

Samenvatting

1

Veel jongeren hebben moeite met school, maar de meesten van hen blijven desondanks naar school gaan tot ze een goed diploma hebben gehaald. Een kleine maar niet onbelangrijke minderheid haakt echter voortijdig af. De hoogte van het niveau van de startkwalificatie speelt hierbij een rol, maar ook de leerroutes die daarnaartoe leiden. Een goed opleidingsniveau is van belang voor het vinden van een baan en een plek in de samenleving.

2

De startkwalificatie is in Nederland gedefinieerd als het eindniveau van mbo-2-opleidingen; het is één van de door jongeren te bereiken onderwijsniveaus. Jongeren worden flexibel door de arbeidsmarkt opgenomen, waarbij tal van factoren een rol spelen. Er is echter geen één-op-éénrelatie tussen het startkwalificatieniveau en het kunnen starten op de arbeidsmarkt. Het is beter om te spreken van een oplopende reeks van opleidingsniveaus, waarbij ieder hoger niveau weer meer kansen biedt om een baan te verwerven. Het is dus niet zo dat, zoals de term lijkt te suggereren, alleen een startkwalificatie toegang tot de arbeidsmarkt biedt. De term is op dat punt ongelukkig gekozen, vindt de raad. Het mag niet zo zijn dat door gebruik van het begrip startkwalificatie andere onderwijsniveaus ondergewaardeerd raken. De startkwalificatie moet gezien worden als een goed opleidingsniveau: van jongeren die een startkwalificatie behaald hebben, mag verwacht worden dat zij zich in de beroepspraktijk kunnen handhaven. Maar dat betekent niet dat jongeren met lagere opleidingsniveaus kansloos op de arbeidsmarkt zouden zijn. Met deze aantekening wordt het begrip startkwalificatie in dit advies gehanteerd. Binnen de groep jongeren zonder startkwalificatie maakt de raad een onderscheid tussen gediplomeerden (met een mavo- of vbo-diploma) en ongediplomeerden.

3

De bewindslieden van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) hebben de raad gevraagd zich over de volgende vragen te buigen.

- Aan welke eisen moeten kwalificaties op het niveau van de basisberoepsopleidingen voldoen om te kunnen blijven voldoen aan de beleidsmatige doelen die aan de startkwalificatie zijn verbonden?
- Welk overheidshandelen is gewenst ten aanzien van de personen die het niveau van de startkwalificatie nog niet hebben bereikt?
- Hoe moeten onderwijs of begeleiding bij leerprocessen voor de groep die (nog) geen startkwalificatie heeft bereikt vorm krijgen?

4

De gestelde vragen geven al aan dat voortijdig schoolverlaten een belangrijke rol speelt in het debat over de startkwalificatie. Voortijdig schoolverlaten is in Nederland een belangrijk thema, maar ook in Europees verband is dat het geval. In Nederland wordt iedere jongere die nog niet een startkwalificatie heeft behaald en ook niet meer een

opleiding volgt die daarnaartoe leidt, gezien als voortijdig schoolverlater. Het niveau van de startkwalificatie bepaalt dus mede de omvang van het voortijdig schoolverlaten. Die omvang is in Nederland relatief hoog. Aandacht voor dit (hardnekkige) probleem bestaat al lang, maar de beleidsinspanning wordt nog belangrijker nu in Europees verband hierover afspraken zijn gemaakt. Voortijdig schoolverlaten is namelijk opgenomen in een systeem van benchmarks (richtpunten), waarmee de Europese landen elkaar de maat nemen. Zij doen dat vanwege het streven om Europa tot de best presterende regio's van de wereld te laten behoren.

5

Om Europa uitstekend te laten presteren is een hoog opleidingspeil van de bevolking nodig. De samenleving en de economie worden immers steeds kennisintensiever; er moet dus meer geleerd worden. Eén van de maatregelen om dat te bereiken is het stellen van een streefniveau zoals de startkwalificatie. Zoals hierboven reeds uiteengezet, wil de raad zorgvuldig omgaan met dit begrip: het verwerven van een baan hangt af van een samenspel van diverse factoren waaronder opleidingsniveau, het perspectief van de werkgever en de arbeidsmarktsituatie. Dit doet niets af aan de wenselijkheid van het algemene streven om het gehele opleidingsniveau van de samenleving te verhogen. Uitgaande van het gegeven dat het startkwalificatieniveau één van de treden is op de ladder van opleidingsniveaus, blijft het van belang om de lat gaandeweg wat hoger te leggen.

6

Het advies signaleert hier wel een dilemma. Verhoging van het streefniveau leidt immers tot minder leerlingen die dat niveau zullen halen, waardoor Nederland een slecht figuur in Europa zal slaan. Anders gezegd: de drempel moet hoog liggen omdat de arbeidsmarkt vraagt om wendbare en hooggekwalificeerde mensen; tegelijkertijd moeten zo veel mogelijk leerlingen een startkwalificatie verwerven. Dit laatste is ook van belang voor de bevordering van de sociale cohesie in de samenleving. De raad benadrukt dat de verhoging geleidelijk moet plaatsvinden en dat een vloeiende aanpassing aan de behoeften van de arbeidsmarkt nodig is.

7

Hoe het gemiddelde opleidingsniveau zich ook ontwikkelt, de overheid moet naast staand beleid ook nieuw beleid ontwikkelen voor de jongeren die nog geen startkwalificatie bereikt hebben. Verschillende departementen nemen nu al maatregelen om jongeren zonder startkwalificatie al of niet via een baan tot verder doorleren te bewegen. Beleidsmaatregelen betreffen het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en richten zich daarnaast op de uitvallers. Ook in Europees verband worden initiatieven ontplooid.

De raad is van mening dat de overheid nieuw beleid dient te ontwikkelen voor jongeren zonder startkwalificatie. Daarbij dient het begrip competenties centraal te staan. Om in de samenleving en op de werkplek te kunnen functioneren, moet iemand over bepaalde kennis en vaardigheden beschikken. Maar competenties hoeven niet per definitie op school te worden verkregen: ook praktijkervaring kan leiden tot het behalen van een niveau. De nadruk van het nieuwe beleid dient te liggen op erkenning van evc (elders verworven competenties).

Om verworven competenties goed te kunnen beoordelen en te erkennen, dienen ze nauwkeurig te worden omschreven in bekwaamheidsniveaus of beoordelingskaders. Voor de ontwikkeling daarvan kan aangehaakt worden bij bestaande beoordelingskaders zoals de (herziene) kwalificatiestructuur beroepsonderwijs. Ook is het goed mogelijk aan te sluiten bij de Europese referentiestructuur die in ontwikkeling is. Uitgifte van branchegerelateerde diploma's in directe relatie met het diplomastelsel van het reguliere onderwijs kan onderdeel van het systeem vormen. De raad stelt voor dat de staatssecretaris het initiatief neemt tot het opzetten van een gezamenlijke diplomastrategie van branches en regulier onderwijs.

De raad is van mening dat jongeren recht moeten krijgen om zonder kosten aan één of meer assessments (vaardigheidsbepaling) deel te nemen. Dergelijke assessments geven inzicht in het niveau waarop de jongere functioneert en kunnen de basis zijn voor het vaststellen van een opleidingstraject. De raad stelt voor daartoe een bedrag op te nemen op de begroting van 2006. Ook vindt de raad dat de bekostiging voor onderwijs aan en begeleiding van deze jongeren flexibeler moet en ook meer onder de zeggenschap van de jongeren zelf gebracht moet worden.

8

In samenhang met de bovengenoemde certificatie pleit de raad ervoor het huidige onderwijsstelsel beter te stroomlijnen. Dat kan door onderwijssectoren meer in lijn met elkaar te brengen op de cruciale aspecten van overgang ('warme overdracht'), programmatistische inhoud en examensystematieken en -inhouden. Voor leerlingen die zonder gerichte ondersteuning het risico lopen het onderwijs te verlaten zonder startkwalificatie, is maatwerk nodig, evenals voor de jongeren die al vertrokken zijn. Een (betere) aanpak van jongeren met het oog op een goede kwalificatie stoelt op persoonlijke aandacht, inzet van expertise van binnen en buiten de school en op waardering in diploma's, brevetten of certificaten van (werk)ervaringen. Deze aanpak moet ingebed zijn in een duidelijke organisatiestructuur.

Ondersteuning van jongeren dient regionaal van opzet te zijn, waarbij de diverse betrokken instanties in een ketenstructuur hun inzet voor de jongeren op elkaar afstemmen. De gemeente zou daarbij een faciliterende rol moeten vervullen. De (flexibele) financiering moet daarop worden aangepast.

De maatwerktrajecten in een dergelijke organisatiestructuur moeten volgens de raad flexibel in duur, plaats, inhoud en financiering zijn. De betrokkenheid van diverse instituties kan daarbij wisselen. De raad beveelt dus aan dualisering en flexibilisering van leertrajecten voor jongeren die nog geen startkwalificatie hebben behaald en die het dagonderwijs hebben verlaten of dreigen te verlaten. Door binnen een structuur van duaal leren – gericht op ten minste het bereiken van het startkwalificatieniveau – flexibele (soms kortlopende, soms langer durende) leerroutes te organiseren, kan beter op de individuele situaties van veel jongeren worden ingesprongen. De raad stelt voor de omtrekken van een dergelijke aangepaste organisatiestructuur op te bouwen uit de ervaringen met deze vormen van praktijkleren.