onder deze groep treedt dus op in het mbo. Voor het vmbo ontstaat geen extra onderwijsdeelname.

Voor de kostenberekening is een normale bekostigingsgrondslag aangehouden voor het mbo en avo. Betoogd kan worden dat het bij de extra onderwijsdeelnemers gaat om een relatief zwaardere doelgroep, die voor een groot deel zal instromen op mbo-niveau 1 en 2 en waarvoor mogelijk meer begeleiding nodig zou zijn. In de huidige bekostigingssystematiek wordt niet gedifferentieerd naar niveau binnen het mbo. Het punt is wel aan de orde in het kader van IBO-MBO. Het element van outputbekostiging is in de berekeningen buiten beschouwing gelaten.

Voor een gedetailleerde toelichting op het onkostenoverzicht wordt verwezen naar bijlage 1.4.

Kosten bijzondere voorzieningen

In het kostenverzicht op de pagina 38 zijn ook de kosten berekend die ontstaan wanneer het aanbod van bijzondere voorzieningen wordt uitgebreid. De raming is gebaseerd op de aanname dat van de groep jongeren die aangewezen is op een alternatief voor het reguliere onderwijs de helft het redt zonder gebruik te maken van speciale voorzieningen. Zij werken of hebben anderszins een plek gevonden. De andere helft is wel aangewezen op voorzieningen, hetzij vrijwillig (onder de Leerplichtwet), hetzij in een gedwongen kader (justitie, jeugdzorg). Naar schatting wordt landelijk op dit moment driekwart van deze groep al opgevangen in voorzieningen. Door een betere handhaving van de leerplicht zal de groep groter worden, althans beter in beeld komen, waardoor behoefte ontstaat aan plaatsen voor ongeveer 1.200 jongeren. (zie schema 4 op pagina 39)

De meerkosten voor de voorzieningen zijn gebaseerd op een normbedrag van 9.300 euro per plaats. Het normbedrag volgt dat van de bekostiging voor praktijkonderwijs.

Meerkosten ROC's

De ROC's die zijn bevraagd voor dit onderzoek geven aan geen substantiële extra kosten te verwachten voor de verzuimadministratie door de leerplichtaanpassing. Wel ziet men extra kosten ontstaan voor het faciliteren van extra instroommomenten in de opleidingen. Er is behoefte aan een systematiek van bekostiging die rekening houdt met tussentijdse instroom.

Ook op dit moment ervaren de ROC's dat het gat in de bekostiging tussen onder meer vmbo/lwoo- en problematische mbo-deelnemers erg groot is. Naar verhouding is de armslag om voor risicogroepen speciale voorzieningen te treffen binnen het ROC nu in de praktijk beperkt.

Meerkosten leerplicht

Eén van de gemeenten in het onderzoek formuleerde een duidelijk antwoord op de vraag hoeveel extra capaciteit nodig zou zijn voor de uitvoering van de drie opties: geen! Het administratief en waar nodig persoonlijk volgen van partiel leerplichtigen is nu al een wettelijke taak, melding worden al opgevolgd, er zijn al afspraken gemaakt met de scholen over melding en niet-schoolgaande partiel leerplichtigen worden al opgezocht en in onderwijs of voorzieningen geplaatst. Omzetting van partiële naar volledige leerplicht verandert daar niets aan en uitbreiding van de leerplichtige leeftijd naar 18 jaar verandert in de kern ook niets.

De boodschap is duidelijk: voor gemeenten die hun leerplicht- en RMC-zaken op orde hebben betekent de aanpassing van de partiële leerplicht geen extra last.

Andere gemeenten reageren veel voorzichtiger. Men schat in dat er een uitbreiding van de capaciteit nodig is, zowel voor de administratie als voor de handhavingstaak. De schattingen lopen uiteen, ook afhankelijk van de omvang van de gemeente, van één tot meerdere fte's. Gemeenten wijzen ook op de noodzaak om een (nog) beter netwerk op te bouwen in de scholen waar de nieuwe volledige leerplichtigen zullen verblijven.

De eventuele, daadwerkelijke meerkosten die ontstaan bij de uitvoering van de leerplicht (en eventuele inverdieneffecten op de RMC-uitvoering) zijn niet los te zien van de inhaalslag die gemaakt moet worden om de handhavingkwaliteit op orde te brengen.

Hoewel de gemeenten al vanaf 1969 wettelijk verplicht zijn een aantal taken in het kader van de leerplichtwet uit te voeren, verschillen gemeenten onderling sterk wat betreft hun niveau van leerplichthandhaving. Landelijke cijfers over de mate van leerplichthandhaving door gemeenten ontbreken. Noch de LVLA noch de VNG beschikt over een cijfermatig overzicht van de kwaliteit van leerplichthandhaving door de gemeenten. Het is in het kader van dit onderzoek kortom niet mogelijk gebleken deze meerkosten eenduidig in beeld te brengen. Gemeenten reageren verschillend op deze vraag en het ontbreekt aan gegevens om hier eenduidige uitspraken over te doen.



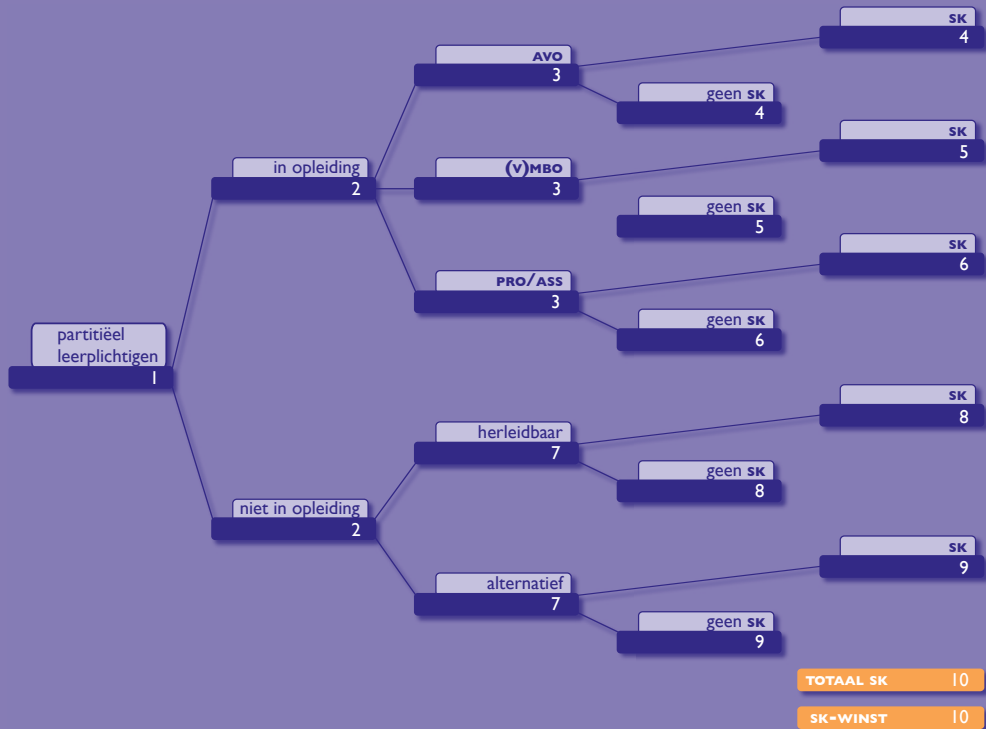
ONDERBOUWING VAN HET REKENMODEL

in de bijlagen wordt een toelichting gegeven op het gebruikte rekenmodel.

De bijlagen bestaan uit 4 delen, 1.1 huidige situatie, 1.2 optie 1-2, 1.3 optie 3 en 1.4 toelichting meerkosten.

De nummering in deze toelichting correspondeert met de nummering in het schema op pagina 44.

De uitkomsten van het model zijn tot stand gekomen door het bewerken en combineren van bestaande gegevens, aangevuld met beredeneerde aannames.



1.1 Het rekenmodel voor de huidige situatie

1. Aantal partieel leerplichtigen (PLP)

Het aantal partieel leerplichtigen is gebaseerd op bevolkingsgegevens, afkomstig van CBS Statline. Het getal van 196.327 is een gemiddelde van het aantal 16-jarigen (196.517) en het aantal 17-jarigen (196.136) in 2004.

2. Aantal PLP wel/niet in onderwijs

De verdeling van de PLP over de categorieën wel/niet in opleiding is gebaseerd op gegevens van CBS Statline over de arbeidsmarktpositie van 15-24 jarigen in 2003. De achterliggende bron is de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Hieruit kan worden afgeleid welk deel van de 16-jarigen en van de 17-jarigen naar eigen zeggen (voltijds) onderwijs volgt. Zie tabel B1 op pagina 45.

Het percentage van 7,5% niet-onderwijsvolgenden is vervolgens toegepast op het aantal PLP in 2004 (196.327). Dit leidt tot 14.725 PLP die niet in opleiding zijn; de overige 181.602 zijn wel in opleiding.

3. Verdeling PLP in opleiding naar onderwijscategorie

Het percentage leerlingen dat een startkwalificatie haalt, verschilt sterk naar onderwijscategorie, en hetzelfde geldt voor de potentiële startkwalificatiewinst van de beleidsopties. Op basis van gegevens van CBS-Statline over 2003 zijn de PLP in opleiding daarom onderverdeeld in drie categorieën:

- AVO (havo/vwo, en een klein deel hoger onderwijs);
- (V)MBO (vmbo/lwoo en mbo niveau 2 t/m 4);
- en PRO/ASS (praktijkonderwijs en mbo niveau 1).

Tabel B1 – Percentage PLP wel/niet in onderwijs

	totale bevolking	volgt onderwijs	volgt geen onderwijs	volgt geen onderwijs %
a. 16-jarigen	195.000	187.000	8.000	4,1%
b. 17-jarigen	192.000	171.000	21.000	10,9%
c. gemiddelde 16/17-jarigen ((a.+b.)/2)	193.500	179.000	14.500	7,5%

Tabel B2 – Berekening van het aantal 16- en 17-jarigen in de bve.

	16 jaar		17 jaar		gemiddelde 16-17 jaar	
a. totaal onderwijs	187.000	100%	171.000	100%	179.000	100%
b. voortgezet onderwijs	139.130	74%	70.050	41%	104.590	58%
c. hoger onderwijs	0	0%	10.470	6%	5.235	3%
d. bve (a. - (b.+c.))	47.870	26%	90.480	53%	69.175	39%

Tabel B3 – Berekening van de verdeling van de PLP over de onderwijscategorieën, 2003

	16 jaar	17 jaar	gemiddelde 16-17 jaar	%
vo brugklas 1,2	3.030	2.620	2.825	1,6
vwo/havo 3+	69.040	52.070	60.555	33,8
hoger onderwijs	0	10.470	5.235	2,9
AVO totaal			68.615	38,3
vmbo 3+	51.900	10.290	31.095	17,4
lwoo	11.420	3.110	7.265	4,1
mbo niveau 2-4	58.455	32,7
(V)MBO totaal			96.815	54,1
praktijkonderwijs	3.740	1.970	2.855	1,6
mbo niveau I	10.720	6,0
PRO/ASS totaal			13.575	7,6
totaal onderwijs	187.000	171.000	179.000	100%

Specifiek voor partieel leerplichtigen zijn dergelijke verdelingscijfers landelijk niet voorhanden. Voor het voortgezet onderwijs (havo, vwo, vmbo, praktijkonderwijs) en voor het hoger onderwijs zijn wel cijfers beschikbaar over de verdeling

van de deelnemersaantallen naar leeftijdsjaar. De cijfers voor de PLP zijn berekend door het gemiddelde te nemen van de aantallen voor 16-jarigen en voor 17-jarigen. Voor de bve was dat niet mogelijk omdat er geen landelijke cijfers

partieel leerplichtige bve-deelnemers een niveau 1 opleiding volgen. Omdat landelijke cijfers hierover ontbreken, is bij een tiental ROC's nagevraagd welk deel van de niveau 1 deelnemers partieel leerplichtig is. Het gemiddeld percentage bedroeg 38%; op een totaal van landelijk 28.210 deelnemers op niveau 1 (CBS Statline) resulteert dit in 10.720 partieel leerplichtigen op dit niveau. Voor de niveaus 2 t/m 4 resteren 58.455 deelnemers.

De verdeling over de drie onderwijscategorieën, op basis van cijfers in 2003, is weergegeven in tabel B3.

De aantallen voor de drie onderwijscategorieën in schema 1, hoofdstuk 4 (huidige situatie) zijn verkregen door de percentages voor 2003 (tabel B3) toe te passen op de 181.602 PLP in opleiding in 2004. Dit resulteert in 69.554 deelnemers in het AVO, 98.246 in het (V)MBO en 13.802 in het praktijkonderwijs/assistentopleiding.

4. Percentage PLP in AVO met en zonder startkwalificatie

In 2002-2003 zakte 9% van de havisten en 6% van de vwo-leerlingen voor hun eindexamen (CBS Statline, gegevens over 2002-2003). Een derde van de uitvallers in het havo en vwo haalt later alsnog een diploma (Van Wijk, 2005). Dit betekent dat 6% van de havisten en 4% van de vwo-leerlingen uiteindelijk geen diploma behaalt. Omdat de groepen havo- en vwo-deelnemers nagenoeg even groot zijn, kan de gemiddelde uitval in het AVO worden geraamd op 5%. Daarbij is er in het rekenmodel van uit gegaan dat 'geen diploma' in het AVO gelijk staat aan 'geen startkwalificatie'.

5. Percentage PLP in (V)MBO met en zonder startkwalificatie

De uitval van PLP in het vmbo en mbo vindt overwegend plaats in het mbo. Daarom is het rekenmodel toegespitst op de kans op het halen van een startkwalificatie in het mbo. Over het percentage voortijdig schoolverlaters (deelnemers zonder startkwalificatie) in het mbo zijn geen betrouwbare landelijke cijfers voorhanden. In drie stappen is door het combineren van gege-

vens uit diverse bronnen een zo goed mogelijke schatting gemaakt.

5a. Vaststellen van het percentage (on)gediplomeerde uitstroom

Een recent rapport van het IOO over de bestuigingssystematiek voor het mbo bevat gegevens over het intern rendement van het mbo. Dit intern rendement is uitgedrukt in diploma's als percentage van de uitstroom in 2003 (IOO, 2005). De cijfers zijn uitgesplitst naar leerweg en naar niveau (niveau 1-2 versus niveau 3-4) en zijn afkomstig van het ministerie van OCW - gebaseerd op digitale informatieleverantie per onderwijsinstelling - en van het ministerie van Landbouw.

Bewerking van deze gegevens levert de volgende uitkomsten op voor het intern rendement van het mbo (inclusief groen mbo) in 2003 (zie tabel B4 op pagina 47).

5b. Vaststellen van het percentage 'opleidingsstakers' zonder startkwalificatie

Om na te gaan hoeveel deelnemers in het mbo hun opleiding verlaten zonder startkwalificatie, zijn de rendementpercentages uit de vorige stap gecombineerd met de volgens gegevens:

- het aantal deelnemers per niveau (CBS, Jaarboek Onderwijs 2005);
- de uitval per leerjaar (Onderwijsinspectie, 2002).

Bij onderstaande berekening is verondersteld dat het aantal deelnemers per niveau gelijk is verdeeld over de leerjaren. Gegevens over niveau 1 zijn weggelaten, omdat dit niveau, vanwege de kleinere kans op een startkwalificatie, in het rekenmodel onder een andere onderwijscategorie is geschaard (zie onder 6.).

In tabel B5 wordt de term 'opleidingsstakers' gebruikt in plaats van 'voortijdig schoolverlaters'. Het onderscheid wordt verderop in stap 5c toegelicht.

5c. Vaststellen van het percentage voortijdig schoolverlaters

Het is bekend dat een deel van de deelnemers, die hun opleiding zonder startkwalificatie ver-

Tabel B4 - Intern rendement van het mbo in 2003

	diploma's	totale uitstroom	diploma (in%)	geen diploma (%)
niveau 1-2	50.800	99.400	51%	49%
niveau 3-4	83.200	134.700	62%	38%
totaal	134.000	234.100	57%	43%

Tabel B5 – Opleidingsstakers in het mbo, niveau 2 t/m 4

	aantal deelnemers	startkwalificatie	geen startkwalificatie ('opleidingsstakers')
niveau 2	126.600	64.566	62.034
niveau 3	130.100	93.021	37.079
niveau 4	193.900	139.375	54.525
totaal	450.600	296.962	153.638
		66%	34%

Toelichting:

De aantallen bij 'geen startkwalificatie' zijn als volgt berekend:

- Niveau 2: 49% (ongediplomeerde uitstroom, zie tabel B4) van het aantal deelnemers.
- Niveau 3: 75% van de uitval op niveau 3 vindt plaats in leerjaar 1 en 2 (Onderwijsinspectie, 2002). Het aantal 'geen startkwalificatie' is als volgt berekend: 75% van 38% (ongedi-

plomeerde uitstroom, zie tabel B4) van het aantal deelnemers.

- Niveau 4: 74% van de uitval op niveau 4 vindt plaats in leerjaar 1 en 2 (Onderwijsinspectie, 2002). Het aantal 'geen startkwalificatie' is als volgt berekend: 74% van 38% (ongediplomeerde uitstroom, zie tabel B4) van het aantal deelnemers.

Tabel B6 – Van opleidingsstakers naar voortijdig schoolverlaters

a. opleidingsstakers (zie tabel B5)	34%
b. herstarters (57,5% van a.)	20%
c. herstarters met alsnog startkwalificatie (34% van b.)	7%
d. voortijdig schoolverlaters (a. – c.)	27%

naar leerjaar beschikbaar zijn. Het cijfer voor de bve-sector is als volgt berekend; het totaal aantal onderwijsdeelnemers minus de deelnemers aan het voortgezet onderwijs (incl. lwoo en praktijk-onderwijs) en hoger onderwijs. De resulterende 69.175 PLP voor de bve zijn allemaal toegere-

kend aan het mbo, onder de aanname dat het aandeel PLP in de educatie verwaarloosbaar klein is. Zie tabel B2.

Om de gewenste driedeling AVO, (V)MBO en PRO/ASS te verkrijgen is berekend hoeveel van de

laten, – de ‘opleidingsstakers’ – zich opnieuw inschrijft in een (mbo-)opleiding en dus alsnog kans heeft om een (vertraagd) een startkwalificatie te halen. Dit betekent dat het percentage van 34% uit tabel B5 hoogstwaarschijnlijk een overschatting is van het daadwerkelijke percentage voortijdig schoolverlaters van het mbo.

Uit het genoemde onderzoek van de Onderwijsinspectie komt naar voren dat minimaal 31% van de ongediplomeerde uitvallers uit het mbo zich opnieuw inschrijft voor een (mbo-)opleiding. Van deze ‘herstarters’ is overigens niet bekend hoeveel er alsnog een startkwalificatie behalen. 16% van de ongediplomeerde ‘opleidingsstakers’ gaat aan het werk. Van de overige (53%) ongediplomeerden uitvallers is de bestemming niet bekend.

Bij het vaststellen van het percentage voortijdig schoolverlaters is er in het rekenmodel van uit gegaan dat van de (53%) opleidingsstakers van wie de bestemming onbekend is, de helft (26,5%) opnieuw een opleiding gaat volgen. Samen met de 31% ‘zekere’ herstarters betekent dit dat in totaal 57,5% van de opleidingsstakers in het mbo blijft. Hun kansen om alsnog een startkwalificatie te halen schatten wij lager in dan gemiddeld, nl. 34% haalt alsnog een startkwalificatie, 66% verlaat zonder startkwalificatie het mbo (gemiddeld liggen de percentages juist omgekeerd). Al met al is het geschatte effect van de ‘herstarters in het mbo’ dat het percentage voortijdig schoolverlaters niet 34% maar 27% bedraagt (zie tabel B6). Op een totaal van 98.246 PLP komt dit overeen met 26.527 deelnemers zonder, en 71.720 deelnemers met een startkwalificatie.

6. Percentage PLP in praktijkonderwijs/niveau I met en zonder startkwalificatie

In tabel B3 is het percentage PLP in het praktijkonderwijs (2003) vastgesteld op 1,6% van het totaal aantal onderwijsvolgenden; het percentage PLP op niveau I bedraagt 6,0%. Toegepast op de deelnemersaantallen in 2004 komt dit neer op 2.906 PLP in het praktijkonderwijs en 10.896 PLP op niveau I.

Bij 10 ROC’s is nagevraagd welk deel van de

niveau I deelnemers doorstroomt naar niveau I daar een startkwalificatie behaalt. Net als op landelijk niveau ontbreken bij veel ROC’s cijfers hierover; bij het inschatten van het percentage hielden de meeste ROC’s een slag om de arm. Op basis van de verkregen cijfers is het percentage PLP in niveau I dat doorstroomt en vervolgens een startkwalificatie behaalt, vastgesteld op 20%. In aantallen gaat het daarbij om 2.179 jongeren.

Aangenomen is dat een verwaarloosbaar klein aantal deelnemers aan het praktijkonderwijs een startkwalificatie behaalt. Dit percentage is in het rekenmodel op 0% gesteld. Voor de 13.802 PLP in het praktijkonderwijs en niveau I gezamenlijk komt het percentage dat een startkwalificatie behaalt uit op 16% (2.179 van de 13.802).

7. Aantal PLP niet in opleiding dat wel/niet herleidbaar is naar het onderwijs.

Op basis van cijfers en informatie uit de gemeenten Utrecht en Rotterdam, waar de partieel leerplichtigen goed in beeld zijn, kan worden geschat dat ongeveer 5% van de PLP niet herleidbaar is naar het onderwijs. Deze categorie, die is aangewezen op of kiest voor een ‘alternatief’, is zeer heterogeen samengesteld: deels in uiteenlopende (niet kwalificerende) voorzieningen, deels werkend, deels om uiteenlopende redenen vrijgesteld.

Bij gebrek aan landelijk betrouwbare indicaties is in het rekenmodel aangenomen dat het percentage van 5% ‘alternatief’ (niet herleidbaar naar het onderwijs) ook landelijk geldt. Dit betekent:

- 5% van 196.237 = 9.816 ‘alternatief’. Dit correspondeert met 67% van de PLP die niet in opleiding zijn;
- de resterende 4.908 PLP die niet in opleiding zijn, worden beschouwd als herleidbaar naar het onderwijs.

8. Aantal PLP niet in opleiding dat herleidbaar is naar het onderwijs en daar wel/geen startkwalificatie behaalt.

In veel gemeenten is van PLP die niet in opleiding zijn, niet of nauwelijks bekend waar ze zitten en

wat ze doen. Hoewel van een derde van deze PLP kan worden verondersteld dat ze herleidbaar zijn naar het onderwijs (zie onder 7.), zal dit er in de praktijk vaak niet van komen omdat ze niet in beeld zijn en dus ook niet (kunnen) worden benaderd. Het rekenmodel gaat er van uit dat 10% van deze 'herleidbare' PLP metterdaad terugkeert in het onderwijs én daar een startkwalificatie behaalt. Dit komt overeen met 491 jongeren die hetzij uit eigener beweging, hetzij aangespoord door leerplicht – in de gemeenten waar ze in beeld zijn – met succes een herstart maken in het onderwijs.

9. Aantal PLP niet in opleiding dat niet herleidbaar is naar het onderwijs en daar wel/geen startkwalificatie behaalt.

Van de PLP die niet in opleiding zijn en als niet herleidbaar worden beschouwd, wordt in het rekenmodel aangenomen dat een klein deel (5%) een startkwalificatie behaalt (491 startkwalificaties, tegenover 9.326 zonder startkwalificatie). Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een deel van de jongeren in het particuliere onderwijs en jongeren die werken en door het volgen van bedrijfsopleidingen (evt. met EVC) een startkwalificatie behalen.

10. Totaal aantal behaalde startkwalificaties.

Het *totaal aantal behaalde startkwalificaties* is een optelsom van de startkwalificaties die zijn behaald door:

- de PLP in opleiding (in de huidige situatie: 139.975);
- de PLP niet in opleiding die herleidbaar zijn naar het onderwijs (491);
- de PLP niet in opleiding die niet herleidbaar zijn naar het onderwijs (491).

In de huidige situatie komt dit uit op een totaal van 140.957 behaalde startkwalificaties.

Het veld 'startkwalificatiewinst' in het schema heeft betrekking op de extra startkwalificaties die worden behaald bij uitvoering van de drie beleidsopties en is voor de huidige situatie dus niet van toepassing.

1.2 Het rekenmodel voor optie 1 en 2

Beleids optie 1 en 2 behelzen een vervanging van de huidige partiële leerplicht door een volledige leerplicht, waarbij in optie 2 wordt gekozen voor een startkwalificatieplicht. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 verschilt het effect van deze opties naar verwachting niet of nauwelijks van elkaar en daarom worden ze hier gezamenlijk beschreven. De toelichting heeft betrekking op de kansen voor de onderscheiden groepen PLP op het halen van een startkwalificatie. Dat correspondeert met de velden 4 t/m 6 en 8 t/m 10 in het schema 'verklaring rekenmodel' aan het begin van deze bijlage. De overige velden zijn niet gewijzigd in vergelijking met de huidige situatie en zijn in paragraaf 1.1 van deze bijlage al toegelicht.

4. Percentage PLP in AVO met en zonder startkwalificatie

Van optie 1 en 2 wordt geen effect verwacht op de uitval zonder startkwalificatie in het AVO (5%). De leerlingen in het AVO vallen vooral uit doordat ze zakken voor hun eindexamen, dus aan het eind van het vijfde (havo) of zesde (vwo) leerjaar. Het vervangen van de partiële door de volledige leerplicht houdt de jongere niet langer op school en vergroot evenmin de kans op het halen van het eindexamen.

5. Percentage PLP in (v)MBO met en zonder startkwalificatie

De uitval in het (v)mbo (vmbo en mbo niveau 2 t/m 4) in de huidige situatie bedraagt voor de PLP 26.527. Daarvan komt 24.634 voor rekening van het mbo. Onder de aanname dat deze uitval gelijk is verdeeld over het eerste en tweede leerjaar, betekent dit dat 12.317 jongeren uitvallen in de loop van het eerste leerjaar en 12.317 in het tweede leerjaar (voor veel jongeren is dat na beëindiging van de partiële leerplicht).

Wanneer de partiële leerplicht wordt vervangen door een volledige leerplicht - én als sprake is van consequente handhaving en een toegesneden onderwijsaanbod – zullen deze jongeren het eerste jaar op school blijven. Daarna zal de meerderheid de opleiding staken omdat de leer-

plicht niet meer geldt. De verwachting is dat 20% van hen doorgaat naar het tweede leerjaar én daar een startkwalificatie behaalt. Het geschatte effect van optie 1 en 2, in termen van startkwalificatiewinst, is dus 20% van $12.317 = 2.463$.

6. Percentage PLP in praktijkonderwijs/niveau 1 met en zonder startkwalificatie

De startkwalificatiewinst van optie 1 en 2 heeft betrekking op de deelnemers aan niveau 1 opleidingen (assistentniveau) en is bepaald in een aantal stappen.

- a. Op basis van cijfers (Inspectie van het Onderwijs, 2002) en ervaringen in ROC's kan worden geconstateerd dat ongeveer de helft van de deelnemers in assistentopleidingen een diploma behaalt. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de kans op een diploma voor partieel leerplichtigen afwijkt van dit gemiddelde. In het rekenmodel is aangenomen – zie de uitleg in paragraaf 1.1 van deze bijlage – dat 20% van alle PLP in niveau 1 opleidingen een startkwalificatie behaalt. Dit gecombineerd betekent dat de 10.896 PLP op niveau 1 zijn in te delen in drie groepen:
 - 20% haalt een diploma, gaat door naar niveau 2 en haalt een startkwalificatie (2.179);
 - 30% haalt een diploma maar vervolgens geen startkwalificatie (3.269);
 - 50% haalt geen diploma en dus evenmin een startkwalificatie (5.448).
- b. Het effect van het vervangen van de partiële door een volledige leerplicht is dat veel jongeren die nu in het eerste jaar uitvallen, dat jaar alsnog afmaken en een diploma halen op niveau 1. Wij schatten dat dit voor 75% van de huidige 5.448 uitvallers het geval is, oftewel 4.086 jongeren extra die een diploma op niveau 1 halen. Dit brengt bij optie 1 en 2 het totaal aantal gediplomeerden op niveau 1 op $(2.179 + 3.269 + 4.086 =) 9.534$.
- c. Van de totale groep gediplomeerden op niveau 1 haalt in de huidige situatie 2.179 PLP reeds een startkwalificatie. Startkwalificatiewinst is

dus te behalen bij de overige 7.355 jongeren. Wij schatten in dat 5% van hen bij optie 1 en 2 – ondanks het aflopen van de leerplicht – doorstroomt naar het tweede leerjaar en daar een startkwalificatie behaalt. Het resultaat van optie 1 en 2 is dus een startkwalificatiewinst van 5% van 7.355 = 368 jongeren.

In totaal halen bij optie 1 en 2 derhalve $2.179 + 368 = 2.547$ PLP in niveau 1 een startkwalificatie. Dat is 23% van de 10.896 PLP in niveau 1, en 18% van de 13.802 PLP in praktijkonderwijs en niveau 1 gezamenlijk.

8. Aantal PLP niet in opleiding dat herleidbaar is naar het onderwijs en daar wel/geen startkwalificatie behaalt.

Van de PLP die geen onderwijs volgen maar wel als 'herleidbaar' kunnen worden beschouwd, gaat in de huidige situatie slechts een klein deel weer terug naar school. Vervanging van de partiële door een volledige leerplicht zal er voor zorgen dat veel van deze jongeren uit zichzelf weer naar school gaan, omdat dat verplicht is. Wanneer bovendien de handhaving voor deze jongeren verbeterd – dat wil zeggen ze raken in beeld en worden actief teruggedleid richting onderwijs – zullen in principe alle herleidbare PLP weer naar school gaan. De inschatting is dat de helft van hen, 2.454 jongeren, het jaar daarna tevens een startkwalificatie behaalt. Ten opzichte van de huidige situatie is dat een startkwalificatiewinst van 1.963.

9. Aantal PLP niet in opleiding dat niet herleidbaar is naar het onderwijs en daar wel/geen startkwalificatie behaalt.

Een kenmerk van de PLP die niet in opleiding zijn en evenmin als herleidbaar worden beschouwd, is dat zij, behoudens uitzonderingen, niet in staat kunnen worden geacht om een startkwalificatie te behalen. Deze situatie zal niet veranderen als voor hen een volledige leerplicht geldt. Het aantal jongeren in deze categorie dat een startkwalificatie behaalt, is daarom bij optie 1 en 2 net zoals in de huidige situatie geraamd op 491.

10. Totaal aantal behaalde startkwalificaties en startkwalificatiewinst.

Het totaal aantal behaalde startkwalificaties is een optelsom van de startkwalificaties die zijn behaald door:

- de PLP in opleiding: (66.076 AVO, 74.183 (V)MBO en 2.547 niveau I =>) 142.806, een startkwalificatiewinst van 2.831;
- de PLP niet in opleiding die herleidbaar zijn naar het onderwijs: 2.454, een startkwalificatiewinst van 1.963;
- de PLP niet in opleiding die niet herleidbaar zijn naar het onderwijs: 491 (geen startkwalificatiewinst).

In de huidige situatie komt dit uit op een totaal van 145.751 behaalde startkwalificaties op het cohort PLP. De totale startkwalificatiewinst bij optie 1 en 2 komt uit op 4.794.

1.3 Het rekenmodel voor optie 3

In beleidsoptie 3 wordt niet alleen de huidige partiële leerplicht vervangen door een volledige leerplicht, maar wordt de leerplicht tevens verlengd tot de 18^e verjaardag (of eerder, wanneer een startkwalificatie is behaald).

Net zoals bij optie 1 en 2 heeft de toelichting bij optie 3 betrekking op de kansen voor de onderscheiden groepen PLP op het halen van een startkwalificatie, met andere woorden de velden 4 t/m 6 en 8 t/m 10 in het schema 'verklaring rekenmodel' aan het begin van deze bijlage.

4. Percentage PLP in AVO met en zonder startkwalificatie

Van optie 3 wordt verwacht dat de uitstroom zonder startkwalificatie afneemt, in het bijzonder in de havo waar de ongediplomeerde uitstroom het hoogst is. Verlenging van de leerplichtige periode zorgt er voor dat aanzienlijk meer jongeren die zakken voor hun examen het volgend jaar in het onderwijs blijven – hetzij opnieuw in de havo, hetzij in een ander onderwijstype zoals het mbo – en daar kans maken een startkwalificatie te behalen. In het rekenmodel is er van uit gegaan dat de uitval zonder startkwalificatie in het AVO bij optie 3 met

de helft vermindert. Dat leidt tot een startkwalificatiewinst van 1.739 PLP. Het aantal startkwalificaties in het AVO komt daarmee op 67.815.

5. Percentage PLP in (V)MBO met en zonder startkwalificatie

Voor het berekenen van het aantal startkwalificaties bij optie 3 moet onderscheid worden gemaakt tussen de (huidige) uitval in het eerste en in het tweede leerjaar van het mbo.

In paragraaf 1.2 van deze bijlage is beredeneerd dat 20% van de huidige uitvallers in het eerste leerjaar van mbo (niveau 2 t/m 4) bij een vervanging van de partiële leerplicht door een volledige leerplicht (optie 1 en 2) doorstroomt naar het tweede leerjaar en daar een startkwalificatie haalt. Het gaat om 2.653 jongeren. De overige 10.611 uitvallers zullen de opleiding staken omdat de leerplicht aan het eind van het eerste leerjaar afloopt.

Bij optie 3 is de startkwalificatiewinst beduidend groter. Voor de 10.611 uitvallers onder optie 1 en 2 geldt bij optie 3 namelijk een verlenging van de leerplicht tot een – per jongere verschillend – moment in het tweede leerjaar. Afhankelijk van de geboortemaand kan de verlengde leerplichtperiode variëren van één of enkele maanden (geboortemaand oktober-december) tot (vrijwel) een volledig jaar (geboortemaand juli-september). Van de jongeren die nu uitvallen in het eerste leerjaar is de kans dat zij bij optie 3 in het tweede leerjaar uitvallen (statistisch gezien) het grootst voor de jongeren die in oktober-december jarig zijn. De leerplicht loopt voor hen aan het begin van het tweede leerjaar af en deze jongeren zullen niet geneigd zijn het hele schooljaar af te maken. In het rekenmodel is de kans op het halen van een startkwalificatie voor hen op 0% gesteld. De jongeren die in juli-september jarig zijn, zijn daarentegen (vrijwel) het gehele schooljaar leerplichtig. Voor hen is de kans op een startkwalificatie op 100% gesteld. Voor de jongeren die jarig zijn in de periode januari – juni ligt de kans op uitval tussen deze uitersten in. De verwachting is al met al dat de helft van de 10.611 jongeren die nu uitvallen in het eerste leerjaar bij optie 3 het tweede leerjaar afmaakt en een

startkwalificatie behaalt. Ten opzichte van de huidige situatie bedraagt de startkwalificatiewinst in het eerste leerjaar bij optie 3 ($2.653 + 5.306 =$) 7.959. Ook hier geldt de voorwaarde van adequate handhaving van de leerplicht en een passend onderwijsaanbod voor de doelgroep.

Voor de PLP die in de huidige situatie uitvallen in het tweede leerjaar wordt in het rekenmodel dezelfde redenering aangehouden. In het rekenmodel is er van uitgegaan dat de helft van de huidige 13.264 uitvallers in het tweede leerjaar bij optie 3 een startkwalificatie behaalt. De startkwalificatiewinst in het tweede leerjaar is dus 6.632.

De totale startkwalificatiewinst bij optie 3 is ($7.959 + 6.632 =$) 14.591. Samen met de 71.720 PLP die in de huidige situatie reeds een startkwalificatie halen, komt dit op een totaal van 86.311 jongeren. Dat staat gelijk aan 88% van de PLP in het (V)MBO.

6. Percentage PLP in praktijkonderwijs/niveau 1 met en zonder startkwalificatie

Het onderscheidende kenmerk van optie 3 ten opzichte van optie 1 en 2 is de verlenging van de leerplicht tot ergens in het tweede leerjaar van het mbo. Omdat de assistentopleiding slechts een jaar duurt en omdat van het merendeel van de huidige uitvallers van de niveau 1 opleiding niet kan worden verwacht dat zij met succes een opleiding op niveau 2 kunnen afronden, zal deze verlenging van de leerplicht niet of nauwelijks extra startkwalificatiewinst opleveren.

De startkwalificatiewinst voor optie 3 is voor Partieel leerplichtigen, die een opleiding op niveau 1 volgen, daarom gelijk gesteld aan de startkwalificatiewinst voor optie 1 en 2, te weten 368. Het totaal aantal startkwalificaties op niveau 1 bedraagt 2.547.

8. Aantal PLP niet in opleiding dat herleidbaar is naar het onderwijs en daar wel/geen startkwalificatie behaalt.

Het effect van optie 3 op de groep PLP die geen onderwijs volgt maar wel 'herleidbaar' is, is groter dan bij optie 1 en 2. De verlenging van de leer-

plicht zorgt er voor dat meer van deze jongeren het zesde leerjaar na het basisonderwijs – in veel gevallen: het tweede leerjaar van het mbo - zullen afmaken en een startkwalificatie bemachtigen. Alleen voor jongeren die zijn geboren in de periode oktober-december is deze kans kleiner (zie voor de argumentatie onder 5.) De kans op het halen van een startkwalificatie is bij optie 3 geraamd op 75%, oftewel 3.681 startkwalificaties. Dit betekent ten opzichte van de huidige situatie een startkwalificatiewinst van 3.190.

9. Aantal PLP niet in opleiding dat niet herleidbaar is naar het onderwijs en daar wel/geen startkwalificatie behaalt.

Slechts bij uitzondering zullen de PLP die niet in opleiding en niet herleidbaar zijn, een startkwalificatie kunnen behalen. Deze situatie zal niet veranderen als voor hen een volledige en verlengde leerplicht geldt. Het aantal jongeren in deze categorie dat een startkwalificatie behaalt, is daarom bij optie 3, net zoals in de huidige situatie en in de situatie onder optie 1 en 2, geraamd op 491.

10. Totaal aantal behaalde startkwalificaties en startkwalificatiewinst.

Het totaal aantal behaalde startkwalificaties is een optelsom van de startkwalificaties die zijn behaald door:

- de PLP in opleiding: (67.815 AVO, 86.311 (V)MBO en 2.547 niveau 1 =) 156.673, een startkwalificatiewinst van 16.698;
- de PLP niet in opleiding die herleidbaar zijn naar het onderwijs: 3.681, een startkwalificatiewinst van 3.190;
- de PLP niet in opleiding die niet herleidbaar zijn naar het onderwijs: 491 (geen startkwalificatiewinst).

In de huidige situatie komt dit uit op een totaal van 160.845 behaalde startkwalificaties op het cohort PLP. De totale startkwalificatiewinst bij optie 3 komt uit op 19.888.

1.4 Toelichting berekening meerkosten

Toelichting berekening meerkosten (overzicht hoofdstuk 8).

	optie 1-2	optie 3
Extra onderwijsdeelname groep herleidbaren		
leerjaar van de partiële leerplicht	4.900	4.900
leerjaar volgend op de partiële leerplicht	2.450	3.675
normbedrag MBO	5.300	5.300
meerkosten	39.955.000	45.447.500

Toelichting

De gehele groep herleidbaren, die nu geen onderwijs volgt in het jaar dat ze partieel leerplichtig zijn, neemt onder beide opties wel deel aan onderwijs. In het leerjaar volgend op het jaar van de PLP gaat onder optie 1-2 50% door en onder optie

3 75%. Die percentages komen overeen met de verwachte doorstroom naar een startkwalificatie. Voor de kostenberekening is het normbedrag mbo gekozen, omdat de groep herleidbaren vrijwel geheel op het mbo aangewezen zal zijn.

Extra onderwijsdeelname door vermindering uitval in het leerjaar volgend op de partiële leerplicht		
extra onderwijsdeelname AVO	0	1.750
normbedrag AVO	5.200	5.200
meerkosten	0	9.100.000
extra onderwijsdeelname MBO (niveau 2-4)	2.850	11.500
extra onderwijsdeelname assistentopleidingen	750	750
normbedrag MBO	5.300	5.300
meerkosten	19.080.000	64.925.000
meerkosten per Startkwalificatiewinst	14.464	6.862

Toelichting

De extra onderwijsdeelname door vermindering van de uitval (na het jaar van partiële leerplicht) voor de avo-groep is onder optie 1-2 nihil. Zij zijn na vijf jaar gediplomeerd, of haken alsnog na het vijfde jaar ongediplomeerd af. Onder optie 3 is deze groep verplicht nog gemiddeld een half jaar langer door te gaan. Gezien het effect van diplomering in het vijfde jaar wordt het percentage dat door gaat naar het volgende (voor hen 6e) leerjaar geschat op vijftig procent.

De extra deelname voor de groep (v)mbo bestaat uit twee delen.

Het eerste deel betreft de leerlingen die in het mbo zitten in jaar 1 terwijl ze PLP zijn en die later geen startkwalificatie behalen. Van deze groep (24.650) zou de helft (12.325) zijn uitgevallen in mbo jaar 1 en de andere helft in mbo jaar 2. Onder optie 1-2 wordt de uitval in mbo jaar 1 teruggebracht tot nul. Naar schatting stroomt van die groep 20% door naar mbo jaar 2 (en haalt een startkwalificatie). Het merendeel (80%) haakt na het einde van de

leerplicht (dus eind mbo jaar 1) alsnog af. De 20% doorstroom is een schatting van het aandeel jongeren dat doorgaat zonder leerplichtig te zijn. Onder optie 3 zal de doorstroom na het mbo jaar 2 aanzienlijk groter zijn. Voor driekwart van de deelnemers geldt dat zij een groot deel van dat jaar nog leerplichtig zijn (zie toelichting in bijlage 1.3, punt 5). De doorstroom wordt daarom geraamd op 75%. Dat is 75% van de groep leerlingen die voorheen in het mbo jaar 1 zou zijn uitgevallen (12.325).

Het tweede deel van de (v)mbo-groep bestaat uit leerlingen (7.028) die zijn blijven zitten op het vmbo en in het jaar dat zij PLP zijn nog in vmbo jaar 4 zitten. Het effect van beide opties is voor hen anders dan voor de mbo-groep. Van deze groep behalen er 1.898 geen startkwalificatie in de huidige situatie. Onder optie 1-2 verandert er voor deze groep niet veel. De leerplicht eindigt op het moment dat zij de overstap naar het mbo moeten maken. De schatting is dat 20% deze stap zet, maar overigens later alsnog uitvalt. De extra onderwijsdeelname bedraagt 380. Onder optie 3 is de vmbo-groep nog een deel van het volgende jaar leerplichtig. Ook nu geldt weer dat

driekwart een groot deel van het jaar leerplichtig is. Anders dan voor de mbo-groep wordt aangenomen dat alle leerlingen doorstromen, althans zich inschrijven, naar het mbo. De vmbo-school heeft daarop invloed en de druk om door te stromen is relatief groot. De extra onderwijsdeelname bedraagt 1.898 voor het mbo jaar 1. Overigens wordt aangenomen dat het merendeel van deze groep in het mbo alsnog grote kans loopt om af te haken. De raming is dat 20% van de vmbo-groep instroomt in mbo leerjaar 2 en een startkwalificatie haalt (extra onderwijsdeelname van 380).

De extra onderwijsdeelname onder optie 3 bedraagt derhalve 9.236 (mbo-groep) plus 1.898 plus 380 (vmbo-groep) is 11.514. (N.B. In de kostentabel zijn afgeronde aantallen gebruikt.)

De extra onderwijsdeelname van de groep deelnemers van de assistentopleidingen bedraagt tweemaal de verwachte startkwalificatiewinst onder de beide opties (zie bijlage 1.3, punt 6). Alle extra onderwijsdeelname vindt plaats in het mbo. Het normbedrag voor bekostiging mbo is gehanteerd.

aantal voor nieuwe voorzieningen	1.225	1.225
normbedrag	9.300	9.300
jaren	1,0	1,5
meerkosten	11.392.500	17.088.750

Toelichting

Zie voor de berekening van het aantal jongeren waarvoor extra, nieuwe voorzieningen nodig zijn de toelichting in hoofdstuk 8. Voor de kostenbe-

rekening is het normbedrag voor het praktijkonderwijs gehanteerd als indicatie voor de kosten van een kleinschalige, intensieve opvang.

totaal meerkosten	69.427.500	136.561.250
Startkwalificatiewinst	4.800	19.900
meerkosten per Startkwalificatiewinst	14.464	6.862

CBS (2005), *Jaarboek Onderwijs 2005*, Voorburg/Heerlen: CBS.

Inspectie van het onderwijs (2002), *Voortijdig schoolverlaten in het mbo*, De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005), *Onderwijsverslag 2003/2004*, De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

IOO (2005), *Beoordeling allocatiesysteem mbo. Eindrapport*, Leiden: IOO.

Ministerie van OCW (2005), *Kerncijfers Onderwijs Cultuur Wetenschap 2000-2004*, Den Haag: Ministerie van OCW.

Nicaise, I. & Rick, K. de (2004). *De leerplichtverlenging, 20 jaar later: inzichten en vragen vanuit het onderzoeksveld*. K.U. Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid.

Tilborg, L. van en W. van Es (2005), *De uitkomsten van de RMC analyse 2004*, Utrecht: Sardes.

Wijk, B. J. van (2005), *Voorkomen van voortijdig schoolverlaten: de noodzaak van differentiatie en decentralisatie in het voortijdig schoolverlaten beleid*. Den Haag: Kenniscentrum D'66.

www.cbs.nl (Statline)

**Deze publicatie is te bestellen bij het
Kenniscentrum Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt
Postbus 1422
6501 BK Nijmegen
Tel: 024 – 365 35 20
Fax: 024 – 365 34 93
E-mail: info@kenniscentrum-ba.nl**

CIP-GEGEVENS
KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

T. Eimers
P. den Boer
M. Roelofs
H. Schuit

Opties voor aanpassing van de partiële leerplicht /
Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt.
ISBN 90- 77202-15-3
NUR 840

© 2005 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt,
Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

**Deze publicatie is te bestellen bij het
Kenniscentrum Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt
Postbus 1422
6501 BK Nijmegen
Tel: 024 – 365 35 20
Fax: 024 – 365 34 93
E-mail: info@kenniscentrum-ba.nl**

CIP-GEGEVENS
KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

T. Eimers
P. den Boer
M. Roelofs
H. Schuit

Opties voor aanpassing van de partiële leerplicht /
Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt.
ISBN 90- 77202-15-3
NUR 840

© 2005 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt,
Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde
uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvul-
digd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie,
microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een
retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande
schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any
form, by print, photoprint, microfilm or any other means wit-
hout written permission from the publisher.