

Klaar voor de start

Klaar voor de start

Overwegingen bij de startkwalificatie

Sadik Harchaoui, Rienk Janssens, Jelle van der Meer

Den Haag, mei 2013

R A A D V O O R
M A A T S C H A P P E L I J K E
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Rijnstraat 50

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 70 44

www.adviesorgaan-rmo.nl

rmo@adviesorgaan-rmo.nl



ISBN 978 90 77758 41 0

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2013

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Motivatie en doel	8
2.1	Van norm naar plicht	8
2.2	Beleidsintensivering en veranderende argumentatie	9
2.3	Van instrument naar doel	10
3	Veronderstellingen	12
3.1	Veronderstelling 1: minder behoefte aan laaggeschoold werk	12
3.2	Veronderstelling 2: meer onderwijs kan problemen en kosten voorkomen	14
4	Effecten	17
4.1	De resultaten in aantallen uitvallers	17
4.2	Bedoelde effecten: met startkwalificatie is de kans op een baan groter	18
4.3	Onbedoelde effecten: ontstaan van een probleemcategorie	19
4.4	Onbedoelde effecten: het domino-effect en de spiraal naar beneden	20
5	De rek eruit?	23
5.1	Verlengde leerplicht of leven lang leren	23
5.2	Regulier onderwijs voor iedereen?	25
5.3	Alternatieven voor de startkwalificatie	26
5.4	Voorschool en voorsortering	28
6	Conclusie	29
	Literatuur	32
	Overzicht van uitgebrachte publicaties	35

1

Inleiding

Dit essay gaat over de startkwalificatie. De startkwalificatie is een betrekkelijk nieuw onderdeel binnen het onderwijsbestel, maar heeft een grote impact. Naast de bestaande leerplicht wordt hiermee een verplicht minimaal einddoel gesteld: leerlingen moeten een minimaal niveau halen (mbo niveau 2) voor ze het onderwijs mogen verlaten. Iedereen tot 23 jaar die de school verlaat zonder deze startkwalificatie heet een 'voortijdige schoolverlater'. In 2011/2012 kwamen er 36.000 nieuwe voortijdige schoolverlaters bij (2,7% van alle leerlingen dat jaar). In totaal heeft 9,1% van alle 18-25-jarigen geen startkwalificatie.

Waarom is deze startkwalificatie in het leven geroepen? En functioneert die ook zoals die bedoeld was? Dat zijn de twee vragen die in dit essay centraal staan. We plaatsen ze tegen de achtergrond van twee adviezen die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) recentelijk heeft uitgebracht. In 2011 verscheen het advies *Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief*, waarin de Raad constateerde dat het onderwijs niet alleen voor verheffing zorgt, maar ook voor een nieuwe scheidslijn. Juist in een meritocratische samenleving als de onze komt immers veel aan op intellectuele vermogens en het onderwijs dat daarmee overeenkomstig gevolgd wordt. In 2012 verscheen het advies *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*, waarin de Raad analyseerde hoe goedbedoelde en productieve sturingsinstrumenten perverse effecten kunnen hebben die moeilijk tegen te gaan zijn. We hebben in het advies aandacht besteed aan onder andere de indicatiestelling en de Cito-toets. In dit essay zullen we een soortgelijke analyse maken van de startkwalificatie, een goedbedoeld en productief instrument, dat ook onbedoelde, negatieve effecten kan hebben.

Het essay *Klaar voor de start* is geen specialistisch vertoog over de startkwalificatie. Het plaatst de waarde van de startkwalificatie in een breder, deels historisch perspectief en levert een bijdrage aan de discussie nu de startkwalificatie een nieuwe fase ingaat.

2

Motivatie en doel

Waarom is de startkwalificatie in het leven groepen? Wat was de motivatie ervoor en welk doel wilde men ermee bereiken? Een korte blik op het heden en het verleden.

2.1 Van norm naar plicht

Een startkwalificatie is volgens de officiële site van de rijksoverheid het minimale onderwijsniveau dat nodig is om een baan te vinden. Het gaat dan om een diploma van havo, vwo of mbo (niveau 2). Een vmbo-diploma is niet toereikend. Het geeft weliswaar toegang tot het mbo, maar is géén startkwalificatie. Een startkwalificatie staat los van de leerplicht. Leerlingen hebben volledige leerplicht tot het einde van het schooljaar waarin ze 16 jaar worden. Als ze dan nog niet over een startkwalificatie beschikken, geldt voor hen de kwalificatieplicht. Zij moeten dan tot hun achttiende jaar verplicht voltijds onderwijs volgen tot zij een startkwalificatie hebben gehaald. Dit mag ook via een wettelijk erkende combinatie van leren en werken, zoals de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het mbo.

De term startkwalificatie stamt uit 1990 en is geïntroduceerd door de Tijdelijke Commissie Onderwijs en Arbeidsmarkt, ofwel de commissie-Rauwenhoff. Deze commissie adviseerde over de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en achtte het noodzakelijk dat iedereen een beroepsopleidingsniveau zou hebben van minimaal het primaire leerlingwezen. Na de introductie van het vmbo en het mbo werd dat mbo niveau 2. Al snel werd ook een havo- of een vwo-opleiding voldoende geacht.

De eerste tijd is er veel discussie geweest over het niveau van de startkwalificatie. Volgens de een was die te laag, volgens de ander te hoog. Toch veranderde in de praktijk de invulling van de startkwalificatie nauwelijks (zie o.a. Onderwijsraad 2004; Houtkoop 2004; RWI 2006). Pas

in 2007 vond een belangrijke wijziging plaats toen de startkwalificatie van een norm veranderde in een eis: voor jongeren tot 18 jaar geldt sindsdien een startkwalificatieplicht, terwijl jongeren tot 27 jaar zonder startkwalificatie een aantoonbare scholing- of werkinspanning moeten leveren alvorens ze recht hebben op een uitkering.

2.2 Beleidsintensivering en veranderende argumentatie

De introductie van de startkwalificatie ging gepaard met de ontwikkeling van nieuw beleid. Aanvankelijk, in de jaren negentig van de vorige eeuw, was dat nog bescheiden. Er kwamen regionale meld- en coördinatiepunten voor een 'sluitende aanpak schoolverlaters', maar die functioneerden matig vanwege een gebrekkige registratie van leerlingen. Vanaf 2000 kreeg het beleid een impuls vanuit de Europese Unie. De Lissabonagenda bepaalde dat Europa de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld moest worden, waarvoor het noodzakelijk was de scholingsgraad van de inwoners op te schroeven. Niet alleen moesten er meer hogeropgeleiden komen, ook het minimumniveau moest omhoog. Nederland vertaalde de Lissabonagenda in de doelstelling het aantal nieuwe jongeren zonder startkwalificatie te halveren. Met de invoering van een onderwijsnummer zouden voortaan alle individuele schoolcarrières te volgen zijn.

In 2006 vond een intensivering van het beleid plaats met de notitie *Aanval op de uitval*. Scholen, gemeenten en het rijk sloten convenanten over de vermindering van schooluitval, onder andere via zorg- en adviesteams, verbeterde loopbaanoriëntatie en experimenten met leerwerktrajecten en vakcolleges. In de ogen van beleidsmakers was voortijdige schoolverlating inmiddels een urgent probleem geworden, een 'te bestrijden kwaad' (In 't Veld et al. 2006).

De onderliggende argumentatie voor de startkwalificatie veranderde in de loop van de tijd. De commissie-Rauwenhoff was het in 1990 vooral te doen om de aansluiting op de arbeidsmarkt. Een minimale opleiding was nodig, aldus de commissie, 'waarmee een ieder het beroepsleven kan intreden en de basis heeft om daarin verder te leren'. De veronderstelling van de commissie was dat de eisen voor banen steeds hoger zouden worden, met als risico dat laaggekwalficeerden geen werk zouden krijgen, terwijl

bedrijven op hun beurt geen geschikte werknemers zouden kunnen vinden.

De Lissabonagenda voegde daar een argument aan toe. Europa zou de internationale economische competitie tussen landen niet op loonkosten kunnen winnen en daardoor gedwongen worden in te zetten op concurrentie op kennis. Het gevolg was een streven om het opleidingspeil van werknemers over de hele linie te verhogen, met als expliciet doel het voorkomen van het voortijdig schoolverlaten. De ambitie van Lissabon was groot: een kenniseconomie moet zorgen voor duurzame groei, meer en betere banen en meer sociale samenhang.

Met de nota *Aanval op de uitval* werd een nieuwe stap gezet door voortijdig schoolverlaten te koppelen aan 'criminaliteit, hoge zorgkosten, lage arbeidsparticipatie, integratieproblemen, gebrekkig burgerschap, radicalisering' (ocw 2006). Het ontbreken van een startkwalificatie werd bovendien verbonden aan de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. 'Het behalen van een startkwalificatie [...] is goed voor de jongere zelf, goed voor de maatschappij en goed voor de economie' (www.aanvalopschooluitval.nl).

2.3 Van instrument naar doel

De startkwalificatie is zo in de loop van de tijd uitgegroeid tot een instrument dat een bijdrage moet leveren aan verschillende doelstellingen:

- verbetering van de aansluiting op de arbeidsmarkt;
- groei van de internationale concurrentie (kenniseconomie);
- versterking van het draagvlak voor de verzorgingsstaat (inkomens);
- vermijding van kosten (uitkeringen, gezondheid, criminaliteit);
- vergroting van de maatschappelijke participatie (via werk en het vermijden van uitsluiting).

Historisch, maar ook beleidsmatig gezien zit in deze doelen een hiërarchie. De aansluiting op de arbeidsmarkt staat voorop; de rest zou hieruit moeten volgen. De startkwalificatie is daarbij het instrument, maar die kreeg al snel ook iets van een doel in zich. Het concrete en afrekenbare doel van beleid werd immers de halvering van het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters, het aantal mensen zonder startkwalificatie. In eerste instantie was het doel een vermindering tot 70.000 in 2002 en tot 35.000 in 2010 (wat overigens niet helemaal werd gehaald – het aantal voortijdige

uitvallers in 2011 bedroeg 39.000). Het nieuwe doel is een vermindering tot 25.000 in 2016.

De vraag is natuurlijk is of het halen van doelstellingen achter de startkwalificatie gemakkelijker is gemaakt door het instrument van de startkwalificatie. Leidt het gekozen instrument ook tot het gewenste effect? Hiervoor kijken we eerst welke (impliciete) veronderstellingen achter de argumenten voor een startkwalificatie schuilgaan.

Noot

- 1 Inmiddels zijn bepaalde onderdelen van de Lissabonambitie, zoals het streven om 50% van de nieuwe generatie jongeren in 2020 hoogopgeleid te laten zijn, losgelaten.

3

Veronderstellingen

Achter het pleidooi voor de startkwalificatie zit een aantal veronderstellingen verborgen over bijvoorbeeld economie en onderwijs. We behandelen er twee. De eerste is dat in een toenemende kenniseconomie minder behoefte bestaat aan laaggeschoold personeel, de tweede dat onvoldoende scholing leidt tot allerlei sociaal-maatschappelijke problemen en dat meer onderwijs dus altijd beter is.

3.1 Veronderstelling 1: minder behoefte aan laaggeschoold werk

Aansluiting op de arbeidsmarkt is de belangrijkste doelstelling van de startkwalificatie. De veronderstelling daarachter is dat de vraag naar laaggeschoolde arbeid afneemt. Uit onderzoek van onder andere het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2010) blijkt dat hier het nodige op af te dingen valt. Onder laaggeschoold verstaat het SCP basisschool of maximaal vmbo, dus onder de startkwalificatie. Volgens het planbureau is de hoeveelheid laaggeschoold werk in de industrie en landbouw sinds 1990 weliswaar door technologisering en automatisering afgenomen, maar is tegelijk de vraag naar laaggeschoolde arbeid in de dienstverlening gegroeid. Opgeteld is in Nederland het totaal aantal laaggeschoolde banen de afgelopen twee decennia nauwelijks veranderd. Door stijging van het aantal banen voor hoogopgeleiden is het aandeel laaggeschoolde arbeid in de totale werkgelegenheid wel gedaald, maar het bedraagt nog altijd 30%.

Tegenover deze stabiele vraag naar laaggeschoolde werknemers staat een dalend aanbod van laagopgeleiden. Was twintig jaar geleden nog 35% van de beroepsbevolking laagopgeleid, nu is dat 25%. Het gevolg is dat de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden in die periode niet is verslechterd, maar zelfs deels is verbeterd. Vooral voor vrouwen is dat het geval: de werkloosheid onder vrouwen is afgenomen; hun participatie evenals hun

uurloon is toegenomen. Over het algemeen bleef de baankwaliteit (flexibel/vast, aantal uren) voor laagopgeleiden ongeveer gelijk, al is hun arbeidsmarktpositie slechter dan die van middelbaar- en hoogopgeleiden. Het gat tussen laag- en hoogopgeleiden is vergroot; het verschil met middelbaaropgeleiden is gelijk gebleven.

Voor de nabije toekomst verwacht het scp in dit beeld geen verandering. De gedachte dat met technologisering en automatisering het laaggeschoolde werk op den duur zou gaan verdwijnen, is in zijn ogen onjuist. Er zal weliswaar een verdere verschuiving zijn in het soort werk (minder productie, meer diensten), maar het aantal laaggeschoolde banen zal ongeveer gelijk blijven. Tegelijkertijd zal het aantal laagopgeleiden blijven dalen. Juist onder de huidige 50-plussers is het opleidingsniveau laag, en met hun pensionering zal het aandeel aanzienlijk afnemen. Het scp concludeert: 'Het gebruik van de term "voortijdige schoolverlater" voor vmbo-gediplomeerden doet dan ook geen recht aan de waarde van dit diploma op de arbeidsmarkt.'

Ook andere onderzoeken wijzen uit dat in Nederland vergeleken met omliggende landen de aansluiting van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt relatief goed is (RWI 2006; WRR 2006), al is de kanttkening op haar plaats dat hun arbeidsmarktpositie veel conjunctuurgevoeliger is dan die van middelbaar- en hoogopgeleiden. De arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden is niet verslechterd, maar wel minder dan die van hogeropgeleiden. Er is dus verschil tussen het macro- en het microperspectief: de Nederlandse arbeidsmarkt als geheel blijft behoefte houden aan laagopgeleiden zonder een startkwalificatie, maar voor een individuele werknemer kan extra onderwijs wel degelijk lonend zijn. Maar ook bij het laatste zijn kanttekeningen te plaatsen. Voorwaarde is dan immers dat de slechtere positie het gevolg is van de lagere opleiding en niet van minder vermogens of motivatie of een slechtere gezondheid. Ook is het een voorwaarde dat niet iedereen gaat stijgen, aangezien dan de befaamde diploma-inflatie optreedt. Dit mechanisme is momenteel al zichtbaar. Voor het meeste laaggeschoolde werk is alleen basisschool nodig (scp 2010), maar veel werkgevers stellen inmiddels toch een vmbo-diploma als vereiste. De vo-raad wijst er bovendien op dat een mbo-diploma op niveau 2 in de zorg, de administratie of de ict inmiddels geen goede startpositie op de arbeidsmarkt meer oplevert, aangezien het minimale 'startniveau' daar inmiddels al op niveau 3 ligt.¹ In zijn algemeenheid: het diploma functioneert wel als voorwaarde voor

werk, maar biedt geen garantie om werk op niveau te krijgen. De waarde van het diploma is gedaald.

Uiteraard kan de Nederlandse bedrijvigheid, en daarmee de vraag naar arbeid, de opleidingsgraad van het aanbod gaan volgen. Dat is mede de gedachte achter de Lissabonagenda van de Europese Unie. Een hoger-opgeleide bevolking zou hoogwaardige bedrijvigheid kunnen aantrekken, wat weer zorgt voor beter banen en hogere inkomens en daarmee voor meer welvaart en welzijn. De veronderstelling die daar echter achter ligt, is dat een hoogwaardige kenniseconomie gepaard gaat met een afnemende vraag naar laaggeschoolde arbeid. En tot nu toe is daarvoor geen harde aanwijzing gevonden.

3.2 Veronderstelling 2: meer onderwijs kan problemen en kosten voorkomen

Schooluitval wordt gezien als voorbode van veel maatschappelijk onheil. En inderdaad, voortijdige schoolverlaters en in het algemeen laagopgeleiden hebben in verhouding vaker een uitkering, vertonen meer gezondheidsproblemen en komen vaker in aanraking met justitie. Dat statistische verband staat vast (vgl. o.a. CBS 2011a). Minder duidelijk is hoe die samenhang moet worden begrepen. Is het relatief hoge delinquente gedrag het gevolg of de oorzaak van voortijdig schoolverlaten? Of zijn beide een gevolg van een derde factor, namelijk sociale problemen? Ook bij opleiding en gezondheid zijn inhoud en richting van het verband niet eenduidig. Slechte gezondheid kan het volgen en voltooien van onderwijs in de weg staan, maar het omgekeerde – voortijdige schoolverlating leidt tot een grotere ongezondheid en meer gezondheidskosten – valt moeilijk te bewijzen. Als laatste is ook het verband tussen opleiding en uitkeringen problematisch, omdat dit verband niet zozeer gelegen is in het absolute opleidingsniveau als wel in het relatieve. De kans op werkloosheid is het grootst bij de laagst-opgeleiden, hoe hoog of laag dat laagste niveau ook is. En hoe je iedereen ook optilt, er zullen altijd mensen aan de onderkant zitten.

Een causale relatie tussen opleiding en sociale problemen is moeilijk hard te maken. Maar nog afgezien van de causaliteit blijft het een feit dat laag-opgeleiden vaker werkloos, ongezonder en criminel zijn. De redenering achter veel beleidsvoornemens (zoals beschreven in *Aanval op de uitval*) is

dat meer opleiding, in elk geval minimaal een startkwalificatie, kan helpen om de kosten van criminaliteit, ongezondheid en werkloosheid te voorkomen. De verwachting jegens het onderwijs bij de aanpak van allerlei sociale problemen is dus groot. Dat vormt dan ook de impliciete veronderstelling achter de startkwalificatie. Met de startkwalificatie zou het mogelijk zijn om maatschappelijke problemen preventief aan te pakken.

Dat onderwijs goed is, zullen weinigen tegenspreken. Maar is méér onderwijs ook altijd beter? Een eerste blik op de geschiedenis beantwoordt die vraag bevestigend. De twintigste eeuw was in zekere zin die van het onderwijs. Het onderwijs zorgde voor individuele verheffing, economisch en cultureel, en voor grote maatschappelijke welvaart. Maar, we stipten het in de inleiding al aan, inmiddels is het onderwijs naast een verheffings-machine ook oorzaak geworden van een nieuwe scheidslijn. Onze samenleving is een meritocratie geworden met onderwijs als maatstaf voor verdienste (WRR 2006). Diploma's zijn bepalend voor ieders maatschappelijke positie. Succes in het onderwijs – meer diploma's – betekent succes op alle fronten: werk, inkomen, wonen, status, macht, gezondheid en levenskansen (Bovens en Wille 2010). Tegelijk lijkt de grens van de verheffing in zicht gekomen. Juist in een meritocratische samenleving komt het immers aan op de eigen (intellectuele) vermogens en het onderwijs dat daarbij passend is. Niet iedereen is in staat om het hoogste niveau te halen, hoeveel onderwijs je ook zou geven. Daar komt bij dat onderwijs en diploma's zoals vermeld inmiddels noodzakelijke voorwaarden zijn geworden, maar niet per se garanties bieden. Stond het onderwijs in de twintigste eeuw ten dienste van kansengelijkheid en emancipatie, in de eenentwintigste eeuw is het in dienst komen te staan van de concurrentie, zowel tussen mensen als tussen landen (WRR 2006). De vraag of meer onderwijs beter is, lijkt nauwelijks nog relevant. Meer onderwijs is een noodzaak, voor individuele burgers om zich te handhaven in de race naar maatschappelijke deelname en succes, voor samenlevingen om te overleven in de internationale competitie.

Dit is ook het uitgangspunt van het startkwalificatiebeleid. Dat iedereen een mbo-diploma op minimaal niveau 2 heeft, is geen wens meer, maar een vereiste. Een vereiste voor een baan, een vereiste voor een goede gezondheid, een vereiste voor het voorkomen van crimineel gedrag. De vraag is of het onderwijs deze hoge verwachtingen kan waarmaken en of de startkwalificatie daarin een effectief instrument is. Wat is eigenlijk het effect

van de startkwalificatie, zowel in termen van een dalend aantal schooluitvallers als in het behalen van de achterliggende doelstellingen?

Noot

- 1 Vergelijk de informele reactie van VO-raad op een concept van onderhavig essay, 2 april 2013.

4

Effecten

Wat zijn de resultaten van de startkwalificatie? Eerst bekijken we in hoeverre jongeren de startkwalificatie halen en vervolgens of de beoogde toeleiding naar werk en maatschappelijke participatie gerealiseerd wordt. Daarna staan we stil bij twee onbedoelde neveneffecten: het creëren of accentueren van een probleemcategorie en het onbewust verlagen van normen.

4.1 De resultaten in aantallen uitvallers

Als het gaat om het beperken van het aantal voortijdige schoolverlaters, dan is er zeker succes geboekt. In 2002 verlieten 70.000 jongeren voortijdig de school (5% van het totaal aantal leerlingen in dat jaar), in 2011/2012 lag dat aantal op 36.000 (2,7% van het totaal). Zouden leerlingen van de Praktijkschool en speciale scholen (die niet onder het startkwalificatiebeleid vallen) worden meegenomen, dan heeft van alle jongeren van 18 tot 25 jaar ongeveer 9% geen startkwalificatie (tegen een EU-gemiddelde van 13,5%).

Wie zijn de voortijdige schoolverlaters?

Ongeveer driekwart van de uitvallers komt uit het mbo en een kwart uit het voortgezet onderwijs, merendeels het vmbo. Er vallen meer jongens uit dan meisjes, en in grote steden is meer uitval dan op platteland. De thuissituatie is relevant. Van kinderen uit eenoudergezinnen is het percentage voortijdige uitvallers twee keer zo hoog als dat onder kinderen uit tweeoudergezinnen. Kinderen uit huishoudens met minimumloon vallen tweemaal vaker uit dan die met ouders uit de hoogste inkomensgroep; voor kinderen uit gezinnen die van minder dan het minimumloon leven is dat drie keer zo hoog. Onder allochtonen zijn tweemaal meer uitvallers dan onder autochtonen.

De doelstelling van het beleid is een verdere reductie naar 25.000 uitvallers in 2016. Dat is geen geringe opgave, aangezien er de laatste jaren een vertraging in de daling optreedt. Het beleid stuit op 'de harde kern' van de uitval, zoals voormalig minister Van Bijsterveldt dat noemde (TK 2010/2011).

4.2 Bedoelde effecten: met startkwalificatie is de kans op een baan groter

Het aantal uitvallers daalt dus. De vervolgvraag is natuurlijk of dit heeft geleid tot een verbeterde arbeidsmarktpositie, want dat was en is het uiteindelijke doel. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, aangezien we niet dezelfde jongere met en zonder startkwalificatie kunnen vergelijken. We moeten ons behelpen met een cohortanalyse: een groep voortijdige schooluitvallers jaar op jaar volgen en vergelijken met wel gekwalificeerden. Uit deze analyse blijkt dat van de schooluitvallers in de eerste vier jaar bijna een derde weer naar school gaat. Van de rest heeft in het eerste jaar 57% werk, na vier jaar is dat opgelopen naar 72%. De jongeren die wel een startkwalificatie hebben doen het beter: in het eerste jaar na school heeft 81% werk, na vier jaar is dat 92%. Ook de kwaliteit van deze banen is hoger. Van de voortijdige schoolverlaters hebben degenen uit het mbo het meeste perspectief op een baan. In het vierde jaar na schoolverlaten was 75% aan het werk. Daarna volgt het vmbo.¹ Ook hebben mannen vaker werk dan vrouwen (CBS 2011b; 2011d). Op de langere termijn wordt dit verschil tussen mannen en vrouwen alleen maar groter: de arbeidsparticipatie van mannelijke vmbo'ers zit dicht in de buurt van de gekwalificeerde participatie, die van vrouwen zit daar heel ver onder (CBS 2011c). Verder hebben we al gezien dat voortijdige schoolverlaters en in het algemeen laagopgeleiden in verhouding vaker een uitkering hebben, meer gezondheidsproblemen kennen en vaker in aanraking komen met justitie (vgl. o.a. CBS 2011a).

Het effect lijkt dus helder: voor de individuele jongere betekent meer opleiding een betere kans op (beter) werk, onder eerdergenoemd voorbehoud dat niet alle jongeren in opleiding stijgen als gevolg van diploma-inflatie. Of er op macro-niveau winst is van een stijgende opleidingsgraad is onzeker omdat er een grote en blijvende vraag is naar laaggeschoolde werknemers zonder startkwalificatie. Als voor deze banen mensen met startkwalificatie worden aangetrokken, is er sprake van macro-economische 'verspilling'. Het adviesbureau Ecorys berekende in 2009 in een

kosten-batenanalyse dat bij succesvol beleid – dat wil zeggen een dalend aantal uitvallers – in vijf jaar tijd 376 miljoen euro verdiend zou worden (3.690 miljoen euro baten tegenover 3.314 miljoen euro kosten) (Ecorys 2009). Hier valt echter wel een kanttekening te plaatsen: in het model van Ecorys betekent elk jaar meer opleiding per definitie een betere baan met meer inkomen. Het is met andere woorden de bedoelde uitkomst van het startkwalificatiebeleid en niet de gegarandeerde.

4.3 Onbedoelde effecten: ontstaan van een probleemcategorie

Zijn er ook onbedoelde effecten? Ja, die zijn er. Allereerst wordt met de startkwalificatie een grens getrokken die voorheen niet bestond, namelijk tussen genoeg en niet genoeg onderwijs, waarmee een nieuwe probleemcategorie wordt gecreëerd: de voortijdige schoolverlaters. Een argument hiertegen is dat deze norm niet zozeer een probleem(categorie) creëert als wel een verborgen probleem zichtbaar maakt. De introductie van de startkwalificatie heeft een groep aan het licht gebracht die het maatschappelijk moeilijk gaat krijgen en die we nu extra aandacht kunnen geven. Maar ook deze goede bedoeling heeft een keerzijde. Want met de startkwalificatie – de Onderwijsraad gaf dat al in 2004 aan – wordt een groep (waaronder jongeren met een vmbo-diploma) weggezet als ‘een soort onderlaag en dat is nooit de bedoeling van de introductie van de startkwalificatie geweest’ (Onderwijsraad 2004). Categorisering heeft vaak stigmatisering als pervers effect.

Op dit negatieve effect van stigmatisering wees Cees Schuyt al in het debat over de basisvorming in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw: het introduceren van een minimumniveau om maatschappelijke kansen te vergroten is goed bedoeld, maar schrijft hen die dat minimum niet halen af. Dit geldt zeker als dat minimumniveau – hier de startkwalificatie – ongemerkt maar onvermijdelijk gepaard gaat met een moreel oordeel dat een rol gaat spelen bij selectie op de arbeidsmarkt. ‘Oorspronkelijk neutrale categorieën worden in het gebruik door overheid en maatschappij allesbehalve neutrale waarde-oordelen. [...] Zo ontstaat mede door beleidsclassificaties een klasse van inferieur geachte personen: de achterblijvers in het onderwijs, de als onbemiddelbaar achterblijvenden

in de kaartenbakken van de arbeidsbureaus, de arbeidsongeschikten, de anders-maatschappelijke, de anders gekleurden enzovoort' (Schuyt 1991).

Deze constatering betekent niet dat categoriseren of stellen van normen niet zou mogen. Maar het is wel goed te beseffen dat probleemcategorieën in onze meritocratische samenleving voor een belangrijk deel het gevolg zijn van onderwijsscheidslijnen. Zoals we in *Nieuwe ronde, nieuwe kansen* schreven (RMO 2011) is het onderwijs, en in het bijzonder de behaalde diploma's, niet langer uitsluitend een instrument ter verheffing, maar steeds meer ook een selectiecriterium. Werkloosheid of een slechte baan is in toenemende mate niet het gevolg van gebrek aan kwaliteiten, maar van het gebrek aan diploma's. Dit mechanisme beperkt de kansen van jongeren die langs een andere weg hun kwaliteiten ontwikkelen. Of zoals Schuyt (1991) al stelde: 'Ongediplomeerden zijn, althans in de Nederlandse samenleving, een zielige en verdachte categorie.' Dit proces wordt indirect versterkt door de startkwalificatie, aangezien inmiddels ook een vmbo-diploma als onvoldoende te boek staat. In feite verslechtert de startkwalificatie zo de positie van vmbo'ers in plaats van die te versterken (o.a. In 't Veld 2006). Anders gesteld: de startkwalificatie versterkt de ontwikkeling naar een diploma-cratie, waarin diplomalozen langzaam naar de marge worden gedrongen (Schuyt 1991; WRR 2006; Bovens en Wille 2010).

4.4 Onbedoelde effecten: het domino-effect en de spiraal naar beneden

De zwakke positie van mensen zonder een diploma leidt vervolgens tot een sneeuwbaleffect. In onze meritocratische samenleving begint de maatschappelijke ratrace al in het onderwijs, met als eerste en cruciale moment de selectie aan het eind van het basisonderwijs. In *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis* (RMO 2012) wezen we op de neveneffecten van de goedbedoelde en ook in veel opzichten nuttige Cito-toetsen. De Cito-score aan het einde van het basisonderwijs bepaalt voor een belangrijk deel de toekomst van het kind. Wie in het vmbo terechtkomt, zit bij wijze van spreken aan de verkeerde kant van de streep. De huidige startkwalificatie versterkt deze trend, omdat ze in plaats van alternatieve routes naar maatschappelijke deelname te stimuleren, deze juist ontmoedigt.

De startkwalificatie is langzaam de onderwijsinstellingen ingesijpeld en niet altijd op de verwachte manier. De startkwalificatie – en vooral de plicht die te halen vóór de start op de arbeidsmarkt – legt een prestatiedruk op vooral mbo-instellingen. Leerlingen die niet kunnen of niet willen, moeten toch een diploma halen. Scholen worden daarnaast op diploma's afgerekend en zelfs financieel gestraft. Dit prikkelt hen weer om de exameneisen te verlagen. Als iedereen moet doorstuderen, zal het algemene niveau dalen. De aanvankelijke drempelloze toegang tot het mbo (zonder vmbo-diploma) versterkte dit proces, en zal dan ook weer (behalve voor het mbo niveau 1) worden afgeschaft. Ondertussen verwordt het mbo niveau 1 tot een vergaarbak van 'moeilijke' leerlingen: ze zijn ongeschikt voor mbo niveau 2, maar door de plicht tot het behalen van een startkwalificatie moeten ze wel verder. Uiteindelijk betreft dit weliswaar 'slechts' 4% van het totale aantal mbo'ers, maar die 4% bepaalt wel in sterke mate het imago van het mbo. Ongeveer een derde van hen valt jaarlijks uit of rondt een mbo niveau 1 af met diploma, maar leert niet door.

Het gevolg is dat de mbo-instellingen uiteindelijk steeds meer in de klem komen te zitten. Om het niveau op peil te houden en uitwassen te voorkomen stelt de overheid enerzijds hogere eisen aan het onderwijs (basisniveau taal en tekenen) en aan de examens (landelijke normen) – strengere selectie dus – terwijl ze anderzijds de mbo-instellingen dwingt werk te maken van de beperking van schooluitval, dus meer leerlingen binnenboord te houden. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap constateert weliswaar dat hier sprake is van botsende doelen, maar rekent erop dat kwaliteitsverhoging op lange termijn zal gaan leiden tot minder uitval (ocw 2011). Maar het ongewenste effect zou ook kunnen zijn dat de strikte prestatie-eisen mbo-instellingen kopschuw zal maken om potentiële uitvallers aan te nemen.

Het beeld is dus ambigu. Enerzijds lijkt het startkwalificatiebeleid cijfermatig aan de verwachtingen te voldoen (het aantal voortijdige schoolverlaters daalt en er is een bewustzijn bij scholen opgetreden dat het niet gewoon is dat jongeren 'uitvallen'), anderzijds treden negatieve bijeffecten op (er ontstaat een probleemcategorie en de mbo-instellingen worden in een negatieve spiraal gemanoeuvreerd). In hoeverre en in welke vorm heeft de startkwalificatie nog toekomst? Om die vraag te kunnen beantwoorden, is het nodig het instrument van de startkwalificatie te plaatsen in een bredere discussie over de waarde van onderwijs.

Noot

- 1 Voortijdig schoolverlaters van havo/vwo blijven daarbij achter met slechts 44% met een baan na vier jaar, maar deze groep keert vaker terug naar het onderwijs.

5

De rek eruit?

Onderwijs heeft een nauwelijks te schatten individuele en maatschappelijke waarde. Om die reden moet er zuinig mee worden omgesprongen. Maar van onderwijs kan ook te veel worden verwacht, bijvoorbeeld als er te weinig oog is voor de diversiteit van de te onderwijzen jongeren. In hoeverre is onderwijs, en in het bijzonder het instrument van de startkwalificatie, in staat om de eerdergenoemde doelstellingen van maatschappelijke participatie, economische concurrentie en kostenreductie waar te maken?

5.1 Verlengde leerplicht of leven lang leren

De vraag waartoe het onderwijs dient, is van alle tijden. Het is een terugkerende zoektocht naar een mix van ontplooiing en burgerschap, doorstroming naar hogere opleidingen en voorwaarde voor economische participatie. Vergeleken met omliggende landen is het Nederlandse onderwijsbestel sterk beroepsgericht. Dit verbetert de arbeidsmarktkansen van (gediplomeerde) schoolverlaters, maar kan ten koste gaan van het onderwijs in algemene vorming en 'burgerschap' (Bronneman 2011).

De achterliggende visie op onderwijs en economie is bij een waardebeoordeling van de startkwalificatie niet onbelangrijk. De eerste relevante vraag hierbij is die naar de duurzaamheid van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Is de startkwalificatie bedoeld voor een betere entree op de arbeidsmarkt of is langdurige deelname het oogmerk? De commissie-Rauwenhoff lijkt vooral de lange termijn op het oog te hebben als ze spreekt over 'verder leren' na het intreden. Ze schrijft: 'Het risico is dat werknemers in latere levensfase onvoldoende mobiel en flexibel zijn en voortijdig met werken moeten stoppen' (Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt 1990). De commissie heeft met andere woorden een startkwalificatie voor ogen die niet alleen gericht is op direct bruikbaar

vakmanschap, maar ook op meer algemene vaardigheden en kennis voor een duurzaam goede positie. Ook de Lissabonagenda en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) zien de startkwalificatie in het perspectief van een 'leven lang leren' (WRR 2006; ROA 2002).

De vraag die zich vervolgens aandient, is waarom gekozen is voor een directe koppeling tussen kwalificatie en het moment van schoolverlating. Als duurzame aansluiting het doel is, is het de vraag waarom de kwalificatie bij de start van de arbeidscarrière gehaald moet worden. In principe zou het reguliere onderwijs, ook het mbo, in de eerste plaats *beroepsvoorbereidend* moeten zijn en pas in de tweede plaats *beroepsopleidend*, zeker in een tijd waarin beroepskwalificaties snel veranderen. Praktisch vakmanschap aanleren is vooral een taak voor werkgevers, al zullen deze vanwege de kosten altijd proberen die taak af te wentelen op het onderwijs. De mbo-instellingen verkeren op dit moment vanwege een tweeledige opdracht in een lastig parket. Er wordt enerzijds verwacht dat ze leerlingen geknipt en geschoren afleveren bij werkgevers (en dat vraagt om het aanleren van praktische competenties), en anderzijds dat ze meer leerlingen laten doorstromen naar hogere opleidingen (meer hbo'ers opleiden is onderdeel van de Lissabondoelstelling) wat vraagt om algemene vorming. Die twee opdrachten botsen: werkgevers klagen over vakmanschap, het hbo over het lage kennisniveau.

Juist vanwege deze spagaat is het de vraag of de huidige invulling van de startkwalificatie de meest gelukkige is. De startkwalificatieplicht tot 18 jaar leidt er vooral toe dat de nadruk in het beroepsonderwijs op praktische scholing is komen te liggen om zo de potentiële uitvallers binnenboord te houden. Wanneer echter een leven lang leren het uitgangspunt zou zijn, zou een ander beeld ontstaan, met andere interventies. Niet de voortijdige schoolverlating zou dan het op te lossen probleem zijn, maar de geringe schoolterugkeer of het geringe doorlopende leren (WRR 2006). Niet het moment waarop de diploma's binnen moeten zijn, maar de mogelijkheid om te kunnen blijven bijscholen.

Een benadering die uitgaat van een leven lang leren impliceert een minder scherpe scheidslijn tussen initieel en postinitieel onderwijs dan er nu is (vgl. Onderwijsraad 2004). De inzet is dan niet langer jongeren te verplichten hun startkwalificatie te halen terwijl ze ook zouden kunnen werken. De inzet wordt dan om scholing mogelijk te maken tijdens een baan of

bij werkloosheid. Hebben jongeren geen werk, dan ligt bij de aanvraag van een uitkering de plicht tot scholing in de rede. Hebben ze wel werk, dan zijn sommigen niet gebaat bij een verlengde leerplicht. De verlengde leerplicht zou dan in feite vervangen worden door een langlopend leerrecht: kwalificatie in plaats van startkwalificatie.

Bovenstaande invalshoek zou een verandering van de scholingsmarkt impliceren, zodat meer ruimte ontstaat voor een 'tweede kans beroeps-onderwijs'. Mbo-instellingen zijn in de loop van de tijd omgevormd tot instellingen voor initieel onderwijs. Alles, zowel het systeem als de cultuur daarbinnen, lijkt gericht op de afronding van diploma's aan het begin, en niet op een permanente scholing.

5.2 Regulier onderwijs voor iedereen?

De startkwalificatie gaat uit van de gedachte dat het reguliere onderwijs voor iedereen goed is. Wie te vroeg de school verlaat, moet terug. Maar voor veel kinderen is het onderwijs op de keper beschouwd ook een keurslijf, met zijn schoolbankjes en pedagogische en didactische regimes. Het is de vraag of iedereen daarin past. Bij een procentueel kleine, maar in absolute cijfers omvangrijke groep leerlingen leidt schoolverlaten niet tot leed, maar eerder tot geluk. 'Niet elke leerling is *by-nature* geschikt voor klassikaal onderwijs' (In 't Veld 2006). De veronderstelling dat schooluitval per definitie leidt tot onderbenutting van talent gaat dan ook niet op. De uitdaging is te bepalen wanneer dat wel het geval is en wanneer niet.

Onderzoekers en beleidsmakers verdelen de voortijdige schooluitvallers ruwweg in twee groepen: de 'opstappers' die elders meer mogelijkheden zien, en de 'overbelasten' die door allerlei omstandigheden vastlopen (In 't Veld 2006; OCW 2006; WRR 2009). Voor de eerste groep zou, om hen voor het onderwijs te kunnen behouden, meer diversiteit in methodieken kunnen helpen, maar misschien moeten we ook gewoon accepteren dat het reguliere onderwijs voor hen niet de beste plek is voor talentontwikkeling (WRR 2006). Voor de groep overbelasten, met een oververtegenwoordiging van alloctonen en een concentratie in de vier grote steden, ligt dit anders. Voor hen liggen de problemen grotendeels buiten het onderwijs. Ze kampen met sociale, financiële en culturele problemen thuis en eigenlijk is er voor hen buiten het onderwijs nauwelijks een alternatief. 'Niemand houdt

van ze,' aldus een schooldirecteur (WRR 2009). De overbelasten en de scholen zijn in feite op elkaar aangewezen. Dat schept verplichtingen, en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft de (v)mbo-scholen al een lange reeks aanbevelingen gedaan om die verplichting inhoud te geven. Tegelijk laat de WRR zien dat we niet van het onderwijs kunnen verwachten dat het voor al deze jongeren een antwoord heeft, juist omdat veel problemen buiten het onderwijs liggen. Dit kost immers tijd, geld en energie en die is schaars in het onderwijs. In ieder geval kan het onderwijs dat niet alleen.

De overbelasten hebben in de praktijk bovendien een imago van structureel overbelast zijn. Maar overbelast zijn kan ook een tijdelijke status zijn, die vraagt om een soort pauze of een tussenjaar. In de huidige praktijk is daar weinig ruimte voor. Het beleid is er vooral op gericht om de startkwalificatie in één keer te halen. Meer flexibiliteit lijkt dan ook op zijn plaats. Jongeren die voortijdig de school verlaten pleiten daar zelf ook voor (vgl. Van Wijk 2010; Van Wijk et al. 2012).

5.3 Alternatieven voor de startkwalificatie

Dat niet alle jongeren de startkwalificatie kunnen halen, wordt in de praktijk al onderkend. Leerlingen in het speciaal onderwijs en in het Praktijkonderwijs tellen zoals vermeld daarom niet mee als voortijdige schooluitvallers. Maar ook in het regulier onderwijs zijn er jongeren voor wie het een te grote opgave is het mbo niveau 2 te halen, zeker als ook sociale problematiek een rol speelt. Slagen zij erin om onder vaak moeilijke omstandigheden toch een vmbo-diploma te halen, dan staan ze ondanks die prestatie te boek als niet-gekwaliceerd. Twaalf jaar onderwijs en een diploma hebben voor hen dus in feite geen waarde (Onderwijsraad 2004). Niet-gekwaliceerd betekent dat hun kwaliteiten, en overigens ook van hen die er niet in slagen een vmbo-diploma te halen, genegeerd worden.

Hier wordt het perverse effect van een goedbedoelde maatregel pijnlijk zichtbaar. De plicht tot kwalificatie, in combinatie met de resultaatverplichting (minder uitval) die scholen opgelegd krijgen, heeft de goede bedoeling leerlingen en scholen te dwingen het onderste uit de kan te halen. De keerzijde is dat school voor leerlingen met beperkte cognitie of met niet wegneembare sociale barrières een pijnlijke dwangbuis wordt. Voor

de Onderwijsraad was dit in 2004 reden om tegen de kwalificatieplicht te zijn (Onderwijsraad 2004). Het gevolg van de startkwalificatie is bovendien zoals gezegd een concentratie van problemen in de mbo niveau 1-opleidingen, aangezien hier immers de meeste van deze jongeren uiteindelijk terechtkomen. De Onderwijsraad bepleitte daarom een verbreding van de kwalificatie, in de vorm van startkwalificaties, meervoud. Juist voor deze groep leerlingen zou het immers goed zijn als zij een tweede en derde kans zouden krijgen in de loop van hun arbeidsmarktloopbaan. Niet elk kind ontwikkelt zich immers op dezelfde manier en in hetzelfde tempo. Een uitvaller kan ook een laatbloeiër zijn (vgl. WRR 2006).

In feite erkende de Onderwijsraad hiermee dat de startkwalificatie en vooral de kwalificatieplicht de indruk wekken dat regulier onderwijs de absolute voorwaarde is voor een succesvolle carrière op de arbeidsmarkt. Maar deze indruk is behalve een ontkenning van het leren *naast* het werk, zoals cursussen en avondscholen, ook een miskenning van het leren *in* het werk. Volgens de Onderwijsraad zou het aanleren van competenties ook goed in de praktijk kunnen. En dan zou het niet alleen over whizzkids gaan die op hun veertiende een ICT-bedrijfje beginnen in de garage van pa en ma, maar ook over jongeren die op de steigers leren metselen of achter de kassa leren verkopen. De raad wijst in dit verband op de zogenaamde evc's: *elders verkregen competenties*, die inmiddels ook een officiële status hebben gekregen. Door de evc's kunnen jongeren vaardigheden met (vrijwilligers)werk opdoen en die als zodanig laten beoordelen en certificeren, waardoor ze zicht krijgen op een mbo- of zelfs een hbo-diploma. De notitie *Aanval op de uitval* laat, onder druk van de weerbarstige praktijk, ook ruimte voor dergelijke trajecten, waarmee het ministerie erkent dat het reguliere onderwijs geen exclusieve voorwaarde voor de arbeidscarrière hoeft te zijn (al is het vreemd dat de werkervaring wel via een omslachtige en dure weg naar een 'echt' diploma moet worden omgezet). Ook het feit dat mbo niveau 1-gediplomeerden met een baan niet langer geteld worden als voortijdige schoolverlater, wijst erop dat werk een goed alternatief is voor onderwijs-diploma's. Dat er 13.000 plekken voor de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) op niveau 1 zijn, bewijst bovendien dat werkgevers interesse hebben voor jongeren op dit niveau (CBS 2012).

5.4 Voorschool en voorsortering

De genoemde alternatieven betreffen vooral de fase tijdens of na de periode van het voortgezet onderwijs. Onderzoek leert echter dat de meeste uitvallers al eerder in het basisonderwijs ‘probleemgevallen’ waren (scp 2008). Dan lijkt het voor de hand te liggen om ook alternatieven te zoeken in die periode, misschien zelfs al vóór de basisschool, in de voorschool. Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat een goede voorschool leidt tot succesvollere onderwijsprestaties op latere leeftijd van kinderen uit migrantengezinnen en/of een laag sociaal milieu. De uitval op latere leeftijd is voor deze kinderen een gevolg van een al vroeg opgelopen achterstand (Kamerman 2012; zie ook wrr 2006; Gemeente Amsterdam 2011). Aan de andere kant heeft deze beweging ook nadelen. Hoe nuttig de voorschool ook kan zijn, de valkuil is om problemen van later te vertalen in allerlei preventieve maatregelen die ook hun eigen perverse effecten hebben (voorscholen die eerst voor een specifieke doelgroep bedoeld zijn, maar uiteindelijk steeds verder generiek worden uitgebreid, vergelijk rmo 2004).

Aan het einde van de basisschool vindt de allesbepalende sortering over de verschillende richtingen van het voortgezet onderwijs plaats, die cruciaal is voor de rest van de schoolcarrière en de maatschappelijke loopbaan. Dit zou voor een vroege aanpak van achterstanden kunnen pleiten, maar evenzogoed voor een flexibelere voorsortering. De Nederlandse voorsortering op 12-jarige leeftijd is internationaal gezien tamelijk vroeg en er is genoeg aanleiding om die grens kritisch te bekijken. Een latere voorsortering voorkomt dat we de eisen voor kinderen steeds vroeger in hun leven gaan stellen.

6

Conclusie

De startkwalificatie heeft iets dubbelzinnigs. Aan de ene kant is het een productief instrument om jongeren een betere entree op de arbeidsmarkt te geven. Het aantal voortijdige schoolverlaters (jongeren zonder startkwalificatie) is het laatste decennium aanzienlijk afgenomen, waarmee zij hun kansen hebben verbeterd. Aan de andere kant gaat de startkwalificatie gepaard met een aantal effecten die minder positief zijn. Het eerste is dat het stellen van een norm onherroepelijk gepaard gaat met een categorisering en misschien wel stigmatisering van mensen die deze norm om bepaalde redenen niet halen. Om dat te voorkomen vindt een beleidsintensivering rondom die norm plaats, met als gevolg dat het instrument (in dit geval de startkwalificatie) langzamerhand verandert in een doel. Het risico bestaat vervolgens dat het algemene en gemiddelde niveau langzaam naar beneden gaat: iedereen moet mbo niveau 2 halen, ongeacht of je dit nu kunt en wilt of niet. Mbo niveau 1 dreigt een vergaarbak van 'probleemgevallen' te worden, aangezien niet iedereen geschikt is voor het reguliere onderwijs.

De startkwalificatie trekt in het onderwijsgebouw bewust een streep tussen te weinig en genoeg onderwijs. Met de leerplicht bestond een dergelijke grens al, maar het verschil is nu dat de grens niet alleen leeftijds- maar ook niveaugebonden is. Jongeren met alleen een vmbo-diploma vallen onder de grens, terwijl het niet aannemelijk is dat er in de toekomst geen werk voor hen is. Weliswaar treft de economische crisis hen momenteel fors, maar de veronderstelling dat we naar een maatschappij toegaan waar laaggeschoold of zelfs ongeschoold personeel niet meer nodig is, is onjuist. Het aantal laaggeschoolde banen zal naar verwachting nagenoeg gelijk blijven, terwijl het aantal beschikbare laagopgeleiden zal dalen. We dwingen dus jongeren die moeite hebben met het reguliere onderwijs tot een bepaald onderwijsniveau, terwijl dat voor het werk dat ze gaan doen niet nodig is. Illustratief is dat bepaalde Lissabondoelstellingen inmiddels zijn losgelaten.

De achterliggende vraag is of een (harde) grens tussen weinig en genoeg onderwijs te trekken valt. Het niveau dat voldoende is voor een startkwalificatie, lijkt in het verleden nogal gevoelsmatig te zijn getrokken. De vraag waarvoor de commissie- Rauwenhoff zich gesteld zag, was of er ergens tussen de verschillende vmbo- en mbo-diploma's een breuk te zien was met het oog op de kans op meer en beter werk. Na binnenlandse en buitenlandse raadplegingen is het mbo niveau 2-diploma daarvoor als omslagpunt benoemd, hoewel duidelijk was dat dit diploma niet op alle aspecten beter scoorde. Op sommige onderdelen lag (en ligt) die sprong bijvoorbeeld bij het mavodiploma (vmbo-t). Toch is mede vanuit internationale vergelijkingen voor een startkwalificatie op mbo niveau 2 gekozen (Houtkoop et al. 2004; ROA 2002).

Een keiharde breuk in arbeidsmarktkansen tussen mensen met en zonder diploma's bestaat niet; eerder is er sprake van een glijdende schaal waarbij de kansen bij stijgend onderwijsniveau toenemen (vgl. uitspraak CPB, aangehaald in SCP 2008). Kwalificatie gaat in stappen en die stappen hoeven, zo stelde ook de Onderwijsraad in 2004, bovendien niet aan het begin van de carrière gemaakt te worden. De startkwalificatie legt dan ook, zo kunnen we aan het eind van dit essay concluderen, de nadruk op de arbeidsmarktentree en verwaarloost de mogelijkheid én de werkelijkheid van een leven lang leren. Het trekken van een grens heeft bovendien altijd iets gekunstelds: leg je de lat laag, dan heeft die weinig waarde; leg je die hoog, dan zijn er veel voortijdige schoolverlaters. Of met andere woorden: het trekken van een grens maakt niet alleen een probleem zichtbaar, maar creëert er ook een. Zonder de startkwalificatie kenden we het probleem van voortijdige schoolverlating immers niet (al geldt dat natuurlijk voor elke wetgeving: zonder leerplicht was er ook geen verzuim).

Verheffing door middel van onderwijs is een mooie ambitie, maar heeft al met al ook een keerzijde. Ondertussen zijn we wel veel van het onderwijs gaan vragen en is onderwijs naast verheffingsinstrument ook de belangrijkste oorzaak van nieuwe scheidslijnen geworden. De startkwalificatie beoogt weliswaar scheidslijndoorbrekend te zijn, maar werkt intussen zelf mee aan de gedachte dat bepaald onderwijs niet genoeg is. De vraag is daarom of de startkwalificatie de mogelijkheden van het onderwijs niet overschat en de problematiek niet verengt tot de *entree* op de arbeidsmarkt. De nadruk op diploma's als het enige selectiecriterium maakt van het onderwijs een ratrace en blokkeert alternatieve routes naar (arbeids)participatie.

Niet altijd en niet voor iedereen is meer school altijd beter, of in elk geval op dat moment beter.

Moet de startkwalificatie dan maar worden afgeschaft? Wel in haar rigide vorm, met nadruk op 'start' en 'plicht' en 'diploma's'. Twintig jaar inzet op het terugdringen van voortijdig schoolverlaters heeft het aantal voortijdige schoolverlaters gereduceerd, maar heeft ook geleid tot een weinig flexibele norm. Gelukkig is de praktijk altijd weerbarstiger. Er zijn inmiddels allerlei vluchtroutes voor de startkwalificatieplicht, van leerwerkcombinaties tot formele uitzonderingen voor de kwalificatieplicht. Ook zijn er diverse voorbeelden van scholen die het als hun opdracht zien en daar ook in slagen om moeilijke leerlingen binnenboord te houden. Deze flexibele werkelijkheid zou meer norm moeten worden. Diploma's zijn belangrijk, maar wie zelf succesvol is geweest in onderwijs, is geneigd te denken dat iedereen in het reguliere onderwijs past. Een zekere relativering van diploma's als enige toegang tot banen (en daarmee tot andere welvaartsbronnen) is gewenst. De invloed van de economische conjunctuur op het hebben van een baan is nog altijd groter dan een (extra) diploma erbij. Leren doe je bovendien niet voor een diploma als toegangspoort tot werk, maar idealiter levenslang.

Literatuur

- Bovens, M. en A. Wille (2010). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bronneman, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2011a). *Sociaaleconomische trends 2011-4: Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2011b). *Sociaaleconomische Trends 2011-2: Voortijdig schoolverlaters; wie keren er terug in onderwijs? En: Voortijdig schoolverlaters: een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2011c). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2011*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2011d). *Drie kwart voortijdig schoolverlaters vindt op termijn een baan*. Geraadpleegd op 18 februari 2013 via <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3384-wm.htm>
- CBS (2012). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2012*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Ecorys (2009). *Maatschappelijke kosten baten analyse voortijdig schoolverlaten*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Gemeente Amsterdam (2011). *'Ze moeten ergens wel de wil hebben.'* Wat voorafgaat aan de uitval in het MBO. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek & Statistiek.
- Houtkoop, W.A. (red.), R.K.W. van der Velden en T.F. Brandsma (2004). *De waarde van de startkwalificatie*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- Kamerman, S. (2012). Het beste land voor een migrantenkind. In: *NRC Handelsblad*, 6 oktober 2012.
- ocw (2006). *Aanval op de uitval*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2004). *Tot hier en nu verder. Startkwalificaties en leerroutes*. Den Haag: Onderwijsraad.

- RWI (2006). *Arbeidsmarktanalyse 2006*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- RMO (2004). *Vershil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2011). *Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2012). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- ROA (2002). *De waarde van een startkwalificatie*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- ROA (2012). *Voortijdige schoolverlaters*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- SCP (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2010). *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schuyt, C.J.M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- TK (2010/2011). *Van 71.000 naar 25.000 voortijdig schoolverlaters*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 februari 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32356, nr. 20.
- Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (commissie-Rauwenhoff) (1990). *Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Veld, R. in 't, W. Korving, Y. Hamdan en M. van der Steen (2006). *Eindrapport kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*. Den Haag: Taskforce Jeugdwerkloosheid / ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Vries, G. de (1993). *Het pedagogisch regiem: groei en grenzen van de geschoolde samenleving*. Amsterdam: Meulenhoff.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat gewogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam/Den Haag: University Press.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam/Den Haag: University Press.

- Wijk, B. van (2010). De overbelaste leerling als topsporter. Een pleidooi voor een minder belastende opleiding. In: R. van Schoonhoven en I. Koning (red.), *Over kwalificaties en kwaliteit. Werkstukken uit de leergang bve 2009*. 's-Hertogenbosch/Amsterdam: Expertisecentrum Beroepsonderwijs. www.ecbo.nl/ecbo/downloads/publicaties/A00542.pdf
- Wijk, B. van, S. van den Dungen en E. Fleur (2012). *De gevonden zonen (m/v). Aandacht voor schoolverlaters die terugkeren naar het onderwijs*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

Vijfde raadsperiode 2013-2016

- 53 Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring. (2013)
- 52 Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht. (2013)

Vierde raadsperiode 2009-2012

- 51 Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg. (2012)
- 50 Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis. (2011)
- 49 De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat. (2011)
- 48 Migratiepolitiek voor een open samenleving. (2011)
- 47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid. (2009)

Briefadviezen:

- Tussen ratio en symboliek. Een reflectie op adolescentenstrafrecht. (2012)
- Tussen afkomst en toekomst. Etnische categorisering door de overheid. (2012)
- Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)
- Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. (2010)
- De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)
- Sociaal bezuinigen. (2010)
- Briefadvies wmo. (2009)

- In samenwerking met de rvz. Investeren rondom kinderen. (2009)

Derde raadsperiode 2005-2008

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle WMO (2005)

In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

Tweede Raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)

- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituten in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale identiteit. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)

- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkeloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de rvz. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de rvz. Verslavingszorg herijkt. (1999)

In samenwerking met de rvz. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. (1998)

Onderzoeken

Klaar voor de start. Overwegingen bij de startkwalificatie. S.Harchaoui, R. Janssens en J. van der Meer. (2013)

De ingenieur en de buurman. Communicatie rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn. T. Baetens. (2012)

Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. N. de Boer en J. van der Lans. (2011)

De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)

Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)

Je voelt het gewoon. Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)

Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)

Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM (red.) (2010)

Stem geven aan verankering. RMO (2009)

Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.) (2009) Webpublicatie.

Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.

Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.) (2009)

Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. RMO (red.) (2008)

Levensvraagstukken. De sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)

30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en Y. Zonderop (red.) (2006)

Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.) (2006)

Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)

Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)

Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)

Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)

Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)

Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)

Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)

Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)

"Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)

Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)

Financiële prikkels voor werknemers bij uittrekking. I. Groot en A. Heyma. (2004)

Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)

Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl

