

## **Samenvatting van CPB Document 177 *Did the 2006 covenant program reduce school dropout in the Netherlands?***

Het probleem van voortijdig schoolverlaten staat momenteel hoog op de beleidsagenda in Nederland. Er is sprake van voortijdig schoolverlaten als een jongere onder de 23 jaar het onderwijs verlaat zonder een startkwalificatie te hebben behaald. Een startkwalificatie staat gelijk aan een diploma havo, vwo of niveau 2 van het mbo en wordt algemeen beschouwd als het minimale niveau dat nodig is om voldoende toegerust de arbeidsmarkt te betreden. Het kabinet heeft zichzelf gecommitteerd aan het behalen van het Lissabon-doel van een halvering van het voortijdig schoolverlaten tussen 2000 en 2010. Verschillende nieuwe maatregelen zijn geïntroduceerd om dit doel te bereiken en budgetten voor bestaande maatregelen zijn verhoogd in de laatste paar jaar.

### **Convenanten belangrijke pijler beleid tegen voortijdig schoolverlaten**

Een belangrijke pijler van het recente beleid tegen voortijdig schoolverlaten is het convenantenbeleid. In de zomer van 2006 zijn convenanten afgesloten met 14 van de 39 RMC regio's die verantwoordelijk zijn voor de registratie van drop-outs en voor de regionale coördinatie van inspanningen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Deze 14 convenantregio's waren geselecteerd omdat ze de hoogste aantallen voortijdig schoolverlaters hadden en waren verantwoordelijk voor bijna tweederde van het totale aantal voortijdig schoolverlaters in Nederland.

De convenanten bestaan uit een financiële prikkel voor regio's om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. Het ministerie van Onderwijs bood de regio's 2000 euro voor elke voortijdig schoolverlater minder in het schooljaar 2006-2007 ten opzichte van 2004-2005. De maximale afname waarvoor regio's beloond konden worden was 10 procent.

Regio's konden zich zowel richten op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten (in samenwerking met scholen) als het herplaatsen van eerdere drop-outs. De keuze van de maatregelen was vrij. Wel bood het ministerie een lijst met 'best practices' aan waaruit de regio's konden kiezen. De voorgenomen projecten zijn vervolgens vastgelegd in de convenanten. De regio's ontvingen tevens voorschotten om extra te kunnen investeren in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Bij het niet of niet geheel behalen van de doelstelling zouden de voorschotten in zijn geheel of gedeeltelijk moeten worden terugbetaald.

Het doel van de convenanten was een afname van het aantal voortijdig schoolverlaters van ten minste 10 procent. Het totale budget voor de convenanten uit 2006 bedroeg 16 miljoen euro.

### **Rapportages door RMC regio's: minder voortijdig schoolverlaters in jaar na convenanten**

Rapportages door RMC regio's zelf laten zien dat het aantal drop-outs gedaald is in het jaar waarop de resultaatafspraken betrekking hebben. Wat het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters betreft laten deze rapportages bijvoorbeeld zien dat de convenantregio's

gemiddeld 10 procent minder voortijdig schoolverlaters hadden in 2006-2007 ten opzichte van het referentiejaar 2004-2005, terwijl de 25 andere regio's die geen convenant hadden getekend over dezelfde periode een stijging rapporteerden van 18 procent (zie ministerie van Onderwijs, 2008a). Deze cijfers suggereren dat de convenanten substantiële effecten hebben gehad op voortijdig schoolverlaten. Het ministerie van Onderwijs heeft op basis van RMC cijfers in verschillende publicaties geconcludeerd dat de convenanten uit 2006 effectief zijn geweest (zie bijvoorbeeld ministerie van Onderwijs, 2008a, 2008b).

### **Nieuwe convenanten met alle 39 regio's**

In reactie op deze cijfers heeft het ministerie van Onderwijs besloten om het convenantenbeleid uit te breiden. Inmiddels zijn tussen eind 2007 en medio 2008 nieuwe convenanten afgesloten met alle 39 regio's. Doelstelling van deze convenanten is een afname van het aantal voortijdig schoolverlaters met minimaal veertig procent in vier jaar tijd. Hiermee is een bedrag gemoeid dat kan oplopen tot maximaal 117 miljoen euro (zie ministerie van Onderwijs, 2008c). Er dient te worden opgemerkt dat deze nieuwe convenanten op een aantal punten afwijken van de convenanten uit 2006 die onderwerp zijn van deze studie. De belangrijkste verschillen zijn dat (1) de financiële prikkel nu direct aan de scholen wordt gegeven in plaats van aan de regio's (2) de focus van de nieuwe convenanten ligt op preventie van voortijdig schoolverlaten en minder op herplaatsing van jongeren die reeds zijn uitgevallen (3) de dataset die gebruikt wordt om de resultaten te bepalen is betrouwbaarder, en (4) VMBO-scholen doen nu ook mee met de convenanten in plaats van alleen mbo-instellingen. Voor een compleet overzicht van de opzet van de nieuwe convenanten wordt verwezen naar het ministerie van Onderwijs (2008c)

### **Onderzoeksvraag: hebben de convenanten uit 2006 geleid tot minder voortijdig schoolverlaten?**

Alhoewel de regiorapportages over de ontwikkeling van voortijdig schoolverlaten een positief effect suggereren van de convenanten uit 2006, bestaan er enkele serieuze twijfels over deze bevindingen. Ten eerste, en het meest belangrijk, blijken de registraties door de regio's te lijden onder ernstige problemen op het vlak van betrouwbaarheid, consistentie en uniformiteit van meting (zie Deloitte, 2006; ministerie van Onderwijs, 2008a). Het feit dat de hoogte van de beloning voor de regio's afhangt van de gerapporteerde cijfers door de regio's zelf geeft in deze situatie bovendien het risico dat regio's positievere resultaten rapporteren dan werkelijk bereikt zijn. Ten tweede, het kijken naar veranderingen in het *aantal* voortijdig schoolverlaters kan misleidend zijn omdat de aantallen ook kunnen veranderen door (toevallige) veranderingen in de omvang of samenstelling van de leerlingenpopulaties. Bijvoorbeeld, een afname in het aantal leerlingen of relatief meer leerlingen in de hogere onderwijsniveaus kan leiden tot minder voortijdig schoolverlaters. Ten derde, de keus van het referentiejaar meer dan een jaar voor het afsluiten van de convenanten, te weten 2004-05, lijkt een opwaartse vertekening te geven van de resultaten.

Dit onderzoek heeft als doelstelling het effect van het convenantenbeleid uit 2006 op voortijdig schoolverlaten te evalueren door bovengenoemde punten op te pakken. In onze

analyse focussen we op de *kans* op voortijdig schoolverlaten in plaats van op *aantallen* voortijdig schoolverlaters. Verder gebruiken we het pre-convenant jaar 2005-06 als referentiejaar in plaats van het jaar 2004-2005 om een betere schatting te krijgen van het effect van de convenanten. Veranderingen in drop-out tussen 2004-2005 en 2005-2006 kunnen immers niet veroorzaakt zijn door de convenanten die in de zomer van 2006 zijn afgesloten. Tenslotte maken we gebruik van door accountantsgecontroleerde onderwijsnummergegevens in plaats van de rapportages door de regio's zelf. Deze data worden geacht een betrouwbaarder beeld te geven van (regionale) ontwikkelingen in voortijdig schoolverlaten. Deze BRON-data zijn recent beschikbaar gekomen voor de relevante jaren (2005-2006 en 2006-2007) en worden inmiddels ook door het ministerie van Onderwijs gebruikt om de ontwikkeling van voortijdig schoolverlaten te monitoren. De BRON-data omvatten uitgebreide informatie over de onderwijspositie en verschillende achtergrondkenmerken van de complete leerlingenpopulatie.

### **Onderzoeksanpak**

De introductie van de convenanten in 14 van de 39 regio's biedt een speciale evaluatiemogelijkheid. We benutten deze mogelijkheid door een zogenoemde difference-in-differences en een regressie-discontinuïteiten aanpak.

De difference-in-differences methode vergelijkt de kans op voortijdig schooluitval voor en na de invoering van het convenantenbeleid. Het eerste verschil is de verandering in de uitvalkans in de convenantregio's. Dit verschil kan het resultaat zijn van het convenant, maar kan ook komen door andere factoren die ook veranderd zijn in deze periode, zoals een verandering in de economische situatie of een verandering in de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Om te controleren voor deze andere factoren gebruiken we het tweede verschil: de verandering in de uitvalkans in de niet-convenant regio's.

De tweede methode heeft als doel de eerste methode aan te vullen door de vergelijking te maken tussen convenant- en niet-convenant regio's met dezelfde mate van drop-out problematiek. Een eerste manier waarop we dit doen is door de selectieregel te benutten. De convenantregio's zijn geselecteerd op basis van aanwezigheid in de top 10 van regio's op de lijst van ofwel het aantal nieuwe drop-outs ofwel het totale aantal drop-outs in 2004-2005. We construeren verschillende verzamelingen van regio's die net wel zijn geselecteerd en regio's die net niet zijn geselecteerd. Een tweede manier is door een set convenantregio's te vergelijken met een set niet-convenantregio's die ongeveer dezelfde gemiddelde kans op voortijdig schooluitval kennen in het jaar voor introductie van de convenanten.

### **Onderzoeksresultaat: convenanten uit 2006 hebben voortijdig schoolverlaten niet verminderd.**

Onze belangrijkste bevindingen zijn tweeledig. Ten eerste, we vinden geen bewijs voor een statistisch significant effect van de convenanten uit 2006 op de kans op voortijdig schoolverlaten in het jaar waarop de afspraken betrekking hebben, 2006-2007. In de 14 convenantregio's was de afname in de kans op voortijdig schoolverlaten even groot als in de niet-convenantregio's. De gemiddelde afname in het aantal voortijdig schoolverlaters bedroeg drie procent in beide typen regio's. Deze landelijke afname in voortijdig

schoolverlaten is statistisch niet significant en kan grotendeels worden toegeschreven aan veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie tussen het pre- en post-convenantjaar.<sup>1</sup>

Ten tweede, de convenanten hebben niet geleid tot een significant hogere kans op terugkeer van eerdere voortijdig schoolverlaters in het onderwijs.

De uiteindelijke conclusie is dat het convenantenbeleid uit 2006 niet effectief is geweest in het bestrijden van voortijdig schoolverlaten. De uitkomsten zijn robuust voor verschillende specificaties en gevoeligheidsanalyses.

Convenantregio's konden ook positieve resultaten boeken door voortijdig schoolverlaters richting werk of opvangprojecten te begeleiden. Het effect van de convenanten op deze plaatsing buiten het onderwijs is niet bekend. De onderwijsnummergegevens bieden hier geen informatie over. Rapportages hierover door de regio's zelf blijken niet consistent en niet betrouwbaar, onder andere vanwege verschillende interpretaties van het begrip herplaatsing. Er dient te worden opgemerkt dat herplaatsing richting werk of zorg niet leidt tot een startkwalificatie, en daarmee ook niet tot minder voortijdig schoolverlaters, althans niet op korte termijn.<sup>2</sup>

#### **Effectiviteit van nieuwe 2007-2011 convenanten**

Zoals eerder aangegeven heeft het ministerie van Onderwijs inmiddels nieuwe convenanten ondertekend met alle 39 regio's. Het is lastig te voorspellen in hoeverre deze convenanten wel slagen in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. De nieuwe convenanten zijn op een aantal punten aangepast ten opzichte van de oude convenanten. Echter, de nieuwe convenanten kennen nog steeds enkele elementen die ook in de oude convenanten zaten en die verbeterd kunnen worden met het gebruik van de BRON-data.

Ten eerste de keus van het referentiejaar waartegen de resultaten worden afgezet. Zowel in de nieuwe als de oude convenanten betreft dit niet het jaar direct voor tekening van de convenanten. Bij de nieuwe convenanten betreft dit het jaar 2005-06, terwijl de convenanten afgesloten zijn tussen eind 2007 en medio 2008. Dit leidt tot een situatie waarin sommige scholen (regio's) al de doelstelling hebben gehaald op het moment van ondertekening van de convenanten (zonder enige inspanning geleverd te hebben), terwijl andere scholen starten met een (sterk) negatief resultaat.

---

<sup>1</sup> Zo blijkt bijvoorbeeld dat in het jaar na de convenanten relatief meer leerlingen aanwezig waren in de niveaus met een inherent lagere kans op voortijdig schoolverlaten, zoals havo, vwo en de hogere niveaus in het mbo.

<sup>2</sup> Het is mogelijk dat een voortijdig schoolverlater die richting werk of opvang begeleid wordt door een RMC regio na verloop van tijd terugkeert naar het onderwijs of een EVC-traject doorloopt. Het is echter niet duidelijk of dit vaak gebeurt, en zo ja, in welke mate dit uiteindelijk wel tot een startkwalificatie leidt. Ook het niveau en het type baan waarnaar een drop-out begeleid wordt kan sterk verschillen. Het is de vraag in hoeverre dit banen zijn die een stabiel toekomstperspectief bieden op de arbeidsmarkt.

Er is bijvoorbeeld 1 school die een beloning van anderhalf miljoen euro tegemoet kan zien op het moment van tekenen, omdat ze een afname hadden gerealiseerd in het jaar voor de convenanten.<sup>3</sup>

Ten tweede, de beloning hangt wederom af van de reductie in het *aantal* drop-outs en niet van een afname in de *kans* op voortijdig schoolverlaten. Al dan niet toevallige veranderingen in de omvang of samenstelling van de leerlingenpopulaties van een school kunnen daardoor invloed hebben op de omvang van de beloning, onafhankelijk van of de betreffende school meer succesvol is geworden in het bestrijden van voortijdig schoolverlaten.<sup>4</sup>

### **Literatuurverwijzingen**

Deloitte Accountants, 2006, Audit over het gebruik van de informatiebronnen voortijdig schoolverlaten.

ministerie van Onderwijs, 2008a, Evaluatie convenantactie voortijdig schoolverlaten schooljaar 2006-2007, Directie BVE.

Ministerie van Onderwijs, 2008b, Cijfers 2006-2007 Voortijdig Schoolverlaten, Brief van Minister van Onderwijs aan Tweede Kamer.

Ministerie van Onderwijs, 2008c, Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten.

---

<sup>3</sup> Dit is onder de veronderstelling dat deze school haar aantal voortijdig schoolverlaters constant weet te houden op het niveau van 2006-2007. Aan de andere kant zijn er ook scholen die een beloning mislopen omdat ze een toename hadden in het aantal voortijdig schoolverlaters in de periode voor de convenanten. Dit misgelopen bedrag kan oplopen tot 1.1 miljoen euro.

<sup>4</sup> In de nieuwe convenanten wordt alleen een correctiefactor toegepast als de procentuele verandering in de omvang van de schoolpopulatie een bepaald niveau overstijgt. Dit percentage is bijvoorbeeld gezet op 30 procent voor het eerste jaar van de convenanten (zie Ministerie van Onderwijs, 2008c). Dit betekent dat het voor een school wiens populatie met een kwart gegroeid is, en waarbij je dus normaalgesproken ook een vergelijkbare groei in het aantal voortijdig schoolverlaters kunt verwachten, erg moeilijk wordt om nog voor een beloning in aanmerking te komen. Aan de andere kant kan een school met dalende studentenaantallen profiteren van deze opzet. Hetzelfde geldt voor een school die relatief minder leerlingen heeft in de onderwijsniveaus waar voortijdig schoolverlaten vaker voorkomt (bijvoorbeeld mbo1). Merk op dat het totale aantal mbo1 studenten - met een gemiddelde kans van 40 procent om het onderwijs te verlaten zonder startkwalificatie - is afgenomen met 7.5 procent tussen 2005-2006 en 2006/2007.