

# **Voortijdig schoolverlaten: stadsporetten**

CINOP, 's-Hertogenbosch

**Paul den Boer (KBA), Ton Eimers (KBA) en Karel Visser (CINOP)**

## Colofon

**Titel:** Voortijdig schoolverlaten: stadsporetten  
**Auteurs:** Paul den Boer (KBA), Ton Eimers (KBA) en Karel Visser (CINOP)  
**Vormgeving:** Evert van de Biezen  
**Bestelnummer:** A00340

**Uitgave:** CINOP, 's-Hertogenbosch  
Juni 2006

© CINOP

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN-10 90-5003-482-9  
ISBN-13 978-90-5003-482-1



Centrum voor innovatie van opleidingen  
Postbus 1585  
5200 BP 's-Hertogenbosch  
Telefoon: 073-6800800  
Fax: 073-6123425  
[www.cinop.nl](http://www.cinop.nl)

## Voorwoord

De ambities die door de Europese regeringsleiders in de Lissabon-agenda zijn geformuleerd over onderwijs, opleiding en training houden de gemoederen in Europa bezig. Dan gaat het onder meer om het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters opdat jongeren en jongvolwassenen goed toegerust de arbeidsmarkt betreden, om een verhoging van het aantal jongeren – naar ten minste vijftig procent – dat met succes hoger onderwijs volgt, en om een intensivering van de deelname aan opleiding en training door de reeds werkzame en werkzoekende beroepsbevolking. In deze studie wordt ingezoomd op het hardnekkige vraagstuk van het voortijdig schoolverlaten. Hardnekkig omdat het probleem al decennia bestaat. Voortijdige schoolverlaters zijn jongeren in de leeftijd van 18-24 jaar die ten hoogste in het bezit zijn van een diploma lager voortgezet onderwijs én die geen onderwijs meer volgen. In de Europese Unie betreft het bijna 16% van deze leeftijdscategorie. Gezien hun lage kwalificatieniveau zijn ze – nu en in de toekomst – kwetsbaar op de arbeidsmarkt die geleidelijk meer kennis en vaardigheden vraagt binnen een ontwikkeling naar een kennissamenleving. Het is dan ook niet verwonderlijk dat dit probleemgebied tot speerpunt van beleid is gemaakt in diverse Europese landen.

Hoe wordt dit probleem aangepakt op landelijk en lokaal niveau? Welke benaderingen zijn daarin te onderscheiden? Wat is of lijkt succesvol te zijn in gekozen werkwijzen? Vragen die niet gemakkelijk eenduidig en evidence-based te beantwoorden zijn, omdat het een meervoudige problematiek betreft waarbij velen met een eigen optiek betrokken (kunnen) zijn: de jongere zelf en zijn of haar ouders, het onderwijs, de jeugd(gezondheids)-zorg, instanties voor werk en/of inkomen, politie en justitie, de lokale overheid. Juist doordat over een 'ideale' benadering van het probleem getwist kan worden, is het van belang om niet alleen de eigen bekende situatie onder de loep te nemen maar om ook elders te kijken, nationaal en internationaal. Wat kunnen we leren van anderen die zich intensief, zowel beleidsmatig als operationeel, met dit vraagstuk bezighouden? Daartoe wordt in deze publicatie de aanpak van het probleem van voortijdig schoolverlaten in zes steden in kaart gebracht. In alfabetische volgorde: Amsterdam, Antwerpen, Dordrecht, Hamburg, Leeds en Utrecht; drie Nederlandse steden en een stad in respectievelijk België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In stadspportretten

schetsen de auteurs een beeld van de lokale aanpak binnen deze steden. In het slothoofdstuk is een samenvattende analyse opgenomen waarin de kernpunten nog eens vergelijkenderwijs de revue passeren; dit hoofdstuk is tevens te lezen als een managementrapportage.

De publicatie is in nauwe samenwerking tussen Cinop Expertisecentrum en medewerkers van het Nederlandse Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) tot stand gekomen. Daarnaast hebben de drie auteurs vele gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de problematiek in elk van de zes steden. Dat leverde waardevolle informatie op van insiders, die met enthousiasme vertelden over aanpak, 'good practices' en knelpunten omtrent het onderhavige probleemgebied.

Wij hopen dat deze studie personen en instanties die de problematiek ter harte gaan, zal inspireren tot kritische reflectie op eigen en andermans aanpak. Opdat het vraagstuk zich in de toekomst mag verheugen in een aanzienlijke reductie van het aantal jongeren dat te vroegtijdig de school vaarwel zegt.

Cees Doets, directeur CINOP Expertisecentrum

# Inhoudsopgave

1	<b>Introductie</b>	<b>1</b>
2	<b>Voortijdig schoolverlaten: Antwerpen</b>	<b>7</b>
3	<b>Voortijdig schoolverlaten: Hamburg</b>	<b>23</b>
4	<b>Voortijdig schoolverlaten: Leeds</b>	<b>33</b>
5	<b>Voortijdig schoolverlaten: Nederlandse steden</b>	<b>45</b>
5.1	Introductie	47
5.2	Voortijdig schoolverlaten: Amsterdam	53
5.3	Voortijdig schoolverlaten: Dordrecht	67
5.4	Voortijdig schoolverlaten: Utrecht	77
6	<b>Samenvattende analyse</b>	<b>89</b>



# 1

## Introductie

### Voortijdig schoolverlaten: een probleem in Europa

1. Reeds vaak is de afgelopen jaren in geschriften over de stand van zaken in het onderwijs verwezen naar de Lissabon-doelstelling, zoals die in het jaar 2000 door Europese regeringsleiders is verwoord. Destijds is afgesproken dat de landen in Europa zich (gezamenlijk) dienen te ontwikkelen tot concurrerende kennissamenlevingen en -economieën in een globaliserende wereld. Voor het onderwijs vertaalt deze ambitie zich in een aantal concrete doelen. Tot deze doelen behoren onder meer de reductie van het aantal vroegtijdige schoolverlaters én de verhoging van het aantal 20 tot 24-jarigen dat met succes een opleiding op ISCED-niveau 3 (hoger voortgezet onderwijs) heeft afgerond.

De Europese definitie van 'voortijdig schoolverlaten' luidt: het percentage 18 tot 24-jarigen dat ten hoogste een getuigschrift of diploma heeft behaald van het lager voortgezet onderwijs (ISCED-2) en dat tegelijkertijd niet meer deelneemt aan enige vorm van onderwijs of opleiding. De ambitie – zo al niet pretentie – is om het EU-gemiddelde in het jaar 2010 tot 10% binnen deze leeftijdsgroep terug te brengen; in het jaar 2000 stond dit gemiddelde op 17,2% en in 2004 op 15,9%. De reductie van het probleem gaat in relatie tot de beoogde doelstelling langzaam.

2. Een aantal landen binnen de EU voldoet reeds aan deze benchmark van ten hoogste 10%; andere zijn daar nog ver van verwijderd.

Zo voldoen Slovenië, Polen, Tsjechië, Slowakije, Denemarken, Zweden, Finland, Oostenrijk en Litouwen als afzonderlijke landen aan deze norm of benchmark; dat geldt ook voor Noorwegen. Nieuw toegetrede landen uit Oost-Europa en Scandinavische landen beïnvloeden het EU-gemiddelde aldus in een positieve richting. In het zuiden van Europa daarentegen zijn enige landen te vinden die een voortijdig schoolverlaters-percentage kennen dat (veel) hoger ligt dan 20%: Malta, Portugal, Spanje en Italië; zo ook Bulgarije en Roemenië. Een middenmootpositie – 11 tot 19% voortijdige uitval – nemen de volgende landen in: België, Hongarije, Duitsland, Ierland, Estland, Frankrijk, Nederland, Letland, Griekenland, Verenigd Koninkrijk, Luxemburg en Cyprus. Veel West-Europese landen met andere woorden.

Uit de Eurostat-cijfers blijkt dat voortijdig schoolverlaten meer een jongens- dan een meisjesprobleem is in bijna alle landen van de EU-25.

Voor de landen die in dit boek object van studie zijn, gelden voor het jaar 2004 de volgende cijfers:

- België: 11,9%;
- Duitsland: 12,8%;
- Nederland: 14,5%;
- Verenigd Koninkrijk: 16,7%.

## Uitvalcategorieën

3. Kille cijfers zeggen nog niet zo veel. Ze vertellen iets over de omvang van het vraagstuk, echter niet over de hoedanigheid ervan.

In de eerste plaats is van belang om bij uitvallers een onderscheid te maken naar de hoogte van het wel bereikte opleidingsniveau: al dan niet met succes een type onderwijs hebben afgerond op ISCED-niveau 2 (lager voortgezet onderwijs).

In de tweede plaats door te kijken naar de leeftijd van uitvallers rekening houdend met (nationale) bepalingen rondom de leerplicht: in hoeverre gaat het om (voltijds/deeltijds) leerplichtigen en om niet meer leerplichtigen?

En in de derde plaats is het van betekenis om te kijken naar de achtergrond en context van uitval. In dit verband kunnen grofweg twee typen schoolverlaters worden onderscheiden, indien naar de oorzaken van uitval wordt gekeken.

Dan gaat het enerzijds om uitvallers die voorheen een niet (meer) bij hen passende keuze hebben gemaakt voor studie en beroep. Deze uitvallers beginnen, nadat ze tijdens de onderwijsrit tot deze ontdekking zijn gekomen, niet aan een ander of nieuw onderwijs- of opleidingstraject dat wellicht beter bij hun wensen of behoeften zou kunnen aansluiten. Ze verlaten het onderwijs en betreden mogelijk de arbeidsmarkt, daarbij veelal terugvallend op kwalificaties die verworven zijn in een vooropleiding. Hier gaat het om onderwijsuitval, waarbij het onderwijs niet in staat blijkt te zijn om voldoende oriëntatie- en switchmogelijkheden aan te bieden. De kwaliteit van het onderwijs is hier primair in het geding.

Anderzijds gaat het om risico-uitval, waarbij leerlingen vanwege leer- en/of gedragsproblemen, sociaal-emotionele problemen, een problematische thuissituatie en dergelijke het onderwijs in casu de school vaarwel (moeten) zeggen en de rug toekeren.

De harde kern onder uitvallers wordt gevormd door leerplichtige jongeren die geen bewijs van een afgeronde ISCED-2 opleiding bezitten en die vanwege gedrags- en daarmee samenhangende problematiek de school voor gezien houden.



Het maken van dergelijke onderscheidingen kan behulpzaam zijn bij de keuze van een aanpak die moet leiden tot een vermindering van voortijdige risico- en onderwijsuitval; daarbij gaat het dus om twee typen problemen. Bij onderwijsuitval lijkt de school de eerst aangewezen om uitval te beperken. Bij risico-uitval dragen meer instanties en voorzieningen een verantwoordelijkheid om deze complexe problematiek te reduceren; er is sprake van een meervoudig vraagstuk in de zorg om leerlingen.

## **Aanpak: aandachtspunten**

4. Het minimaliseren van de uitval dient aan te sluiten bij de oorzaken van uitval. Deze kunnen velerlei zijn en ook in combinatie met elkaar voorkomen. De oorzaken die jongeren voortijdig de school uitduwen of naar andere bezigheden trekken dan onderwijs volgen, kunnen liggen in de aantrekkingskracht van arbeid en inkomensverwerving (de bekende 'groenpluk'), in het onderwijssysteem en de school zelf, en in het individu en diens – problematische – leefsituatie. Welke oorzaak dominant is bepaalt het perspectief van de aanpak: werkgelegenheidsperspectief; onderwijsperspectief gericht op verbetering van het onderwijs, zodat het potentiële uitvallers vasthoudt; welzijnsperspectief dat direct aansluit op de vragen en behoeften van individuen (in hun leefsituatie).

5. Bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten is daarnaast een aantal aandachtspunten van belang. Dit zijn:

- de aard van de uitval (zie punt 3);
- de aangrijpingspunten om uitval te voorkomen of te bestrijden: (1) een keten van relevante voorzieningen die betrokken is bij de problematiek (zie ook hierna: actoren), (2) de school/het onderwijs, en (3) de (potentiële) uitvaller zelf (zie verder punt 6);
- de richting waarin een aanpak zich beweegt om voortijdige uitval te reduceren: gericht op oriëntatie voor studie/beroep, of gericht op beroepsmatige kwalificering via een opleidingstraject, of gericht op (eventuele kwalificering via) tewerkstelling. Remediëring en hulpverlening kunnen onderdeel zijn van deze richtingen;
- de actoren die een rol spelen bij een gerichte aanpak van het probleem: (1) onderwijs met de bedoeling om jongeren zo hoog mogelijk te kwalificeren in een door hen gewenste richting, (2) de wereld van arbeid/bedrijven met het oog op kwalificering en/of tewerkstelling, (3) welzijnswerk en jeugdhulpverlening met het oog op begeleiding en ondersteuning van jongeren, (4) justitiële voorzieningen en politie met het oog op correctie van jongeren, en (5) last but not least de (lokale) overheid, die een regierol zou kunnen vervullen;

- de aard van op het individu gerichte maatregelen: algemeen of specifiek preventief óf curatief;
- de wijze waarop getracht wordt om de binding tussen onderwijs en (potentiële) uitvallers te bewaren of te herstellen: via intensieve begeleiding en mentoring; via het combineren van leren en werken; via maatwerk.

6. Bij de aangrijpingspunten om het vraagstuk van de voortijdige uitval te minimaliseren zijn er drie genoemd.

a. Aangrijpingspunt 1: keten van actoren en/of voorzieningen (bovenschoolse verantwoordelijkheidsverdeling).

Daarbij gaat het om vragen als:

- hoe houdt men zicht op de (potentiële) doelgroep (spijbelaars en uitvallers)? Doel is dat door registratie en informatie-uitwisseling deze niet uit beeld verdwijnt;
- hoe werken verschillende voorzieningen binnen een keten (van rollen, taken en verantwoordelijkheden) samen? Doel is dat er een sluitende aanpak wordt gerealiseerd door lokale overheid, onderwijsaanbieders, arbeidsvoorziening, welzijnsorganisaties en politionele/justitiële instanties;
- wie neemt de regierol in een ketenaanpak op zich?

Regie, samenwerkingsafspraken en informatievoorziening zijn binnen een beleidsaanpak van voortijdige uitval te duiden als flankerend of voorwaardenscheppend beleid.

b. Aangrijpingspunt 2: onderwijs (binnen- en bovenschoolse verantwoordelijkheid).

Daarbij gaat het om vragen naar:

- de aantrekkelijkheid van het onderwijs;
- de aansluiting tussen de behoeften van het individu met het oog op zijn (school)loopbaan en de inhoud en het karakter van het aangeboden programma (remediërend – oriënterend – kwalificerend);
- de verticale aansluiting tussen onderwijsvormen via ononderbroken leerwegen. In veel onderwijsstelsels dienen leerlingen of een deel daarvan op plusminus 16-jarige leeftijd – veelal einde voltijdse leerplicht – hun leerweg te vervolgen op een andere school; is dit het geval dan is sprake van een transitievraagstuk, dat uitvalbevorderend kan werken;
- de horizontale en verticale aansluiting tussen leren en werken: al dan niet ervaren waarvoor je leert en je daarmee kunnen identificeren.

In beleidstermen is rondom dit aangrijpingspunt sprake van maatregelen die gericht zijn op de fundamentele of algemene preventie van uitval.

c. Aangrijpingspunt 3: het individu en diens leefsituatie.

Daarbij is het betekenisvolle onderscheid verschillende gradaties van preventie voor potentiële uitvallers en spijbelaars enerzijds én curatie voor de feitelijke uitvallers via een educatief vangnet of opvangstructuur anderzijds. Curatieve maatregelen gaan veelal in de richting van arbeid of in die van hulpverlening, zo mogelijk in de richting van het herstellen van de band tussen onderwijs en persoon; specifiek-preventieve maatregelen zijn primair gericht op het willen (gaan) versterken van de binding tussen school en individu.

## **Stadsportretten voortijdig schoolverlaten**

7. Het vraagstuk van het voortijdig schoolverlaten zal vooral leerlingnabij dienen te worden aangepakt, wil zo'n aanpak effect hebben. Dat impliceert dat er op lokaal niveau een visie, een gevoel van urgentie en een grote mate van overeenstemming tussen mogelijke betrokkenen aanwezig moet zijn inzake de benadering van dit probleemgebied. Een lokaal portret – regioportret of stadsportret – over dit vraagstuk kan bij de totstandkoming daarvan nuttige diensten bewijzen. Zo'n portret bundelt in een beschrijving niet alleen de cijfers, feiten en ondernomen initiatieven rondom het uitvalvraagstuk in een stad of regio, maar laat in de analyse van de lokale situatie tevens zien waar sterke en zwakke punten zitten en/of er witte vlekken in de aanpak zijn. Belangrijk is daarbij eveneens hoe stedelijke of regionale actoren de speelruimte binnen nationale kaders gebruiken om een eigen lokaal beleid vorm te geven rondom de uitvalproblematiek. Een dergelijke geobjectiverde beschrijving en de daarmee verbonden bevindingen en conclusies kunnen een belangrijke impuls geven aan betrokkenen om dit probleem van voortijdige uitval gemeenschappelijk aan te (gaan) pakken. Voorwaarde daartoe is dat het getoonde in een portret als het ware niet tot nauwelijks ter discussie staat.

8. In deze publicatie zijn zes stadsportretten samengebracht die een beeld schetsen van de onderhavige problematiek in drie Nederlandse en drie buitenlandse grote steden (meer dan 100.000 inwoners). Voor Nederland betreft het in volgorde van grootte de steden Amsterdam, Utrecht en Dordrecht; in het buitenland om de stadstaat Hamburg in Duitsland, om Leeds in het Verenigd Koninkrijk en om Antwerpen in België/Vlaanderen. De buitenlandse steden zijn gekozen omdat ze grote steden zijn in landen die voor het Nederlandse onderwijsbeleid tot de primaire referentielanden behoren; 'naberschap' is daarin een belangrijk element.

In deze portretten wordt ingegaan op:

- de nationale context waarbinnen het onderwijs functioneert: de educatieve infrastructuur;
- feiten en cijfers over schoolbezoek, schooluitval en werkgelegenheid;
- de aanpak van het vraagstuk van voortijdige schooluitval, waarbij het thema van al dan niet samenwerken tussen lokale overheid, scholen (en leerbedrijven), arbeidsvoorziening en welzijnsorganisaties die zich op jongeren richten van belang is; tevens gaat het om de inhoud van de aanpak, waarbij de aangrijpingspunten die in punt 6 zijn verwoord de blikrichting bepalen;
- bevindingen of conclusies over sterke en (nog) zwakke punten in een stedelijke aanpak.

Het laatste hoofdstuk eindigt met een vergelijkende analyse tussen deze zes steden op grond waarvan tevens meer generaliserende uitspraken worden gedaan over een meer 'ideale' manier om het probleemgebied van voortijdige schooluitval het hoofd te bieden.

## Geraadpleegde bronnen

Directorate General for Education and Culture (2005). *Progress towards the Lisbon objectives in education and training*. Brussels: European Commission.

Eimers, T. (2005). *Regionale samenwerking: de moeizame weg naar de versterking van de beroepskolom*. In: Meso magazine, jrg. 25, nummer 140. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Veld, R. in 't, E. Romein, P. Karré en M. van der Steen (2003). *Herstelwerk. Over het herstellen van de verbroken verbinding tussen jongeren, onderwijs en arbeidsmarkt*. Bestad.

# 2

## Voortijdig schoolverlaten: Antwerpen<sup>1</sup>

### Introductie

1. Het stadspportret Antwerpen gaat in op de problematiek van spijbelen en voortijdig schoolverlaten én op de wens dat een ieder een kwalificatie behaalt op tenminste ISCED-niveau 3. In onze definitie van voortijdig schoolverlaten – het percentage 18 tot 24-jarigen in het bezit van ten hoogste een diploma/getuigschrift lager secundair onderwijs (ISCED-2) en dat tevens geen onderwijs meer volgt – heeft dit fenomeen betrekking op 11,9% van deze leeftijdscategorie in België (cijfers over 2004). In het federaal georganiseerde land België doet het gewest en de gemeenschap Vlaanderen het beter dan de andere twee regio's, zo blijkt uit vergelijkbare cijfers betreffende drop-outs over het jaar 2002. De andere twee regio's zijn Wallonië en Brussel.

Het cijfer van 11,9% is afkomstig van Eurostat, welke de gegevens haalt uit de Arbeidskrachtentelling (Labour Force Survey). In Vlaanderen worden ook andere definities gebruikt van 'voortijdig schoolverlater'. Definities zijn dan gekoppeld aan:

- het einde van het leerplichtig onderwijs: het aantal jongeren dat het onderwijs verlaat voor dit einde. Dit is praktisch nul procent;
- het bezit van een diploma of een minimumkwalificatie: onderwijsverlaters die niet zo'n kwalificatie bezitten;
- het doel: jongeren die een gestarte onderwijsvorm niet afmaken. Dit levert per onderwijsvorm in het secundair onderwijs een bepaald percentage op. Daarbij zitten ook overstappers naar een andere – veelal als lager ervaren – onderwijsvorm binnen het categorale secundair onderwijs ('watervalstelsel' met neerwaartse afstroom).

---

<sup>1</sup> Informatie is afkomstig uit diverse documenten en uit enthousiasmerende gesprekken tijdens een driedaags bezoek aan Antwerpen met Luc Claessens van de Afdeling Algemeen Onderwijsbeleid van de stad Antwerpen, met Synthia Van Camp, Erik Vandezande en Frie Wyn van de Stedelijke Jeugdendienst te Antwerpen, met Najib Chakouh van VISIEr (stedelijke regiecel risicojongeren), met Koen Moeyersoms van het spijbelproject De Trotter, met Ine Derden van Stad Antwerpen Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt, met Moritz Blomme van een Centrum voor Leerlingenbegeleiding, met Ans Schrauwen en Fabienne Fell van het Centraal Meldpunt Uitvalpreventie en met Cary Waeyenberghe en enige leraren van een school voor beroepsonderwijs.

Elke definitie leidt tot verschillende uitkomsten. Vanwege de vergelijkbaarheid met andere landen hanteren we hier de Europese definitie.

2. De grootstad Antwerpen – met een inwoneraantal van 465.000 – ligt in het gewest Vlaanderen; 70.000 inwoners vallen in de leeftijdscategorie 12 tot 24 jaar. Van deze 70.000 heeft 84% de Belgische nationaliteit; de overige 16% een andere nationaliteit, waarbij de landen Marokko, Turkije en ex-Joegoslavië relatief hoog scoren. Niet EU-jongeren vindt men vooral in de stadsdistricten Antwerpen en Borgerhout. Cijfers over ‘allochtone komaf’ zijn niet bekend, doordat geen registratie plaatsvindt op basis van dit criterium.

## Onderwijs

3. Het onderwijs is in België een aangelegenheid welke berust bij de gemeenschappen. Zowel de Vlaamse, Franse als Duitstalige gemeenschap kent dus een eigen educatief systeem. Beleid en regelgeving inzake de leerplicht is echter een nationale aangelegenheid. Deze leerplicht start op 1 september van het jaar waarin een kind zes jaar wordt en duurt in principe twaalf volle schooljaren. De voltijdse leerplicht is tot vijftien of zestien jaar; nadien geldt de deeltijdse leerplicht. De leerplicht eindigt hetzij op de achttiende verjaardag of op 30 juni van het kalenderjaar waarin de jongere achttien wordt, hetzij eerder indien dan een diploma secundair onderwijs van de derde graad (ISCED-3) is behaald.

Ongeoorloofd schoolverzuim dient gemeld te worden aan het departement van Onderwijs; van verplichte melding is sprake wanneer twintig halve dagen in het deeltijds onderwijs wordt verzuimd en dertig halve dagen in het voltijds onderwijs.

4. Grondwettelijk is in België de vrijheid van onderwijs een recht. Dit betekent dat elke natuurlijke of rechtspersoon het recht heeft om onderwijs te organiseren en scholen kan oprichten. Twee begrippen zijn daarbij essentieel om inzicht te krijgen in het Vlaamse onderwijs:

- inrichtende macht of schoolbestuur welke beschikt over een grote mate van autonomie. Om als school voor subsidie of erkenning door de overheid in aanmerking te komen dient aan kwalitatieve criteria te worden voldaan;
- ‘onderwijsnet’: een representatieve vereniging van schoolbesturen. Er zijn drie onderwijsnetten:
  - één voor het gemeenschapsonderwijs: neutraal onderwijs vanuit de Vlaamse Gemeenschap;

- één voor het gesubsidieerd officieel onderwijs: gemeentelijk onderwijs en provinciaal onderwijs;
- één voor het gesubsidieerd vrij onderwijs: veelal katholieke scholen die privaat georganiseerd zijn.

In het secundair onderwijs gaat 56% van de Antwerpse jongeren naar het vrij onderwijs, bijna 29% naar het officieel onderwijs (provincie/gemeente) en ruim 15% naar het gemeenschapsonderwijs. Doordat de stad Antwerpen een eigen onderwijsnet kent zitten veel meer leerlingen in het officieel onderwijs dan in Vlaanderen (ruim 8% in deze regio; het vrij onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap bereikt 75% van de leerlingen in het secundair onderwijs).

Voor de problematiek van het voortijdig schoolverlaten is het van belang in hoeverre samenwerking met het oog op uitvalpreventie tussen de onderwijsnetten vorm krijgt; we komen hier later in dit hoofdstuk op terug.

5. Het secundair onderwijs kent in Vlaanderen de volgende opbouw. Het secundair onderwijs van de eerste graad – normaliter twee leerjaren – omvat een geheel van vakken die als gemeenschappelijke basisvorming kan worden aangeduid. Vanaf het onderwijs in de tweede graad – voor leerlingen van 14 tot 16/17 jaar – vindt er een splitsing plaats: algemeen secundair onderwijs (ASO), technisch secundair onderwijs (TSO), kunstonderwijs (KSO) en beroepssecundair onderwijs (BSO). Het ASO – tweede (14 tot 16 jaar) en derde (16 tot 18 jaar) graad – legt de nadruk op algemene vorming en doorstroming naar hoger onderwijs; in Vlaanderen volgt 39% van de leerlingen in het secundair onderwijs het ASO. Het TSO benadrukt algemene en technisch-theoretische vorming in de tweede en derde graad; het TSO wordt door 32% van de leerlingen gevolgd. Bijna 2% van de leerlingen volgt KSO en 27% voltijds BSO. De laatste onderwijsvorm in de tweede, derde en vierde graad legt de nadruk op het leren voor een specifiek beroep naast de algemene vorming die wordt geboden; in de vierde graad gaat het voornamelijk om opleidingen tot verpleegkundige. Het met succes afronden van zes jaar ASO, TSO of KSO en zeven jaar BSO geeft recht op toegang tot het hoger onderwijs. Daarnaast kunnen leerlingen deelnemen aan het buitengewoon secundair onderwijs (bijna 4% van de Vlaamse leerlingen) of aan deeltijds BSO (1,4% van de Vlaamse leerlingen); toegang tot hoger onderwijs is niet mogelijk.

De Antwerpse jeugd in het secundair onderwijs neemt in vergelijking met alle Vlaamse jongeren in het voortgezet onderwijs procentueel meer deel aan BSO (voltijd en deeltijd), buitengewoon onderwijs, kunstonderwijs, en onthaalklassen voor anderstalige nieuwkomers. De als hoger ervaren onderwijsvormen – ASO en TSO – worden minder door de Antwerpse jeugd gevolgd; dit geldt in zeer sterke mate voor niet EU-jongeren. In of buiten Antwerpen nemen 30.625 Antwerpse jongeren deel aan het secundair onderwijs.

Leerlingen die in TSO en BSO eindigen (2<sup>e</sup> jaar van de derde graad) lopen gemiddeld aanzienlijk meer vertraging op dan ASO-leerlingen, respectievelijk 13 à 15 maanden en 4 maanden.

6. In de leeftijdscategorie 18 tot 24-jarigen van de Antwerpse jongvolwassenen – circa 40.000 in getal – volgt 30% onderwijs: in het secundair onderwijs of in het hoger onderwijs. Van de niet EU-jongeren die nog onderwijs volgen zit 80% in het secundair onderwijs. Driekwart van de 18 tot 24-jarige jongvolwassenen die zich op de arbeidsmarkt begeven, heeft betaald werk; een kwart is werkzoekend. Onder de jongvolwassen werkzoekenden zijn vrouwen, niet EU-jongeren en laaggeschoolden (maximaal een getuigschrift van de tweede graad secundair onderwijs) meer (langdurig) werkloos. Een werkloosheidspercentage van 17% onder jongvolwassenen is hoog te noemen.

### **Zorg om de deelnemer aan onderwijs**

7. De zorg dat een leerling zo probleemloos mogelijk een school voor primair en secundair onderwijs doorloopt, is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de school. Leerlingbegeleiding met het oog op de verwerkelijking van een optimale schoolloopbaan is dan ook een normale activiteit van leraren en schoolteams. Hier gaat het om eerstelijnsbegeleiding binnen de school; daartoe zijn in het secundair onderwijs leerlingbegeleidingsteams actief.

8. De tweedelijnsbegeleiding wordt in Vlaanderen gedaan door een Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB); in de andere regio's in België kent men dit verschijnsel niet. Deze centra zijn door de Vlaamse overheid gefinancierde diensten waarop leerlingen, ouders, leraren en schooldirecties een beroep kunnen doen voor informatie, hulp en begeleiding. Antwerpen kent zeven van dergelijke centra, die elk werken voor een groep van scholen: vier gekoppeld aan het onderwijsnet van het vrij onderwijs; de overige drie aan de onderwijsnetten van respectievelijk het gemeenschapsonderwijs, het provinciaal onderwijs en het stedelijk onderwijs. Evenals het onderwijs zijn de CLB's verzuild, hetgeen niet bevorderlijk is voor samenwerking. Sinds kort wordt op initiatief van de gemeente (Lerende stad afdeling Algemeen Onderwijsbeleid) samengewerkt binnen het Centraal Meldpunt Uitvalpreventie (zie hierna).

De begeleiding van een CLB richt zich op vier domeinen:

- a het domein leren en studeren;
- b het domein van de schoolloopbaan, waaronder spijbelgedrag;
- c het domein van de sociaal-emotionele ontwikkeling;



d het domein van de preventieve gezondheidszorg.

Het initiatief tot begeleiding vindt in principe vraaggestuurd plaats; begeleiding start nadat een leerling of ouder daarom verzoekt en in het geval een school vraagt aan het CLB om een leerling te begeleiden dan is uitdrukkelijke toestemming van leerling – bij 14-jarigen of ouder – of van ouder(s) nodig. De begeleiding vindt door CLB-medewerkers grotendeels in de school plaats. Deze medewerkers maken ondermeer deel uit van de leerlingbegeleidingsteams in het secundair onderwijs, waarmee eerste- en tweedelijns-begeleiding in elkaar overvloeien; deze teams hebben zeer frequent overleg. Hoewel vraagsturing het adagium is, is ook aanbodsturing vanuit het CLB een gegeven. Een CLB wordt verplicht ingeschakeld bij sommige medische onderzoeken. Daarnaast bij spijselgedrag: voor leerplichtigen gebeurt dit na acht tot tien halve dagen niet-gewettigd schoolverzuim. De samenwerking tussen CLB en school ligt vast in een contract; de begeleiding van het CLB is voor leerlingen/ouders en school 'gratis'.

Binnen afzienbare tijd zullen de CLB's aan een visitatie worden onderworpen. Aan de orde zijn ook de toekomstige relatie met de scholen en de financieringswijze: neemt het CLB als het ware geld mee naar de school of koopt de school ondersteuning bij een CLB in?

Op de rol van het CLB met betrekking tot spijselen komen we later terug. Eerst wat cijfers rondom dit fenomeen.

## Omvang spijselprobleem

9. Spijselen is een mogelijk voorportaal voor voortijdig schoolverlaten en – zo blijkt uit onderzoek – voor jeugddelinquentie. Over de omvang van dit vraagstuk zijn veel gegevens bekend, zowel op het niveau van Vlaanderen als op dat van de stad Antwerpen.

In Vlaanderen is bijna 1% van de leerlingen in het secundair onderwijs 'problematisch afwezig': tenminste 30 halve dagen in het voltijds onderwijs of 20 halve dagen in het deeltijds onderwijs ongeoorloofd schoolverzuim. Uitgesplitst naar de onderwijsvormen zijn de percentages over het schooljaar 2003-2004:

- voltijds secundair onderwijs: minder dan 1%; vooral leerlingen in de tweede graad BSO spijselen meer;
- buitengewoon secundair onderwijs: bijna 4%; en
- deeltijds beroepssecundair onderwijs: ruim 19%.

Van de spijselaars heeft 86% een leerachterstand; tweederde van meer dan één jaar (schoolse vertraging).

Het aandeel niet-leerplichtigen binnen de groep 'problematisch afwezige leerlingen' bedraagt ruim 20%. In Antwerpen bestaat de categorie 'problematisch afwezigen' voor ruim driekwart uit leerlingen die wonen in een kansarme buurt.

10. Het profiel van de Antwerpse spijbelaar binnen de engere definitie 'spijbelen is ongeoorloofd verzuim van tenminste acht (deeltijds onderwijs) of tien (voltijds onderwijs) halve dagen', is bekend. Op dat moment wordt het CLB ingeschakeld, hetgeen onder meer leidt tot registratie; veelal gebeurt het iets later. Het gaat om 9,5% van de in Antwerpen schoolgaande jongeren binnen het gehele secundair onderwijs: ruim 3.400; in geheel Vlaanderen is dit 6%. Binnen deze groep van 3.400 à 3.500:

- is 55% van het mannelijk geslacht; alleen in het ASO spijbelen meisjes beduidend meer;
- valt 15% in de leeftijdscategorie 13-15 jarigen, 32% is 16 of 17 jaar en de overigen zijn 18 jaar of ouder. Voor de 18-jarigen – 24% van deze groep – speelt een belangrijke rol dat de leerplicht is beëindigd; voor de 16- en 17-jarigen schoolmoeheid en de nadering van het einde van de leerplicht;
- kan een uitsplitsing naar onderwijsvorm worden gemaakt. Van alle leerlingen in het deeltijds beroepssecundair onderwijs spijbelt 41%; in het buitengewoon secundair onderwijs 23%; in het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers eveneens 23%; in het voltijds beroepssecundair onderwijs 19%; in het kunst secundair onderwijs 10%, in het technisch secundair onderwijs 6%; in de eerste graad van het secundair onderwijs 4% en in het algemeen secundair onderwijs ruim 1%;
- spijbelt bijna 40% van de geregistreerde spijbelaars tien tot vijftien halve dagen per schooljaar, bij wie spijbelen nog geen gewoonte is; bij 22% van de spijbelgroep is sprake van ongeoorloofd verzuim van 30 halve dagen of meer (moment van melding aan het departement). Van 2% van de totale groep spijbelaars worden meer dan honderd halve dagen verzuim geregistreerd.

Bovenstaande cijfers geven echter een iets te rooskleurig beeld. Een deel van het ongeoorloofd verzuim wordt gewettigd met briefjes van dokters, hetgeen niet in de registratie terugkomt. Tevens kan gesteld worden dat het spijbelgedrag in Antwerpen ernstiger is dan in geheel Vlaanderen: twee tot drie keer zo veel leerlingen spijbelen wanneer het meetmoment van het departement als referentiekader geldt (circa 750 leerlingen).

## Spijbelbeleid

11. De Vlaamse Onderwijsraad heeft in april 2005 een advies uitgebracht over spijbelen en absoluut schoolverzuim (niet ingeschreven leerplichtigen) in het secundair onderwijs. Centrale elementen in dit advies zijn:

- in eerste instantie dient de spijbelproblematiek preventief en begeleidend te gebeuren in plaats van sanctionerend. Melding aan de jeugdbrigade van de politie vindt wel plaats, een proces-verbaal tegen de ouders kan worden opgemaakt, maar er is geen sprake van een sanctionerende praktijk. De Raad is geen voorstander van het aanstellen van een aparte leerplicht- of spijbelambtenaar of van een spijbelrechter. Vlaanderen kent ook niet het verschijnsel van jeugdstrafrecht;
- de zorgzame school besteedt intensief aandacht aan leer- en gedragsproblemen van leerlingen en aan professionele studiekeuzebegeleiding;
- in de aanpak van spijbelgedrag hebben scholen een eerstelijnsrol. Het CLB, dat een wettelijke taak heeft in de leerplichtbegeleiding, is voor de school een belangrijke partner in de genoemde aanpak ter reductie van spijbelen en voortijdige schooluitval.

De school en het multidisciplinaire CLB voeren daartoe gestructureerd overleg, waarbinnen aanpak en begeleiding van individuele spijbelgevallen besproken kunnen worden; de aanpak wordt neergelegd in een begeleidingsdocument. Zo nodig zal het CLB een beroep doen op derdelijnsbegeleiding welke wordt aangeboden door diverse hulpverlenings- en welzijnsvoorzieningen. Met deze voorzieningen en met justitie en politie dient samenwerking vorm te krijgen door middel van samenwerkingsprotocollen. Op deze manier kan het CLB zijn draaischijffunctie waarmaken, waar ze niet samen met de school een spijbelprobleem adequaat kan oplossen. Hoe werkt dit uit in Antwerpen?

12. De gemeente Antwerpen voert sinds kort zelf een pro-actief beleid om schooluitval te voorkomen en om jongeren een goede startpositie te geven bij het betreden van de arbeidsmarkt of voor doorleren in het hoger onderwijs. Twee gemeentelijke beleidsinitiatieven waarbinnen problematische schoolloopbanen en uitvalpreventie speerpunten zijn, kunnen hier in dit kader worden genoemd.

a. VISIEr, de stedelijke regiecel voor risicjongeren.

VISIEr is in het jaar 2000 opgericht binnen het kader van het federale grotestedenbeleid. Aanvankelijk deed het onderzoek en formuleerde het beleid met betrekking tot aandachts- of risicjongeren. Betrokken, deels gemeentelijke instanties op verschillende beleidsterreinen – onderwijs, welzijnswerk, jeugdbijstand, jeugdwerk, justitie, politie, integratie buitenlanders – gingen daartoe met elkaar in overleg om vanuit een welzijns-optiek – preventie en hulpverlening dominant – activiteiten voor aandachts- en risico-

jongeren meer op elkaar af te stemmen; in het rijtje van betrokken instanties ontbreekt de wereld van arbeid.

In het jaar 2002 mondde dit uit in een beleidsnota, waarbinnen schooluitvalpreventie één van de prioriteiten was. Nadien wordt de beleidsuitvoering door de regiecel gevolgd, hiaten in de dienstverlening en hulpverlening aan risicjongeren opgespoord, voorstellen voor nieuwe initiatieven doorgesproken en projecten geëntameerd, betrokken actoren gestimuleerd en ondersteund om hun bijdrage te leveren aan prioritaire aandachtsgebieden enzovoort. Het bijzondere van VISIEr is de hechte band tussen betrokkenen (gemeentelijke instanties en ambtenaren) : op grond van een duidelijke visie en een hoog ambitieniveau weet men elkaar te vinden om de problematiek van de aandachts- en risicjongeren op de agenda te houden. Dat waarborgt continuïteit ondanks eventuele politieke verschuivingen.

Anno 2005 is de situatie enigszins gewijzigd waarbij – door de omvorming van VISIEr met de inbedding in de stedelijke bedrijfseenheid ‘integrale veiligheid’ – meer aandacht aan risicjongeren gegeven dient te worden vanuit een ‘veiligheidsperspectief’: dat vertrekt vanuit een ‘overlastgedachte’. Dan komt men eerder tot een manier van kijken naar probleemsituaties waarbij sanctionerende maatregelen wellicht eerder aan de orde zijn dan in een blik die vanuit een evenwichtig preventie- en welzijnsperspectief wordt geworpen op aandachts- en risicjongeren. Binnen het netwerk uitvalpreventie onderwijs blijft men vanuit dit bredere perspectief kijken.

b. Lerende Stad: algemeen onderwijsbeleid.

De bedrijfseenheid ‘Lerende Stad’ van de gemeente Antwerpen beweegt zicht op een drietal terreinen: kinderopvang, jeugdwerk en onderwijs.

Wat het jeugdwerk betreft kan gesteld worden dat er veel voorzieningen op stedelijk en wijkniveau zijn om kinderen en jongeren in hun vrije tijd bezig te laten zijn en bij de samenleving te betrekken. In relatie tot de problematiek van vroegtijdige schooluitval spreekt men in de VISIEr-terminologie van fundamentele preventie; het jeugdwerk is dan een protectieve factor.

Van oudsher is de gemeente inrichter van het stedelijk onderwijs; dit onderwijsnet wordt verzelfstandigd.

Tot voor kort was er behoudens de Antwerpse Onderwijsraad met zijn commissies weinig of geen sprake van een bestuurlijk onderbouwd algemeen onderwijsbeleid in de stad Antwerpen. Daarin is verandering gekomen met de komst van een Afdeling Algemeen Onderwijsbeleid: een stedelijke dienst die werkt ten behoeve van scholen en lerenden van alle onderwijsnetten in de stad. Eén van de speerpunten binnen deze afdeling is de uitvalpreventie van risicjongeren. Daartoe kent het een forum uitvalpreventie waarin samenwerkingsafspraken worden gemaakt tussen de belangrijkste

organisaties, diensten en hulpverleningsmogelijkheden die instaan voor opvang en begeleiding van schooluitvallers in Antwerpen; hierbij was ook VISIEr als partner betrokken.

Andere instrumenten die mede door de Afdeling Algemeen Onderwijsbeleid zijn ingezet of worden ondersteund om uitval uit het onderwijs terug te dringen zijn: het Centraal Meldpunt Uitvalpreventie (CMP), de inzet van een team jongerencoaches die vanuit aandachtswijken jongeren in het voltijds en deeltijds secundair onderwijs begeleiden bij spijbel- en attitudeproblemen én het zorgdragen dat er adequate opvangstructuren voor spijbelaars totstandkomen. Op al deze instrumenten komen we hierna terug.

## **Aanpak spijbelprobleem en opvang**

13. Niet alle leerlingen die spijbelen of absoluut de school verzuimen, zijn of blijven automatisch goed in beeld bij de school en/of een CLB. Schoolshoppers en leerplichtigen die niet ingeschreven staan bij een school, kunnen voor het aan één onderwijsnet gekoppeld CLB een moeilijker bereikbare groep zijn; wel geeft het Departement op een gegeven ogenblik aan de CLB's door welke leerplichtigen niet bij een school staan ingeschreven. Reden voor het algemeen onderwijsbeleid van Lerende Stad om conform de door college en gemeenteraad goedgekeurde beleidsnota van VISIEr in 2003 een Centraal Meldpunt Uitvalpreventie in het leven te roepen. Dit meldpunt is een voorziening waarin de CLB's van de verschillende onderwijsnetten participeren: zeven CLB-medewerkers zijn parttime aan het CMP afgestaan.

Het meldpunt heeft een drietal taken:

- dataverzameling: statistische informatie over spijbelen en schooluitval;
- onderzoek naar goede opvangmodellen in binnen- en buitenland;
- procesbegeleiding oftewel case-management van hulpverleningstrajecten. Dit case-management betreft, zo is het vermoeden, de meest problematische groep spijbelaars en jongeren die grensoverschrijdend verdrag vertonen; voor de 'minder' problematische groep zal veelal door school en/of CLB (met lijnen naar derdelijns hulpverlening) zelf een oplossing worden gezocht om voortijdige uitval te voorkomen.

In het schooljaar 2003-2004, in het eerste jaar van zijn bestaan, heeft het CMP 274 aanmeldingen gekregen. Niet alle aanmeldingen zijn aanleiding om procesbegeleiding te starten, omdat in sommige gevallen bijvoorbeeld een kortdurend consult volstaat. Voor de helft van de aanmeldingen is na de intake een dossier geopend. Dat betekent dat voor deze groep case-management aan de orde is (136 dossiers). Het betreft hier vooral jongeren die (tijdelijk) niet ingeschreven zijn op een school (58 dossiers) en zeer ernstige spijbelaars (42 dossiers). Voor de niet-ingeschrevenen wordt een school gezocht.

Daarnaast brengt het CMP-team in nauwe samenspraak en samenwerking met een CLB relevante hulpverleningspartijen uit de derde lijn om de tafel om voorstellen per dossier van een ernstige spijbelaar van zijn zijde te concretiseren. Wanneer een traject wordt gestart, blijft het CMP-team dit volgen, zodat zicht bestaat op resultaten, bijstellingen van het traject mogelijk zijn en nazorg gegarandeerd is.

De CLB's zijn de belangrijkste doorverwijzers naar het CMP. Andere doorverwijzers zijn bij voorbeeld: de jeugdbrigade van de politie die mee verantwoordelijk is voor de handhaving van de leerplicht en die na 10 à 15 halve dagen ongeoorloofd schoolverzuim door de school daarvan in kennis kan worden gesteld; time-out voorziening; de sociale dienst van de jeugdrechtbank.

Het CMP kan een beroep doen op de eerder genoemde jongerencoaches, die door Lerende Stad bekostigd worden. Deze acht coaches werken in zes aandachtswijken van de stad Antwerpen en voor jongeren die in het voltijds BSO en deeltijds beroepssecundair onderwijs naar school gaan of spijbelen. Deze coaches werken intensief met de jongeren samen bij de aanpak van spijbelproblemen, bij relatie- of communicatieproblemen met ouders en bij het zoeken naar of houden van werk; zij zijn de feitelijke werkers vanuit het welzijnswerk die op pad gaan om deze jongeren op te zoeken en weer 'bij de les' te krijgen. In het kader van de leerplichthandhaving en de bestrijding van voortijdige uitval ontwikkelt de gemeente een structuur: netwerkvorming, beleidsontwikkeling, inrichting netoverkoepelend CMP vanuit de CLB's, jongerencoaches. Er is sprake van prille institutionalisering rondom het vraagstuk ter reductie van problematisch schoolbezoek.

14. Om het spijbelprobleem en (mogelijke) schooluitval terug te dringen, worden in de stad Antwerpen enige voorzieningen aangeboden die te vangen zijn in drie categorieën en die specifiek-preventief of curatief van aard zijn:

- doelgroepspecifieke intensieve trajectbegeleiding;
- schoolexterne time-out voor jongeren van 14 tot 17 jaar die problemen hebben op school of reeds met één voet buiten het onderwijs staan. De twee maanden durende time-out, waarin aandacht wordt besteed aan reflectie op de schoolloopbaan totnogtoe en aan het aanleren van sociale vaardigheden, is gericht op de herinstroom in het onderwijs; het is een specifiek-preventieve maatregel. Het CLB – of andere instellingen in samenspraak met een CLB – kan jongeren doorverwijzen naar deze voorziening;
- verschillende spijbelprojecten voor 15 tot ± 18-jarigen, die in samenwerking met een Centrum voor Deeltijds Onderwijs (CDO) tot stand komen. Een medewerker van het CLB is betrokken bij de intake van potentiële deelnemers aan spijbelprojecten. Een voorbeeld van een dergelijk project is het inmiddels beëindigde bootproject 'De Trotter'. Acht jongeren brengen vijftien uur per week door in de Antwerpse haven en

doen voornamelijk praktische ervaring op wat betreft lassen (en houtbewerking) tijdens het restaureren van een boot. Voor deze vijftien uur per week staan ze ingeschreven bij een CDO in het kader van de partiële leerplicht, waarmee een deel van de financiering van het spijbelproject is geregeld. De doelstelling van het project is ze terug te leiden naar school i.c. het reguliere onderwijs of ze de overstap te laten maken naar tewerkstelling. Jongeren die aan dit project deelnemen, krijgen geen getuigschrift of diploma deeltijds beroepssecundair onderwijs; ook geen certificaat 'lassen' binnen modulair onderwijs waarmee geëxperimenteerd wordt in het beroepssecundair onderwijs. Het civiel effect is met andere woorden nihil. De school benut het project niet alleen om moeilijke leerlingen ergens onder te brengen waar werk wordt gemaakt van het aanleren van basisattitudes om deel te nemen aan onderwijs of werk. Een adequate programmatische aansluiting met het regulier onderwijs ontbreekt echter. In het geheel van educatieve voorzieningen neemt het spijbelproject dus een marginale positie in. Naast een vaktechnische begeleider wordt in dit project een sociaal-pedagogische begeleider ingezet. Een ander spijbelproject is gesitueerd in de horeca, de mode en de kindersanimatie.

In Antwerpen wordt geconstateerd dat de huidige opvangmogelijkheden voor spijbelaars en uitvallers te gering in omvang zijn; de opvangcapaciteit is onvoldoende. Een nieuwe, meer uitgebreide, opvangstructuur zal in de nabije toekomst in deze leemte moeten voorzien.

## Onderwijs-arbeid

15. Vlaanderen kent op dit moment drie deeltijdse leersystemen:

- het deeltijds beroepssecundair onderwijs, waarbij leren op school gedurende 15 uur per week in principe wordt gecombineerd met een werkcomponent: een leerlingwezenconstructie;
- de leertijd die wordt georganiseerd door het Vlaams Instituut voor Zelfstandig Ondernemen (VIZO): middenstandsonderwijs;
- de deeltijdse vorming.

Het blijkt dat een omvangrijk deel van de deelnemers aan DBSO niet beschikt over een werkplek: 44% in geheel Vlaanderen. In Antwerpen gaat het in de samenwerking tussen DBSO in het vrij en stedelijk onderwijs en de stedelijke dienst Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt om ruim 1500 jongeren in de leeftijd van 15 tot 25 jaar die trajectbegeleiding krijgen aangeboden. Een aanzienlijk deel – evenals in Vlaanderen als geheel – heeft echter geen werk gekoppeld aan de deeltijdse opleiding. Van de deelnemers valt gemiddeld een derde uit; het relatief hoge spijbelpercentage in het DBSO gaf daarvoor

reeds een indicatie. Van veel jongeren is niet bekend waar ze na het verlaten van het DBSO blijven; dat wordt als een knelpunt ervaren.

Om uitval te voorkomen zet de Dienst Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt samen met de tewerkstellingsinitiatieven van het vrij en stedelijk onderwijs (TIVO/TISO) in op het meer werkervaring opdoen, ondermeer via 'uitzendarbeid'. Voor hen die nog niet 'arbeidsrijp' zijn en daardoor moeilijk plaatsbaar bij een werkgever in het normaal economisch circuit, zijn er brugprojecten van een jaar in verschillende sectoren.

Ook het Vlaamse ministerie is niet ontgaan dat er een probleem ligt in het DBSO. In een beleidsnota (2005) van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming wordt ingezet op de omvorming van CDO's naar Centra voor Leren en Werken (CLW's). Deze CLW's zullen uitgaan van voltijds arrangementen waarin leren en werken hand in hand gaan: via betaalde banen in het reguliere circuit of via alternatieve werkervaringstrajecten en -projecten.

## Arbeid en werkloosheid

16. In Antwerpen is 17% van alle jongeren in de leeftijd 18 tot 24 jaar werkloos. Deze jeugdwerkloosheid is ongelijk verdeeld over de districten en wijken van de stad.

Antwerpen Noord en Borgerhout scoren hoog; de randdistricten lager dan het stadsgemiddelde. De jonge werkzoekenden hebben over het algemeen een laag opleidingsniveau: 57% ten hoogste lager secundair onderwijs van de tweede graad.

In 2004 kende Antwerpen een totaal van bijna 33.000 werkzoekenden, dat gekenmerkt wordt door het volgende profiel:

- 53%: laaggeschoold;
- 22%: jonger dan 25 jaar;
- 50%: langer dan één jaar werkzoekend;
- 39%: niet EU-herkomst.

De werkloosheid is bovendien zeer buurtgevoelig, zoals ook reeds bleek bij de cijfers over jeugdwerkloosheid.

17. De werkgelegenheidsgraad – het aantal arbeidsplaatsen op de bevolking in de beroepsactieve leeftijd – is in Antwerpen hoog. Tegelijkertijd kampt de stad met een hoge werkloosheid. Er is sprake van een arbeidsmarktparadox.

De sectoren waar de Antwerpenaren werkzaam zijn, zijn: de industriële sector, de sector van onroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven; de groot- en kleinhandel; de quartaire sector; en vervoer, opslag en communicatie.



Van de openstaande vacatures (2005) kan een derde opgevuld worden door laaggeschoolden, een derde door geschoolden op hoger secundair niveau, en een derde door hogeschoolden.

## Bevindingen

18. In België presteert men beter wat betreft de omvang van het probleem van voortijdig schoolverlaten dan het EU-gemiddelde dat op 16% ligt. Het is nog wel enigszins verwijderd van de EU-benchmark: in 2010, zo is afgesproken in de Lissabon-verklaring, dient het percentage voortijdige schoolverlaters binnen de EU gemiddeld niet hoger te zijn dan 10%.

Het vermoeden is gerechtvaardigd dat de stad Antwerpen op dit punt een slechtere score haalt dan het Vlaamse gemiddelde. Indicaties daarvoor zijn: meer allochtonen; relatief meer deelname aan 'lagere' onderwijsvormen binnen het secundair onderwijs waar de schooluitval hoger is; relatief meer spijbelgedrag; en andere grotesteden-problematiek.

De betrekkelijk gunstige cijfers voor Vlaanderen als geheel worden beïnvloed door de duur van de leerplicht, waarbinnen in principe – indien geen schoolse vertraging optreedt – een diploma hoger secundair onderwijs kan worden behaald. Tevens is er op zestienjarige leeftijd – aan het einde van de voltijdse leerplicht – over het algemeen niet sprake van een transitievraagstuk: de leerweg kan vervolgd worden op dezelfde school

19. Voor jongeren met een problematische schoolloopbaan is er een netwerk van voorzieningen dat beleidsmatig gezien in principe sluitend is. De combinatie CLB-CMP-coaches neemt daarbinnen een centrale rol in: registratie en ondersteuning van deze gehele groep en dossiervorming voor hen met wie een traject wordt afgesproken. De CLB-structuur staat echter programmatisch en financieel onder druk; en daarmee wellicht ook het CMP.

De nieuwe opvangstructuur, zoals de gemeente die voor ogen heeft, dient er zorg voor te dragen dat de huidige, te geringe opvangcapaciteit voor risicoleerlingen spoedig tot het verleden behoort.

Binnen de aanpak van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten baseert men zich primair op een welzijnsfilosofie. In de curatieve bestrijdingsmaatregelen rondom spijbelen is een relatief grote rol weggelegd voor het welzijnswerk. Spijbelen is primair een signaal, waarop gereageerd dient te worden met pedagogische maatregelen, bij voorkeur ondersteund door ouders. Er is geen justitieel wettelijk kader waarmee spijbelen en vervolgens uitval gereduceerd kan worden.

20. In Antwerpen speelt de gemeente een actieve rol bij uitvalpreventie. Deze rol is die van regisseur, stimulator en facilitator. Zij draagt er zorg voor dat een netwerk van voorzieningen voor risicoleerlingen in de eerste, tweede en derde lijn niet alleen tot stand komt, maar tevens daarbinnen samenwerkingsafspraken maakt. De Afdeling Algemeen Onderwijsbeleid van de gemeente dient hier de belangen van de verschillende partijen. Daarmee springt ze in het gat dat het verzuild georganiseerde en betrekkelijk traditionele onderwijs laat vallen. De ambitie van de gemeente is om krachten te bundelen door een lichte vorm van centralisering te bewerkstelligen rondom de aanpak van de spijbel- en uitvalproblematiek. Hier ligt een potentieel spanningsveld doordat de gemeente Antwerpen een decentraliseringsbeleid voert op verschillende terreinen, die nauw samenhangen met deze problematiek.

21. De spijbelprojecten bewegen zich aan de rafelrand van het (deeltijds) beroeps- onderwijs. Het gaat bij deze leerlingen in de spijbelprojecten om meer dan spijbel- problematiek alleen. Het ontbreekt hen aan de vaardigheden om op de werkvloer als stagiair in een bedrijf te kunnen functioneren. Hoewel deelnemers ingeschreven staan bij een centrum voor deeltijdonderwijs, worden ze in deze projecten niet opgeleid in de richting van reguliere kwalificaties – al dan niet binnen een modulair systeem – voor de arbeidsmarkt. Zou dit laatste wel gebeuren, dan evolueren dergelijke projecten zich van curatieve projecten naar algemeen of specifiek-preventieve voorzieningen, waarbinnen via andere of alternatieve leerwegen kwalificering kan plaats vinden.

De relatie tussen regulier onderwijs en arbeid is in Vlaanderen niet sterk ontwikkeld; binnen de organisatie van de gemeente zelf krijgt deze sinds kort vorm. Deze relatief zwakke relatie komt niet alleen tot uiting in het betrekkelijk hoge percentage DBSO- deelnemers dat geen werkplek heeft; dat kan uitvalbevorderend werken, omdat 'leren' (in school of beroepspraktijk) dan niet een dominante factor is in de tijdsbesteding en beleving van jongeren. Maar tevens wordt de combinatie leren-werken in veel gevallen opgevat als een aangelegenheid voor de minder getalenteerden.

## Geraadpleegde bronnen

Naast de gesprekken die gevoerd zijn en de inhoud van (powerpoint) presentaties van de gespreksdeelnemers, is gebruik gemaakt van de volgende bronnen.

Centraal Meldpunt uitvalpreventie (2005). *Jongeren met een problematische schoolloopbaan in Antwerpen*. Antwerpen: CMP/Databank sociale planning.

Ministerie van Werk, Onderwijs en Vorming (2004). *Rapport problematische afwezigheden; schooljaar 2003-2004*. Brussel: Ministerie WOV.

Ministerie van Werk, Onderwijs en Vorming (2005). *Onderwijs in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie WOV.

Ministerie Vlaamse Gemeenschap (2003). *Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief*. Brussel: Departement Onderwijs.

Passot, L. (2004). *Feiten en cijfers over Antwerpse jongeren*. Antwerpen: VISIEr/DSP.

Stedelijke Dienst Werkgelegenheid & Arbeidsmarkt (2005). *Rapportage werkgelegenheid 2004*. Antwerpen: W&A.

Stedelijke Dienst Werkgelegenheid & Arbeidsmarkt (2005). *Arbeidsmarktmonitor Stad Antwerpen*. Antwerpen: W&A.

Vandenbroucke, F. (2004). *Onderwijs en vorming. Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen*. Brussel: Vlaamse regering.

VISIEr/Lerende Stad (2005). *Map: Antwerps netwerk uitvalpreventie*. Antwerpen: Lerende Stad/VISIEr.

Vlaamse Onderwijsraad (2005). *Advies over spijbelen en absoluut schoolverzuim in het secundair onderwijs*. Brussel: VLOR.



# 3

## Voortijdig schoolverlaten: Hamburg<sup>2</sup>

### Introductie

1. Het aantal voortijdige schoolverlaters in Duitsland bedraagt 12,8% (2004: Eurostat). Dat wil zeggen dat van de 18-24 jarigen dit percentage jongvolwassenen ten hoogste beschikt over een diploma van het lager voortgezet onderwijs (ISCED-2) en tevens verder geen onderwijs meer volgt. Het percentage is drie procentpunten lager dan het EU-gemiddelde in 2004. Van de 18-24 jarigen zijn het vooral voormalige Hauptschule-leerlingen – die al dan niet met succes dit type onderwijs hebben afgesloten – die tot de groep voortijdige schoolverlaters behoren.

2. De ‘vrije’ Hanzestad Hamburg is één van de zestien deelstaten in het federaal georganiseerde Duitsland. Het kent een inwoneraantal van 1.737.000 personen. Daarvan vallen er ruim 178.000 in de leeftijdsgroep van 12 tot 23 jaar. De bevolkingssamenstelling is zodanig dat sprake is van een geringe aanwas van jongeren; circa 14.000 per nieuw leeftijdscohort. Het aantal personen van buitenlandse komaf bedraagt onder de Hamburgse jeugd circa 18%; twee keer zo hoog als voor geheel Duitsland.

---

<sup>2</sup> Informatie is afkomstig uit diverse documenten en uit gesprekken tijdens een driedaags bezoek aan Hamburg in september 2005. Gesprekken zijn gevoerd met de heer M. Schopf en mevrouw I. Freytag van het Hamburgse ministerie van onderwijs (Behörde für Bildung und Sport), met de heer Müller en collega's van het Grone Bildungszentrum, met de heren Schmidt- Mildner en Krüger van het SIZ-C (schoolinformatiecentrum), met de heer Johannsen van een productieschool binnen het beroepsvoorbereidend jaar (BVJ: Berufsvorbereitungsjahr), met mevrouw Lang van arbeidsvoorziening (Agentur für Arbeit), met de heer Schlüter en collega's van een school voor beroepsonderwijs, met mevrouw A. van den Berk en collega's van specifieke projecten in de sfeer van beroepsvoorbereiding en overgang school-beroep (Jugendberufshilfe: Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung), met mevrouw Artelt en mevrouw Landscheidt van het 'Hamburger Hauptschulmodell' (beroepsoriëntatie en opleidingsplaatsbemiddeling naar bedrijven).

## Onderwijs

3. De organisatie, inrichting en beheer van het onderwijssysteem in Duitsland zijn een afspiegeling van de federale structuur van het land. De zestien deelstaten zijn elk verantwoordelijk voor hun eigen onderwijs. Wel vindt er afstemming tussen de deelstaten plaats, zodat de structuren grotendeels gelijklopen. Op deze wijze van organiseren is in elk geval één duidelijke uitzondering; regelingen met betrekking tot de bedrijfs- en beroepspraktijkcomponent binnen het duale systeem van werkend leren zijn grotendeels een aangelegenheid op nationaal niveau. Dat laatste geldt ook voor arbeidsvoorziening.

4. De schoolplicht start in Hamburg op zesjarige leeftijd; het begrip schoolplicht dient letterlijk genomen te worden als de verplichting om de school te bezoeken. Deze voltijdse schoolplicht duurt negen à tien jaar waarna er een deeltijdse schoolplicht bestaat (de 'Berufsschulpflicht') tot het schooljaar waarin het achttiende levensjaar is voltooid. Schoolplichtig zijn per definitie alle deelnemers aan het duale systeem van werkend leren, die in de deeltijds leerplichtige periode aan een opleiding zijn begonnen.

In de eerste fase van het voortgezet onderwijs (Sekundarbereich I: leerjaren 5 tot 9/10) zijn naast de Gesamtschule die verschillende typen onderwijs verenigt, drie onderwijstypen te onderscheiden: Hauptschule, Realschule en Gymnasium. In het hoger voortgezet onderwijs (Sekundarbereich II) gaat het om de hoogste leerjaren van het Gymnasium, om scholen voor voltijds beroepsonderwijs (met name Berufsfachschule en het beroepsvoorbereidende jaar) en om het duale systeem (Berufsschule + Betrieb).

In Duitsland volgt na de voltijds schoolplichtige periode 50% een opleiding in het duaal systeem, 12% een opleiding in het voltijds beroepsonderwijs en ruim 37% een vorm van algemeen voortgezet onderwijs. Kenmerkend voor Hamburg is dat sinds kort de instroom in het eerste leerjaar van een school voor voltijds beroepsonderwijs (inclusief beroepsvoorbereidende maatregelen) hoger is dan de jaarlijkse instroom in het duale systeem: respectievelijk 13.000 en 12.500 instromers. Het gebrek aan opleidingsplaatsen in leerbedrijven is hieraan debet. Een minderheid van de instromers in beroepsgericht volledig dagonderwijs neemt deel aan een programma dat opleidt voor een volledige kwalificatie; deelkwalificering is het dominante stramien voor deze groep.

5. De schoolplighthandhaving na de voltijds schoolplichtige periode wordt in Hamburg verzorgd door het schoolinformatiecentrum (SIZ-C). De bezetting van dit centrum bestaat uit enige leraren die parttime verbonden zijn aan het SIZ; totaal ruim twee fulltime equivalenten. De procedure is dat de school voor beroepsonderwijs aan de

toeleverende school voor algemeen voortgezet onderwijs meldt dat een leerling is aangekomen. Zodoende bestaat er geleidelijk zicht op de 'overblijvers' waarmee het centrum aan de slag kan om ze te bemiddelen naar een onderwijsmaatregel. In 2004 was het aantal 'overblijvers' in Hamburg ongeveer 2.500 personen. Van deze bleek twintig procent niet meer deeltijds schoolplichtig te zijn; bijna tien procent was niet bereikbaar. Voor ruim tien procent van de bij het SIZ gemelde schoolplichtigen wordt vijf maanden na het verlaten van de school nog een bestemming gezocht. De overige zestig procent is bemiddeld naar een cursus in het voltijds beroepsvoorbereidende jaar (13%) of zit in een andere erkende beroepsvoorbereidende opleidingsmaatregel (47%). De beroepsvoorbereidende alternatieven zijn niet als gelijkwaardig ten opzichte van het duaal onderwijs te kenschetsen, doordat niet opgeleid wordt voor door de staat erkende opleidingsberoepen.

6. Elk jaar verlaten tussen de 15.000 en 16.000 scholieren in Hamburg een school voor algemeen voortgezet onderwijs. Van hen beschikt bijna een derde deel over een diploma dat toegang geeft tot hoger onderwijs (Abitur en Fachhochschulreife), 30% heeft een diploma van de Realschule, ruim een kwart van de Hauptschule en ruim 11% heeft niet met succes een school voor algemeen voortgezet onderwijs afgerond. Er is procentueel sprake van een stijgende tendens in het aantal leerlingen dat de Hauptschule – de laagste vorm van algemeen voortgezet onderwijs – al dan niet gediplomeerd verlaat; momenteel 37% van de uitstroom uit het gehele algemeen voortgezet onderwijs; in 1988 was dit percentage nog dertig, zodat sprake is van een zich verslechterende situatie. Van deze 15.800 scholieren komt circa dertig procent terecht in het voltijds beroeps- onderwijs (Berufsfachschule) of in een school met een beroepsvoorbereidend jaar. Daarnaast nog eens tien procent in een beroepsvoorbereidende maatregel van arbeidsvoorziening die niet tot het initieel (beroeps)onderwijs behoort. De helft van de Hauptschule-gediplomeerden vervolgt haar leerweg in het duale systeem; voor de ongediplomeerden van dit onderwijstype is dit minder dan tien procent. Doordat een niet al te hoog percentage Hauptschule-leerlingen overstapt naar het dominante beroeps- onderwijssysteem van duaal opleiden in de deelstaat Hamburg, spreekt men wel over 'de crisis van de Hauptschule'; even zo goed zou gesproken kunnen worden over de 'crisis van het duale systeem', doordat dit systeem er niet in slaagt om alle potentiële deelnemers die duaal wensen te worden opgeleid, op te vangen en een leerarbeidsplaats aan te bieden.

7. Het is interessant om de deelnemerspopulatie aan het duale systeem (Azubis) nader onder de loep te nemen, waarmee duidelijk wordt dat de Hamburgse jeugd, geleidelijk minder kansen krijgt binnen dat opleidingsstelsel. Dat komt onder meer doordat

bedrijven geleidelijk aan hogere eisen zijn gaan stellen aan de vooropleiding (driekwart van de instromers heeft een hoger diploma dan dat van een Hauptschule), terwijl tegelijkertijd in Hamburg sprake is van een procentuele toename van het aantal schoolverlaters dat ten hoogste een Hauptschule-diploma heeft. De 'hoogte' van de vooropleiding hangt nauw samen met enerzijds geslacht en anderzijds buitenlandse komaf. Het totaal aantal Azubis bedroeg in 2004 bijna 34.000. Dat is ten opzichte van vijftien jaar eerder een vermindering van 25%. Ook de samenstelling is in dat anderhalve decennium drastisch gewijzigd. Ruim dertig procent van de deelnemers komt niet uit de stadstaat Hamburg; in 1988 was dit nog 22%. Voor de Hamburgse jeugd is er sprake van verdringing door jongeren uit omliggende deelstaten, die in doorsnee beschikken over een hogere vooropleiding zoals de volgende cijfers uit 2004 aangeven. Van de deelpopulatie Hamburgse jongeren heeft 30% al dan niet de Hauptschule met succes doorlopen; voor de overige opleidingsdeelnemers is dat 15%. De Realschule is door 41% van de Hamburgse jongeren in het duale systeem met succes doorlopen; voor de andere jongeren in dat stelsel ligt dat bijna tien procent hoger. En voor hen die een toelatingbewijs hebben voor hoger onderwijs liggen de cijfers als volgt: 29% van de Hamburgse jeugd die deelneemt aan het duale systeem heeft zo'n bewijs; dat geldt voor 36% van de opleidingsdeelnemers uit de omliggende deelstaten die in Hamburg een opleidingsplaats bezetten. Dat bijna een derde van de Azubis uit de omliggende deelstaten afkomstig is, spoort procentueel min of meer met het aandeel van de in Hamburg werkzame beroepsbevolking dat pendelt: 37%.

8. De Azubis die opgeleid worden in het duale systeem hebben een grote kans dat ze met succes de opleiding doorlopen. Een indicatie is het aantal in Hamburg voortijdig afgebroken opleidingsovereenkomsten met bedrijven. Voor de opleidingen waarmee de Handwerkskammer bemoeienis heeft bedroeg dit aantal bijna 14% van de overeenkomsten (Hw-groep); voor die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Industrie- und Handelskammer iets boven de 6 procent (IH-groep). Circa 30% van de opleidingsovereenkomsten worden in de proeftijd van de eerste maanden beëindigd. Het voortijdig afbreken van deze overeenkomsten concentreert zich verder in de eerste twee leerjaren van de opleiding die in doorsnee drie à vier jaar duurt. De deelname van buitenlandse jongeren is voor deze beide opleidingsgroepen respectievelijk 12% en 6%, hetgeen schril afsteekt tegen het percentage buitenlandse jongeren onder de Hamburgse jeugd. Uit onderzoek van het Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB; 2002) blijkt dat het voortijdig beëindigen van opleidingsovereenkomsten in Duitsland niet automatisch betekent dat geen verdere opleiding meer wordt gevolgd. Dit steekproefonderzoek onder 2300 jongeren die hun opleidingsovereenkomst hadden verbroken, leidde tot de volgende uitkomsten: 50% sloot een nieuwe overeenkomst met een ander bedrijf en 12% vervolgde



de studie in het algemeen voortgezet onderwijs om een hoger profiel te halen of maakte een overstap naar beroepsgericht volledig dagonderwijs of naar hoger onderwijs. Bijna 10% had regulier werk zonder aanvullende of parallele scholing en 17% was werkzoekende.

Het initiatief om een opleidingsovereenkomst te verbreken ligt overwegend (57%) bij de Azubis; voor een derde deel bij het bedrijf. In de overige gevallen bij beide. De redenen om met een opleiding te stoppen, liggen voor 70% in de bedrijfs sfeer. Andere redenen – en dat kunnen voor een jongere meer tegelijk zijn – waren: 46% vanwege persoonlijke omstandigheden; 34% vanwege een minder passende beroepskeuze. Het verbreken van een opleidingsovereenkomst komt het meest voor in kleinere bedrijven tot 50 werknemers.

9. Naast het duale systeem van opleiden kent Duitsland een meer bescheiden vorm van voltijds beroepsonderwijs, dat eveneens volledig opleidt voor (specifieke) opleidingsberoepen ('Vollqualifizierung'). In Hamburg gaat het per jaar om een instroom van ruim 400 jongeren in deze "vollqualifizierende Berufsfachschulen". Ruim tien keer zoveel jongeren bezoeken deze school om een deelkwalificerend programma als beroepsvoorbereiding te volgen. Daarnaast kent Hamburg een conglomeraat aan maatregelen die beroepsvoorbereidend van aard zijn; dualisering door het volgen van onderwijs naast het lopen van een stage behoort toe de mogelijkheden. Voor een deel vallen deze onder verantwoordelijkheid van het onderwijsdepartement van de deelstaat waarbij de duur van het programma een jaar is (Berufsvorbereitungsjahr/BVJ), én voor een deel onder arbeidsvoorziening met programma's van verschillende duur. Arbeidsvoorziening tracht het aantal deelnemers aan maatregelen te verminderen, omdat ze dergelijke voorzieningen in eerste instantie als een aangelegenheid van onderwijs wenst te beschouwen.

In Hamburg is bewust gekozen voor specifieke, relatief smalle beroepsvoorbereiding binnen het onderwijs. Ruim honderd maatregelen hebben een opnamecapaciteit voor ongeveer 3000 instromers. Sommige maatregelen zijn alleen gericht op meisjes, op voortijdige schoolverlaters of op deelnemers met een migratie-achtergrond. Een jongeren erg aansprekende maatregel is een productieschool, die in de grafische en meubileringssector actief is om te produceren voor de markt; gevestigd in de wijk Altona van Hamburg. Deze school bereikt plusminus 44 deelnemers per jaar.

Over het rendement van de beroepsvoorbereidende maatregelen is weinig bekend: hoe groot is het percentage dat er (alsnog) in slaagt om een opleidingsplaats in het duale systeem te verwerven?; hoe groot is het percentage dat na een beroepsvoorbereidend jaar overstapt naar een nieuwe maatregel in dezelfde sfeer, zodat sprake is van BVJ-nomaden? De jongeren denken niet onverdeeld positief over de BVJ-maatregel. Een

verschil met de rest van Duitsland is dat Hamburg niet de voltijdse voorziening 'Berufsgrundbildungsjahr' kent, waarin beroepsvoorbereiding plaats vindt op een relatief breed beroependomein.

## **Initiatieven rendementsverbetering**

10. Om jongeren binnen het duale stelsel te ondersteunen om een diploma te halen kent men in Duitsland opleidingsbegeleidende hulp (Ausbildungsbegleitende Hilfe: AbH). In Hamburg gaat het om plusminus 2,5% van de duale opleidingsdeelnemers die aanspraak kunnen maken op deze voorziening: het gaat om ongeveer 750 AbH-plaatsen. De financiering van de AbH geschiedt door arbeidsvoorziening, die jaarlijks onderwijspartijen (Bildungsträger) uitnodigt om offerte uit te brengen voor de uitvoering van deze ondersteuning. De jongeren worden gedurende drie tot acht uur per week geholpen via extra onderwijs, 'huiswerkbegeleiding' en andere vormen van ondersteuning om de opleiding succesvol te kunnen doorlopen.

11. Reeds gewezen is op het feit dat Hauptschule-leerlingen meer moeite hebben om een opleidingsplaats in het duale stelsel te bemachtigen. Om deze scholieren te ondersteunen bij het verkrijgen van een opleidingsovereenkomst met een leerbedrijf is enige jaren geleden een project gestart dat de kans daarop dient te vergroten. Dit project staat bekend onder de naam 'Hamburger Hauptschulmodell'. De scholen – Hauptschulen – zijn verplicht om aan het project deel te nemen; het gaat daarbij om ruim honderd scholen in Hamburg. De kern van het model is dat 65 representanten van grote ondernemingen de leerlingen ondersteunen bij het maken van een keuze voor een beroepsrichting en hen helpen om een opleidingsplaats te vinden. Het project is succesvol, doordat het aantal deelnemers dat direct na de Hauptschule een opleidingsplaats verwerft de afgelopen vier jaar is verdubbeld. Het project wordt door instanties van arbeidsvoorziening, onderwijs, economische zaken en het Europees Sociaal Fonds gefinancierd.

12. Om de overgang van school naar beroep (binnen het duale stelsel) te verbeteren wordt in de laatste leerjaren van de voltijds leerplichtige periode aandacht besteed aan oriëntatie op arbeid en beroep. Een specifiek project, gefinancierd door het Hamburgse departement van onderwijs (Behörde für Bildung und Sport) en het Europees Sociaal Fonds, is 'Kompro & Lernen' (competentieprofiel en leerplanning). Aan dit project deden in het eerste jaar veertien Haupt- en Gesamtschulen mee met 33 klassen met leerlingen in hun achtste schooljaar (ongeveer veertienjarigen); totaal 800 leerlingen. Het project heeft een methode ontwikkeld om na te gaan over welke competenties leerlingen reeds

beschikken en welke ze verder moeten ontwikkelen om hun kansen bij de overgang naar de opleidings- en arbeidsmarkt te vergroten. De methode kent vier stappen; de laatste twee worden alleen gedaan met die leerlingen die door spijbelgedrag en dreigende schooluitval een grote kans hebben om de beoogde transitie niet adequaat te volbrengen.

De eerste stap behelst het vaststellen van aanwezige competenties. Gedurende acht dagen wordt daaraan gewerkt in kleine groepen; dit vindt buiten de school plaats. Aan deze stap ligt een methodiek ten grondslag die gebruikelijk is binnen assessmentcentra. De resultaten worden vertaald in een individueel leerplan voor de deelnemer en in een beroepskeuzepas opgenomen.

De tweede stap wordt uitgevoerd binnen de eigen school van de leerlingen. De leraren ondersteunen de leerlingen bij het werken aan hun individuele plan. Met behulp van het instrument 'leerafspraak' ontwikkelt een scholier niet alleen leervaardigheden maar nemen ze ook de verantwoordelijkheid op zich voor hun onderwijsbiografie.

De laatste twee fasen – voor een beperktere groep – bestaat uit beroepsoriëntatie, groepswerk, coaching en eventueel een oriënterende stage voor (potentiële) drop-outs. Deze oriëntatie – in stap drie – beslaat een periode van vier weken.

Dit project is (vooralsnog) tijdelijk van aard en bereikt circa 12% van de voor dit project relevante scholen.

## **Werkgelegenheid**

13. De beroepsbevolking in Hamburg omvat ruim een miljoen personen, van wie 90% in loondienst werkt en 10% zelfstandig ondernemer is.

Het midden- en kleinbedrijf met circa 120.000 ondernemingen is de banenmotor voor deelnemers aan het duale opleidingssysteem. Het werkloosheidspercentage lag in Hamburg in 2005 op elf procent; de jeugdwerkloosheid onder beneden 25-jarigen wijkt niet van het Hamburgse percentage af.

De werkgelegenheidsstructuur in Hamburg wordt gekenmerkt door dienstverlening. In totaal 84% van de werkzame bevolking heeft een dienstverlenende arbeidsbetrekking; 16% van de werkgelegenheid behoort tot de categorie 'producerende beroepen'. Als tweede grootste stad in Hamburg kent zij een aantal werkgelegenheidsclusters die een beroep doen op relatief hoog gekwalificeerden. Ze is leidend in Duitsland in de media-industrie; daarnaast is logistiek met onder meer aan de containerhaven gerelateerde beroepen een belangrijke sector. In de technisch-dienstverlenende sfeer zijn van belang: machinebouw en engineering, computerindustrie, luchtvaarttechniek, optische precisie-instrumenten en 'life sciences'. Hoewel de afgelopen jaren de totale werkgelegenheid is

gedaald in Hamburg mogen de gezondheids- en sociale sector zich in een groei verheugen. De stad wil zich – evenals München – internationaal profileren op het terrein van gezondheidstechniek; er is sprake van een groeimarkt voor ‘wellness’-produkten en diensten.

## Bevindingen

14. Het percentage voortijdige schoolverlaters in Duitsland is binnen de door Eurostat gehanteerde definitie drie procent punten lager dan het EU-gemiddelde. Het vermoeden is gerechtvaardigd dat gezien de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers het Duitse cijfer van 12,8% voortijdige schoolverlaters lager is dan dat van Hamburg. Grote stadsproblematiek, betrekkelijk veel jongeren van buitenlandse komaf, de voor Duitse begrippen geringe opnamecapaciteit van Hauptschuleleerlingen in het duale stelsel spelen daarbij een rol. Een precies cijfermatig inzicht in voortijdige schoolverlaterproblematiek is echter moeilijk te verkrijgen, mede doordat over de effecten van de BVJ-maatregel weinig bekend is.

15. De koninklijke route om zich in Hamburg te kwalificeren voor arbeid en beroep loopt via het duale opleidingsstelsel. Dat stelsel is robuust wat betreft de samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs, het civiele effect van certificaten en diploma's en het interne rendement. De zwakte van het systeem is dat de vraag naar opleidingsplaatsen het aanbod ver overtreft. Voor jongeren die opteren voor kwalificering via deze leerweg maar er niet in slagen om een passend leerbedrijf te vinden, zijn er nauwelijks schoolse alternatieven die gelijkwaardig zijn met het duale systeem; dat geldt vooral voor voormalige Hauptschule-leerlingen. De kern van de alternatieven wordt gevormd door deelkwalificerende, beroepsvoorbereidende maatregelen te institutionaliseren waarbij de verkokering tussen enerzijds onderwijs en anderzijds arbeidsvoorziening een opvallend gegeven is. Het is sinds enige jaren ook mogelijk om binnen het duale systeem met modules (deelkwalificaties) te werken zodat al stapelende in het gunstigste gevoel een volledige kwalificatie kan worden verworven.

16. De nieuwe initiatieven om bij te dragen aan de oplossing van de 'crisis' van de Hauptschule zijn tijdelijk van aard. Dit geldt voor beide in dit hoofdstuk gepresenteerde projecten: het Hamburger Hauptschulmodell; Kompro & Lernen. Willen deze initiatieven blijvend enig soelaas bieden, dan is structurele verandering over de gehele breedte van Haupt en Gesamtschule niet alleen gewenst maar ook noodzakelijk. Het gegeven dat stad en deelstaat in Hamburg samenvallen impliceert dat het Departement van Onderwijs van

Hamburg een sleutelrol kan spelen in de bestrijding van de voortijdige schoolverlaters-problematiek, doordat onderwijs (grotendeels) een deelstaataangelegenheid is.

17. Er is sprake van een kwalificatiegat in Hamburg. Terwijl bedrijven geleidelijk meer kiezen voor de werving van personen met een relatief hoge(re) vooropleiding, neemt het percentage van het aantal personen met een Hauptschule-achtergrond de laatste jaren toe. In tien jaar tijd van 30% naar 37%. Hebben jongeren die van de Hauptschule komen eenmaal de opleidingsdrempel van duaal opleiden overschreden en genomen, dan is de kans op een toekomstig goede, perspectiefvolle baan relatief hoog. De vraag naar 'hogere' kwalificaties is ingegeven door de werkgelegenheidsstructuur: veel dienstverlening en een betrekkelijk hoog aantal high-tech bedrijven.

## Geraadpleegde bronnen

Behörde für Bildung und Sport (2005), *Strukturproblemen auf dem Hamburger Ausbildungsmarkt*. Hamburg: BBS.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2005). *Vorzeitig gelöste Ausbildungsverträge 1979-2003*. Bonn: BIBB.

Bolinski, S (2005). *Zielgerichtete Eingliederung benachteiligter Jugendlicher in Hamburg*.

Bundesministerium für Bildung und Forschung. *Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf – Benachteiligtenförderung*. Bonn: BMBF.

Gross, H., G.Hanf en U.Hippach-Schneider (2004). *Achieving the Lisbon Goal. Country report: Germany*. Bonn: BIBB.

Institut für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (1998). *Innovative Konzepte in der Ausbildungsvorbereitung*. Frankfurt am Main: INBAS

Projectinformatie van beschreven projecten (2005).

Pütz, H (2005). *Vocational education and training: an overview*. Bonn: BIBB

[www.niederlandeweb.de](http://www.niederlandeweb.de)

[www.wachsende-stadt hamburg.de](http://www.wachsende-stadt hamburg.de)



# 4

## Voortijdig schoolverlaten: Leeds<sup>3</sup>

### Introductie

1. In het Verenigd Koninkrijk is het voortijdig schoolverlaten een serieus probleem. Het percentage 18 tot 24-jarigen dat ten hoogste een getuigschrift heeft van lager secundair onderwijs (ISCED-2) en dat tegelijkertijd geen onderwijs in welke vorm dan ook volgt, is 16,7% (2004; Eurostat). Dat is enigszins hoger dan het EU-gemiddelde in het totaal van 25 lidstaten. De harde kern van deze voortijdige schoolverlaters wordt gevormd door de zogenaamde NEETS (NEET = not in employment, education or training).

Het stadsportret Leeds gaat in op de feiten wat betreft dit verschijnsel en op de wijze waarop men dit probleem tracht aan te pakken. De intentie op zowel nationaal als gemeentelijk niveau is niet alleen dat de resultaten van het lager secundair onderwijs omhoog gaan, maar tevens dat na de leerplichtige periode meer jongeren (voltijds) onderwijs blijven volgen op bij voorkeur hoger secundair niveau (ISCED-3).

2. De stad Leeds in West Yorkshire heeft een inwoneraantal van 715.000. Vijf procent van de stadsbevolking is buiten de EU geboren. Van de 16 tot 19-jarigen behoort echter 13% tot een etnische minderheid. De grootste etnische minderheidsgroepen zijn van Aziatische origine (India, Pakistan) of zijn afkomstig uit het Caraïbische gebied. Van de jongeren uit etnische minderheden die secundair onderwijs volgen, maakt 90% gebruik van educatieve voorzieningen in de binnenstad van Leeds; twee scholen voor voortgezet onderwijs kennen een zeer hoge concentratie van de jongeren.

---

<sup>3</sup> Informatie is afkomstig uit diverse documenten en uit verhelderende gesprekken in juli 2005 met Gary Milner van Education Leeds (14 – 19 Strategy Co-ordinator), met John Paxton en Glenn O'Malley van Leeds Youth Service, met Keith Miller van de Learning and Skills Council West Yorkshire, met Gill Ellis van het Teaching and Learning Centre, met Liz Lawrence van Leeds City Council – Jobs and Skills, met Gerry Hudson van Connexions West Yorkshire, met Louise Megson en enige medewerkers van Leeds Voice (buurtwerk/voluntary sector), met Terry Walsh van Leeds Careers/Igen, met Tony Healey van het Job Centre, met Ruth Morris van Leeds Federation of Colleges en met verschillende medewerkers van een College of Further Education (bouwsector). Daarnaast is een deel van een stedelijke conferentie bijgewoond over de implementatie van de nieuwe curriculumstrategie en het onderwijsaanbod voor 14 tot 19-jarigen.

In de leeftijdsgroep 11 tot 19-jarigen gaat het om 65.000 inwoners in Leeds, van wie 41.000 vallen binnen de range 14 tot 19-jarigen. Het komende decennium, zo is de verwachting, zal het leeftijdscohort van 16-jarigen met 12% gaan afnemen.

## Onderwijs

3. De leerplichtige periode in het Verenigd Koninkrijk loopt van vijf tot zestien jaar. De voltijdse leerplicht start aan het begin van het schooljaar nadat de leerling vijf is geworden en eindigt de laatste vrijdag in juni van het schooljaar waarin de leerling zestien is geworden. De gehele leerplichtige periode is verdeeld in vier fasen (key stages): fase 1 en 2 voor de 5 tot 11-jarigen; key stage 3 (KS 3) voor de 11 tot 14-jarigen; en KS 4 voor de 14 tot 16-jarigen.

Waar blijven de leerlingen na leerjaar 11 (KS 4) op het moment dat het einde van de leerplicht in beeld is?

In Leeds vervolgt 67% voltijds onderwijs van wie iets meer dan de helft doorgaat op een school voor voortgezet onderwijs die ook post-16 onderwijs aanbiedt en iets minder dan de helft overstapt naar een College voor Further Education (CFE). Bijna 17% combineert op de één of andere wijze werken met leren – employment with training of work based learning – en 3% kent de bestemming werk zonder training. Bijna 8% is NEET en de rest kent een andere bestemming (4%) of deze is niet bekend (2%). Vergeleken met de cijfers over geheel Engeland wordt in Leeds minder deelgenomen aan voltijds onderwijs en meer aan de combinatie werken-leren. In het totaal is tenminste 84% direct na de leerplichtige periode ‘in learning’. Geconstateerd kan worden dat deze groep ‘in learning’ het afgelopen decennium in Leeds met 9% is gegroeid.

4. Het onderwijs voor 14 tot 19-jarigen ziet er in Engeland in hoofdlijnen als volgt uit. In de scholen voor voortgezet onderwijs wordt opgeleid voor:

- General Certificates Secondary Education (GCSE's; lager secundair niveau). Per vak(gebied) kan een GCSE worden behaald in verschillende graden van bekwaamheid (A\*- G). Vanaf 2002 is het ook mogelijk om beroepsgerichte GCSE's te behalen; primair bedoeld om in KS4 voor op te leiden, maar dit kan ook daarna in 'further education'. De introductie van beroepsgerichte programma's in KS4 is mede ingegeven om het percentage drop-outs onder 14-jarigen te verlagen.
- AS/A-niveau (hoger secundair niveau) met een accent op algemeen onderwijs in het post-16 onderwijs binnen de scholen voor voortgezet onderwijs.

Daarnaast zijn in het post-16 onderwijs de Colleges for Further Education (CFE) en aanbieders van 'work-based learning' actief. Deze bieden vooral een scala aan



beroepsgerichte programma's van verschillende duur en omvang, niveau en status. Deze beroepsgerichte programma's zijn breed (vocational) van karakter of meer specifiek verbonden met een job (occupational; apprenticeships). Leeds kent ruim 40 scholen voor voortgezet onderwijs, acht CFE's en elf aanbieders van work-based learning.

5. Het onderwijs voor 14 tot 19-jarigen wordt tot 2015 flink op de schop genomen, zo blijkt uit een beleidsdocument dat in 2005 is verschenen. In deze White Paper wordt geconstateerd dat '(...) we have never had in this country a vocational education track that is as well understood as the academic one (GCSE's and A-level), nor one which has been seen as a naturally effective means of preparing young people for work or further study. (...) Successive policy initiatives over several decades have failed to resolve the issue, (...) we are left with an alphabet soup of qualifications of different sizes, at different levels, with few clear progression routes between them'.

Het antwoord daarop, dat tevens van groot belang is ter voorkoming van voortijdige schooluitval, ziet er in zijn contouren als volgt uit:

- Er komt één kwalificatieraamwerk voor het onderwijs aan 14 tot 19-jarigen, waarin algemene kwalificaties (GCSE's en A-level), brede beroepsgerichte kwalificaties voor een beroependomein (op verschillende niveaus) en beroepsspecifieke kwalificaties (NVQ's: national vocational qualifications) zijn opgenomen. Deze kwalificaties bewegen zich op ISCED-niveau 2 en 3.
- Zowel in KS 4 als in het post-16 onderwijs kunnen leerlingen/studenten een op hen afgestemd, samenhangend programma gaan kiezen dat bestaat uit een kern, een hoofdrichting en keuzemogelijkheden. Algemene leerstofgebieden kunnen de hoofdmoot vormen, maar even zeer kunnen alleen beroepsgerichte programma's worden gekozen; ook allerhande combinaties zijn mogelijk.
- Men wil op lokaal niveau komen tot 'learning partnerships', waarin educatieve voorzieningen met elkaar samenwerken om een breed programma-aanbod te realiseren. Zo moet het in de toekomst mogelijk zijn dat bij voorbeeld een 15-jarige drie dagen in de week lessen volgt in een school voor voortgezet onderwijs (KS 4), één dag training krijgt in een andere educatieve voorziening én één dag per week ervaring opdoet in de beroepspraktijk of de vrijwilligerssector. Om onderwijsdoelen met een leerling/student te realiseren wordt met andere woorden gedacht in leerplaatsencombinaties.

6. In Leeds is reeds een begin gemaakt met deze hervorming. Zo vinden niet alleen in de binnenstad van Leeds fusies plaats tussen scholen, worden scholen gesloten of verbouwd,

maar tevens wordt intensief gewerkt aan de totstandkoming van 'learning partnerships'. Education Leeds – en daarbinnen de Co-ordinator 14-19 Strategy – speelt binnen deze verandering op gemeentelijk niveau de rol van geaccepteerde, onafhankelijke en pro-actieve makelaar. In leerjaar 10 en 11 (KS 4) zijn er inmiddels meer dan 2000 jongeren die een deel van de week gebruik maken van andere educatieve voorzieningen dan de eigen school voor voortgezet onderwijs. Een prospectus met leermogelijkheden voor 14 tot 16-jarigen is verschenen met behulp waarvan keuzes kunnen worden gemaakt. Ook voor de totstandkoming van voorzieningen voor (notoire) spijbelaars speelt Education Leeds – als representant van de gemeente – een trekkersrol (zie punt 11).

7. Het rendement van KS 4 blijft in Leeds enigszins achter bij het Engelse gemiddelde. Zo sluit ruim 45% KS 4 af met vijf of meer vakken op de hogere GCSE-niveaus (A\*-C); in Engeland is dit ruim 53%. Meer dan 85% behaalt voor vijf of meer vakken een GCSE-kwalificatie op welk niveau dan ook (A\*-G); in Engeland 88%.

Voor de 16 tot 18-jarigen laten landelijke rendementcijfers van het Further Education aanbod zien dat er nog veel winst valt te behalen wat betreft het rendement. Vooral in programma's die leiden naar beroepsspecifieke NVQ's en in het apprenticeship-aanbod is het rendement relatief laag. Voortijdige uitval is dus een serieus probleem in het post-16 onderwijs dat door CFE's en aanbieders van work based learning wordt gegeven.

## **Zorg om de deelnemer aan onderwijs**

8. De zorg om de leerling is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van scholen en colleges.

In de scholen voor voortgezet onderwijs te Leeds was het schoolverzuim in het schooljaar 2003-2004 hoger dan het Engelse gemiddelde. Het bedroeg bijna 9% van alle halve dagen waarop leerlingen geacht worden aanwezig te zijn. Er bestaat een verband tussen schoolverzuim – waaronder spijbelen – en relatief lage prestaties in KS 4, zo is het vermoeden. Vooral leerlingen in leerjaar 11 die veel spijbelen, zijn bijzonder kwetsbaar omdat het einde van de leerplicht nadert. Er is een mogelijkheid voor buitenschoolse spijbelopvang voor een tot nog toe beperkte groep leerlingen (zie hierna).

Elke school biedt in haar programma 'career education' aan of schept voor de leerling mogelijkheden om van diensten betreffende studie- en beroepskeuze gebruik te maken. De eerstelijnsbegeleiding ligt dus in handen van school of college.

9. In de zorg om jongeren spelen in Engeland de 47 organisaties 'Connexions' een cruciale rol. Voor Leeds gaat het om Connexions West Yorkshire, die haar werkgebied in vijf

regio's heeft opgedeeld; het metropooldistrict Leeds is daar één van. Connexions heeft in Leeds niet zelf een uitvoerende taak; deze laat ze over aan andere partijen, die onder de vlag of paraplu van Connexions werken. Connexions is in Engeland een opgelegde overheidsmaatregel, waarbij verschillende voorzieningen, diensten en budgetten onder één regime zijn gebracht. Enige organisaties die werken met en voor jongeren zijn geheel of gedeeltelijk verplicht overgegaan naar het werken onder de vlag van Connexions. Connexions is een organisatie die dan ook werkt met veel contractpartners die haar filosofie onderschrijven: het vanuit een 'holistische' benadering kijken naar het probleem van een jongere. Niet de institutie, waarmee Connexions een contract heeft afgesloten of een discipline staat voorop, maar de vraag en behoefte van de jongere. Dat moet het antwoord zijn op de organisatorische versnippering en verkokering in de dienstverlening aan jongeren van weleer.

Daartoe kent men het concept van de persoonlijk adviseur (PA). Deze PA's kunnen werkzaam zijn in het beroepskeuzewerk, het jeugdwerk, het buurtwerk, een centrum voor werk en inkomen (job centre) voor 16 tot 18-jarigen enzovoort. Connexions functioneert dan als opdrachtgever naar verschillende organisaties en als financier. Zo kent geheel Engeland circa 300 Connexions één-loket voorzieningen (one stop shops), waar jongeren bij een PA terecht kunnen voor informatie en hulp bij persoonlijke en sociale problemen (van drank- en drugsmisbruik tot studiekeuze). Een persoonlijk adviseur treedt op als casemanager, zodat de jongere niet 'van loket naar loket' behoeft te gaan. Dit vereist netwerkvorming, samenwerking tussen organisaties en een multidisciplinaire aanpak. Veel medewerkers uit bestaande organisaties die onder de vlag van Connexions werken, zijn dan ook PA geworden. De behoefte aan professionalisering van PA's wordt duidelijk gevoeld door betrokkenen, omdat een PA van meerdere markten thuis dient te zijn; een NVQ level 4 kwalificatie is voor hen gewenst.

Opvallend is dat de jongeren zelf bij bestuur en beleid van Connexions worden betrokken; hun stem is van betekenis bij de realisatie van laagdrempelige ondersteuningsvoorzieningen.

Een door de landelijke overheid opgelegde prioriteit voor Connexions, die in hoofdzaak werkt voor 13 tot 19-jarigen, is het terugdringen van het aantal NEETS. Daarin is het redelijk succesvol in zijn nog prille bestaan. Het aantal NEETS is met 14% afgenomen in een aantal jaren, terwijl de politieke doelstelling een 10% afname was. Connexions heeft een goed beeld waar de jongeren tot 19 jaar zitten en waar ze naar toe gaan. Elk jaar brengt ze de bestemmingen van leerlingen uit leerjaar 11 tot en met 13 van de scholen voor voortgezet onderwijs in kaart.

In een in de zomer van 2005 verschenen beleidsdiscussiedocument van de overheid (Green Paper: Youth Matters) wordt voorgesteld om het concept van Connexions naar meer organisaties toe te verbreden; dan onder de paraplu van Children's Trusts (kinder- en jeugdbescherming). Het budget van Connexions voor PA's loopt dan via Children's Trusts (circa 60% van het budget) en gaat anderzijds voor circa 40% rechtstreeks naar scholen en colleges voor hun 'careers work'. Hier zien we een voorstel tot een gedeeltelijke verschuiving van 'welfare oriented' ondersteuning voor alle jongeren naar een meer 'protection and safety oriented' benadering. Het is niet denkbeeldig dat de vooruitgang die Connexions geboekt heeft in de reductie van het aantal NEETS teniet kan worden gedaan, doordat de focus verandert.

10. Een zeer grote contractpartner voor Connexions West Yorkshire is Leeds Careers; het studie- en beroepskeuzewerk werkt sinds 1999 verplicht onder de vlag van Connexions. Leeds Careers doet haar werk in nauwe samenwerking met de scholen en colleges; voor een groot deel van hun tijd zijn de PA's van Leeds Careers in een school of college werkzaam. Eerste- en tweedelijnsbegeleiding vloeien daarbij in elkaar over. In leerjaar 9 (13/14-jarigen) heeft ze bemoeienis met de keuzes die voor KS 4 worden gemaakt en in leerjaar 11 met de keuzes voor verder leren. Leeds Careers heeft een partnership met alle scholen en colleges in Leeds; meer dan vijftig. Daarnaast worden ouders betrokken bij de keuzes in leerjaar 11. Op de lokatie van Leeds Careers is een informatiepunt van Connexions gehuisvest, waar men terecht kan voor vragen omtrent studie, arbeid of 'hulp'.

Van belang voor Leeds Careers is dat geïnvesteerd wordt in de professionalisering van haar persoonlijke adviseurs. Zij beweegt zich als studie- en beroepskeuzebureau op een niche-markt, terwijl van haar gevraagd wordt om te denken in een bredere context van jeugdproblematiek, waarbinnen beroeps- en studiekeuzeproblemen slechts een facet zijn.

## **Aanpak van voortijdige uitval**

11. Binnen het onderwijs worden enige maatregelen ingezet die preventief of curatief werken met het oog op de vermindering van schoolverzuim en -uitval. Ook buiten het onderwijs zijn er voorzieningen die voor de groep NEETS opvangmogelijkheden bieden. Hieronder volgt een ruwe schets van de maatregelen.

Preventieve maatregelen.

In de eerste plaats dient gedacht te worden aan de advisering en begeleiding die school en college bieden; voor de studie- en beroepskeuzebegeleiding in samenwerking met PA's

van Leeds Careers. In de tweede biedt het te vernieuwen curriculum voor 14 tot 19-jarigen leerlingen en studenten meer mogelijkheden een op zichzelf afgestemd programma te kiezen en te volgen; de keuzemogelijkheden worden vooral vergroot in KS 4. Daarbij is ook aandacht voor de 'onderkant' van de leerlingpopulatie door de introductie van een opstapkwalificatie die voorbereidt op instroom in een apprenticeship programma. Via Connexions' 'outreach workers' worden de leerlingen geïdentificeerd die in aanmerking komen voor deze kwalificatie op 'entry level'.

En tot slot kan gewezen worden op time-out programma's voor die door het Training and Learning Centre (TLC) worden aangeboden. Deze programma's duren enige weken en zijn uitdrukkelijk bedoeld om de herinstroom in de school te bevorderen.

Curatieve maatregel: spijbelopvang.

Het TLC te Leeds richt zich op 11 tot 16-jarigen, die hardnekkig spijbelen of problematisch gedrag op school vertonen. Daartoe biedt het onder meer een éénjarig spijbelopvangprogramma aan. De bedoeling van dit programma's is om de herinstroom in het reguliere onderwijs te bevorderen. Binnen de programmering wordt onder meer aandacht besteed aan de ontwikkeling van sociale vaardigheden en verder wordt er inhoudelijk niet te veel afgeweken van hetgeen binnen het regulier onderwijs gebruikelijk is. Gedurende een deel van de dag volgen ze 'normale' lessen, zoals de deelnemers dat op school gewend waren.

In Leeds kent men op dit moment één TLC. Het ligt in de bedoeling om dit aantal tot vijf uit te breiden: voor elk segment van de stad één. Elk segment omvat dan een deel van de binnenstad en een aantal buitenwijken, zodat 'rijke' en 'gedepriiveerde' buurten in elk segment voorkomen. De gezamenlijke scholen in een segment worden daarmee verantwoordelijk voor de instandhouding van een time-out en spijbelopvangvoorziening. Voor de financiering van een TLC gaat men uit van afdrachten van scholen in het betreffende segment (geld volgt de leerling) én additionele lokale financiering.

Maatregelen buiten het onderwijs.

Leeds Voice – een organisatie in de welzijnssector – werkt met NEETS. Ze verzorgt overdag praktijkgerichte cursussen van enkele weken, die aansluiten bij de behoeften van deelnemers (cursussen autotechniek, metselen, koken, naaien/mode, muziek). De primaire doelstelling is niet om ze terug te leiden naar school, maar mogelijk naar een work based learning programma of naar werk. Het opvangproject is te kenschetsen als randgroepjongerenwerk. De groep wordt geïdentificeerd door de scholen voor voortgezet onderwijs, die haar toeleidt naar deze voorziening. Leeds Voice heeft ook PA's onder de vlag van Connexions in dienst.

Ook het jongerenwerk – Youth Service – draagt zorg voor het bereiken van de problematische groep door activiteiten te ontplooiën die deelnemers aanspreken. Deze activiteiten voor NEETS vinden echter plaats buiten de reguliere schooltijden. De reden daarvan is, dat potentiële NEETS niet verleid worden – door het bestaan van aantrekkelijke dagprogramma's van de Youth Service – om de school voortijdig te gaan verlaten. De activiteiten bevatten in meer of mindere mate aspecten van educatie. Voor 18 tot 24-jarigen die reeds een half jaar werkloos zijn, worden in Leeds door vijf Family and Learning Centres (FLC's) activiteiten ontplooid om jongvolwassenen toe te rusten voor het vinden van een baan; dit binnen het kader van het New Deal programma. In het aanbod gaat het om het verwerven van competenties in basisvaardigheden (bijvoorbeeld leren solliciteren) en voor migranten om het leren van Engels en burgerschapscompetenties. Een FLC kan samenwerken met externe aanbieders. Over het algemeen wordt niet opgeleid voor reguliere kwalificaties, omdat de verwerving daarvan te veel tijd in beslag neemt. Job outcomes zijn dominant als performance indicator voor een FLC. Van belang is eveneens dat boven 18-jarigen zo spoedig mogelijk uit een uitkeringssituatie komen.

## Arbeid en werkloosheid

12. Leeds is een oude industriestad die zich heeft ontwikkeld tot een centrum voor dienstverlenende activiteiten. De grootste sector in termen van werk wordt gevormd door de overheidssector, de gezondheidszorg en het onderwijs. Er is echter ook een aanzienlijk deel van de arbeidzame bevolking dat werk verricht in de horeca, in de distributiesector en in de financiële dienstverlening. Daarnaast wordt er veel gebouwd in Leeds, zodat ook deze branche veel werkgelegenheid biedt.

De scholingsgraad van de beroepsbevolking in Leeds is hoger dan die in West Yorkshire. Ruim 48% heeft een kwalificatie op hoger secundair niveau (ISCED-3) en 26% op het niveau van post-secundair en hoger onderwijs (Labour Force Survey).

Het werkloosheidspercentage bedraagt 5% (2003), van wie 70% een uitkering ontvangt. Het percentage NEETS onder de 16 tot 19-jarigen ligt op 9% (2005); daarvan is 70% in principe beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Het percentage werkzoekenden onder jongeren ligt dus enigszins hoger dan het werkloosheidspercentage onder de gehele beroepsbevolking; dat is tenminste voor een deel verklaarbaar doordat aan entree-banen een bepaalde wachtperiode voorafgaat.

13. Een intensieve relatie tussen onderwijs en arbeid komt het meest uit de verf bij apprenticeship-learning. Daar bestaat veelvuldig contact tussen college en bedrijf. We

hebben reeds eerder geconstateerd dat in het post-16 onderwijs de combinatie van leren en werken niet dominant is in het aanbod: circa 17% van een leeftijdscohort maakt in Leeds gebruik van de leerplaatscombinatie werkplek in een bedrijf en aanvullende training.

## Bevindingen

14. In het Verenigd Koninkrijk presteert men iets slechter wat betreft de omvang van het probleem van voortijdig schoolverlaten dan het EU-gemiddelde, dat op 16% ligt. Een belangrijke factor, die op het cijfer in de UK (16,9%) van invloed is, is de duur van de leerplicht. Deze eindigt op 16-jarige leeftijd, op een moment dat in de Europese terminologie slechts een kwalificatie op lager secundair niveau kan zijn behaald (GCSE's als ISCED-2). Pas in het post-16 onderwijs kunnen kwalificaties verworven worden op hoger secundair niveau (ISCED-3). Beleid in het Verenigd Koninkrijk is dat zo veel mogelijk jongeren in ieder geval tot hun 19<sup>e</sup> jaar (voltijds) onderwijs blijven volgen. Reden voor de overheid om Connexions te laten focussen op de reductie van het aantal NEETS; alleen daarop was voor Connexions tot nog toe een operationele en meetbare doelstelling geformuleerd.

15. De herziening van het onderwijs voor 14 tot 19-jarigen kan geduid worden als een fundamenteel preventieve maatregel voor uitval uit het onderwijs. De intentie is dat één kwalificatiesysteem wordt ontwikkeld, waar binnen leerlingen en studenten keuzes kunnen maken die doorstroming naar hoger onderwijs, naar verder leren en naar de arbeidsmarkt optimaliseren. Binnen zo'n kwalificatiesysteem kunnen de deelnemers aan voltijds onderwijs en work-based learning hun eigen opleidingsroute uitstippelen; ondersteuning daarbij via 'careers work' – door school/college of een externe instantie – is dan een vereiste. Enerzijds is dan sprake van coherentie, anderzijds van flexibiliteit door het accentueren van individualisering als het rekening houden met verschillen tussen deelnemers aan het onderwijs. In Leeds is men vooral voor de 14 tot 16-jarigen reeds gestart om de keuzemogelijkheden, door de introductie van beroepgerichte programma's in KS 4, te vergroten. Op den duur worden er veertien breed-beroepsgerichte programma's ontwikkeld; momenteel werkt men nog met acht voor KS 4.

16. Om jeugdproblemen aan te pakken, waaronder voortijdige onderwijsuitval, gaat men uit van een benadering waarin het individu centraal staat en er institutioneel sprake is van netwerkvorming en samenwerking tussen relevante organisaties. Connexions – en haar

filosofie – speelt daarin een centrale rol. De grootste contractant voor Connexions West Yorkshire is Leeds Careers met vele PA's. Dit betekent onder meer dat Connexions (met haar partners in onderwijs, welzijnswerk, studie- en beroepskeuze, arbeid) nog niet tot die universele voorziening is uitgegroeid om een one-stop shop voor alle jeugdproblemen te zijn; reden om in de Green Paper Youth Matters sterk de nadruk te leggen op kinderen en jeugdbescherming naast het careers work voor jongeren.

17. Voor jongeren met een problematische schoolloopbaan is er in Leeds een netwerk van voorzieningen dat (nog) niet voldoet aan de behoefte; de opvangcapaciteit is te gering wat betreft time-out en spijbelopvang. De inrichting van meer TLC's voor 11 tot 16-jarigen dient er voor te zorgen dat de huidige capaciteit wordt uitgebreid. Daarbinnen gaat het om een intensieve samenwerking tussen TLC en school voor voortgezet onderwijs om herinstroom in het secundair onderwijs te bevorderen. Voor een deel bevinden de curatieve voorzieningen zich aan de rand van het onderwijs door niet te veel af te wijken van reguliere schoolprogramma's (TLC); voor een deel buiten het onderwijs.

18. In Leeds speelt Education Leeds als lokale autoriteit een regisserende en stimulerende rol om learning partnerships tot stand te brengen. Zij draagt er zorg voor dat scholen, colleges en andere aanbieders van onderwijs of training met elkaar samenwerken om voor leerlingen en studenten zo'n aanbod te creëren dat op het individu toegesneden leerroutes werkelijkheid kunnen worden.

19. De intensiteit van de relatie onderwijs-arbeid is zeer divers: per branche verschillend en naar type leerroute. Het meest intensief is deze relatie in programma's die als 'work based' gekenschetst kunnen worden. Dat type programma's is wat deelnamevolume betreft echter betrekkelijk bescheiden. Voor de jongste leeftijdscategorie in het post-16 onderwijs is het moeilijk om een leerwerkplaats te krijgen in een bedrijf, hetgeen de uitval kan bevorderen wanneer leerlingen/studenten primair willen kiezen voor een combinatie van leren en werken.

## Geraadpleegde bronnen

Naast de gesprekken die gevoerd zijn, is voor de informatie in dit hoofdstuk voornamelijk geput uit de volgende bronnen.

Cedefop (2003). *Structure of education, vocational training and adult education in the UK*. Thessaloniki: Cedefop.



Connexions (?). In *Connexions*. West Yorkshire: Connexions.

Department for Education and Skills (2005). *White Paper: 14-19 Education and Skills*. London: DfES.

Department for Education and Skills (2005). *Green Paper: Youth matters*. London: DfES.

Education Leeds (2005). *Education Development Plan 2005-2006*. Leeds: Education Leeds.

Learning Leeds (2005). *Leeds 14-19 Strategy* Leeds: Education Leeds.

Learning Leeds (2004). *Leeds Preventative Strategy 2004 to 2006*, Leeds: Education Leeds.

Leeds Careers/Connexions (2005). *Leeds Destinations 2004. What next ?*. Leeds: Leeds Careers.

Leeds City Council (2004). *Corporate Plan 2005/08*. Leeds: Leeds City Council.

Leeds Initiative (2002). *Census 2001*. Leeds: Leeds Initiative.

Leeds Initiative (2004). *Vision for Leeds 2004 to 2010*. Leeds: Leeds Initiative.

Leney, T. e.a. (2004). *Thematic overview of VET in England and the devolved administrations in the UK*. London: QCA.



# 5

## **Voortijdig schoolverlaten: Nederlandse steden**



# 5.1

## Introductie

1. Voor de Nederlandse situatie worden drie stadsporetten in beeld gebracht. Nederland kent een voortijdig schoolverlaterspercentage van 14,5%; een gegeven dat is gebaseerd op de Labour Force Survey (Eurostat, 2004). Daar wordt voortijdig schoolverlaten gedefinieerd als alle 18-24 jarigen die ten hoogste een diploma lager voortgezet onderwijs (ISCED-2) hebben en tegelijkertijd geen onderwijs meer volgen. De problematiek van voortijdige uitval concentreert zich sterk in de grote steden en een beperkt aantal – enigszins achtergebleven – meer rurale regio's.

### Onderwijssysteem

2. Kinderen in Nederland gaan vanaf hun vierde levensjaar naar school. Het overgrote deel verblijft de eerste acht schooljaren in het primair onderwijs; daarnaast kent Nederland speciaal onderwijs op primair en secundair niveau. Na het primair onderwijs gaat circa 95% door naar een van de drie hoofdstromen in het voortgezet onderwijs. Naar algemeen voortgezet onderwijs in de eerste en tweede fase van het voortgezet onderwijs (vijfjarige havo) of naar voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (zesjarig vwo); beide geven toegang tot hoger onderwijs (bachelor/master) dat beroepsgericht (hbo) of academisch (wo) van karakter is. Iets minder dan 40% van een leeftijdscohort volgt havo/vwo. Circa zestig procent van een leeftijdscohort vervolgt na het primair onderwijs de studie in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) volgt op dit vierjarige vmbo. Dit mbo kent vier niveaus met een verschillende studieduur, waarvan het hoogste niveau eveneens toegang tot hoger beroepsonderwijs (hbo) geeft; bijna de helft van de mbo-gediplomeerden op het hoogste niveau gaat door naar hoger onderwijs. Het middelbaar beroepsonderwijs kan gevolgd worden via twee leerwegen: circa dertig procent van de deelnemers volgt de beroepsbegeleidende leerweg (bbl; duaal leren met een praktijkcomponent van ten minste zestig procent van de studietijd) en de overigen de beroepsopleidende leerweg (bol; ten minste twintig procent van de studietijd stage, maar minder dan zestig procent).

Binnen de leerplichtige periode is de deelname aan onderwijs praktisch honderd procent. Daarna daalt de deelname gestaag. De deelname van 17-22 jarigen is de laatste jaren sterk gestegen, waarbij deelname aan voltijds (beroeps)onderwijs dominant is.

## Leerplicht, RMC en startkwalificatie

3. Nederland kent een volledige leerplicht die begint in het jaar dat het kind vijf jaar wordt en duurt tot het einde van het schooljaar waarin de leerling zestien wordt. Aansluitend daarop is er een partiële leerplicht, die één schooljaar duurt. Voor de meeste jongeren duurt de leerplicht (volledig plus partieel) vijf schooljaren, nadat het primair onderwijs wordt verlaten.

Sinds het midden van de jaren negentig is het begrip startkwalificatie een belangrijk ijkpunt in het Nederlandse onderwijs. De startkwalificatie is het minimumniveau dat elke leerling zou moeten halen in het initieel onderwijs. De startkwalificatie staat gelijk aan het niveau 2 in het middelbaar beroepsonderwijs (en het niveau havo in het algemeen voortgezet onderwijs). In de regel heeft een leerling na het basisonderwijs zes jaar nodig om een startkwalificatie te halen: vier jaar in het vmbo en aansluitend twee jaar in het mbo. Het begrip voortijdig schoolverlaten is geënt op de startkwalificatie. In Nederland geldt iemand die geen startkwalificatie heeft als voortijdig schoolverlater.

Omdat het feitelijk behalen van de startkwalificatie voor een deel buiten de periode van de leerplicht valt, is een aantal jaren geleden de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) ingevoerd. Het doel is met name om de groep boven-leerplichtigen zonder startkwalificatie via melding en registratie in beeld te krijgen en om hen terug te leiden naar een vorm van onderwijs. Recent zijn er plannen bekend gemaakt om de volledige leerplicht te verlengen tot de achttiende verjaardag. De Leerplichtwet en de RMC-functie worden uitgevoerd door de gemeente. Elke gemeente heeft een wettelijke taak om een registratie te voeren, leerplichtambtenaren aan te stellen en een leerplichtjaarverslag op te stellen. Veelal hebben grotere gemeenten meerdere leerplichtambtenaren en RMC-functionarissen in dienst. Een deel van hen is bevoegd opsporingsambtenaar en kan proces-verbaal opmaken. Overtreding van de leerplichtwet leidt tot boetes of voorleiding aan de Officier van Justitie of aan de rechter.

## Jeugdzorg

4. De ambulante en residentiële jeugdzorg is in Nederland in één wet ondergebracht. Elke regio kent één aanspreekpunt voor de jeugdzorg: het Bureau Jeugdzorg. Deze bureaus

vormen de toegangspoort tot de intensieve en residentiële zorg (onder andere dagopvang, kinderbescherming, ambulante zorg). In principe is voor de meeste vormen van jeugdzorg een indicatiestelling nodig. Sinds de invoering van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg in 2005 heeft de jeugdzorg een wettelijke opdracht om op lokaal en regionaal niveau samen te werken met het onderwijs met als doel vroegtijdige signalering en preventie van problemen bij kinderen. De jeugdzorg heeft al jaren te maken met een ernstig gebrek aan capaciteit en er zijn vaak lange wachtlijsten. De laatste jaren is veel geïnvesteerd in het wegwerken van deze wachtlijsten; in veel gevallen met redelijk succes.

## Voortijdig schoolverlaten

5. De registratie van verzuim en uitval volgens de leerplicht- en RMC-wetgeving is ondergebracht bij de gemeenten. Gemeenten gaan echter verschillend om met die verplichting. Een groot aantal gemeenten beschikt niet over een adequate registratie. Daardoor zijn ook de landelijke cijfers over voortijdig schoolverlaten onzeker. Verschillende instanties kwamen recent nog tot twee zeer uiteenlopende ramingen. Het bureau dat de leerplicht- en RMC-gegevens landelijk verzamelt, raamde het aantal voortijdig schoolverlaters tussen 15 en 24 jaar op 108.000. Het Centraal Bureau voor de Statistiek kwam vrijwel gelijktijdig met een schatting – op basis van eigen dataverzameling – van 210.000. In een recente studie over de partiële leerplicht werd berekend dat in Nederland van elke jaargang van 196.000 jongeren ongeveer 55.000 jongeren geen startkwalificatie halen.

De uiteenlopende cijfers maken duidelijk dat het probleem nog niet eenduidig in beeld is. Het komende jaar wordt volgens plan in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs het zogenaamde ‘onderwijsnummer’ ingevoerd. Elke persoon die onderwijs volgt, krijgt een persoonsidentificerend nummer, dat het mogelijk moet maken om zowel op individueel als op geaggregeerd niveau beter zicht te krijgen op onderwijsloopbanen en leerlingenstromen.

6. De norm van de startkwalificatie heeft in de loop der jaren veel discussie losgemaakt, waarbij zowel het verhogen als het deels verlagen van de norm is bepleit. Verlaging van de norm is feitelijk gebeurd door in de afgelopen jaren alternatieve opleidingen te creëren voor jongeren met leer- en ontwikkelingsproblemen. Het zogenaamde praktijk-onderwijs (binnen het vmbo) en het mbo niveau-1 gelden als eindonderwijs, maar liggen onder het niveau van de startkwalificatie.

Onder invloed van de Lissabon-afspraken en het streven naar een hoogwaardige kenniseconomie gaan de laatste jaren weer geluiden op dat het niveau van de

startkwalificatie nog te laag is. De economische ontwikkeling zou om een nog beter opgeleide beroepsbevolking vragen. Feit is dat nu al het niveau van de startkwalificatie voor een grote groep jongeren – om welke reden dan ook – niet bereikbaar is.

## Ontwikkelingen en trends

### 7. Onderwijsvernieuwing

Wellicht de belangrijkste ontwikkeling met betrekking tot schooluitval is de brede beweging van onderwijsvernieuwing in het Nederlandse beroepsonderwijs (vmbo, mbo en hbo). Deels door de centrale overheid in gang gezet en deels vanuit het onderwijs zelf ontstaan, is een golf van initiatieven ontwikkeld om het bestaande onderwijs te verbeteren. Hoewel er veel verschillen zijn in de precieze uitwerking hebben de veranderingen een aantal kenmerken gemeen:

- Er is een omslag van theoretisch en vakgericht onderwijs naar praktisch en competentiegericht leren. Het doel is niet langer geïsoleerde kennis en vaardigheden aan te leren, maar geïntegreerde kennis, vaardigheden en houdingen die in de (beroeps)praktijk toegepast kunnen worden. Probleemoplossend vermogen, sociale vaardigheden, vermogen tot samenwerking en leervermogen zijn belangrijke doelen van het beroepsonderwijs. De leerling zelf is daarbij mede verantwoordelijk voor het leerproces.
- Leren in de praktijk wordt belangrijker. In Nederland vindt het meeste beroepsonderwijs plaats in voltijds dagscholen. Het duale leren heeft echter ook een lange traditie, maar is minder dominant. Met de opkomst van het competentiegericht leren zoeken scholen naar mogelijkheden om leerlingen meer in de praktijk te laten leren. Dat leidt tot meer en vaak ook betere contacten met bedrijven en instellingen.
- Het inzicht is gegroeid dat het sterk gedifferentieerde Nederlandse onderwijsstelsel de aansluiting tussen onderwijstypen en doorstroom naar hogere opleidingen soms in de weg staat. Met name in de zogenaamde beroepskolom van vmbo naar mbo naar hbo zijn er tal van institutionele obstakels die de doorstroom belemmeren en de uitval verhogen. Overal in het land zijn initiatieven ontstaan om die drempels weg te nemen; tot nu toe met wisselend succes.

### 8. Voortijdig schoolverlaten in een nieuwe context

In de jaren tachtig stond het fenomeen voortijdig schoolverlaten vooral in het teken van de enorme jeugdwerkloosheid. Later in de tweede helft van de jaren negentig sloeg de economie om en werd voortijdig schoolverlaten een probleem voor de arbeidsmarkt. Het tekort aan geschoold personeel was een sterke impuls om voortijdig schoolverlaten



opnieuw hoog op de beleidsagenda te zetten. In de laatste jaren is de economie wederom omgeslagen en zijn de tekorten grotendeels verdwenen en vervangen door werkloosheid. Tegelijkertijd heeft een aantal ontwikkelingen ertoe geleid dat het perspectief waarin voortijdig schoolverlaten wordt gezien wederom is veranderd. De reële of vermeende tegenstelling in de Westerse wereld tussen moslim- en niet-moslimbevolking, de onzekerheid over gemeenschappelijke waarden en normen en een algemeen gevoel van dreiging hebben de positie van jongeren in de samenleving kwetsbaarder gemaakt. Dat geldt met name voor die groepen die toch een grotere kans hadden om uit te vallen: jongeren uit zwakkere sociale milieus, niet toevallig voor een groot deel jongeren van allochtone afkomst.

Het beleid rondom voortijdig schoolverlaten is inmiddels steeds meer in het teken komen te staan van sociale integratie en veiligheid. Meer dan voorheen speelt het handhaven van de wet een belangrijke rol, zijn politie en justitie betrokken en is er urgentie ontstaan om het probleem daadwerkelijk aan te pakken. Zonder dat er een extreme verandering is opgetreden kan wel worden vastgesteld dat naast het perspectief van de hulpverlening nu ook het perspectief van de controle, handhaving en sanctiëring aan belang heeft gewonnen.

#### 9. Leeftijd 18-23 jaar

Het vrijwel ontbreken van jeugdwerkloosheid en de sterke nadruk die is gelegd op de school als plaats om de uitval te bestrijden, heeft er toe geleid dat in Nederland de groep voortijdige schoolverlaters van 18-23 jaar relatief onderbelicht is gebleven. Pas in de laatste paar jaar zijn regelgeving en lokale initiatieven ontstaan om die jongeren in beeld te krijgen (melding en registratie) en om – geheel in de tijdgeest – hen met hulp en dwang op het juiste spoor te brengen. Onder invloed van onder meer de internationaal gehanteerde norm is men nu geneigd om voortijdig schoolverlaten niet te bepalen op het moment dat iemand het onderwijs verlaat, maar op het moment dat iemand 23 jaar wordt. Dat impliceert een verplichting om ook in de leeftijd van 18-23 jaar, dus veelal na het verlaten van het onderwijs, nog actief te blijven om de jongeren op te zoeken, hen te benaderen en hen toe te leiden naar werk of scholing. Dit is deels een taak van de reeds genoemde RMC-functie. Deels is het ook een taak van de gemeentelijke Sociale Diensten en van de Centra voor Werk en Inkomen (arbeidsbemiddeling). Lokaal zijn initiatieven ontstaan om op dit punt de krachten te bundelen.

## Geraadpleegde bronnen

Eimers, T. e.a. (2005). *Opties voor aanpassing van de partiële leerplicht*. Nijmegen: KBA.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Kerncijfers OCenW*. Den Haag: OCW.

# 5.2

## Voortijdig schoolverlaten: Amsterdam

### Introductie

1. Amsterdam is de hoofdstad van Nederland en met 740.000 inwoners is het ook de grootste stad van het land. Bijna de helft van de Amsterdammers is van allochtone komaf, hetgeen wil zeggen dat deze inwoners zelf óf minimaal één van hun ouders in het buitenland is geboren.

De stad telt 105.000 jongeren in de leeftijd van 12-24 jaar. Van hen is 37% van Nederlandse en 63% van allochtone komaf. Vooral Marokkanen en Surinamers zijn in Amsterdam sterk vertegenwoordigd (beiden 15% van alle Amsterdamse jongeren). Turkse jongeren volgen met 9%.

2. De bestuursverhoudingen in Amsterdam wijken af van die in de andere gemeenten in Nederland. De stad Amsterdam is sinds de jaren tachtig onderverdeeld in stadsdelen, elk met een eigen stadsdeelbestuur en stadsdeelraad. De inmiddels vijftien stadsdelen hebben op verschillende beleidsterreinen grote bevoegdheden, onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. In Nederland kent verder alleen Rotterdam een vergelijkbaar bestuursmodel, maar daar zijn de taken en bevoegdheden van de deelgemeenten naar verhouding beperkt.

Wat betreft onderwijs zijn de taken als volgt verdeeld: de stadsdelen gaan over het primair onderwijs, de centrale stad over het voortgezet onderwijs. De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de leerplicht. Voor de uitvoering van de RMC-functie zijn de stadsdelen gegroepeerd in vijf RMC-clusters.

Recente onderzoeksrapporten wijzen enerzijds op de kracht van het Amsterdamse bestuursstelsel als instrument om het bestuur dichterbij de burgers te brengen en om maatschappelijke problemen aan te pakken. Tegelijkertijd is er kritiek op het functioneren in de praktijk. Deze kritiek heeft onder meer betrekking op de effectiviteit en efficiëntie, op gebrekkige samenwerking als gevolg van een machtsstrijd tussen stadsdelen en centrale stad, en op situaties van rechtsongelijkheid als gevolg van verschillen in maatstaven en werkwijzen.

Ook op het gebied van voortijdig schoolverlaten is de afgelopen jaren geconstateerd dat de afstemming tussen de stadsdelen onderling, en tussen stadsdelen en centrale stad, voor verbetering vatbaar was. Stadsdelen verschilden in de handhaving van verzuim, wat leidde tot rechtsongelijkheid voor leerlingen en tot onwerkbaar situaties voor scholen met leerlingen uit verschillende stadsdelen. De uitvoering van de RMC-functie varieerde per RMC-cluster. Samen met een aantal uitvoeringsproblemen vormde dit aanleiding voor het doorvoeren van professionaliseringsplannen omtrent Leerplicht en RMC, en voor een projectorganisatiestructuur Leerplicht en RMC Voortijdig Schoolverlaten (LRV). Doel van deze acties is onder meer het verder ontwikkelen van een voor alle stadsdelen uniforme en eenduidige werkwijze voor Leerplicht en RMC, en het bevorderen van de afstemming tussen beide componenten.

## Onderwijs

3. In Amsterdam volgen ruim 35.000 jongeren onderwijs in een van de zeventig scholen voor voortgezet onderwijs. Ruim de helft van hen volgt een opleiding in het vmbo, 44% volgt algemeen vormend onderwijs (havo of vwo) en 4% volgt praktijkonderwijs. Zo'n 28.000 jongeren volgt een middelbare beroepsopleiding (mbo) bij één van de regionale opleidingscentra (ROC's) in of buiten Amsterdam. De beroepsopleidende leerweg telt het grootste aantal leerlingen: ruim 20.000, van wie 9.600 heeft gekozen voor een opleiding in de economie, 6.600 in de techniek en 4.000 in de zorg en welzijn. De beroepsbegeleidende leerweg telt 7.900 leerlingen; hier is de zorg en welzijnsrichting het meest in trek met bijna 3.800 deelnemers.

## Voortijdig schoolverlaten: cijfers

4. In januari 2005 waren in Amsterdam 10.543 voortijdige schoolverlaters in beeld, dat wil zeggen dat bij hen voortijdig schoolverlaten daadwerkelijk is geconstateerd. Het totaal aantal voortijdige schoolverlaters ligt echter hoger, naar schatting bedraagt dit aantal circa 12.000. Ondanks een verbeterde administratie en registratie zijn exacte cijfers over (ontwikkelingen in) het aantal voortijdige schoolverlaters nog niet voorhanden. Dat komt onder meer doordat van veel 'nieuwe vestigers', jongeren die in Amsterdam komen wonen, niet bekend is of zij wel of niet over een startkwalificatie beschikken.

Voortijdig schoolverlaten komt naar verhouding weinig voor bij Nederlandse Amsterdammers en bij allochtonen uit West-Europese geïndustrialiseerde landen. De

hoogste uitvalpercentages treffen we aan bij Antillianen en Surinamers, gevolgd door Turken en Marokkanen.

Het aandeel voortijdige schoolverlaters varieert per stadsdeel en daarbinnen per buurt. Zowel in het westen, noorden en oosten van de stad bevinden zich buurten met een uitvalpercentage boven de 24%.

De meeste voortijdige schoolverlaters vallen uit in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (57% van alle schoolverlaters, overwegend mbo en een klein deel volwasseneneducatie). Ruim een vijfde (22%) komt uit het vmbo, van wie de helft daar een diploma heeft behaald. De overige voortijdige schoolverlaters (vsv-ers) zijn afkomstig uit andere typen voortgezet onderwijs, uit het basisonderwijs of het speciaal onderwijs.

## Voortijdig schoolverlaten: beleid

5. Het Amsterdamse beleid rondom voortijdig schoolverlaten is de afgelopen jaren op diverse fronten sterk in ontwikkeling. Belangrijke kenmerken van deze ontwikkeling zijn:

- a een nieuwe rol en positie van de RMC-functie;
- b een sterk accent op samenwerking en afstemming tussen partijen in de vorm van een ketenbenadering.

5a. In Amsterdam worden door een groot aantal organisaties initiatieven genomen op het gebied van voortijdig schoolverlaten. Het RMC is één van deze organisaties. Vóór invoering van de RMC-wet in 2002 was de positie van het RMC in Amsterdam erg onduidelijk. De uitvoering verschilde per RMC-cluster, de afstemming met het bureau leerplicht liet te wensen over, er waren nauwelijks middelen om iets voor de geregistreerde vsv-ers te betekenen, en in de uitvoeringspraktijk had het RMC te maken met veel samenwerkingspartners die lang niet altijd van elkaar wisten wat men deed. Voortdurend was de vraag aan de orde wie waarvoor verantwoordelijk was en wie de regie had.

Met de invoering van de RMC-wet kwamen er meer wettelijke bevoegdheden voor het RMC en via het Grote Stedenbeleid van de Nederlandse overheid kwamen ook financiële middelen beschikbaar. Het RMC heeft ingezet op het vervullen van een regierol via case-management. Dat betekent dat het RMC niet zelf trajectbegeleiding en hulpverlening aan jongeren biedt – dat is de verantwoordelijkheid van de diverse uitvoeringsorganisaties – maar op afstand werkt. Het RMC volgt de jongere op weg naar de startkwalificatie, bevordert de samenwerking tussen de ketenorganisaties en spreekt waar nodig deze organisaties aan op hun verantwoordelijkheid. Om de regierol waar te maken is binnen het RMC een professionaliseringstraject in gang gezet.

5b. Niet alleen op operationeel niveau was in Amsterdam sprake van gebrek aan afstemming en onbekendheid met elkaars werkwijzen en activiteiten. Op strategisch niveau was dit eveneens het geval. Dat leidde tot ondoelmatigheid, inefficiëntie en in een aantal gevallen tot wederzijds wantrouwen bij de vele spelers rondom voortijdig schoolverlaten ('onbekend maakt onbemind'). De positie van de gemeente Amsterdam – centrale stad en stadsdelen – was daarbij niet gemakkelijk, aangezien de lokale overheid op het gebied van voortijdig schoolverlaten wel taken had maar nergens 'de baas over was'. Zo is de invloed van de gemeente op wat regionale opleidingscentra voor middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (ROC's) of arbeidsmarktpartijen doen betrekkelijk gering.

Een tweede probleem was de gebrekkige kwaliteit van de beleidsinformatie over voortijdig schoolverlaten, waardoor het moeilijk was om beleidsprioriteiten te stellen. In de loop van de tijd was weliswaar meer zicht ontstaan op de omvang van het fenomeen, maar onduidelijk bleef waar zich in de keten rondom voortijdig schoolverlaten de belangrijkste storingen bevonden en waar ingrijpen het meest urgent was. Voor de wethouder van onderwijs was deze situatie in 2004 aanleiding om de ketenpartners (centrale stad, stadsdelen/RMC, onderwijs, zorg en hulpverlening) bij elkaar te roepen. Op basis van een analyse door een gemeentelijke projectmanager hebben beslisbevoegde vertegenwoordigers van deze organisaties gezamenlijk de storingen in de keten rondom voortijdig schoolverlaten geïdentificeerd en oplossingen voor deze problemen geformuleerd. Bij deze gelegenheid is de gemeente gevraagd om de regie te voeren bij het oplossen van storingen in situaties waarbij de partijen het onderling niet eens kunnen worden. Deze situaties doen zich naar verwachting vooral voor op 'knooppunten' in de keten, waar verschillende partijen een verantwoordelijkheid hebben.

Het strategisch overleg tussen de ketenpartners vindt eens per half jaar plaats. De kring van overlegpartners wordt daarbij geleidelijk uitgebreid met organisaties in de sfeer van justitie en later mogelijk ook arbeid. Formele besluitvorming is in de gesprekken vooralsnog niet aan de orde. Er wordt op gemikt dat partijen zich gebonden voelen aan de uitkomsten.

De gehanteerde aanpak heeft geleid tot een beter zicht in elkaars activiteiten, een betere onderlinge verstandhouding, een gedeelde probleemanalyse, meer draagvlak voor oplossingen en een aantal verbeterprojecten op strategisch niveau. Een concrete spin-off is het realiseren van een proeftuin in het RMC-cluster Amsterdam Nieuw-West. De vier stadsdelen in dit RMC-cluster richten zich elk op één van de vier speerpunten die cruciaal worden geacht en die vragen om regie: (1) de verbinding onderwijs-zorg (primair

onderwijs), (2) de overgang primair-voortgezet onderwijs, (3) de overgang vmbo-mbo en (4) de aansluiting tussen onderwijs en arbeid.

## Zorg in en rond de school

6. Leerlingbegeleiding is op scholen voor voortgezet op de eerste plaats een taak van docenten en mentoren. Zij worden hierin vaak ondersteund door een zorgcoördinator, die ook de organisatie en afstemming van de leerlingenzorg tot taak heeft. Net als elders in Nederland beschikken de meeste scholen voor voortgezet onderwijs in Amsterdam over een zorgadviesteam (ZAT). Een zorgadviesteam is een belangrijk element van het zorgsysteem en vormt de schakel tussen de schoolinterne leerlingbegeleiding en externe organisaties. Vertegenwoordigers van deze organisaties, zoals de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GG&GD), Leerplicht en Bureau Jeugdzorg, stellen in een zorgadviesteam samen met de zorgcoördinator de hulpvraag vast van leerlingen met (gedrags)problemen die de school niet zelf kan oplossen. Doel van de zorgadviesteams is om door een goede samenwerking tussen school en externen snel passende hulp te kunnen bieden aan deze jongeren. In het mbo zijn zorgadviesteams van meer recente datum. In Amsterdam hebben de beide ROC's samenwerking gezocht bij het opzetten van zorgadviesteams. Deze worden decentraal georganiseerd. Momenteel zijn er tien zorgadviesteams, de bedoeling is dat dit aantal oploopt tot 25. In het mbo zijn Bureau Jeugdzorg (BJZ) en RMC geen vaste partner in de zorgadviesteams. Door een eenmalige subsidie kon BJZ het afgelopen jaar wel aan de ZAT's deelnemen, maar structureel ontbreken daarvoor de financiële middelen; de prioriteit ligt bij het primair en voortgezet onderwijs. De afwezigheid van het RMC in de ZAT's heeft te maken met de taakinvinging (casemanager op afstand). Bovendien verhoudt de situatie in ROC's waarbij leerlingen uit alle delen van de stad (en daarbuiten) afkomstig zijn, zich moeizaam met de decentrale aansturing van het RMC (georganiseerd per stadsdeelcluster).

In Amsterdam functioneren, georganiseerd per stadsdeel en naar leeftijdsgroep (0-4 jaar, 4-12 jaar, 12+) diverse hulpverleningsnetwerken gericht op kinderen en jongeren. In deze netwerken kunnen onder meer vertegenwoordigers van het stadsdeel, BJZ, GG&GD, maatschappelijk werk, welzijnsorganisaties, scholen, bureau leerplicht, politie en justitie zitting hebben. Dit gehele netwerk kan worden beschouwd als aanvullend op de zorgadviesteams in de scholen.

7. Vanuit de ambitie om meer leerlingen in het onderwijs te houden en de toeleiding van moeilijk plaatsbare jongeren naar specifieke vormen van onderwijs, zorg en arbeid beter te regelen, hebben de gezamenlijke Amsterdamse scholen voor vmbo en mbo recentelijk verschillende initiatieven genomen. Scholen voor voortgezet onderwijs realiseerden, in samenwerking met onder andere Bureau jeugdzorg, in september 2005 het Transferium, een bovenschoolse voorziening voor de tijdelijke opvang en doorschakeling van leerlingen in de leeftijdsgroep 12 tot 16 jaar. In een Transferium kunnen leerlingen maximaal zes maanden blijven onder verantwoordelijkheid van de verwijzende school. Het Transferium biedt onderwijs en hulpverlening en zorgt – eventueel na uitgebreide diagnostiek – voor een passend vervolg van de schoolloopbaan. Dat kan weer in het reguliere voortgezet onderwijs zijn, maar ook op een school voor speciaal onderwijs of in een leer/ werktraject.

In september 2005 is ook het Onderwijs Schakel Loket gestart. Het Loket ondersteunt scholen voor voortgezet onderwijs en mbo en ketenpartners bij het schakelen van leerlingen naar passende trajecten voor onderwijs, zorg en arbeidstoeleiding. De beide Amsterdamse ROC's stellen elk dertig plekken aan het Loket ter beschikking voor verwijzing van leerplichtige leerlingen die niet op school zitten en die een passende mbo-opleiding zoeken.

Het Onderwijs Schakel Loket is een voortvloeiende van afspraken tussen de gemeente Amsterdam, ROC's, besturen van vmbo-scholen, vertegenwoordigers van de regionale arbeidsmarkt en het Ministerie van OCW. De afspraken zijn er op gericht om de overgang tussen de diverse niveaus van beroepsonderwijs (vmbo-mbo-hbo) soepeler te laten verlopen. Dit streven wordt ook wel het versterken van de beroepskolom genoemd en is in heel Nederland een van de speerpunten in de onderwijsvernieuwing.

In Amsterdam zijn de afspraken vastgelegd in een Regionaal Arrangement Beroepsonderwijs. Om het ideaalbeeld van ononderbroken beroepsopleidingen dichterbij te brengen zijn er mogelijkheden om belemmerende regelgeving opzij te zetten.

## Jeugd en welzijn

8. In het Amsterdamse jeugd beleid zijn verschillende domeinen te onderscheiden: jeugdzorg, jeugdvoorzieningen, jeugd en veiligheid en risicjongeren. De domeinen verschillen wat betreft de organisaties die erbij zijn betrokken en wat betreft de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken organisaties.

De jeugdzorg omvat alle instanties die hulp of advies bieden aan jongeren als er problemen zijn, bijvoorbeeld ontwikkelings- of gedragsproblemen. Het gaat om geïndiceerde hulp. Scholen, leerplichtambtenaren, huisartsen en andere professionals



kunnen jeugdigen doorverwijzen naar Bureau Jeugdzorg (BJZ). BJZ beoordeelt de verzoeken om hulp en verwijst door naar de meest aangewezen hulpverleningsorganisatie, bijvoorbeeld op het gebied van orthopedagogische hulpverlening, maatschappelijk werk of geestelijke jeugdgezondheidszorg.

Het Regionaal Orgaan Amsterdam, een samenwerkingsverband van zestien gemeenten, is verantwoordelijk voor de jeugdzorg in Amsterdam en treedt op als financier. De regie voor de jeugdzorg ligt dus op (boven)gemeentelijk niveau.

Landelijk is een tendens zichtbaar dat de jeugdzorg nauwer samenwerkt met het onderwijs. Deze ontwikkeling, die een wettelijke basis heeft in de nieuwe Wet op de Jeugdzorg (2005), is ook in Amsterdam zichtbaar; het meest uitgesproken voor het primair en voortgezet onderwijs.

9. De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor het aanbod van jeugdvoorzieningen, zoals op het gebied van welzijn, sport en kunst. Op deze terreinen is een zeer groot aantal organisaties actief, overwegend vrijwilligersorganisaties. Het aanbod is versnipperd en mede daarom wordt het sociaal-cultureel werk in het algemeen niet gezien als een machtsfactor van belang. Daar komt bij dat in Amsterdam, net als in de rest van Nederland, flink is bezuinigd op sociaal-cultureel werk. Dat geldt ook voor de jongerenwerkers, die in Amsterdam in dienst zijn bij de stadsdelen. Door de toenemende aandacht voor veiligheid, overlast en criminaliteit is het jongerenwerk recentelijk weer meer in beeld gekomen en wordt gesproken over uitbreiding van de formatie. Jongerenwerkers spelen ook een rol als trajectbegeleider bij het terugleiden van jongeren naar een opleiding (zie onder andere het project 'vangnet risicjongeren' onder 10).

10. Het vergroten van de veiligheid is een thema dat in Amsterdam hoog op de agenda staat en de afgelopen jaren een steeds belangrijker context vormt voor beleid rondom voortijdig schoolverlaten. Naast en in samenhang met een groot aantal projecten en activiteiten om de veiligheid op straat te vergroten, wordt intensief aandacht besteed aan risicjongeren. Het gaat daarbij om jongeren die spijbelen of niet meer op school zitten en geen vast werk hebben. De beleidsinzet is om te voorkomen dat deze jongeren afglijden naar de criminaliteit. Voor hen worden speciale projecten georganiseerd. Een voorbeeld daarvan is het project 'Goal' waarbij jongeren die het contact met school of werk dreigen te verliezen of hebben verloren, worden gekoppeld aan een persoonlijke mentor. Deze mentor fungeert als een positief rolmodel en steunt de jongere bij het ontwikkelen van zijn of haar talenten. Vrijwilligers die zich opgeven als mentor ontvangen een training van twee dagen en worden begeleid door docenten, jongerenwerkers of andere professionals. In anderhalf jaar tijd zijn 650 koppels gevormd en inmiddels is er een wachtlijst voor vrijwilligers die zich aanmelden als mentor.

Bij veel van de projecten gericht op risicojongeren is samenwerking tussen verschillende instellingen essentieel. Dat geldt zeker ook voor het project 'vangnet risicojongeren'. Hierbij worden jongeren die zich niet bij bestaande instellingen aanmelden, opgespoord om ze terug te kunnen begeleiden richting school en werk. Stadsdelen organiseren een samenwerkingsverband tussen lokale instellingen (vangnet) waardoor deze risicojongeren gespot worden. Lokale trajectbegeleiders begeleiden vervolgens de jongeren met grote zorgproblemen en bezoeken jongeren thuis die niet komen opdagen bij de instellingen uit het vangnet. Deze werkwijze vraagt om een goede afstemming van rollen, taken en activiteiten van de betrokken instellingen en is als zodanig een van de vele verschijningsvormen van de recente Amsterdamse ketenaanpak. Per jaar krijgen 1350 risicojongeren lokale trajectbegeleiding. Het project vangnet risicojongeren wordt gefinancierd door de gemeente Amsterdam.

## Arbeid

11. Amsterdam is te typeren als een dienstestad. In vergelijking met andere grote steden is er met name veel werkgelegenheid in de zakelijke en financiële dienstverlening en – vergeleken met Rotterdam en Utrecht – minder in de industrie.

Van de beroepsbevolking in Amsterdam, totaal 377.000 personen, was in 2004 7% werkloos. Dat is meer dan het landelijk werkloosheidspercentage van 6%. Een vergelijking met andere grote Nederlandse steden wijst uit dat het werkloosheidspercentage in Amsterdam hoger is dan in Den Haag en Utrecht, maar lager dan in Rotterdam (9% werkloos).

Voor jongeren zijn op lokaal niveau dergelijke werkloosheidscijfers niet beschikbaar, maar er zijn wel cijfers over het aantal (niet-werkende) werkzoekenden. Dit zijn jongeren die zich hebben ingeschreven bij een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In de leeftijdsgroep van 15 t/m 23 jaar zijn er in Amsterdam ruim 3.000 werkzoekenden, zo'n 10% van de beroepsbevolking in die leeftijdscategorie. Dit is 2% hoger dan gemiddeld in Nederland en ook hoger dan in Utrecht, maar lager dan in de andere grote steden Rotterdam en Den Haag.

Al met al kan worden gesteld dat de jeugdwerkloosheid in Amsterdam groter is dan gemiddeld in Nederland, en dat Amsterdam ten opzichte van andere grote steden in dit opzicht een middenpositie inneemt.

12. Net als in veel andere steden heeft de strijd tegen de jeugdwerkloosheid in Amsterdam een impuls gekregen door de Taskforce Jeugdwerkloosheid. Het tekort aan leerbanen en stageplaatsen is echter een groot en hardnekkig probleem. Verondersteld

wordt dat het in het bijzonder voor het vmbo en de lagere niveaus van het mbo moeilijk is om dit probleem het hoofd te bieden, omdat in Amsterdam als dienstestad naar verhouding minder banen voor lager opgeleiden beschikbaar zijn. In juni 2005 is een Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs (PAO) opgericht om een soepele aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te stimuleren. In het PAO zijn de gemeente Amsterdam (economische zaken en onderwijs), het mbo en hbo en de Kamers van Koophandel vertegenwoordigd.

13. In de sfeer van werk en inkomen is in Amsterdam de afgelopen jaren een organisatorische herstructurering gaande. Drie gemeentelijke diensten – de Sociale Dienst (bijstandsuitkeringen), Maatwerk Amsterdam (reïntegratietrajecten voor jongeren en langdurig werkzoekenden) en de NV Werk (gesubsidieerde arbeid) – zijn per 1 januari 2005 gefuseerd tot de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Het streven naar één loket op het gebied van werk en inkomen zal de komende jaren verder vorm krijgen door de inrichting van zes zogenaemde Marktplaatsen. Hierin werken DWI, CWI (arbeidsvoorziening) en UWV (verstrekking van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) samen.

Specifiek voor jongeren zijn de afgelopen jaren al belangrijke stappen gezet om de één-loketgedachte te realiseren. Sinds enkele jaren bestaan er in Amsterdam jongerenloketten die worden beschouwd als een succesvol voorbeeld van een ketenaanpak in de strijd tegen jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten.

14. Het jongerenloket is een gemeentelijke voorziening die tot doel heeft werkloze jongeren (tot 23 jaar) met een grote afstand tot de arbeidsmarkt terug te leiden naar school, te bemiddelen naar werk of toe te leiden naar een arbeidsgewennings- of activeringstraject.

De eerste jongerenloketten zijn ontstaan in 2001, langs twee lijnen.

In Amsterdam Oost is het eerste jongerenloket voortgekomen uit een project van Maatwerk, een gemeentelijke organisatie die zich bezighoudt met de reïntegratie van jongeren en langdurig werkzoekenden. Geconstateerd werd dat er weinig zicht bestond op jongeren met een bijstandsuitkering. Het project hield in dat in samenwerking met de Sociale Dienst alle jongeren in Oost zijn ‘opgepakt’ en bemiddeld. Later is in samenwerking met het CWI de doelgroep uitgebreid met niet-bijstandsgerechtigde jongeren, waarmee de basis werd gelegd voor een sluitende aanpak in de werk- en inkomensketen. Onderwijs- en welzijnsorganisaties zijn later aangehaakt.

In Amsterdam Nieuw-West is het jongerenloket ontstaan vanuit een samenwerking tussen welzijns- en jongerenorganisaties. Deze samenwerking was politiek afgedwongen

na ongeregelheden met jongeren in het stadsdeel Slotervaart. Hier zijn de organisaties op het gebied van werk en inkomen er later bij gekomen.

Uit het samenkomen van deze twee lijnen is het huidige jongerenloket ontstaan. Er zijn momenteel zes jongerenloketten in Amsterdam, waar in totaal ruim vijftig consulenten werken. De kern is een sluitende aanpak in de keten van werk en inkomen, maar met structurele betrokkenheid van ketenpartners op het gebied van onderwijs, hulpverlening en justitie.

De werkwijze is globaal als volgt: consulenten van de jongerenloketten stellen vast welk doel voor de jongere haalbaar is zoals terugleiding naar school, regulier werk, gesubsidieerde arbeid of (tijdelijke) zorg- en activeringstrajecten. Op basis van die diagnose stellen de consulenten een trajectplan op. Daarbij wordt een integrale benadering gehanteerd. Dat is nodig omdat bij veel jongeren sprake is van een combinatie van problemen, niet alleen op het gebied van onderwijs of arbeid, maar ook op andere leefgebieden (problemen in de privésfeer, schulden, in contact met justitie enzovoort). Voor het oplossen van belemmeringen die niet tot zijn werkterrein behoren maakt de consulent gebruik van een uitgebreid netwerk van samenwerkingspartners. Zo is er een structurele samenwerking met jongerenwerkers die in dienst zijn van de stadsdelen. Deze jongerenwerkers worden ingeschakeld bij jongeren die weigeren mee te werken of voor het jongerenloket onbereikbaar blijven. De jongerenwerker neemt contact op met deze jongeren – vaak in de vorm van huisbezoek – en waar nodig vindt verwijzing plaats naar gespecialiseerde instellingen. De jongerenwerker en de consulent van het jongerenloket houden tijdens dit traject regelmatig contact en zodra de jongere daar aan toe is wordt hij of zij weer toegeleid naar werk of school.

In 2004 zijn de RMC's ingetrokken bij de jongerenloketten, waardoor de registratie en de bemiddeling dicht bij elkaar zitten. Voordeel van de intensieve samenwerking met RMC is op de eerste plaats dat de registratie van voortijdig schoolverlaten is verbeterd. Jongeren zonder startkwalificatie die worden aangemeld bij het jongerenloket of die zichzelf melden, worden direct geregistreerd bij het RMC. Op de tweede plaats kunnen de trajectbegeleiders van de jongerenloketten zich nu beter voorbereiden op de intake- en begeleidingsgesprekken, omdat het RMC zorgt voor een uitdraai van het schoolverleden van de jongere.

In 2004 zijn ongeveer 2700 jongeren in bemiddeling gekomen bij de jongerenloketten.

Er worden vijf uitstroomcategorieën onderscheiden:

- 1 terugleiding naar school. Dit wordt beschouwd als het hoogste goed. In 2004 ging het om 12% van de uitgestroomde jongeren;
- 2 toeleiding naar regulier werk (29%);

- 3 gesubsidieerd werk (22%) via Maatwerk. Er bestaan circa 75 programma's, veelal arbeidsgewennings- en activeringstrajecten;
  - 4 neutrale uitstroom (17%). Hiervan is sprake bij toeleiding naar een zorgtraject, verhuizing, detentie en beëindiging in verband met de leeftijd;
  - 5 negatieve uitstroom (20%). Hierbij gaat het om jongeren die niet meewerken en die zo veel mogelijk worden overgedragen aan de jongerenwerkers van de stadsdelen.
- In vergelijking met het voorgaande jaar is de positieve uitstroom (naar school, naar regulier werk of naar arbeidsgewinningstrajecten) in 2004 toegenomen en de negatieve uitstroom gedaald. De jongerenloketten worden beschouwd als zeer succesvol, zowel vanwege het groot aantal jongeren dat wordt teruggeleid naar school of werk, als vanwege de sterke daling van het aantal bijstandsgerechtigden in die leeftijdscategorie.

## Bevindingen

15. Amsterdam heeft alle kenmerken van een grote metropool. Daartoe behoren ook een – zeker vergeleken met het landelijk gemiddelde – relatief hoge jeugdwerkloosheid en een groot aantal jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. Amsterdam is een dienstestad, met vooral veel werkgelegenheid in de zakelijke en financiële dienstverlening. Dat is er mede oorzaak van dat laagopgeleide jongeren het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt.

16. Rondom voortijdig schoolverlaten is in Amsterdam een groot aantal instellingen actief. De afstemming tussen de activiteiten van al deze organisaties was lange tijd problematisch en er heerste onduidelijkheid over de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling en over de vraag wie de regie heeft. De afgelopen jaren lijkt in dit opzicht sprake van een inhaalslag. Zowel op strategisch als op uitvoerend niveau wordt een groot aantal initiatieven ontplooid waarbij wordt uitgegaan van een ketenbenadering. De gemeente Amsterdam speelt hierbij een belangrijke rol. Kenmerkend voor Amsterdam is dat niet alleen vanuit het ambtelijk apparaat maar zeker ook vanuit de politiek een krachtige impuls is gegeven aan de initiatieven gericht op (strategische) samenwerking en ketenvorming.

17. De bestuursverhoudingen in Amsterdam wijken af van die in de andere gemeenten in Nederland. De stad Amsterdam is onderverdeeld in vijftien stadsdelen, elk met een eigen stadsdeelbestuur met grote bevoegdheden op verschillende beleidsterreinen. De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Leerplicht. Voor de uitvoering van de RMC-functie – onder meer belast met de registratie van voortijdig schoolverlaten

van met name bovenleerplichtige jongeren – zijn de stadsdelen gegroepeerd in vijf RMC-clusters.

De afstemming tussen de stadsdelen onderling, en tussen stadsdelen en centrale stad, is de laatste jaren verbeterd. Ook is er meer uniformiteit gekomen in de werkwijze van Leerplicht en RMC, hoewel de stadsdelen ook ruimte hebben voor eigen accenten in de beleidsuitvoering. Vooral organisaties die te maken hebben met verschillende stadsdelen ervaren de decentrale organisatie en aansturing van Leerplicht en RMC ook nu nog als een complicerende factor bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Dat geldt bijvoorbeeld voor scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, die leerlingen hebben uit alle delen van de stad (en daarbuiten).

18. In tegenstelling tot veel andere Nederlandse steden is het domein werk en inkomen in Amsterdam een sterke schakel in de keten rondom voortijdig schoolverlaten. Dit is voor een groot te deel te danken aan de introductie van Jongerenloketten, waarin organisaties op het gebied van werk, inkomen, onderwijs, hulpverlening en andere leefgebieden samenwerken. De Jongerenloketten zijn een geslaagd voorbeeld van een integrale aanpak die in de praktijk goed werkt en vruchten afwerpt. Voor de doelgroep – jongeren met een bijstandsuitkering of die zich hebben ingeschreven als werkzoekende – is in principe een sluitende aanpak gerealiseerd.

## Geraadpleegde bronnen

Boelens, J. en A. Geensen (2005). *Samen sterker besturen*. Utrecht: Pricewaterhouse Coopers.

Gemeente Amsterdam (2005). *Amsterdam in cijfers, Jaarboek 2004*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2002). *Lokaal Onderwijs en Jeugdplan 2002-2006*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Hiemstra, J. en G. Overeem (2005). *Beter presteren voor Amsterdam. Organisatie- en besturingsvarianten voor de gemeente Amsterdam*. Utrecht: Hiemstra & De Vries.

Megens, M. en H. Paulides (2003a). *De RMC-regieaanpak. Voortijdig schoolverlaters in Amsterdam*. Amsterdam: RMC Amsterdam.

Megens, M. en H. Paulides (2003b). *De RMC-regieaanpak (deel 2). RMC casemanagement Amsterdam*. Amsterdam: RMC Amsterdam.

Steenhoven, P. van der en C. Hermans (2005). *RMC in beeld. Beschrijving van de achtergronden en vorderingen van voortijdige schoolverlaters in Amsterdam*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek gemeente Amsterdam.

Zandvliet, T. (2005). *Doelgroep en methodiek van het jongerenloket Amsterdam*. Amsterdam: Maatwerk Amsterdam/Jongerenloket.

[www.cwinet.nl](http://www.cwinet.nl)

[www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl)

[www.os.amsterdam.nl](http://www.os.amsterdam.nl)

[www.onderwijs.amsterdam.nl](http://www.onderwijs.amsterdam.nl)

[www.jeugd.amsterdam.nl](http://www.jeugd.amsterdam.nl)

[www.wehoudenzeindesmiezen.nl](http://www.wehoudenzeindesmiezen.nl)





# 5.3

## Voortijdig schoolverlaten: Dordrecht

### Introductie

1. Dordrecht is van oudsher een industriestad, dicht gelegen tegen het Rotterdamse havengebied. In de voorbije decennia is het belang van de scheepsbouw en industrie in de stad sterk afgenomen. De afgelopen vijf jaar was de werkgelegenheid in het totaal relatief stabiel op 53.000, maar de werkgelegenheid in de industrie (metaal, scheepsbouw) nam verder af. Nu is nog ongeveer 15% van de werkenden actief in de industrie.

Veruit de grootste en snel groeiende sector is de gezondheidszorg (18% van de werkenden). Daarnaast zijn het onderwijs, de bouwnijverheid en de detailhandel groeiende sectoren.

Dordrecht heeft 119.000 inwoners. Daarvan zijn er ruim 16.000 jongeren tussen 12 en 23 jaar. Van de jongeren is 26% allochtoon. De grootste groepen allochtonen zijn Turken (7%), Marokkanen (3%), Surinamers (3%) en Antillianen (5%). Dordrecht is één van de plaatsen in Nederland met een relatief hoog aantal jongeren (ongeveer 750) afkomstig van de Nederlandse Antillen.

### Onderwijs

2. De gemeente Dordrecht heeft een breed onderwijsaanbod binnen haar grenzen, waarbij alleen opvalt dat er bijna geen hoger beroepsonderwijs is.

De scholen voor voortgezet onderwijs hebben gezamenlijk ongeveer 7.700 leerlingen, waarvan het merendeel afkomstig uit Dordrecht zelf. Meer dan de helft van deze leerlingen volgt onderwijs op een school voor vmbo. Het percentage leerlingen dat een diploma haalt en doorstroomt naar het mbo ligt op het landelijk gemiddelde. Ongeveer 95% van de vmbo-leerlingen behaalt het diploma. Het havo en vwo scores lager dan het landelijk gemiddelde voor wat betreft de slagingskansen van leerlingen.

In Dordrecht zijn er twee scholen voor middelbaar beroepsonderwijs, die gezamenlijk 9.200 deelnemers hebben. Daarvan is circa 28% afkomstig uit Dordrecht zelf en 72% uit de regio.

3. Als we de aandacht richten op het vmbo en mbo, waar het meeste voortijdig schoolverlaten optreedt, dan zijn drie momenten in de schoolloopbaan van belang, namelijk de periode op het vmbo, de overgang van vmbo naar mbo en de periode op het mbo.

Het eerste moment is de vmbo-periode. Het percentage voortijdige schoolverlaters op het vmbo is relatief laag. Bijna alle leerlingen behalen het vmbo-diploma. Het aantal leerplichtigen dat zonder geldige reden niet naar school gaat bedraagt ongeveer 120 ofwel 1,5%.

Het tweede moment is de overgang vmbo-mbo. Leerlingen die een vmbo-diploma hebben gehaald, moeten doorstromen naar het middelbaar beroepsonderwijs om een beroepskwalificatie te halen. In het Nederlandse onderwijsbestel geldt het vmbo-diploma niet als een startkwalificatie. Leerlingen die niet doorstromen naar het mbo gelden als voortijdige schoolverlaters. In Dordrecht gaat 2,9% van de vmbo-schoolverlaters niet door naar het mbo. Ook hier gaat het om een relatief laag aantal en percentage jongeren. Het merendeel van deze groep gaat werken.

Het derde moment is de mbo-periode. Hier treedt veruit de grootste uitval op. Het percentage jongeren dat zonder startkwalificatie (mbo niveau 2) het onderwijs verlaat bedraagt in Dordrecht 38%, dat wil zeggen ongeveer 660 jongeren per jaar.

Een groot probleem bij het vaststellen van de uitvalcijfers is de nog ontoereikende registratie, zowel bij de scholen (voornamelijk mbo) als bij de gemeenten (leerplichtregistratie). De laatste jaren is aanzienlijke progressie geboekt bij het verbeteren van de registratie, maar de cijfers die worden gehanteerd zijn nog onvoldoende betrouwbaar om trends te kunnen signaleren.

De cijfers over voortijdig schoolverlaten in Dordrecht wijken niet veel af van de landelijke cijfers.

## Zorgstructuur

### 4. Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs (VO)

Er is in Dordrecht een sterk ontwikkelde samenwerking tussen vmbo-scholen op het gebied van zorg. De scholen hebben een traditie van gezamenlijk optrekken ontwikkeld, met name binnen het Samenwerkingsverband VO. Deze samenwerkingsverbanden bestaan in heel Nederland en zijn destijds verplicht gesteld door de rijksoverheid om scholen in het vmbo en in het speciaal voortgezet onderwijs tot afstemming en samenwerking te dwingen op het gebied van zorgleerlingen. Zo wordt het extra budget voor zorgleerlingen niet meer rechtstreeks aan de scholen betaald, maar aan de regionale samenwerkingsverbanden. De scholen moeten vervolgens binnen het

samenwerkingsverband gezamenlijk beslissen over de besteding van het zorgbudget. De aanvankelijk onwennige samenwerking heeft in de loop der jaren in Dordrecht geleid tot een relatief goed onderling vertrouwen tussen de scholen. Vergelijkbare samenwerkingsverbanden zijn er ook in het primair onderwijs.

## 5. OPDC

De goede samenwerking op het gebied van zorgleerlingen heeft onder meer geresulteerd in de oprichting van een orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC) waar leerlingen worden opgevangen en opgeleid die niet (zonder meer) kunnen instromen in het vmbo. Het OPDC is ontstaan uit twee scholen voor praktijkonderwijs. Bij het OPDC zijn naast de praktijkschool en de diverse vormen van tijdelijk onderwijs ook andere functies met betrekking tot de zorg ondergebracht. Scholen hebben een gezamenlijk beleid wat betreft diagnostiek en verwijzing van leerlingen met leerproblemen. Een centrale commissie (permanente commissie leerlingenzorg; PCL), ingesteld door het samenwerkingsverband, bespreekt de zorgleerlingen en adviseert over toewijzing aan speciale vormen van onderwijs en over het te vervolgen traject. In de PCL zitten, behalve uit het onderwijs, ook vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg, het Regionaal Bureau Leerplicht, de Jeugdgezondheidsdienst (GGD) en de Onderwijsbegeleidingsdienst (CED).

## 6. Multidisciplinaire teams

Dordrecht heeft als één van de eerste gemeenten in Nederland zorgadviesteams op scholen (in primair en voortgezet onderwijs, maar ook in instellingen voor voorschoolse opvang en consultatiebureaus) opgezet. Zorgadviesteams zijn multidisciplinaire teams, waarin leerlingen besproken worden die op school in problemen raken. De teams bestaan uit vertegenwoordigers van de school zelf, Bureau Jeugdzorg, GGD (jeugdgezondheidszorg) en Leerplicht. Het zorgadviesteam brengt advies uit over de leerling en kan zonodig hulpverlening van buiten de school in gang zetten. De teams, die inmiddels over het hele land worden ingevoerd, hebben een belangrijke functie in het vergroten van de samenwerking tussen allerlei verschillende organisaties die zich bezighouden met risico-leerlingen. In het verleden was er veel kritiek op bijvoorbeeld het gebrek aan samenwerking tussen de jeugdzorg en het onderwijs. In de multidisciplinaire teams is de structurele samenwerking nu vormgegeven. Mede dankzij de gemeente en de samenwerkingsverbanden hebben de teams een vaste plek gekregen op alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs.

## 7. Middelbaar beroepsonderwijs

In tegenstelling tot het vmbo is de zorgstructuur in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) relatief zwak ontwikkeld. Hoewel, zoals aangegeven, de meeste uitval juist daar

optreedt, kent het mbo geen traditie van uitgebreide leerlingenzorg. Het Regionale Opleidingscentrum (ROC) in Dordrecht heeft een aantal voorzieningen (speciaal opleidingsaanbod) voor risicoleerlingen en verspreid over het ROC zijn er vormen van meer of minder intensieve begeleiding, maar er is geen sprake van een dekkende en structurele zorgstructuur. Zo is ook de samenwerking met het vmbo en met organisaties als de jeugdzorg en leerplicht relatief zwak ontwikkeld.

Recent heeft het ROC samen met een aantal andere scholen in Dordrecht het initiatief genomen om het onderwijs én de zorgstructuur ingrijpend te vernieuwen. In het zogenaamde Leerpark Dordrecht worden vmbo- en mbo-onderwijs samengebracht op één locatie en wordt toegewerkt naar een nieuwe vorm van onderwijs. Het Leerpark wordt hieronder verder toegelicht.

#### 8. Opvangvoorzieningen

Er zijn in Dordrecht enige zogenaamde bovenschoolse opvangvoorzieningen. Deze voorzieningen zijn verbonden aan het onderwijs of aan de jeugdzorg en hebben tot doel jongeren die niet langer plaatsbaar zijn in het reguliere onderwijs (tijdelijk) een alternatief te bieden. Het gaat daarbij altijd om kleinschalige opvang met individuele programma's, intensieve begeleiding en flexibele uitstroomdoelen en -mogelijkheden.

Het voortgezet onderwijs biedt tijdelijk onderwijs aan:

- schoolverlaters van het primair onderwijs, die niet direct geplaatst kunnen worden in enige vorm van voortgezet onderwijs (instroomonderwijs);
- voortijdige schoolverlaters uit het vmbo voor wie herplaatsing in het vmbo een reële mogelijkheid is (doorstroomonderwijs); en
- leerplichtige voortijdige schoolverlaters zonder uitzicht op herplaatsing in regulier voortgezet onderwijs (uitstroomonderwijs).

Al deze voorzieningen zijn toegankelijk voor jongens en meisjes.

Het zogenaamde Basta-project, is een voorbeeld van een voorziening die is ondergebracht bij de jeugdhulpverlening. Basta is bedoeld voor jongeren die vaak en/of langdurig spijbelen van school. Wanneer een leerling niet naar school toekomt, meldt de school dit aan het Regionale Bureau Leerplicht (RBL). Vanuit het RBL zoekt een leerplichtambtenaar de jongere op en wordt geprobeerd door hulp en overreding de jongere weer naar school te krijgen. De leerplichtambtenaar adviseert de school, bespreekt de jongere in het multidisciplinaire team van de school of roept hulp in van de jeugdzorg of het maatschappelijk werk. Wanneer nodig kan de leerplichtambtenaar procesverbaal opmaken tegen de jongere en tegen zijn ouders. Jongere en ouders kunnen dan een geldboete verwachten. Als ook dat niet helpt, leidt het procesverbaal tot voorleiding bij de Officier van Justitie en – in uitzonderlijke gevallen – de rechter. De jongere kan dan een zogenaamde Basta-straf opgelegd krijgen. De jongere moet dan

verplicht een aantal weken naar een opvangvoorziening (Basta) waar een programma en begeleiding worden gegeven die moeten leiden tot terugkeer naar de reguliere school. De Basta-straf is een taakstraf onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie (justitie).

## **Beleid en maatregelen voortijdig schoolverlaten**

### **9. De gemeente**

De gemeente Dordrecht geeft het bestrijden van voortijdig schoolverlaten een hoge prioriteit. In het kader van het Actieplan voortijdig schoolverlaten 2000-2004 zijn verschillende plannen uitgevoerd om het percentage uitvallers te reduceren en om voor de 'onvermijdelijke' uitvallers maatwerk opvangvoorzieningen te realiseren. Het Actieplan past in een bredere beleidsvisie gericht op onder meer werk en economie, leefbaarheid en veiligheid, sociale infrastructuur en ontwikkeling van wijken en buurten.

De gemeente heeft mogelijkheden om met subsidies projecten en voorzieningen te ondersteunen en bijvoorbeeld scholen te faciliteren bij hun plannen. Hoewel de streefcijfers wat betreft het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten (nog) niet zijn bereikt, zijn er wel belangrijke successen geboekt. Zo heeft de gemeente een belangrijke ondersteunende rol in het Leerpark Dordrecht en heeft de gemeente gezorgd voor de totstandkoming van het Regionale Bureau Leerplicht (zie hierna).

De rol van de gemeente is niet altijd onomstreden als het gaat om de regievoering. Enerzijds is er, vanwege het overkoepelende belang van de gemeente, altijd een natuurlijke regierol voor de gemeente. Anderzijds heeft het ontstaan van een goed functionerend Samenwerkingsverband VO ertoe geleid dat scholen zelf onderling hun regie willen voeren. In het verleden leidde dat wel tot spanningen. De laatste jaren werkt men meer vanuit coöperatieve gedachten samen.

### **10. Leerplicht en RMC**

De gemeente Dordrecht heeft een groot aandeel gehad in de vorming van het Regionaal Bureau Leerplicht (RBL). In het RBL werken negen gemeenten in de regio samen. De gemeenten hebben hun capaciteit voor de Leerplicht- en RMC-taken gebundeld in één bureau. De regio loopt daarmee voorop in Nederland. Leerplichthandhaving is een taak van de gemeente. Kleinere gemeenten hebben echter vaak onvoldoende capaciteit en deskundigheid om het werk efficiënt uit te kunnen voeren. Bovendien is de uitvoering gekoppeld aan de woonplaats van de jongere en niet aan de plaats waar de jongere naar school gaat. Een grote centrumgemeente als Dordrecht krijgt dan ook te maken met grote aantallen leerlingen die van buiten de gemeente komen en die dus niet in de eigen

leerplichtadministratie terug te vinden zijn. Door vorming van het RBL is één centraal meldpunt voor de registratie ontstaan. De bundeling van capaciteit leidt tot meer professionaliteit in de handhaving.

Het RBL bestaat ruim een jaar. Omdat de vorming en start van het RBL voor een groot deel pionierswerk is, zijn er nogal wat aanloopproblemen (samenvoeging personeel en databestanden), maar het is duidelijk dat het RBL een enorme kwaliteitsimpuls voor de leerplichthandhaving betekent. Het RBL voert de RMC-functie uit voor alle twintig gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid, waarvan Dordrecht de grootste is.

## 11. Onderwijsvernieuwing, Leerpark

Het ROC Da Vinci (mbo) en een aantal Dordtse scholen voor vmbo hebben een ambitieus plan in uitvoering om te komen tot een gezamenlijke onderwijsvernieuwing, op een gezamenlijke locatie: het Leerpark Dordrecht.

Leerpark staat voor een vervlechting van de functies leren, werken, ondernemen, wonen en ontspannen, met als doel een sterke en innovatieve kenniseconomie en arbeidsmarkt te ontwikkelen. Om deze missie te kunnen verwezenlijken wordt gewerkt aan onderwijsvernieuwing en aan verbetering van de relatie tussen onderwijs en bedrijfsleven.

Een belangrijke pijler van het Leerpark is de samenwerking tussen de scholen. De scholen hebben een gemeenschappelijke onderwijskundige visie geformuleerd. De doelen zijn onder meer om:

- leerlingen op te leiden in een doorlopende leerweg van vmbo naar mbo, zonder belemmeringen en overlappingsen;
- onderwijs beter af te stemmen op de vaardigheden die nodig zijn in de beroepspraktijk;
- reële situaties uit de praktijk als uitgangspunt te nemen voor het onderwijs;
- veel aandacht te besteden aan goed burgerschap, maatschappelijke participatie en inburgering in de multiculturele samenleving;
- moderne ICT-middelen adequaat toe te passen.

Leerpark is een omvattend vernieuwingsconcept dat de aansluiting vmbo-mbo moet verbeteren, de uitval in het onderwijs moet terugdringen, de aansluiting met het bedrijfsleven moet verbeteren en in het algemeen de kwaliteit van het onderwijs moet verhogen. De realisatie van het plan omvat vele jaren en is zeer complex door de verreikende ambities. Vooralsnog is het Leerpark nog in de ontwikkelingsfase. Wanneer de fysieke bouwactiviteiten zijn afgerond zal het proces in een versnelling komen en zullen resultaten zichtbaar worden.

## Onderwijs en arbeid

12. Eén van de centrale thema's in het beroepsonderwijs in Dordrecht is de verbetering van de aansluiting met het bedrijfsleven. Behalve het reeds genoemde Leerpark zijn er in de regio rond Dordrecht tientallen netwerken die zich direct of indirect richten op dit thema. De technische opleidingen en branches lopen daarbij voorop. Tekorten op de arbeidsmarkt en teruglopende leerlingenaantallen hebben er toe geleid dat in de technische sectoren partijen al langer nadenken over vernieuwing van het onderwijs, nauwere samenwerking tussen school en bedrijf en werving van deelnemers. In Dordrecht met zijn traditionele focus op industrie is de samenwerking in en rond het technisch onderwijs sterk ontwikkeld.

De verschuiving van een industriële naar een diensteneconomie in Dordrecht heeft nog niet geleid tot een evenredig sterke samenwerking en vernieuwing in het onderwijs gericht op bijvoorbeeld zorg en welzijn, handel en niet-zakelijke dienstverlening. Instellingen voor gezondheidszorg, semi-overheidsorganisaties en het kleinbedrijf zijn relatief ondervetwoordigd in de netwerken.

13. Uit een recent in Dordrecht en de regio uitgevoerde enquête<sup>4</sup> blijkt dat scholen de samenwerking met het bedrijfsleven als één van de belangrijkste opgaven voor de toekomst zien. Ook geven de scholen aan de laatste jaren meer en beter contact met bedrijven te hebben gekregen. Toch komt ook duidelijk naar voren dat de effecten van de contacten nog gering zijn. Daadwerkelijke betrokkenheid van bedrijven bij de opleidingen, vergroting van het aantal stagemogelijkheden en betere aansluiting tussen opleiding en beroepspraktijk komen nog weinig van de grond. Het omzetten van met elkaar over de problemen praten naar met elkaar werken aan oplossingen, blijkt een moeilijke stap. Positieve ervaringen, bijvoorbeeld in de technische sectoren, tonen aan dat die stap wel degelijk gezet kan worden. In Dordrecht is daarvoor in elk geval de voedingsbodem aanwezig.

14. Eind 2004 is er – mede onder impuls van de provincie, de gemeente en het ROC – een proces gestart dat moet leiden tot een zogenaamd Regionaal Arrangement: een reeks van afspraken voor de gehele regio (twintig gemeenten) over de verdeling van het onderwijs, inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs, samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven en de zorg voor risicoleerlingen. Het Regionaal Arrangement moet een aantal bestaande ontwikkelingen vastleggen en borgen en daarnaast een omvattend gemeenschappelijk kader vormen voor afstemming en uitwisseling van initiatieven.

---

4 Regioportret Zuid-Holland Zuid. Het Platform Beroepsonderwijs, 2005

Het proces loopt nog, maar in de eerste fase is gebleken dat het niet mogelijk en zinvol was om voor de hele regio tot één plan en één set afspraken te komen. De problemen die optraden zijn typerend voor de positie van Dordrecht in de regio.

Dordrecht is een middelgrote centrumgemeente in een regio die verder voornamelijk uit kleinere gemeenten bestaat. Er is een groot verschil tussen de vraagstukken waarmee Dordrecht als grote stad te maken heeft en de situatie van de kleine omliggende gemeenten. De relatie tussen de centrumgemeente en de omliggende gemeenten kenmerkt zich altijd door een zekere spanning tussen groot en klein, tussen stad en platteland. Er is sprake van een zekere slingerbeweging in de loop der jaren: soms zoeken de gemeenten elkaar op en creëren zij gezamenlijke oplossingen (vgl. het RBL), op een ander moment richt men zich liever op de eigen subregio en valt de groep van twintig gemeenten uiteen in vier of vijf kleinere verbanden.

Voor het Regionaal Arrangement heeft men, na een aanvankelijk gezamenlijke start, nu besloten om aan de ontwikkeling per subregio de voorkeur te geven. Dat betekent dat Dordrecht, vooral ook vanuit het Leerpark, een eigen koers en tempo volgt; net als de andere gemeenten in de regio.

## Arbeidsmarkt

15. De gemeente Dordrecht kende in 2004 ruim 8.300 geregistreeerde werkzoekenden, dat is 10,3% van de bevolking tussen 15 en 65 jaar. Van alle werklozen is 39% van allochtone afkomst. Zoals ook elders in Nederland is de werkloosheid onder allochtonen hoger dan onder autochtonen.

Van de 8.300 werkzoekenden zijn er ruim 1.000 jonger dan 23 jaar. Dat wil zeggen dat van alle 15- t/m 22-jarigen 8% werkloos is.

### 16. Aanpak jeugdwerkloosheid

De bestrijding van de jeugdwerkloosheid in Dordrecht is gebundeld in Route 23. Route 23 is een samenwerkingsverband van de Sociale Dienst, het Centrum Werk en Inkomen (CWI), ROC Da Vinci College, Jeugdzorg en RBL. Zij werken nauw samen om jongeren snel naar school of werk te begeleiden. De doelstelling van Route 23 is om gezamenlijk de jeugdwerkloosheid in de regio Dordrecht terug te dringen. Jongeren die in een slechte startpositie verkeren, worden met een multidisciplinaire aanpak zo snel mogelijk naar werk of naar school teruggeleid. Doelen van Route 23 zijn:

- iedere probleemjongere is vroegtijdig in beeld;
- geen uitkeringen meer zonder tegenprestatie;
- nauwe samenwerking tussen de ketenpartners en overige instellingen in Dordrecht;



- snelheid, integrale gecoördineerde aanpak en intensieve begeleiding;
- verbeterde uitwisseling van informatie en expertise tussen instanties;
- geen gaten in de keten: jongeren worden geregistreerd en tot en met het vinden van werk gevolgd.

Route 23 is er voor alle jongeren tot 23 jaar. Verwacht wordt dat er ongeveer 1200 jongeren als werkzoekend worden aangemerkt, waarvan de helft naar schatting via de reguliere wegen van de instanties haar weg naar werk vindt. De andere helft wordt deels via de Werkplaats Jongeren direct aan werk geholpen en deels met ondersteuning van de R23-consulenten naar werk of school teruggeleid.

In de vorm van de Werkplaats Jongeren is er altijd werk voorhanden. De Werkplaats is een voorziening van de jeugdzorg.

Het totale proces wordt centraal aangestuurd door een casemanager die voldoende communicatie tussen de jongere, ketenpartners en werkgevers te allen tijde waarborgt.

Route 23 bestaat nog maar kort en is nog niet door het eerste experimentele stadium.

Hoewel er aanloopproblemen zijn, is de samenwerking veelbelovend en trekt het initiatief landelijke aandacht vanwege de integrale aanpak.

## Bevindingen

17. Dordrecht kent een traditie van samenwerking in het vmbo en daarnaast een traditioneel grote betrokkenheid van de gemeente bij het bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Geleidelijk ontstaat er meer greep op de problematiek door betere registratie, regionale samenwerking in het RBL, structurele afspraken tussen scholen en de totstandkoming van een aantal voorzieningen (OPDC).

Er is nog geen echte doorbraak in het terugdringing van de uitval. Die moet vooral komen van de samenwerking tussen vmbo en mbo. De samenwerking op dat punt begint nu op gang te komen, zowel voor het reguliere onderwijs (doorlopende leerlijnen) als voor de zorgleerlingen (doorlopende zorgstructuur). Resultaten zijn nog niet of weinig zichtbaar.

18. De laatste jaren is er meer aandacht voor de groep voortijdige schoolverlaters tussen 18 en 23 jaar. Alle zorg concentreerde zich rondom het onderwijs, maar wanneer een jongere het onderwijs (vaak het mbo) eenmaal definitief verlaten had, dan was er vervolgens nauwelijks een vangnet. Dordrecht is als één van de eerste gemeenten gestart met samenwerking tussen verschillende betrokken partijen om tot een integrale aanpak tussen onderwijs, jeugdzorg, uitkeringsverstrekking en arbeidsbemiddeling te komen (Route 23).



# 5.4

## Voortijdig schoolverlaten: Utrecht

### Introductie

1. Utrecht is in omvang de vierde stad van Nederland. De stad heeft ongeveer 270.000 inwoners. In vergelijking met andere grote steden zoals Amsterdam en Rotterdam heeft Utrecht een relatief hoogopgeleide bevolking. Utrecht is een universiteitsstad met traditioneel veel zakelijke dienstverlening en weinig industrie. Omdat de stad centraal in het land ligt is het een knooppunt van vervoer en communicatie.

Het percentage inwoners van allochtone afkomst, vooral Marokkanen en Turken, bedraagt ongeveer 30%. Dat ligt lager dan in de andere grote steden. Van de Utrechtse jeugd tot 19 jaar is 42% van allochtone komaf. In de leeftijd van 12-18 jaar gaat het in totaal om ruim 15.000 jongeren. Net als in de andere steden ligt het percentage voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid onder jongeren van allochtone afkomst hoger dan gemiddeld.

77

### Onderwijs en voortijdig schoolverlaten

#### Voortgezet onderwijs

2. In de stad Utrecht zijn er veertien scholen voor voortgezet onderwijs. In totaal gaan daar 10.882 kinderen op school. Het aantal leerlingen neemt sterk toe door de bouw van twee omvangrijke nieuwe wijken in Utrecht. Het aantal kinderen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs neemt toe tot 18.711 in 2016. De groei door de nieuwbouw maskeert het feit dat een steeds groter aantal ouders ervoor kiest om hun kind naar een school buiten de stad Utrecht te sturen om de typisch grootstedelijke problematiek op de stadsscholen te ontlopen.

3. Leerplichtigen die te maken hebben gehad met schoolverzuim worden beschouwd als risicoleerlingen met een verhoogde kans op voortijdig schoolverlaten. In totaal ging het in 2003/2004 in de stad Utrecht om 1.258 jongeren; 3,8% van alle leerplichtigen. Dat percentage ligt echter niet voor alle groepen leerlingen gelijk. Een belangrijk onder-

scheidend criterium is de leerplichtstatus. Onder partieel leerplichtigen bevinden zich naar verhouding veel meer risicoleerlingen (11,6%) dan onder de volledig leerplichtigen (3,1%).

Hoewel het criterium etniciteit minder sterk differentieert dan de leerplichtstatus, zijn er toch duidelijke verschillen tussen enerzijds de autochtone (3,1% risicoleerlingen) en anderzijds de allochtone leerplichtigen (boven de 4%). De verschillen tussen de allochtone nationaliteiten onderling zijn niet erg groot.

Uit cijfers blijkt dat bijna alle jongeren die het voortgezet onderwijs verlaten zonder startkwalificatie doorstromen naar het mbo. Van de 1.080 schoolverlaters zonder startkwalificatie (maar in de meeste gevallen wel met een vmbo-diploma!) stroomde in 2004 meer dan 90% door naar het mbo. De overige jongeren gingen werken, waren verhuisd of bleken onbereikbaar, of kregen een traject aangeboden richting opleiding of werk.

## Middelbaar beroepsonderwijs

4. Ruim 22.000 personen volgen een opleiding middelbaar beroepsonderwijs aan de twee ROC's in Utrecht. Het merendeel van de deelnemers is afkomstig van buiten de gemeente Utrecht. Voor de opleidingsniveaus 1 en 2 geldt indicatief dat ongeveer een kwart uit de gemeente Utrecht komt, ongeveer de helft uit de randgemeenten om Utrecht en de rest uit andere gemeenten. Het aandeel deelnemers uit de gemeente Utrecht op niveau 3 en 4 ligt (veel) lager dan een kwart.

5. Het is moeilijk om een scherp beeld te krijgen van het aantal voortijdige schoolverlaters in het mbo, dat wil zeggen het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. De registratie van uitval in het mbo is nog niet optimaal en de norm van de startkwalificatie is in de registratie niet consequent doorgevoerd.

Op de beide ROC's in Utrecht volgen ongeveer 900 jongeren een opleiding op niveau-1 (assistent-niveau). Relatief veel van de niveau-1 deelnemers verlaten de opleiding zonder diploma. Het percentage ongediplomeerde uitstroom ligt op 40%.

Het aantal deelnemers op niveau 2 in beide ROC's bedraagt ongeveer 3.300. Gemiddeld ligt het percentage ongediplomeerde uitstroom tussen 20 en 28%, maar per opleiding bekeken lopen de percentages verder uiteen.

Het merendeel van de mbo-deelnemers volgt een opleiding op niveau 3 of 4. Het aantal bedraagt meer dan 10.000. De ongediplomeerde uitstroom ligt lager dan bij de niveau-1 en 2 opleidingen, namelijk tussen 10 en 20%, met sommige uitschieters naar boven.

6. De aansluiting vmbo-mbo staat sinds enkele jaren weer meer in de belangstelling. Er zijn convenantafspraken gemaakt binnen het Platform Midden Nederland om de samenwerking tussen vmbo en mbo in de regio te intensiveren. Daarnaast voert de gemeente een actief stimuleringsbeleid om vmbo en mbo te ondersteunen bij hun inzet om onderwijs en zorg beter op elkaar aan te laten sluiten. Scholen hebben samen met de gemeente plannen ontwikkeld om projectmatig gerichte vernieuwingen door te voeren. Het gaat onder meer om geïntegreerde vmbo-mbo onderwijstrajecten, ontwikkeling van een gezamenlijk overdrachtdossier (portfolio), flexibilisering van de door- en instroommogelijkheden en ontwikkeling van een plan voor uitvalbestrijding. De meeste initiatieven zijn nog in een ontwikkelstadium, maar sommige projecten, zoals de vormgeving van een geïntegreerd onderwijsprogramma op niveau 1, zijn al operationeel en werpen hun eerste vruchten af.

## Zorgstructuur en aanpak voortijdig schoolverlaten

### Voortgezet onderwijs

7. Binnen het vmbo is een zorgstructuur op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend niveau ontwikkeld, die gekoppeld is aan het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs in de stad Utrecht. De belangrijkste pijlers van de zorgstructuur zijn:

- De permanente commissie leerlingenzorg als intermediair tussen scholen en vormen van speciaal onderwijs voor leerlingen met leer- of gedragsproblemen. Deze commissie moet er voor zorgen dat een leerling niet tussen en wal schip belandt.
- De zorgbreedtecommissies (of zorgadviesteams) op vmbo-scholen. Deze hebben tot doel het voorkomen van schooluitval, het terugdringen van (school)ziekteverzuim en het optimaliseren van de interne zorgstructuur van het vmbo. In de commissies werken de school voor vmbo, de onderwijshulpverlening, de jeugdgezondheidszorg, de jeugdzorg en de gemeentelijke afdeling leerplichtzaken samen.
- Zorgcoördinatoren binnen de vmbo-scholen die werken aan de uitvoering van het 'zorgplan' in de school. Om deze taken goed uit te voeren worden deze functionarissen getraind en professioneel ondersteund.

Op het vmbo aansluitende voorzieningen zijn onder meer het praktijkonderwijs, scholen voor speciaal onderwijs en opvangvoorzieningen voor voortijdige schoolverlaters.

8. Ter additionele ondersteuning van de interne vmbo-zorgstructuur functioneren er wijk-netwerken I2+, waarin problemen van individuele jeugdigen aan de orde komen. In deze netwerken werken wijkwelzijnsorganisaties/jeugdzorg, de afdeling leerplicht van de

gemeente, de onderwijshulpverlening, de jeugdgezondheidszorg en de politie samen. Het doel is vroegtijdige signalering van (individuele) problemen, zodat zo spoedig mogelijk adequate hulp op maat geboden kan worden. In de leeftijdsgroep 12-18 wordt circa 5% van de jongeren besproken in de wijknetwerken 12+. De besproken groep van ruim 800 jongeren bestaat voor bijna de helft uit jongeren van Marokkaanse afkomst en voor een derde uit autochtone Nederlanders. In de stad Utrecht zijn tien van deze 12+-netwerken actief. De jongeren die in aanraking komen met dit wijkgebonden hulpverleningsnetwerk hebben veelal een meervoudige problematiek: 85% op politieel of justitieel vlak; tweederde heeft problemen met school; 30% met ouders of verzorgers en eveneens 30% met een zinvolle vrijetijdsbesteding. Bij ruim 20% is sprake van een psychosociale problematiek.

De bedoeling van deze netwerken, waar vmbo-scholen met hun zorgstructuur dicht tegen aan liggen, is om tot een zo sluitend mogelijke aanpak van hulpverlening te komen door vroegtijdige signalering en hulp op maat die zo dicht mogelijk bij de jeugdige zelf georganiseerd wordt. Maandelijks komen de netwerkdeelnemers bijeen om te spreken over noodzakelijke interventies, zodat het feitelijke hulpaanbod op elkaar blijft afgestemd.

9. Het geheel overziende kan geconstateerd worden dat er een goede zorginfrastructuur bestaat en verder wordt ontwikkeld binnen het vmbo. De vraag is echter of de bestaande infrastructuur voldoende effectief is. Die vraag dient voorsnog hoogstwaarschijnlijk ontkennend beantwoord te worden: leerlingen die moeilijk handelbaar zijn (gedragsproblematiek) en niet toegelaten worden in het speciaal onderwijs, kunnen tussen wal en schip vallen. Ook leerlingen die aangewezen zijn op een minder theoretische en meer praktische leerweg in het vmbo worden nog niet optimaal bediend. De recent ingevoerde, zogenaamde leerwerktrajecten in het vmbo zijn nog relatief nieuw en de samenwerking met het mbo staat nog aan het begin.

## **Middelbaar beroepsonderwijs**

10. De drempelloze instroom in het mbo leidt tot problemen waar het gaat om jongeren met achterstanden of problemen. De mogelijkheid om leerlingen met leerachterstand (taal, wiskunde) of (tijdelijke) problemen op te vangen wordt gezocht in een integraal herontwerp van het onderwijs op mbo-niveau 1 en 2. Door andere vormen van leren te ontwerpen hoopt men de opleidingen meer aantrekkelijk en adaptief te maken. Dit proces is – enkele uitzonderingen daargelaten – nog in de beginfase. Daarnaast zijn er specifieke voorzieningen voor jongeren die niet in het reguliere onderwijsaanbod passen, zoals Do-It (zie hierna).

11. Het vermogen om met probleemdeelnemers om te gaan wordt deels bepaald door het primaire onderwijsproces en deels door de parallel daaraan bestaande zorgstructuur. Geconstateerd kan worden dat de ROC's zich de afgelopen jaren in toenemende mate bewust zijn geworden van de uitvalproblematiek en hebben geïnvesteerd in de begeleidingsstructuur. Op verschillende wijzen vormgegeven zijn er trajectbegeleiding, studieadviesing en diverse ondersteunende of remediërende programma's. Desondanks moet ook worden vastgesteld dat de zorgstructuur in het mbo in het algemeen nog onvoldoende is ontwikkeld. In vergelijking tot het vmbo ontbreekt het bijvoorbeeld aan structurele betrokkenheid van derden (jeugdzorg, maatschappelijk werk en ook ouders), multidisciplinaire diagnostiek (zorgadviesteams) en een samenhangend stelsel van signalering en verwijzing naar bovenschoolse opvangvoorzieningen. Gemiddeld genomen is daarnaast het bewustzijn wat betreft de uitvalproblematiek in het vmbo groter dan in het mbo. Het verschil in uitwerking van de zorgstructuur in vmbo en mbo is extra problematisch omdat het de vorming van zogenaamde doorlopende zorglijnen bemoeilijkt.

12. Het uitvalprobleem in het mbo, met name in het eerste leerjaar, is in belangrijke mate een vmbo-mbo-aansluitingsprobleem. Jongeren hebben moeite om de overgang goed te maken. Dat heeft te maken met studie- en beroepskeuzeverwachtingen, 'gaten' of juist overlap in onderwijsprogramma's, verschillen in schoolklimaat en pedagogisch-didactische benadering en meer buiten het onderwijs gelegen factoren, zoals de privé-omstandigheden of het verstrijken van de leerplichtige leeftijd.

Het probleem manifesteert zich weliswaar in het mbo door hoge uitval, maar het is niet uitsluitend in het mbo op te lossen. Globaal worden twee soorten oplossingsrichtingen verkend. In de eerste plaats het zo goed mogelijk overbruggen van de kloof door verbetering van de informatieoverdracht (portfolio, monitoring, terugkoppeling) en wederzijdse afstemming (programma, stages, zorg). In de tweede plaats het dichten van de kloof door te komen tot integrale, gemeenschappelijke programma's. Het laatste type oplossingen omvat onder meer het creëren van gezamenlijke opleidingen of het creëren van een flexibele overgangszone tussen vmbo en mbo. Onder meer in de sector techniek wordt reeds enige tijd geëxperimenteerd met gemeenschappelijk gebruik van faciliteiten, een gemeenschappelijke onderwijsvisie en doorstroomprogramma's.

## **Registratie**

13. De gemeente Utrecht heeft al sinds vele jaren een actieve rol in de bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten. In de uitvoering van het beleid speelt de sectie Leerlingzaken van de gemeente, belast met de leerplichthandhaving en RMC-functie, een

belangrijke rol. Er is lang gewerkt aan een adequaat administratief systeem voor de leerplichtregistratie. Inmiddels heeft men op dit punt een goed functionerend systeem kunnen ontwikkelen. Het melden van verzuim door de scholen is een voortdurend punt van aandacht. Over het algemeen melden scholen in het voortgezet onderwijs redelijk goed. De wettelijke termijnen voor melding worden daarbij niet strikt gehanteerd. Zowel scholen als leerplichtmedewerkers onderkennen dat soms meer tijd nodig is voor de school om het probleem te onderzoeken. Daar staat tegenover dat scholen nog regelmatig gevallen te lang 'bij zich' houden en te laat melden. In het primair onderwijs is er soms sprake van een gesloten schoolcultuur waardoor melding pas laat gebeurt. In het middelbaar beroepsonderwijs komt de melding (uitval zonder startkwalificatie) pas recent structureel op gang.

De registratie is het meest problematisch bij de boven-leerplichtigen. De deelnemers- en uitvalregistratie bij de twee ROC's in Utrecht verloopt steeds beter, maar het gaat om een complexe problematiek. Aangezien de samenwerking met het CWI en de Sociale Dienst pas recent in ontwikkeling is genomen, is er op dit moment nog geen sluitende en betrouwbare registratie van het totaal aantal voortijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie.

14. Utrecht loopt landelijk voorop met de ontwikkelde VOROC-procedure. Het doel van de VOROC-procedure is het opsporen, registreren en indiceren van 16- tot 23-jarigen die niet in een traject richting startkwalificatie of naar arbeid zijn opgenomen.

De procedure is bestemd voor alle jongeren die aan het eind van het schooljaar het voortgezet onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie. Jongeren die tijdens het schooljaar het onderwijs verlaten worden benaderd via de verzuimprocedures. De VOROC procedure bestaat uit twee fasen. In de eerste fase sturen alle scholen vóór de zomervakantie de uitschrijvingen van leerlingen door naar de leerlingenadministratie van de gemeente Utrecht. Daar worden de jongeren geselecteerd die nog geen startkwalificatie hebben en die nog geen vervolgopleiding hebben aangegeven. Deze jongeren worden door Leerplicht/RMC benaderd om uitsluitel te geven over hun vervolgtraject. Daarbij wordt ook de terugleiding al in gang gezet. De jongeren worden, voor zover zij zich niet alsnog zelf aanmelden voor een vervolgopleiding, aangemeld bij het ROC.

De tweede fase gaat in na de zomervakantie. De ROC's leveren hun inschrijvingsgegevens aan de gemeentelijke leerlingenadministratie. Door deze gegevens te vergelijken met de uitstroomgegevens van de vmbo-scholen worden leerlingen opgespoord die niet op hun bestemming zijn aangekomen. Deze jongeren worden op dezelfde manier benaderd als in de eerste fase.

De VOROC procedure wordt als een groot succes beschouwd. De procedure geldt als waterdicht en door het vroegtijdig opsporen, benaderen en terugleiden van mogelijke



voortijdige schoolverlaters wordt de daadwerkelijke schooluitval tijdens de overgang van voortgezet onderwijs naar mbo teruggedrongen.

## Netwerken

15. De meeste jongeren in de leeftijd van 12-18/23 jaar groeien zonder (noemenswaardige) problemen op in de stad Utrecht. Daarnaast is er een kleine groep waarbij zich problemen manifesteren. Om deze problemen het hoofd te bieden en zo mogelijk tot een oplossing te brengen, zijn lokale netwerken actief rondom individuele jeugdigen. Daarmee is er voor elke school een plek om een 'risicjongere' multidisciplinair te bespreken. De belangrijkste netwerken, waarin organisaties met elkaar samenwerken, zijn de buurt-netwerken 0-12 jaar, de zorgbreedtecommissies op scholen en de wijkhulpverlenings-netwerken 12+ (zie hiervoor).

Verder bestaat er een stedelijk samenwerkingsnetwerk van de politie, jeugdzorg, kindbescherming, (jeugd)reclassering en coördinatoren van de netwerken 12+. Het gaat hier om een risicogroep in de leeftijd van 12-24 jaar, die vanwege het plegen van een misdrijf via een procesverbaal in aanraking zijn gekomen met politie en/of justitie.

## Jongeren en arbeid

### 16. Werkgelegenheid

De gemeente Utrecht heeft de afgelopen tien jaar een gestage groei van de werkgelegenheid gekend van meer dan 30%. De omvang van de werkgelegenheid bedraagt ruim 194.000 werkzame personen (cijfers 2002). Meer dan een kwart is werkzaam in de zakelijke dienstverlening (53.500 personen). Deze sector is in Utrecht de afgelopen 25 jaar bijna vertienvoudigd in omvang. Andere omvangrijke sectoren zijn de gezondheidszorg (27.000), de handel (24.000), het onderwijs (18.500) en de financiële dienstverlening (16.000). Sectoren zoals de industrie (8.800) en de bouw (8.200) nemen een relatief bescheiden plaats in. In de Utrechtse industrie zijn de grafische, nuts- en voedingsmiddelenbranche dominant. Samengevat werkt 90% van de Utrechtse beroepsbevolking in de tertiaire of quataire sector.

Utrecht heeft de hoogst opgeleide beroepsbevolking van Nederland: 58% heeft een hbo of academische opleiding (cijfers 1998). Utrecht kent daarnaast 57.000 studenten van universiteit of hbo.

Tegenover de hoogopgeleiden staat een veel lager aantal lager en middelbaar opgeleiden: 23% heeft een havo-, vwo- of mbo-diploma (het merendeel mbo), 9% heeft vmbo of een

equivalent daarvan en 9% heeft alleen basisonderwijs. Ongeveer 10% van de beroepsbevolking is tussen 15 en 24 jaar oud. In 2002 kende Utrecht een beroepsbevolking van circa 12.000 jongeren tot 24 jaar.

#### 17. Structurele mismatch

De stad Utrecht kent een structurele mismatch tussen de beroepsbevolking en de werkgelegenheid. Die mismatch is zowel van kwantitatieve als kwalitatieve aard. In 2000 bedroeg de werkgelegenheid (vraag) 174.000 en de beroepsbevolking 118.000 (aanbod). Er bestond dus een vraagoverschot van 56.000 plaatsen. Dat tekort bestaat voor het overgrote deel uit vraag naar personen met een middelbare beroepsopleiding. Het tekort aan mbo-ers bedroeg in 2000 ongeveer 44.400, dat wil zeggen 62% van de vraag. Er was tevens een tekort aan laag opgeleiden (met alleen vmbo) van 15.700 en hoog opgeleiden met hbo (10.800).

Overigens is het niet zo dat de tekorten leiden tot evenveel openstaande vacatures. Een groot deel van de plaatsen wordt opgevuld door arbeidskrachten uit de regio (provincie Utrecht). Gezien de conjuncturomslag mag verwacht worden dat de tekorten afnemen, maar de daling is ten opzichte van het totale aantal vooralsnog beperkt.

Indicatief is dat van de moeilijk vervulbare vacatures in Utrecht de helft ligt op mbo-niveau. De branches met de meeste vacatures zijn de zakelijke dienstverlening, de bouwnijverheid en de gezondheidszorg.

#### 18. Jeugdwerkloosheid

In maart 2004 stonden 1.048 Utrechtse jongeren tot 23 jaar geregistreerd als werkzoekende bij het CWI. De jeugdwerkloosheid, die sinds 1995 elk jaar daalde, is zoals verwacht kon worden in het afgelopen jaar weer gestegen. Het aantal steeg tussen maart 2003 en maart 2004 met 170 personen (+19%). De jeugdwerkloosheid nam onder vrouwen (+26%) sterker toe dan onder mannen (+14%). Ook in absolute cijfers zijn er nu meer vrouwen dan mannen onder de 23 jaar werkloos.

Van de groep werkzoekenden is 63% van Nederlandse afkomst. Onder deze groep is de stijging in een jaar tijd veruit het grootst (+33%). De groep werkzoekenden bestaat verder uit Marokkanen (190, stijging van +4%), Turken (64, +12%) en overige allochtonen (138, -4%). Relatief is de werkloosheid onder Marokkaanse jongeren het hoogst.

De Sociale Dienst heeft naar schatting 300-500 jongeren in haar bestand. Exacte cijfers zijn op dit moment niet bekend. De Sociale Dienst werkt aan een bestandsanalyse om meer inzicht te krijgen. Een derde van de werkzoekenden behoort tot de zeer moeilijk bemiddelbare categorie. Deze jongeren hebben een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Circa vijftig jongeren uit het bestand van de Sociale Dienst zijn dakloos.

## 19. Do-It

Eind jaren negentig verrichtte de gemeente Utrecht een analyse naar knelpunten in de strijd tegen voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid. Een van de problemen die daarbij aan het licht kwam, was het ontbreken van onvoldoende specifieke trajecten voor risicojongeren en voortijdige schoolverlaters van het voortgezet onderwijs. Als antwoord werd het project Do-It ontwikkeld. Het is een nieuwe leerweg voor risicojongeren in de leeftijd van 16-23 jaar. Het onderwijs is gestoeld op leren in de praktijk. Het creëren van een uitdagende leeromgeving en het werken met prestaties spelen een belangrijke rol. Daarnaast worden de trajecten gekenmerkt door een intensieve begeleiding. Do-It is gestart met drie opleidingen, maar vanaf het tweede projectjaar zijn voor elk van de onderwijssectoren opleidingen ontwikkeld. In de eerste jaren van zijn bestaan heeft Do-It relatief goede resultaten behaald met de deelnemers. Er wordt gestreefd naar een structurele positie voor Do-It, waarbij sprake is van een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen.

## 20. Arbeidsnetwerken voor jongeren

Eind 2000 is de gemeente Utrecht gestart met de ontwikkeling van arbeidsnetwerken als onderdeel van de stedelijke netwerkstructuur. Het opstarten van de netwerken heeft tot doel om tot een betere afstemming en samenwerking in het begeleidingsaanbod te komen van de partijen die betrokken zijn bij de reïntegratie van jongeren. Het netwerk is medeverantwoordelijk voor het volgen van de jongeren die zijn ingebracht en het bewaken van de voortgang. Daarnaast heeft zij een signalerende functie wat betreft knelpunten op het niveau van de wijk. Werkzoekende jongeren onder de 23 jaar en werkloze jongeren zonder uitkering (bijvoorbeeld 17-jarige schoolverlaters, partieel leerplichtigen en zwervjongeren) behoren tot de doelgroep van de Arbeidsnetwerken Jongeren.

Hoewel de Arbeidsnetwerken in potentie een belangrijke rol kunnen vervullen, functioneren de netwerken niet optimaal. De inzet en samenwerking van de participerende organisaties is nog niet toereikend en er bestaat onduidelijkheid over de doelstellingen en doelmatigheid van de netwerken. Er wordt gewerkt aan verbetering.

## Bevindingen

21. Uit de beschikbare cijfers blijkt dat het voortijdig schoolverlaten onder volledig leerplichtigen mede door de bestaande praktijk van signalering en melding relatief goed in beeld is. Het percentage uitval is relatief gezien beperkt, maar enerzijds gaat het bij de uitvallers om vaak ernstige problematiek en anderzijds is er verdere verbetering mogelijk

op het gebied van uitvalpreventie en opvang van voortijdige schoolverlaters in het mbo. Voor een beperkte groep van 'risicoleerlingen' kan het aanbod van trajecten uitgebouwd worden. Afstemming tussen voorzieningen is noodzakelijk om een meer samenhangend aanbod te realiseren en om op stedelijk niveau greep te houden op de omvang en samenstelling van de populatie in deze speciale trajecten.

Voor de grote groep van 'doorsneeleerlingen' kan de aansluiting tussen vmbo en mbo nog sterk verbeterd worden, op de eerste plaats door verder in te zetten op versterking en verfijning van de bestaande (zorg)structuren. Op de tweede plaats kan nog aanzienlijke progressie geboekt worden wanneer de aansluiting tussen vmbo en mbo verbeterd wordt.

22. Het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat is hoog. Wat precies de aard en omvang van het probleem is, ook gemeten in zwaarte en ernst voor de individuele betrokkenen, is nog onvoldoende bekend, maar het is evident dat de uitval in het mbo nog aanzienlijk is. Oplossingsrichtingen worden gezocht in:

- herontwerp van het leren op mbo-niveau 1 en 2 (competentiegericht en praktijk-gestuurd leren, deelnemergericht werken, inhoudelijk maatwerk en organisatorische flexibiliteit);
- uitbreiden van de zorgstructuur, zowel in de breedte (dekking, bereik) als diepte (multidisciplinair, 1e/2e-lijn) en het doortrekken van de zorgstructuur van vmbo naar mbo;
- betere en snellere signalering en melding van risicoleerlingen, zowel intern als naar derden;
- nauwe samenwerking met partners aan de uitstroomkant (RMC, sociale zaken, CWI, bedrijfsleven).

Zoals aangegeven is voor de beperking van uitval in het mbo nauwe samenwerking met het vmbo noodzakelijk.

23. De signalering en registratie tot en met de overgang naar het mbo is relatief goed. De signalering en melding van uitval in het mbo wordt beter, evenals de aansluiting met de RMC-registratie. De groep schoolverlaters uit het mbo is niet volledig in beeld, met name degenen zonder startkwalificatie. De samenwerking tussen ROC's, RMC, Sociale Dienst, CWI en andere betrokkenen is nog onvoldoende. Dat geldt zowel voor de registratie als voor de aanpak van het probleem.

24. Er zijn in Utrecht verschillende netwerken actief rondom jongeren vanaf 12 jaar. Deze netwerken zijn meer of minder succesvol, maar hebben in elk geval een groot bereik onder jongeren en instanties. Belangrijk zijn met name de netwerken op wijkniveau. De

onderlinge bekendheid, samenwerking en afstemming tussen de netwerken kan beter. Dat geldt in het bijzonder wanneer de netwerken verschillende velden of disciplines bestrijken: tussen onderwijs, jeugdzorg, justitie en arbeid is de samenwerking nog niet optimaal.

25. Utrecht is typisch een stad van hoogopgeleiden en hoogwaardige arbeid. Dit beeld is deels misleidend, omdat het het zicht ontnemt op een zeer omvangrijk middensegment van de Utrechtse arbeidsmarkt waarvoor vooral arbeidskrachten met een middelbare beroepsopleiding worden gevraagd. Terwijl de cijfers eenduidig wijzen op een groot potentieel voor middelbaar en zelfs lager opgeleiden, lijken betrokkenen in het onderwijs en bedrijfsleven zich hiervan onvoldoende bewust.



# 6

## Samenvattende analyse

### Introductie

1. In de vorige hoofdstukken is een beeld geschetst van de wijze waarop in zes steden in Europa wordt omgegaan met de problematiek van voortijdig schoolverlaten. De Europese definitie van dit fenomeen luidt: alle niet-schoolgaande jongeren in de leeftijd van 18 tot 24 jaar die ten hoogste beschikken over een diploma lager voortgezet onderwijs (ISCED-2). Deze omschrijving is verbonden met de internationale Labour Force Survey, zoals gebruikt door Eurostat. De percentages inzake dit verschijnsel verschillen in de landen van de in deze studie betrokken steden. België scoort het best met 11,9%; het Verenigd Koninkrijk het slechtst met een percentage van 16,7%, dat iets boven het EU-gemiddelde ligt. Duitsland en Nederland kennen respectievelijk scores van 12,8% en 14,5%; beide onder het EU-gemiddelde van 16%.

2. De bovenstaande cijfers zouden kunnen suggereren dat er een betrouwbaar, actueel beeld bestaat van de precieze omvang van de problematiek van voortijdige schoolverlaters; dat kan echter niet gezegd worden. Zo'n beeld is wel van belang voor een passende aanpak van het probleem. Binnen dat beeld dient tevens de populatie betrokkenen kwantitatief en kwalitatief te worden onderscheiden naar uitvalcategorieën: risico-uitval en beroepskeuze-uitval (zie introductiehoofdstuk). Dit is niet of slechts ten dele het geval in beschikbare cijfers op nationaal niveau binnen welke definitie van het verschijnsel dan ook. Voor een adequate benadering van het vraagstuk is het beschikken over nationale cijfers daarnaast een betrouwbare aangelegenheid; dat geldt niet voor de nationale agendering van het vraagstuk. Van wellicht grotere betekenis is dat de lokale situatie goed in kaart is gebracht, omdat daar grotendeels het aangrijpingspunt ligt om te werken aan de reductie van het probleem.

Het – ook vergelijkenderwijs – goed zicht verkrijgen op aard en omvang van de problematiek in de onderzochte steden is een hardnekkig item. Dat heeft te maken met een tweetal aandachtspunten.

In de eerste plaats blijkt dat definities van voortijdige school- en onderwijsuitval op basis waarvan informatie wordt verzameld, van elkaar kunnen verschillen. Definities die

landelijk en/of lokaal bijvoorbeeld gehanteerd worden, zijn: (1) het niet behalen van een startkwalificatie op hoger voortgezet niveau, (2) het niet behalen van een diploma of getuigschrift van een eens begonnen onderwijsprogramma (intern rendement), (3) het verlaten van de school voor het beëindigen van de leerplichtige periode.

In de tweede plaats – naast het definitievraagstuk – gaat het om een registratieprobleem. In nog onvoldoende mate is sprake van het genereren van betrouwbare informatie vanwege een niet-sluitende of onvolledige informatievergaring betreffende het onderhavige probleemgebied. Het registreren van uitval en/of intern en extern rendement is in alle beschreven steden (vooralsnog) niet geheel optimaal. Dat geldt in hogere mate voor het post-16 beroepsonderwijs en voor de bestemming van boven-leerplichtigen. Dat betekent dat zowel het antwoord op de vraag ‘wat wordt gemeten?’, als op de vraag ‘in hoeverre geven cijfers een eenduidig beeld van omvang en karakter van het vraagstuk?’ per land en/of stad kunnen verschillen. Wel dient te worden opgemerkt dat het verbeteren van de registratie van voortijdige uitval, intern rendement en extern rendement van onderwijsprogramma’s de afgelopen jaren (iets) meer aandacht krijgt; de verbetering beperkt zich – met uitzondering van Nederland – veelal grotendeels tot de leer- en schoolplichtigen.

## Stedentypering

3. De zes stadspportretten over de voortijdige schoolverlatersproblematiek laten onderscheiden beelden zien van de aanpak van uitval. Het meest karakteristieke van elk van de portretten laten we hier beknopt de revue passeren. Voor een uitgebreide beschrijving raadplege men de voorafgaande hoofdstukken.

### a. Hamburg

In Duitsland is van oudsher de band tussen onderwijs en arbeid sterk. Dat geldt ook voor de vrije Hanzestad en deelstaat Hamburg. Een centrale rol speelt daarin het duale systeem van opleiden voor erkende opleidingsberoepen. De vraag naar opleidingsplaatsen in bedrijven is in Hamburg veel groter dan het aanbod. Dit heeft tot gevolg dat (on)gediplomeerden van de Hauptschule – de laagste vorm van voortgezet onderwijs – moeilijkheden ondervinden bij de transitie naar het duale beroepsonderwijs. Een aanzienlijk deel van de Hauptschule-verlaters komt dan ook terecht in beroepsvoorbereidende maatregelen, die ten opzichte van het duale systeem en het voltijds beroepsonderwijs dat voor een aantal specifieke beroepen eveneens leidt naar een volledige kwalificatie, niet leiden tot een evenwaardige output. In het gunstigste geval worden delen van een kwalificatie voor erkende opleidingsberoepen behaald.



Er zijn wel enige initiatieven – vooralsnog ondergebracht in niet-structurele projecten – die een meer of minder bescheiden antwoord dienen te geven op ‘de crisis van de Hauptschule’, zodat de positie van de Hauptschule-leerlingen wordt versterkt met het oog op een mogelijke overstap naar het duale systeem.

In de Hamburgse aanpak is sprake van een sterk institutionele benadering. Daarbij valt op – ook in de beroepsvoorbereidende maatregelen – dat het schoolwezen (onder deelstaatverantwoordelijkheid) en arbeidsvoorziening (een bondsaangelegenheid) praktisch volledig naast en langs elkaar heen werken. Er is sprake van verkokering als gevolg van de ‘Kulturhoheit’ als leidend principe in het federaal georganiseerde Duitsland.

#### b. Leeds

In de stad Leeds zijn er twee fundamentele strategieën te ontwaren die bij moeten dragen aan de reductie van het probleem van voortijdige schooluitval: een curriculumstrategie en een werkwijze die het accent legt op de persoonlijke benadering van jongeren. Beide strategieën zijn uitvloeisel van nationaal beleid.

De curriculumstrategie richt zich op het realiseren van een flexibel onderwijsaanbod voor 14- tot 19- jarigen, waarbij voor de 14- tot 16-jarigen beroepsvoorbereidende/ beroepsgerichte programma’s tot het aanbod gaan behoren. Binnen dat aanbod kunnen deelnemers een eigen samenhangend pakket kiezen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van verschillende educatieve voorzieningen in hetzelfde leerjaar. Voor de jongste categorie binnen deze leeftijdsgroep is sprake van een grotere praktijkgerichtheid van het onderwijs; dat wil zeggen voor hen die niet de keuze gaan maken voor hoger algemeen secundair onderwijs. Deze strategie is van recente datum en is uitgezet voor de komende tien jaar. De gemeente Leeds heeft de regierol op zich genomen om bij scholen voor voortgezet onderwijs en ‘colleges for further education’ commitment te verwerven voor deze strategie en haar beoogde uitkomsten. Dit laatste geldt ook voor preventieve/ curatieve opvangvoorzieningen voor (potentiële) schoolverlaters, voorzover deze voorzieningen inhoudelijk nabij de school liggen voor een samenwerkende groep van scholen in een stadsdeel.

De tweede strategie – van enigszins oudere datum – ligt in handen van Connexions die werkt met het concept van de ‘personal adviser’ (PA) voor jongeren. In Leeds besteedt deze organisatie het uitvoerende werk voor PA’s uit aan een reeks van voorzieningen: bijvoorbeeld jeugdwerk, jobcentre, beroepskeuzewerk. Voor de jongeren met vragen of problemen van welke aard dan ook, is sprake van één aanspreekpunt: een persoonlijke begeleider die in dienst is bij één van de aan Connexions gelieerde contractinstellingen. Deze begeleider draagt er zorg voor dat andere sociale en hulpverleningsinstellingen zo nodig ingeschakeld worden of benodigde informatie verstrekken uitgaande van de vraag en behoefte van de jongeren: diverse loketten als mogelijke ingang, maar voor de

jongeren één blijvend aanspreekpunt als uitkomst. Het werk van Connexions staat politiek onder druk op dit moment: de bedoeling is om een deel van het budget direct te geven aan scholen voor beroepskeuze-activiteiten en een deel te sluisen naar kinderbescherming voor jongere kinderen. De resultaten die Connexions heeft bereikt met de reductie van het aantal NEET's onder adolescenten (not in employment, education and training) zijn dan wellicht moeilijk vast te houden.

#### c. Antwerpen

De gekozen benadering in Antwerpen om het probleem van voortijdige uitval aan te pakken is te kenschetsen als een welzijnsbenadering, met veel aandacht voor de eigenheid van onderwijs. Een centrale rol speelt daarin de stad Antwerpen, die aan uitvalpreventie hoge prioriteit geeft. Daartoe is op haar initiatief onder meer een centraal meldpunt voor uitvalpreventie (CMP) ingericht waarvan de bezetting gerekruteerd is uit de nauw met scholen samenwerkende Centra voor Leerlingenbegeleiding voor de verschillende onderwijsnetten of denominaties. Het CMP treedt op als case-manager voor jongeren die uit de onderwijsboot (dreigen te) vallen. Het onderhoudt contacten met diverse instanties in het kader van hulpverlening voor jongeren, die ze om de tafel brengt om dossiers van risico-jongeren te bespreken teneinde tot actie over te gaan. De stad heeft daarnaast zelf wijkgebonden jongerencoaches in dienst die jongeren met problemen direct kunnen aanspreken om ze (opnieuw) 'bij de les te houden' (of te krijgen). Sprake is van een weinig institutionele benadering: de creatie van een kleine 'tussenvoorziening' die een beroep kan doen op de expertise van specifieke instellingen. Opvallend is dat de wereld van de arbeidsmarkt (vooralsnog) de bijna afwezige is in de aanpak van de uitval. Inmiddels – sinds eind 2005 – financiert ook een bedrijf in Antwerpen een aantal jongerencoaches als investering in de toekomst van risico-jongeren.

#### d. Nederlandse steden: Amsterdam, Utrecht, Dordrecht

In de Nederlandse steden treedt een institutionele benadering sterk op de voorgrond. Centraal daarin staat de samenwerking tussen partijen rondom het onderwijs, die op één of andere wijze betrokken kunnen worden bij jongeren die de school vroegtijdig verlaten of dit dreigen te doen. Het onderwijsperspectief domineert, hetgeen onder meer blijkt uit de steeds grotere nadruk die op leerplichthandhaving wordt gelegd, op de discussie over de omzetting van de deeltijdse leerplicht in een voltijdse leerplicht én op de discussie over een 'kwalificatie- of leerplicht' voor niet meer leerplichtigen tot 23 jaar, die geen diploma voor een startkwalificatie bezitten (ISCED-3), geen onderwijs volgen noch werk hebben en al dan niet uitkeringsgerechtigd zijn. Binnen die institutionele samenwerkingsbenadering staan de volgende elementen centraal:

- samenwerkingsafspraken tussen partijen (scholen uit de eerste en tweede fase van het voortgezet onderwijs, waaronder het secundair beroepsonderwijs; instanties voor werk en inkomen; welzijns- en hulpverleningsinstellingen, bijvoorbeeld jeugdzorg; politionele en justitiële voorzieningen; de gemeente). Deze afspraken komen tot stand via vrijwillig aangegane, meer informele verplichtingen tussen partijen (bijvoorbeeld Amsterdam) of ze worden neergelegd in convenanten (bijvoorbeeld Utrecht/Dordrecht). De breedte van een samenwerkingsverband kan per stad variëren. Er is sprake van een integrale ketenaanpak tussen instellingen, zodat de juiste partij zich op een gegeven moment bemoeit met de jongere. De ingang voor de jongeren die het onderwijs reeds definitief verlaten hebben en niet meer leerplichtig zijn, zijn de jongerenloketten voor onderwijs, welzijn, werk en inkomen die in verschillende steden functioneren.
- het binnen de keten waarborgen van multidisciplinariteit, zodat het meervoudig vraagstuk van voortijdig schoolverlaten ook als zodanig tegemoet kan worden getreden.
- de vraag naar de regie betreffende de samenwerking in de keten. Daarbij is de gemeente als hoeder van de leerplichthandhaving en die tevens betrokken is bij de uitoefening van de regionale meld- en coördinatiefunctie voor voortijdig schoolverlaten tot 23 jaar, veelal een centrale speler. Dit geldt minder voor de gemeente Amsterdam als totaliteit omdat veel taken in deze zijn gedecentraliseerd naar de stadsdelen met een eigen bestuur; het weglekken van een regierol bij één partij wordt mede daardoor belemmerd.

Het onderwijsperspectief krijgt ook voorrang in de realisatie van doorlopende leer- en zorglijnen tussen het algemeen voortgezet onderwijs – met name het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) voor 12-16 jarigen – en scholen voor beroeps- onderwijs op hoger voortgezet niveau (mbo). Deze insteek is vrij nieuw en zal moeten bijdragen aan een meer optimale transitie van vmbo naar mbo, omdat deze overstap in de eerste leerjaren van het mbo nogal eens leidt tot uitval.

## Onderwijs

4. Zowel in Duitsland als in Vlaanderen en Nederland kent men na de voltijdse leerplicht tot plusminus zestien jaar een deeltijdse leer- of schoolplicht tot circa zeventien à achttien jaar. Het Verenigd Koninkrijk kent niet een wettelijke maatregel van het verplicht volgen van onderwijs na het zestiende levensjaar. Dit verschil is vermoedelijk (mede) de oorzaak dat Engeland slechter presteert wat betreft de omvang van de problematiek van voortijdig schoolverlaten. Vlaanderen en Duitsland scoren beide beter dan Nederland.

Voor Duitsland speelt waarschijnlijk mee dat men nauwelijks een jeugdarbeidsmarkt kent. Er is na de voltijdse schoolplicht sprake van een beroepsschoolplicht die in het duale systeem gecombineerd wordt met betaald werken; de leerlinglonen in het duale systeem zijn structureel lager dan de reguliere lonen, zodat eventuele 'groenpluk' voor reguliere banen een grotendeels onbekend verschijnsel is. De betere score voor Vlaanderen is wellicht te verklaren uit het gegeven dat leerlingen op zestienjarige leeftijd – na het beëindigen van de voltijdse leerplicht – niet behoeven over te stappen naar een andere school maar hun leerweg kunnen vervolgen op dezelfde onderwijsinstelling voor voortgezet onderwijs/beroepsonderwijs: geen verandering van pedagogisch klimaat; geen andere pedagogisch-didactische aanpak; een continuering van de vertrouwde omgeving met medeleerlingen en (deels) docenten.

5. Er is hiervoor op gewezen dat in Vlaanderen i.c. Antwerpen de overgang van de eerste naar de tweede fase van het voortgezet onderwijs een meer vloeiende is. Dit kan niet gezegd worden voor de andere steden voorzover het binnen die tweede fase gaat om beroepsonderwijs.

In Hamburg gaat het om een overgang naar de beroepsschool binnen het duale systeem of naar een voltijdse beroepsvakschool of naar een voltijdse beroepsvoorbereidende maatregel binnen over het algemeen vrij overzichtelijke scholen voor beroepsonderwijs. Zowel in Nederland als in Leeds betreft het een overstap naar betrekkelijk grote en regionaal sterke instellingen voor beroepsonderwijs, die multisectoraal (Nederland) of sectoraal (Leeds) georganiseerd zijn. In deze drie landen bestaat met andere woorden een kloof tussen onderwijsvoorzieningen binnen het lager voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs: een 'gat' dat uitvalbevorderend kan werken. Een indicatie daarvoor is dat uitval over het algemeen plaatsvindt in de eerste leerjaren van deze tweede fase.

6. De inrichting van de eerste fase van het voortgezet onderwijs en de aansluiting met het daarop volgende beroepsonderwijs staan zowel in Leeds als in de Nederlandse steden fundamenteel ter discussie. Een belangrijke overweging is uitvalpreventie. In Antwerpen en Hamburg is in mindere mate sprake van inhoudelijke en organisatorische aanpassing van onderwijsprogramma's in de eerste fase van het voortgezet onderwijs met het oog op reductie van de voortijdige-schoolverlatersproblematiek.

In Leeds gaat het daarbij om de in punt 3 beschreven curriculumstrategie en -inhoud voor 14-19 jarigen, waarbij de van oorsprong toeleverende school voor voortgezet onderwijs en het ontvangende 'college for further education' uitgenodigd worden om meer met elkaar samen te werken in een bovenschoolse aanpak. Qua pedagogisch-didactische inrichting is een grotere praktijkgerichtheid het adagium. Op dit moment valt nog niet te

zeggen wat de effecten van deze benadering zullen zijn voor de reductie van het aantal vroegtijdige schoolverlaters waardoor die aanpak mede is ingegeven. Daarvoor is het stadium van ontwikkeling nog te pril.

In de Nederlandse steden – of beter voor geheel Nederland – staat sinds enige jaren het denken in termen van een beroepsonderwijskolom in het centrum van de belangstelling. Daarbij gaat het om vloeiend doorlopende, praktijkgerichte leerwegen binnen het beroepsonderwijs van de eerste fase van het voortgezet onderwijs (vmbo) naar het middelbare beroepsonderwijs (mbo) en vervolgens voor hen die verder kunnen en/of willen leren naar het hoger beroepsonderwijs (hbo-bachelor). Vanuit een uitvaloptiek is vooral de samenwerking, aansluiting en afstemming vmbo-mbo van cruciaal belang, omdat een minimale startkwalificatie – wil men niet meer hoeven te spreken over voortijdige uitval overeenkomstig de Europese definitie – slechts behaald kan worden binnen het mbo. Sinds kort wordt er geëxperimenteerd met meer hybride overgangen tussen vmbo en mbo. Zo is het wettelijk mogelijk dat het vmbo nu een deel van het gebruikelijke mbo-aanbod verzorgt; dit is van toepassing op de zogenaamde assistentopleidingen die voornamelijk worden bevolkt door risicogroepen. Ook hier is het nog te vroeg om te weten of deze maatregel positieve effecten zal hebben op de uitvalproblematiek.

In Hamburg loopt een experimenteel project binnen de Hauptschule dat gericht is op de empowerment van de scholieren van dit onderwijstype. Door te inventariseren over welke competenties leerlingen beschikken en door na te gaan welke verder ontwikkeld moeten worden voor een goede overstap naar de arbeidsmarkt in casu de opleidingsplaatsenmarkt kan vervolgens een individueel door te werken leerprogramma op maat worden samengesteld. Het bereik van dit project is circa 15% van de Hauptschule-leerlingen. Die jeugdigen binnen de experimentele groep met een hoog schoolverzuim en/of dreigende uitval krijgen extra ondersteuning via beroepsmatige oriëntatie en coaching.

De veranderingen qua inhoud en vormgeving van de eerste fase voortgezet onderwijs, die hier aangestipt zijn, staan alle in het teken van de vergroting van de aantrekkelijkheid van het onderwijs en van het in de beleving van jongeren verhogen van de relevantie van onderwijsprogramma's.

7. De inrichting van het beroepsonderwijs op hoger secundair niveau is in alle onderzochte steden zodanig, dat door deelnemers aan het onderwijs een keuze moet zijn gemaakt voor een specifieke beroepsrichting. Niet elke jongere echter weet op plusminus 16-jarige leeftijd zeker in welke richting hij zich verder wil ontwikkelen en voor welk(e) beroep(engroep) hij opgeleid wenst te worden. De cijfers wijzen uit dat de uitval uit

opleidingen op hoger secundair niveau zich concentreert in de eerste leerjaren; en – waar dit van toepassing is – in de qua status lagere vormen van beroepsonderwijs of beroepsvoorbereiding. Onbekend is (veelal) welk deel van de populatie uitvallers hier behoort tot de categorie risico-uitvallers en welk deel tot de uitvallers gerekend kan worden dat een minder bij hen passende keuze voor studie en beroep heeft gemaakt. Deze onbekendheid bemoeilijkt het realiseren van een doeltreffende aanpak, omdat voor beide categorieën een specifieke benadering gewenst is, die aansluit bij het hoofdmotief voor of de oorzaak van verzuim en schoolverlaten.

Voor de beroepskeuze-uitvallers zou het daarbij moeten gaan om oriëntatie gevolgd door een overstap naar een andere beroepsopleiding. Het beroepsonderwijsaanbod in alle onderzochte steden is daarop echter door zijn specificiteit onvoldoende afgestemd. Dat probleem kan alleen worden opgelost binnen de inrichting van het educatieve systeem; de school – of hoogstwaarschijnlijk breder het onderwijsstelsel – zelf is het aangrijppingspunt om waar nodig ook bredere ingangsmogelijkheden te creëren.

Voor de andere categorie is een brede, multidisciplinaire en instellingsoverschrijdende werkwijze gewenst die in het teken staat van de zorg om leerlingen.

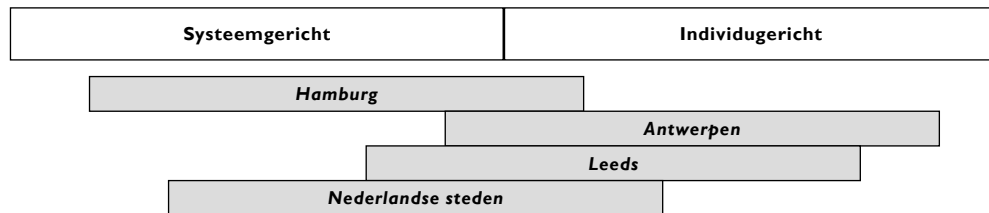
8. De relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt pakt voor alle steden niet op een zelfde manier uit. Het onderscheid tussen Hamburg en de overige steden is hierbij van belang. De combinatie van leren en werken in het duale systeem van Duitsland is de dominante, koninklijke route voor het opleiden tot nationaal erkende opleidingsberoepen. Toegankelijk voor een ieder die de eerste of tweede fase van het algemeen voortgezet onderwijs verlaat. De feitelijke toelating wordt bepaald door een bedrijf dat een leerling-werknemer (Azubi) in dienst neemt. De inhoudelijke zwaarte van de opleidingen verschilt, zodat bij de beslissing over de toelating de gevolgde vooropleiding een factor van betekenis is of kan zijn: een opleidingsprogramma kan meer of minder geschikt zijn voor jongeren met een bepaalde vooropleiding. In tijden van geringe economische groei, wanneer de opnamecapaciteit van het duale systeem niet overeenstemt met de vraag naar opleidingsplaatsen in bedrijven, is de toegankelijkheid van het systeem voor veelal minder getalenteerden – Hauptschuleleerlingen – een extra probleem. De alternatieven voor het duale systeem – voltijds beroepsopleidingen/beroepsvoorbereiding – worden over het algemeen niet als evenwaardig beschouwd; uitzonderingen daargelaten voor enkele specifieke beroepen.

In de andere landen/steden is voltijds schools beroepsonderwijs (met stages) dominant. De ‘work-based learning’ programma’s in diverse varianten worden daar veeleer gezien als een alternatief voor hen die zich minder aangesproken voelen tot schools en voltijds beroepsonderwijs en/of voor hen die – al dan niet vermeend – minder in hun mars hebben. Zelfs is dit het geval in situaties waarin de gelijkwaardigheid van deze twee

leerwegen wordt onderstreept en formeel is geregeld (bijvoorbeeld Nederland); de ongelijksoortigheid van de beide leerwegen leidt er daar toe dat lager gekwalificeerden qua vooropleiding eerder geneigd zijn om deel te nemen aan werkend-leren trajecten. Juist voor risico-leerlingen en -groepen wordt een combinatie van leren en werken als een goede methode gezien om bij te dragen aan hun verdere ontwikkeling die uiteindelijk gericht is op arbeidsparticipatie en geïntegreerd burgerschap. Veel initiatieven – bijvoorbeeld in opvangvoorzieningen voor voortijdige schoolverlaters en voorzieningen voor laagopgeleide werkzoekende jongeren – zetten dan ook al dan niet in samenhang met een kwalificeringsaanbod (gesubsidieerde) werkervaringsplaatsen als middel in om de overstap naar regulier werk te vergemakkelijken en de sociale cohesie en integratie te bevorderen. Deze initiatieven kennen veelal een tijdelijk, projectmatig karakter waardoor continuïteit niet (altijd) structureel is gewaarborgd.

## **Benaderingen van de uitvalproblematiek: systeem versus individu**

9. Als we kijken naar de stedentyperingen en de aangrijpingspunten om aan de reductie van de schoolverlaterproblematiek te werken, dan zijn er twee benaderingen te onderscheiden. In de eerste plaats een systeembenadering waarbinnen het onderwijs en zondig de optimalisering daarvan centraal staan. De institutie school en het educatieve stelsel zijn de primaire aanknopingspunten om de onderhavige problematiek aan te vatten. In de tweede plaats een individugerichte benadering waarin de leefsituatie van de persoon in casu de (potentiële) uitvaller prevaleert (individu, gezin en 'peer' groep). Maatregelen zijn meer direct op de persoon gericht. Deze benaderingen kunnen als een dimensie worden weergegeven: van meer systeemgericht naar meer individugericht. Tentatief kan de gekozen benadering in een stad/land op deze dimensie gepositioneerd worden (zie schema).



Hamburg en de Nederlandse steden zitten meer aan de systeemgerichte kant op deze dimensie; Antwerpen en Leeds meer op de persoonsgerichte.

10. Elke benadering heeft zo haar eigen voor- en nadelen. Er is binnen steden en stelsels sprake van een keuze aan maatregelen op de geschetste dimensie. Interessant is het om na te gaan welke aangelegenheden en zaken men doet of laat liggen wanneer sterk(er) wordt ingezet op één van deze aanpakken.

In de individugerichte benadering wordt weinig gefocust op de realisatie van optimale school- en leerloopbanen van jongeren via het reguliere onderwijs. De verantwoordelijkheid van de school daarvoor wordt niet ontkend, maar weinig geaccentueerd. Dit heeft gevolgen voor hoe aangekeken wordt tegen de inrichting van het onderwijs. Deze staat niet of nauwelijks ter discussie, zodat aanpassing of vernieuwing van programma's niet een maatregel is die spoedig komt bovendrijven. Eerder wordt gedacht in het aanbieden van remediërende programma's en alternatieve trajecten voor risicjongeren, die aansluiten op met het individu afgesproken individuele doelen. De oplossing of reductie van de problematiek wordt sneller buiten de school gezocht door het inschakelen van (specifieke) expertise die elders voorhanden is. Zij die mee kunnen of willen komen worden zo adequaat mogelijk bediend door het onderwijs; voor de anderen zijn er voorzieningen buiten de schoolmuren waarop een beroep wordt/kan worden gedaan. Dit werkt een tweedeling in de hand: binnen de school voor de 'kunnens' en 'willers'; maatregelen voornamelijk buiten de school zoeken voor de 'niet-kunnens' en 'niet-willers'. Tevens is er in een individugerichte aanpak weinig aandacht voor de kant van arbeid(stoeleiding). Het welbevinden in de leefsituatie van de jongere staat voorop. De gemeente en voorzieningen in de sfeer van welzijn zijn belangrijke actoren ten behoeve van de (re)socialisatie van jongeren.

Deze typering – in haar sterkte en zwakte – kan niet zonder meer volledig gelegd worden op de situaties in Antwerpen en Leeds die neigen in de richting van een meer individugerichte benadering. Wel kan geconstateerd worden dat de oplossing van het schoolverlatersprobleem voor een belangrijk deel buiten de schoolmuren wordt gezocht (CMP/ jongerencoaches; personal advisers; naar een dekkende opvangstructuur). Ook is er geringere aandacht voor het meer adaptief maken van beroepsonderwijsprogramma's. Dit geldt zelfs voor Leeds waar de beoogde curriculumverandering vooralsnog in het teken staat van het organisatorisch combineren van onderdelen uit het aanbod van de eerste en tweede fase van het voortgezet (beroeps)onderwijs; naar organisatorisch, maar weinig pedagogisch-didactisch maatwerk.

Ook voor Hamburg, die meer in een systeemgerichte benadering past, is overigens sprake van een situatie waarbij weinig gedacht wordt in termen van aanpassing van



onderwijsprogramma's. Hier heeft dat echter eerder van doen met het diep geworteld zijn van het duale systeem binnen de Duitse beroepsonderwijs traditie, zodat equivalent-kwalificerende, voltijdse beroepsonderwijsvarianten niet tot nauwelijks tot ontwikkeling (kunnen) worden gebracht. De al dan niet vermeende robuustheid van dat systeem belemmert het denken in gelijkwaardige alternatieven.

De systeemgerichte benadering kent ook zo haar eigen sterke en zwakke punten. De grote nadruk die gelegd wordt op een integrale benadering van het onderhavige vraagstuk welke binnen de school of daartegenaan werkelijkheid dient te worden, veronachtzaamt dat tenminste een deel van deze problematiek niet schoolgebonden van karakter is. Er is sprake van een overwaardering van wat het onderwijs vermag; alle maatschappelijke en individuele problemen – die ook de school inkomen – kunnen niet worden beantwoord door het onderwijs. Wanneer een persoon eenmaal definitief buiten het onderwijs is gevallen, raakt deze vervolgens gemakkelijk buiten beeld binnen deze benadering. In de meest zuivere variant van de systeemgerichte benadering is sprake van een bestuurlijke drukte in en rondom de school, waarbij het gevaar van bureaucrativering op de loer ligt. Dat begint reeds bij het goed zicht houden op de omvang van de problematiek, en zet zich door in andere activiteiten waarbij verschillende expertise-partijen samenwerken met de school teneinde leerlingen vast te kunnen (blijven) houden of te herplaatsen. Het denken in een adequate externe opvangstructuur of educatief vangnet voor potentiële uitvallers wordt belemmerd, doordat de school – met externe hulp – als de aangewezen wordt gezien om de problematiek aan te pakken. Dit resulteert veelal in een gebrekkige opvangstructuur buiten de school, niet-dekkend voor het geheel aan behoeften van jongeren en niet-structureel van karakter. Zo'n structuur ziet men veeleer als een noodzakelijk kwaad, waar men het liever zonder stelt. Daarentegen is er veel aandacht voor de aanpassing en vernieuwing van het reguliere onderwijs, opdat een heterogene populatie jongeren voor hen passende educatie binnen grotendeels een standaardaanbod kunnen volgen. Ook deze typering – in haar zwakte en sterkte – kan niet zomaar eenvoudig op de situatie in Hamburg en de Nederlandse steden worden gelegd, waar een meer systeemgerichte aanpak geëigend is. In Hamburg is de beroepsvoorbereidende maatregel binnen het schoolwezen uitdrukkelijk bedoeld voor hen die op een bepaald moment niet in kunnen stromen in het duale systeem; het is primair een wachtkamer voor duaal beroepsonderwijs, hoewel het zelfs die functie gebrekkig waarmaakt. De beroepsvoorbereidende maatregel binnen het onderwijs kan geduid worden als een preventieve maatregel tegen schooluitval; de jongeren zelf zijn weinig positief over deze voorziening. Voor Nederland geldt in zeer sterke mate dat het moeten behalen van een startkwalificatie op de voorgrond wordt geschoven om het probleem van voortijdige uitval het

hoofd te bieden. Het meest pregnant komt dit naar voren in de nu bediscussieerde voorstellen om de leerplichtwet aan te passen: in principe niemand de (school)deur uit alvorens zo'n kwalificatie op ISCED-3 niveau te bezitten. De school is daar de eerst verantwoordelijke om leerlingen en jongeren vast te houden, hetgeen mede geschiedt door het reguliere aanbod te vernieuwen en intensief samen te werken met instanties in de sfeer van hulpverlening (bijvoorbeeld jeugdzorg, politie en justitie, leerplicht-ambtenaren).

Wanneer we kijken naar Antwerpen en Leeds, die meer passen in een individugerichte aanpak, kan (nog) niet gesteld worden dat deze steden al wel beschikken over een opvangstructuur voor voortijdige schoolverlaters, die voldoende dekkend is. Daarentegen zijn er in beide steden expliciete intenties om zo'n structuur te realiseren, waarbij het geldt dat gefourneerd is aan de school met de (potentiële) uitvaller meegaat naar de opvangvoorziening die meer of minder ver verwijderd is van de school. De financiering van een dergelijke structuur is dan minder ad hoc geregeld.

## De rol van de gemeente

II. De rol van de gemeente is in Hamburg een bijzondere. Deelstaat en stad vallen samen zodat er in principe een grote beleidsruimte is om een aanpak te kiezen die men wenselijk acht; zelfs wetgeving omtrent het schoolwezen heeft ze in eigen hand. Voor de andere steden geldt dat binnen nationale kaders geopereerd dient te worden, waardoor de speelruimte om dat te doen wat noodzakelijk wordt gevonden in meer of mindere mate wordt ingeperkt.

Elke gemeente rekent het binnen de problematiek die hier aan de orde is tot haar primaire of secundaire verantwoordelijkheid om:

- er zorg voor te dragen dat voldoende onderwijsaanbod (inclusief eventuele opvangvoorzieningen) voor haar jongeren beschikbaar is: infrastructuur;
- er zorg voor te dragen dat elke jongere in de gemeente feitelijk onderwijs volgt: leerplicht;
- er zorg voor te dragen dat onderwijsachterstanden worden bestreden;
- er zorg voor te dragen dat voortijdige uitval uit het onderwijs zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd en wat de risico-uitval betreft tevens overlast wordt bestreden;
- er zorg voor te dragen dat jongeren via toekomstig werk en daarbij behorend inkomen in hun eigen onderhoud kunnen gaan voorzien.

Deze primaire/secundaire taken en verantwoordelijkheden kunnen ingevuld worden via een meer systeemgerichte of meer individugerichte aanpak wat betreft bestrijding van de uitval. Hoe werkt dat dan in grote lijnen modelmatig uit?

12. Binnen een systeemgerichte aanpak gaat het wat betreft de infrastructuur om de fysieke bereikbaarheid en toegankelijkheid van het reguliere onderwijsaanbod. Aanbodgerichtheid via scholen en onderwijsinstellingen met een structurele financiering heeft de overhand; standaard-maatwerk is de hoogst denkbare vorm van flexibiliteit om tegemoet te komen aan de verschillende vragen en behoeften van jongeren. Binnen de individugerichte benadering wordt getracht om meer maatwerk te bieden; dit geldt dan vooral voor de opvangvoorzieningen voor voortijdige schoolverlaters. De vraag van het individu staat centraal, die door professionals getransformeerd wordt naar de formulering van individuele behoeften waarop het aanbod afgestemd wordt. Dit aanbod is veelal projectmatig opgezet en heeft daarmee een tijdelijk karakter. Ad hoc programmering van het steeds te veranderen aanbod is staand beleid.

Wat de leerplicht betreft wordt in de systeemaanpak een zwaar accent gelegd op zowel wetgeving als registratie. Bij deze registratie tracht men alle jongeren in beeld te houden. Wetgeving is één, handhaving van wet- en regelgeving is twee. Ook daarvoor bestaat in de systeemgerichte aanpak veel aandacht. In de individugerichte aanpak staat het zicht houden op risicojongeren in het centrum van de belangstelling. Voor hen die buiten de boot dreigen te vallen is hulpverlening van grotere betekenis dan het centraal stellen van een leerplichthandhavingssystem met eventuele sancties voor ouders.

Het bestrijden van onderwijsachterstanden kan of meer schoolgericht of meer buurt- en wijkgericht plaatsvinden, meer passend binnen respectievelijk de systeem- en persoonsgerichte benadering.

In de systeemaanpak wordt het accent gelegd op extra ondersteuning van probleemgroepen via een diversiteit van middelen die in de school worden ingezet. Het aanspraak kunnen maken door de school op extra subsidiemiddelen is strikt gereguleerd. De persoonsgerichte aanpak werkt meer met interventies die ingrijpen in de leefsituatie van 'youth at risk'. Daarnaast kan het risico-individu aanspraak maken op een financiële tegemoetkoming in de vorm van een 'rugzakje' waarmee ondersteuning en hulp kan worden ingekocht bij voorzieningen.

Ook bij het bestrijden van uitval zien we het hiervoor geschetste patroon terugkeren. Een systeembenadering werkt met een meer of minder strikt reguleringsstelsel wat betreft de toelating tot specifieke voorzieningen binnen of gerelateerd aan de school (bepaalde vormen van onderwijs; opvangvoorzieningen); wetgeving is een belangrijk middel om een meer gewenste situatie wat de bestrijding van uitval betreft af te dwingen. Daarnaast bestaat er aandacht voor de vernieuwing van de school en het schoolsysteem

om voor een zo groot mogelijke groep jongeren via regulier onderwijs bij te dragen aan optimale schoolloopbanen.

Ambulante hulp die voor jongeren nabij en direct is, is een meer geëigende aanpak voor de individuerichte benadering; het individu wordt indien nodig aangesproken op zijn gedrag. Eveneens wordt in deze benadering gedacht in ad hoc voorzieningen, die snel kunnen inspelen op een individuele problematiek.

Bij het thema 'werk en inkomen' gaat het in de systeemgerichte aanpak om wetgeving en eventuele aanscherping daarvan. Bijvoorbeeld door voor laaggekwalificeerde, werkzoekende jongeren (de hoogte van) uitkeringen en uitkeringsrechten te koppelen aan plichten tot het meedoen aan scholing en/of (gesubsidieerde arbeid in) werkervarings-trajecten. Het formele doel is participatie in scholing en/of werk (of zorg). Dwang tot participatie op de één of andere wijze staat dan voorop en de realisatie van wederkerigheid in rechten en plichten kan daarvan onderdeel zijn.

In een individuerichte benadering gaat het minder om formele dwang, maar meer om informele drang waarbij jongeren en jongvolwassenen verleid en uitgenodigd worden om deel te nemen aan voor hen zinvolle activiteiten, die bij kunnen dragen aan het spoedig volgen van scholing en/of het uitoefenen van (betaalde) arbeid én aan het in de nabije toekomst niet afhankelijk zijn van sociale voorzieningen.

13. Zo'n modelmatig onderscheid kan behulpzaam zijn bij het reflecteren op de eigen situatie in een land/stad. Waar wordt in een concrete situatie het accent op gelegd en welke, ook bruikbare mogelijkheden laat men vervolgens dan al dan niet gedeeltelijk liggen? En waarom?

In het algemeen kunnen beide benaderingen als grotendeels complementair worden beschouwd; beide hebben hun eigen sterke punten en hun zwakheden wanneer slechts op één paard wordt gewed. Die complementariteit is om twee redenen echter niet probleemloos, zodat er expliciete keuzes moeten worden gemaakt.

In de eerste plaats gaan beide benaderingen niet altijd samen; ze staan partieel in een spanningsvolle verhouding tot elkaar. Zo is het aanbod binnen de systeemgerichte benadering min of meer een gegeven; wel dient het rekening te houden met de heterogeniteit van de schoolpopulatie. De institutie school staat als institutie niet zelf ter discussie. Binnen een meer vraaggerichte aanpak worden vooral opvangvoorzieningen alleen in stand gehouden wanneer ze tegemoet komen aan de manifeste of latente behoeften; het aanbod en de inhoud daarvan zullen sterker fluctueren met veranderingen in de vraag.

In de tweede plaats zullen beschikbare geldstromen altijd ontoereikend zijn om het probleem van voortijdige uitval verder te reduceren. Dat dwingt tot het maken van keuzes, omdat het geld slechts één keer kan worden uitgegeven. Oogmerk dient te zijn om een optimale mix van maatregelen uit beide benaderingen in de praktijk van uitvalbestrijding in stelling te brengen.

## Slot

14. De stadsporetten laten in al hun verscheidenheid in aanpak met betrekking tot het thema van voortijdige school- en onderwijsuitval zien, dat het onderwerp uitdrukkelijk op de agenda staat. Wat opvalt is dat vrij veel initiatieven die worden ontplooid, nieuw zijn om het probleemgebied aan te pakken. Kennelijk is men onvoldoende tevreden over bereikte resultaten of wordt een werkwijze met nieuwe invalshoeken als urgent ervaren. Waarom nieuw en nú pas?, zo kan men zich afvragen. Het vraagstuk is immers niet van gisteren.

Is het de Lissabon-doelstelling uit het jaar 2000 die als hete adem in de nek wordt gevoeld om meer resultaatbevredigend werk te maken van dit probleem? Of laten betrokkenen zich niet zo veel gezegegen door en relativeren ze politieke ambities, zo er al niet sprake is van pretenties?

Is het het besef dat nationale kaders voor de realisatie van optimale schoolloopbanen van jongeren ontoereikend zijn om gewenste doelstellingen te bereiken wanneer niet tegelijkertijd op de lokale werkvloer 'de aanval op de uitval' door interveniërende acties wordt onderstreept? Of overschatten beleidsmakers en practici de maakbaarheid van en door de school en overschatten ze daarmee wellicht tevens het kunnen 'kneden' van individuen – door drang en dwang – overeenkomstig hun maatschappelijke wenselijkheden?

Is het de idee dat sociale integratie en veiligheid – 'hot items' in het huidige politieke discours in Europa – gebaat zijn bij een goed opgeleide, in arbeid en samenleving participerende bevolking? En wat doen we dan met de niet-kunners, maar vooral ook met (notoire) niet-willers?

Over deze zaken zijn de laatste woorden nog lang niet gesproken, zo dat al mogelijk is in een zeer complexe, veelzijdige problematiek waarbij velen betrokken zijn uit diverse disciplines en instituties.

