



Aanpak van het voortijdig schoolverlaten in zes Europese landen

april 2006

Sardes, Postbus 2357, 3500 GJ Utrecht

Loes van Tilborg
Wander van Es

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Samenvatting van de uitkomsten van het onderzoek	4
<i>Deel 1. De inhoudelijke aanpak</i>	
1. Onderwijskundige maatregelen in de onderwijssystemen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.....	7
2. Inzet van maatwerk voor voortijdige schoolverlaters	14
<i>Deel 2. De organisatie</i>	
3. Wettelijke kaders bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten	20
4. Concrete vormen van samenwerking en verstrekte begeleiding	25
<i>Deel 3. Zicht op het doelbereik</i>	
5. De hantering van het begrip voortijdig schoolverlaten	28
6. De registratie van het voortijdig schoolverlaten.....	30
7. De haalbaarheid van de Lissabondoelstelling	32
Geraadpleegde literatuur en geraadpleegde websites.....	35

Inleiding

In opdracht van het Ministerie van OCW heeft Sardes een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Ter vergelijking van de Nederlandse situatie werden zes landen in het onderzoek betrokken, te weten Engeland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden en België (Vlaanderen). In het voorliggende eindrapport treft u de uitkomsten van het onderzoek aan.

De onderzoeksvragen

De belangrijkste onderzoeksvragen waren:

- Hoe verschillen de landen met betrekking tot de inrichting van het onderwijs en diplomering, die van invloed kunnen zijn op voortijdig schooluitval. Welke maatregelen treft men in het beleid en in het onderwijs om voortijdig schooluitval zoveel mogelijk te beperken.
- Welke aanpakken zijn er om voortijdige schoolverlaters terug te leiden naar school of naar een combinatie van school en werk.
- Hoe vindt de registratie van het voortijdig schoolverlaten plaats en hoe haalbaar zijn de Lissabondoelstellingen.

De gekozen opzet van het onderzoek

Alhoewel de onderzoeksopdracht de vorm van een literatuurstudie had, is in de uitvoering van het onderzoek ten behoeve van de actualiteit ook gekozen voor een raadpleging van internationale respondenten. Het onderzoek is daarom gestart met een kort vooronderzoek om recente relevante documenten en relevante respondenten op te sporen. Een (Frans- en Engelstalige) factsheet over het onderzoek met daarin een verzoek om nadere informatie werd toegestuurd aan:

- de Overheidsleden van het Europese Raadgevend Comité voor de Beroepsopleidingen;
- de leden van de Europese Werkgroep Education and Inclusion;
- de werkgroep Lisbon Strategy van Eurocities.

De aangeschreven respondenten hebben, aan de hand van de factsheet, veel informatie verstrekt over relevante respondenten, relevante websites in hun land waarop verdere informatie te vinden is en welke documenten in het onderzoek betrokken moeten worden. In een aantal gevallen zijn deze documenten ook rechtstreeks door de respondenten aangeleverd, of werd de vindplaats goed aangegeven.

Voor de aldus samengestelde respondentengroep is vervolgens een inhoudelijke (Frans- en Engelstalige) beschrijving gemaakt van de Nederlandse aanpak van het voortijdig schoolverlaten en is een bijbehorende thematische vragenlijst opgesteld. De respondenten is gevraagd om naar aanleiding van de Nederlandse aanpak aan de hand van de thematische vragenlijst de situatie te beschrijven in hun land.

Tenslotte is als voorwerk voor het onderzoeksrapport van elk land een landenrapport gemaakt over de thema-onderwerpen uit de vragenlijst. In het landenrapport is de informatie uit de documenten verwerkt evenals de specifieke situatiebeschrijvingen die door de respondenten was gemaakt. We bedanken alle respondenten voor hun bijdrage en hun inzet om de basisinformatie voor deze internationale studie zo volledig mogelijk te maken.

Samenvatting van de uitkomsten van het onderzoek

De inhoudelijke aanpak

Specifieke onderwijskundige maatregelen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan

Typend voor Nederland is een onderwijsstelsel dat zich heeft aangepast aan de dreigende voortijdige schoolverlater. Om de leerling binnenboord te houden, wordt in de gehele beroepskolom gekapitaliseerd op een flexibeler opzet van het onderwijs met daarnaast een goed zorgsysteem, een goede loopbaanoriëntatie en het versterkt verbinden van onderwijs aan praktische werkervaringen.

Onderwijsvernieuwingen in de andere landen richten zich eveneens op een flexibeler opzet van het beroepsonderwijs en andere didactische concepten, die rekening houden met de individuele leerling. In Engeland en Zweden denkt men daarnaast aan financiële prikkels om de leerling binnenboord te houden. Oostenrijk, Duitsland, Engeland en Zweden richten zich in de beroepskolom op een langer inhoudelijk leertraject in de beroepskolom. In alle onderzochte landen is, net als in Nederland, sprake van extra ondersteuning aan leerlingen die moeilijkheden ondervinden in hun schoolloopbaan, zij het minder structureel dan in Nederland.

Loopbaanoriëntatie en een sterke verbinding tussen leren en werken moet in een aantal landen nog van de grond komen.

Nederland valt op door de veelheid aan maatregelen, voorzieningen en programmatische oplossingen met als doel dreigende uitvallers binnen het onderwijssysteem te houden. In vergelijking met andere landen kan gesteld worden dat zo ongeveer alle mogelijkheden die andere landen binnen hun stelsels benutten ook in Nederland, en zelfs meer, worden toegepast. Tegelijkertijd moet daarbij worden opgemerkt dat het daardoor lijkt of de Nederlandse aanpak ten opzichte van andere Europese landen zoals Oostenrijk weinig gefocussed is; kiezen voor alles, is niets kiezen of kiezen voor een pakket aan oplossingen dat wellicht tekort zal blijven schieten omdat onvoldoende volume of onvoldoende geconcentreerde inzet van middelen kan worden gerealiseerd. De grote mate van autonomie van scholen naar zowel de inrichting en vormgeving van het primaire proces als de organisatie lijkt daarbij geen garantie voor oplossingen die - nationaal gezien - voldoende zoden aan de dijk zetten.

Het Nederlandse stelsel lijkt zich in veel opzichten via een brede waaier aan activiteiten bezig te houden met continue aanpassing aan (al dan niet vermeende) leerlingbehoeften met een concentratie aan beleidsmatige en inhoudelijke aandacht voor de 'onderkant' van het beroepsonderwijs. Daarnaast moet uit de analyse van de maatregelen worden geconstateerd dat het Nederlands onderwijs, vergeleken met een aantal andere landen, een grote mate van zorgzaamheid kent en een geringe mate van prestatiegerichtheid. Hoewel deze benadering ongetwijfeld zal bijdragen aan een goed schoolklimaat en het schoolwelbevinden, moet op basis van de resultaten ten aanzien van het bereikte opleidingsniveau in de Europese vergelijking de vraag gesteld worden of meer prestatiegerichte elementen in de opleidingen jongeren in hun arbeidsloopbaan wellicht niet ook (of meer) van nut zijn.

Inzet van maatwerk voor voortijdige schoolverlaters

In Nederland is grosso modo in elke regio het volgende maatwerk voor voortijdige schoolverlaters beschikbaar. Voor voortijdige schoolverlaters die terug naar school willen, is er bij de instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs ondersteuning beschikbaar op het terrein van studie- en beroepskeuzebegeleiding, assessment en individuele trajectbegeleiding en beschikt het middelbaar beroepsonderwijs over extra ondersteuningsprogramma's op het terrein van taal, rekenen, sociale vaardigheden om nieuwe uitval tegen te gaan. Een belangrijke alternatieve route voor de voortijdige schoolverlater is, om via een plek op de arbeidsmarkt, gecombineerd met mogelijkheden om daarnaast onderwijs te volgen, alsnog een startkwalificatie te behalen.

De nagestreefde variëteit in het Nederlandse aanbod leidt onvermijdelijk tot een probleem dat van elke oplossing er niet genoeg instroomplekken beschikbaar zijn. De roep om maatwerk betekent dat extra eisen worden gesteld aan de beschikbare voorzieningen, wier core business gericht is op de eigen output-doelstellingen (onderwijs tegen een beperkte kostprijs verstrekken, werkgevers van arbeidskrachten voorzien etc.), en die niet altijd rekening (kunnen) houden met de extra differentiatie en de daaruit voortvloeiende taakvervaging als teveel de specifieke problemen van verschillende doelgroepen via aanpassingen van het eigen systeem moeten worden aangepakt.

In tegenstelling tot Nederland is de focus in een aantal onderzochte landen niet zozeer gericht op een grote variëteit aan individuele pasklare oplossingen en specifieke projecten voor voortijdige schoolverlaters, maar meer op het aanbrengen van meer structurele verbanden tussen onderwijs en werk, waar niet alleen de voortijdige schoolverlaters, maar alle jongeren profijt van kunnen hebben. Als voor de jongere de scheiding tussen onderwijs en werk niet zinvol is, omdat het er toe leidt dat hij voortijdig het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie, moet worden gezocht naar maatregelen die het leerwerktraject niet in gevaar brengen. De voorbeelden en beleidsmaatregelen laten zien dat de andere landen juist in de duale trajecten en in het leren op

de werkplek de kansen zien om beroepskwalificaties van jonge werknemers verder te verhogen. In datzelfde stamien past de jacht op meer werkervaringsplaatsen en het betrekken van de werkgevers bij het realiseren van de startkwalificatie en een goed opgeleide toekomstige beroepsbevolking.

De organisatie

Toegepaste wettelijke kaders bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten

Voor een jongere in Nederland is het behalen van een startkwalificatie geen plicht maar een recht. Hierop is één wettelijke uitzondering: als de voortijdige schoolverlater nog geen 16 jaar oud is (en daarmee in Nederland leerplichtig is) mag hij niet zonder toestemming van de wetgever het onderwijs verlaten.

In het proces van leerplichthandhaving is in Nederland aan vrijwel alle maatschappelijke partijen een wettelijke verantwoordelijkheid toebedeeld (leerling, ouders, school, gemeente, justitie, jeugdzorg, etc.).

De aanpak van de niet leerplichtige voortijdige schoolverlaters is in Nederland in 2001 in een aparte wet vastgelegd. Het is de bedoeling van de wet dat in elke regio de belangrijke partijen met elkaar samenwerken om voortijdig schoolverlaters op te sporen en te registreren en dat deze partijen er ook voor zorgen dat voortijdige schoolverlaters ondersteuning en begeleiding wordt gegeven en een traject richting startkwalificatie wordt aangeboden, al dan niet in combinatie met werk.

Voor jongeren in de leerplichtige leeftijd leggen de onderzochte landen sterk de nadruk op handhaving. In een enkel geval is echter zelfs sprake van een feitelijke verlaging van de leerplichtige leeftijd (Frankrijk) voor speciaal geïndiceerde groepen jongeren, het gaat hierbij inhoudelijk om een andere maatregel dan de Nederlandse mogelijkheid voor leerplichtambtenaren om vrijstelling van de leerplicht te verlenen. In andere landen bestaan geen voornemens of maatregelen om uitbreiding van de leerplichtige leeftijd te koppelen aan de mogelijke inzet van dwang-en drangmaatregelen.

Het Nederlandse wetgevend kader voor de aanpak van niet leerplichtige voortijdig schoolverlaten is uniek in Europa. Wel valt op in de vergelijking met de andere landen, dat niet overal het voortijdig schoolverlaten als probleem wordt gedefinieerd. In landen, waar meer faciliteiten beschikbaar zijn voor scholing naast arbeid, en het verlaten van schoolsysteem niet het einde van beroepsleren betekent, is er minder sprake van 'voortijdig' schoolverlaten en staat het op jongere leeftijd aan arbeid beginnen minder dan in Nederland in een kwaad daglicht.

In landen als Duitsland en Oostenrijk is er voor alle ongekwalficeerden standaard een Berufsschulpflicht tot uiterlijk 21 jaar. De maatregelen die de overige onderzochte landen treffen om niet-leerplichtige ongekwalficeerde of laaggekwalficeerde jongeren tot een startkwalificatie te brengen, behelzen geen maatregelen van dwang of drang, maar hebben een stimulerend karakter waarbij alle jongeren (en niet alleen de uitvallers) in feite voor hun prestaties worden beloond. Daarbij stopt de beleidsaandacht (en het verstrekken van incentives) voor het ophogen van de kwalificatie niet bij het bereiken van de 23-jarige leeftijd maar is ingekaderd in een benadering van een leven lang (beroepsgericht!) leren. Oostenrijk is daarvan het meest duidelijke voorbeeld, zoals ook uit andere hoofdstukken in dit rapport blijkt.

Concrete vormen van samenwerking en verstrekte begeleiding

Wanneer wordt gekeken naar de mate van samenwerking om voortijdig schoolverlaten te bestrijden neemt Nederland een eenzame positie in. Nergens in de onderzochte landen wordt een zo sterk op samenwerking gerichte structuur aangetroffen als in Nederland. In Vlaanderen is men aan het opbouwen en in Duitsland kan (los van lokale initiatieven of van de uitstekende samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven; zie het Ausbildungspakt) gerust gesproken worden van afwezigheid van een gestructureerde aanpak als het gaat om samenwerking.

Alleen in Frankrijk wordt ten aanzien van de organisatie van de samenwerking en mogelijke begeleiding van voortijdige schoolverlaters een enigszins met Nederland vergelijkbare structuur aangetroffen, waarbij overigens niet een gemeente maar een regionale onderwijsautoriteit (namens de staat) de verantwoordelijke partij is.

Evenals in Nederland reeds het geval is, wordt in Frankrijk gewerkt aan het bij elkaar brengen van steeds meer partijen die mogelijk professioneel bij een jongere betrokken kunnen zijn. Zowel in Nederland als in Frankrijk ligt de nadruk op de school-loopbaan en minder op het beroepsperspectief en de arbeidsmarkt. De Nederlandse functie van trajectbegeleider (soms ook case-manager genoemd) wordt alleen in Engeland aangetroffen. In Nederland bestaat overigens geen eenduidigheid over de functie-invulling van de trajectbegeleider en ontbreekt (vooralsnog) inzicht in het rendement van deze functie.

De indruk bestaat dat in Nederland en Frankrijk de incompatibiliteit van deelsystemen die op jongeren zijn gericht door overleg en samenwerking getracht wordt op te lossen, terwijl andere Europese landen er ofwel voor kiezen het aanbod en de toegankelijkheid van voorzieningen zelf te versterken (Engeland) zonder de energie te steken in het verbinden van naar aard en opdracht verschillende instellingen ofwel door het scheppen van een heldere, taakverdelende structuur met een minimum aan (mede-)verantwoordelijke partijen (Oostenrijk).

Een verder meer fundamenteel verschil in de benadering lijkt te zijn gelegen in de achterliggende filosofie; bijvoorbeeld Zweden, Nederland en Frankrijk lijken meer op “zorgers” met een bekommernis om de achterblijvers die zij met inzet van alle mogelijke partijen binnen het schoolsysteem proberen te houden, terwijl landen als Engeland en Oostenrijk meer lijken uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid van jongeren om een goede positie op de arbeidsmarkt te verkrijgen en te behouden en hen daarbij een stimulerend aanbod te doen.

Zicht op het doelbereik

De hantering van het begrip voortijdig schoolverlaten

Voor internationale vergelijkingen maken alle onderzochte landen gebruik van de indicatoren voor startkwalificatie en voortijdig schoolverlaten, zoals die op Europees niveau zijn overeengekomen. Voor ‘binnenlands’ gebruik hanteren alle landen verschillende begrippen waarbij opvalt dat voortijdig schoolverlaten, in tegenstelling tot Nederland, in de meeste onderzochte landen synoniem is met het afbreken van een opleiding tijdens de leerplichtige leeftijd. Bij het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten met betrekking tot niet-leerplichtige jongeren ligt in de andere landen het accent minder op uitval maar meer op het bereiken van het hoogst haalbare scholingsniveau.

De registratie van het voortijdig schoolverlaten

Nederland, Frankrijk en Zweden zijn de drie landen die naast de (afgesproken) nationale statistische gegevens voor Eurostat ook gebruik maken van eigen regionale gegevens over de voortijdige schoolverlaters. De overeenkomstige klachten in Nederland en Frankrijk over de betrouwbaarheid ervan laten zien dat dataverzamelingen van regionale partijen weinig geschikt zijn om een betrouwbaar nationaal beeld op te bouwen. De inhoud van de regionale dataverzameling in Nederland lijkt dan ook meer geëigend om zich, net als in Zweden, te ontwikkelen tot een gegevensbron, waarin een relatie kan worden gelegd tussen de geregistreerde voortijdige schoolverlaters, het deel aan wie een aanbod is gedaan, de aard van het aanbod en de herplaatsingen die met het aanbod zijn geboekt, een en ander ten behoeve van regionaal beleid.

De haalbaarheid van de Lissabondoelstelling

In 2005 waren alleen Zweden en Oostenrijk op het niveau van de Lissabondoelstelling. Het merendeel van de onderzochte landen is nog ver verwijderd van de Lissabondoelstelling. In het EU ontwerp-verslag 2006 van de Raad en de Commissie worden de lidstaten herinnerd aan de eerder gevraagde investeringen in menselijk kapitaal en aanpassing van hun onderwijs- en opleidingsstelsels aan de nieuwe competentie-eisen. Men wijst er op dat de noodzakelijke hervormingen en doelstellingen niet te realiseren zijn, indien wordt uitgegaan van de huidige inzet van de lidstaten. Op Europees niveau is ten aanzien van de doelstelling in het jaar 2010 m.b.t. voortijdig schoolverlaten slechts geringe vooruitgang geboekt. Deze Europese doelstelling zal bij onveranderde aanpak naar waarschijnlijkheid niet gehaald worden.

DEEL 1. DE INHOUDELIJKE AANPAK

1. Specifieke onderwijskundige maatregelen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan

Onderzochte kwesties

Typend voor Nederland is een onderwijsstelsel dat zich heeft aangepast aan de dreigende voortijdige schoolverlater. Om de leerling binnenboord te houden, wordt in de gehele beroepskolom gekapitaliseerd op een flexibeler opzet van het onderwijs met daarnaast een goed zorgsysteem, een goede loopbaanoriëntatie en het versterkt verbinden van onderwijs aan praktische werkervaringen.

Ten behoeve van de internationale vergelijking zijn de volgende kwesties onderzocht:

- welke aanpassingen in het onderwijssysteem vinden in andere landen plaats;
- welke zorg is in het onderwijs in de onderzochte landen beschikbaar voor leerlingen met onderwijsproblemen;
- op welke wijze wordt in het onderwijs aandacht besteed aan loopbaanoriëntatie;
- welke verbindingen worden in andere landen in het onderwijs gelegd tussen leren en werken.

1.1. Specifieke kenmerken van de Nederlandse situatie

Het Nederlandse onderwijssysteem kent (globaal) een scheiding tussen het onderwijs aan 12 –16 jarigen en het onderwijs aan jongeren ouder dan 16 jaar, waarbij op basis van de uitvalcijfers moet worden geconstateerd dat de uitval het grootst is in het VMBO en het MBO. Vanzelfsprekend moet daarbij worden bedacht dat het Nederlandse systeem afstroomt uit het HAVO en VWO naar het VMBO en MBO mogelijk maakt (wellicht zelfs stimuleert door de manier waarop het onderwijs wordt bekostigd en beoordeeld) en dat daarmee in sommige gevallen niet-succesvolle schoolloopbanen in het VMBO en MBO weliswaar tot uiting komen, maar niet altijd hun oorzaak vinden. De uitval in de genoemde onderwijssoorten is echter wel aanleiding om te bezien hoe in Nederland en de onderzochte overige E.U.-landen dit onderwijs specifiek omgaat met het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en in welke mate deze kennis kan bijdragen aan een betere preventie van het voortijdig schoolverlaten. In de beschrijvingen is geen sprake van uitputtende complete stelselvergelijkingen en zeker niet van het complete scala aan onderwijsinhouden en –vernieuwingen maar van die componenten die van belang lijken te zijn voor het vraagstuk van het voortijdig schoolverlaten.

Het voorbereidend beroepsonderwijs aan jongeren tussen 12-16 jaar

In het onderwijs aan jongeren tussen 12-16 jaar is een aantal maatregelen genomen om het onderwijs minder theoretisch te maken en jongeren te helpen bij een goede keuze voor een vervolgopleiding in het beroepsonderwijs. Daartoe is in de opleiding meer tijd ingeruimd voor beroepskeuze, het volgen van stages en het opdoen van werkervaring in combinatie met onderwijs (leerwerktrajecten).

Voor het aanpakken van leerproblemen zijn speciale leerlingbegeleiders in de school. Voor andere problemen (negatieve sociale omgeving, gezondheidsproblemen etc.) heeft vrijwel elke school de beschikking over een speciaal zorgteam dat behalve de leerlingbegeleiders bestaat uit externe specialisten (zoals artsen, psychologen, leerplichtambtenaren en maatschappelijk werkers) die op geregelde momenten in de school de aangemelde leerlingen bespreken en vaststellen welke andere niet-onderwijskundige zorg moet worden geboden.

Lukt het door de problemen van jongeren niet om hen op school te houden, dan kan de school overwegen om de jongere op een andere school te (laten) plaatsen. Ook hebben de meeste scholen de mogelijkheid om hun leerling tijdelijk te plaatsen in een regionale of lokale (onderwijskundige) time-out voorziening, waarin de jongere tijdelijk een apart onderwijsprogramma krijgt, waarin naast onderwijskundige resultaten ook wordt gewerkt aan het oplossen van de overige geconstateerde problemen, waarna de jongere idealiter zijn ‘gewone’ schoolloopbaan kan vervolgen.

In Nederland is sprake van een gesegmenteerde opbouw in het onderwijs (aparte wetgeving voor voortgezet onderwijs en de BVE-sector) waardoor niet automatisch een goede aansluiting wordt verkregen tussen de diverse onderwijssoorten. Om deze reden wordt door bijvoorbeeld veel instellingen voor VMBO en MBO in regionaal verband samengewerkt om een betere afstemming te verkrijgen.

De vervolgopleidingen in het beroepsonderwijs (op het niveau van de startkwalificatie)

In dit onderwijs is regulier een grote plaats ingeruimd voor het volgen van stages of het leren van het vak bij een werkgever (een leerbedrijf) in combinatie met onderwijs. Een ontwikkeling die ten gunste kan werken van (potentiële) uitvallers is de modulering van de leerstof, zodat stapsgewijs kan worden gewerkt aan het verkrijgen van de gewenste kwalificatie. De modulaire inrichting van het leerstof maakt het mogelijk dat jongeren op verschillende momenten in het jaar aan hun opleiding kunnen beginnen. Een speciale afdeling (meestal ondergebracht in een dienstencentrum van de onderwijsinstelling zoals een cursistenservicecentrum) zorgt voor

ondersteuning bij studieproblemen of adviseert de jongere bij een mogelijke overstap naar een andere opleiding (meestal binnen de eigen instelling). Inmiddels zien ook deze scholen (ROC's en AOC's) de noodzaak van steeds meer aandacht voor persoonlijke ondersteuning en begeleiding van leerlingen en de inzet van bredere zorgteams met externe gespecialiseerde medewerkers voor de aanpak van psychosociale problemen (onaangepast gedrag, verslaving, schulden, criminaliteit).

Scholen in Nederland hebben zowel bij de opzet van hun leerling-zorg, het inzetten van medewerkers, het (laten) opleiden van medewerkers voor specifieke taken als bij de invulling van onderwijsinhoudelijke programma's een grote mate van vrijheid. Er is dan ook sprake van een zeer grote differentiatie.

1.2. Aanpassingen/vernieuwingen in het onderwijssysteem van andere landen ten behoeve van dreigende voortijdige schoolverlaters om hen voor het onderwijs te behouden

In Vlaanderen speelt het deeltijds onderwijs een belangrijke rol voor jongeren die werken en leren willen combineren. In de praktijk blijkt dit deeltijds onderwijs een opvangnet te zijn geworden voor jongeren die in het voltijds onderwijs zijn vastgelopen en die nog geen getuigschrift op diploma hebben. Drie op de vier jongeren komen in het deeltijds onderwijs terecht na een B- of C-attest in het voltijds onderwijs. Voor velen is het beperkt aantal schooldagen de voornaamste motivatie om in te stromen. In dit systeem zijn probleemgroepen (leerlingen die schoolmoe zijn, spijbelaars, maatschappelijk kwetsbaren) oververtegenwoordigd. Een gevolg hiervan is dat de beeldvorming tegenover het deeltijds onderwijs negatief is, zowel bij leerlingen en hun ouders als bij leerkrachten en directies in het voltijds onderwijs.

De deeltijds leerplicht is destijds ingevoerd om jongeren die het niet zien zitten om tot 18 jaar naar school te gaan, de kans te geven te werken terwijl ze ondertussen toch nog de bijkomende kennis en vaardigheden verwerven. Idealiter wordt in het deeltijds onderwijs het leren gecombineerd met deeltijds tewerkstelling. De realiteit toont echter aan dat de arbeidscomponent heel vaak niet ingevuld wordt in het deeltijds beroepssecundair onderwijs en in de deeltijdse vorming, wat de kans op een positief rendement van het deeltijds leren in de twee systemen (onderwijs en werk) sterk verlaagt. Voor de -18 jarige, die een opleiding volgt aan het deeltijds beroepssecundair onderwijs (DSBO, 47 centra in Vlaanderen) is een job, bij voorkeur aansluitend bij de opleiding, ook geen verplichting. In 2003 was 44% niet aan het werk (CDO's).

Er is een tekort aan geschikte arbeidsplaatsen als gevolg van de afwezigheid van de wettelijke verplichting voor centra om als bemiddelende instantie op te treden bij het zoeken naar werk en in de ondoorzichtigheid van de verschillende statuten waarin jongeren tewerkgesteld kunnen worden en de administratieve rompslomp die ermee gepaard gaat (Creten 2003).

Dat hierop in het verleden ook te weinig werd geïnvesteerd, blijkt uit het Jeugdwerkgarantieplan dat aan elke jongere uit het DSBO een deeltijdse arbeidsplaats moest garanderen en dat nooit gerealiseerd werd.

In Vlaanderen worden op het ogenblik heel wat initiatieven genomen om het hoger secundair onderwijs te vernieuwen, zodat de opleidingen zinvol, aangenaam en motiverend blijven voor de jongeren, het rendement van het onderwijs vergroot en werkloosheid bij jongeren wordt tegengegaan. Speerpunten zijn: de herziening van de pedagogisch-didactische aanpak binnen de opleidingen en de organisatie van de opleidingen; de opvang van jongeren die het zeer moeilijk hebben binnen de huidige systemen; de waardering van het technisch, voltijds en deeltijds beroepssecundair onderwijs.

Aandachtspunten die in de pedagogisch didactische aanpak binnen de opleidingen aan de orde komen, zijn:

- participatief leren: binnen de basiseducatie of aanverwante initiatieven naar laaggeschoolden
- contextueel leren/werkplekleren: voor laaggeschoolde en schoolmoe jongeren om de transitie tussen onderwijs en arbeidsmarkt te maken
- outcome-based leren: afstemmen van het leren op wat men er mee wil bereiken
- de leerkracht treedt op als coach en begeleider van de leerling

Onderwerpen in de organisatie van de opleidingen zijn:

- modularisering van het voltijds en deeltijds secundair beroepssecundair onderwijs (sinds september 2000 wordt hieraan gewerkt) ter bestrijding van het gebrek aan motivatie bij de leerlingen en de heterogeniteit van de leerlingpopulatie.
- daarbij is een goede begeleiding van de leerling noodzakelijk, omdat de leerling niet vanzelfsprekend spontaan zal kunnen omgaan met flexibiliteit van de leerweg en het leertempo.

In Frankrijk is inmiddels een veelheid aan specifieke voorzieningen ontstaan en worden binnen de scholen nogal wat maatregelen getroffen die betrekking hebben op de aanwezigheid van de jongere in de school c.q. de omvang van het lesrooster. Er is sprake van dagelijkse roosters van slechts een paar uur, oplossingen waarbij leerlingen deel blijven uitmaken van hun eigen schoolklas maar met een 'verlicht' rooster, halftijdse roosters op de school of buiten de school. Ook is sprake van pedagogisch-didactische aanpassingen. Daarnaast vinden ook experimenten plaats met individuele leerroutes, proberen scholen de interactie met de omgeving te bevorderen,

worden netwerken gevormd en krijgen leerlingen sociale vaardigheidstrainingen en ondersteuning bij het verkrijgen van een realistisch zelfbeeld.

Niet altijd zijn de interventies even succesvol, zo blijkt uit Frans inspectie-onderzoek dat weliswaar veel met en over leerlingen wordt gesproken, dossiers worden opgemaakt en onderzoek wordt gedaan, maar dat feitelijk buiten de van staatswege ondernomen (beleids)acties weinig door betrokken partijen wordt ondernomen. Al met al constateert de Franse onderwijsinspectie dat deze alternatieven wellicht een alibi vormen om toch vooral maar niet een normaal schoolprogramma te doorlopen (waarbij onduidelijk blijft of het een alibi van de school of de jongere betreft...).

In Engeland werd in februari 2005 de nota '14-19 Education and skills' gepresenteerd waarin een aantal belangrijke voornemens van de regering Blair ten aanzien van het beroepsonderwijs wordt uitgesproken. Overigens is dit geen nieuw onderwerp in het Engels beleid; het onderwijs voor 14-19 jarigen is sinds 1997 onderwerp van politieke discussie en ondergaat in de komende jaren de volgende veranderingen:

- ontwikkeling van betere beroepsopleidingen;
- via het onderwijs kennis en vaardigheden aanbrengen ten behoeve van vervolgonderwijs en werk.

De pilot projecten voor 14-16 jarigen in dat kader hebben laten zien dat praktijk-gerelateerd onderwijs jongeren meer motiveert en beter voorbereidt op verder onderwijs en werk. Vanaf 16 jaar zijn er veel mogelijkheden voor werk-gerelateerd onderwijs (in onderwijs en op de werkplek) maar het ontbreekt nog aan een duidelijk frame van kwalificaties. Het voornemen is om een flexibeler onderwijssysteem te scheppen voor 14-19 jarigen, waarbij binnen elke beroepssector diploma's op 3 niveaus te behalen zijn.

Aan de leerbanen voor 16+ komt een diplomastructuur te hangen, zodat er een geïntegreerd systeem van sectorspecifieke kwalificaties ontstaat. 14-16 jarigen moeten de mogelijkheid krijgen om al twee dagen per week in een leerbaan geplaatst te worden.

De Engelse leerplicht gaat tot 16 jaar; een leeftijd waarop normalerwijze nog geen startkwalificatie is behaald. In een poging zoveel mogelijk jongeren te verleiden tot het vervolgen van hun opleiding biedt de overheid in het spraakgebruik genoemd 'earn as you learn-allowances' aan als stimulans. Kinderen van gezinnen met een inkomen van minder dan 30.000 pond komen in aanmerking voor een beloning van de overheid van 10-30 pond per week. De bonus wordt niet gekort als er al andere financiële ondersteuning is of als de jongere zelf bijverdienste heeft. Alleen het inkomen van de ouders is bepalend. De enige eis die gesteld wordt, is dat de jongere na het 16e jaar op school blijft voor het volgen van een (verdere) opleiding en een overeenkomstige schoolprestatie levert. De beloning wordt per maand betaald en is afhankelijk van het voldoende bijwonen van de lessen. De leerlingen kunnen vervolgens nog twee keer per jaar een bonus halen van 100 pond en nogmaals in september daarop als ze aan hun tweede vervolgschooljaar beginnen. Het bonussysteem is in die zin afhankelijk van de studievorderingen. In totaal valt er bij goed presteren in deze periode 500 pond aan bonussen te verdienen. Het bonussysteem kan nog verder doorlopen en in totaal 2 à 3 jaar van toepassing zijn, afhankelijk van de studieduur die nodig is om een diploma te halen. Het verstrekken van de EMA (educational maintenance allowance) is uitgetest in 56 regio's, waarbij het aantal 16-jarigen in voltijds onderwijs toenam met bijna 6 procent. Voor jongeren uit de laagste sociale klassen bedroeg de toename 10 procent. Bewindsman Charles Clarke benadrukt dat hij de cultuur van dropping out wil doorbreken en vervangen door "a culture of getting on". De verwachting is dat de maatregel voor de groep 16 tot 18 jarigen zal leiden tot een toename van deelname aan voltijds onderwijs met 70.000 jongeren.

Zweden kent van oudsher een systeem met grote vrijheden. Het hoger secundair onderwijs (voor leerlingen van 16-20) is sinds 1970 een administratieve samenvoeging van het vroegere gymnasium, de technische beroepsscholen en het beroepsonderwijs: het hoger secundair onderwijs integreert dus alle vormen van academisch en beroepsonderwijs. Aan het einde van de 80-er jaren werd de overheidssturing (door middel van regels) vervangen door een benadering gebaseerd op doelen en resultaten. Het onderwijsprogramma is in 1994 getransformeerd naar 16 nationale programma's met een studieduur van 3 jaar. In 2001 is een 17^e nationaal programma (technologie) toegevoegd. Bijna alle leerlingen kiezen voor hoger secundair onderwijs en de meerderheid van de leerlingen beëindigt deze vervolgstudie na 3 jaar.

In het hoger secundair onderwijs is een nieuw trainingsprogramma ingevoerd voor jongeren die als leerjongen werken (als alternatief voor de nationale beroepsgeoriënteerde programma's). In dit programma worden dezelfde leerdoelen gehanteerd als in de school-based programma's.

Vanaf 2001 zijn er 17 nationale 3-jarige programma's die men kan volgen. De onderwijsprogramma's zijn breed van inhoud (ze bevatten allemaal dezelfde 8 hoofdvakken en daarnaast zijn er specifieke vakken die bij het betreffende programma horen) en het diploma biedt toegang tot de universiteit of het hoger onderwijs.

Door specifieke onderdelen te combineren uit de verschillende programma's kan de gemeente zelf in het hoger secundair onderwijs speciale onderwijsprogramma's samenstellen die afgestemd zijn op de lokale en regionale behoeften.

Daarnaast kent Zweden een individueel programma (IP) dat bestaat uit een individueel studietraject voor leerlingen die niet voldoende gekwalificeerd zijn om deel te nemen aan een van de 17 nationale programma's in het hoger secundair onderwijs of aan het speciale onderwijsprogramma van de gemeente in het hoger secundair onderwijs

Dan is er nog PRIV, een individueel programma dat speciaal bestemd is voor leerlingen die niet deel kunnen nemen aan nationale programma's vanwege onvoldoende beheersing van het Zweeds, het Engels en wiskunde. Vanaf 1 juli 2006 zullen de IP trajecten op een full time basis worden aangeboden en de programmastructuur wordt gelijk aan die van de nationale programma's. De gemeentebesturen zullen per jaar 450 miljoen Zweedse kronen extra ontvangen voor het ontwikkelen van hun individuele programma's.

Er zijn in Zweden, gelet op alle regelingen, niet veel financiële redenen om het onderwijs te verlaten, toch heeft onlangs een commissie voorgesteld om een extra toelage te verschaffen aan gezinnen waarvan een jongere tot 18 jaar nog een opleiding in het hoger secundair onderwijs volgt en jongeren van 18 tot 20 jaar die hoger secundair onderwijs volgen te voorzien van een studietoelage. In die zin lijkt Zweden (hoewel sterk verschillend in onderwijssysteem en filosofie met betrekking tot het aanbieden van zorg, ondersteuning en onderwijs) op Engeland dat schoolgaan voor de oudere jeugd wil bevorderen door financiële stimulansen.

In Berlijn-Steglitz voert de Nikolaus-August-Otto-Hauptschule al jaren het programma 'Ottos Lernwerkstatt' uit. Kernpunten in dit programma zijn: integratie van vakken, vergroting van het autonome leren en de mogelijkheden vergroten op het behalen van successen gekoppeld aan vergaande individualisering van het leerproces.

De lessentabel omvat naast projectblokken ook discussiegroepen en ontmoetingsmomenten als gezamenlijk ontbijten. Er worden door de leerlingen bedrijfsmatige uitgevoerde activiteiten zoals het eigen koffiehuis onderhouden. Voorts kent de school een vangnet-groep voor leerlingen met speciale problemen en waarvan wordt voorzien dat de overgang van het primair onderwijs naar het secundair onderwijs problemen zal opleveren. Daarnaast kent men andere speciale groepen zoals de ego-building groep (gericht op het verkrijgen van zelftrouwen, vergelijkbaar met de op veel Nederlandse scholen te volgen faalangst-trainingen) en de zgn social-club waarin twee keer per week met maatschappelijk werkers wordt samengekomen. De school werkt volgens het motto: 'Lernen heißt nicht einen leeren Eimer füllen, sondern ein Feuer anzünden'

1.3. Extra zorg en ondersteuning in het onderwijs voor leerlingen met onderwijsproblemen

In alle onderzochte landen is sprake van toegevoegde ondersteuning voor leerlingen die moeilijkheden ondervinden in hun schoolloopbaan.

Vlaanderen kent daarvoor de zogenaamde Centra voor Leerlingbegeleiding (CLB) die ingezet worden bij de ondersteuning van leerlingen. In de Vlaamse scholen functioneert een intern pedagogische begeleider die als taak heeft de kwaliteit van het pedagogische concept en de onderwijskwaliteit te bewaken. De intern pedagogisch begeleider coördineert de leerlingbegeleiding op school en is de contactpersoon voor bijvoorbeeld de CLB. De scholen zijn autonoom in het bepalen van de inhoud en reikwijdte van de taken van de intern pedagogisch begeleider. Voor leerlingen die moeilijkheden ondervinden in het onderwijs kent Vlaanderen bijzondere vormen van opvang. Sinds 2001 wordt geëxperimenteerd met schoolvervangende programma's en methodieken die erop gericht zijn de jongeren tijdelijk op te vangen en te begeleiden met als doel dat ze daarna in dezelfde studierichting of school de draad weer kunnen oppikken. Een voorbeeld van dergelijke programma's zijn de time-out projecten. In de beleidsbrief Onderwijs 2005-2006 heeft de Minister aangekondigd dat nagegaan zal worden of en hoe deze werkvorm structureel verankerd kan worden.

Frankrijk kent voor haar scholen twee typen speciale groepen van functionarissen: de zgn 'cellules de veille éducative' en de 'groupes d'aide à l'insertion'. Waarbij de eerste teams toezien op een goed verloop van de onderwijsloopbaan, wordt de tweede groep ingezet wanneer van (dreigende) uitval sprake is.

Deze Franse zorgteams kwamen in 2003 voor op 29% van alle openbare scholen, met name in het beroepsonderwijs (6 op 10). Scholen blijken het best toegerust te zijn in het optreden in crisissituaties. De Franse onderwijsinspectie constateert dat het huidige onderwijssysteem onvoldoende is toegerust op de individuele begeleiding van elke leerling gedurende zijn schoolloopbaan en zeker niet als er sprake is van meervoudige problematiek de zgn 'méandres complexes' (=meervoudige bochten).

Een goed functionerend Frans fenomeen in de zorg voor leerlingen is de schoolzuster, die over het algemeen zeer goed geïnformeerd is over de gezondheidstoestand van leerlingen, gedragsproblemen en familieomstandigheden van de leerlingen. Daarnaast is in Franse scholen sprake van extra pedagogische activiteiten waarbij leerkrachten worden aangezet tot reflectie op motiverende activiteiten.

In Duitsland werd in de periode 2001-2004 onder verantwoordelijkheid van de Bondsregering in 10 deelstaten het project 'Unsere Schule..' uitgevoerd. In dit project, gericht op de verbetering van de sociale kwaliteit van de school, werden ongeveer 20.000 scholieren op 250 scholen bevestigd met betrekking tot het schoolwelbevinden. Elke school kreeg een evaluatie van de gegevens teruggerapporteerd en kreeg de mogelijkheid om specifiek gewenste nascholing aan te vragen.

Berlijn probeert ook door kwaliteitsbeleid en bijvoorbeeld het aanpakken van lesuitval de kansen van leerlingen te verbeteren. Over elk schooljaar wordt ondermeer (onderscheiden naar de verschillende onderwijssoorten en stadsdelen) gerapporteerd over de lesuitval.
Het GRIPS theater uit Berlijn wordt als preventief middel ingezet om jongeren bewust te maken van de negatieve effecten van het beëindigen van de schoolloopbaan. Het theaterprogramma 'Ganz grosse Pause' toert in Duitsland langs scholen waar leerkrachten en leerlingen aan het thema werken. In Baden-Württemberg en Thüringen zijn 'real life practice classes' ingericht waar dreigende schooluitvallers met een praktisch gericht programma alsnog in staat worden gesteld de school met een certificaat te verlaten. Eveneens in Baden-Württemberg worden preventief sociale vaardigheidsprogramma's voor leerlingen in de Hauptschule ingezet. Schwerin kent een zgn. 'workshop' die vergelijkbaar is met de Nederlandse time-out-voorzieningen en die gericht is op de reïntegratie van leerplichtigen in het schoolsysteem.

1.4. Aandacht voor loopbaanoriëntatie

Een bijzonder sterk gestructureerd en zeer toegankelijk systeem van zorg voor leerlingen kent Oostenrijk. Alle scholen in Oostenrijk werken met vormen van counselling. Daarbij kent Oostenrijk een schoolpsychologische - en schoolbegeleidingsdienst die iedereen gratis behulpzaam is die met onderwijs te maken heeft (leerlingen, hun ouders, leerkrachten) en die gespecialiseerd is in schoolloopbaanbegeleiding. Men maakt daarbij steeds gebruik van de meest recente inzichten en aanpakken.

Oostenrijk heeft nu landelijk zo'n 70 begeleidingscentra waar ongeveer 140 schoolpsychologen werken. Ook kunnen ouders gebruik maken (in aanvulling op het advies en de begeleiding door de school) van extra hulp bij het maken van de schoolkeuze (voor voortgezet onderwijs) in de vorm van een prognosticerende procedure. Alle scholen in het voortgezet onderwijs hebben leerlingbegeleiders en loopbaanbegeleiders in het beroepsonderwijs. Deze medewerkers worden in hun taken door de schoolpsychologische dienst ondersteund die indien nodig (en op verzoek van leerlingen en/of ouders) testen kan afnemen ter nadere advisering. Alle leerkrachten die belast zijn met begeleidingstaken volgen vrijwel permanent door de staat verschaft nascholing.

In Frankrijk komt de discussie over de juiste beroeps- en (opleidings)keuze momenteel op gang. Scholen hebben om extra maatregelen gevraagd, zoals bijvoorbeeld een uitgebreide aanwezigheid van beroepskeuze-adviseurs. In het beroepsonderwijs (Lycée Professionnel) blijkt 55% van de uitvallers een verkeerde studie- en beroepskeuze te hebben gemaakt.

Keulen kent verschillende vormen van ondersteuning voor jongeren variërend van loopbaanbegeleiding met speciale casemanagers tot een preventieteam op stedelijk niveau dat uitval uit het voortgezet onderwijs moet tegengaan.

Daarnaast is er in Keulen een aantal projecten waarbij de praktijkcomponent sterk opvalt; zo zijn er programma's in het laatste jaar van het voortgezet onderwijs waarbij jongeren twee dagen per week onderwijs volgen en drie dagen in een bedrijf werken, lange-termijn practica waarbij de jongeren gedurende langere tijd een dag per week in een bedrijf stage lopen en samenwerkingsverbanden van bedrijfsleven, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs waarbij programmatisch aan beroepsvorming wordt gewerkt. In het onderwijs wordt gewerkt met competentie-testen en competentie-paspoorten als instrument voor schoolontwikkeling en individuele begeleiding.

1.5. Een sterkere verbinding in het onderwijs tussen leren en werken

De Vlaamse Onderwijsraad (2005) benadrukt dat een overzichtelijke kwalificatiestructuur de afstemming onderwijs-arbeid kan helpen bevorderen. Opwaardering van deeltijdse leersystemen zou een prioriteit moeten zijn net als het scheppen van voldoende aanbod om werkplekervaring op te doen of voortrajecten te volgen. In het onderwijs aan leerplichtigen worden in 2005-2006 concrete stappen gezet om de Centra voor Leren en Werken uit te bouwen. De centra worden samenwerkingsplatformen en ontmoetingsplaatsen tussen de deeltijdse leersystemen. Ze moeten ervoor zorgen dat ook de werkcomponent kwaliteitsvol wordt ingevuld en dat voor elke jongere een voltijds engagement wordt verzekerd. Met deze hervorming wordt een overgang beoogd van deeltijdse leerplicht naar een voltijds engagement, waar mogelijk met werk, waar dat niet onmiddellijk kan met voortrajecten en brugprojecten voor jongeren die nog niet arbeidsrijp zijn of zich in een multi-probleem situatie bevinden. (Beleidsbrief Onderwijs 2005-2006).

Een van de discussies in het Zweedse hoger secundair onderwijs is om een betere verbinding tot stand te brengen met werk. Lokaal overleg tussen gemeentebesturen en arbeidsmarktpartijen over de beroepsprogramma's in het onderwijs wordt hiervoor noodzakelijk geacht.

In Oostenrijk vormt de beroepsoriëntatie een ankerpunt voor jongeren en het onderwijs. Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs is de beroepsoriëntatie een verplicht opleidingsonderdeel, waardoor de beroepsadvisering gericht kan worden ingezet.

Deze verplichte beroepsoriëntatie is opgenomen in het onderwijsaanbod op graad 7 en 8 (dus op 13 en 14 jarige leeftijd). In de daarop volgende 'Polytechnische Schule' zijn speciaal daartoe opgeleide leerkrachten belast met specifieke beroepsvoorbereidende activiteiten en werkt men met werkplaats-dagen (tot 7 schooldagen per jaar) waarbij jongeren als het ware aan werkplek- en beroepsverkenning kunnen werken.

De 'Polytechnische Schule' met als belangrijk focus een goede (vervolg) studie- en beroepskeuze vormt als het ware een kopjaar (het negende leerjaar van de leerplicht) op de 'Hauptschule' (algemeen voortgezet onderwijs) of de 'Allgemein bildende höhere Schule' (voorbereiding op hoger/academisch onderwijs) waarbij overigens leerlingen extra begeleid worden die er niet goed in slaagden het 8^e leerjaar in één van beide 'leverende' schooltypes af te sluiten. Het succesvol afsluiten van de Polytechnische Schule geeft recht tot toelating in een duaal traject of (vervolg) volledig dagonderwijs.

De zogenaamde 'Berufsschulen' werken (afhankelijk van de opleiding) met een systeem van 1 dag per week school (vergelijkbaar met de Nederlandse BBL) of bijvoorbeeld gedurende een paar weken per jaar, waarbij de jongere de rest van de tijd als werknemer bij het leerbedrijf leert en werkt. In zijn algemeen duurt een beroepsopleiding via deze route ongeveer 3 jaar. Voor het voltijds-beroepsonderwijs geldt de verplichting voor jongeren om tijdens de zomervakanties werk te vinden (en uit te voeren) in het segment van de arbeidsmarkt waarvoor zij hun beroepsopleiding volgen. In 2002-2003 volgden bijna 51.000 jongeren voltijds beroepsonderwijs.

In het voltijds-beroepsonderwijs (volgend op de Polytechnische Schule) bestaat de mogelijkheid om remediërende instructie te ontvangen om tijdelijk onderpresteren op te vangen of om de overstap mogelijk te maken naar een onderwijsgroep met een hoger vaardigheidsniveau; dit gebeurt door inzet van een 8 weken durend programma.

Overigens is de bekostiging en het bestuur van het Oostenrijks onderwijs anders geregeld dan in Nederland; al het onderwijs voor leerplichtigen wordt op lokaal niveau bestuurd en bekostigd (met doorberekening van de kosten aan de staat), beroepsonderwijs wordt op provinciaal niveau bestuurd en bekostigd waarbij kosten slechts voor 50% door de Staat worden vergoed en de overblijvende 50% door andere partijen, zoals werkgevers.

Momenteel worden voor 250 beroepen opleidingen aangeboden. Ongeveer 40% van de jongeren gaat na het voltooien van de leerplicht verder leren in een duaal traject. Deze groep bestaat voor ongeveer eenderde uit meisjes. Leerlingen in een duaal traject hebben recht op een vergoeding (volgens een tarifieringslijst) die ligt tussen de 25 en 40% van het aanvangsloon van een geschoold werknemer. Deze vergoeding stijgt met het verder doorlopen van de opleiding, waarmee de jongere gestimuleerd wordt goede resultaten te behalen. In 2002-2003 volgden bijna 131.000 jongeren een duaal traject.

In het duaal stelsel zijn speciale maatregelen getroffen om jongeren met bepaalde deficiënties toch in staat te stellen hun (deel-)kwalificatie in een duaal traject te halen. Binnen deze maatregel wordt het jongeren toegestaan om een jaar langer over een traject te doen dan is vastgesteld; de jongeren worden bijgestaan vanuit de 'Berufsausbildungsassistenz'.

De maatregelen betreffen de volgende specifieke groepen jongeren: zij die speciaal onderwijs hebben genoten, zij die hun Hauptschule niet hebben afgemaakt of voor één of meer vakken in hun laatste jaar van de

Hauptschule een onvoldoende behaalden, gehandicapt (volgens vastgestelde definities) en zij die op basis van persoonlijke factoren niet in staat worden geacht op korte termijn zelfstandig een leerwerkplek te vinden.

Opvallend is dat (net als in Nederland) de keus voor een duaal traject soms (bijv. Engeland) eerder ingegeven lijkt te zijn door de gedachte 'deze jongere heeft niet veel theoretische belangstelling en een beperkt theoretisch leervermogen/capaciteiten, wellicht is een duaal traject wat voor hem...' terwijl in de landen met een sterke duale traditie zoals Duitsland en Oostenrijk eerder aspecten als een algehele verhoging van het opleidingsniveau van alle werknemers een rol lijkt te spelen en het duale leren sterk wordt gewaardeerd..

Opgemerkt moet worden dat Duitsland daarbij ook voor de 'onderkant' van het opleidingsbouwwerk oog heeft (via de zgn..Einstiegsqualifizierung). Met name Duitsland lijkt in de beroepsopleidingen last te hebben (gehad) van de tegenvallende economische ontwikkelingen in de afgelopen jaren, maar dat heeft partijen niet afgehouden van belangrijke afspraken.

Het zogenaamde 'Ausbildungspakt' dat overheid en bedrijfsleven in 2004 afsloten, heeft ondermeer geleid tot een betere afstemming van onderwijs en beroepspraktijk. Van werkgeverszijde is in het voorjaar van 2005 aan het onderwijs een handreiking aangeboden die als doel heeft de samenwerking tussen bedrijven en scholen te verbeteren en intensiveren. Daarmee beschikken scholen over een verzameling in de Duitse praktijk beproefde instrumenten met betrekking tot beroepsoriëntatie, bedrijfspractica en mentorenprogramma's. Onder leiding van het Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) werkt een breed samengestelde groep experts aan een zogenaamde 'Kriterienkatalog zur Ausbildungsreife' waarin de door de verschillende branches opgestelde beroepsprofielen worden gekoppeld aan benodigde competenties. Deze catalogus moet de basis worden voor het onderwijs (en anderen) waarmee beroepsgeschiktheid, evt. deficiënties, etc. van jongeren tijdig kunnen worden vastgesteld.

1.6. Conclusies

Nederland valt op door de veelheid aan maatregelen, voorzieningen en programmatische oplossingen met als doel dreigende uitvallers binnen het onderwijssysteem te houden. In vergelijking met andere landen kan gesteld worden dat zo ongeveer alle mogelijkheden die andere landen binnen hun stelsels benutten ook in Nederland, en zelfs meer, worden toegepast. Tegelijkertijd moet daarbij worden opgemerkt dat het daardoor lijkt of de Nederlandse aanpak ten opzichte van andere Europese landen zoals Oostenrijk weinig gefocused is; kiezen voor alles, is niets kiezen of kiezen voor een pakket aan oplossingen dat wellicht tekort zal blijven schieten omdat onvoldoende volume of onvoldoende geconcentreerde inzet van middelen kan worden gerealiseerd. De grote mate van autonomie van scholen naar zowel de inrichting en vormgeving van het primaire proces als de organisatie lijkt daarbij geen garantie voor oplossingen die - nationaal gezien - voldoende zoden aan de dijk zetten.

Het Nederlandse stelsel lijkt zich in veel opzichten via een brede waaier aan activiteiten bezig te houden met continue aanpassing aan (al dan niet vermeende) leerlingbehoeften met een concentratie aan beleidsmatige en inhoudelijke aandacht voor de 'onderkant' van het beroeps onderwijs. Daarnaast moet uit de analyse van de maatregelen worden geconstateerd dat het Nederlands onderwijs, vergeleken met een aantal andere landen, een grote mate van zorgzaamheid kent en een geringe mate van prestatiegerichtheid. Hoewel deze benadering ongetwijfeld zal bijdragen aan een goed schoolklimaat en het schoolwelbevinden, moet op basis van de resultaten ten aanzien van het bereikte opleidingsniveau in de Europese vergelijking de vraag gesteld worden of meer prestatiegerichte elementen in de opleidingen jongeren in hun arbeidsloopbaan wellicht niet ook (of meer) van nut zijn.

2. Inzet van maatwerk voor voortijdige schoolverlaters

Onderzochte kwesties

Uitgaande van de Nederlandse situatie, zijn ten behoeve van de internationale vergelijking de volgende kwesties onderzocht:

- welke mogelijkheden bieden de landen aan de voortijdige schoolverlaters om alsnog een startkwalificatie te behalen;
- welke stimulansen worden aan jongeren zonder startkwalificatie geboden om leren en werken te combineren;
- welke interventies worden gepleegd op de arbeidsmarkt om meer leerbanen en/of werkervaringsplaatsen te creëren.

2.1. Specifieke kenmerken van de Nederlandse situatie

In Nederland is grosso modo in elke regio het volgende maatwerk voor voortijdige schoolverlaters beschikbaar. Voor voortijdige schoolverlaters die terug naar school willen, is er bij de instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs ondersteuning beschikbaar op het terrein van studie- en beroepskeuzebegeleiding, assessment en individuele trajectbegeleiding en beschikt het middelbaar beroepsonderwijs over extra ondersteuningsprogramma's op het terrein van taal, rekenen, sociale vaardigheden om nieuwe uitval tegen te gaan. Het middelbaar beroepsonderwijs maakt hierbij ruim gebruik van de ESF-middelen die beschikbaar zijn voor de aanpak van dreigende voortijdige schoolverlaters in de beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerwegen. Het belangrijke inhoudelijke kenmerk van de route terug naar school is, dat de scholen hun extra maatregelen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, ook opengesteld hebben voor de voortijdige schoolverlater die opnieuw de schoolse route wil gaan volgen.

Een belangrijke alternatieve route voor de voortijdige schoolverlater is, om via een plek op de arbeidsmarkt, gecombineerd met mogelijkheden om daarnaast onderwijs te volgen, alsnog een startkwalificatie te behalen. Wil de voortijdige schoolverlater alleen maar gaan werken, dan kan hij/zij bij de centra voor werk en inkomen terecht. In de intakegesprekken wordt door de CWI's aan jongeren tot 23 jaar dan toch nog voorlichting gegeven over leren en werken voordat de weg van arbeidsbemiddeling wordt ingeslagen. De centra voor werk en inkomen hebben hiertoe jongerenconsulenten aangesteld.

Is het voor een voortijdige schoolverlater niet mogelijk om een opleiding te starten en is de afstand tot de arbeidsmarkt te groot, dan vindt aanmelding bij de gemeente plaats voor uitkering/een reïntegratie-traject. Voor de moeilijk bemiddelbare groepen hebben gemeenten instrumenten om reïntegratie te bereiken (zoals gesubsidieerde arbeid, speciale werkgelegenheidsprojecten, scholing, sociale activering, vrijwilligerswerk) en is bij zorginstellingen gespecialiseerde psychologische en psychosociale hulpverlening aanwezig. Problemen waar regio's tegen aan kunnen lopen zijn de volgende: niet alle opleidingen hebben al meer instroommomenten in een schooljaar, zodat de wachttijd voor een jongere (te) lang kan zijn; er zijn onvoldoende leer-werkplekken bij bedrijven, waarin voortijdige schoolverlaters aan de slag kunnen; er zijn beperkte financiële middelen bij gemeenten en er is dus een beperkt reïntegratie-aanbod, dat de voortijdige schoolverlaters ook nog moeten delen met uitkeringsgerechtigden ouder dan 23 jaar; er zijn ook wachtlijsten bij zorginstellingen.

Het beleid van de Nederlandse regering ten aanzien van de voortijdige schoolverlater is vooral gericht op de ondersteuning van de onderwijsroute en – als de jongere de arbeidsmarkt opgaat - het versterken van de combinatie van leren en werken. De regering probeert een verhoging van het beschikbare aantal werkervaringsplaatsen te realiseren door hiervoor aparte middelen in te zetten en aan werkgevers, die werkloze jongeren een leerplek of baan aanbieden, fiscale voordelen te verstrekken. Ook heeft de rijksoverheid een landelijke Taskforce Jeugdwerkloosheid ingesteld die overal in het land in contact treedt met werkgevers om hen aan te sporen stages, leerbanen en vacatures voor jongeren tot 23 jaar open te stellen en die met gemeentebesturen praat om hen te stimuleren tot een breder jeugdbeleid.

2.2. Mogelijkheden in andere landen voor voortijdige schoolverlaters om alsnog een startkwalificatie te halen

Oostenrijk kent een uitgebreid stelsel voor volwassenen-onderwijs waaronder begrepen het onderwijs voor jongeren die niet via het initiële stelsel in het bezit van de juiste kwalificaties zijn geraakt. Werkenden die alsnog verder willen leren, kunnen het onderwijs in het secundair beroepsonderwijs zonder kosten volgen. Voor het overig onderwijs kunnen werkenden zowel belastingvoordeel ontvangen als een vergoeding van 50% van de kosten (het zgn. 'Bildungskonto') als een stimulans voor het levenlang leren en verbeteren van kansen op de arbeidsmarkt. Daarnaast hebben werknemers in Oostenrijk de mogelijkheid (in overleg met de werkgever) om 3 tot 12 maanden scholingsverlof op te nemen tegen dezelfde voorwaarden als ouderschapsverlof.

In 1994 heeft het Zweedse Malmö de PraktikService opgericht als een coördinerende en ondersteunende organisatie voor het hoger secundair onderwijs. De PraktikService valt formeel onder de afdeling onderwijs van de gemeente Malmö. In 1995 ging de wet in werking die de regering en het gemeentebestuur verplicht om te zorgen voor onderwijsvoorzieningen voor alle studenten tot 20 jaar. De PraktikService probeert studenten in het onderwijssysteem te houden en hen passend onderwijs aan te bieden door te zorgen voor goede leerwerkplaatsen. De dienst coördineert alle vormen van praktische trainingsplaatsen voor jongeren van 16-24 en is een belangrijke partij bij de individueel opgezette programma's (IP's) die bedoeld zijn om voor de jongeren de overstap mogelijk te maken naar de reguliere nationale driejarige programma's in het hoger secundair onderwijs. De PraktikService bestaat in totaal uit een staf van 6 mensen. Vier stafmedewerkers zorgen voor de leerwerkplaatsen (onderzoek, veldwerk, administratie). Allerlei bedrijven, scholen en instellingen steunen het werk. De gegevens en de afgesproken criteria voor plaatsing worden ingevoerd in de netwerk database van Malmö. De database bevat 1800 contacten met bedrijven, 600 geschikte leerplaatsen, waarvan er 400 steeds beschikbaar zijn. Belangrijke criteria zijn: supervisie van de leerlingen, passendheid bij de werkplek en medewerking tijdens het proces van plaatsing. De leerplaatsen zijn via de netwerk database toegankelijk voor de loopbaanadviseur en zijn studenten. Het systeem is efficiënt, en het maakt het mogelijk dat de leerlingen binnen een afzienbare tijd op een passende werkplek worden geplaatst.

De stad Malmö zet daarnaast middelen o.a. in voor de Tweede Kans School waarvan de doelen zijn:

- werkloosheid bestrijden onder jongeren die van school zijn gegaan zonder de juiste kwalificaties, door te werken aan een betere motivatie, leerbekwaamheid, basiskennis en sociale vaardigheden
- jongeren tussen 20 en 30 een aanvullende kans te geven door een nieuw type school die anders werkt dan de traditionele school
- de school biedt de jongere een motiverende omgeving die hen inspireert om de verantwoordelijkheid te ontwikkelen om hun eigen weg in het beroepsleven te vinden
- de school biedt jongeren die onvoldoende basiskwalificaties en sociale vaardigheden hebben een aanvullende kans om hun studie in Zweeds, Engels, wijskunde, sociale wetenschap en ICT op het niveau van het hoger secundair onderwijs
- de school biedt persoonlijke trainingsprogramma's aan van een hoge kwaliteit en gericht op de individuele behoeften van de student
- de aanpak is geïndividualiseerd: individuele leerroutes en individuele studieplanning en individuele trainingsprogramma's
- samenwerking in een multidisciplinair team van vier leerkrachten, een maatschappelijk werker en een leerlingbegeleider
- praktische werkgroepen en veel informele leersituaties (samen met de leerkracht koken en bakken, schilderen, badminton spelen, samen ontbijten, samen op excursie etc.)
- software en multimedia als belangrijke ondersteuning van een actieve manier van leren
- beroeps trainingsprogramma's gecombineerd met theoretisch onderwijs op school
- de school maakt deel uit van het netwerk van de European Association of Second Chance Schools

Het Janusproject (Equal, 2005-2008) in Vlaanderen ontwikkelt methodieken en instrumenten voor secundaire scholen en bedrijven/diensten, die een samenwerkingsverband aangaan om een volwaardige en efficiënte vorm van werkplekleren te ontwikkelen. Er zullen ook oplossingen worden gezocht voor problemen die zich hierin voordoen. Het project zal worden ondersteund door een breed netwerk van partners (uit de sectoren: onderwijs, leerlingen, ouders, bedrijfsleven, vakbond). Het Janusproject bestaat uit vijf delen die moeten leiden tot een opwaardering van het opleidingsconcept waarin leren en werken gecombineerd worden:

- uitwerken van een volwaardig opleidingsconcept dat leren en werken combineert in het voltijds onderwijs en een nieuwe impuls geven aan de bestaande systemen die leren en werken combineren (deeltijds onderwijs, deeltijdse vorming, leertijd);
- uitwerken van voortrajecten voor jongeren die nog niet arbeidsrijp zijn;
- verhogen van de functionele taalvaardigheid van jongeren;
- uitwerken van opleidingssteekkaarten voor DBSO;
- uitwerken van transitieplannen.

2.3. Stimulansen voor jongeren zonder startkwalificatie om leren en werken te combineren

In het deeltijds onderwijs en de deeltijdse vorming beschikte in Vlaanderen in 2003 bijna de helft van de jongeren niet over een arbeids- of werkervaringsplaats. Een deel van de jongeren blijkt arbeidsonrijp, werkonwillig of moeilijk bemiddelbaar te zijn. Twee belangrijke initiatieven om deze problemen te verminderen en om jongeren toch meer kansen te geven op de arbeidsmarkt zijn de brugprojecten en voortrajecten. De brugprojecten zijn bedoeld voor arbeidsonrijpe jongeren die gedurende maximaal 40 weken de kans krijgen om

via werksimulaties de gepaste arbeidsattitudes te ontwikkelen. Het arbeidstempo en de eisen die gesteld worden, liggen lager dan in het reguliere circuit en de leerlingen krijgen extra begeleiding. Het is de bedoeling dat de jongeren na het brugproject instappen in een project voor alternerend leren of dat zij een reguliere tewerkstelling vinden. Verder heeft het vormingswerk (1998) voortrajecten ontwikkeld voor jongeren voor wie de brugprojecten te hoog gegrepen zijn of die een combinatie van deeltijds leren en deeltijds werken nog niet aankunnen (persoonlijke omstandigheden, ernstige demotivatie door eerdere ervaringen in het schoolsysteem). Doelstelling van het voortraject is: het verwerven van arbeidsattitudes en/of sociale vaardigheden en het verschaffen van een zinvolle invulling van de vrije tijd. Daarnaast worden de jongeren geholpen bij het maken van een duidelijke studie- of beroepskeuze. Voor het welslagen van voortrajecten is het belangrijk dat de begeleiding op maat van de jongere gesneden wordt en dat het voortraject een plaats krijgt binnen een individueel werktraject.

Iedereen die werkloos is en er binnen een jaar niet in slaagt om zelf weer aan het werk te komen wordt in Vlaanderen uitgenodigd voor een gesprek met een persoonlijke coach van de VDAB. Tijdens het gesprek wordt besloten in welke mate een beroepstraining, werkervaring of intensieve begeleiding nodig is. Een en ander wordt vastgelegd in een individuele overeenkomst tussen de werkzoekende en de VDAB.

In Frankrijk worden soortgelijke activiteiten uitgevoerd door zgn. 'missions locales' (grotendeels gefinancierd door het ministerie van arbeid). Deze lokale 'missions' begeleiden de jongeren voornamelijk naar werk maar kunnen ook hulp bieden bij beroepskeuze, gezondheidsproblemen, of bij het verkrijgen van woonruimte.

De Oostenrijkse 'Arbeidsmarktservice' (de overheidspartij die de registratie en aanvullende diensten voor werkgever en werknemer in dezen verricht) biedt werkplaatsingstrajecten aan waarin extra beroepsbegeleiding (en –oriëntatie) is opgenomen, waarmee jongeren beter beslagen ten ijs komen als beginnend beroepsbeoefenaar. Naast de intensieve beroepsvoorbereiding in het onderwijs is er het aanbod van de genoemde Arbeidsmarktservice samen met de sociale partners waarbij loopbaan informatiecentra zijn ingericht die uitgebreide diensten leveren aan jongeren die zich nader willen informeren over loopbaanmogelijkheden, opleidingen en een voortgezette opleiding in het kader van een leven lang leren.

De werkgevers in Oostenrijk hebben een ruim aanbod aan nascholing beschikbaar voor werknemers of aankomend werknemers (i.s.m. de Arbeidsmarktservice). Zo biedt het grote automotive-bedrijf MAGNA STEYR (6500 werknemers) in Stiermarken: inservice-trainingen voor werklozen die potentieel geschikt lijken voor werkzaamheden bij het bedrijf, mogelijkheden voor laagopgeleide werknemers om een hogere kwalificatie te halen, elke werknemer krijgt ongeveer 4,5 dag extra scholing per jaar, alle werknemers worden gefaciliteerd om buiten werktijd aan taalcursussen deel te nemen (Engels voor de autochtone werknemers, Duits voor de allochtone werknemers) alle andere scholing gebeurt tijdens werktijd, werknemers die een opleiding aan een hogeschool of universiteit willen volgen krijgen van het bedrijf tot 50% van de kosten vergoed (naast de normale tegemoetkomingen van staatswege), het bedrijf biedt zelf ook duale trajecten met hogescholen aan zonder kosten voor de werknemer.

Voor jongeren tussen 13 en 19 jaar zijn er in Engeland lokale Connexions Offices, waar jongeren allerlei adviezen kunnen inwinnen over onderwijs, werk, leerbanen en financiële steun. Boven de 18 jaar is er het Jobcentre Plus. Aan de Job Centres zijn ook Programme Centres verbonden, waar modules beschikbaar zijn, om sollicitatievaardigheden te trainen ter ondersteuning bij het vinden van werk.

Voor jongeren zonder baan tussen 18-24 jaar is er daarnaast New Deal for Young People. Een persoonlijke coach helpt de jongere met het vinden van werk door:

- met de jongere een passend werkdomein te bepalen
- een actieplan op te stellen
- hulp bij opsporen en verwerven van werk
- hulp bij het oplossen van problemen die hebben geleid tot een eerdere werkbeëindiging
- vaststellen van extra hulp die voor de jongere van belang is.

In Engeland kunnen jongeren tussen de 16 en 18 jaar zich aanmelden voor de Entry to Employment. Het bereidt voor op een (leer)baan of verder leren. Het is een op maat gesneden programma, op basis van een individueel opgesteld activiteitenplan. Verder zijn er in Engeland en Wales zijn er meer dan 1500 learndirect centres waarin parttime- of avondstudies gevolgd kunnen worden naast werk.

Het beschikbaar aanbod in Duitsland is zeer gedifferentieerd en wordt door zeer verschillende partijen aangeboden. Er zijn echter wel algemene kenmerken aan te wijzen: vaak gaat het om het scheppen van leeromgevingen waar voortijdig schoolverlaters werken in kleine groepen, praktisch werken (vaak metaal- of hout-arbeid), samen koken en eten, veel persoonlijke aandacht krijgen, onderworpen worden aan een gestructureerde dagindeling en met een 'back to basics'- benadering van de leerstof werken. Opvallend aan de aanbieders van de projecten is dat het vaak gaat om particuliere stichtingen zonder winstoogmerk en niet om

voorzieningen van staatswege. Een aantal voorbeelden zijn: 'Werk-statt-Schule' in Chemnitz (financier is de kerkelijke organisatie Stadtmission Chemnitz), 'Station Glashütte' in Hannover bekostigd door een associatie gericht op het welzijn van arbeiders, 'Motivia' in Aken en bekostigd door het katholiek sociaal werk voor meisjes.

Berlijn biedt jongeren faciliteiten, maar stuurt niet via dwang en drang. Men beschouwt het eerste als sterk punt in de eigen aanpak maar erkent dat het tweede niet tot aansprekende resultaten leidt en dat de deelname door jongeren aan het aanbod beter kan. Keulen legt veel nadruk op de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven en stimuleert –ondersteund door regelgeving- deze samenwerking. Men kan in bescheiden mate individuele ondersteuning bieden. Het netwerk tussen scholen en bedrijfsleven is echter sterk ontwikkeld; er zijn speciale contactpersonen aangesteld die de samenwerking coördineren en behoeftes inventariseren en daarbij de kwaliteit van de samenwerking bewaken. Bedrijven organiseren speciale activiteiten voor leerlingen en docenten binnen hun bedrijf en bedrijfsvertegenwoordigers nemen deel aan actie-georiënteerde practica binnen het onderwijs. Keulen beschouwt de door leerlingen gedreven ondernemingen, de vakmanschaps-programma's en de samenwerkingsprogramma's met het bedrijfsleven als successen in hun aanpak. Men geeft aan nog wel een moeilijke taak te hebben in het tot standaard verheffen van de good practices.

De stad Keulen biedt voor jongeren die het voortgezet onderwijs hebben doorlopen en geen leerwerkplek kunnen een eigen programma aan: 'Jugend in Arbeit'. In dit programma worden jongeren geadviseerd en begeleid maar ontstaan wachtlijsten door het gebrek aan passende leerwerkplekken (die leiden tot een kwalificerend traject). Keulen zelf vindt de resultaten nog niet bevredigend omdat het al met al te lang duurt voor een jongere een plek op de arbeidsmarkt heeft. Overigens constateert men dat weinig jongeren zich letterlijk op straat bevinden; de meesten zijn wel bezig met zich op een of andere manier te kwalificeren. Twee instituten de zgn Tages-und Abendschule blijken in staat te zijn jongeren goed te begeleiden maar de capaciteit is niet toereikend.

Hoewel volgens het NiLS in Hildesheim het aantal projecten de afgelopen tijd is toegenomen, is er een groot tekort aan passend aanbod voor voortijdig schoolverlaten. Daarbij wordt geklaagd over het gebrek aan middelen en de overmaat aan bureaucratie waarmee projecten worden geconfronteerd.

Er bestaat geen systematisch inzicht in de effectiviteit en efficiency van het aanbod. Het NiLS rapporteert echter wel dat in zijn algemeenheid de betrokken projecten zich kenmerken door een hoge kostprijs per deelnemer (bijvoorbeeld door 1-op-1-begeleiding) en het ontbreken aan inzicht in de effecten van de interventies.

2.4. Interventies op de arbeidsmarkt om meer leerbanen en/of werkervaringsplaatsen te creëren

De wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid voorziet in Vlaanderen in een stelsel van startbanen voor jonge schoolverlaters en werklozen, met als doel hun tewerkstelling te bevorderen door hen een baan en/of een bijkomende opleiding te verschaffen.

In het Vlaamse Werkgelegenheidsakkoord 2005-2006 wordt naar 1000 bijkomende werkervaringsplaatsen gestreefd. Hiertoe is het engagement cruciaal van alle partners, zowel in de privé sector, de zorgsector, de diensten, de Vlaamse, provinciale en lokale overheden als de sociale economie.

Actiepunten voor de komende jaren in het Vlaams Jeugdbeleidsplan 2006-2009 van de Minister voor cultuur, jeugd, sport en Brussel zijn:

- In het kader van het Vlaams Werkgelegenheidsakkoord spreekt de Vlaamse overheid interprofessionele en sectorale partners aan om voldoende werkervaringsplaatsen ter beschikking te stellen. Werkervaringsplaatsen worden een hoofdbekommernis in iedere sectorconvenant: met elke nijverheidstak worden duidelijke afspraken gemaakt en initiatieven bepaald.

- De Vlaamse overheid stelt in de eigen organisaties bijkomende werkervaringsplaatsen open en roept andere potentiële werkgevers op om een bijdrage te leveren: lokale overheidsinstanties, de uitzendsector, de sociale en de culturele sector (vb. in de personenzorg, artistieke evenementen of sociale economie).

- De Vlaamse overheid verzekert, binnen een breed partnerschap met de welzijnssector en de sociaal-culturele sector (jeugdwerk en sport) een sluitend aanbod voor jongeren die er om diverse redenen niet aan toe zijn om te werken.

- De Vlaamse overheid stemt de verschillende deeltijdse leersystemen op elkaar af. Ze bouwt een complementair aanbod uit, in een eenduidig en doorzichtig regelgevend kader, met een goed statuut voor de lerende. Daarbij wordt eerder van leertrajecten vertrokken dan van structuren.

Zowel voor leerplichtigen als volwassenen is er in Vlaanderen een waaier van stelsels voor leren op de werkplek. Om het potentieel van de werkplek als leercontext te maximaliseren zal door de Minister een algemeen kader worden ontwikkeld. Daarbinnen wordt nagegaan hoe de werkplekken gecertificeerd kunnen worden om trajecten van leren en werken meer aan EVC-procedures te koppelen. Ook wil de Minister nagaan hoe werkpleklernen kan

worden ontwikkeld tot een krachtig instrument om mensen die het onderwijs ongekwalficeerd verlaten, een opstap tot kwalificatie te bieden. (Beleidsbrief Onderwijs 2005-2006).

Voor allochtone kansarme jongeren die de school voortijdig hebben verlaten, maar toch geïnteresseerd zijn om in scholen te werken heeft het Ministerie in 2001 het startbanenproject JoJo ingesteld (eerst in 17 Vlaamse gemeenten, vanaf 2003 in alle Vlaamse scholen met een leerachterstand hoger dan het Vlaamse gemiddelde). Het project heeft een dubbele doelstelling: jongeren via een job in het onderwijs de smaak te pakken laten krijgen voor een eventuele verdere opleiding en tewerkstelling; scholen met kansarme jongeren een bijkomende werkracht bieden om te werken aan een positief schoolklimaat en een beter contact tussen de leraren en de allochtone of kansarme gezinnen. Het basistakenpakket bestaat o.a. uit: toezicht tijdens pauzes, studietoezicht, administratieve hulp, organiseren van extra activiteiten tijdens pauzes. Aanvullende taken zijn: contacten onderhouden, organisatorische en uitvoerende hulp bij extra activiteiten, preventietaken, administratieve en beheertaken. Ter ondersteuning van de JoJo-er worden op geregelde tijdstippen vormingssessies gehouden rond 'interculturele communicatie', ómggaan met pesten', en 'basishouding'. Momenteel (september 2005) mogen omwille van budgettaire redenen op federaal niveau 153 startbanen worden ingevuld. In totaal zijn tot dusver 459 jongeren in een startbaan geplaatst. In het follow up onderzoek blijkt 39% van de jongere inmiddels te beschikken over een diploma hoger secundair onderwijs. Ruim de helft van de bevraagde jongeren begon tijdens of na de tewerkstelling als JoJo met een opleiding. Het andere overheidsproject voor jongeren die de school voortijdig hebben verlaten met overeenkomstige doelstellingen is het startbanenproject Verkeersveiligheid

Op nationaal niveau is in Duitsland een zogenaamd 'Ausbildungspakt' afgesloten tussen overheid en bedrijfsleven waarin ondermeer het in 2003 geconstateerde dramatische tekort aan leerwerkplekken wordt aangepakt (dit pact wordt de komende drie jaar voortgezet). Het pact voorziet in een zogenaamde instap-kwalificatie (betriebliche Einstiegsqualifizierung-EQJ) waarmee slecht-bemiddelbare/laagopgeleide jongeren de mogelijkheid wordt geboden toch een praktijkgerichte entree op de arbeidsmarkt te maken. Over de eerste resultaten is men positief; ongeveer 19.800 jongeren die tot eind 2004 geen leerwerkplek konden vinden zijn aan een EQJ begonnen, 57% van hen vond voor het voorjaar van 2005 een reguliere leerwerkplek.

Overigens blijkt uit evaluaties (onderzoek bij overheid, bedrijven en jongeren) door München (als Landeshauptstadt van Beieren) dat men weliswaar op grote schaal EQJ-plaatsen bij bedrijven heeft kunnen werven (479) maar dat slechts 132 jongeren werden gevonden om deze plaatsen daadwerkelijk te bezetten.

In het kader van het programma 'Jobstarter' wordt tussen 2005 en 2010 100 miljoen euro (als cofinanciering op ESF-middelen) ingezet om 250 tot 280 regionale structuurprojecten op te zetten die allen gericht zijn op het realiseren van extra leerwerkbanen en vergroting van het aantal jongeren met een startkwalificatie.

2.5. Conclusies

De nagestreefde variëteit in het Nederlandse aanbod leidt onvermijdelijk tot een probleem dat van elke oplossing er niet genoeg instroomplekken beschikbaar zijn. De roep om maatwerk betekent dat extra eisen worden gesteld aan de beschikbare voorzieningen, wier core business gericht is op de eigen output-doelstellingen (onderwijs tegen een beperkte kostprijs verstrekken, werkgevers van arbeidskrachten voorzien etc.), en die niet altijd rekening (kunnen) houden met de extra differentiatie en de daaruit voortvloeiende taakvervaging als teveel de specifieke problemen van verschillende doelgroepen via aanpassingen van het eigen systeem moeten worden aangepakt.

Om ervoor te zorgen dat voortijdige schoolverlaters ook daadwerkelijk een startkwalificatie gaan behalen, heeft de Onderwijsraad bepleit, dat schoolverlaters zonder startkwalificatie (diploma op mbo-niveau-2) op kosten van de samenleving in de toekomst een test kunnen doen waarin hun vaardigheden worden vastgesteld. Op basis van de uitkomst kan een onderwijsprogramma op maat worden gemaakt dat alsnog leidt tot een startkwalificatie. De Onderwijsraad adviseert de staatssecretaris in de begrotingen vanaf 2006 geld te reserveren voor een proef met de vaardigheidstests en daarbij uit te gaan van één leeftijdscategorie, bijvoorbeeld de 18-jarigen. Het gaat om een jaarlijks bedrag van 7,5 miljoen euro. Hiermee kunnen in een jaar 10.000 jongeren, éénderde van de 15%, worden getest. Verder vindt de raad dat de overheid het mogelijk moet maken om branchediploma's en relevante ervaring te erkennen, zodat die certificaten kunnen meetellen in het officiële diplomastelsel. Als aan die voorwaarde is voldaan kunnen brancheorganisaties, bedrijfsleven en onderwijs komen tot een gecombineerde diploma-aanpak.

In tegenstelling tot Nederland is de focus in een aantal onderzochte landen niet zozeer gericht op een grote variëteit aan individuele pasklare oplossingen en specifieke projecten voor voortijdige schoolverlaters, maar meer op het aanbrengen van meer structurele verbanden tussen onderwijs en werk, waar niet alleen de voortijdige schoolverlaters, maar alle jongeren profijt van kunnen hebben. Als voor de jongere de scheiding tussen onderwijs en werk niet zinvol is, omdat het er toe leidt dat hij voortijdig het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie, moet worden gezocht naar maatregelen die het leerwerktraject niet in gevaar brengen. De

voorbeelden en beleidsmaatregelen laten zien dat de andere landen juist in de duale trajecten en in het leren op de werkplek de kansen zien om beroepskwalificaties van jonge werknemers verder te verhogen. In datzelfde stroomien past de jacht op meer werkervaringsplaatsen en het betrekken van de werkgevers bij het realiseren van de startkwalificatie en een goed opgeleide toekomstige beroepsbevolking.

DEEL 2. DE ORGANISATIE

3. Wettelijke kaders bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten

Onderzochte kwesties

Gezien de wettelijke context in de Nederlandse aanpak zijn in de internationale vergelijking de volgende kwesties onderzocht:

- hoe functioneren de wetgevende kaders in de onderzochte landen ten aanzien van de leerplichtige voortijdig schoolverlaters;
- zijn er elders speciale beleidskaders voor de aanpak van niet leerplichtige voortijdig schoolverlaters.

3.1. Specifieke kenmerken van de Nederlandse situatie

Voor een jongere in Nederland is het behalen van een startkwalificatie geen plicht maar een recht. Hierop is één wettelijke uitzondering:

- als de voortijdige schoolverlater nog geen 16 jaar oud is (en daarmee in Nederland leerplichtig is) mag hij niet zonder toestemming van de wetgever het onderwijs verlaten.

In het proces van leerplichthandhaving is in Nederland aan vrijwel alle maatschappelijke partijen een wettelijke verantwoordelijkheid toebedeeld (leerling, ouders, school, gemeente, justitie, jeugdzorg, etc.).

De aanpak van de niet leerplichtige voortijdige schoolverlaters is in Nederland in 2001 in een aparte wet vastgelegd. Deze wet verdeelt Nederland in 39 regio's. Het is de bedoeling van de wet dat in elke regio de belangrijke partijen met elkaar samenwerken om voortijdig schoolverlaters op te sporen en te registreren en dat deze partijen er ook voor zorgen dat voortijdige schoolverlaters ondersteuning en begeleiding wordt gegeven en een traject richting startkwalificatie wordt aangeboden, al dan niet in combinatie met werk. De belangrijke partijen en instellingen in een regio zijn: de gemeenten, de scholen, de regionale bureaus op het terrein van werk. Daarnaast zitten politie/justitie en zorginstellingen vaak ook in dit regionale netwerk, omdat ook zij veel kennis hebben van risicojongeren en van andere mogelijkheden om deze jongeren te ondersteunen.

In de wet zijn de volgende zaken opgenomen:

- *Eén gemeente (de contactgemeente) in elke regio is de regionale regievoerder. In de praktijk is deze taak vaak belegd bij een speciale ambtenaar van de contactgemeente (de zogenaamde regiocoördinator).*
- *Scholen hebben de wettelijke plicht om al hun voortijdige schoolverlaters binnen de termijn van een maand nadat de jongere zonder startkwalificatie de school heeft verlaten aan te melden bij de gemeente. Elke gemeente is verplicht om een registratie aan te leggen van de voortijdige schoolverlaters in hun gemeente.*
- *De contactgemeente heeft de taak om een regionaal netwerk te vormen van regionale instellingen op het terrein van onderwijs en werk, die er samen voor zorgen dat aan de aangemelde voortijdige schoolverlaters ondersteuning en begeleiding en een maatwerktraject wordt aangeboden.*
- *Om deze taken in de regio te kunnen uitvoeren verstrekt de rijksoverheid aan de regio financiële middelen volgens een vaste verdeelsleutel (naar rato van het inwoneraantal in de regio).*
- *Elk jaar dienen de regio's voor de rijksoverheid een rapportage op te stellen over de deelnemende partijen in de regio, de inzet van de middelen, het aantal geregistreerde voortijdige schoolverlaters, de aantallen jongeren die zijn bemiddeld en de herplaatsingsbestemming.*

Aan de voortijdige schoolverlater zijn (nog) geen plichten opgelegd om van deze regionale ondersteuning en begeleiding gebruik te maken. In een aantal regio's informeert de regionale coördinator de jongere actief (via bijvoorbeeld brieven, folders, website, telefoonacties) over deze begeleidingsmogelijkheid, maar er is geen plicht voor de jongere om hierop in te gaan. Jongeren kunnen na hun schoolverlaten zelf kiezen of en zo ja met welke instelling ze contact willen zoeken, om zich te oriënteren op een maatschappelijk vervolg.

Inmiddels overweegt de Nederlandse overheid maatregelen om het voor een niet leerplichtige jongere minder vrijblijvend te maken, om de school te verlaten zonder voldoende gekwalificeerd te zijn voor de arbeidsmarkt.

Deze maatregelen zijn:

- verhoging van de leerplichtige leeftijd voor jongeren die nog niet in het bezit zijn van een startkwalificatie
- Indien een niet leerplichtige jongere tot 23 jaar een beroep doet op een gemeentelijke uitkering (als gevolg van jeugdwerkloosheid of gebrek aan inkomsten) mag de gemeente de plicht tot scholing of arbeid opleggen.

3.2. Versterkingen in de aanpak van de leerplichtige voortijdige schoolverlater in andere landen

In Zweden moeten alle jongeren van 7-16 jaar verplicht naar school. Op verzoek van de ouders kan een kind een jaar eerder met onderwijs beginnen (op de leeftijd van 6 jaar). Met inachtneming van de uitgangspunten van de wet en parlementaire uitspraken heeft elk gemeentebestuur de mogelijkheid om te bepalen hoe hun scholen inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk gedreven moeten worden. Het onderwijs (inclusief leermiddelen etc.) is gratis. Verder ontvangen de leerlingen gratis maaltijden op school en er is gratis schoolvervoer.

In Oostenrijk wordt een kind leerplichtig op 1 september volgend op de 6^e verjaardag. De leerplicht duurt 9 jaar. Daarna geldt in het duale stelsel de verplichte beroepsopleiding/-training. Tijdens de leerplichtige leeftijd zijn ouders/verzorgers verantwoordelijk en kan een boete van € 220 of twee weken gevangenisstraf worden opgelegd (deze straf kan meermaals worden opgelegd, in ernstige gevallen kan een voogdij-maatregel worden opgelegd). Bij de bovenleerplichtige leeftijd zijn geen sancties omschreven.

In Duitsland zijn leerlingen leerplichtig vanaf hun 6^e tot 16 of 17 jaar (10 schoolbezoek-jaren). Volgens Dekkers (ITS, 2000) valt 15.7% van de leerplichtige Duitse leerlingen uit. In sommige Bundesländer zijn de afgelopen jaren stemmen opgegaan om ouders van spijbelaars te korten op uitkeringen, maar deze voornemens zijn niet geëffectueerd.

In Engeland loopt de leerplichtige periode van 5 tot 16 jaar. Op de laatste vrijdag in juni van een schooljaar waarin een jongere 16 jaar is, is hij niet meer leerplichtig. Ouders mogen in Engeland hun leerplichtige leerlingen buiten het onderwijssysteem houden. Er is geen vereiste dat deze kinderen diploma's behalen. Als de lokale autoriteit veronderstelt dat deze kinderen gebrekkig onderwijs krijgen kan men proberen samen met de ouders hierin verbetering aan te brengen. Ook kan de lokale autoriteit een School Attendance Order opstellen die ouders verplicht om hun kind naar een bepaalde school te sturen.

Als leerplichtige leerlingen op school ingeschreven staan, hebben ouders de wettelijke taak om te zorgen dat hun kind de school regelmatig bezoekt. Dit is vastgelegd in de Education Act 1996. Tegen de ouders kunnen maatregelen worden getroffen indien ze hieraan niet voldoen. Bij scholen ligt de eerste verantwoordelijkheid om schoolverzuim te registreren en indien zij dit probleem niet kunnen oplossen kunnen zij de hulp inroepen van de Education Welfare Service. De reden van slecht schoolbezoek wordt dan achterhaald en kan leiden tot verschillende oplossingen zoals: een alternatief curriculum, veranderen van school, speciale onderwijskundige hulp, specialistische hulp, individuele ondersteuningsplannen, gezinsbegeleiding etc. Vaak gaat het om een combinatie van oplossingen. In Engeland zijn er 150 lokale autoriteiten die hiervoor verantwoordelijk zijn.

In Frankrijk geldt de volledige leerplicht tot 16. In Vlaanderen loopt de leerplichtige periode van 6-18 jaar. Leerlingen mogen al naar school vanaf 2,5 jarige leeftijd.

In Duitsland is bij de uitvoering van de leerplichtwet sprake van een gedifferentieerde benadering: er is naast de algemene leerplicht (tot 16-17 jaar) sprake van een zgn. 'Berufsschulpflicht' die afhankelijk van het succesvol afsluiten van een beroepsopleiding eindigt op uiterlijk 21-jarige leeftijd. Jongeren die het programma EQJ binnen een bedrijf volgen worden over het algemeen vrijgesteld van de 'Berufsschulpflicht'.

In Duitsland wordt gewerkt met een getraptd beleidmodel. De Bond stelt het wettelijk raamwerk vast, het Land werkt uit en faciliteert soms, de Stad verfijnt en voert uit. De finale verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen ligt op het lokale niveau, voorbeelden van regionale samenwerking zijn niet aangetroffen.

Duitsland kent naast algemene wetgeving waarin de leerplicht is vastgelegd, geen speciale wetgeving over spijbelen of voortijdig schoolverlaten. Het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten wordt op het niveau van de Bundesländer aangepakt (waar de 16 onderscheiden regeringen verantwoordelijk zijn voor het onderwijsbeleid). Er zijn wel overal maatregelen en activiteiten maar de nadruk ligt op het bestrijden van schoolverzuim c.q. het overtreden van de leerplichtverordeningen. In alle deelstaten is sprake van maatregelen die gericht zijn op het stand brengen en onderhouden van de samenwerking tussen scholen, instellingen voor jeugdzorg en de politie (als uitvoerder van de leerplicht).

In Brandenburg is op landesniveau een bureau ingericht voor samenwerking tussen scholen en jeugdzorg dat adviseert en optreedt bij absentie. Nedersaksen heeft een programma opgesteld, gericht op het voorkomen van schoolverzuim en op de versterking van de samenwerking tussen school, ouders en jeugdzorg. Het Braunschweig model en het Neurenberg Verzuimproject zijn eveneens preventieve projecten gericht op versterking van de samenwerking tussen de partijen met dien verstande dat sprake is van een specifiek pedagogische aanpak. Het Institut für Berufliche Bildung und Weiterbildung e.V. te Göttingen heeft een model met nascholingsmodulen ontwikkeld voor leerkrachten en scholen om verzuim tegen te gaan.

Om het schoolverzuim van leerplichtige leerlingen versterkt aan te pakken, zijn in Engeland in de afgelopen tien jaar de volgende nationale en lokale maatregelen genomen.

Belangrijke onderwerpen zijn: onderzoeken naar schoolverzuim en trends in cijfers; nieuwe bevoegdheden voor de politie om schoolverzuimers op te pakken; samenwerkingen tussen Education Welfare en politie bij bestrijding schoolverzuim; hogere boetes voor ouders; extra hulpmiddelen voor scholen; beloningen voor goede scholen; inzet van mentoren in bepaalde stadsdelen; formuleren van doelen; voor- en naschoolse activiteiten; extra ondersteuning van leerlingen; mentoraat in de scholen voor zwakke leerlingen

Betrokken partijen in de aanpak zijn: ouders, de school Education Welfare Service, andere lokale diensten.

Voor de handhaving van de leerplicht heeft de regering voor scholen een website geopend, waarin onder de titel "effective attendance practice in schools" allerlei praktische maatregelen beschreven staan die scholen kunnen nemen om schoolverzuim tegen te gaan. Na de leerplichtige leeftijd zijn er voor schoolverlatende jongeren allerlei varianten beschikbaar om werk en onderwijs te combineren, gesteund door informatievoorziening vanuit de overheid.

In Frankrijk zijn er ook speciale acties tegen verzuim en er worden interdisciplinaire acties ondernomen. De stad Parijs experimenteert met een aanpak waarbij leerlingen zelf (ex-spijbelers) hun schoolgenoten op het rechte (school)-pad moeten houden. Met Europese (en regionale) middelen werden van 2000 tot 2003 in Frankrijk projecten ondersteund (de zgn EPP- Espace projet personnalisé) waarbij op het niveau van de regio bijv. de uitval in het beroepsonderwijs werd bestreden. Het project LYCAM (le lycée, ça m'intéresse) is zo'n regionaal project; in dit project werd de complete schoolse gemeenschap gemobiliseerd om voortijdige schooluitval te signaleren en aan te pakken. Sinds de invoering van dit project is het aantal uitvallers met 40% gedaald.

Zeer onlangs (februari 2006) heeft de Franse regering besloten tot het invoeren van een zgn. 'apprentissage junior' waarbij het mogelijk is geworden dat ook leerlingen jonger dan 16 jaar (vanaf 14 jaar) een duaal traject gaan volgen, conform de normale Franse condities nl. een reguliere arbeidsovereenkomst bij een werkgever voor een halfzijdse werkweek en een halfzijdse schoolweek bij een beroepsopleiding.

Ook in Vlaanderen wordt versterkt ingezet op het tegengaan van schoolverzuim in de leerplichtige leeftijd (de onderkant van het gebouw) en zijn er tegelijkertijd geluiden om jongeren te ondersteunen bij het behalen van een kwalificatie (de bovenkant van het gebouw). Inmiddels is één op de tien scholieren in Antwerpen spijbelaar (3800 leerlingen in 2003-2004, bron departement Onderwijs).

De Vlaamse minister van Onderwijs Vandenbroucke heeft onlangs een allesomvattend plan opgesteld om het spijbelen aan te pakken, waarbij veel aandacht is voor de 'problematische afwezigheden' (jongeren die minstens dertig halve dagen van school zijn weggebleven). Vandenbroucke spreekt in zijn plan veel partijen op hun verantwoordelijkheid aan waarbij voor scholen geldt dat zij zowel spijbelaars sneller opsporen en melden en tegelijkertijd moeten instaan voor een warm schoolklimaat en beter samenwerken met de CLB en andere hulpverleners. Naast de dwang- en drangmaatregelen (en een verscherping van de definitie van spijbelen) die Vandenbroucke heeft aangekondigd, wil hij ook ouders ondersteunen bij het overkomen van opvoedingsonmacht en wil hij via een 'impulsplan' ouders stimuleren om hun kinderen reeds voor de aanvang van de leerplichtige leeftijd (vanaf 6 jaar) naar school te sturen, wat in Vlaanderen reeds kan als het kind 2,5 jaar oud is. Op deze manier zou de minister een sterke vergroting van de leertijd bewerkstelligen.

3.3. Speciale beleidskaders voor de aanpak van niet leerplichtige voortijdig schoolverlaters

In Engeland eindigt de leerplicht op 16 jarige leeftijd en voor de schoolverlater is er daarna een gevarieerde en flexibele leer-werkpraktijk, waarop hij kan insteken met (financiële) hulp en ondersteuning van de overheid en waar hij ook specifieke beroepscompetenties kan verwerven. Niet het verlaten van de school wordt in Engeland als een probleem gezien, maar eerder de huidige baaiers van specifieke kwalificaties en het gebrek aan een helder en goed kwalificatiesysteem, dat jonge beroepsbeoefenaren belemmert om gemakkelijker de eigen kwalificaties te verbreden en te verhogen. Het nieuwe onderwijsbeleid is dan ook o.a. daar op gericht.

In Zweden is het praktisch gezien bijna onmogelijk om voortijdig schoolverlater te worden. Het onderwijs (en het toezicht er op) voor jongeren van 16 tot 20 jaar is ingericht vanuit een plicht voor gemeenten om jongeren een onderwijsaanbod te doen en jongeren hebben recht op hun eerste opleidingskeus. Het aanbod is zo ruim gedefinieerd en kan zo individueel worden ingericht dat bij wijze van spreken alleen bij niet-verschijnen van de leerling in het schoolgebouw sprake kan zijn van uitval.

In het Oostenrijkse onderwijsbeleid ligt weinig nadruk op de aanpak van voortijdig schoolverlaten.

De nationale wetgeving op onderwijsgebied wordt uitgevoerd op het niveau van de 9 provincies door de zgn. Landesschulräte (in Wenen: Stadtschulrat). Alle organisatorische en beleidsmatige zaken betreffende het onderwijs worden daar besproken. De Schulräte worden voorgezeten door de provinciale gouverneur

(democratisch gekozen, politieke bestuursfunctie) en kennen een bestuur dat is samengesteld uit o.a. vertegenwoordigers van kerkelijke organisaties, de sociale partners, de onderwijsinspecteurs en vertegenwoordigers van ouders en leerkrachten. De aanpak van voortijdig schoolverlaten lijkt geen hoofdonderwerp van beleid te zijn, in ieder geval niet volgens de benadering zoals we die in Nederland kennen (vanuit het probleem van voortijdig schoolverlaten terugredeneren naar een mogelijke oplossing). Net als in Engeland kan de Oostenrijkse benadering het best geschetst worden als algehele verhoging van het onderwijsniveau van de beroepsbevolking. Typisch hiervoor kan zijn dat de Oostenrijkse regering in 2004 een onderzoeksopdracht heeft uitgezet bij het 'Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung' (Riepl, 2004) om op basis van de Duitstalige onderzoeksliteratuur het probleem van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten in kaart te brengen. De onderzoekster moest constateren dat er 'kaum Literatur existiert'

Ook Duitsland heeft weinig weg van Nederland. Er wordt wel gewerkt aan het bestrijden van voortijdig schoolverlaten, maar er is geen eenheid in beleid t.a.v. bijvoorbeeld het naleven van de leerplicht en evenmin ten aanzien van de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Het Comenius 2.1 project 'Absenteeism' gecoördineerd door het Niedersächsisches Landesamt für Lehrerbildung und Schulentwicklung (NiLS), waarin ook Nederland participeert laat dat duidelijk zien.

In Duitsland nemen op lokaal niveau overheden maatregelen indien zij (mede-)bekostiger zijn van programma's voor jongeren en de participatie tot onvoldoende resultaat leidt.

Keulen bijvoorbeeld kort jongeren op de uitkering die ze ontvangen wanneer ze een beroepspraktijk-programma volgen en daarin onvoldoende resultaat behalen (of zich onttrekken aan programma-onderdelen). De stad Berlijn geeft aan geen speciale op de jongere zelf gerichte maatregelen te treffen bij het niet behalen van een startkwalificatie. Wel worden in Berlijn jongeren tot 25 jaar zonder kwalificatie in staat gesteld (met steun van het Land Berlin) een beroepsopleiding te volgen die op onderdelen vergelijkbaar is met de Nederlandse BBL; de jongere gaat vier dagen per week naar een bedrijf of particuliere organisatie om onder begeleiding te werken en gaat 1 dag (max. 8 klokuur) per week naar een opleidingsinstituut voor de theoretische vorming in een kleine groep (max. 16 studenten). De jongere ontvangt als stimulering € 250,- per maand.

Vlaanderen maakt bij het terugdringen van het aantal niet leerplichtige voortijdig schoolverlaten niet gebruik van wetgeving of registratie, maar richt zich net als Nederland op inhoudelijke samenwerking met andere (niet-onderwijs)partijen. De voorgenomen plannen komen overeen met de Nederlandse overheidsinspanning om samen met arbeidsmarktpartijen meer leerbanen voor jongeren te creëren. Het Vlaamse beleidskader wordt gevormd door de plannen om de deeltijdse leersystemen op te waarderen tot een hefboom om de ongekwalificeerde uitstroom terug te dringen en alle jongeren succes te laten ervaren. Onderwijssystemen die leren en werken combineren, moeten een volwaardig alternatief worden voor het voltijdse onderwijs. Zo kunnen ook jongeren die de schoolbanken ontgroeid zijn, startkwalificaties voor de arbeidsmarkt en de maatschappij verwerven.

Volgens de wetenschap (K.U. Leuven, 2004) is een van de mogelijke redenen waarom het terugdringen van ongekwalificeerde uitstroom in de laatste jaren stagneert, dat de leerplichtleeftijdsgrens van 18 jaar voor een vrij grote groep van leerlingen niet samenvalt met de kwalificatiegrens: minstens 40% doet er langer over om de eindmeet van het hoger secundair onderwijs te halen. De aanbeveling wordt gedaan dat in het licht van de Lissabon-strategie het dan ook de voorkeur verdient om de leerplicht tot 18 jaar te vervangen door de principiële verplichting om een startkwalificatie te halen, gekoppeld aan extra rechten.

Bij de extra rechten valt te denken aan:

- herziening van het stelsel van studietoelagen in het secundair onderwijs voor +18 jarigen en deeltijdse leerplichtigen
- recht op kosteloze leerhulp tijdens het leerplichtonderwijs (bij een CLB-attest van leermoeilijkheden)
- erkenning van startkwalificatie van getuigschrijven DBSO en leerlingwezen en BuSO
- een individuele leerrekening voor elke ongekwalificeerde volwassene, die hem toelaten op op latere leeftijd alsnog een startkwalificatie te behalen.

Frankrijk kent een (weliswaar niet bij de wet vastgelegde) beleidsaanpak die qua inhoud overeenkomsten vertoont met de in Nederland ingestelde RMC-functie voor de niet leerplichtige leerlingen. Doel van het Franse beleid is, dat alle leerlingen in staat worden gesteld om een erkende opleiding succesvol te volgen. De doelgroep van het beleid (le mission générale d'insertion et de l'éducation nationale) is echter wat beperkter gedefinieerd: het is bedoeld voor de leeftijdsgroep van 16 jaar en ouder en de getroffen maatregelen betreffen degenen die dreigen af te haken en voor diegenen die minder dan 1 jaar van school af zijn.

Overeenkomstig de Nederlandse wetgeving wordt elke Franse school geacht de – dreigende - schoolverlaters op te sporen. Na signalering/opsporing wordt de jongere door de school ontboden voor een ‘entretien de situation’ (vergelijkbaar met het exit gesprek dat sommige ROC’s in Nederland met jongeren voeren) dat een ‘verplichtend’ karakter heeft. In elk ‘rectorat’ (onderwijskundige regio, ook wel ‘territoire académique’) is een aparte functionaris (vergelijkbaar met een Nederlandse RMC-coördinator), die deze exit-gesprekken verzamelt en nagaat welke beleid in de regio voor de jongeren gevoerd moeten worden.

In Frankrijk volgen 324.000 jongeren tussen de 16 en 25 een duaal traject, hetgeen weinig mag heten in vergelijking met Duitsland waar in 2005 1,6 miljoen jongeren een leerwerkbaan hadden.

Er zijn geen verplichtende maatregelen voor jongeren zonder startkwalificatie. Schoolverzuim als signaal voor dreigende uitval wordt in toenemende mate aangepakt via een reeks van maatregelen waarbij het echter ook (volgens een Académie-onderzoek) ontbreekt aan sancties; men betreurt dat de sanctie die voorheen mogelijk was (het inhouden van de kinderbijslag) niet meer kan worden toegepast.

3.4. Conclusies

Voor jongeren in de leerplichtige leeftijd leggen de onderzochte landen sterk de nadruk op handhaving. In een enkel geval is echter zelfs sprake van een feitelijke verlaging van de leerplichtige leeftijd (Frankrijk) voor speciaal geïndiceerde groepen jongeren, het gaat hierbij inhoudelijk om een andere maatregel dan de Nederlandse mogelijkheid voor leerplichtambtenaren om vrijstelling van de leerplicht te verlenen. Er is daarbij dus sprake van een tegengestelde beweging ten opzichte van Nederlandse voornemens ter verhoging van de leerplichtige leeftijd. In andere landen bestaan geen voornemens of maatregelen om uitbreiding van de leerplichtige leeftijd te koppelen aan de mogelijke inzet van dwang-en drangmaatregelen.

Het Nederlandse wetgevend kader voor de aanpak van niet leerplichtige voortijdig schoolverlaten is uniek in Europa. Wel valt op in de vergelijking met de andere landen, dat niet overal het voortijdig schoolverlaten als probleem wordt gedefinieerd. In landen waar meer faciliteiten beschikbaar zijn voor scholing naast arbeid en het verlaten van schoolsysteem niet het einde van beroepsleren betekent, is er minder sprake van ‘voortijdig’ schoolverlaten en staat het op jongere leeftijd aan arbeid beginnen minder dan in Nederland in een kwaad daglicht.

In landen als Duitsland en Oostenrijk is er voor alle ongekwalficeerden standaard een Berufsschulpflicht tot uiterlijk 21 jaar. De maatregelen die de andere onderzochte landen treffen om niet-leerplichtige ongekwalficeerde of laaggekwalficeerde jongeren tot een startkwalificatie te brengen, behelzen geen maatregelen van dwang of drang, maar hebben een stimulerend karakter waarbij alle jongeren (en niet alleen de uitvallers) in feite voor hun prestaties worden beloond. Daarbij stopt de beleidsaandacht (en het verstrekken van incentives) voor het ophogen van de kwalificatie niet bij het bereiken van de 23-jarige leeftijd, maar is het ingekaderd in een benadering van een leven lang (beroepsgericht!) leren. Oostenrijk is daarvan het meest duidelijke voorbeeld, zoals ook uit andere hoofdstukken in dit rapport blijkt.

4. Concrete vormen van samenwerking en verstrekte begeleiding

Onderzochte kwesties

Ter vergelijking van de Nederlandse aanpak zijn in de onderzochte landen de volgende kwestie onderzocht:

- welke partijen zijn direct betrokken bij de begeleiding van de voortijdige schoolverlaters, is daarbij sprake van gestructureerde samenwerking;
- welke vormen van concrete begeleiding worden aan voortijdige schoolverlaters gegeven.

4.1. Specifieke kenmerken van de Nederlandse situatie

In de Nederlandse situatie vormt de RMC-regio de geografische eenheid waarbinnen bestuurlijk en beleidsmatig wordt samengewerkt om een goede aanpak van voortijdig schoolverlaten mogelijk te maken.

De RMC-coördinator moet er voor zorgen dat hij voortdurend geïnformeerd is over de aangemelde voortijdige schoolverlaters. In een aantal regio's hebben de gemeenten daarom gekozen voor één regionaal meld- en coördinatiepunt. De RMC-coördinator is in die gevallen ook meestal degene die er op toeziet dat deze meldinformatie terecht komt bij trajectbegeleiders, die de voortijdige schoolverlater kunnen oproepen voor een gesprek. In het gesprek wordt vastgesteld, waarom de jongere het onderwijs heeft verlaten en wat een goed vervolgtraject voor de jongere is. Doordat de trajectbegeleider deelneemt aan een netwerk van regionale partijen wordt hij(zij) geacht op de hoogte te zijn van de mogelijkheden die er bij de instellingen in de regio zijn voor studie- en beroepskeuze, assessment, werkervaringsplaatsen, leerwerktrajecten. De trajectbegeleider ondersteunt de jongere in zijn plaatsing naar een van deze trajecten. Soms zijn eerst nog andere acties nodig, zoals toeleiding naar een sociale vaardigheidstraining (bij gedragsproblemen), toeleiding naar een extra zorgaanbod (bij aanwezigheid van schulden, drugsverslaving etc.). De RMC-coördinator verzamelt bij de trajectbegeleiders de gegevens welke jongeren met succes in een traject zijn geplaatst en dus weer op weg zijn naar een startkwalificatie.

Uit de Nederlandse onderzoeksgegevens blijkt dat in elke regio dergelijke netwerken tot stand zijn gekomen. Wel probeert men inmiddels in elk netwerk te komen tot een gelijklopende prioritering in het aanbod aan de voortijdige schoolverlaters. De landelijk afgesproken stelregel is: voor een jongere tot 23 jaar gaat onderwijs boven werk en werk gaat boven een uitkering.

Die afspraak was nodig, omdat er verschillende soorten trajectbegeleiders, case-managers en jongerenwerkers zijn (werkzaam bij een regionaal meldpunt, werkzaam bij een school, bij een gemeente of een arbeidsbemiddelingsbureau) die door het dienstverband met hun instelling en hun bijbehorende deskundigheid heel verschillend kunnen denken over het meest gewenste traject voor een voortijdige schoolverlater. Ondanks de afspraak spelen beoordeling en inschatting van de mogelijkheden van de jongere en zijn eigen wensen toch een belangrijk rol bij de keuze van een vervolgtraject. Een ander dilemma waar de trajectbegeleiders in een regio mee te maken hebben, is het gebrek aan voldoende passende trajecten voor sommige groepen voortijdige schoolverlaters. Met name jongeren met veel gedragsproblemen zijn moeilijk direct te herplaatsen. Om meer eenheid in de gewenste aanpak te krijgen en om te voorkomen dat jongeren shoppen bij de verschillende instellingen, wordt op dit moment steeds vaker een regionaal jongerenloket ingericht, waar de jongere terecht kan en waar de trajectbegeleiders van de verschillende instellingen met elkaar een gezamenlijk (virtueel) team (kunnen) vormen.

Bij sommige instellingen en partijen ontvangen jongeren een heel intensieve begeleiding. Er vindt niet alleen een intakegesprek plaats en wordt een vervolgtraject samen met de jongere bepaald, maar de trajectbegeleider ondersteunt de jongere daarna ook actief door steeds voor de jongere beschikbaar te zijn, op zijn initiatief regelmatig voortgangsgesprekken met de jongere te houden, vast te stellen of er nog op te lossen problemen zijn en hierin zelf actief te bemiddelen, totdat de jongere daadwerkelijk in het vervolgtraject is aangekomen. Minder vergaande vormen van begeleiding bestaan uit het houden van een intakegesprek en een overleg met de jongere over de mogelijkheden, waarna de verantwoordelijkheid voor een succesvol vervolg bij de jongere zelf wordt gelegd en wordt afgewacht of de jongere in dat vervolg zelf nog wil terugkomen met een eventuele vraag om ondersteuning.

Er is geen wettelijk voorschrift of bestuurlijke of beleidsmatige aanwijzing, welke begeleiding aan de voortijdige schoolverlater moet worden geboden hoewel de rijksoverheid voor trajectbegeleiding extra middelen ter beschikking stelt. Er zijn overigens ook geen systematische gegevens beschikbaar over de mate van effectiviteit van de huidige, diverse vormen van begeleiding.

4.2. Betrokken partijen en vormen van samenwerking in andere landen

In Frankrijk is, ondanks de installatie van de MGI's (Mission Générale d'Insertion, die qua taak vergelijkbaar is met de Nederlandse RMC-functie) in alle onderwijskundige regio's (Académie) nog niet echt sprake van een

goed gecoördineerde aanpak van het voortijdig schoolverlaten, wel is sprake van toenemende samenwerking en interessante initiatieven.

Er is een begin gemaakt met het vormen van netwerken met als doel individuele oplossingen voor jongeren mogelijk te maken. Zo vindt in toenemende mate de benadering van het bedrijfsleven plaats, om jongeren stage te kunnen laten lopen of duale trajecten op jongere leeftijd mogelijk te maken.

Duitsland kenmerkt zich door een grote diversiteit in aanpakken en afwezigheid van aansturing op samenwerking bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten (waarbij dit begrip in algemene zin synoniem is aan schoolverzuim).

Keulen investeert nadrukkelijk in netwerkvorming tussen o.a. scholen, jeugdwerk en de zgn. Jugendberufshilfe. Daarbij wordt gebruik gemaakt van lokaties waar jongeren kunnen binnenlopen voor advies, bijv. in het Keuls centraal station. Men bereikt naar eigen bevinden te weinig jongeren doordat het aanbod niet overal in de stad even goed ontsloten is. Keulen geeft aan dat in Duitsland voor jongeren ouder dan 17 jaar eigenlijk geen goed afgestemd aanbod en beleid bestaat. Er bestaat bij de verschillende partijen wel het besef dat er iets moet gebeuren en er is ook een zogenaamd 'Bündnis gegen Jugendarbeitslosigkeit' gesloten, maar vooralsnog ontbreekt het daarbij aan daadkracht. Het door de nieuwe regering afgekondigde programma aan maatregelen wordt door Keulse functionarissen betiteld als 'Fehlschlag' op basis van de door hen ervaren onmogelijkheid tot praktische invoering.

De aanpak in Vlaanderen wordt meer gekenmerkt door een vergroting van het aanbod dan door een versterking van de samenwerking (alhoewel minister van Onderwijs Vandenbroucke in zijn Actieplan tegen het spijbelen wel pleit voor een betere samenwerking). Taakuitvoering met betrekking tot de aanpak van voortijdig schoolverlaters lijkt vooralsnog via gescheiden systemen en niet geheel in eenheid van beleid te verlopen.

In Oostenrijk is geen sprake van een specifieke samenwerking op het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten, veeleer is sprake van helder afgebakende domeinen op basis van een gestructureerd onderwijssysteem dat alle jongeren zo goed mogelijk bedient en waarbij elke schoolverlater (al dan niet gediplomeerd) een beroep kan doen op de 'Arbeitsmarktservice' zoals beschreven in het hoofdstuk over beschikbaar maatwerk.

4.3. Vormen van concrete begeleiding aan de voortijdige schoolverlaters

In Frankrijk beschikt elke regio over een voorziening die jongeren opspoorde die niet bij een school ingeschreven staan. Eén Académie heeft aan het begin van het schooljaar 2004-2005 een voorziening in het leven geroepen, waardoor leerlingen die nog niet bij een school staan ingeschreven in het beroepsonderwijs kunnen worden geplaatst. Dit SPA (suivi post affection=volg en aandachtspunt) volgt de inschrijvingen van leerlingen in het beroepsonderwijs, inventariseert dagelijks mogelijke 'vrije' plaatsingsplekken in het onderwijs en dwingt plaatsing af voor moeilijk plaatsbare jongeren.

De Britse overheid investeert in ontsluiting en versterking van het aanbod aan jongeren en heeft voor schoolverlatende jongeren allerlei sites geopend, waarop zij in Engeland, Schotland en Wales veel praktische informatie kunnen vinden over verdere scholing, leerbanen en het vinden van werk. De sites bevatten naast uitleg ook een schets van de mogelijkheden en praktische tips evenals veel informatie en doorlinking naar websites en adressen van de instellingen, waar de jongeren voor een verder advies terecht kunnen.

Voor jongeren tussen 13 en 19 jaar zijn er in Engeland lokale Connexions Offices, waar jongeren allerlei adviezen kunnen inwinnen over onderwijs, werk, leerbanen en financiële steun. Boven de 18 jaar is er het Jobcentre Plus. Jongeren tussen de 16 en 18 jaar kunnen zich aanmelden voor de Entry to Employment. Dit bereidt voor op een (leer)baan of verder leren. Het is een op maat gesneden programma, op basis van een individueel opgesteld activiteitenplan.

Voor jongeren zonder baan tussen 18-24 jaar is er daarnaast New Deal for Young People. Een persoonlijke coach helpt de jongere met het vinden van werk door:

- met de jongere een passend werkdomein te bepalen;
- een actieplan op te stellen;
- hulp bij opsporen en verwerven van werk;
- hulp bij het oplossen van problemen die hebben geleid tot een eerdere werkbeëindiging;
- vaststellen van extra hulp die voor de jongere van belang is.

Vlaanderen werkt met de eerder genoemde CLB's (Centra voor Leerlingenbegeleiding), maar die kunnen niet beschouwd worden als vergelijkbaar met de Nederlandse RMC-regio's; zij zijn veeleer gericht op leerlingbegeleiding van leerplichtige leerlingen. Verder zijn er taken toegewezen aan de lokale politie om bij de jongeren de redenen van schoolverzuim te achterhalen.

In december 2005 verzuchtte de voorzitter van de Vaste Commissie voor Lokale Politie, Dirk Van Nuffel, dat bepaalde taken voor de wijkagenten moesten worden afgeschaft: “We krijgen zelfs vanuit het ministerie van Onderwijs de vraag na te gaan waarom leerlingen niet op school zijn. Ik dacht dat zoiets de taak was van de Centra voor Leerlingenbegeleiding. Wij willen controle doen op spijbelen, maar het waarom daarvan lijkt me geen politietaak.”(bron: De Standaard, 16-12-2005).

Ook in Duitsland lijkt slechts bij de opsporing van spijbelaars sprake te zijn van speciale functionarissen (vaak politiefunctionarissen). Berlijn heeft een speciale schoolinspecteur aangesteld die jongeren in het voortgezet onderwijs en voorbereidend beroepsonderwijs speciale maatregelen kan opleggen. Overigens wordt in Berlijn het accent gelegd op functionarissen binnen het onderwijs (speciaal getrainde leerkrachten) waarbij met name aandacht is voor schoolloopbaanbegeleiding en beroepskeuze. Opvallend is de nadruk die wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid; jongeren krijgen een palet aan kansen aangeboden maar zijn zelf verantwoordelijk voor de keuze daar al dan niet iets mee te doen. De stad Keulen voert een beleid dat zich zowel richt op het tegengaan van schoolverzuim als op het bieden van nieuwe kansen voor voortijdig schoolverlaters. Zo is een aantal scholen voorzien van een dag sociaal-pedagogische hulp per week en is er een zogenaamd ‘Clearing’-punt dat aan schoolverzuimers een (verplichtend) leerprogramma kan toewijzen.

4.4. Conclusies

Wanneer wordt gekeken naar de mate van samenwerking om voortijdig schoolverlaten te bestrijden neemt Nederland een eenzame positie in. Nergens in de onderzochte landen wordt een zo sterk op samenwerking gerichte structuur aangetroffen als in Nederland. In Vlaanderen is men aan het opbouwen en in Duitsland kan (los van lokale initiatieven of van de uitstekende samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven; zie het Ausbildungspakt) gerust gesproken worden van afwezigheid van een gestructureerde aanpak als het gaat om samenwerking.

Alleen in Frankrijk wordt ten aanzien van de organisatie van de samenwerking en mogelijke begeleiding van voortijdige schoolverlaters een enigszins met Nederland vergelijkbare structuur aangetroffen, waarbij overigens niet een gemeente maar een regionale onderwijsautoriteit (namens de staat) de verantwoordelijke partij is. Evenals in Nederland reeds het geval is, wordt in Frankrijk gewerkt aan het bij elkaar brengen van steeds meer partijen die mogelijk professioneel bij een jongere betrokken kunnen zijn. Zowel in Nederland als in Frankrijk ligt de nadruk op de school-loopbaan en minder op het beroepsperspectief en de arbeidsmarkt. De Nederlandse functie van trajectbegeleider (soms ook case-manager genoemd) wordt alleen in Engeland aangetroffen. In Nederland bestaat overigens geen eenduidigheid over de functie-invulling van de trajectbegeleider en ontbreekt (vooralsnog) inzicht in het rendement van deze functie. De indruk bestaat dat in Nederland en Frankrijk de incompatibiliteit van deelsystemen die op jongeren zijn gericht door overleg en samenwerking getracht wordt op te lossen, terwijl andere Europese landen er ofwel voor kiezen het aanbod en de toegankelijkheid van voorzieningen zelf te versterken (Engeland) zonder de energie te steken in het verbinden van naar aard en opdracht verschillende instellingen ofwel door het scheppen van een heldere, taakverdelende structuur met een minimum aan (mede-)verantwoordelijke partijen (Oostenrijk). Een verder meer fundamenteel verschil in de benadering lijkt te zijn gelegen in de achterliggende filosofie; bijvoorbeeld Zweden, Nederland en Frankrijk lijken meer op “zorgers” met een bekommernis om de achterblijvers die zij met inzet van alle mogelijke partijen binnen het schoolsysteem proberen te houden, terwijl landen als Engeland en Oostenrijk meer lijken uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid van jongeren om een goede positie op de arbeidsmarkt te verkrijgen en te behouden en hen daarbij een stimulerend aanbod te doen.

DEEL 3. ZICHT OP HET DOELBEREIK

5. De hantering van het begrip voortijdig schoolverlaten

Onderzochte kwestie

Ten behoeve van de internationale vergelijking is de volgende kwestie onderzocht:

- op welke wijze wordt het begrip voortijdig schoolverlaten in de onderzochte landen gehanteerd en komt dit overeen met de Europese indicatoren.

5.1. Specifieke kenmerken van de Nederlandse situatie

Voortijdig schoolverlaten wordt in Nederland erkend als een belangrijk maatschappelijk probleem. Jaarlijks verlaten vele tienduizenden jongeren het onderwijs zonder een startkwalificatie die nodig is om op de arbeidsmarkt met succes te kunnen functioneren. Jongeren met een startkwalificatie beschikken tenminste over een diploma op niveau 2 van het middelbaar beroepsonderwijs of over een diploma havo of vwo.

Tijdens de Europese Top in Lissabon zijn afspraken gemaakt om het aantal voortijdig schoolverlaters in 2010 op Europees niveau sterk te verminderen ten opzichte van het ijkjaar 2000.

Voor de bepaling van de doelbereiking wordt gebruik gemaakt van de Labour Force Survey (LFS), uitgevoerd door Eurostat. Het gaat daarbij om de zogenaamde structural indicators die voor het meten van de doelbereiking ten aanzien van voortijdig schoolverlaten onder te verdelen zijn in:

- Innovation and Research: *Youth education attainment level*
- Social Cohesion: *Early School leavers*

De indicatoren zijn als volgt beschreven:

Youth education attainment level: het percentage jongeren van 20-24 dat onderwijs op het niveau van tenminste hoger secundair onderwijs heeft afgesloten oftewel minimaal het niveau 3a, 3b of 3c lang volgens de ISCED-indeling. Het percentage wordt bepaald op basis van de totale populatie van dezelfde leeftijdsgroep, uitgezonderd diegenen die de betreffende vraag (hoogst behaalde opleiding) niet beantwoord hebben.

Early School leavers: het percentage van de leeftijdsgroep van 18-24 met ten hoogste lager secundair onderwijs en die geen verder onderwijs of opleiding volgen. Het gaat daarbij om twee condities: het hoogst behaalde niveau is ISCED 0, 1, 2 of 3c kort en de respondenten hebben verklaard in de vier weken voorafgaand aan het onderzoek geen onderwijs/opleiding te hebben gevolgd. Het percentage wordt bepaald op basis van de totale populatie van dezelfde leeftijdsgroep, uitgezonderd diegenen die de betreffende vragen (hoogst behaalde opleiding en deelname aan onderwijs/opleiding) niet beantwoord hebben

5.2. Gebruik van de Europese indicatoren in de onderzochte landen

Voor de vergelijkingen op Europees niveau passen alle onderzochte landen (vanzelfsprekend) de afgesproken indicatoren toe. Voor binnenlands gebruik worden totaal andere begrippen worden gehanteerd.

Het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten leent zich in zijn algemeenheid voor een veelheid aan interpretaties, politieke en beleidsmatige uitingen, voorkeuren en maatregelen. In de vergelijking van de bestuurlijke en beleidsmatige visies tussen Nederland en de overige onderzochte Europese landen c.q. landsdelen (Vlaanderen, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Zweden en Engeland) wordt deze diversiteit zichtbaar.

In de meeste landen wordt een voortijdige schoolverlater gezien als een jongere die tijdens de leerplichtige leeftijd de school ongediplomeerd verlaat of op zeker moment ophoudt te bezoeken. In grote lijnen kan gesteld worden dat dit in de meeste landen eerder wordt opgevat als schoolverzuim dat bestreden moet worden, dan dat het een kink in de kabel is op weg naar een startkwalificatie die door ondersteuning moet worden weggemasseed. Voor de niet-leerplichtige jongeren zonder startkwalificatie passen de onderzochte landen in zijn algemeenheid het begrip 'voortijdig schoolverlaten' niet toe; jongeren zijn dan laag-opgeleide potentiële werknemers die zo snel mogelijk een goede plek op de arbeidsmarkt moeten krijgen (indien zij die niet reeds verworven hebben) met een perspectief op het alsnog in hun loopbaan verwerven van goede scholing met bijbehorende kwalificaties.

5.3. Afwijkingen op nationaal niveau

Nederland hanteert de definitie van het begrip startkwalificatie overeenkomstig de Europese afspraken in relatie tot het begrip 'voortijdig schoolverlater', maar in de nationale beleidsstukken en regelingen worden afwijkende (naar leeftijd, opleidingsniveau indien de jongere aan het werk is, etc.) begrippen geïntroduceerd. Het Nederlandse beleid is gericht op de voortijdige schoolverlaters van 12-23 jaar. Verder houdt men in Nederland bepaalde groepen voortijdige schoolverlaters buiten de binnenlandse tellingen; het gaat om jongeren met een diploma op niveau 1 die werk hebben of jongeren met een getuigschrift praktijkonderwijs die werk hebben. In

de Enquête beroepsbevolking (EBB) van het CBS wordt uitgegaan van een steekproef over de groep jongeren van 15-22 jaar. Het gebruik van verschillende groepen en metingen die afwijken van de Europese indicatoren, maakt vergelijkingen in de voorhanden literatuur niet altijd even helder en eenvoudig.

Naast Nederland valt Vlaanderen op in de begripshantering. Vlaanderen hanteert de Europese indicator, nl. uitstroom zonder diploma of getuigschrift van het hoger secundair onderwijs. Vlaanderen heeft de EU-norm vrij streng geïnterpreteerd door bijvoorbeeld getuigschriften van het deeltijds onderwijs niet als startkwalificatie te beschouwen.

Engeland past het begrip 'voortijdig schoolverlater' toe op jongeren die het onderwijs (tijdelijk) verlaten tijdens de leerplichtige leeftijd. Voor Frankrijk geldt weer niet het criterium van de leerplichtige leeftijd; daar worden alle jongeren die in het voorlaatste jaar voor het examen CAP, BEP of baccalauréat (alle drie de onderwijsvormen staan voor hoger secundair onderwijs) de school verlaten of diegenen die het examen niet behalen beschouwd als voortijdig schoolverlater.

In Duitsland wordt gedifferentieerd omgegaan met begrippen als voortijdig schoolverlaten en de daaronder te scharen groepen jongeren. De indicatoren zoals toegepast op Europees niveau lijken niet toegepast te worden in de dagelijkse beleidspraktijk op 'länder-' en 'stadt'-niveau. Zo verschillen de beleidsmatige uitgangspunten van bijvoorbeeld de steden Berlijn en Keulen zeer sterk van elkaar.

Berlijn beschouwt elke jongere onder de 25 jaar zonder voltooide school- of beroepsopleiding als de groep waarop het beleid zich richt. De stad Berlijn biedt hen diverse mogelijkheden aan alsnog een kwalificatie te behalen. Keulen daarentegen kent een grote mate van differentiatie. Als voortijdig schoolverlaters worden alleen die leerlingen beschouwd die in Nederland onder de term 'absoluut verzuimers' zouden vallen (volgens Keulse cijfers ongeveer 60 jongeren per jaar) en de jongeren die niet terechtkomen in een opleiding op het laagste kwalificatieniveau (ca. 480 per jaar). Alle andere groepen jongeren krijgen een ander label mee: jongeren zonder behaalde kwalificatie, laagopgeleide jongeren, jongeren zonder leerwerkplek, jongeren zonder beroepsopleiding, etc. Afhankelijk van leeftijd en sociale status zijn er in Keulen diverse mogelijkheden voor scholing en training die echter aangeboden worden door verschillende publieke partijen en zonder onderlinge coördinatie. In Keulen schat men het aantal jongeren dat valt onder de Lissabon-criteria op ongeveer 5.200. Er is echter geen gezamenlijke dataverzameling door publieke en private partijen die zich met onderwijs en opleiding bezighouden.

Zweden kent voor binnenlands gebruik weliswaar een interpretatie op nationaal niveau maar ook deze wijkt af van de Europese indicatoren. Het beleid en alle bepalingen hebben betrekking op alle jongeren tot 20 jaar, inclusief de jongeren die ouder zijn, maar nog steeds vervolgonderwijs na de leerplichtige leeftijd volgen.

In Zweden wordt als definitie van startkwalificatie gebruikt: gekwalificeerd zijn om verdere studies te kunnen volgen. In termen van de ISCED: om na 9 jaar leerplichtig onderwijs gekwalificeerd te zijn voor het hoger secundair onderwijs moet de leerling de onderwijsdoelen bereikt hebben op de vakken Zweeds, wiskunde en Engels. In het hoger secundair onderwijs moet de student op zijn certificaat tenminste 90% van het totaal aantal te behalen punten hebben.

Bij internationale rapportages hanteert Oostenrijk de indicatoren zoals die in EU-verband zijn overeengekomen. Voor binnenlands gebruik circuleren twee omschrijvingen. De eerste gaat uit van die jongeren die er niet in slagen het voortgezet onderwijs succesvol te beëindigen. De tweede omschrijving gaat uit van jongeren die een minimale kwalificatie hebben behaald (vgl. het Nederlandse niveau 1 BOL/BBL).

5.4. Conclusies

Voor internationale vergelijkingen maken alle onderzochte landen gebruik van de indicatoren voor startkwalificatie en voortijdig schoolverlaten, zoals die op Europees niveau zijn overeengekomen. Voor 'binnenlands' gebruik hanteren alle landen verschillende begrippen waarbij opvalt dat voortijdig schoolverlaten, in tegenstelling tot Nederland, in de meeste onderzochte landen synoniem is met het afbreken van een opleiding tijdens de leerplichtige leeftijd. Bij het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten met betrekking tot niet-leerplichtige jongeren ligt in de andere landen het accent minder op uitval maar meer op het bereiken van het hoogst haalbare scholingsniveau.

6. De registratie van het voortijdig schoolverlaten

Onderzochte kwestie

Ten behoeve van de internationale vergelijking is de volgende kwestie onderzocht:

- hoe vindt de registratie van het voortijdig schoolverlaten in de onderzochte landen plaats en welke registratieproblemen doen zich voor.

6.1. Specifieke kenmerken van de Nederlandse situatie

Goed zicht op de omvang van het voortijdig schoolverlaten blijkt in Nederland een lastige zaak te zijn. De registratie van het voortijdig schoolverlaten gebeurt in Nederland deels op regionaal niveau (door de RMC's) en deels nationaal (via de enquête beroepsbevolking van het CBS). Volgens de RMC-cijfers verlieten in Nederland in het schooljaar 2004-2005 56.963 jongeren het onderwijs als voortijdig schoolverlater. Nederland gebruikt deze gegevensbron als input voor de gehanteerde nationale benchmark, dat het aantal voortijdige schoolverlaters in 2006 met 30% moet zijn gedaald ten opzichte van het ijkjaar 2002. De daling in 2004-2005 van het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters ten opzichte van het ijkjaar kwam uit op 19%. In de regionale registratie is er sprake van onvolledigheid van de cijfers, waarvoor verschillende foutenbronnen verantwoordelijk zijn. Ze hebben betrekking op te late en/of onvolledige meldingen door de scholen, geen zicht op de vsv-status van sommige leerlinggroepen, te laten verwerking van aangemelde voortijdige schoolverlaters en gebrekkige controles in gehanteerde regionale registratiesystemen.

6.2. Registratieproblemen in de onderzochte landen

De hoofdindicator voor het voortijdig schoolverlaten op nationaal niveau in Frankrijk is het aantal gevoerde 'entretiens' in de regio's. Het Ministerie verzamelt van elk rectorat het aantal gevoerde entretiens om het aantal voortijdige schoolverlaters te kunnen bepalen.

In 2003-2004 werden 78.000 van dergelijke gesprekken bij de 'rectorats' geregistreerd. De Franse Inspectie constateert dat door gebrek aan samenhang en samenwerking veel jongeren van entretien naar entretien 'zappen'. Van de jongeren, met wie de gesprekken gevoerd werden, ging uiteindelijk 72% weer naar school.

Een departement in het zuiden van Frankrijk werkt sinds 6 jaar met een 1-loket-functie (guichet unique), waardoor de opkomst van de jongeren voor een entretien op 98% is gebracht.

Uit de cijfers (INSEE, enquêtes Emploi) blijkt, dat jongeren in het algemeen hun opleiding op een hoger niveau afsluiten dan in 1990, maar volgens de definitie (tenminste in het bezit van een diploma CAP, BEP of baccalauréat) haalt 7% van de jongeren (dat zijn 50.000 jongeren) geen startkwalificatie. Daarbij wordt tevens vastgesteld dat, hoewel het percentage lager is dan twintig jaar geleden, nog altijd 20% (d.i. 150.000 jongeren) van een schoolgeneratie het onderwijs verlaat zonder enig diploma, hetgeen strijdig lijkt met de gevonden 7% jongeren zonder startkwalificatie.

De Eurostat-gegevens (2005) pakken eveneens hoger uit, nl. 12,6%. Op basis van de centraal door DESCO verzamelde gegevens van de 'rectorats' over de gevoerde 'entretiens' wordt verondersteld dat meer dan 50.000 jongeren door specifieke acties weer worden teruggeleid naar het onderwijs (voorbereiding op CAP of BEP) of naar werk. Van deze groep jongeren gaat 72% terug naar onderwijs. Daarvan gaat 22% naar regulier onderwijs, 6% naar een leerwerkplek, 6% naar stages georganiseerd in de streek, 38% komt in een speciaal traject georganiseerd door het MGI. Het kan dan gaan om remotivatatie, voorbereiding op een diploma/examen, begeleiding naar werk.

Net als in Nederland kampt ook de Franse regionale gegevensverzameling met problemen van onvolledigheid en onbetrouwbaarheid. De relatie tussen de gehanteerde definitie en de zowel door DESCO als INSEE ten behoeve van eurostat verzamelde gegevens laat zien dat de regionale metingen geen volledig en betrouwbaar beeld geven.

Volgens de nieuwe wet van 1 juli 2005 moet in Zweden een (regionale) vorm van registratie gaan plaatsvinden van jongeren die na de leerplicht geen onderwijs meer volgen. Er zijn geen dwingende voorschriften.

In Zweden heeft sinds 1 juli 2005 elk gemeentebestuur de wettelijke taak gekregen om op de hoogte te zijn van de bezigheid van jongeren (16-20 jaar) die niet op een upper secondary school zitten. En ook is het doel van de Zweedse maatregel om zoveel mogelijk vroegtijdige schoolverlaters individueel maatwerk aan te bieden. Maar anders dan in Nederland hebben de partijen geen plicht (of gewoonte) om periodiek aan de regering te rapporteren over de aantallen voortijdige schoolverlaters, de gevolgde aanpakken en de resultaten. Daarvoor is onlangs door de Zweedse regering de National Agency of Education aangewezen, die een follow up onderzoek gaat doen naar de taakuitvoering van de gemeenten. De uitkomsten van dit onderzoek zullen voor het eerst op 1 november 2006 beschikbaar zijn. De belangrijkste onderzoeksvragen zijn: hoe staat het met de informatieverzameling van gemeenten over jongeren die niet deelnemen aan upper secondary education en welke individuele maatregelen zijn aan deze jongeren aangeboden.

Het doel van het follow up onderzoek door de National Agency of Education is, om op grond hiervan vast te stellen hoeveel jongeren per gemeente niet deelnemen aan upper secondary education en welke individuele maatregelen door de gemeente aan deze jongeren zijn aangeboden.

In Duitsland bestaat voor partijen geen wettelijke rapportageplicht. Zowel Berlijn als Keulen melden dat onderzoek op lokaal niveau plaatsvindt (voor Berlijn dus niet op landesniveau) met dit verschil dat Berlijn het onderzoek baseert op de jaarlijkse schoolrapportages over ingeschreven leerlingen en Keulen op incidentele basis kwalitatief en kwantitatief onderzoek laat doen naar het voortijdig schoolverlaten.

Voor het verkrijgen van inzicht in het voortijdig schoolverlaten wordt in Oostenrijk, Engeland en Vlaanderen gebruik gemaakt van de indicatoren van Eurostat. Op overheidsniveau wordt in Oostenrijk door Statistik Austria tot op dit moment nog geen afzonderlijke rapportage over de mate van voortijdig schoolverlaten samengesteld; men rapporteert over ontwikkelingen in het scholingsniveau van de bevolking maar deze zijn niet gerelateerd aan uitval. Vanaf het jaar 2004 zou de overheidsregistratie betrouwbaarder moeten zijn geworden (op basis van de Bildungsdokumentationsgesetz, 2002). De daaruit voortkomende tabellen geven echter geen inzicht in de feitelijke schooluitval. De Oostenrijkse regering geeft in haar voortgangsrapportage 2005 aan de Europese Commissie aan dat momenteel gewerkt wordt aan een 'Bundesstatistik zum Bildungswesen' om de empirische basis voor evaluaties te leggen. Voor het samenstellen van overzichten voor intern gebruik wordt in Oostenrijk thans gebruik gemaakt van verschillende bronnen zoals: Statistik Austria: volkstellingen, Mikrozensususerhebungen, Arbeitskräfteerhebungen (de Eurostat-indicatoren) en Schulstatistik, de gegevens van de OECD en de Lehrlingsstatistik van de Wirtschaftskammer. Daarnaast worden speciale steekproeven genomen zoals de Jugendradar 2003.

De betrouwbaarheid van de (intern gebruikte) gegevens in relatie tot de EU-indicatoren lijkt niet al te sterk: het Oostenrijks ministerie van Onderwijs (BMBWK) schatte in 2002 het percentage jongeren (over schooljaar 2001-2002) dat de leerplichtige leeftijd niet succesvol afsluit op 15,9%. Aangezien dit een voorwaarde is om in Oostenrijk te beginnen met een kwalificerend traject moet derhalve het percentage voortijdige schoolverlaters in dat jaar tenminste op 15.9% worden gesteld terwijl de Eurostat-opgave in 2002 uitgaat van 9.5%

6.3. Conclusies

De International Standard Classification of Education (ISCED) is voor de Europese landen maatgevend om vast te kunnen stellen in welke mate elk land voldoet aan de Lissabondoelstelling. De classificaties zijn helder omschreven en de gegevens worden aangeleverd door de nationale statistische instituten. De ISCED gegevens zijn daarmee de meest betrouwbare bron waarmee vergelijkingen tussen de landen kunnen worden opgesteld. De OESO discussie in het verleden, dat Nederland met zijn definitie van de startkwalificatie op niveau 2 van het middelbaar beroepsonderwijs een feite een lagere standaard hanteert dan Europees het geval is, is inmiddels achterhaald. Het Centraal Planbureau (2005) heeft opgemerkt dat sinds de wijziging van de WEB in 2003 hiervan geen sprake meer is.

Nederland, Frankrijk en Zweden zijn de drie landen die naast de nationale statistische gegevens ook gebruik maken van regionale gegevens over de voortijdige schoolverlaters. De overeenkomstige klachten in Nederland en Frankrijk over de betrouwbaarheid ervan laten zien dat dataverzamelingen van alleen regionale partijen weinig geschikt zijn om een volledig nationaal beeld op te bouwen. De inhoud van de regionale dataverzameling in Nederland lijkt dan ook meer geëigend om zich, net als in Zweden, te ontwikkelen tot een gegevensbron, waarin een relatie kan worden gelegd tussen de geregistreerde voortijdige schoolverlaters, het deel aan wie een aanbod is gedaan, de aard van het aanbod en de herplaatsingen die met het aanbod zijn geboekt, een en ander ten behoeve van regionaal beleid.

7. De haalbaarheid van de Lissabondoelstelling

Onderzochte kwestie

Een van de Lissabondoelstellingen is, dat in 2010 in de Europese Unie het aantal jongeren zonder startkwalificatie met de helft is teruggebracht ten opzichte van 2000. Als deze doelstelling wordt gerealiseerd, zullen in 2010 ten hoogste 10% van de jongeren in de leeftijdsgroep van 18-24 jaar als voortijdig schoolverlater uit het onderwijs mogen vertrekken en zal 85% van de 20-24 jarigen in het bezit zijn van een startkwalificatie.

- Nagegaan is, in welke mate de landen in staat zullen zijn om de Lissabondoelstelling te realiseren.

7.1. De Nederlandse situatie

De Nederlandse regering heeft de Lissabondoelstelling - die betrekking heeft op het totaal van de Europese jongeren – gekozen als Nederlandse doelstelling en heeft deze nog verder aangescherpt.

Het ijkjaar voor de Nederlandse doelstelling is 2002. In dat jaar waren er bijna 70.000 nieuwe voortijdige schoolverlaters geregistreerd (i.e. 15% van de jongeren tot 23 jaar). Een halvering van dit aantal voortijdige schoolverlaters betekent, dat Nederland in 2010 streeft naar een percentage voortijdige schoolverlaters van maximaal 7,5 % (dat is 2,5% minder dan de Europese doelstelling). Uitgaande van de 70.000 voortijdige schoolverlaters in 2002 moet in 2010 het aantal voortijdige schoolverlaters zijn gedaald tot 35.000 jongeren. Om de nagestreefde halvering van het percentage te kunnen bereiken, hanteert men in Nederland een tussendoelstelling voor 2006, waarin het aantal voortijdige schoolverlaters met 30% moet zijn gereduceerd ten opzichte van 2002. Het aantal 18-23 jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft behaald mag in Nederland in 2010 niet hoger zijn dan 8%.

7.2. De afstand tot de Lissabondoelstelling in de onderzochte landen

Voor de bepaling van de doelbereiking wordt gebruik gemaakt van twee indicatoren:

- o Youth education attainment level (de startkwalificatie)
- o Early School leavers (het voortijdig schoolverlaten)

Door de Labour Force Survey van Eurostat worden elk jaar deze gegevens verzameld.

Youth education attainment level

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (15 countries)	:	69.2 ^(e)	68.1	69.6	:	72.4	73.5	73.3	73.7	73.6	73.7	74.5 ^(p)
EU (25 countries)	:	:	:	:	:	74.8	76.3	76.1	76.5	76.5	76.6	77.3 ^(p)
Belgium	76.3	77.6	80.2	80.1	79.6	76.2 ^(b)	80.9	79.4	81.1	81.3	82.1	80.3
Germany	82.8	79.4	74.9 ^(b)	74.8	:	74.6	74.7	73.6	73.3	72.5	72.8	:
France	77.5	78.6	75.2	76.3	78.9	80.0	81.6	81.8	81.7	80.9	79.8	82.8
Netherlands	:	:	67.6	70.3	72.9	72.3	71.7	72.1	73.3	74.5	74.2	74.7
Austria	:	79.2	80.5	81.8	84.4	84.7	84.7	84.1	85.1	83.4 ^(b)	86.3	85.9
Sweden	:	88.1	86.3	86.6	87.5	86.3	85.2	85.5 ^(b)	86.7	85.6	86.3	87.8
United Kingdom	61.0	64.0	62.2	65.8	:	75.3	76.4	77.0	77.2	78.1	76.4	77.1

Bron: Eurostat

(:) Not available

(p) Provisional value

(e) Estimated value

(b) Break in series

Early School leavers

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (15 countries)	:	:	21.6 ^(e)	20.6 ^(e)	:	20.5	19.5	19.0	18.7	18.3 ^(b)	17.7	16.9
EU (25 countries)	:	:	:	:	:	:	17.7	17.0	16.6	16.2 ^(b)	15.6	14.9
Belgium	16.1	15.1	12.9	12.7	14.5	15.2 ^(b)	12.5	13.6	12.4	12.8	11.9 ^(b)	13.0
Germany	:	:	13.3	12.9	:	14.9	14.9	12.5	12.6	12.8	12.1	:
France	16.4	15.4	15.2	14.1	14.9	14.7	13.3	13.5	13.4	13.7 ^(b)	14.2	12.6
Netherlands	:	:	17.6	16.0	15.5	16.2	15.5	15.3	15.0	14.2 ^(b)	14.0	13.6
Austria	:	13.6	12.1	10.8	:	10.7	10.2	10.2	9.5	9.3 ^(b)	8.7	9.1
Sweden	:	:	7.5	6.8	:	6.9	7.7	10.5 ^(b)	10.4	9.0 ^(b)	8.6	8.6 ^(p)
United Kingdom	32.3	:	:	:	:	19.7	18.4	17.7	17.8	16.8	14.9	14.0 ^(p)

Bron: Eurostat

(:) Not available

(p) Provisional value

(e) Estimated value

(b) Break in series

De resultaten van de landen in de periode 2000-2005 zijn samengevat in de volgende tabel. In 2005 waren alleen Zweden en Oostenrijk op het niveau van de Lissabondoelstelling.

<i>Youth education attainment level in de periode 2000-2005</i>	<i>Early School leavers in de periode 2000-2005</i>
<p>België: er is een afname van 80.9% naar 80.3%</p> <p>Duitsland: onbekend</p> <p>Frankrijk: er is een toename van 81.6% naar 82.8%</p> <p>Oostenrijk: er is een toename van 84.7% naar 85.9% (boven de target)</p> <p>Zweden: er is een toename van 85,2% naar 87,8% (boven de target)</p> <p>Verenigd Koninkrijk: er is een toename van 76,4% naar 77,1%</p> <p>Nederland: er is een toename van 71,7% naar 74,7%</p>	<p>België: er is een toename van 12,5% naar 13.0%</p> <p>Duitsland: onbekend</p> <p>Frankrijk: er is een afname van 13.3% naar 12.6%</p> <p>Oostenrijk: er is een afname van 10.2% naar 9.1%</p> <p>Zweden: er is een toename van 7.7% naar 8.6%</p> <p>Verenigd Koninkrijk: er is een afname van 18.4% naar 14.0%</p> <p>Nederland: er is een afname van 15.5% naar 13.6% (startend bij het ijkjaar 2002 is er een afname van 15.0% naar 13.6%)</p>

(Bron: Eurostat)

Zowel in het terugbrengen van het percentage voortijdige schoolverlaters als in het nastreven van een hoger opleidingsniveau laat Oostenrijk indrukwekkende cijfers zien. De lichte kritiek van de Europese Commissie dat in het totaal van de Lissabondoelstellingen Oostenrijk op bepaalde terreinen slechts stapsgewijze vorderingen behaalt (i.e. werkloosheid en armoedebestrijding), laten onverlet dat op het gebied van de ontwikkeling van de kenniseconomie goede resultaten zijn bereikt.

Vlaanderen zit iets onder de Lissabondoelstelling: de beschikbare cijfers geven aan dat het percentage voortijdig schoolverlaters (als percentage van de 18-24 jarigen met een lagere beroepsopleiding of minder die niet meer op school zitten) in 2000 10,5%, in 2003 11,3% en in 2004 10,1% is.

In haar voortgangsverslag aan de Raad en de Commissie gaat de Franse regering er vooralsnog van uit dat de Lissabondoelstellingen voor Frankrijk per 2010 te realiseren zijn.

Eurostat vermeldt over 2005 nog geen Duitse gegevens over de twee belangrijke indicatoren (opleidingsniveau en voortijdig schoolverlaten). Over de periode 2000-2004 laten de gegevens echter zien dat, in weerwil van de doelstelling dat 85% van de jongeren van 20-24jaar in 2010 beschikt over een startkwalificatie, er een daling in plaats van een stijging optreedt (van 74.7% in 2000 naar 72.8% in 2004). De Lissabonddoelstelling zal bij ongewijzigd beleid op dit punt dan ook moeilijk realiseerbaar worden. Ten aanzien van de nagestreefde omvang van het voortijdig schoolverlaten (10% in 2010) is de ontwikkeling in Duitsland gunstiger: er waren in 2000 14.9% van de jongeren voortijdig schoolverlater en 12.1% in 2004. Bij een voortzetting van de trend zou deze Europese benchmark in Duitsland wel gehaald kunnen worden.

In het Progress Report van 2005 heeft de Nederlandse regering aangegeven dat de voortgang tot heden onvoldoende is, om de gekozen doelstellingen van 2010 te realiseren. Ook de gegevens in het Progress Report

van het Verenigd Koninkrijk wijzen er op dat het een zware klus zal worden om de Lissabondoelstelling van 2010 te realiseren.

7.3. Conclusies

Het merendeel van de onderzochte landen is nog ver verwijderd van de Lissabondoelstelling. In het ontwerpverslag 2006 van de Raad en de Commissie worden de lidstaten herinnerd aan de eerder gevraagde investeringen in menselijk kapitaal en aanpassing van hun onderwijs- en opleidingsstelsels aan de nieuwe competentie-eisen. Men wijst er op dat de noodzakelijke hervormingen en doelstellingen niet te realiseren zijn, indien wordt uitgegaan van de huidige inzet van de lidstaten. Op Europees niveau is ten aanzien van de doelstelling in het jaar 2010 m.b.t. voortijdig schoolverlaten slechts geringe vooruitgang geboekt. Deze doelstelling zal bij onveranderde aanpak naar waarschijnlijkheid niet gehaald worden. Voorts blijkt uit het bovenstaande dat slechts een klein aantal landen goed op koers ligt terzake van de andere doelstelling dat 85% van de 18-24 jarigen (officiële bechmark 20-24) tenminste een kwalificatie op het niveau van hoger secundair onderwijs moet hebben behaald. Raad en Commissie pleiten dan ook voor een hoger tempo bij het invoeren van de hervormingen en voor een gericht werken aan de Lissabonstrategie. Concrete aanbevelingen aan de lidstaten zijn:

- onderwijs en opleiding moeten een centrale plaats krijgen in de nationale hervormingsprogramma's;
- voor 2008 moeten op nationaal niveau coördinatiemechanismen voor de implementatie aanwezig zijn;
- het nationaal beleid moet een actieve bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen en nationale streefcijfers en indicatoren moeten worden uitgewerkt;
- het beleid moet beter worden geëvalueerd en worden voorzien van een betere voortgangsbewaking;
- de verschillende Europese overeenkomsten uit het werkprogramma moeten de basis vormen voor nationale hervormingen.

Internationaal is (nog) niet kritisch gekeken naar de mogelijke doelbereiking m.b.t. de Lissabon strategie voor wat betreft de indicatoren opleidingsniveau en voortijdig schoolverlaten. Wel is met name vanuit de (macro)economische hoek kritisch gereflecteerd op de ondernomen activiteiten en de vorderingen ten aanzien van geheel aan doelstellingen alsmede op de geformuleerde doelstellingen als zodanig (o.a. Zängle,2004).

In 2005 bevond de E.U. zich qua tijd halverwege de doelstellingen van 2010. De analyses die her en der op de haalbaarheid van de doelstellingen zijn gepleegd, zijn enigermate teleurstellend. Zo bracht de commissie Kok weinig nieuwe inzichten naar voren en ontbrak een goede macro-economische analyse. De voorjaarsberichten 2004 en 2005 van de E.U. zijn ontvullend voor wat betreft de haalbaarheid van (een aantal van) de Lissabondoelstellingen. Met name de gevolgen van een tegenvallende economie voor de wenselijke toename van werkgelegenheid zijn verstrekkend.

Geraadpleegde literatuur en geraadpleegde websites

Duitsland	<p> www.senbjs.berlin.de www.bundesregierung.de www.bibb.de www.bmbf.de www.zdh.de www.stadt-koeln.de www.eds-destatis.de www.finanz-links.d </p> <p> Absenteeism. Sokrates Programme COMENIUS 2.1, NiLS, Hildesheim(2003) Regional Analysis Regierungsbezirk Düsseldorf, Spider-project, 2004 Direkter Weg ins Abseits, Der Spiegel, 2002 Jugendliche in Europa: Von der Schule ins Erwerbsleben. Statistik kurz gefasst, thema 3-6/2003, EG, 2003 Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland, Berichte und Dokumente zu den Ergebnissen des 2.Paktjahres 2005, Bundesregierung, 2005 Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Bundesagentur für Arbeit, 2005 Op zoek naar een Europees model, 'Hervormen of zumachen',NRC, december 2005 Bildung für Berlin, öffentliche berufliche Schulen 2004/2005, Jahresbericht, Berlin, 2005 Bildung für Berlin, öffentliche allgemein bildende Schulen 2004/2005, Jahresbericht, Berlin, 2005 Bildung für Berlin, Schulgesetz für das Land Berlin, Berlin, 2004 Jobstarter-Für die Zukunft ausbilden, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn-Berlin, 2005 Fortschrittsbericht 2005. Umsetzung des Arbeitsprogramms 'Allgemeine und berufliche Bildung 2010'. Brussel 2005 Betrieblicher Einstiegsqualifizierung Jugendlicher, Untersuchung zu den Erfahrungen von Betrieben und Jugendlichen mit dem neuen Instrument im ersten Jahr, R.Hanslmaier. Referat für Arbeit und Wirtschaft, München, 2005 </p>
Vlaanderen	<p> www.ond.vlaanderen.be www.vclb-koepel.be </p> <p> Initiatieven ter bestrijding van schooluitval bij jongeren (Kabinet Vlaams minister van Onderwijs en Vorming: 2004) Vlaams minister voor Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel, Bert Anciaux: Vlaams Jeugdbeleidsplan 2006-2009 Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs: Advies over het voorontwerp van het Vlaams Jeugdbeleidsplan 2006-2009 (2005) Vlaams Parlement: Beleidsnota onderwijs en vorming 2004-2009 (Ingediend door de heer Frank Vandembroucke, vice-minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming) Beleidsbrief Onderwijs en vorming 2005-2006: goed voor de sterken, sterk voor de zwakken. Een beleid gesteund op een ambitieus realisme European Commission: Implementing the education and training 2010 work programme. 2005 Progress report Belgium Flanders Prof.dr. J. Pacolet en A. Marchal : Social quality and the policy domain of employment. Belgian National Report (Hoger Instituut van de Arbeid. 2002) prof.dr. Ides Nicaise en Kathleen De Rick: De leerplichtverlenging, 20 jaar later. Inzichten en vragen vanuit het onderzoeksveld. (Katholieke Universiteit Leuven/Hoger instituut voor de arbeid. 2004) Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Departement Onderwijs: Rapportage JoJo project (2005) </p>
Oostenrijk	<p> www.bmbwk.gv.at www.nachhaltigkeit.at www.exabis.com www.euro.centre.org www.tirol.gv.at www.wien.arbeiterkammer.at www.statistik.at </p>

	<p>PISA 2000 - Lernen für das Leben, Österreichische Perspektiven des Internationalen Vergleichs. G.Haider, Innsbruck, 2002</p> <p>An overview of the Lisbon Strategy –The European agenda for competitiveness, employment and social cohesion. Konferenz des Kompetenzteams Wirtschaft: So profitiert Österreich. M.J.Rodrigues, Wien, 2004</p> <p>Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich, Indikatoren-Bericht. STATISTIK AUSTRIA, Wien 2004</p> <p>Jugendliche SchulabbrecherInnen in Österreich. B.Riepl, Wien, 2004</p> <p>Umsetzung des Arbeitsprogramms ‘Allgemeine und Berufliche Bildung 2010’, Fortschrittsbericht 2005. Brussels, 2005</p>
Engeland	<p>www.lsc.gov.uk www.jobcentreplus.gov.uk www.dfes.gov.uk/schoolattendance www.dfes.gov.uk/schoolattendance/publication/index.cfm www.dfes.gov.uk/research www.dfes.gov.uk/behaviourandattendance www.lga.gov.uk www.opsi.gov.uk www.nao.org.uk/publications www.parliament.uk/parliamentary_committees/committee_of_public www.guardian.co.uk www.qca.org.uk http://news.ft.com/ www.direct.gov.uk</p> <p>Absenteeism: Strategies, Concepts and Materials to Fight Truancy. (Chapter 4.9: United Kingdom) (2003 DE-Comenius)</p> <p>14-19 Education and skills. Presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Skills by Command of Her Majesty. February 2005</p> <p>The Learning and Skills Council: Annual report and accounts for 2004-05</p> <p>European Commission: implementing the education and training 2010 work programma. 2005 Progress Report United Kingdom</p> <p>Directgov:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pupils get chance to earn as they learn (19 april 2004) - What is education Maintenance Allowance - Leaving school at 16: learning and earning - Finding and applying for your first job - Apprenticeships and work-bases learning for 16 to 19 years old - Getting work - Leaving education. Training for the future - Leaving education: getting a job
Zweden	<p>www.sweden.gov.se www.skolverket.se www.nordregio.se</p> <p>Journal of Nordregio: Enlargement and regional policy challenges. A fresh look at the nordic geography of migration (Nordregio december 2003)</p> <p>2005 Progress Report Sweden: Implementing the education and training 2010. Work programma (EU, Brussel december 2005).</p> <p>Swedish Network for European Studies in Economics and Business (SNEE): The Lisbon Agenda and Sweden – Swedish Growth and Competitiveness in an European Perspective (Mölle, mei 2004)</p> <p>Eurybase: The information database on education systems in Europe. The education system in Sweden (2003-2004).</p> <p>Eurocities: USL-questionnaire-Malmö</p> <p>Department of Education-Malmö: upper secondary school (Malmö 2006)</p> <p>Department of Education-Malmö: The Second Chance School of Malmö (Malmö 2006)</p> <p>PraktikService Malmö: The work placement unit (Malmö 2006)</p> <p>Skolverket Sweden: questionnaire on early school leaving (2006)</p>

Frankrijk	<p>www.education.gouv.fr www.travail.gouv.fr www.cereq.fr www.centre-inffo.fr www.ville.gouv.fr www.datar.gouv.fr www.lyon.fr www.educnet.education.fr</p>
	<p>Regards sur le système éducatif français : Vie à l'école, décrochage scolaire Les Dossiers n° 90 (1997), n° 135 (2002) 'Les manquements à l'obligation scolaire', Rapport au Ministre de l'Education, 2003 'La déscolarisation', sous la direction de Dominique Glasman (http://cisad.adc.education.fr/descolarisation/) MENESR- Direction de l'évaluation et de la prospective: L'état de l'École n°14, indicateur 8 (2004) MENESR- Direction de l'évaluation et de la prospective: Notes d'Information n° 02-30 (2002) MENESR- Direction de l'évaluation et de la prospective: Revue Éducation & Formations n° 66 (2003) Sorties sans qualification; analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, n° 2005-074, 2005 Statistiques, études, recherches, Programme 2004 (secteur travail) DARES, Ministère des affaires sociales du travail et de la solidarité, 2004 Prise de position sur le Pacte européen pour la Jeunesse, Forum Jeunesse de l'Union européenne, Bruxelles, 2005 Charte veille éducative mission projet éducatif local Ville de Lyon, Direction de l'Éducation, Mission Projet Educatif Local, 2005 Apprentissage à 14 ans. Les députés légalisent le travail de nuit avant l'âge de 16 ans. Le Monde, 4 février 2006 Rapport d'avancement 2005. Mise en œuvre du Programme de travail 'Education et Formation 2010'. Bruxelles, 2005</p>
E.U.	<p>http://epp.eurostat.cec.eu.int http://europa.eu.int www.eurydice.org http://www2.trainingvillage.gr/</p> <p>Indicators for monitoring the Employment Guidelines, 2004-2005 compendium, European Commission, 2005 Heeft Nederland wel zo weinig hoger opgeleiden? Moens, CBS, 2005 2005 Progress Reports, Implementing the 'Education and Training' Work Programme, Brussels, 2005 De waarde van de startkwalificatie. Houtkoop, Max Goote KBV, Amsterdam, 2004 Onderwijs in thema's. Onderwijsraad, Den Haag, 2005 Nederlands onderwijs en onderzoek in internationaal perspectief. Antenbrink e.a., CPB, 2005 European Glossary on Education. Vol.2 Educational Institutions. Eurydice, Brussels, 2005 Education at a glance, OECD, 2005 Is the EU on track to reach the goals of the Lisbon agenda? Gray, SER, Vol.19.2005 Delegation in Inconsistency: The Lisbon strategy record as an institutional failure. Creel e.a., OFCE, Paris, 2005 Modernisering van onderwijs en opleiding: een pijler voor welvaart en sociale samenhang in Europa. Ontwerp gezamenlijk voortgangsverslag 2006 van de Raad en de Commissie, Brussel, 2005 Education & Training 2010. The succes of the Lisbon Strategy hinges on urgent reforms. Council of the European Union, Brussels, 2004 Who formulates the European Employment Guidelines? Jobelius, Universität Bremen, 2003 The European Union benchmarking experience. From Euphoria to fatigue? Zängle, Universität Regensburg, 2004</p>
Eurocities	www.socinc.net