

CPB Document

No 107

Februari, 2006

**Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang,
beleid en resultaten**

Marc van der Steeg en Dinand Webbink

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 90-5833-254-3

Korte samenvatting

Deze studie biedt op basis van literatuuronderzoek inzicht in de omvang en aard van voortijdig schoolverlaten in Nederland, alsook in de private en maatschappelijke kosten die hiermee gepaard gaan. Voortijdig schoolverlaten leidt tot slechtere arbeidsmarktperspectieven voor jongeren en kan tot hogere kosten leiden voor de samenleving, bijvoorbeeld in termen van hogere criminaliteit en sociale uikeringen. Of het Nederlandse beleid bijdraagt aan een vermindering van voortijdig schoolverlaten is niet bekend. Uit de buitenlandse empirische literatuur blijkt dat het voortijdig schoolverlaten kan afnemen door positieve financiële prikkels voor leerlingen, leraren of scholen. Ook zijn positieve resultaten gevonden van intensieve projecten waarin individuele mentoren (coaches) zijn toegewezen aan risicoleerlingen, specifiek gericht op de sociale ontwikkeling. De kenmerken van effectieve buitenlandse interventies kunnen als uitgangspunt dienen voor het ontwerp van kansrijke beleidsexperimenten in Nederland. Tenslotte schetst deze studie een mogelijkheid voor evaluerend onderzoek van een belangrijk Nederlands beleidsinstrument, te weten de RMC-functie, op basis van een natuurlijk experiment.

Steekwoorden: voortijdig schoolverlaten, beleidsevaluatie, lerend beleid

Abstract

This study gives insight into the magnitude and nature of the problem of dropping out from school in the Netherlands, as well as the private and social costs. Early school-leaving worsens one's labour-market perspectives and may cause higher costs for society, for example in terms of increased crime or public expenditures on social welfare. So far, it is not known whether Dutch dropout-prevention policies contribute to a reduction of school dropout. The empirical literature shows that dropout can be reduced by positive financial incentives for students, teachers or schools. A couple of intensive and sustained mentoring programs targeted on the social development of students at risk have also proven to be effective. The characteristics of successful foreign interventions can serve as a starting point for the design of effective policy experiments in the Netherlands. Finally, this document sketches an opportunity for an evaluation of an important Dutch policy instrument based on a natural experiment.

Key words: early school-leaving, policy evaluation, evidence-based policy design

A comprehensive summary is available from www.cpb.nl.

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
2 Omvang en aard van vsv	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Omvang voortijdig schoolverlaten	16
2.3 Lokalisering naar onderwijstype en niveau en achtergrondkenmerken	25
2.4 Samenvatting en conclusie	30
3 Private en maatschappelijke kosten van vsv	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Private kosten	34
3.3 Maatschappelijke kosten	44
3.4 Implicaties voor beleid	46
4 Nederlands beleid ter bestrijding van vsv	49
4.1 Inhoud beleid	49
4.2 Budget bestrijding vsv	53
4.3 Samenvatting	57
5 Effectief vsv-beleid	59
5.1 Bestaande evaluaties Nederlands vsv-beleid	59
5.2 Buitenlandse evaluaties vsv-programma's: wat werkt en wat niet?	62
5.3 Mogelijkheden voor bepalen effectiviteit Nederlands vsv-beleid	68
5.4 Samenvatting	83
Literatuur	85

Ten geleide

Voortijdig schoolverlaten (vsv) wordt algemeen beschouwd als één van de grote problemen van het huidige Nederlandse onderwijs. De bezorgdheid over voortijdig schoolverlaten is gebaseerd op de mogelijke nadelige consequenties met betrekking tot de kansen op de arbeidsmarkt en geringe maatschappelijke participatie. Dit onderzoek richt zich ten eerste op het in kaart brengen van de omvang en aard van voortijdig schoolverlaten in Nederland aan de hand van de beschikbare literatuur. Hier blijkt in beleidsdiscussies geen eenduidig beeld van te bestaan. Voorts tracht dit onderzoek inzicht te verschaffen in de private en maatschappelijke kosten die gepaard kunnen gaan met voortijdig schoolverlaten. Als laatste geeft deze studie een overzicht van de beschikbare buitenlandse empirie omtrent effectief vsv-beleid, en schetst tevens een mogelijkheid voor evaluerend onderzoek van een belangrijk Nederlands vsv-instrument.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep. Onze dank gaat uit naar Inge de Wolf (Inspectie van het Onderwijs), Edwin Paardekooper (ministerie van Economische Zaken), Corina den Broeder, Sander Fränzel (beiden ministerie van Financiën), Peter van IJsselmuiden (ministerie van OCW), Marlene Reijnen, Jan Guerand (beiden ministerie van LNV), Loes van Tilborg (Sardes), en Lex Herweijer (SCP) voor hun constructieve inbreng in de klankbordgroep. Daarnaast zij dank verschuldigd aan Loes van Tilborg, Wander van Es (beiden Sardes), Peter Vrancken en Peter van IJsselmuiden (beiden ministerie van OCW) voor hun waardevolle inbreng tijdens persoonlijke gesprekken gedurende het onderzoek. Ook bedanken we Professor Robert Haveman (University of Wisconsin - Madison) voor zijn bijdragen aan de discussie met betrekking tot de effecten van onderwijs op criminaliteit. Maik Suurland (CFI) wordt bedankt voor het aanleveren van gegevens over ESF/vsv-subsidies. Het onderzoek is verricht door Marc van der Steeg en Dinand Webbink. Daarnaast zij dank verschuldigd aan Fré Huizinga, Kok Burger, Erik Canton, Rob Euwals, Alex Hoen en andere CPB collega's voor hun inbreng.

T.H. van Hoek
Onderdirecteur

Samenvatting

Inleiding

Voortijdig schoolverlaten wordt algemeen beschouwd als één van de grote problemen van het huidige Nederlandse onderwijs. De bezorgdheid over voortijdig schoolverlaten is gebaseerd op de mogelijke consequenties met betrekking tot de kansen op de arbeidsmarkt of maatschappelijke participatie. Voortijdig schoolverlaten kan de voorbode zijn van 'uitval' uit de samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van werkloosheid, sociale uitsluiting of deelname aan criminele activiteiten. Dit onderzoek richt zich op basis van een inventarisatie van de beschikbare literatuur op de volgende vragen:

1. Wat is de omvang en aard van de problematiek van voortijdig schoolverlaten in Nederland?
2. Welke informatie is beschikbaar over de kosten van voortijdig schoolverlaten voor het individu en de maatschappij en welke implicaties heeft dit voor beleid?
3. Wat is de effectiviteit van het huidige beleid en welke mogelijkheden zijn er om het beleid te evalueren?

Definitie voortijdig schoolverlaten in Nederland

Voortijdig schoolverlaten (vsv) is in Nederland gedefinieerd als het niet halen van een startkwalificatie, dat is een diploma van havo, vwo of niveau 2 van het mbo. In het Nederlandse onderwijs- en arbeidsmarktbeleid wordt de startkwalificatie gezien als het minimale niveau dat nodig is om voldoende toegerust de arbeidsmarkt te betreden en om zich gedurende de beroepsloopbaan verder te kunnen ontwikkelen (OCW, 1993). Het beleid is erop gericht om zo veel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten halen.

Een heterogene groep

In de afgelopen jaren verliet een substantieel deel van de Nederlandse jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie. De precieze omvang van het voortijdig schoolverlaten is echter niet bekend. Volgens - niet volledig sluitende - RMC-registraties waren er in het schooljaar 2003/2004 64000 voortijdig schoolverlaters. Ongeveer eenderde hiervan heeft geen enkel diploma in het voortgezet onderwijs. Volgens een andere maatstaf voor voortijdig schoolverlaten beschikt 14,5 procent van de 18-24 jarigen buiten het onderwijs niet over een startkwalificatie.

Voortijdig schoolverlaten komt relatief vaak voor bij leerlingen uit de lagere sociale milieus (laag opleidingsniveau ouders), leerlingen uit éénondergezinnen, leerlingen die met een achterstand het voortgezet onderwijs betreden (lage CITO eindscores), allochtone leerlingen, en leerlingen uit de grote steden. Al deze factoren hebben een zelfstandige invloed op het voortijdig schoolverlaten. Vooral als sprake is van een cumulatie van deze factoren neemt de kans op vsv sterk toe.

Binnen het voortgezet onderwijs komt voortijdig schoolverlaten voornamelijk voor in het vmbo, en veel minder in havo en vwo. Binnen het vmbo komt vsv relatief het meest voor in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), en vooral op het laagste niveau, dat van de basisberoepsgerichte leerweg. Ook in het mbo concentreert vsv zich op het laagste niveau (het niveau van de assistentopleidingen). De uitval in het mbo is het grootst in het eerste leerjaar, en neemt sterk af naarmate de opleiding vordert. Dit suggereert aansluitingsproblemen tussen het vmbo en mbo.

Voortijdig schoolverlaters vormen een heterogene groep. Tot deze groep behoren zowel jongeren die geen enkel diploma in het voortgezet onderwijs hebben gehaald als jongeren met een vmbo diploma. Een deel van de groep voortijdig schoolverlaters heeft geen zicht op het halen van een startkwalificatie. Dit geldt in ieder geval voor leerlingen in het praktijkonderwijs, omdat deze vorm van onderwijs geen aansluiting biedt op het mbo, maar gericht is op rechtstreekse uitstroom naar de arbeidsmarkt. Maar ook in het lwoo binnen het vmbo en de assistentopleidingen binnen het mbo - waar de uitval relatief groot is - bevinden zich grote groepen leerlingen voor wie een startkwalificatie mogelijk niet haalbaar is.

De relevantie van de startkwalificatie voor de positie op de arbeidsmarkt

Empirisch onderzoek laat zien dat jongeren die een startkwalificatie gehaald hebben betere arbeidsmarktperspectieven hebben dan degenen zonder startkwalificatie, alsook vaker beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Het onderzoek wijst echter niet op het bestaan van een duidelijke discontinuïteit in arbeidsmarktkansen tussen degenen die wel en niet een startkwalificatie halen. Eerder lijkt er sprake te zijn van een glijdende schaal: naarmate men meer onderwijs volgt verbeteren de arbeidsmarktperspectieven. Dit geldt zowel beneden het niveau van de startkwalificatie als daarboven. Ook zijn de arbeidsmarktperspectieven verschillend naar type beroepsonderwijs (bol versus bbl) en opleidingsrichting. Het niveau van de startkwalificatie is derhalve geen kritische grens voor succes op de arbeidsmarkt. De perspectieven zijn het meest ongunstig voor jongeren die zonder enig diploma het onderwijs hebben verlaten.

Wat betekent dit voor het beleid?

Voor het beleid zijn twee vragen van belang:

1. Wat zijn de opbrengsten van het verhogen van het onderwijsniveau, voor het individu en voor de samenleving?
2. Slaagt het beleid erin om het onderwijsniveau van voortijdig schoolverlaters te verhogen (tot minimaal het niveau van de startkwalificatie)?

Voor de eerste vraag weten we dat de perspectieven op de arbeidsmarkt in Nederland verbeteren naarmate men meer onderwijs heeft gevolgd. Enige voorzichtigheid bij deze

conclusie is echter geboden. Het beschikbare Nederlandse onderzoek rapporteert alleen een samenhang tussen opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie. Het is mogelijk dat het verschil in arbeidsmarktpositie niet veroorzaakt wordt door het verschil in opleidingsniveau, maar door andere niet waargenomen factoren die samenhangen met opleiding, bijvoorbeeld intelligentie of motivatie- of gedragsproblemen. Anders gezegd, de factoren die ervoor zorgen dat bepaalde leerlingen slechts een laag onderwijsniveau halen, zoals een beperkte aanleg, kunnen er ook voor zorgen dat deze leerlingen weinig succesvol zijn op de arbeidsmarkt. In dat geval zal het verhogen van het onderwijsniveau niet automatisch leiden tot een verbetering van de arbeidsmarktpositie.

Een verhoging van het opleidingsniveau van voortijdig schoolverlaters kan naast betere arbeidsmarktperspectieven ook maatschappelijke baten opleveren. Internationaal onderzoek suggereert dat de kans op deelname aan illegale activiteiten afneemt naarmate men meer onderwijs heeft gevolgd. Ook zijn er aanwijzingen dat voortijdig schoolverlaters vaker een beroep doen op sociale voorzieningen zoals uitkeringen. Nader onderzoek zal echter ook hier moeten aantonen of - en zo ja, in hoeverre - sprake is van een oorzakelijk verband tussen opleidingsniveau en factoren als criminaliteit en uitkeringsafhankelijkheid.

Voor de tweede vraag weten we dat de doelgroep heterogeen is. Voor een deel van de doelgroep, vooral de leerlingen uit het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo, is de kans groot dat beleid gericht op het behalen van een startkwalificatie niet effectief zal zijn. Deze jongeren zullen waarschijnlijk het niveau van een startkwalificatie niet kunnen halen, of alleen bij zeer hoge kosten. Deze groep is mogelijk meer gebaat bij beleid gericht op het bevorderen van toegang tot de arbeidsmarkt dan bij pogingen om hun opleidingsniveau te verhogen (tot aan het niveau van de startkwalificatie).

Het huidige beleid: divers, budget circa 80 miljoen euro

Het totale budget voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten is sinds de jaren negentig flink toegenomen. In de periode 2001-2004 betrof het naar schatting circa 80 miljoen euro per jaar. De grootste componenten van dit budget zijn de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie), het Europees Sociaal Fondsen-project bestrijding voortijdig schoolverlaten, en de middelen vanuit het Grote Stedenbeleid en het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid.

Buitenlandse empirie: gemengd beeld van effectiviteit bestrijding uitval

Buitenlandse (quasi-)experimentele studies naar de effectiviteit van programma's ter bestrijding van uitval geven een gemengd beeld. Veel van de onderzochte programma's dragen niet of nauwelijks bij aan het verminderen van voortijdig schoolverlaten. Positieve effecten op uitvalgedrag en studieprestaties zijn vooral gevonden bij programma's die gebruik maken van financiële prikkels, voor leerlingen, leraren of scholen. Daarnaast zijn enkele positieve effecten gevonden van langdurige en intensieve programma's waarbij sprake is van het toewijzen van

een individuele mentor (coach) aan risicoleerlingen gericht op de sociale ontwikkeling van de jongere, het oprichten van aparte scholen op 'middle school' niveau met een intensieve benadering voor leerlingen met een verhoogde kans op uitval, en programma's die uitvallers op 'high schools' stimuleren om alsnog een certificaat te behalen (zogenoemde GED programma's). Curatieve programma's zijn in het algemeen minder effectief - en ook duurder - dan preventieve interventies.

Behalve programma's die specifiek gericht zijn op het bestrijden van voortijdig schoolverlaten kan ook overig onderwijsbeleid (preventief) bijdragen aan het verminderen van vsv. Amerikaans onderzoek laat zien dat een aantal voor- en vroegschoolse educatie programma's de kans op studie-uitval op latere leeftijd vermindert.

Alhoewel voorzichtigheid in acht moet worden genomen met het rechtstreeks doorvertalen van deze resultaten naar andere landen, zouden de kenmerken van effectieve buitenlandse programma's als uitgangspunt kunnen dienen voor het ontwerp van kansrijke beleidsexperimenten in Nederland.

Effectiviteit huidig Nederlands vsv-beleid onbekend

Over de effectiviteit van het huidige beleid in Nederland is tot dusver geen empirisch onderzoek beschikbaar. De bestaande evaluaties zijn vooral beschrijvend van aard en richten zich op de uitvoering van het beleid, niet op het rendement van vsv-programma's. In enkele studies wordt gekeken naar de vervolgbestemmingen van jongeren, maar in deze studies wordt geen gebruik gemaakt van controlegroepen van jongeren die niet hebben deelgenomen aan deze programma's. Daardoor kan niet worden vastgesteld wat er zonder het beleid zou zijn gebeurd. Zo laat onderzoek voor de periode voorafgaand aan het huidige beleid zien dat circa 90 procent van de voortijdig schoolverlaters na ongeveer een jaar terecht is gekomen in een opleiding en/of werk.

Voorstel voor evaluerend onderzoek: RMC-trajectbegeleiding

De RMC-functie heeft tot doel alle voortijdig schoolverlaters in beeld te krijgen en terug te leiden naar het onderwijs, of indien dit niet haalbaar is, te begeleiden naar een positie op de arbeidsmarkt. Het lijkt mogelijk om een evaluatie uit te voeren van de trajectbegeleiding van voortijdig schoolverlaters uit hoofde van de RMC-functie. Door capaciteitsproblemen bij RMC's krijgt een bepaalde groep voortijdig schoolverlaters geen behandeling. De arbeidsmarktpositie van deze groep kan worden vergeleken met die van de groep die wel wordt behandeld. Het voornemen is om in 2006 een vervolgonderzoek uit te voeren naar de effecten van de RMC-trajectbegeleiding.

1 Inleiding

Voortijdig schoolverlaten wordt algemeen aangemerkt als een belangrijk, zo niet het belangrijkste probleem waarmee het Nederlandse beroepsonderwijs te kampen heeft. Ter illustratie, ruim zestigduizend jongeren verlieten in het schooljaar 2002/2003 het onderwijs zonder startkwalificatie, ofwel zo'n vijf procent van het totaal aantal ingeschreven leerlingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (zie Van Tilborg en Van Es, 2004). Het verschijnsel doet zich vooral voor in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Het bestrijden van voortijdig schoolverlaten - in het vervolg vsv genoemd - neemt al geruime tijd een prominente plek in op de beleidsagenda van het ministerie van OCW.¹ Diverse beleidsinstrumenten zijn ontwikkeld om vsv zowel langs preventieve als curatieve weg te verminderen, waarmee inmiddels tientallen miljoenen euro's per jaar zijn gemoeid. Opvallend is dat overtuigend inzicht in de effectiviteit van dit beleid ontbreekt. Gezien de hardnekkigheid van het probleem lijkt het beleid ter bestrijding van vsv tot dusver echter weinig succesvol.

Het doel van deze studie is drieledig. Het eerste doel betreft het inzicht verschaffen in de omvang en aard van de problematiek van voortijdig schoolverlaten in het Nederlandse beroepsonderwijs. Vragen die hierbij een rol spelen zijn: om hoeveel jongeren gaat het nu eigenlijk, en op welk onderwijsniveau en bij welke jongeren speelt vsv zich voornamelijk af? Een coherent beeld hiervan is tot dusver niet beschikbaar.

Het tweede doel van deze studie is het in kaart brengen van de private en maatschappelijke kosten van voortijdig schoolverlaten. Met andere woorden, wat is bekend over de kosten voor het individu (vooral in termen van arbeidsmarktperspectieven), en wat zijn de mogelijke gevolgen voor de maatschappij van voortijdig schoolverlaten?

Het derde doel van deze studie betreft het verkennen en uiteenzetten van mogelijkheden voor 'harde' evaluaties van het bestaande beleidsinstrumentarium. Onder harde evaluaties verstaan we experimenten met aselecte toewijzing of natuurlijke experimenten met geloofwaardige controlegroepen. Aangezien experimenten met uitvalbestrijdingsprogramma's tot op heden niet zijn uitgevoerd in Nederland, zullen we ons moeten toespitsen op mogelijkheden voor natuurlijke experimenten. Daartoe wordt eerst het bestaande beleid geïnventariseerd. Welke instrumenten worden gebruikt, en hoeveel geld is daarmee gemoeid? De uitkomsten van dit gedeelte van het onderzoek dienen als basis voor het bereiken van het uiteindelijke doel van het project, namelijk om meer inzicht te krijgen in wat werkt en wat niet werkt op het terrein van studie-uitval. In een vervolgonderzoek zal de feitelijke evaluatie moeten plaatsvinden.

¹ Ook in EU-verband vormt de bestrijding van vsv momenteel een belangrijk speerpunt. Tijdens de Europese Raad in Lissabon in 2000 stelden de Europese regeringsleiders zich een concurrerende en sociaal hechte kennissamenleving in 2010 ten doel. Onderwijs is een belangrijke peiler onder de kennissamenleving. Één van de vijf doelstellingen op het gebied van onderwijs waarvoor concrete streefdoelen zijn afgesproken in EU-verband betreft voortijdig schoolverlaten.

De opbouw van de rest van deze notitie is als volgt. In Paragraaf 2 brengen we - op basis van een inventarisatie van het beschikbare empirische onderzoek - de problematiek van vsv in het Nederlandse onderwijs nader in kaart. Twee deelvragen staan daarbij centraal. Ten eerste, wat is de totale omvang van vsv, en kunnen we iets zeggen over de ontwikkeling hiervan? Ten tweede, wat zijn de achtergrondkenmerken van vsv-ers, alsmede de onderwijsniveaus en -types waarop vsv relatief het meest voorkomt? Paragraaf 3 bespreekt de private en maatschappelijke kosten van voortijdig schoolverlaten, en gaat daarbij vooral in op de arbeidsmarktpositie van voortijdig schoolverlaters. Deze paragraaf presenteert tevens enkele implicaties voor beleid. Paragraaf 4 geeft een overzicht van het Nederlandse beleid ter bestrijding van vsv, alsmede de uitgaven die hiermee gemoeid zijn. Paragraaf 5 bevat een overzicht van 'hard' buitenlands evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen op het vlak van bestrijding van vsv, dat wil zeggen, gebaseerd op (natuurlijke) experimenten. Ook worden mogelijkheden geschetst voor vergelijkbare overtuigende evaluaties van Nederlandse beleidsinstrumenten.

2 Omvang en aard van vsv

2.1 Inleiding

In de literatuur worden verschillende definities gehanteerd van voortijdig schoolverlaten. Voor een correcte melding en registratie van - de ontwikkeling van - het aantal voortijdig schoolverlaters is het gewenst dat er overeenstemming is over de te hanteren definities en daarop gebaseerde metingen. We zullen ons hier beperken tot twee verschillende definities, namelijk de *diplomadefinitie* en de *startkwalificatiedefinitie*. Volgens de *diplomadefinitie* is een voortijdig schoolverlater (vsv-er) een leerling die de opleiding waaraan hij/zij begonnen is verlaat zonder een diploma behaald te hebben. Het leeftijdsaspect speelt hierbij derhalve geen rol. Sinds de notitie *Een goed voorbereide start* (OCW, 1993) wordt de *startkwalificatiedefinitie* van vsv in Nederland gehanteerd. Deze definieert een voortijdig schoolverlater als volgt:

- Een leerling die jonger is dan 23 jaar en zonder primaire startkwalificatie het onderwijs verlaat; óf:
- Een leerling die jonger is dan 23 jaar en zonder reden meer dan een maand van school wegblijft.

Een *primaire startkwalificatie* wordt behaald met het succesvol afronden van het havo of vwo, of met het behalen van een diploma van een opleiding van minimaal niveau 2 van het secundair beroepsonderwijs (bol of bbl).² In het Nederlandse onderwijs- en arbeidsmarktbeleid wordt de startkwalificatie gezien als het minimale niveau dat nodig is om een volwaardige plaats op de arbeidsmarkt te veroveren, of om door te stromen naar vervolgonderwijs.

De startkwalificatiedefinitie van voortijdig schoolverlaten die in Nederland gehanteerd wordt, lijkt helder. Dit neemt niet weg dat de informatie over de omvang van voortijdig schoolverlaten in Nederland vaak confuus en tegenstrijdig is. De aantallen en percentages die genoemd worden in beleidsstukken en onderzoeksrapporten met betrekking tot vsv lopen sterk uiteen.

Verschuillende redenen zijn hiervoor aan te wijzen. De genoemde cijfers en percentages zijn gebaseerd op verschillende databronnen; er worden uiteenlopende schattingsmethodes en berekeningen gehanteerd; en er worden verschillende maatstaven van vsv gepresenteerd die niet zonder meer met elkaar vergelijkbaar zijn.

Meer in zijn algemeenheid is het lastig om te achterhalen hoeveel leerlingen het onderwijs nu precies zonder startkwalificatie verlaten, omdat het (nog) ontbreekt aan een volledig sluitende registratie en melding van schoolloopbaangegevens van leerlingen door en tussen

² Dit betekent dat leerlingen die het onderwijs verlaten met een vmbo diploma of een diploma van de assistentberoepsopleiding (kwalificatieniveau 1 mbo) als vsv-er worden aangemerkt. Daarentegen zijn leerlingen die zonder vmbo diploma in het leerlingwezen of het mbo een opleiding volgen geen vsv-ers, aangezien zij zich nog in een scholingstraject bevinden dat uitzicht geeft op het behalen van een startkwalificatie.

scholen en mede daardoor bij de regionale meld- en coördinatiefuncties (RMC's).³ Dit zou kunnen leiden tot een onderschatting van het aantal vsv-ers. Aan de andere kant komt het regelmatig voor dat leerlingen die geregistreerd worden als vsv-er het onderwijs niet *definitief* verlaten, wat tot een overschatting van het probleem zou kunnen leiden. Voorbeelden zijn leerlingen die stoppen met een bepaalde opleiding en op een later moment weer instromen in een andere opleiding, na een periode te hebben gewerkt of in het buitenland te hebben doorgebracht. Dit alles impliceert dat de thans beschikbare cijfers over voortijdig schoolverlaten een vertekend beeld kunnen geven van de werkelijke omvang van de 'probleemgroep' van vsv-ers.

De opbouw van de rest van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2.2 beoogt een meer coherent beeld te verschaffen van de omvang van de problematiek van vsv in het Nederlandse onderwijs. Paragraaf 2.3 beschrijft bij welke leerlingen en op welke onderwijstypes en -niveaus voortijdig schoolverlaten zich voornamelijk voordoet. De belangrijkste bevindingen worden samengevat in Paragraaf 2.4.

2.2 Omvang voortijdig schoolverlaten

Er kunnen grofweg drie verschillende maatstaven worden gehanteerd voor voortijdig schoolverlaten:⁴

- *Event rates*: het percentage leerlingen dat jaarlijks een opleiding verlaat zonder een diploma te hebben gehaald.
- *Status rates*: cumulatieve data over het aantal voortijdig schoolverlaters binnen een bepaald leeftijdscohort (bijvoorbeeld 18-24 jarigen), onafhankelijk van wanneer of waar ze het laatst scholing genoten hebben.
- *Cohort rates*: geven aan wat er gebeurt met een groep leerlingen over een bepaalde tijdsperiode. Ze zijn gebaseerd op herhaaldelijke metingen van een cohort studenten en laten zien hoeveel leerlingen die op een bepaald niveau en op een bepaald tijdstip beginnen, uitvallen gedurende de tijd. Deze 'cohort rates' zijn gebaseerd op longitudinale onderzoeken.

Elk van deze drie maatstaven belicht het verschijnsel vsv vanuit een ander perspectief en geeft andere inzichten in het probleem. Het is van belang dat de verschillende maatstaven goed uit elkaar worden gehouden, zodat er geen verkeerde conclusies getrokken worden. In deze

³ De introductie van het onderwijsnummer (voor iedere leerling vanaf drieënhalf jaar) zal uiteindelijk moeten leiden tot een volledig sluitende registratie van voortijdig schoolverlaten. Het onderwijsnummer maakt het mogelijk om individuen te volgen gedurende hun schoolloopbaan. Het volledige nut van het onderwijsnummer, met name voor het volgen en opvangen van voortijdig schoolverlaters, zal echter pas worden bereikt als ook gemeenten er (onder bepaalde voorwaarden) gebruik van kunnen maken. Hiervoor zal echter een wetswijziging nodig zijn. De introductie van het onderwijsnummer heeft bovendien vertraging opgelopen. Het is daarom onduidelijk vanaf wanneer dit middel kan worden ingezet om vsv te monitoren.

⁴ De definities zijn ontleend aan Nutting (2003).

paragraaf zullen we een overzicht presenteren van de beschikbare cijfers voor de drie bovengenoemde maatstaven, met vermelding van de bijbehorende databronnen.

2.2.1 Event rates

Voor een inschatting van het aantal jongeren dat *jaarlijks* het onderwijs voortijdig verlaat beschikken we over twee gegevensbronnen, namelijk de *Onderwijsmatrix* (CBS) en de *RMC-analyse* (ITS/Sardes). In deze subparagraaf presenteren we de uit beide bovengenoemde bronnen verkregen cijfers en trachten we daarnaast iets te zeggen over de nauwkeurigheid van deze cijfers.

Onderwijsmatrix

In het verleden werden cijfers van het jaarlijks aantal voortijdig schoolverlaters ontleend aan de Onderwijsmatrix, die wordt samengesteld uit een integrale waarneming van de Centrale Financiën Instellingen (CFI), een agentschap van het ministerie van OCW. De Onderwijsmatrix meet in feite niet het voortijdig schoolverlaten (volgens de startkwalificatiedefinitie), maar de schooluitval. Schooluitval betreft de uitstroom uit een onderwijssoort zonder diploma en zonder doorstroom naar een andere onderwijssoort (OCW, 2002a).⁵ De *Voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten 2000* (OCW, 2001a) geeft de volgende beschrijving van de Onderwijsmatrix: “*Hierin zijn de instroom, doorstroom en uitstroom van leerlingen/studenten ingeschat op basis van beschikbare gegevens, het betreft dus geen directe meting.*”⁶ De aantallen vsv-ers hebben betrekking op de periode tussen twee teldata (bijvoorbeeld vsv 2004: het aantal vsv-ers tussen 1/10 2003 en 1/10 2004). Het betreft bruto-aantallen. Dit betekent dat onderwijsdeelnemers die een niet-aaneensluitend traject volgen meermalen geteld worden.

Er zijn een aantal redenen waardoor de Onderwijsmatrix het aantal vsv-ers overschat (zie OCW, 2001a). Ten eerste, in de onderwijsmatrix is alleen bekostigd *voltijd* onderwijs en leerlingwezen/bbl meegenomen, stroomgegevens van het overige bekostigd onderwijs worden niet betrouwbaar genoeg geacht en het niet-bekostigd onderwijs komt in de Onderwijsmatrix niet voor. Dit heeft tot gevolg dat de uitstroom uit het onderwijs, vooral de aantallen vsv-ers, te hoog wordt ingeschat in de Onderwijsmatrix (een overstap van bekostigd naar niet-bekostigd onderwijs wordt als uitval bestempeld). Een tweede reden is dat degenen die vóór de teldatum van 1 oktober uitstromen en op een later moment weer instromen, bijvoorbeeld na een tijd te hebben gewerkt of in het buitenland te hebben vertoefd, ten onrechte als vsv-er worden aangemerkt.

⁵ Schooluitval is dus geen directe indicator voor vsv, want een deel van de uitvallers zal later alsnog instromen in het onderwijs en een startkwalificatie halen. Schooluitval is echter wel sterk gecorreleerd met vsv.

⁶ Voor het samenstellen van de matrix worden per school gegevens opgevraagd over de onderwijskundige herkomst van leerlingen. Deze gegevens kunnen niet door iedere instelling even nauwkeurig worden ingevuld. Daardoor komt het voor dat de totalen niet overeenkomen met de aantallen volgens de reguliere leerlingentellingen. Om toch een sluitende tabel te maken worden de aantallen in de matrix in geringe mate aangepast (CBS, 2004)

Volgens cijfers uit de Onderwijsmatrix is het totale aantal vsv-ers tussen 1993 en 2000 ongeveer stabiel gebleven op een niveau van circa 65.000 per jaar (OCW, 2001a). In Tabel 2.1 zien we het jaarlijks aantal vsv-ers volgens de Onderwijsmatrix tussen 1996 en 2000, uitgesplitst naar onderwijssoort. Uit deze tabel blijkt dat het aandeel vsv-ers uit het mbo gemiddeld ongeveer de helft van het totale aantal vsv-ers beslaat. Het vmbo neemt circa een derde van het aantal vsv-ers voor haar rekening en het speciaal onderwijs en havo/vwo ieder zo'n tien procent.

De (ontwikkeling in de) verhouding tussen het aantal vsv-ers volgens de onderwijsmatrix en het aantal ingeschreven deelnemers per onderwijstype is als volgt. In het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs tezamen valt in het schooljaar 2000/01 (1995/96) 18 (17) procent van alle deelnemers voortijdig uit. In het vmbo bedraagt de uitval in beide jaren 8 procent.⁷ In het mbo verlaat in 1995/96 7 procent van alle deelnemers de opleiding zonder diploma. Vijf jaar later ligt dit percentage met 8 procent nauwelijks hoger. Wat wel opvalt, is dat voortijdige uitval relatief veel vaker voorkomt in de bbl (12 procent) dan in de bol (4 procent). Het percentage uitvallers in havo/vwo is verreweg het laagst en bedraagt in beide jaren 2 procent.⁸

Recentelijk heeft het CFI de Onderwijsmatrix met terugwerkende kracht herzien, met als gevolg dat de jaarlijkse uitstroom, en derhalve ook de uitstroom zonder startkwalificatie, veel hoger wordt ingeschat dan voorheen het geval was.⁹ SCP (2005) geeft een overzicht van de nieuwe schattingen voor de jaarlijkse aantallen voortijdig schoolverlaters voor de periode 1998-2003 (zie bewerking hiervan in Tabel 2.2). Vooral de uitval in het middelbaar beroepsonderwijs wordt in de herziene versie een stuk hoger ingeschat: het aantal uitvallers is in het jaar 2000 bijvoorbeeld opeens twee keer zo groot als in de oude versie: 61.000 respectievelijk 31.000. In 2003 zou er volgens de herziene cijfers sprake zijn van ruim 120.000 uitstromers zonder startkwalificatie, waarvan de helft afkomstig is uit het middelbaar beroepsonderwijs (bbl en bol).

CFI erkent overigens dat cijfers omtrent voortijdig schoolverlaten (nog steeds) met enige mate van onzekerheid omgeven zijn, omdat uitval in de Onderwijsmatrix niet direct gemeten wordt, maar een restpost is.¹⁰ Dit geldt vooral voor het mbo bij de bbl en deeltijd bol opleidingen. Ook

⁷ Het cijfer voor het vmbo is berekend door het totaal aantal vsv-ers in het vmbo te delen door het totaal aantal leerlingen in het derde en vierde leerjaar van vbo en mavo, en het totaal aantal leerlingen in (alle vier de leerjaren van) het leerwegondersteunende onderwijs (lwoo). Een uitsplitsing van de deelnemers in het eerste en tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs naar mavo/vbo en havo/vwo kon niet worden gemaakt. Dit impliceert dat het werkelijke percentage vsv-ers in het vmbo lager ligt dan wat hierboven vermeld staat. Het cijfer voor het mbo is echter wel gebaseerd op het aantal leerlingen in *alle* leerjaren. Dit betekent dat de absolute percentages vsv-ers voor het vmbo en het mbo niet zonder meer met elkaar vergeleken kunnen worden.

⁸ Dit cijfer is berekend op basis van het aantal deelnemers in havo en vwo vanaf het derde leerjaar, aangezien het aantal deelnemers in de eerste twee leerjaren niet bekend is. Het werkelijke percentage vsv-ers in havo/vwo zal dus lager zijn dan twee procent.

⁹ De precieze achtergronden en details van deze herziening zijn ons niet bekend.

¹⁰ Schooluitval wordt in de Onderwijsmatrix afgeleid uit cijfers over het totaal aantal leerlingen in het onderwijs, instroom en uitstroom met diploma. Voor een nadere beschrijving van de Onderwijsmatrix wordt verwezen naar CBS (2003).

wijst het CFI erop dat pas bij volledige introductie van het persoonsgebonden onderwijsnummer zal blijken hoe groot de jaarlijkse uitval werkelijk is.¹¹

Tabel 2.1 Voortijdig schoolverlaten volgens de Onderwijsmatrix (1996-2000; aantallen x 1000)

	1996	1997	1998	1999	2000
Totaal	60	65	61	65	65
Sbo en vso ^a	6	6	6	6	8
Vmbo ^b	20	20	20	21	21
Havo/vwo	5	5	5	5	5
Mbo	29	34	30	33	31
Bbl	18	19	16	19	18
Bol	11	15	14	14	13

^a Speciaal basisonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

^b Hieronder vallen vbo en mavo.

Bron: OCW (2002a).

Tabel 2.2 Voortijdig schoolverlaten volgens de Onderwijsmatrix (1998-2003; aantallen x 1000)^a

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal	107	101	116	124	129	121
Speciaal onderwijs ^b	6	6	7	8	8	8
Brugperiode	6	7	8	10	11	12
Vmbo zonder diploma	9	9	10	10	10	9
Vmbo met diploma	26	23	24	24	25	24
Havo/vwo	7	7	7	6	8	7
Mbo	52	49	61	65	67	61
Bbl	22	20	25	29	27	27
Bol	31	29	36	36	40	34

^a De cijfers stemmen vanwege een herziening door het CFI niet overeen met de cijfers uit Tabel 2.1.

^b Het betreft voortgezet speciaal onderwijs, expertisecentra en praktijkonderwijs.

Bron: Onderwijsmatrix (CFI), bewerking van SCP (2005).

RMC-cijfers

Tegenwoordig wordt het jaarlijks aantal vsv-ers gemeten aan de hand van de registratie van voortijdig schoolverlaters door de RMC's, ofwel de regionale meld- en coördinatiefuncties voortijdig schoolverlaten.¹² Het betreft hier directe metingen. Deze cijfers worden gepresenteerd in de jaarlijkse *RMC-Analyse*. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de hieruit gedestilleerde aantallen vsv-ers tussen 1997/1998 en 2002/2003.

¹¹ Het onderwijsnummer is reeds ingevoerd in het voortgezet onderwijs ingevoerd, maar nog niet in het mbo. Het is de bedoeling dat de leerlingentellingen in het mbo met ingang van 1 oktober 2006 plaatsvinden op basis van het onderwijsnummer.

¹² Voor een nadere omschrijving van de RMC-functie wordt verwezen naar Paragraaf 3.

Tabel 2.3 Voortijdig schoolverlaten volgens RMC-registratiecijfers (1997/98 - 2003/04)

	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Aantallen geregistreerde vsv-ers (x 1000)							
Totaal - nieuw ^a	41 ^h	39 ^h	40	47	71	64	64
Totaal - oud ^b	-	-	-	-	25	27	44
Volledig leerplichtig ^c	-	-	11	12	8	5	4
Partieel leerplichtig ^d	-	-	8	12	9	10	8
Niet leerplichtig	-	-	21	22	50	47	48
Onbekend	-	-	0	0	4	1	4
Prioritair ^e	13	12	12	16	12	20 ⁱ	16 ⁱ
Herplaatst ^f	14	16	18	22	20	20	24 ^j
Herplaatst prioritair	8	6	8	7	6	8	7 ^k
Percentages (%)							
Vsv als % van ingeschrevenen ^g	3,3	3,2	3,2	3,7	5,5	5,0	5,0
% prioritair (nieuw)	-	-	-	-	-	31	25
% herplaatst (nieuw)	-	-	-	-	-	-	30
% herplaatst (oud)	-	-	-	-	-	-	11

^a Het betreft hier uitsluitend de hoeveelheid vsv-ers die gedurende het betreffende schooljaar wordt geregistreerd.

^b Oude vsv-ers zijn vsv-ers die in een voorgaand schooljaar zijn gemeld en geregistreerd, en aan het begin van het nieuwe schooljaar (nog) niet zijn herplaatst. Cijfers omtrent de hoeveelheid oude vsv-ers zijn pas sinds het rapportagejaar 2001/02 beschikbaar.

^c Een leerling is volledig leerplichtig tot en met het schooljaar waarin hij of zij 16 jaar wordt.

^d Een leerling is partieel leerplichtig tot en met het schooljaar waarin hij of zij 17 jaar wordt.

^e Prioritaire vsv-ers zijn leerlingen die zonder vmbo-diploma of met minder dan 3 jaar havo/vwo het (voortgezet) onderwijs verlaten.

^f Dit betreft leerlingen die door RMC-bemiddeling worden herplaatst naar regulier onderwijs, een traject met als hoofddoel werk, of opvang.

^g Het totaal aantal vsv-ers als percentage van het aantal ingeschreven leerlingen in het vo en het mbo tot 23 jaar.

^h Het betreft hier gecorrigeerde aantallen op basis van een schatting door Sardes. Een aantal regio's kon over de schooljaren 1997/98 en 1998/99 namelijk nog geen aantallen vsv-ers doorgeven.

ⁱ Het betreft hier het aantal *nieuwe* prioritaire vsv-ers. Voor eerdere jaren is een onderscheid tussen nieuwe en oude prioritaire vsv-ers niet te maken.

^j Het gaat hier om het *totaal* aantal herplaatste vsv-ers (inclusief de herplaatsingen van oude vsv-ers). Pas sinds 2003/04 is een onderscheid te maken tussen oude en nieuwe herplaatste vsv-ers. In 2003/04 gaat het om vijfduizend herplaatste oude vsv-ers.

^k Dit aantal bevat zesduizend herplaatste nieuwe vsv-ers, en ruim duizend herplaatste oude vsv-ers. Voor eerdere jaren is een dergelijke uitsplitsing niet te maken.

Bronnen: Van Tilborg en Van Es (2001; 2002; 2003a; 2004, 2005).

De beleidsdoelstellingen van het kabinet zijn direct gekoppeld aan de RMC-cijfers. Het doel, zoals vastgelegd in het *Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (LBK GOA) 2002-2006* (OCW, 2001b), betreft een reductie van het aantal vsv-ers met minimaal dertig procent in de periode 2002-2006 en met vijftig procent in 2010 (ten opzichte van het niveau van 2002).

Als nieuwe nulmeting zijn hierbij de RMC-cijfers uit 2001/02 genomen, te weten een aantal van 70.500 vsv-ers.¹³ Dit betekent dat het vsv-beleid erop is gericht om het aantal schoolverlaters te reduceren tot 50 000 in 2006 en 35 000 in 2010.

De RMC-cijfers geven echter (evenals de cijfers afgeleid uit de Onderwijsmatrix) geen volledig betrouwbaar beeld van de werkelijke omvang en ontwikkeling van vsv.¹⁴ Hiervoor kunnen diverse redenen worden aangemerkt. Zo is er sprake van een onvolledige melding door scholen aan de RMC-regio's van het aantal vsv-ers, vooral van niet-leerplichtige vsv-ers vóór de invoering van de RMC-wet in 2001.¹⁵ Het vermoeden bestaat dat de groep vsv-ers in het vmbo (mede vanwege de leerplicht) beter in beeld is dan dezelfde groep in het mbo (zie Van Tilborg en Van Es, 2003). Ook de gegevensverzameling en registratie van het aantal vsv-ers was/is nog niet in alle RMC-regio's geautomatiseerd, alhoewel verbeteringen worden waargenomen. Uit de evaluatie van de RMC-wet (Van Tilborg e.a., 2004) blijkt dat (naar eigen zeggen) slechts de helft van de RMC-regio's een goed zicht heeft op alle vsv-ers in de regio en tevens zorgdraagt voor een snelle melding. Tenslotte is er in 2002 een definitieverandering doorgevoerd, waardoor jongeren met een diploma praktijkonderwijs of een afgeronde assistentopleiding (mbo niveau 1) mét werk niet meer hoeven te worden geregistreerd als vsv-er.¹⁶

De sterke toename van het aantal geregistreerde vsv-ers tussen 1999/00 en 2001/02 kan grotendeels worden toegeschreven aan de verbeteringen in de registratie, en dan vooral in de vier grootstedelijke regio's. Daar steeg het aantal geregistreerde vsv-ers tussen 2000/01 en 2001/02 van 6.500 naar 29 000. Daarmee is in feite vrijwel de gehele stijging van het aantal geregistreerde vsv-ers verklaard. Andere regio's waar het aantal geregistreerde vsv-ers is toegenomen noemen vooral de betere afspraken over meldingen door de roc's als gevolg van de nieuwe RMC-wetgeving, alsmede een betere registratiepraktijk.

Geconcludeerd kan worden dat het, op basis van deze cijfers althans, momenteel niet mogelijk is vast te stellen of het voortijdig schoolverlaten reëel toe- of afneemt in Nederland. We kunnen

¹³ Het oorspronkelijke referentiekader werd gevormd door de RMC-gegevens uit 1999/00. Het kabinet erkende echter in 2003 dat de registratie van vsv-ers van vóór de invoering van de meldplicht in 2001 verre van sluitend was, vandaar dat de meest recente RMC-cijfers nu als nulmeting worden gebruikt. Merk op dat ook deze registratie nog niet voor 100 procent sluitend is.

¹⁴ Een illustratie hiervan is dat er bovenop het aantal van 70.500 geregistreerde vsv-ers in 2001/02 alleen al in Amsterdam een onzekerheid bestaat van twintigduizend schoolverlaters, waarvan niet zeker is of zij het onderwijs met een startkwalificatie hebben verlaten (zie Van Tilborg & Van Es, 2003). In Rotterdam gaat het daarnaast nog eens om zo'n vijftienduizend schoolverlaters waarvan het uitstroomniveau onbekend is (DSO Gemeente Rotterdam, 2003).

¹⁵ De wettelijke verplichting tot het melden van niet-leerplichtige vsv-ers bestaat pas sinds de invoering van RMC-wet. Dit verklaart de sterke toename van het aantal niet-leerplichtige vsv-ers tussen het schooljaar 2000/01 en 2001/02, van 22 naar 50 duizend. Ondanks verbeteringen in de registratie van niet-leerplichtige vsv-ers is deze nog steeds niet compleet. Zo hechten werkgevers bijvoorbeeld geen belang aan het melden van vsv-ers bij de RMC-functie (zie Van Tilborg en Van Es, 2005).

¹⁶ Deze wijziging staat beschreven in de *Uitvoeringsregeling RMC-functie 2002* in Gele Katern nummer 18, toelichting op artikel 3.

wel vaststellen dat de registratie en melding van vsv-ers de afgelopen jaren sterk verbeterd is, als onderdeel van het preventieve beleid inzake vsv.

RMC-cijfers geven naast het totale aantal vsv-ers nog informatie over twee interessante subcategorieën, het aantal *herplaatste* vsv-ers en het aantal *prioritaire* vsv-ers. Een indicator waaruit we globaal iets kunnen afleiden over het succes van het curatieve vsv-beleid is het aantal (aandeel) herplaatste vsv-ers.¹⁷ Herplaatste vsv-ers zijn jongeren die, nadat ze zijn uitgevallen, door actieve bemiddeling in een traject richting scholing, werk, een combinatie van beiden, of in een opvangtraject worden geplaatst. Uit Tabel 2.3 volgt dat het aantal herplaatste vsv-ers tussen 1997/98 en 2003/04 met ruim 65 procent is toegenomen, van 14 000 naar 24 000. Het percentage herplaatste nieuwe vsv-ers ligt ruim tweeëneenhalf keer zo hoog als het percentage herplaatste oude vsv-ers (29,8 versus 11,4 procent), wat aangeeft dat herplaatsing moeilijker wordt naarmate een jongere langer vsv-er is.¹⁸ Herplaatsing biedt overigens in lang niet alle gevallen directe aansluiting op een startkwalificatie. Ter illustratie, in het schooljaar 2003/04 bestond een kwart van de herplaatsingsbestemmingen uit een startkwalificerend traject.

Een bijzondere risicogroep onder de vsv-ers wordt gevormd door de zogenaamde *prioritaire* vsv-ers. Dit zijn jongeren die het voortgezet onderwijs verlaten zonder enig diploma of toegang tot klas 4 van havo of vwo. Dit is de groep vsv-ers die het verste weg is van het behalen van een startkwalificatie. Opvallend is de sterke toename van het aantal prioritaire vsv-ers in het schooljaar 2002/03 ten opzichte van het jaar ervoor, na jarenlang op een min of meer stabiel niveau te hebben gestaan.¹⁹ RMC-cijfers duiden erop dat deze potentieel kwetsbare groep over het algemeen ook daadwerkelijk meer aandacht krijgt, in de zin dat relatief meer prioritaire vsv-ers worden herplaatst dan niet-prioritaire vsv-ers. Ter illustratie, in het jaar 2003/2004 werd 37 procent van de prioritaire vsv-ers herplaatst, tegenover 27 procent van de niet-prioritaire vsv-ers.

2.2.2 Status rates

Status rates bieden weer een ander perspectief op het voortijdig schoolverlaten dan de eerder genoemde *event rates*. Zoals gezegd geven *status rates* aan hoeveel procent van een bepaald leeftijdcohort het onderwijs voortijdig heeft verlaten, ongeacht wanneer of waar men het laatst scholing heeft genoten. Een maatstaf voor vsv die in het kader van de EU Lissabon-doelstelling wordt gebruikt is het percentage van de 18-24 jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft behaald. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van vsv

¹⁷ Inzicht in de vervolgoopbaan van de herplaatste vsv-ers is echter nodig om vast te kunnen stellen of het curatieve beleid succesvol is op dit punt. Hoeveel herplaatste vsv-ers halen uiteindelijk een startkwalificatie, en presteert deze groep uiteindelijk beter op de arbeidsmarkt dan de vsv-ers die niet herplaatst worden? Dat zijn de vragen die beantwoord moeten worden. In hoofdstuk 5 gaan we overigens nader in op de effectiviteit van het Nederlandse vsv beleid.

¹⁸ Een enigszins betrouwbare inschatting van het aandeel herplaatsten is pas vanaf het rapportagejaar 2003/04 te maken, aangezien een onderscheid tussen het aantal oude en nieuwe herplaatste vsv-ers niet beschikbaar is voor eerdere jaren.

¹⁹ Deze stijging is vooral toe te schrijven aan een toename van het aantal niet-leerplichtige prioritaire vsv-ers.

volgens deze maatstaf in Nederland en in een aantal andere EU-landen. Enige voorzichtigheid moet worden betracht met internationale vergelijkingen op basis van deze cijfers, omdat deelnemers aan zeer verschillende onderwijssystemen met elkaar worden vergeleken.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nederland ^b	17,6	16,0	15,5	16,2	15,5	15,3	15,0 ^c	14,5	14,5
EU-15 gemiddelde	21,7	20,8	-	20,5	19,4	18,9	18,6	18,3	17,8
België	12,9	12,7	14,5	15,2 ^b	12,5	13,6	12,4	12,8	11,9
Denemarken	12,1	10,7	9,8	11,5	11,6	8,8	8,4	10,0	8,1
Duitsland	13,3	12,9	-	14,9	14,9	12,5	12,6	12,8	12,1
Frankrijk	15,2	14,1	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	13,7	14,2
Spanje	31,5	30,3	29,8	29,5	28,8	28,6	29,0	30,8	31,1
Verenigd Koninkrijk	-	-	-	19,7	18,4	17,7	17,8	16,8	16,8
Zweden	7,5	6,8	-	6,9	7,7	10,5 ^d	10,4	9,0	8,6

^a Het gaat hier om het percentage jongeren dat niet aan onderwijs deelneemt en geen startkwalificatie bezit.

^b De Nederlandse cijfers zijn gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS.

^c Dit komt overeen met 201 000 jongeren.

^d "Breuk" in tijdreeks.

Bron: Eurostat (zie <http://epp.eurostat.ec.eu.int/>).

De centrale doelstelling van de EU op het vlak van vsv betreft een halvering van het aantal 18-24 jarigen die niet aan het onderwijs deelnemen en die geen startkwalificatie hebben in 2010 ten opzichte van het jaar 2000.²⁰ Dit impliceert dat het EU-gemiddelde in 2010 op maximaal 10 procent mag uitkomen. In Nederland is afgesproken dat de Nederlandse bijdrage aan deze Europese doelstelling inhoudt dat in 2010 het aantal voortijdig schoolverlaters ten opzichte van 2000 met de helft verminderd moet zijn tot 8 procent. Cijfers van Eurostat wijzen uit dat in 2004 het percentage vsv-ers in Nederland 14,5 procent bedroeg, een daling van een procentpunt ten opzichte van 2000, en een daling van 3,1 procentpunt ten opzichte 1996. Het percentage vsv-ers zal echter sneller (met 0,8 procentpunt per jaar) moeten afnemen om aan de doelstelling te voldoen. In de meeste andere EU-landen is er ook sprake van een afname van het aandeel vsv-ers in de leeftijdscategorie 18-24 jarigen sinds het referentiejaar 2000, getuige de daling van het EU-gemiddelde met 1,6 procentpunt naar 17,8 procent in 2002. Als deze trend zich doorzet, zal de Lissabon-doelstelling echter niet worden gehaald in 2010.

In tegenstelling tot de leeftijdsgroep die door de EU wordt gebruikt (18-24 jarigen), kijkt de OESO naar de leeftijdsgroep 20-24 jarigen zonder startkwalificatie. De OESO hanteert een andere definitie van een startkwalificatie dan de EU, waardoor het percentage vsv-ers voor Nederland hoger uitvalt.²¹ Volgens het internationale onderwijsindicatoren rapport *Education at*

²⁰ Zie *Actieplan EU-benchmarks onderwijs* (OCW, 2004a) voor een nadere beschrijving van de EU Lissabon-doelstellingen op het gebied van onderwijs.

²¹ Onder een startkwalificatie wordt in deze internationale definitie een diploma in het hoger secundair onderwijs verstaan. In termen van de International Standard Classification of Education (ISCED) werden de Nederlandse opleidingen op het

a Glance 2004 (OESO, 2004) beschikt in 2002 21,2 procent van de Nederlandse 20-24 jarigen niet over een startkwalificatie, wat overeenkomt met ongeveer een derde van alle Nederlandse 20-24 jarigen buiten het onderwijs. Dit aandeel ligt boven het OESO-gemiddelde van 19,0 procent en is op Spanje, Portugal en Italië na het hoogste van de hele EU.

Een meer recent rapport van de OESO laat echter andere cijfers zien (zie OESO, 2005). Nederland heeft volgens dit rapport nog steeds een relatief hoog aandeel jongeren buiten het onderwijs zonder 'upper secondary education' (15,1 procent versus OESO-gemiddelde van 14,7 procent), maar de verschillen tussen de landen zijn veel kleiner. De discrepantie tussen beide publicaties laat zich vooral verklaren door een verschil in gehanteerde definitie van de leerlingenpopulatie (zie OESO, 2005).²²

2.2.3 Cohort rates

Cohort rates geven precies aan welk gedeelte van een bepaald cohort leerlingen dat op een zeker moment begint aan een onderwijsvorm voortijdig de opleiding verlaat gedurende de tijd. Voor het bepalen van de mate van voortijdig schoolverlaten onder een specifieke categorie leerlingen is onderzoek waarbij de gang van een cohort leerlingen van jaar tot jaar wordt gevolgd een betrouwbaardere methode dan het gebruik van registratiegegevens (zoals RMC-cijfers). De cohortmethode geeft tevens meer inzicht in de factoren die mogelijk een rol spelen bij vsv, zoals etniciteit.

Dergelijke cohortonderzoeken zijn in Nederland echter betrekkelijk schaars. De uitkomsten zijn bovendien te specifiek om op basis hiervan te komen tot een geaggregeerd cijfer van uitval voor Nederland. De volgende paragraaf bespreekt in welke mate vsv voorkomt onder diverse categorieën leerlingen en onderwijstypes en -niveaus. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de resultaten van enkele cohortonderzoeken.

niveau van de Nederlandse startkwalificatie (WEB niveau 2) tot voor kort aangemerkt als ISCED 3C short-opleidingen, en dat werd door de OESO niet gezien als een volwaardige afsluiting van het secundair onderwijs en daarmee niet als een volwaardige voorbereiding op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat volgens deze internationale maatstaven veel meer jongeren als vsv-er werden aangemerkt dan volgens de Nederlandse startkwalificatiedefinitie. Voor een nadere bespreking van deze definitiekwestie wordt verwezen naar Houtkoop e.a. (2004). Sinds de wijziging van de WEB in 2003 voldoen de Nederlandse mbo-2-opleidingen overigens wel formeel aan de vereisten 'completion secondary education' en daarmee aan het predikaat startkwalificatie.

²² In OESO (2005) is iemand een leerling ("in education") als hij of zij onderwijs of training volgde in de maand voordat de enquête plaatsvond.

Het onderstaande kader geeft een overzicht van de cohortonderzoeken naar schooluitval en vsv in het voortgezet onderwijs en het mbo in Nederland.²³

Overzicht cohortonderzoeken naar vsv

De belangrijkste databronnen voor cohortonderzoeken naar voortijdig schoolverlaten en uitval in het *voortgezet onderwijs* (waaronder het *vmbo*) in Nederland zijn het VOCL'89, het VOCL'93 en VOCL'99, ofwel het Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen 1989, 1993 en 1999, waarvan de statistieken worden bijgehouden door het CBS. Deze cohorten beslaan alleen het voltijd voortgezet onderwijs. Analyses van deze VOCL-cijfers in het kader van schooluitval en vsv zijn voornamelijk uitgevoerd door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling (GION). In de volgende publicaties zijn resultaten van deze analyses verschenen: SCP (1999, 2001, 2003), Van der Werf e.a. (1999), en Rekers e.a. (2005).

Cohortonderzoek naar uitval en vsv in het *mbo* is uitgevoerd door de Onderwijsinspectie, het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), het GION en het Max Goote Kenniscentrum bve (MGK bve). Zie hiervoor o.a. Van Batenburg (1998), Allen e.a. (2001) en Onderwijsinspectie (2002). Daarnaast zal een nog te verschijnen rapport naar aanleiding van een onderzoek van het MGK bve naar loopbanen en rendement in het beroepsonderwijs nader inzicht verschaffen in de problematiek van vsv in het mbo. In dit onderzoek wordt gekeken naar het VOCL'93-cohort.

2.3 Lokalisering naar onderwijstype en niveau en achtergrondkenmerken

In de voorgaande paragraaf hebben we getracht in kaart te brengen op welke schaal voortijdig schoolverlaten voorkomt in het Nederlandse onderwijs. Het is voor beleidsmakers echter ook interessant het verschijnsel nader te lokaliseren. Met andere woorden, waar en bij wie komt vsv relatief gezien het meeste voor? Deze paragraaf kijkt naar factoren als type en niveau van onderwijs waar vsv het meest voorkomt, alsook achtergrondkenmerken als etniciteit, opleidingsniveau ouders, aantal ouders in het gezin, CITO eindscore, geslacht, leeftijd, en woonplaats.²⁴

2.3.1 Onderwijstype en -niveau

De meeste voortijdig schoolverlaters uit het *voortgezet onderwijs* zijn afkomstig uit het *vmbo*. Volgens RMC-gegevens is driekwart van de nieuw geregistreerde vsv-ers in het schooljaar 2003/2004 uit het voortgezet onderwijs afkomstig uit het *vmbo* (zie Van Tilborg en Van Es, 2005).²⁵ Onderzoek van Reker e.a. (2005) - zie Tabel 2.5 - laat daarnaast zien dat vsv ook relatief gezien vaker voorkomt in het *vmbo* dan in havo of vwo. In de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs heeft 7 (8) procent van de leerlingen van het VOCL '99 cohort uit vwo

²³ Een uitgebreide bespreking van de veelal gedetailleerde en onderling moeilijk vergelijkbare resultaten van deze cohortonderzoeken valt buiten het doel van dit onderzoek.

²⁴ De RMC-rapportages vermelden enkele van deze achtergrondkenmerken van vsv-ers, maar vaak zijn deze vanwege onvolledige melding door de RMC-regio's slechts van een beperkt aantal vsv-ers bekend. We baseren ons daarom veelal op andere databronnen, zoals cohortonderzoeken en enquêtes.

²⁵ Dit cijfer is gebaseerd op de voortijdig schoolverlaters van wie de opleidingsachtergrond bekend was.

(havo) het onderwijs verlaten zonder diploma, tegenover 11 procent van de leerlingen uit mavo/vbo scholen, en zelfs 21 procent van de leerlingen uit ivbo scholen.

Tabel 2.5 **Vergelijking voortijdig schooluitval VOCL'93 en VOCL'99 cohort (percentages)^a**

Categorie leerlingen	VOCL'93	VOCL'99
Totaal	8	11
Onderwijstype^b		
Ivbo ^c	15	21
Vbo ^d	8	13
Vbo/mavo ^e	9	11
Mavo ^f	5	7
Havo	12	8
Vwo	2	7
Etniciteit		
Autochtoon	5	6
Allochtoon	11	17
Opleidingsniveau ouders^g		
Lager onderwijs	10	15
Voortgezet onderwijs	4	10
Hoger onderwijs	3	4
Gemeente		
G4	11	16
G21	6	9
Rest	3	4

^a De percentages geven het gedeelte van de startpopulatie in het eerste leerjaar aan dat de opleiding in de eerste drie cohortjaren van het voortgezet onderwijs zonder diploma verlaten heeft. Dit opleidingsstaken is niet precies hetzelfde als voortijdig schoolverlaten volgens de startkwalificatiedefinitie. Ter illustratie, het percentage uitvallers in het voortgezet onderwijs in 2000/01 van het VOCL'93 cohort bedraagt 9%, terwijl het percentage voortijdig schoolverlaters (zonder startkwalificatie) na 7 cohortjaren op 24% ligt (bron: *Statline*, CBS). Het verschil zit in de groep die het onderwijs wel met een diploma heeft verlaten, maar niet met een startkwalificatie (bijvoorbeeld een vmbo-diploma).

^b Er is hierbij gekeken naar het klastype in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs.

^c Dit kan gelijk worden gesteld aan het leerwegondersteunend onderwijs in het huidige vmbo.

^d Dit kan gelijk worden gesteld aan de beroepsbegeleidende leerweg (bbi) en de kaderberoepsgerichte leerweg (kbi) in het huidige vmbo.

^e Het gaat hier om scholen die een combinatie van vbo en mavo aanbieden.

^f Dit kan gelijk worden gesteld aan de theoretische leerweg (tl) in het huidige vmbo.

^g Bedoeld wordt het hoogste opleidingsniveau dat de ouders hebben afgerond.

Bron: Rekers e.a. (2005).

Binnen het *vmbo* komt vsv relatief het meest voor in het leerwegondersteunend onderwijs, ofwel onder zorgleerlingen. Dit blijkt uit onderzoek van Geerligts e.a. (2002), waarin berekeningen zijn gemaakt van de slaagkans voor verschillende niveaus in het vmbo en het mbo. Tabel 2.6 vat de belangrijkste resultaten van het onderzoek samen. De slaagkans - ook wel intern rendement genoemd - geeft de kans aan dat een leerling met een diploma vertrekt. Een

grotere slaagkans impliceert derhalve minder uitval (voortijdig schoolverlaten).²⁶ De slaagkans in het leerwegondersteunend onderwijs bedraagt ongeveer tweederde van de slaagkans in het niet-leerwegondersteunend onderwijs.

Uit het *Onderwijsverslag 2002/2003* (Onderwijsinspectie, 2004) blijkt voorts dat het merendeel van de voortijdig schoolverlaters van het vmbo uit de laagste leerweg - de basisberoepsgerichte leerweg - afkomstig is. De aandelen vsv-ers afkomstig uit de kaderberoepsgerichte leerweg en de theoretische leerweg bedragen ieder circa twintig procent.²⁷ Wat betreft het moment van uitval in het vmbo valt op dat uitval het vaakst voorkomt in de laatste twee leerjaren: bijna de helft vertrekt voortijdig uit het derde leerjaar, een kwart verlaat in het vierde leerjaar het vmbo zonder diploma.

Onderzoek van Reker e.a. (2005) - zie Tabel 2.5 - geeft enig inzicht in de *ontwikkeling* van de uitval in het vmbo in het afgelopen decennium. Een vergelijking van schoolloopbanen van VOCL'93 leerlingen en VOCL'99 leerlingen wijst uit dat de schooluitval sinds de invoering van het vmbo (aanmerkelijk) is toegenomen, vooral in de leerwegen ivbo en vbo.²⁸ Dit kan vooral worden toegeschreven aan de toegenomen uitval onder leerlingen met ouders met een laag opleidingsniveau, met een allochtone achtergrond, en leerlingen afkomstig uit de grote steden.²⁹

Ook in het *mbo* vindt uitval relatief gezien het meest plaats op het laagste niveau, het niveau van de assistentopleidingen. De slaagkans op dit niveau is grofweg twee keer zo laag als op de overige drie niveaus (zie Geerlig's e.a., 2002 of Tabel 2.5). Ook onderzoek van de Onderwijsinspectie (2002) toont aan dat uitval in het mbo relatief vaker voorkomt op het niveau van de assistentopleidingen, vooral in de beroepsopleidende leerweg.

Voorts blijkt dat de uitval in het mbo het hoogst is in het eerste leerjaar. Naarmate de opleiding vordert, neemt het percentage opleidingsstakers sterk af (zie Onderwijsinspectie, 2002). Dit suggereert dat er knelpunten bestaan in de aansluiting tussen vmbo en mbo, bijvoorbeeld als gevolg van het maken van onjuiste opleidingskeuzes. Zo blijkt dat minstens drie op de tien opleidingsstakers van de roc's weer een andere opleiding gaat volgen, alsook minstens 15 procent van de uitvallers van vakinstellingen.³⁰

²⁶ Uitval is echter niet hetzelfde als voortijdig schoolverlaten. Een deel van de opleidingsstakers zal namelijk kiezen voor een andere opleiding, en kan daarom niet als vsv-er worden aangemerkt.

²⁷ Het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs is gebaseerd op een steekproef onder 85 vmbo scholen over het schooljaar 2002/2003.

²⁸ Een kanttekening is wel dat het aandeel zelfstandige ivbo en vbo scholen sinds de invoering van het vmbo aanmerkelijk is afgenomen. Ter illustratie: het aandeel (i)vbo scholen in is afgenomen van 25% in VOCL'93 naar 9% in VOCL'99 (Reker e.a., 2005).

²⁹ Ter illustratie, in de G4 (Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht) is de uitval onder ivbo leerlingen fors gestegen van 22% (VOCL'93) naar 40% (VOCL'99), en van 12% naar 37% onder vbo leerlingen. De stijging in de overige steden is relatief beperkt. Daarnaast is de uitval onder allochtone leerlingen in het ivbo (vbo) gestegen van 17% (16%) naar 31% (28%), terwijl de uitval onder autochtone leerlingen in deze twee schooltypes slechts met een procentpunt is toegenomen.

³⁰ Mogelijk liggen deze percentages nog veel hoger, aangezien van een groot gedeelte van de uitvallers uit het mbo de vervolgbestemming niet bekend is.

Tabel 2.6 Slaagkans in het vmbo en mbo (2000)^a

Onderwijstype/niveau	Slaagkans
Vmbo	0,89
Niet-theoretische leerweg jaar 3 en 4, leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)	0,60
Niet-theoretische leerweg jaar 3 en 4, niet-leerwegondersteunend onderwijs	0,93
Theoretische leerweg jaar 3 en 4	0,95
Mbo	
Niveau 1 (assistentopleiding)	0,37
Niveau 2 (basisberoepsopleiding)	0,72
Niveau 3 (vakopleiding)	0,68
Niveau 4 (middenkader)	0,77

^a Dit onderzoek is gebaseerd op de bekostigingstelling van het jaar 2000.

Bron: Geerligts e.a. (2002).

2.3.2 Achtergrondkenmerken

Etniciteit

Voortijdig schoolverlaten komt vaker voor onder allochtonen dan onder autochtonen. Van de niet-schoolgaande jongeren tussen de 15 en 24 jaar had in 2004 62 procent van de autochtonen een startkwalificatie, tegenover 46 procent van de niet-westerse allochtonen (zie CBS, 2005). Uit de *RMC-Analyse 2003* (Van Tilborg en Van Es, 2004) blijkt dat in 2002/2003 vier op de tien nieuw geregistreerde vsv-ers waarvan de afkomst bekend is, allochtoon is.

Reker e.a. (2005) kijken (onder andere) naar schooluitval in de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs onder VOCL'93 en VOCL'99 leerlingen. Na drie cohortjaren is 5 procent van de autochtone VOCL'93 leerlingen uitgevallen, tegenover 11 procent van de allochtone leerlingen. In het VOCL'99 cohort is het verschil in uitval tussen beide groepen sterk toegenomen: de uitval onder autochtonen is slechts met 1 procentpunt toegenomen, terwijl de stijging onder de allochtonen 6 procentpunt bedraagt (zie Tabel 2.6). SCP (1999) onderzoekt de verschillen in schooluitval tussen autochtonen en allochtonen in de eerste *vijf* cohortjaren van het voortgezet onderwijs voor het VOCL'93 cohort. Bij de allochtone leerlingen uit de drie grootste minderheidsgroepen (Turken, Marokkanen, en Surinamers/Antillianen) zijn de aandelen uitvallers tussen de drie en vier keer zo groot als bij autochtone leerlingen.

Ondanks het feit dat vsv (veel) vaker voorkomt onder allochtone leerlingen dan onder autochtone leerlingen lijkt de invloed van etniciteit beperkt als ook rekening wordt gehouden met andere achtergrondkenmerken. SCP (2001) heeft een logistische regressie uitgevoerd van uitval uit het voortgezet onderwijs op een aantal achtergrondkenmerken en concludeert het volgende:

“De zelfstandige invloed van de allochtone herkomst is nog maar beperkt; nadat verschillen in opleiding van ouders, in prestatieniveau bij aanvang en in de andere opgenomen kenmerken zijn verdisconteerd, lopen leerlingen van Surinaamse/Antilliaanse herkomst geen grotere kans op uitval dan autochtone leerlingen. De kans op uitval van Turkse/Marokkaanse herkomst is rekening houdende met de overige verschillen niet zo veel groter dan die van autochtone leerlingen”.

De Onderwijsinspectie (2002) verklaart het hoge aantal allochtone uitvallers (mede) uit het feit dat allochtone leerlingen oververtegenwoordigd zijn op de laagste kwalificatieniveaus en vaker voor de beroepsopleidende leerweg kiezen, daar waar de kans op uitval het grootst is.

Overige kenmerken

In SCP (2001) wordt met behulp van VOCL'93 data bekeken in hoeverre de kans op uitval voor een bepaalde groep leerlingen uit het voortgezet onderwijs afwijkt van diezelfde kans in een gekozen referentiegroep, rekening houdend met verschillen in overige kenmerken.³¹ Uit de analyse volgt dat de volgende factoren een grotere kans op uitval opleveren:

- Lage CITO eindscore in het basisonderwijs;³²
- Laagopgeleide ouders (leerlingen van wie de hoogst opgeleide ouder basisonderwijs of vbo/mavo heeft, hebben een hogere kans op uitval dan leerlingen van wie de hoogst opgeleide ouder een havo, vwo of mbo heeft afgerond)
- Afkomstig uit eenoudergezinnen;
- Woonachtig in de grote steden (leerlingen in de vier grote steden (G4) hebben een hogere kans op uitval dan leerlingen in gemeenten met minder dan 100 000 inwoners).³³

Elk van deze factoren heeft een zelfstandige invloed op voortijdig schoolverlaten. Vooral als er sprake is van een cumulatie van deze factoren neemt de kans op voortijdig schoolverlaten (sterk) toe.

Wat kunnen we tenslotte zeggen over de factoren *geslacht* en *leeftijd*? Uit de *RMC-Analyse 2004* (Van Tilborg en Van Es, 2005) blijkt dat vsv iets vaker voorkomt onder mannelijke leerlingen dan onder vrouwelijke leerlingen; van de vsv-ers van wie het geslacht bekend is, is in het schooljaar 2003/2004 54 procent man.

³¹ Gekeken is naar de schooluitval van het VOCL'93 cohort in de eerste zeven jaar na het betreden van het voortgezet onderwijs.

³² Dit betekent dat leerlingen die met een achterstand het voortgezet onderwijs betreden een grotere kans hebben het onderwijs voortijdig te verlaten.

³³ De uitval in het voortgezet onderwijs is in de vier grote steden bijna drie maal zo hoog als in gemeenten met minder dan 100.000 inwoners (zie SCP, 2001). Daarnaast blijkt uit enquêteresultaten dat in 2004 47 procent van de niet-schoolgaande jongeren in de vier grote steden geen startkwalificatie had, tegenover 39 procent in de overige gemeenten (zie CBS, 2005).

CBS enquêtecijfers wijzen echter op een aanzienlijk groter verschil in voortijdig schoolverlaten tussen mannen en vrouwen (zie CBS, 2005). In 2004 had 33 procent van de niet-schoolgaande 15-24 jarige vrouwen geen startkwalificatie, tegenover 47 procent van de mannen.

Voortijdig schoolverlaten komt relatief vaak voor bij oudere (niet-leerplichtige) leerlingen: 80 procent van de vsv-ers (van wie de leeftijd bekend is) is tussen de 17 en 22 jaar. Nog eens 13 procent is 16 jaar, terwijl slechts 7 procent van de geregistreerde vsv-ers jonger dan 16 jaar (ofwel volledig leerplichtig) is (zie Van Tilborg en Van Es, 2005).

Uit de bovenstaande typering van waar en bij wie vsv voornamelijk voorkomt kunnen we concluderen dat het vsv-beleid moeilijk los kan worden gezien van beleid op het gebied van speciaal onderwijs, onderwijsachterstandenbeleid en beleid voor culturele minderheden, instrumenten die er ook op gericht zijn leerlingen op een maximaal haalbaar niveau te brengen, gegeven hun individuele kenmerken.

2.4 Samenvatting en conclusie

Omvang vsv

De precieze omvang en ontwikkeling van de problematiek van vsv in Nederland is moeilijk vast te stellen. Verschillende onderzoeken komen tot uiteenlopende aantallen en percentages voor voortijdig schoolverlaten. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat verschillende maatstaven voor de omvang van vsv worden gehanteerd. Er kunnen drie verschillende maatstaven worden onderscheiden.

De eerste maatstaf is het aantal jongeren dat jaarlijks het onderwijs zonder startkwalificatie verlaat (zogenoemde *event rates*). Deze kunnen in Nederland worden afgeleid uit RMC-cijfers of CBS cijfers.

RMC-cijfers geven inzicht in het jaarlijkse aantal geregistreerde vsv-ers volgens de startkwalificatiedefinitie, maar of er sprake is van een reële toe- of afname van voortijdig schoolverlaten is door wijzigingen in de mate van melding en registratie van schoolloopbaangegevens van onderwijsdeelnemers door instellingen en RMC's niet goed vast te stellen. In 2003/2004 werden 64 000 (nieuwe) voortijdig schoolverlaters geregistreerd, ofwel zo'n 5 procent van het aantal ingeschreven leerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. De registratie is nog steeds niet 100 procent sluitend, waardoor het totaal aantal vsv-ers waarschijnlijk wordt onderschat.

Schattingen van de omvang van voortijdig schoolverlaten in Nederland op basis van *CBS cijfers* uit de *Onderwijsmatrix* lenen zich beter voor een vergelijking over de tijd dan RMC-cijfers, maar het jaarlijks aantal vsv-ers wordt hier overschat. Dit komt onder andere omdat geen zicht bestaat op de hoeveelheid uitvallers die op een later moment weer terugstromen in het onderwijs. Een deel van deze groep zal uiteindelijk alsnog een startkwalificatie behalen.

De meest recente cijfers (voor 2003) wijzen op een aantal van ruim 120 000 uitstromers zonder startkwalificatie.

Een tweede maatstaf voor de omvang van vsv is het percentage van een bepaalde leeftijdsgroep (buiten het onderwijs) dat geen startkwalificatie bezit (*status rates*). Eurostat cijfers (18-24 jarigen) en OESO cijfers (20-24 jarigen) bieden de mogelijkheid om de omvang van vsv in Nederland te vergelijken met andere landen. De percentages van beide bronnen lopen echter sterk uiteen, ondermeer vanwege het hanteren van verschillende definities voor de startkwalificatie. In Nederland bedraagt het percentage 18-24 jarigen buiten het onderwijs zonder startkwalificatie 14,5 procent in 2004.³⁴ Dit is ruim drie procentpunt onder het EU-15 gemiddelde, maar hoger dan in de ons omringende landen. De doelstelling waaraan Nederland zich in EU-verband heeft gecommitteerd betreft een halvering van dit percentage in 2010 (ten opzichte van 2000). Zelfs indien de huidige dalende trend doorzet zal deze doelstelling niet gehaald worden.

Cohortonderzoeken vormen de derde mogelijkheid om de omvang van vsv nader in kaart te brengen (alsook andere aspecten zoals moment van uitval). Cohortstudies die het gehele Nederlandse voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs beslaan zijn echter niet beschikbaar. De belangrijkste databron voor cohortonderzoeken naar vsv in Nederland is het VOCL (CBS), dat inzicht biedt in de schoolloopbanen van een cohort leerlingen dat in een bepaald jaar aangevangen is met het voltijds voortgezet onderwijs.

Onderwijstype en -niveau en achtergrondkenmerken vsv-ers

De groep vsv-ers is een heterogene groep. Tot deze jongeren behoren zowel jongeren die geen enkel diploma in het voortgezet onderwijs hebben gehaald als jongeren met een vmbo diploma. In het voortgezet onderwijs speelt voortijdig schoolverlaten zich grotendeels af in het vmbo, en veel minder in havo of vwo. Binnen het vmbo komt vsv relatief het meest voor in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en dan vooral op het laagste niveau, dat van de basisberoepsgerichte leerweg. Ook in het mbo concentreert de uitval zich op het laagste niveau, het niveau van de assistentopleidingen. De uitval in het mbo is daarnaast het grootst in het eerste leerjaar, en neemt sterk af naarmate de opleiding vordert. Dit suggereert aansluitingsproblemen tussen het vmbo en het mbo.

³⁴ Ter vergelijking, ruim een kwart van de 25-34 jarigen in Nederland, d.w.z. ruim een half miljoen mensen, bezit geen startkwalificatie.

Juist in het leerwegondersteunend onderwijs binnen het vmbo, en in mindere mate bij de assistentopleidingen in het mbo, bevinden zich grote groepen leerlingen voor wie een startkwalificatie mogelijk niet haalbaar is.³⁵ Leerlingen die deelnemen aan het praktijkonderwijs in het vmbo hebben bovendien helemaal geen uitzicht op een startkwalificatie, omdat deze vorm van onderwijs geen aansluiting biedt op het mbo, maar gericht is op rechtstreekse uitstroom naar de arbeidsmarkt.³⁶

Wat betreft achtergrondkenmerken van voortijdig schoolverlaters kunnen we concluderen dat voortijdig schoolverlaten relatief vaak voorkomt onder leerlingen uit de lagere sociale milieus (eenoudergezinnen, laag opgeleide ouders), allochtone leerlingen, leerlingen die met een achterstand het voortgezet onderwijs betreden (lage CITO eindscores), en leerlingen uit de grote steden. Elk van deze factoren heeft een zelfstandige invloed op voortijdig schoolverlaten. Vooral als sprake is van een cumulatie van deze factoren neemt de kans op vsv toe.

³⁵ Strikt genomen is er overigens wel een overstap mogelijk van mbo niveau 1 naar niveau 2, maar in de praktijk blijkt de doorstroom van niveau 1 naar niveau 2 zeer beperkt te zijn.

³⁶ Het gaat hier om niet te verwaarlozen aantallen: In Rotterdam bedroeg in 2001/02 het aandeel svo-ers binnen de totale groep vsv-ers bijvoorbeeld twintig procent (zie Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam, 2003). Overigens is in augustus 2002 het speciale onderwijs in het individueel vbo en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) -lom en -mlk omgezet in leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs. Het aandeel zorgleerlingen (leerlingen in het lwoo en in het praktijkonderwijs) in het vmbo bedraagt ongeveer eenvijfde. Ter illustratie: In 2003 bevonden 78.000 van de 550.000 leerlingen in het vmbo zich in het lwoo, en 24.000 leerlingen volgden praktijkonderwijs (Algemene Rekenkamer, 2005).

3 Private en maatschappelijke kosten van vsv

3.1 Inleiding

De bezorgdheid over voortijdig schoolverlaten is doorgaans gebaseerd op de mogelijke consequenties met betrekking tot de kansen op de arbeidsmarkt of maatschappelijke participatie. Voortijdig schoolverlaten kan de voorbode zijn van 'uitval' uit de samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van werkloosheid, sociale uitsluiting of deelname aan criminele activiteiten. Dit impliceert dat voortijdig schoolverlaten niet alleen kosten met zich mee kan brengen voor het individu, maar ook voor de maatschappij. Met het verhogen van het onderwijsniveau (van voortijdig schoolverlaters) zijn mogelijk belangrijke private en maatschappelijke opbrengsten te behalen zijn.

Inzicht in de hoogte van de private en publieke opbrengsten van het verminderen van voortijdig schoolverlaten is van belang voor het ontwikkelen van beleid, specifiek om te bezien of en op welk punt de marginale opbrengsten van een interventie gericht op vermindering van vsv opwegen tegen de kosten van die interventie. In zijn algemeenheid is het echter moeilijk een dergelijke kosten-batenanalyse kwantitatief uit te voeren, aangezien inzicht in de effectiviteit van beleidsinterventies op het vlak van vsv vaak ontbreekt, en de private en maatschappelijke opbrengsten over een langere periode zijn uitgespreid.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de kosten van voortijdig schoolverlaten, uitgesplitst naar private en maatschappelijke kosten, zoals geïdentificeerd in de wetenschappelijke literatuur.³⁷ Het is van belang op te merken dat deze kosten niet bij elke voortijdig schoolverlater per definitie zullen optreden, en zeker niet in dezelfde mate, aangezien voortijdig schoolverlaters een heterogene groep vormen. Ook dient te worden benadrukt dat het niet zeker is of alle genoemde kosten een directe causale relatie vertonen met voortijdig schoolverlaten, of dat er mogelijk andere oorzaken aan ten grondslag liggen.

³⁷ Tegenover de kosten van voortijdig schoolverlaten kunnen ook private en maatschappelijke 'opbrengsten' staan, bijvoorbeeld in de vorm van respectievelijk besparingen in kosten van jongeren om op school te blijven (bijvoorbeeld aanschaf van boeken, lesgelden en 'mislagen' inkomen gedurende de periode dat iemand op school zit) en de besparingen in de uitgaven van de overheid voor het onderwijs tot aan een startkwalificatie.

Tabel 3.1 Private en maatschappelijke kosten van voortijdig schoolverlaten

Private kosten ^a	Maatschappelijke kosten ^b
Lagere inkomsten (over de gehele levensloop)	Lagere belastingopbrengsten (vanwege lagere lonen)
- loon	Groter beroep op sociale voorzieningen
- secundaire arbeidsvoorwaarden	- werkloosheidsuitkeringen
Lagere niet-loon gerelateerde opbrengsten van werk	- medische voorzieningen ^c
- werkomstandigheden	Kosten van toegenomen criminele activiteit
- status	- kosten van slachtoffers criminaliteit
Minder mogelijkheden voor mobiliteit en training	- kosten gerechtelijk systeem
Lagere kans om een baan te vinden	Lagere participatie in het electorale en politieke proces
Minder financiële zekerheid (lagere besparingen en daardoor grotere kans op financiële crisis)	Lagere sociale cohesie
Lager gevoel van eigenwaarde	
Slechtere gezondheid ^d	
Grotere kans op slachtofferschap van criminaliteit en geweld ^e	

^a Hieronder verstaan we de kosten die worden gedragen door de voortijdig schoolverlater zelf.

^b Dit betreffen de kosten voor de rest van de maatschappij.

^c Dit voor zover er bij voortijdig schoolverlaters vaker sprake is van zwangerschap in de tienerjaren, verslavingen, behoefte aan psychische hulp, en een grotere kans om betrokken te raken bij geweld (actief ofwel passief).

^d Burt (1998) noemt dat voortijdig schoolverlaten gepaard kan gaan met een grotere kans op depressies. Oreopoulos (2003) vindt dat een jaar extra leerplichtig onderwijs in de VS de kans verlaagt op een mentale of fysieke beperking verlaagt met circa 2,5 procentpunt.

^e Dit als gevolg van een lager inkomen en daardoor beperktere keuze van woonlocatie van dropouts (zie Burt, 1998).

Bronnen: Chaplin en Lerman (1997), Burt (1998), Cohen (1998), Snyder en Sickmund (1999), Human Resources Development Canada (2000), Haveman en Wolfe (2002), Lochner en Moretti (2004).

In de rest van deze paragraaf komen de kosten voor het individu (Paragraaf 3.2) en de maatschappij (Paragraaf 3.3) nader aan de orde. Paragraaf 3.4 bespreekt enkele implicaties voor beleid.

3.2 Private kosten

De kosten van voortijdig schoolverlaten voor het individu die genoemd worden in de literatuur (zie Tabel 3.1) zijn grofweg in te delen in arbeidsmarktfactoren (lagere lonen, grotere kans op werkloosheid, gebrekkig ontwikkelingsperspectief) en 'niet-economische' factoren als een slechtere gezondheid en een lager gevoel van eigenwaarde. De vraag is in hoeverre deze verbanden ook empirisch worden ondersteund. Het merendeel van het empirische onderzoek naar de effecten van voortijdig schoolverlaten op het individu richt zich op de perspectieven op de arbeidsmarkt, en dan vooral het inkomen.³⁸ Deze paragraaf geeft een overzicht van de beschikbare empirie over de relatie tussen voortijdig schoolverlaten en arbeidsmarktperspectieven.

³⁸ De relatie tussen voortijdig schoolverlaten en 'niet-economische' factoren als gezondheid en gevoel van eigenwaarde is veel minder het onderwerp van empirisch onderzoek. Een belangrijke reden is dat deze kosten moeilijk te kwantificeren zijn.

3.2.1 Buitenlandse empirie

In de “human capital literatuur” bestaat een grote consensus dat het volgen van meer onderwijs positieve effecten heeft op het loon van een individu. In het algemeen wordt gevonden dat het volgen van een jaar onderwijs gemiddeld leidt tot 5 tot 15 procent meer loon over de gehele beroepsloopbaan.³⁹ De hoogte van het private rendement van onderwijs kan echter verschillen tussen landen, perioden, onderwijsniveaus en kenmerken van leerlingen (zie CPB, 2002; Van der Steeg, 2005).

Het beeld van de loonopbrengsten van onderwijs aan de onderkant van het onderwijsgebouw is gemengd. Zo vindt Oreopoulos (2003) op basis van een analyse van verschillen in de leerplichtige leeftijd binnen de VS, Groot-Brittannië en Canada dat een jaar extra onderwijs voor high school dropouts jaarlijks circa 7 tot 13 procent meer loon oplevert.⁴⁰ Studies van Aakvik e.a. (2003), Oosterbeek en Webbink (2004) en Meghir en Palme (2005) wijzen op (veel) lagere loonopbrengsten van een jaar onderwijs op lage onderwijsniveaus.

Aakvik e.a. (2003) gebruiken een verlenging van de leerplicht van 7 naar 9 jaar onderwijs in Noorwegen om verschillen in de loonopbrengsten tussen onderwijsniveaus te analyseren. Zij vinden dat een extra jaar onderwijs voor het laagste niveau van beroepsonderwijs (slechts) 0,7 procent extra loon oplevert. Voor het op een na laagste niveau van beroepsonderwijs (twee- tot driejarige opleidingen) wordt een looneffect gevonden van 8,6 procent. Voor hogere onderwijsniveaus (hoger secundair onderwijs en universitair onderwijs) worden substantieel grotere loonopbrengsten gevonden. Deze bevindingen suggereren dat de loonopbrengsten van een jaar onderwijs toenemen met het onderwijsniveau.

Oosterbeek en Webbink (2004) evalueren de lange-termijn-loonopbrengsten van een verlenging van de duur van lbo opleidingen in Nederland van 3 naar 4 jaar in 1975.⁴¹ Deze verlenging ging gepaard met een ophoging van de leerplichtige leeftijd van 15 naar 16 jaar. Oosterbeek en Webbink vinden geen effect van deze hervorming. Dat wil zeggen dat het extra jaar lbo onderwijs evenveel oplevert als een jaar extra werkervaring.

Meghir en Palme (2005) tenslotte, evalueren het effect van een onderwijshervorming in Zweden, bestaande uit een verlenging van de leerplicht van 7 of 8 naar 9 jaar, de introductie van scholengemeenschappen (met meerdere onderwijsniveaus), en het instellen van inkomensafhankelijke onderwijssubsidies. De loonopbrengsten van deze hervorming zijn verschillend naar het intellectuele niveau (‘ability’) en de sociaal-economische achtergrond van leerlingen.⁴² Meghir en Palme vinden een positief effect van de hervorming op de inkomsten

³⁹ Zie Card (1999) en Krueger en Lindahl (2001).

⁴⁰ De verschillen in leerplichtige leeftijd ontstaan door wettelijk ingestelde verlengingen van de leerplicht en verschillen tussen staten onderling.

⁴¹ De nadruk van het extra jaar lbo onderwijs moest vooral liggen op het opdoen van *algemene* vaardigheden (in plaats van praktische vaardigheden).

⁴² Het intellectuele niveau wordt afgemeten aan verschillende maatstaven van ‘ability’ zoals IQ en testcores, en de sociaal economische achtergrond aan de hand van het opleidingsniveau van de vader.

van leerlingen met een lage sociaal-economische achtergrond.⁴³ Het extra onderwijs lijkt echter geen significant effect te hebben op de inkomsten van zwakkere leerlingen binnen deze groep.

Een andere methode om de kosten van voortijdig schoolverlaten in kaart te brengen, is de zogenaamde “social cost analysis” (zie Hogan en Murphy, 2000). Bij deze methode worden de (private en maatschappelijke) kosten over de gehele levensloop van een bepaald fenomeen (bijvoorbeeld criminaliteit, tienerzwangerschappen, of voortijdig schoolverlaten) gekwantificeerd en verdisconteerd, waardoor een schatting van de netto contante waarde van de kosten kan worden gemaakt. Deze methode kan enig inzicht verschaffen in de orde van grootte van de private (en maatschappelijke) kosten van voortijdig schoolverlaten.⁴⁴

Chaplin en Lerman (1997) schatten voor de VS de inkomensverliezen voor het individu die gepaard gaan met uitval van high school op 90 000 tot 600 000 dollar over de gehele levensduur.⁴⁵ Cohen (1998) heeft een vergelijkbare exercitie gedaan en schat de kosten van een ‘high school dropout’ in termen van misgelopen looninkomen over de gehele levensduur op 300 000 dollar.⁴⁶ Daarnaast schat Cohen dat een gemiddelde high school dropout over de gehele levensduur nog eens 75 000 dollar ‘misloopt’ aan secundaire arbeidsvoorwaarden (‘fringe benefits’).⁴⁷ De netto contante waarde bij een discontovoet van twee procent hiervan is 194 000 dollar. Oreopoulos (2003) schat dat een extra jaar high school de contante waarde van de toekomstige inkomsten verhoogt met een bedrag dat gelijk staat aan circa twee tot drie keer het maximale jaarlijkse inkomen van een high school dropout.⁴⁸ Deze schattingen tonen aan dat de kosten van voortijdig schoolverlaten in termen van inkomensverliezen substantieel kunnen zijn.

3.2.2 Nederlandse empirie

Voor Nederland is onderzoek gedaan naar de vervolgbestemmingen van voortijdig schoolverlaters en de relatieve positie van voortijdig schoolverlaters op de arbeidsmarkt ten opzichte van jongeren met een startkwalificatie. Deze kennis is gebaseerd op respectievelijk

⁴³ Er wordt een puntschatting gevonden van 6 procent. Dit kan echter niet worden geïnterpreteerd als het causale effect van een jaar extra onderwijs, aangezien de hervorming niet alleen de hoeveelheid onderwijs heeft beïnvloed, maar ook de wijze waarop dit onderwijs wordt aangeboden (bijvoorbeeld door het instellen van scholengemeenschappen en wijzigingen in het curriculum).

⁴⁴ De schattingen gebaseerd op deze methode hangen onder andere af van de aannames, databronnen en gehanteerde discontovoet. Hogan en Murphy (2000) erkennen de beperkingen ook: “The field of “social costs analysis” is still poorly developed and, indeed, faces significant obstacles even at the conceptual level.”

⁴⁵ De grote bandbreedte van deze schatting komt deels door de grote variatie in inkomsten van high school gediplomeerden en dropouts.

⁴⁶ Deze schatting is gebaseerd op gegevens over verschillen in lonen tussen mensen met verschillend onderwijsniveau. Cohen erkent dat hier het probleem van vertekeningen speelt door selectie-effecten. Anders gezegd, het verschil in loon kan ook door andere (moeilijk waarneembare) factoren veroorzaakt zijn dan door verschillen in opleidingsniveau (bijvoorbeeld door verschil in cognitieve vaardigheden of motivatie). De schatting is daarom naar beneden bijgesteld met 25 procent.

⁴⁷ Cohen neemt aan dat de ‘fringe benefits’ een kwart van de looninkomsten bedragen. Deze aanname is gebaseerd op onderzoek van Haveman en Wolfe (1984), dat rapporteert dat ‘nonwage labor market remuneration’ tussen de 10 en 40 procent van de looninkomsten bedraagt.

⁴⁸ Dit is gebaseerd op de eerdergenoemde schatting van 10 tot 14 procent hogere jaarlijkse inkomsten als gevolg van een jaar extra high school.

longitudinaal onderzoek (waarbij vsv-ers over de tijd gevolgd worden) en onderzoek dat gebruik maakt van crosssectie data. Vooral het laatste type onderzoek kan inzicht verschaffen in de 'kosten' die gepaard gaan met voortijdig schoolverlaten in Nederland in termen van verminderde arbeidsmarktperspectieven.

In het navolgende bespreken we de resultaten van de beschikbare empirische literatuur voor Nederland aan de hand van de volgende twee vragen:

1. Wat is bekend over de vervolgbestemmingen van voortijdig schoolverlaters in Nederland?
2. Hoe verhouden de arbeidsmarktperspectieven van Nederlandse vsv-ers zich ten opzichte van startgekwalificeerden, en is er sprake van een duidelijke discontinuïteit op het niveau van de startkwalificatie?

Vervolgbestemmingen van vsv-ers

Van Batenburg (1998) kijkt naar de loopbaan van voortijdig schoolverlaters na het verlaten van het mbo.⁴⁹ Gevonden wordt dat een jaar na het verlaten van de school 47 procent van de vsv-ers een opleiding in het dagonderwijs volgt en 42 procent werkt. Ruim drie jaar na het verlaten van de school bedragen deze percentages respectievelijk 21 en 69 procent. Het onderzoek geeft geen uitsluitsel over welk gedeelte van de vsv-ers die weer aan een opleiding begint alsnog een startkwalificatie behaalt. Geschat wordt dat minder dan één procent van de vsv-ers een langere periode werkloos is. Als kanttekening hierbij wordt wel vermeld dat de vsv-ers intraden op de arbeidsmarkt op een moment dat de Nederlandse economie in de lift zat. Er moet nog worden gezien in hoeverre deze groep gezien hun lage kwalificatieniveau op langere termijn kwetsbaar is op de arbeidsmarkt.

Allen e.a. (2001) kijken naar de vervolgloopbaan van vsv-ers uit het leerjaar 1995/96 van het avo (algemeen vormend onderwijs), het vbo, en de beroepsopleidende leerweg (bol) binnen het mbo.⁵⁰ De belangrijkste resultaten zijn samengevat in Tabel 3.2. Anderhalf jaar na het verlaten van de opleiding is ruim driekwart van de vsv-ers van het avo weer teruggekeerd in het onderwijs (inclusief beroepsbegeleidende leerweg (bbl)). Van de vsv-ers van bol niveau 1/2 is het gedeelte dat na anderhalf jaar weer onderwijs volgt het laagst, circa een kwart. De hoogste werkloosheid is te vinden bij de vsv-ers van het vbo en bol niveau 1/2 (respectievelijk 8 en 11 procent). Ruim zes op de tien vsv-ers van bol niveau 3/4 hebben een betaalde baan. Dit is drie keer zo veel als de vsv-ers van het avo.

⁴⁹ De vsv-ers maken deel uit van het cohort mbo-leerlingen dat in 1987 in het eerste leerjaar is gestart.

⁵⁰ Allen e.a. (2001) kijken naar uitreders: dit zijn voortijdig schoolverlaters die niet binnen een maand na het voortijdig verlaten van de gevolgte opleiding zijn overgestapt naar een andere opleiding. Deze uitreders moeten worden onderscheiden van opleidingswisselaars, dit zijn jongeren die een opleiding ongediplomeerd verlaten, maar binnen een maand weer veranderen van opleiding. Deze definitie van vsv komt dus niet exact overeen met de startkwalificatiedefinitie. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat een klein deel van de uitreders al over een startkwalificatie beschikt op het moment van het ongediplomeerd verlaten van de opleiding.

Kijken we naar veranderingen in het kwalificatieniveau van de vsv-ers, dan blijkt dat een klein gedeelte anderhalf jaar na het vsv alsnog een startkwalificatie heeft behaald. Dit zijn dus geen *definitieve* voortijdige schoolverlaters, gezien volgens de startkwalificatiedefinitie. De stijging in het gedeelte dat een startkwalificatie bezit tussen het moment van uitval en de enquête is relatief het grootst in het vbo (zes procentpunt).⁵¹ Een ander deel van de uittreeders heeft na anderhalf jaar alsnog een avo diploma of (i)vbo diploma behaald (zie Tabel 3.2), maar dit wordt niet als een voldoende kwalificatie beschouwd om de arbeidsmarkt voldoende toegerust te betreden.

Tabel 3.2 **Positie vsv-ers uit het schooljaar 1995/96 anderhalf jaar na verlaten opleiding (percentages)^a**

	Avo	Vbo	Bol 1/2	Bol 3/4
Maatschappelijke positie				
Onderwijs inclusief bbl	77	39	26	32
Scholier	72	19	15	19
Bbl (leerwerktraject)	5	20	11	13
Werk	22 (19)	52 (60)	61 (69)	63 (70)
Werkloos	0 (19)	8 (12)	11 (13)	4 (13)
Anders	1	1	2	1
Kwalificatieniveau				
Geen kwalificatie	85 (100)	93 (100)	1 (1)	0 (0)
Avo/(i)vbo diploma	13 (0)	1 (0)	91 (93)	88 (92)
Startkwalificatie	3 (0)	6 (0)	8 (6)	12 (8)

^a Tussen haakjes staat de positie onmiddellijk na het verlaten van de opleiding.

Bron: Allen e.a. (2001).

Een belangrijke constatering in de onderzoeken van Batenburg e.a. (1998) en Allen e.a. (2001) is dat een deel van de (geregistreerde) vsv-ers - al dan niet na bemiddeling door RMC's - later alsnog terugkeert in het onderwijs, en het behaalde onderwijsniveau nog weet op te hogen.⁵² Een beperkt gedeelte hiervan haalt later alsnog een startkwalificatie, en moet dus niet als definitieve vsv-er worden aangemerkt. Een andere belangrijke conclusie is dat de vervolgbestemmingen van voortijdig schoolverlaters duidelijk verschillend zijn naar type en niveau van onderwijs op het moment van schooluitval. Bij het bestuderen van de vervolgloopbanen dient derhalve rekening gehouden te worden met de heterogeniteit van voortijdig schoolverlaters.

⁵¹ Op langere termijn, bijvoorbeeld drie jaar na het voortijdig schoolverlaten, zal naar verwachting een groter gedeelte van de vsv-ers alsnog een startkwalificatie hebben behaald.

⁵² Een kanttekening bij deze onderzoeken is dat de trajectbegeleiding die de vsv-ers waarop de onderzoeken betrekking hebben kregen aangeboden op een veel lager niveau stond als nu het geval is, aangezien er de laatste jaren veel is geïnvesteerd in het versterken en uitbreiden van de RMC-functie. Dit betekent dat de resultaten uit beide onderzoeken niet zonder meer kunnen worden doorgetrokken naar huidige generaties vsv-ers. Bovendien dient rekening gehouden te worden met het feit dat de conjuncturele situatie de vervolgloopbanen van vsv-ers kan beïnvloeden. In tijden van laagconjunctuur daalt de kans dat vsv-ers een baan weten te vinden en zal men eerder besluiten weer naar school terug te keren.

De bovenstaande onderzoeken hebben betrekking op de periode *voorafgaande* aan het huidige beleid. Het is derhalve interessant te onderzoeken wat de vervolgbestemming van vsv-ers is in de periode van het huidige beleid, waarbij RMC's zijn ingesteld met als taak vsv-ers te begeleiden richting het onderwijs of naar de arbeidsmarkt. Uit de RMC-rapportages valt af te leiden hoeveel vsv-ers jaarlijks door actieve bemiddeling worden herplaatst en met welke bestemming. In het schooljaar 2003/04 werden drie op de tien (in dat jaar geregistreerde) vsv-ers herplaatst, oftewel 19 000 vsv-ers (zie ook Tabel 2.3 in het vorige hoofdstuk). Daarnaast werd nog een op de tien oude vsv-ers herplaatst, wat overeenkomt met 5000 vsv-ers. De bestemming van deze herplaatste vsv-ers is als volgt.⁵³ Tussen de 60 en 70 procent van de vsv-ers van wie bekend is waar ze zijn herplaatst, is weer in het reguliere onderwijs teruggeplaatst. Tussen de 20 en 30 procent van de herplaatste vsv-ers wordt in een traject met als hoofddoel werk (WIW of een baan) geplaatst, en tussen de 1 en 6 procent wordt in opvangprojecten geplaatst.⁵⁴ Een deel van de jongeren die in het onderwijs wordt teruggeplaatst zal uiteindelijk alsnog een startkwalificatie behalen, en betreft derhalve geen definitieve vsv-ers. Het is echter vanwege het ontbreken van volledige monitoronderzoeken niet bekend hoe groot dit gedeelte is.

Over de vervolgloopbaan van vsv-ers die niet herplaatst zijn, is nog minder bekend.⁵⁵ Onder deze groep vallen naast werklozen ook jongeren die zonder bemiddeling van een RMC-medewerker een baan vinden, een ander deel keert op eigen initiatief in een later stadium alsnog terug naar het onderwijs.

Relatieve arbeidsmarktperspectieven van vsv-ers en waarde van de startkwalificatie

Voortijdig schoolverlaters worden vaak beschouwd als een potentieel kwetsbare groep met weinig kansen op de arbeidsmarkt. Een interessante vraag is dan ook in hoeverre (en op welke aspecten) voortijdig schoolverlaters slechter presteren op de arbeidsmarkt dan de groep jongeren die wel een startkwalificatie heeft behaald. Een bijkomende vraag is of er sprake is van een duidelijke discontinuïteit in arbeidsmarktperspectieven op het niveau van de startkwalificatie, of dat de arbeidsmarktperspectieven geleidelijk verbeteren met het onderwijsniveau. Dit is de vraag naar de waarde van de startkwalificatie. We bespreken eerst de resultaten van enkele vergelijkende onderzoeken, alvorens tot een synthese te komen.

Houtkoop e.a. (2004)

Onderzoek van Houtkoop e.a. (2004) naar de waarde van de startkwalificatie wijst uit dat het behalen van een startkwalificatie - mbo niveau 2 - over het algemeen inderdaad leidt tot een betere arbeidsmarktpositie. Er lijkt echter geen sprake te zijn van een duidelijke discontinuïteit

⁵³ Er is hierbij gekeken naar de RMC-cijfers over de schooljaren 2001/02 tot en met 2003/04.

⁵⁴ Leerplichtige vsv-ers worden relatief vaker in het onderwijs teruggeplaatst, terwijl vsv-ers die niet meer onder de leerplicht vallen relatief vaker worden herplaatst in een traject richting werk.

⁵⁵ Als regel wordt iedere vsv-er door een RMC-medewerker benaderd met een aanbod van bemiddeling. Niet iedere jongere die als vsv-er is gemeld en geregistreerd, reageert echter. Niet-leerplichtige jongeren hebben in dat opzicht geen verplichting (zie *Lijst van vragen en antwoorden KOERS BVE*, (Tweede Kamer, 2004))

in arbeidsmarktperspectieven op het niveau van de startkwalificatie. Eerder lijkt sprake te zijn van een glijdende schaal: naarmate men meer onderwijs volgt verbeteren de arbeidsmarktperspectieven. Dit geldt zowel onder als boven het niveau van de startkwalificatie.

Deze conclusies volgen uit een analyse van verschillen in arbeidsmarktperspectieven tussen opleidingsniveaus voor zowel de bol als de bbl, gecontroleerd voor factoren als geslacht, leeftijd, etniciteit, gevolgde opleidingssector en het jaar van het behalen van het diploma.⁵⁶ Tabel 3.3 geeft de resultaten van deze analyse weer. De geschatte coëfficiënten onder de kolommen mbo1, mbo 2, mbo 3 en mbo 4 kunnen worden geïnterpreteerd als het effect van het volgen van respectievelijk 1,2,3 en 4 jaar additionele scholing ten opzichte van het vbo.

Tabel 3.3 Effect van additionele scholing in het mbo op arbeidsmarktperspectieven ten opzichte van vbo^a

Arbeidsmarktindicator	mbo 1	mbo 2	mbo 3	mbo 4
Bol				
Bruto uurloon	0,09*	0,10	0,16**	0,24**
Kans op werk	0,93	1,17	1,74	1,91
Kans op een vast dienstverband	0,11	0,23	0,57**	0,61
Kans op een baan in de eigen richting	-0,04	0,43	0,91**	1,02
Kans op deelname aan vervolgonderwijs	- 1,37**	- 0,77**	- 0,93*	- 0,56**
Niveau van het beroep	0,14	0,96**	1,37**	1,93**
Bbl				
Bruto uurloon	0,18**	0,24	0,30**	0,40**
Kans op werk	0,65	1,58	1,71	2,30
Kans op een vast dienstverband	0,99**	0,82	1,42**	1,50
Kans op een baan in de eigen richting	-0,24	0,32*	0,63	0,81
Kans op deelname aan vervolgonderwijs	- 1,67**	- 1,72	- 1,70	- 1,68
Niveau van het beroep	0,57*	0,57	1,42**	2,00**

^a * = verandering in arbeidsmarktperspectief tussen twee opeenvolgende opleidingsniveaus is significant op 5 procent niveau; ** = verandering in arbeidsmarktperspectief is significant op 1 procent niveau.
Vet gedrukt zijn de grenzen van opleidingen waar de grootste relatieve veranderingen in opleidingsperspectief plaatsvinden.
Bron: bewerking van Houtkoop e.a. (2004).

Om uitspraken te kunnen doen over de waarde van de startkwalificatie op de arbeidsmarkt is het zinvol te kijken naar de grenzen van opeenvolgende opleidingsniveaus waar de *grootste* marginale verbeteringen in arbeidsmarktperspectief zich voordoen. Deze grenzen zijn in Tabel 3.3 vet gedrukt. De grenzen liggen slechts in een tweetal gevallen - beroepsniveau in de bol en kans op baan in eigen richting in de bbl - op het niveau van de startkwalificatie (mbo 2 niveau).⁵⁷ De grootste (significante) verbeteringen in arbeidsmarktperspectieven vinden het meest plaats in de overgang van vbo naar mbo 1 (onder andere de factor bruto uurloon in zowel

⁵⁶ De reden voor het opnemen van deze controlevariabelen is dat het goed mogelijk is dat verschillen in arbeidsmarktkansen tussen opleidingsniveaus worden veroorzaakt door bijvoorbeeld leeftijdseffecten of verschillen tussen opleidingen in het jaar van uitstroom.

⁵⁷ Hierbij is alleen gekeken naar de *significante* grootste marginale verbeteringen in arbeidsmarktperspectieven.

bol als bbl), maar komen ook voor in de overgang van mbo 2 naar mbo 3. Het niveau van de startkwalificatie vormt derhalve geen kritische grens voor succes op de arbeidsmarkt.

Behalve opleidingstype speelt de stand van de conjunctuur ook een rol bij de bepaling van de grens van opleidingen die een relatief goede start bieden op de arbeidsmarkt. In tijden van hoogconjunctuur (meetjaren 1999 en 2000) blijkt dat degenen met een opleiding op het niveau van de startkwalificatie (mbo niveau 2) op het merendeel van de indicatoren betere arbeidsmarktperspectieven hebben dan degenen met een diploma op mbo niveau 1 (zie Tabel 3.3), en zeker beter dan de jongeren met alleen een vbo-diploma. In tijden van laagconjunctuur (meetjaren 2001 en 2002) geldt dat nog steeds voor de leerlingen uit de beroepsopleidende leerweg (bol), maar minder voor leerlingen uit de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Indien het economische tij tegeenzit, lijkt derhalve voor deelnemers aan de bbl een hoger niveau (dan het startkwalificatieniveau) nodig om voldoende toegerust de arbeidsmarkt te kunnen betreden. Ander onderzoek (ROA, 2005a) lijkt dit beeld te bevestigen: de conjunctuurgevoeligheid van de werkloosheid van laagopgeleide schoolverlaters (met alleen een diploma basisonderwijs of een vmbo diploma) is groter dan die van hoger opgeleide schoolverlaters.⁵⁸

Voorts wordt uit het onderzoek van Houtkoop e.a. (2004) duidelijk dat de grens van opleidingen die een relatief goede start bieden op de arbeidsmarkt verschilt per opleidingssector.⁵⁹ Wat bijvoorbeeld opvalt, is dat de grens van opleidingen waarop de grootste relatieve verbeteringen in arbeidsmarktsituatie in de sector techniek vaker (dat wil zeggen op meer indicatoren) op een lager onderwijsniveau ligt dan in de sectoren gezondheidszorg, landbouw, en - in iets mindere mate - de sector economie.⁶⁰ Het hanteren van één startkwalificatieniveau als norm voor alle opleidingen lijkt - gelet op het bovenstaande - niet zinvol. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft in dit verband het begrip *sectorstartniveau* geïntroduceerd (zie Raad voor Werk en Inkomen, 2005). Het sectorstartniveau wordt gedefinieerd als het opleidingsniveau aan dat nodig is om een specifiek beroep uit te kunnen oefenen. De RWI benadrukt dat het sectorstartniveau zowel onder als boven het startkwalificatieniveau (mbo-2 niveau) kan liggen.⁶¹

⁵⁸ Daarnaast blijkt de kans op werkloosheid van schoolverlaters sterker te reageren op de conjunctuur dan de werkloosheid van de gehele beroepsbevolking.

⁵⁹ Ook uit ander onderzoek van het ROA blijkt dat er duidelijke verschillen bestaan in arbeidsmarktperspectieven tussen opleidingsrichtingen op hetzelfde niveau (zie bijvoorbeeld ROA, 2005b).

⁶⁰ Dit zou betekenen dat in de sector techniek een lager niveau benodigd kan zijn om voldoende toegerust de arbeidsmarkt te kunnen betreden. Deze bevinding lijkt aan te sluiten bij onderzoek van het ROA dat uitwijst dat de werkloosheid van de beroepsbevolking met een vmbo Natuur en Techniek diploma structureel lager ligt dan voor andere vmbo studierichtingen en bovendien minder gevoelig is voor de conjunctuur (zie ROA, 2005a).

⁶¹ De RWI noemt de bouw, beveiliging en schoonmaak als voorbeelden van sectoren waar jongeren een sectorstartniveau hebben op een lager niveau dan mbo niveau 2 (het niveau van de startkwalificatie).

SCP (2003)

Ook onderzoek door het SCP wijst op betere arbeidsmarktperspectieven naarmate het behaalde onderwijsniveau stijgt: in de jaren negentig lag de werkloosheid onder jongeren met een vbo/mavo diploma 2 á 3 procentpunten hoger dan onder mbo-gediplomeerden. Vooral jongeren zonder enig diploma hebben relatief slechte arbeidsmarktperspectieven: zij hadden in de jaren negentig een 8 tot 15 procentpunt grotere kans op werkloosheid dan gediplomeerden.

Dienst stedelijk onderwijs Rotterdam (2003)

Een vergelijkend onderzoek naar de bestemming van Rotterdamse schoolverlaters van het voortzet onderwijs (vo) en het mbo laat tevens zien dat de arbeidsmarktpositie van schoolverlaters met een startkwalificatie beter is dan die van schoolverlaters zonder een startkwalificatie, vooral voor startgekwalificeerden van het mbo. Van het cohort dat in 1999/00 het voortzet onderwijs verlaten heeft met een startkwalificatie en geen onderwijs meer volgt is na anderhalf jaar 12 procent werkloos, tegenover 13 procent van de schoolverlaters zonder startkwalificatie. Bij de schoolverlaters van het mbo is dit verschil beduidend groter (3 versus 14 procent).

Bovendien is van de schoolverlaters *zonder* startkwalificatie (zowel van het vo als van het mbo) een veel groter gedeelte niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Deze categorie herbergt vermoedelijk ook veel werklozen (zie Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam, 2003). Een andere bevinding is dat voortijdig schoolverlaters vaker een lager beroepsniveau hebben. De verschillen in beroepsniveau zijn vooral groot bij schoolverlaters van het mbo: 9 (37) procent van de voortijdig schoolverlaters is werkzaam in elementaire (middelbare en hogere) beroepen, tegenover 2 (64) procent van de startgekwalificeerden uit het mbo.

CBS (2005)

Recente cijfers van het CBS op basis van de Enquête beroepsbevolking (EBB) tonen ook aan dat de arbeidsmarktsituatie van voortijdig schoolverlaters slechter is dan van jongeren met een startkwalificatie. Niet-schoolgaande 15-24 jarigen zonder startkwalificatie zijn in vergelijking met jongeren met startkwalificatie vaker werkloos (17 versus 10 procent), vaker niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt⁶² (19 versus 7 procent), en hebben minder vaak een vast contract (75 versus 82 procent).

⁶² De redenen voor het niet willen of kunnen werken verschillen bovendien aanzienlijk. Bij degenen zonder startkwalificatie gaat het vooral om de zorg voor gezin of huishouden (27 procent) en ziekte/arbeidsongeschiktheid (20 procent) en minder om opleiding/studie (24 procent), terwijl het bij de startgekwalificeerden meer gaat om opleiding/studie (47 procent), en minder om zorg voor gezin of huishouden (23 procent) en ziekte/arbeidsongeschiktheid (12 procent).

OESO (2004, 2005)

Tenslotte wijzen ook recente internationale cijfers op een slechtere arbeidsmarktsituatie van jongeren met een startkwalificatie ten opzichte van jongeren zonder startkwalificatie (zie Tabel 3.4). Alhoewel het verschil in werkloosheid relatief klein is (4,2 respectievelijk 2,7 procent), volgt ook hier dat van de Nederlandse jongeren zonder een startkwalificatie een veel groter gedeelte niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt dan jongeren met een startkwalificatie (16 versus 5 procent).⁶³ Wat opvalt, is dat werkloosheid en non-participatie onder de Nederlandse jongeren zonder startkwalificatie veel minder vaak voorkomt dan bij vergelijkbare jongeren in de overige OESO-landen (OESO-gemiddelden voor werkloosheid en non-participatie bedragen respectievelijk 12 en 25 procent).⁶⁴

In een ander OESO-rapport (OESO, 2005) wordt de arbeidsmarktsituatie van 20-24 jarigen buiten het onderwijs zonder ‘upper secondary education’ (ofwel voortijdig schoolverlaters) op een groter aantal indicatoren vergeleken met die van een referentiegroep van 20-24 jarigen met ‘upper secondary education’ of ‘post-secondary non-tertiary education’.⁶⁵ De groep zonder startkwalificatie bevindt zich op vrijwel alle indicatoren in een mindere positie (cijfers tussen haakjes zijn voor Nederland in 2002):

- Vaker werkloos (3,8 (vsv) versus 2,2 procent (met startkwalificatie));
- Minder vaak werkend (78,4 versus 92,9 procent)
- Vaker actief in een baan van korte duur (27,2 versus 22,1 procent);
- Vaker actief in laag gekwalificeerde banen (65,2 versus 53,3 procent);
- Vaker actief in een parttime baan (13,3 versus 11,4 procent voor mannen, 54,3 versus 41,3 procent voor vrouwen);
- Minder vaak werkend in hoogwaardige dienstverlening (26,6 versus 46,3 procent).

⁶³ De werkloosheid onder degenen zonder startkwalificatie op basis van deze OESO cijfers (4,2 procent) ligt veel lager dan de eerder genoemde EBB cijfers (17 procent). Er zijn verschillende verklaringen voor dit verschil aan te wijzen. Ten eerste hanteert de OESO (tot voor kort) een hoger niveau van een startkwalificatie (mbo-3 in plaats van mbo-2). Ten tweede betreffen de OESO cijfers een beperktere leeftijdscategorie (20-24 jaar in plaats van 15-24 jaar). Ten derde gaat het bij de EBB-cijfers om de werkloosheid in 2004, toen er sprake was van een (nog) slechtere arbeidsmarkt dan het jaar waarop de OESO-cijfers zijn gebaseerd (2002).

⁶⁴ Daar staat tegenover dat Nederlandse voortijdig schoolverlaters in internationaal perspectief minder presteren als het gaat om kansen op betaald werk, vast werk en voltijd werk (zie Houtkoop e.a., 2004).

⁶⁵ De eerste groep wordt ook wel de ‘YALLE-groep’ genoemd. YALLE staat voor ‘young adults with low levels of education’.

Tabel 3.4 Arbeidsmarktsituatie Nederlandse 20-24 jarigen buiten het onderwijs in internationaal perspectief, 2002

	Met diploma op ISCED 3 niveau ^a				Zonder diploma op ISCED 3 niveau ^a			
	percentage	waarvan (percentage)		niet-participierend	percentage	waarvan (percentage)		niet-participierend
		werkend	werkloos			werkend	werkloos	
Nederland	43,5	92	3	5	21,2	80	4	16
OESO ²	43,5	78	11	11	19,0	63	12	25
België	45,0	78	12	10	16,8	54	21	25
Denemarken	31,3	88	7	5	16,8	75	9	16
Duitsland	47,3	82	9	9	14,7	53	19	28
Finland	34,8	60	14	26	9,2	46	11	42
Frankrijk	33,1	77	16	6	13,8	50	28	22
Verenigde Staten	53,7	80	7	13	12,3	62	12	26
Verenigd Koninkrijk	61,2	83	7	10	8,0	45	12	43
Zweden	49,7	83	9	8	9,2	70	17	13

^a Door de OESO wordt een diploma op ISCED 3 niveau als startkwalificatie beschouwd. Dit betekent voor Nederland een afgeronde havo of vwo-opleiding of een diploma op mbo 3 niveau of hoger. De OESO classificeerde opleidingen op mbo niveau 2 (het Nederlandse startkwalificatieniveau) tot voor kort als kortdurende opleidingen met een beperkte beroepsoriëntatie die onder het niveau liggen om de arbeidsmarkt volwaardig voorbereid te kunnen betreden. Dit is in de publicatie van 2004 ook nog het geval. Sinds de WEB in 2003 veranderd is en de toelating tot mbo-2 opleidingen niet langer drempelloos is, voldoen deze opleidingen echter formeel aan de vereisten voor 'completion secondary education' en krijgen daarmee het predikaat startkwalificatie van de OESO (zie Onderwijsraad, 2004).

^b Gemiddelde voor alle OESO lidstaten.

Bron: OESO (2004).

Conclusie

Veel onderzoek laat zien dat het behalen van een startkwalificatie gepaard gaat met betere kansen op de arbeidsmarkt, alsook met een grotere beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. De empirische literatuur wijst echter niet op het bestaan van een duidelijke discontinuïteit in arbeidsmarktkansen tussen degenen die wel en niet een startkwalificatie halen. Eerder lijkt sprake te zijn van een glijdende schaal: naarmate men meer onderwijs haalt, verbeteren de arbeidsmarktperspectieven. Dit geldt zowel beneden het niveau van de startkwalificatie als daarboven. Ook zijn de arbeidsmarktperspectieven verschillend naar type beroepsonderwijs (bol versus bbl) en opleidingsrichting. Het niveau van de startkwalificatie is derhalve geen kritische grens voor succes op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktperspectieven zijn het meest ongunstig voor jongeren die zonder enig diploma het onderwijs verlaten hebben.

3.3 Maatschappelijke kosten

Naast kosten voor het individu kan voortijdig schoolverlaten ook belangrijke maatschappelijke kosten met zich meebrengen. De meest rechtse kolom van Tabel 3.1 geeft een overzicht van de maatschappelijke kosten van voortijdig schoolverlaten die in de literatuur genoemd zijn. De kosten die het meest genoemd worden zijn lagere belastingopbrengsten, een groter beroep op sociale voorzieningen (zoals uitkeringen), en de kosten die gepaard gaan met een grotere mate

van criminaliteit. Slechts voor enkele van deze kosten zijn ook empirische schattingen beschikbaar, en dan alleen op basis van buitenlands onderzoek. Het gaat dan om misgelopen belastingopbrengsten en de kosten van criminaliteit.

Chaplin en Lerman (1997) schatten dat de misgelopen belastingopbrengsten per 'high school dropout' tussen de 30 000 en 200 000 dollar bedragen. Dit is gebaseerd op een schatting van lagere looninkomsten van tussen de 90 000 en 600 000 dollar over de gehele levensduur ten opzichte van een 'high school graduate' (zie ook paragraaf 3.2).

Diverse onderzoeken suggereren dat de deelname aan criminele activiteiten lager is naarmate men meer onderwijs heeft gevolgd. Blom e.a. (2005) vinden dat in Nederland de kans om verdacht te worden van een misdrijf bijna 2,5 keer zo groot is voor een jongere die geen diploma in het voortgezet onderwijs bezit heeft dan voor een jongere die wel een diploma bezit. In het onderzoek is gecontroleerd voor een aantal achtergrondkenmerken als herkomstgroepering, leeftijd en geslacht. Of en in hoeverre er ook sprake is van een causaal verband tussen diplomabezit en criminaliteit, kan echter niet met zekerheid worden vastgesteld.⁶⁶

Ook buitenlands onderzoek laat een duidelijke correlatie zien tussen een laag opleidingsniveau en deelname aan criminele activiteiten. Tracy e.a. (1990) vinden bijvoorbeeld dat het opleidingsniveau sterk afneemt naarmate men vaker betrokken is bij criminele activiteiten.

De meest genoemde (theoretische) verklaring voor een mogelijk *oorzakelijk* verband tussen voortijdig schoolverlaten (opleidingsniveau) en deelname aan criminaliteit is gelegen in het feit dat voortijdig schoolverlaters (lager opgeleiden) lagere alternatieve kosten ('opportunity costs') hebben van deelname aan illegale activiteiten in termen van misgelopen inkomsten van arbeid en verwachte kosten van opsluiting (zie Lochner, 2004; Cohen, 1998). Feinstein (2002) noemt nog een aantal andere kanalen waarlangs onderwijs een invloed zou kunnen hebben op het criminele gedrag van een individu, te weten een verbetering van opvoedkundige vaardigheden, de keuze van "peer groups", een hogere risicoaversie en mate van geduld, en het effect op de psychologische opbrengsten van criminaliteit in termen van plezier. Voor zover er inderdaad sprake is van een causale relatie tussen onderwijsniveau en criminaliteit, zijn met het verminderen van voortijdig schoolverlaten hoge maatschappelijke opbrengsten te behalen.

⁶⁶ Het is mogelijk dat niet waargenomen factoren, zoals een laag niveau van (non-)cognitieve vaardigheden, of motivatie- of gedragsproblemen, ervoor zorgen dat iemand een laag opleidingsniveau behaalt, alsook dat iemand crimineel gedrag vertoont.

Lochner en Moretti (2004) schatten de maatschappelijke besparingen van de vermindering in criminaliteit die gepaard gaat met het afmaken van high school voor mannen op circa 20 procent van de private opbrengsten.

Cohen (1998) hanteert een ietwat ander perspectief en vraagt zich af wat de maatschappelijke kosten van een crimineel leven zijn. Hij schat de maatschappelijke kosten van een gemiddelde jeugddelinquent in de Verenigde Staten (uitgaande van een 'carrière' van 4 jaar en 1 tot 4 misdaden per jaar) op 83 000 tot 335 000 dollar. De maatschappelijke kosten van een gemiddeld crimineel leven van een volwassene (6 jaar, 10,6 misdaden per jaar) worden voorts geschat op 1.4 miljoen dollar. In netto contante waarde termen (uitgaande van een discontovoet van 2 procent) bedragen de totale kosten van een 'career criminal' voor de maatschappij daarmee 1.3 tot 1.5 miljoen dollar.⁶⁷

Concluderend laat het bovenstaande empirische onderzoek zien dat voortijdig schoolverlaten gepaard kan gaan met substantiële kosten voor de maatschappij. In de volgende paragraaf bespreken we welke implicaties dit heeft voor beleid.

3.4 Implicaties voor beleid

Voor het beleid zijn twee vragen van belang:

1. Wat zijn de opbrengsten van het verhogen van het onderwijsniveau, voor het individu en voor de samenleving?
2. Slaagt het beleid erin om het onderwijsniveau van voortijdig schoolverlaters te verhogen (tot minimaal het niveau van de startkwalificatie)?

Wat zijn de opbrengsten van verhogen onderwijsniveau?

Ten aanzien van de eerste vraag weten we dat jongeren die meer onderwijs hebben gevolgd betere arbeidsmarktperspectieven hebben. De conclusie zou derhalve kunnen zijn dat het verhogen van het onderwijsniveau van jongeren (zondermeer) leidt tot een verbetering van hun arbeidsmarktperspectieven. Enige voorzichtigheid bij deze conclusie is echter geboden. Het beschikbare Nederlandse onderzoek rapporteert alleen een samenhang tussen opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie, geen causaal verband. Het is mogelijk dat het verschil in arbeidsmarktpositie niet veroorzaakt wordt door het verschil in onderwijsniveau, maar door andere niet waargenomen factoren die samenhangen met opleiding, bijvoorbeeld een lagere

⁶⁷ Deze maatschappelijke kosten bestaan uit twee categorieën. Ten eerste de kosten van slachtoffers van criminaliteit, waaronder materiële kosten (minder productiviteit, medische uitgaven) en immateriële kosten (lagere kwaliteit van leven). Het andere deel betreft de kosten van het gerechtelijke systeem, waaronder de kosten van gerechtelijk onderzoek, rechtspraak en gevangnissen. De slachtofferkosten worden door Cohen ruwweg drie keer zo hoog ingeschat als de kosten van het gerechtelijke systeem.

intelligentie of gedrags- of motivatieproblemen.⁶⁸ Anders gezegd, de factoren die ervoor zorgen dat bepaalde leerlingen een relatief laag onderwijsniveau halen, bijvoorbeeld beperkte cognitieve vaardigheden, kunnen er ook voor zorgen dat deze leerlingen weinig succesvol zijn op de arbeidsmarkt. Voor deze leerlingen levert het verhogen van het onderwijsniveau naar verwachting geen (of slechts een geringe) verbetering van de arbeidsmarktpositie op.⁶⁹

Het verhogen van het onderwijsniveau kan naast een verbetering van de arbeidsmarktperspectieven (private opbrengsten) ook andere baten opleveren. Voor zover een verhoging van het onderwijsniveau leidt tot hogere inkomsten voor het individu over de rest van de levensloop, zal dit tevens leiden tot hogere belastingopbrengsten voor de staat. Daarnaast suggereert internationaal onderzoek dat de kans op deelname aan illegale activiteiten afneemt naarmate men meer onderwijs heeft gevolgd. Ook zijn er aanwijzingen dat voortijdig schoolverlaters vaker een beroep doen op sociale voorzieningen zoals uitkeringen. Dit zou impliceren dat het verhogen van het onderwijsniveau hoge maatschappelijke baten kan opleveren.

Een kanttekening bij deze conclusie is ook hier dat het beschikbare onderzoek alleen een samenhang rapporteert tussen opleidingsniveau enerzijds en factoren als uitkeringsafhankelijkheid en criminaliteit anderzijds. Nader onderzoek zal moeten aantonen of hier ook sprake is van een oorzakelijk verband, of dat er andere, niet waargenomen factoren zijn die er zowel voor zorgen dat jongeren een relatief laag onderwijsniveau halen als vaker afhankelijk zijn van een uitkering of meer crimineel gedrag vertonen.

Er dient te worden opgemerkt dat er geen aanwijzingen zijn voor een duidelijke discontinuïteit op of rond het niveau van de startkwalificatie in de private en maatschappelijke opbrengsten van het verhogen van het onderwijsniveau van jongeren.

Slaagt het beleid erin het opleidingsniveau van voortijdig schoolverlaters te verhogen?

Voor het antwoord op deze vraag dient in ogenschouw te worden genomen dat de doelgroep van voortijdig schoolverlaters heterogeen is. Voor een deel van de doelgroep, vooral de leerlingen uit het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo, is de kans groot dat het beleid niet effectief zal zijn. Deze jongeren zullen waarschijnlijk (vanwege

⁶⁸ Zo tonen Eckstein en Wolpin (1999) aan dat 'high school dropouts' op een aantal belangrijke eigenschappen verschillen van jongeren die high school wel afmaken: 'they have lower school ability and/or motivation, they have lower expectations about the rewards from graduation, and they place a higher value on leisure'. Tyler e.a. (2000a) vinden voorts dat verschillen in beloning op de arbeidsmarkt tussen dropouts onderling - met hetzelfde behaalde onderwijsniveau - kunnen worden verklaard door verschillen in cognitieve vaardigheden.

⁶⁹ Deze stelling wordt ondersteund door de eerdergenoemde evaluatie van Meghir en Palme (2005) van een verlenging van de leerplicht in Zweden van 7 of 8 jaar naar 9 jaar onderwijs. Zij vinden geen aanwijzingen dat het extra onderwijs heeft geleid tot een significante toename in de lonen van leerlingen met lage cognitieve vaardigheden. Daarentegen vinden zij wel positieve effecten op de looninkomsten van leerlingen met hogere cognitieve vaardigheden. In beide gevallen gaat het overigens om de effecten op leerlingen met een lagere sociaal-economische achtergrond (in termen van opleidingsniveau van de vader).

gebrekkige intellectuele capaciteiten en/of gedragsproblemen) het niveau van de startkwalificatie niet kunnen halen, of alleen bij zeer hoge kosten.⁷⁰ Deze groep is mogelijk meer gebaat bij beleid gericht op het vergroten van de toegang tot de arbeidsmarkt dan bij pogingen om hun onderwijsniveau te verhogen (tot aan het niveau van de startkwalificatie).

Met betrekking tot het deel van de voortijdig schoolverlaters dat wel in staat mag worden geacht een startkwalificatie te behalen, moet worden bedacht dat beleidsinspanningen om hun onderwijsniveau te verhogen (aanzienlijk) meer kosten met zich mee kunnen brengen dan de kosten om een gemiddelde leerling op startkwalificatieniveau te brengen, zelfs al zitten ze dicht tegen een startkwalificatie aan.⁷¹ Dit komt deels omdat veel van de redenen die achter hun oorspronkelijke beslissing lagen om de school zonder startkwalificatie te verlaten nog steeds aanwezig zijn, en daardoor de studievertraging c.q. uitval hoog zal blijven na terugkeer in het onderwijs.

De vraag rijst dan in hoeverre en voor welke leerlingen de verwachte (private en maatschappelijke) opbrengsten van het verhogen van het onderwijsniveau opwegen tegen de kosten van deze maatregelen. Dit zal voor een groot deel afhangen van de effectiviteit van de ingezette programma's om voortijdig schoolverlaten te verminderen. Hier is echter nog weinig over bekend, zoals in Hoofdstuk 5 zal worden beargumenteerd. In de rest van dit onderzoek zullen we nader ingaan op de inhoud en kosten van het gevoerde vsv-beleid in Nederland (Hoofdstuk 4) en de kennis omtrent effectief beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten (Hoofdstuk 5).

⁷⁰ De Onderwijsraad (1999) stelt in dit kader dat het op grond van ervaringsgegevens duidelijk is dat voor een deel van de leerlingpopulatie het niveau van de startkwalificatie niet haalbaar zal zijn, en dat de overheid dit ook erkent: *"Zij heeft immers voor een bepaalde groep leerlingen de mogelijkheid gegeven door middel van praktijkonderwijs, zonder diploma van het voortgezet onderwijs rechtstreeks de regionale arbeidsmarkt te betreden. Ook heeft de overheid in de kwalificatiestructuur van het secundair beroepsonderwijs het niveau van assistentopleidingen gesanctioneerd en daarmee de wettelijke mogelijkheid geschapen voor leerlingen om op een niveau lager dan het startkwalificatie-niveau dit beroepsonderwijs af te sluiten."*

⁷¹ Naast directe kosten van programma's gericht op het verhogen van het onderwijsniveau van voortijdig schoolverlaters moeten bovendien ook indirecte kosten in ogenschouw worden genomen, zoals bijvoorbeeld de kosten van kinderopvang voor alleenstaande tienermoeders (zie ook Applied Research Branch, 2000). Voorts kunnen ook hoge kosten verbonden zijn aan programma's gericht op *preventie* van voortijdig schoolverlaten, met andere woorden op leerlingen met een verhoogde kans om uit te vallen. In Paragraaf 4 zal nader worden ingegaan op de kosten van preventief en curatief beleid.

4 Nederlands beleid ter bestrijding van vsv

4.1 Inhoud beleid

Sinds het begin van de jaren negentig krijgt voortijdig schoolverlaten specifieke beleidsaandacht.⁷² Het huidige vsv-beleid vindt zijn oorsprong in het *Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten* (OCW, 1999), waarin staat beschreven hoe vsv kan worden bestreden. De drie hoofdlijnen in het plan van aanpak zijn:

- Preventie in het onderwijs met nadruk op versterking van de leerplichthandhaving, op doorlopende leerwegen in vmbo-scholen en regionale opleidingscentra (roc's) en op beroepsvoorbereidende trajecten;
- Versterking van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie) en regeling meldingsplicht voortijdig schoolverlaten tot 23 jaar. In de box aan het einde van deze paragraaf wordt de RMC-functie nader beschreven;
- Aanpak van 'risicjongeren' in de grote steden, daar waar sprake is van een cumulatie van problemen.

Het vsv-beleid is verankerd in wet- en regelgeving en in diverse landelijke beleidslijnen.

Wet- en regelgeving

De Leerplichtwet uit 1969 en de Wet op de RMC uit 2001 zijn de belangrijkste wetten in het kader van wet- en regelgeving omtrent vsv. De Leerplichtwet stelt onderwijs voor alle kinderen in de leeftijd van vijf tot en met zestien jaar verplicht. Handhaving van de leerplicht geschiedt door middel van melding van ongeoorloofd verzuim door het bevoegd gezag van scholen en registratie hiervan door leerplichtambtenaren van de gemeente. In de Wet op de RMC wordt de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie) wettelijk geregeld, alsmede de meldingsplicht van niet meer leerplichtige vsv-ers tot 23 jaar door het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen bij de RMC. In die zin betreft het een aanvulling op de Leerplichtwet.

Landelijk beleid

- Vsv is een verplicht thema in de Meerjaren Ontwikkelings Programma's (MOP's) van het Grote Stedenbeleid (GSB). Een deel van de educatiemiddelen voor de G30 (30 grootste steden) is hiertoe toegevoegd aan de brede doeluitkering (BDU) van het Grote Stedenbeleid, onder de pijler "Sociale integratie en veiligheid";
- Vsv is één van de thema's van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). In het landelijk beleidskader (LBK) voor het GOA (zie OCW, 2001b) is opgenomen dat in 2006 het aantal voortijdig schoolverlaters in de GOA-gemeenten moet zijn teruggebracht met minimaal

⁷² Zie OCW (1999) voor een uitgebreide samenvatting van de geschiedenis van het Nederlandse vsv-beleid.

30 procent (ofwel 21 000 jongeren) ten opzichte van 1 augustus 2002, en met 50 procent in 2010 (ofwel 35 000 jongeren);

- Vsv is één van de thema's van *Operatie JONG*, dat tot doel heeft de knelpunten op te lossen die een samenhangend jeugdbeleid van de deelnemende departementen in de weg staan. Een tweetal prioriteiten binnen de jeugdagenda (zie ministerie van BZK e.a., 2003) die in het kader van *Operatie JONG* is opgesteld betreft het maximaliseren van het onderwijsrendement - voorkomen van voortijdig schooluitval, en het bewerkstelligen van een sluitende zorgstructuur rondom de school;
- Het *Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid* (ministerie van SZW, 2003) kondigt diverse maatregelen aan die mede zijn bedoeld om vsv te bestrijden. Inzet is dat iedere werkloze jongere binnen een half jaar weer aan het werk is en/of naar school gaat. Hiervoor is een (tijdelijke) Taskforce Jeugdwerkloosheid ingesteld;
- In *KOERS BVE* (OCW, 2004b), het in juni 2004 gepresenteerde beleidsplan voor de bve-sector (middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie), zijn maatregelen opgenomen waarmee wordt getracht prestaties van de bve-instellingen op het gebied van het terugdringen van de uitval te verbeteren. Hiertoe is onder andere de zogenaamde benchmark "sturen op ambities" ontwikkeld, waarvan drie van de vier indicatoren (diplomering, doorstroom vanuit het vmbo en herplaatsing vanuit het RMC-netwerk) betrekking hebben op het beleidsterrein vsv;
- Het Europees Sociaal Fondsen-project 'Bestrijding Voortijdig Schoolverlaten' is gericht op een preventieve aanpak van vsv in de bve-sector. Roc's en vakinstellingen kunnen jaarlijks subsidie aanvragen bij het ministerie van OCW voor preventieve projecten met een looptijd van maximaal een jaar.

De RMC-functie

De Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie) is in 1994 in eerste instantie op tijdelijke basis ingesteld door het ministerie van OCW, maar in het kader van het *Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten* (OCW, 1999) heeft de RMC-functie een structureel karakter gekregen. Het doel van de RMC-functie is in algemene zin om de problematiek van vsv in regionaal verband aan te pakken. De RMC-functie heeft twee kerntaken. Ten eerste, het in beeld krijgen en houden van het totaal aantal vsv-ers in de regio. Dit gebeurt via melding door scholen en registratie door de woongemeente. De scholen zijn sinds de invoering van de Wet op de RMC in 2001 wettelijk verplicht iedere jongere onder de 23 jaar die de school zonder startkwalificatie verlaat te melden bij de woongemeente van de betreffende jongere. De woongemeente moet de betreffende jongere vervolgens als vsv-er laten registreren. De tweede kerntaak betreft het terugleiden van vsv-ers naar het onderwijs om (alsnog) een startkwalificatie te behalen, of, indien een startkwalificatie niet mogelijk is, het begeleiden van vsv-ers naar een maximaal haalbare positie op de arbeidsmarkt met uitzicht op langdurige arbeidsinpassing. Zogenaamde trajectbegeleiders of case managers die in het kader van de RMC-wet zijn aangesteld helpen de vsv-ers bij deze herplaatsing.

Ten behoeve van het uitvoeren van de RMC-functie is Nederland opgedeeld in 39 RMC-regio's, waarvan een groot deel zich heeft opgedeeld in sub-regio's. De regio's zijn samengesteld op basis van de indeling van de Wet Gemeentelijke Indelingen. Per regio is een contactgemeente aangewezen. Vanuit deze gemeente wordt in de persoon van een RMC-coördinator het vsv-beleid vormgegeven. De contactgemeente verwerkt de gemeentelijke registratiegegevens in een jaarlijkse effectrapportage die bij het ministerie van OCW moet worden ingediend. Via deze jaarlijkse effectrapportage leggen de RMC-regio's tevens verantwoording af over de wijze waarop de middelen voor de RMC-functie zijn besteed. De contactgemeente is tevens verantwoordelijk voor het opzetten van een regionaal netwerk van alle relevante actoren die te maken hebben met (risico-)jongeren onder de 23 jaar, te weten de overheid, onderwijs, leerplicht, jeugdhulpverlening (Bureaus jeugdzorg en maatschappelijk werk), politie, organisaties op het gebied van justitie (Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Halt), Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), en de WIW-organisaties (Wet Inschakeling Werkzoekenden).

Maatregelen

De bestrijding van vsv vindt plaats door middel van zowel preventieve als curatieve maatregelen. Het eerste type maatregelen is gericht op het voorkomen van vsv, terwijl het laatste type maatregelen bedoeld is om jongeren die al zijn uitgevallen (alsnog) een zo goed mogelijke positie in het onderwijs of op de arbeidsmarkt te verschaffen. Het merendeel van de preventieve maatregelen richt zich ofwel direct op de leerling zelf, ofwel op de organisatiestructuur van scholen (of opleidingen). Opvallend bij de curatieve maatregelen is dat allerlei actoren een rol gaan spelen die zich in het netwerk *rondom* de school bevinden. Een inventarisatie levert de volgende lijst aan maatregelen op die recentelijk zijn voorgesteld en/of ingevoerd (zie OCW, 1999, 2003a, en 2003b, 2005a, 2005c):⁷³

⁷³ Het doel is niet om hier een uitputtende lijst aan maatregelen te presenteren, maar meer om een idee te geven van welke maatregelen er zoal genomen worden om vsv te bestrijden. Voor een uitgebreide lijst met voorbeelden van concrete activiteiten die in de RMC-regio's worden ondernomen om vsv te bestrijden, wordt verwezen naar de *RMC-analyse 2003* (Van Tilborg en Van Es, 2004) en de *Almanak voortijdig schoolverlaten 2003* (Van Tilborg en Van Es, 2003b).

Preventieve aanpak

Gericht op leerlingen:

- Zorg voor goede intake en assessment en meer aandacht voor loopbaanoriëntatie en begeleiding van jongeren;
- Intensivering van leerlingbegeleiding door zorgteams voor leerlingen met problemen;
- Invoering prestatiebeursregime in de bol (beroepsopleidende leerweg in het mbo) voor de niveaus 3 en 4;
- Extra middelen voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (voa) voor de begeleiding van risicodeelnemers;
- Reboundvoorzieningen en extra ZMOK-plaatsen voor opvang van leerlingen met grote gedrags- of leerproblemen.

Gericht op organisatiestructuur van scholen/opleidingen:

- Invoeren van een begin- en tussentoets in het primair onderwijs, waardoor het mogelijk wordt om de ontwikkeling en voortgang van de leerlingen te volgen;
- Versterken van de praktijkgerichtheid van het vmbo;
- Verbreden van leerwerktrajecten in het vmbo;
- Introductie assistentenroute (mbo-1) op vmbo-scholen;
- Herontwerp mbo gericht op competentiegericht onderwijs en praktijkgericht leren;
- De ontwikkeling van leerlingvolgsystemen;
- Betere aansluiting van voortgezet onderwijs op basisonderwijs;
- Betere aansluiting van mbo op vmbo (doorlopende leerwegen);⁷⁴
- Betere aansluiting van mbo op arbeidsmarkt;
- Specifieke maatregelen gericht op het bestrijden van 'groenpluk'. Groenpluk betreft het verschijnsel dat bedrijven doelbewust jongeren werven die nog op school zitten (en geen startkwalificatie bezitten);⁷⁵
- Bouw/herinrichting praktijklokalen in het vmbo en voortgezet speciaal onderwijs.⁷⁶

Curatieve aanpak

- Invoering jongerenloketten, waarbij verschillende gemeentelijke en niet-gemeentelijke instanties (bijvoorbeeld RMC, CWI en sociale dienst) samenwerken met één visie op de aanpak van werkloze jongeren en schoolverlaters;

⁷⁴ In de *Kadernotitie Risicoleerlingen* (OCW, 2002b) worden maatregelen voorgesteld die moeten leiden tot een betere samenwerking tussen het vmbo en roc's.

⁷⁵ Circa 6 procent van het voortijdig schoolverlaten ontstaat door deze groenpluk (zie OCW, 2005b).

⁷⁶ Hiervoor wordt in 2006 en 2007 300 miljoen euro uitgetrokken, onder meer afkomstig uit de extra aardgasbaten (zie OCW, 2005a). Het idee is dat scholen daarmee hun onderwijs beter laten aansluiten op de beroepspraktijk, wat naar verwachting een positief effect zal hebben op de doorstroom naar het mbo en de arbeidsmarkt, alsmede op het voortijdig schoolverlaten.

- Informatieplicht in RMC-regelgeving en gecombineerde aanpak met de sociale dienst. De intentie is dat vsv-ers worden verplicht informatie te verstrekken over hun dagbesteding. Daarnaast kunnen vsv-ers die stelselmatig niet meewerken aan door de gemeente (RMC) aangeboden maatwerktrajecten gekort worden als zij op een later moment een uitkering aanvragen (zie OCW, 2005c);
- Stimuleren van flexibele instroom in het mbo, dat wil zeggen op verschillende momenten gedurende het schooljaar;
- Pilot leer/werkverplichting Rotterdam. Het doel van deze pilot is het verkennen van mogelijkheden om niet-leerplichtige leerlingen tot 23 jaar te verplichten om terug te gaan naar het onderwijs of deel te nemen aan leerwerktrajecten;
- Invoering van een persoonsgebonden onderwijsnummer (uniek nummer voor iedere schoolgaande leerling voor gebruik in alle registratiesystemen), waardoor een sluitende en tijdige registratie van vsv mogelijk moet worden;⁷⁷
- Uitbreiden RMC-functie (sluitende melding en registratie, trajectbegeleiding vsv-ers) ;
- Bijdrage van OCW aan Taskforce Jeugdwerkloosheid;
- Betere afstemming tussen RMC's en leerplichtambtenaar;
- Introductie volledig praktijkgerichte leerweg om (alsnog) tot een startkwalificatie te komen;
- Meer mogelijkheden om leercontracten af te sluiten, vooral met werkgevers;
- Financiële prikkels die bijdragen aan de inzet van jongeren, werkgevers, scholen, en andere instanties om jongeren meer gebruik te laten maken van eigen verantwoordelijkheid, en instanties te stimuleren een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan het halen van een startkwalificatie;
- Inzetten van scholingsvouchers voor jongeren in een werk- of uitkeringssituatie.

4.2 Budget bestrijding vsv

Voor zover bekend worden vanaf 1994 middelen specifiek ingezet voor de bestrijding van vsv. Sindsdien is het vsv-budget sterk opgelopen. Het totale budget voor dit beleidsterrein is echter moeilijk integraal in beeld te krijgen omdat het beleid ter bestrijding van vsv plaatsvindt vanuit verschillende invalshoeken en met betrokkenheid van meerdere departementen. Een deel komt rechtstreeks van het ministerie van OCW, een deel komt uit eigen gemeentelijke gelden, een deel komt uit Europese middelen (ESF-gelden), en een deel is onderdeel van de uitgaven aan het Grote Stedenbeleid vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het budget voor de bestrijding van vsv vanaf 1994.

⁷⁷ De Minister is van plan voor het eind van 2005 een wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede kamer dat de rechtstreekse levering van gegevens over voortijdig schoolverlaters (op basis van het onderwijsnummer) van de Informatie Beheergroep (IBG) aan gemeenten mogelijk maakt (zie OCW, 2005c).

Tabel 4.1 Ontwikkeling budget bestrijding vsv (1994-2007; bedragen x €1 mln)

Onderdeel	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Specifiek voor vsv														
RMC-functie ^a	1,4	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	5,4	10,0	10,0	10,0	10,0	12,5	15,0	15,0
GSB/vsv ^b							21,8	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8
GOA/vsv ^c							7,4	6,2	8,7	12,9	9,6			
Monitoren en evaluatie							0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
ESF/vsv ^d		18,2	22,7	22,7	22,7	22,7	27,2	27,2	27,2	27,2	27,2	27,2		
Overig gemeentelijk ^e														
GSB/ overig								4,3	2,6	1,9	1,3			
Eigen gemeentelijk								7,8	8,6	9,7	10,1			

^a Begrote bedragen. Deze cijfers wijken af van de rapportages van feitelijk ingezette middelen vanuit de RMC-regio's. Deze rapportages zijn overigens slechts beschikbaar voor de schooljaren 1999/00 tot en met 2002/03.

^b Het betreft het deel van de uitgaven aan het Grote Stedenbeleid dat specifiek wordt ingezet voor de bestrijding van vsv. De GSB/vsv-middelen vallen onder de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK).

^c Het betreft hier de feitelijk ingezette GOA-middelen ter bestrijding van vsv volgens de opgaves door de RMC-regio's, zoals vermeld in de jaarlijkse *RMC-analyse*. De cijfers hebben betrekking op de uitgaven per *schooljaar* (cijfer in kolom 2000 slaat op schooljaar 1999/00). Gegevens voor eerdere jaren zijn niet bekend.

^d Het betreft het gedeelte van de middelen uit het Europees Sociaal Fonds Beleidskader 3 dat specifiek wordt ingezet ter voorkoming van vsv in de bve-sector. Het gaat om *beschikbare* middelen, niet de *feitelijk verstrekte* ESF/vsv-subsidie. Ter illustratie, in het schooljaar 2004/05 zijn subsidieaanvragen met een totaalwaarde van 52 miljoen euro beschikt door het ministerie van SZW, bijna het dubbele van het beschikbare budget.

^e De bedragen betreffen feitelijk ingezette middelen, zoals gerapporteerd door de RMC-regio's. Cijfers hebben betrekking op de uitgaven per *schooljaar* (cijfer in kolom 2001 slaat op schooljaar 2000/01). Gegevens voor eerdere jaren zijn niet bekend.

Bronnen: Algemene Rekenkamer (2001a); OCW (diverse publicaties); Van Tilborg en Van Es (2001; 2002; 2003a; 2004, 2005).

RMC-functie

De RMC-functie is ingesteld in 1994. Hiervoor was toen 1,4 mln euro beschikbaar. Van 1995 tot en met 1999 was jaarlijks het dubbele hiervan beschikbaar voor het uitvoeren van de RMC-functie. In 2000 is dit budget nog eens verdubbeld naar 5,4 mln euro, alvorens het vanaf 2001 op 10 mln euro werd vastgesteld. Uit de beleidsartikelen bij de begroting van OCW voor 2005 (OCW, 2004c) wordt duidelijk dat het RMC-budget voor 2005 wordt opgehoogd met 2,5 mln euro, en in 2006 (en verder) met nog eens 2,5 mln euro tot 15 mln euro per jaar. De extra RMC-middelen vanaf 2005 zijn specifiek bedoeld voor de versterking van de trajectbegeleiding met als doel meer jongeren terug te leiden richting onderwijs. De RMC-middelen worden verdeeld over de 39 RMC-regio's op basis van een vaste voet per regio, en de resterende gelden op basis van de volgende drie criteria: het aantal volwassen inwoners (20 procent), het opleidingsniveau (60 procent) en etniciteit (20 procent).

Grote Stedenbeleid/vsv

In het kader van het Grote Stedenbeleid (GSB) wordt vanaf 2000 (en in ieder geval tot en met 2009) jaarlijks 21,8 mln euro beschikbaar gesteld aan de G30 (30 grootste steden) voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten in den brede. Dit bedrag wordt toegevoegd aan de

pijler “Sociale integratie en veiligheid” van de brede doeluitkering (BDU). Waar wordt dit bedrag aan uitgegeven? Uit een bijlage bij de *Voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten 2000* (OCW, 2001a) blijkt dat het grootste gedeelte (55 procent) van de GSB/vsv-middelen naar preventieve maatregelen gaat. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van zorgteams, de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en de bve, en de algemene trajectbegeleiding. Daarnaast gaat ruim een kwart van de middelen naar gemeentetaken. Hieronder valt het uitvoeren van de leerplicht en een sluitende registratie en administratie van vsv-ers. Het resterende gedeelte (19 procent van het GS-budget voor vsv wordt specifiek ingezet voor moeilijk bereikbare risicjongeren.

GOA/vsv

Het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) is in 1998 in werking gesteld. Het onderwijsvoorrangsbeleid werd hiermee gedecentraliseerd naar de gemeenten, in samenwerking met schoolbesturen. In het landelijk beleidskader (LBK) zijn de doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid opgenomen, waaronder terugdringen van vsv.⁷⁸ Het totale GOA-budget is vanaf de instelling van GOA in 1998 sterk gestegen (bijna een verdubbeling tussen 1998 en 2002: van 117 mln euro naar 223 mln euro). Voor gegevens over de inzet van GOA-middelen specifiek voor de bestrijding van vsv moeten we ons baseren op de rapportages door de RMC-regio's, verzameld in de jaarlijkse *RMC-analyse*. Deze rapportages zijn echter pas beschikbaar vanaf het schooljaar 1999/00. Uit Tabel 4.1 blijkt dat de inzet van GOA/vsv-middelen tussen het schooljaar 1999/00 en 2002/03 met zo'n 75 procent is toegenomen.

ESF/vsv

Voor projecten in het kader van preventieve aanpak van voortijdig schoolverlaten in de bve kunnen regionale opleidingscentra (roc's) en vakinstellingen ESF/vsv-subsidie aanvragen bij het ministerie van OCW.⁷⁹ Deze middelen lopen - in tegenstelling tot de eerder genoemde middelenstromen - niet via de gemeenten, maar gaan rechtstreeks naar de scholen. Voor de periode 1996-1999 was jaarlijks een bedrag van 22,7 mln euro beschikbaar. In de ESF-periode 2000-2006 is dit bedrag verhoogd naar 27,2 mln euro, oftewel een stijging van circa twintig procent.⁸⁰

Van de ESF/vsv-subsidie wordt in toenemende mate gebruik gemaakt (zie Tweede Kamer, 2005). Het totaal aangevraagde bedrag aan subsidie voor ESF/vsv-projecten in het schooljaar

⁷⁸ Andere doelstellingen en prioriteiten van het GOA zijn de voor- en vroegschoolse periode, beheersing van de Nederlandse taal, vermindering van verwijzing naar het speciaal onderwijs en een evenredige deelname van doelgroepen aan het onderwijs.

⁷⁹ Preventieve activiteiten waarvoor ESF-subsidie kan worden aangevraagd staan vermeld op <http://www.ecg.nl/website/esfocw/ocw.htm>. Voorbeelden zijn projecten gericht op uitbouw van netwerken rond de school, uitbouw van mogelijkheden voor individuele leerroutes, ontwikkeling van zorgteams, en aansluiting op gemeentelijke actieplannen voor de bestrijding van vsv.

⁸⁰ Het totale beschikbare bedrag aan ESF/vsv subsidie voor de ESF-periode 2000-2006 bedraagt daarmee circa een tiende van de totale hoeveelheid ESF-middelen die Nederland in deze periode kan besteden (2 miljard euro).

2004/05 is drie keer zo hoog als in 2001/02 (52,3 respectievelijk 16,7 mln euro). In 2001/2002 betreft het 44 projectaanvragen met ruim 6000 deelnemers. Dit komt neer op gemiddeld 0,38 mln euro per project, ofwel 2600 euro per deelnemer. In 2004/2005 is het aantal projecten opgelopen naar 100, met 32000 deelnemers. Dit betekent dat het bedrag dat gemiddeld per project aan ESF-subsidie wordt aangevraagd is gestegen naar 0,52 mln euro, terwijl het bedrag per deelnemer is gedaald naar 1600 euro.

Overige middelen

Naast de middelen die specifiek voor het bestrijden van vsv worden ingezet (rijksbijdrage RMC functie, GSB/vsv, en GOA/vsv), beschikken gemeenten ook nog over andere financiële bronnen die kunnen worden ingezet voor de bestrijding van vsv. Deze middelen bestaan uit *overige* GSB-middelen (niet specifiek voor bestrijding vsv), en eigen gemeentelijke bronnen. De gegevens volgen uit de jaarlijkse *RMC-Analyse*. In de periode 2000/01-2003/04 - de periode waarvoor gegevens beschikbaar zijn - bedragen deze overige gemeentelijke middelen gemiddeld 12 mln euro per jaar.

Naast bovengenoemde middelenstromen zijn er nog andere gelden die geen directe vsv-bestemming hebben, maar die wel *indirect* kunnen bijdragen aan de vermindering van vsv langs preventieve of curatieve weg. Vsv-beleid kan niet los worden gezien van beleid op het gebied van vroeg- en voorschoolse educatie, speciaal onderwijs, achterstandenbeleid en beleid voor culturele minderheden. Al deze beleidsinitiatieven zijn er op gericht leerlingen tot een niveau te brengen dat maximaal haalbaar moet worden geacht, gegeven individuele kenmerken van de leerling.⁸¹

We beperken ons hier echter tot beleidsinitiatieven in het voortgezet onderwijs en de bve sector die indirect kunnen bijdragen aan een vermindering van vsv. De komende jaren zal meer geld beschikbaar wordt gesteld voor enkele van deze beleidsinitiatieven (zie o.a. Begroting van het ministerie van OCW 2004, OCW, 2003b):

In het *voortgezet onderwijs* wordt in 2004 4 mln euro uitgetrokken voor leerlingbegeleiders en maatschappelijke stages, oplopend tot 34 mln euro in 2007 en verder.⁸² Leerlingbegeleiders zijn ondermeer bedoeld om schooluitval te voorkomen (preventief beleid). De invoering van het onderwijsnummer kost 11 mln euro in 2004 en vanaf 2006 structureel 9 mln euro per jaar. De verwachting is dat het onderwijsnummer zal bijdragen aan een sluitende registratie van het voortijdig schoolverlaten (curatief beleid).⁸³ Voor 2006 en 2007 is (eenmalig) 300 miljoen euro

⁸¹ Het is een andere vraag of dit maximaal haalbare niveau ook voor iedereen het niveau van de startkwalificatie is.

⁸² De begroting van 2006 (zie OCW, 2005a) spreekt inmiddels van 44 miljoen euro per jaar voor individuele leerlingbegeleiding in het voortgezet onderwijs vanaf augustus 2005.

⁸³ Er bestaat het voornemen om een wetswijziging in te voeren die het de Informatie Beheer Groep (IBG) wettelijk mogelijk maakt om gegevens over ingeschreven jongeren te delen met de gemeentelijke administraties (afdelingen RMC en leerplicht).

beschikbaar voor herinrichting en bouw van praktijklokalen in het vmbo en voortgezet speciaal onderwijs, waarvan 100 miljoen euro afkomstig uit extra FES-middelen (zie OCW, 2005a). De verwachting is dat deze investeringen bijdragen aan een betere aansluiting op het mbo en de arbeidsmarkt, en daarmee aan een vermindering van vsv langs preventieve weg.

In de *bve sector* wordt onder de noemer “Maatregelen begeleiding jongeren zonder startkwalificatie” een verhoging aangekondigd van de voa-middelen (voorbereidende en ondersteunende activiteiten) met 1,5 mln euro in 2004, oplopend tot 12,5 mln euro in 2007 en verder (preventief beleid).⁸⁴ De inrichting van de Taskforce Jeugdwerkloosheid (in het kader van het door SZW en OCW ontwikkelde plan van aanpak jeugdwerkloosheid) kost jaarlijks 3,9 mln euro in de periode 2004-2006. Deze taskforce dient bij te dragen aan een vermindering van vsv lang curatieve weg. Voorts is op de werktop in november 2005 is afgesproken dat eenmalig 81 miljoen euro aan FES-middelen ter beschikking wordt gesteld aan de onderwijsinstellingen in de BVE-sector voor een zogenoemde innovatiebox (zie BVE Raad, 2005). Dit bedrag zal worden besteed aan een aantal onderwerpen die direct of meer indirect kunnen bijdragen aan een vermindering van voortijdig schoolverlaten:

- De implementatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur (middels docentstages en ontwikkelen van nieuwe leermiddelen);
- Maatwerktrajecten om voortijdig schoolverlaters weer terug te leiden naar reguliere beroepsopleidingen, de arbeidsmarkt of zelfstandig ondernemerschap (waaronder het creëren van extra BPV/stageplaatsen).⁸⁵

4.3 Samenvatting

Het vsv-beleid is verankerd in wetgeving (leerplichtwet, RMC-wet) en diverse landelijke beleidslijnen (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA), Grote Stedenbeleid, Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid, KOERS BVE), waarin doelstellingen en maatregelen zijn opgenomen voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. De diverse maatregelen zijn te categoriseren in preventieve en curatieve maatregelen. De preventieve aanpak omvat maatregelen die direct op de leerling zelf gericht zijn, alsook maatregelen gericht op de organisatiestructuur van scholen en opleidingen. Kenmerkend aan de curatieve maatregelen is dat hierbij dikwijls diverse actoren betrokken zijn die zich in het netwerk rondom de school bevinden (bijvoorbeeld RMC's, leerplichtambtenaren, werkgevers, CWI's).

⁸⁴ De extra voa-middelen hebben tot doel meer leerlingen, waaronder gehandicapten, de ondersteuning te bieden die ze nodig hebben om hun traject gekwalificeerd af te ronden. Zestig procent van de gehandicapte mbo'ers maakt de opleiding niet af (bron: Sp!ts, 6 april 2005).

⁸⁵ In de eindnotitie van het tripartiete overleg tussen kabinet, werkgevers en werknemers tijdens de werktop in november 2005 wordt gerept van een tekort van circa 8000 BPV plekken in het mbo (zie http://www.cnv.nl/bijlages/resultaat_werktop.pdf).

Het totale budget voor beleid dat specifiek ter bestrijding van vsv wordt ingezet, zowel langs preventieve als curatieve weg, is naar schatting inmiddels opgelopen tot ruim 80 miljoen euro per jaar. De grootste componenten van dit budget zijn de ESF/vsv-subsidies en de middelen die vanuit het Grote Stedenbeleid worden ingezet voor de aanpak van vsv. Op sommige onderdelen (de RMC-functie bijvoorbeeld) zal het vsv-beleid de komende jaren nog verder worden geïntensiveerd.

Het bovengenoemde bedrag omvat niet de middelenstromen die voor bredere of andere doeleinden dan de bestrijding van vsv worden ingezet, maar die hier wel indirect aan bijdragen. Het is om een aantal redenen moeilijk integraal in kaart te brengen hoeveel geld de aanpak van vsv feitelijk kost. Het budget voor de bestrijding van vsv is onderdeel van verschillende regelingen en wordt gefinancierd vanuit diverse departementen. Bovendien zijn registraties van bestedingen door RMC-regio's incompleet.

Een onderverdeling van het totale budget naar preventief versus curatief beleid is niet eenvoudig te maken. Wel is bekend dat curatieve projecten per leerling gemeten gemiddeld een factor 4 á 6 duurder zijn dan preventieve projecten (zie Van Tilborg e.a., 2004).⁸⁶

⁸⁶ Deze bevinding impliceert dat curatieve projecten een factor 4 tot 6 keer zo effectief moeten zijn als preventieve projecten, wil er sprake zijn van een gelijke mate van kosten-effectiviteit.

5 Effectief vsv-beleid

In Nederland wordt een breed scala aan beleidsinstrumenten ingezet om vsv te bestrijden en te voorkomen (zie Paragraaf 3 voor een overzicht). Maar wat weten we tot op heden eigenlijk over de effectiviteit van deze instrumenten? Zijn er mogelijkheden om meer te leren over de effectiviteit van het Nederlandse vsv-beleid op basis van zogenaamde natuurlijke experimenten met geloofwaardige controlegroepen? En wat kunnen we leren van ervaringen met buitenlandse uitvalbestrijdingsprogramma's? Dat zijn de belangrijke vragen die we in deze paragraaf trachten te beantwoorden.

De opzet van deze paragraaf is als volgt. Paragraaf 5.1 start met een beoordeling van de evaluaties die tot dusverre zijn uitgevoerd van - onderdelen van - het Nederlandse vsv-beleid. Paragraaf 5.2 bespreekt vervolgens kort de bevindingen van evaluatieonderzoek van maatregelen die in het *buitenland* zijn genomen ter bestrijding van vsv dat gebaseerd is op natuurlijke experimenten of op experimenten met (bewuste) aselechte toewijzing. Paragraaf 5.3 beschrijft vervolgens de mogelijkheden voor een geloofwaardige evaluatie van twee belangrijke beleidsinstrumenten uit het Nederlandse vsv-instrumentarium, dat wil zeggen, op basis van een natuurlijk experiment met geloofwaardige controlegroepen. Paragraaf 5.4 vat de belangrijkste bevindingen samen.

5.1 Bestaande evaluaties Nederlands vsv-beleid

In Nederland zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid, maar ook meer specifiek naar de effecten van het vsv-beleid (als onderdeel van dit beleid).⁸⁷ Zo beoordelen Eimers e.a. (2003) het rendement van vsv-trajecten en begeleidingsmodellen. Van Tilborg e.a. (2004) onderzoeken de effecten van de invoering van de RMC-wet op de kwaliteit van de meld- en registratiepraktijk in de RMC-regio's en de coördinatiefunctie van de contactgemeenten. Voorpostel en Krooneman (2001) beoordelen de resultaten van projecten voor allochtone vsv-ers om alsnog een (start)kwalificatie te behalen. Van Tilborg en Van Es (2003) trachten indirect iets te zeggen over de effectiviteit van de curatieve elementen van het vsv-beleid (melding, registratie, intake en verwijzing, trajecten op maat en regie) door middel van het presenteren van een lijst van goede praktijkvoorbeelden (zogenoemde 'good practices').

⁸⁷ Het grootste gedeelte van het onderzoek naar vsv in het voortgezet onderwijs en het mbo concentreert zich echter op het in kaart brengen van verschillen tussen vsv-ers en 'blijvers' (in achtergrondkenmerken en bestemming), alsmede de oorzaken van vsv zoals aangegeven door de uitvallers.

Men zou hieruit kunnen concluderen dat we in Nederland inmiddels veel weten over de effectiviteit van het huidige vsv-instrumentarium. Dit is echter om een aantal redenen niet het geval.

De belangrijkste reden is dat het grootste gedeelte van deze studies te kenmerken is als procesevaluaties, die vooral beschrijvend (kwalitatief) van aard zijn. Over het algemeen worden in de bestaande studies slechts algemene voorwaarden ('bouwstenen', 'succes- en faalfactoren', 'kwaliteitskenmerken') opgesomd waaraan een effectieve aanpak moet voldoen. Dit gebeurt doorgaans op basis van een kwalitatieve analyse van een bepaald onderdeel van het vsv-beleid (zoals de RMC-functie), of - nog specifieker - van (kleinschalige) lokale projecten. Het probleem is dat de criteria op basis waarvan deze vsv-programma's in de bestaande studies geëvalueerd worden, niet direct aangrijpen op het eigenlijke rendement (maar meer op het proces). Voor het bepalen van het rendement van een bepaald vsv-beleidsinstrument is (tenminste) nader inzicht benodigd in de vervolgloopbanen van de jongeren waarop het betreffende instrument gericht is. Te onderzoeken rendementsindicatoren zijn bijvoorbeeld het gedeelte van de jongeren dat terugkeert naar het onderwijs, gaat werken (gesubsidieerde dan wel reguliere arbeid) of deelneemt aan leerwerktrajecten, behaalde kwalificaties, en niveau van het werk.

Een bezwaar van de evaluatiestudies waarbij wel (deels) gekeken is naar de vervolgbestemmingen van jongeren die aan een bepaald vsv-programma hebben meegedaan, is dat er geen gebruik wordt gemaakt van controlegroepen. Controlegroepen zouden kunnen worden gevormd door een groep leerlingen (of scholen) waarvoor *geen* vsv-middelen ter beschikking zijn gesteld, of door een groep die juist *extra* vsv-middelen heeft gekregen.⁸⁸ Een opzet met een experimentele en een controlegroep, waarbij leerlingen of scholen aselekt ('at random') worden toegewezen aan een van beide groepen (bijvoorbeeld door middel van een loterij), maakt het mogelijk de causale effecten van een beleidsinstrument vast te stellen zonder dat dit effect vertekend wordt door verschillen tussen leerlingen of scholen die niet door de onderzoeker worden waargenomen (zie Webbink en Hassink, 2002).⁸⁹

⁸⁸ Een voorbeeld van een dergelijke evaluatie waarbij ondermeer gekeken is naar vervolgbestemmingen van voortijdig schoolverlaters is de studie van Voorpostel en Krooneman (2001) naar projecten voor allochtone schoolverlaters. Zeven (kleinschalige) lokale projecten zijn onderzocht, maar de informatie over vervolgbestemmingen van de jongeren die aan de projecten hebben deelgenomen is over het algemeen weinig gedetailleerd, en de effecten op de wat langere termijn (langer dan een jaar) zijn in alle gevallen onbekend.

⁸⁹ Een voorbeeld van een situatie waarin het gemeten effect een vertekend beeld zou geven van het werkelijke effect van een maatregel dient zich aan als zou blijken dat leerlingen met een zwaardere problematiek of scholen met een grotere motivatie om vsv te bestrijden relatief vaker aanspraak maken op bepaalde vsv-middelen. Het is dan niet zonder meer mogelijk harde conclusies te trekken over de effectiviteit van het betreffende instrument op basis van het eenvoudigweg vergelijken van de prestaties van beide groepen, aangezien groepen met verschillende (niet-waargenomen) eigenschappen met elkaar vergeleken zouden worden.

Ook is tot op heden geen *quasi-experimentele* benadering toegepast om de effectiviteit van (onderdelen van) het Nederlandse vsv-beleid te bepalen.⁹⁰ Deze benadering kan worden toegepast als er bijzonderheden zijn in regelingen waardoor (toevalligerwijs) controlegroepen kunnen worden gevormd, bijvoorbeeld als er duidelijke criteria zijn op basis waarvan sommige leerlingen wel in aanmerking komen voor een vsv-project/-programma, en andere leerlingen niet. Door de prestaties van de groepen die zich net onder en net boven de grens van het criterium bevinden met elkaar te vergelijken, kan het causale effect van het project worden vastgesteld.

Het ontbreken van dit soort (quasi-)experimentele studies impliceert dat de causale effecten van dit beleid tot op heden niet kunnen worden vastgesteld. We weten niet of de situatie beter of slechter zou zijn als de betreffende instrumenten niet zouden zijn ingezet. Anders gezegd, we beschikken niet over een '*counterfactual*'.

Diverse studies onderschrijven de conclusie dat we op dit moment weinig weten over de effectiviteit van het vsv-instrumentarium. De Onderwijsraad wijt dit aan het fragmentarische en onsamenhangende karakter van de aanpak van vsv, waardoor veel initiatieven een tijdelijk en projectmatig karakter hebben, die onvoldoende worden geëvalueerd (zie Onderwijsraad, 2005).

De Algemene Rekenkamer (2001b, 2003) noemt als verklaring het gebrek aan heldere en meetbare doelen, en onvoldoende beschikbare (betrouwbare) informatie over de uitvoering van het beleid, in termen van de mate waarin de doelen worden bereikt en in de wijze waarop de middelen ten behoeve van deze doelen zijn ingezet.⁹¹ De onvolledigheid van de RMC-registraties (mede door een gebrekkige kwaliteit van de administraties bij gemeenten en vooral scholen) van vsv maakt het volgens de Rekenkamer onmogelijk om te bepalen of de landelijke doelstellingen ten aanzien van het terugdringen van vsv worden gehaald.

De Onderwijsinspectie (2004) verwoordt het als volgt: '*Hoewel er duidelijk verbeteringen zijn waargenomen in de inzet van alle relevante betrokkenen en het aantal getroffen maatregelen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen, maakt de gebrekkige registratie van de rendementsresultaten het voor de meeste instellingen onmogelijk het effect hiervan te kunnen meten. Ook hier zal bij de invoering van het onderwijsnummer sprake kunnen zijn van een betrouwbare monitoring van de deelnemers.*'

⁹⁰ Een quasi-experimentele benadering is gebaseerd op toevallige situaties in de werkelijkheid, vergelijkbaar met 'echte' experimenten. Deze toevallige situaties worden ook vaak *natuurlijke experimenten* genoemd (Webbink en Hassink, 2002).

⁹¹ De Rekenkamer heeft voornamelijk gekeken naar het gedeelte van het vsv-beleid dat gericht is op de begeleiding en herplaatsing van vsv-ers, en niet zozeer naar het overige (preventieve) vsv-beleid. Het gebrek aan meetbare doelen gold met name voor het begrip 'hoogst haalbare' in het na streven niveau van opleiding of arbeidsplaats voor vsv-ers. In de *Uitvoeringsregeling RMC-functie voortijdig schoolverlaten* uit 2002 is de term 'hoogst haalbare' vervallen, maar wordt een zo mogelijk nog moeilijker meetbaar doel van de RMC-functie geformuleerd: vsv-ers registreren en helpen op een manier die bij hen past weer te gaan leren (een startkwalificatie te halen) of te gaan werken.

Tenslotte wijst een onderzoeksrapport van KPMG (2000) op het feit dat de complexiteit van het probleem van vsv en de betrokkenheid van vele partijen bij de oplossing van dit probleem het moeilijk maken om een directe relatie te leggen tussen de beleidsinspanningen en de ontwikkeling van het aantal vsv-ers.

5.2 Buitenlandse evaluaties vsv-programma's: wat werkt en wat niet?

In het buitenland zijn het afgelopen decennium talloze studies uitgevoerd naar de effecten van interventies gericht op bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Evaluaties op basis van natuurlijk experimenten of gecontroleerde experimenten (op basis van volledig gerandomiseerde toewijzing van een beleidsinstrument), zijn echter schaars.⁹² Tabel 5.1 geeft een beschrijving van de buitenlandse vsv-programma's die overtuigend zijn geëvalueerd, alsook van de belangrijkste causale effecten.⁹³

Het merendeel van de onderzochte programma's in Tabel 5.1 betreft preventieve programma's, dat wil zeggen gericht op het voorkomen van voortijdig schooluitval van leerlingen die zich nog in het onderwijs bevinden. De programma's verschillen in termen van het onderwijsniveau waarop ze gericht zijn (middle school versus high school), alsook naar type programma. Wat betreft type programma's kan een onderscheid worden gemaakt tussen programma's gericht op een herstructurering van scholen, programma's die een minder intensieve ondersteuning bieden aan leerlingen met een verhoogde kans om uit te vallen (zoals mentorprogramma's of incidentele trainingen), en programma's met elementen van financiële prikkels. Combinaties van mentorprogramma's en financiële prikkels komen ook voor (zoals in het Quantum Opportunities Program, zie Tabel 5.1).

⁹² Rumberger (2004) merkt op dat de General Accounting Office meer dan 1000 dropout programma's in de VS heeft onderzocht, waarvan er slechts 20 op overtuigende wijze zijn geëvalueerd.

⁹³ De genoemde effecten in de laatste kolom (bijvoorbeeld hoger slagingspercentage) moeten worden geïnterpreteerd als de uitkomsten voor de groep die de interventie heeft gehad *ten opzichte van* de resultaten van een (vergelijkbare) controlegroep die de betreffende interventie niet heeft gehad. Alleen de significante effecten zijn vermeld.

Tabel 5.1 Effecten van buitenlandse uitvalbestrijdingsprogramma's

Naam programma (land)	Omschrijving en doelgroep	Resultaten
School dropout demonstration assistance program (US)	Zestien verschillende programma's, waarvan acht gericht op 'middle school', en acht op 'high school'. Zowel organisatorische herstructurering van scholen (bv. kleinere scholen) als specifiek op achterstandsleerlingen gerichte projecten.	Over het algemeen geen vermindering uitval of verbetering studieresultaten; Intensieve 'middle school' programma's en GED-programma's voor high school leerlingen wel (gematigd) effectief.
Big brothers / big sisters (US)	Volwassen onbetaalde coach ('adult friend') voor leerlingen (10-16 jarigen) uit eenoudergezinnen.	Minder schoolverzuim; minder drugs- en alcoholgebruik en agressie; hogere cijfers.
Sponsor a scholar (US)	Intensieve langdurige begeleiding voor high school leerlingen door een mentor, financiële steun, hulp bij aanmelding voor college, academische steun.	Hogere gemiddelde cijfers; 16 (22) procent hogere deelname aan vervolgonderwijs ('college') na 1 (2) jaar.
Quantum opportunity program (US)	Groepsmentor en financiële prikkels (twee dollar voor elk uur besteed aan verbetering van sociale vaardigheden of persoonlijke ontwikkeling) voor leerlingen uit lagere sociaal-economische milieus (4-jarig programma, 250 uur per jaar).	Hoger slagingspercentage voor high school of GED (26 procentpunt); hogere deelname aan college (13 procentpunt); minder crimineel gedrag (jongens zes keer zo vaak veroordeeld voor misdrijven).
Ohio's Learning, earning, and parenting (LEAP) program (US)	Case management en financiële prikkels (aanvulling op uitkering (20%) voor tienerouders voor deelname aan onderwijs. Korting op uitkering (20%) bij frequent verzuim of voortijdig schooluitval.	Hoger slagingspercentage voor high school en GED-programma; hoger salaris; lagere werkloosheid; echter geen positieve effecten indien al uitgevallen bij aanvang.
Education Maintenance Allowance (EMA) (UK)	Wekelijkse toelage en bonus gekoppeld aan prestaties (aanwezigheid, halen diploma) voor post-leerplichtigen (16-18 jarigen) die doorgaan met een voltijds opleiding (school of college), op voorwaarde dat ouders minder dan 30 000 pond per jaar verdienen en men zich aan het leercontract houdt.	Hogere participatie en behoud in postleerplichtig onderwijs (4 (6) procent hoger in eerste (tweede) jaar); grootste impact op zwakke en gemiddelde leerlingen en op jongens; geen significant effect op studieprestaties (o.a. cijfers).
High-school matriculation award (Israël)	Beloning (max. 1500 dollar) voor leerlingen van slecht presterende 'high schools' voor behalen van 'Bagrut'-certificaat. Extra beloningen voor behalen van tussentijdse toetsen en langere verblijfsduur.	Zes tot acht procent hoger slagingspercentage voor 'Bagrut' ('high school matriculation certificate', nodig voor toegang tot universiteit).
Teachers' performance incentive program (Israël)	Prestatiebeloning (gemiddeld 23 300 dollar per school) voor docenten van top 30% middelbare scholen, gemeten op basis van verbeteringen in prestaties van leerlingen (o.a. uitvalpercentage van de school en gemiddeld aantal studiepunten per student)	Hogere gemiddelde toetsscores; meer studiepunten per student (o.a. voor bètavakken); echter geen hoger percentage dat een 'Bagrut'-certificaat haalt, en ook geen lagere uitval. Positieve resultaten vooral voor zwakke leerlingen.
School resources program (Israël)	Extra middelen (gemiddeld 51 600 dollar) voor middelbare scholen met beste projectvoorstellen om schooluitval tegen te gaan en schoolprestaties te verbeteren. Middelen werden besteed aan extra lessen, kleinere klassen, training van leraren, en extra aandacht voor zwakke leerlingen.	Hogere gemiddelde testcores; meer studiepunten per student (niet voor bètavakken); geen hoger percentage dat een 'Bagrut'-certificaat haalt, en ook geen lagere uitval; positieve resultaten vooral voor beter presterende leerlingen.

Bronnen: Dynarski e.a. (1998), Heckman (2000), Lavy (2002), Angrist en Lavy (2004), Middleton e.a. (2004), Dearden e.a. (2005).

Gezien de diversiteit van de geëvalueerde projecten is het moeilijk om algemene conclusies te trekken over wat wel niet werkt op het terrein van uitvalbestrijding.⁹⁴ Voorts is het niet op voorhand zeker of de positieve effecten die gevonden worden in bepaalde projecten ook (in dezelfde mate) optreden indien deze projecten op andere locaties of op grotere schaal worden geïntroduceerd. Dynarski (2004) wijst op het belang van het repliceren van succesvolle programma's in andere settings, om te bezien of de programma's daar ook positieve effecten hebben.⁹⁵ Vooral de overzichtsstudies van Heckman (2000) en Dynarski e.a. (1998) bieden wel mogelijkheden om enkele meer algemene uitspraken te doen over eigenschappen van programma's die de kans op succes lijken te vergroten.

Langdurig, intensief en preventief

Heckman (2000) concludeert op basis van bestudering van een groot aantal uitvalbestrijdingsprogramma's dat *langdurige* interventies gericht op jongeren die zich nog steeds in het onderwijs bevinden op het moment van aanvang van de interventie een positieve, doch beperkte invloed kunnen hebben op de studieprestaties en de latere arbeidsmarktpositie.⁹⁶ De studies laten volgens Heckman ook zien dat interventies die gericht zijn op jongeren die al zijn uitgevallen, dat wil zeggen curatieve maatregelen, veel minder succesvol zijn.⁹⁷

Voorbeelden van effectieve programma's die (mede) gebaseerd zijn op langdurige, intensieve begeleiding van risicoleerlingen zijn Big Brothers/Big Sisters, Sponsor-A-Scholar (SAS) en het Quantum Opportunity Program (QOP) in de Verenigde Staten (zie Tabel 5.1). Wat opvalt in al deze programma's is dat leerlingen een persoonlijke mentor (coach) krijgen toegewezen die zich voornamelijk bezighoudt met de bredere (sociale) ontwikkeling van de jongere, en (veel) minder met de ontwikkeling op school. In het Big Brothers/Big Sisters programma werden zelfs helemaal geen specifieke pogingen door de mentor ondernomen om schoolachterstanden in te halen of bepaalde onderwijsdoelen te halen. De mentor heeft in dit programma meer een brede, ondersteunende rol en fungeert als een vriend en rolmodel. Toch zijn positieve resultaten op schoolprestaties gevonden.

⁹⁴ Hiertoe moet bovendien eerst duidelijk worden welke uitkomsten bepalen of een project geslaagd is of niet. De effectiviteit van een uitvalbestrijdings-project wordt doorgaans niet alleen afgemeten aan de mate waarin de schooluitval wordt beïnvloed, maar ook aan de mate waarin de programma's bijdragen aan een verbetering van schoolprestaties (bijvoorbeeld cijfers en percentage zittenblijvers), en eventueel de latere prestaties op de arbeidsmarkt. Deze verscheidenheid aan indicatoren maakt het nog lastiger om de effectiviteit van de diverse programma's direct met elkaar te vergelijken.

⁹⁵ Zo bleken enkele replicaties van het Quantum Opportunities Program (zie Tabel 5.1) veel minder effectief te zijn dan het oorspronkelijke programma in Philadelphia (zie Maxfield e.a., 2003).

⁹⁶ Onder de door Heckman bekeken programma's bevinden zich enkele programma's die in Tabel 5.1 genoemd zijn: Big brothers/ Big Sisters; Sponsor a Scholar; Quantum Opportunity Program en LEAP.

⁹⁷ Het is volgens Heckman echter niet duidelijk of dit komt doordat er voordelen zijn verbonden aan het interveniëren voordat de beslissing om de opleiding voortijdig te verlaten is genomen, of omdat voortijdig schoolverlaters mogelijkwijs minder motivatie ofwel minder capaciteiten hebben, waardoor programma's voor vsv-ers minder effectief zijn.

Herstructurering van scholen versus 'supplemental programs'

Dynarski e.a. (1998) hebben 20 Amerikaanse uitvalbestrijdingsprogramma's geëvalueerd die tussen 1991 en 1996 zijn uitgevoerd onder het *School Dropout Demonstration Assistance Program* (SDDAP). Zestien van deze programma's hadden een experimentele opzet, waardoor causale effecten konden worden vastgesteld. Het betreft zowel projecten die gericht zijn op een herstructurering van scholen - zogenoemde 'alternative schools' - als projecten die minder intensieve diensten (bijvoorbeeld tutor programma's of incidentele lessen gericht op het vergroten van het gevoel van eigenwaarde) bieden aan achterstandsleerlingen in de bestaande settings - zogenoemde 'supplemental programs'. De helft van de programma's is gericht op 'middle schools', de andere helft op 'high schools'.

De conclusie van de totale evaluatie is dat de meeste programma's niet of nauwelijks hebben geleid tot een vermindering van de schooluitval of een verbetering van de schoolprestaties. Als oorzaak voor deze geringe impact wordt genoemd een gebrekkige kennis van de diverse oorzaken van vsv, alsmede de grote variatie aan problemen van leerlingen die een gedifferentieerde aanpak van vsv noodzakelijk maakt (in tegenstelling tot de 'one size fits all'-benadering die vaak wordt toegepast).

Voor enkele projecten zijn echter wel positieve resultaten gevonden. Op 'middle school'-niveau gaat het dan om de 'alternative middle schools'-programma's, die worden gekenmerkt door een intensieve en persoonlijke benadering van risicoleerlingen in kleine groepen.⁹⁸ Deze programma's droegen echter alleen bij aan een lagere uitval, en niet aan betere studieprestaties. In drie van de vier programma's was bovendien zelfs sprake van een hoger schoolverzuim onder de deelnemers dan onder de jongeren in de controlegroep.

Op 'high school'-niveau zijn enkele positieve effecten gevonden van *GED-programma's* op het behalen van een diploma.⁹⁹ Deze programma's bieden jongeren die (meestal) al zijn uitgevallen hulp om alsnog een certificaat te halen, het zogenoemde 'GED-certificate' (General Educational Development). Er is echter geen sprake van een afname van de dropout rate. In recent onderzoek worden bovendien twijfels geplaatst bij de economische waarde van een GED-certificaat, in termen van de invloed op het salaris en de kans op werk ten opzichte van dropouts.¹⁰⁰ Een andere kanttekening is dat een groot gedeelte (circa tweederde) van de deelnemers aan de GED-programma's het programma uiteindelijk niet afmaakt.

⁹⁸ Drie van de vier 'alternative middle school' programma's zijn gericht op leerlingen die twee jaar (of meer) achterstand hebben opgelopen, en die de kans kregen de laatste twee jaar 'middle school' in één jaar te doen. De positieve effecten op uitval zijn met name gevonden bij de twee programma's waar de achterstandsleerlingen op aparte locaties les kregen.

⁹⁹ Intensieve projecten (voornamelijk alternatieve scholen) blijken op 'high school'-niveau - in tegenstelling tot die op 'middle school'-niveau - echter niet effectief te zijn. Dynarski en Gleason (1998) noemen als mogelijke verklaringen dat de gecumuleerde onderwijsachterstanden (ten opzichte van leeftijdsgenoten) op 'high school'-niveau groter zijn dan op 'middle school'-niveau, en dat deze leeftijdsgroep geconfronteerd wordt met zwaardere problemen en verleidingen (vanuit de arbeidsmarkt).

¹⁰⁰ Tyler e.a. (2000b) vinden op basis van een natuurlijk experiment desalniettemin dat het behalen van een GED het salaris van blanke onderwijsuitvallers met 10 tot 19 procent verhoogt, maar niet dat van niet-blanke uitvallers. Dit resultaat kan volledig worden toegeschreven aan de signaalfunctie van het certificaat richting werkgevers.

De effectiviteit van de herstructureringsprogramma's van scholen blijkt in algemene zin sterk bepaald te worden door de mate waarin 'commitment' aanwezig is bij de scholen (directeuren en leraren) om wijzigingen door te voeren.¹⁰¹ Dynarski en Gleason concluderen dat herstructureringsprogramma's alleen effectief lijken te zijn als er werkelijk iets veranderd wordt aan wat er in de klas zelf gebeurt.

Positieve financiële prikkels

Een meer algemene bevinding van de buitenlandse evaluaties is dat positieve effecten op uitvalgedrag en schoolprestaties verwacht kunnen worden van uitvalbestrijdingsprojecten waarbij gebruik wordt gemaakt van (positieve) *financiële prikkels*. Dit lijkt zowel te gelden voor prikkels gericht op leraren (of scholen) alsook op individuele leerlingen. Lavy (2002) onderschrijft deze conclusie: *'The importance of the evaluation presented here lies in the fact that the power of (financial) incentives observed elsewhere in the economy is also evident in schools, even in the case of relatively low performance bonuses'*. Een interessant voorbeeld van positieve effecten van financiële prikkels is het Education Maintenance Allowance (EMA) programma in Groot-Brittannië (zie kader), waar positieve resultaten op deelname en behoud in postleerplichtig onderwijs gevonden zijn van wekelijkse toelages en bonussen voor 16-18 jarigen gekoppeld aan aanwezigheid en het behalen van een diploma (zie Middleton e.a., 2004, en Dearden e.a., 2005).

Andere voorbeelden van effectieve programma's die (mede) gebruik maken van positieve financiële prikkels, zijn het Quantum Opportunities Program (QOP) en Ohio's Learning, Earning And Parenting Program (LEAP) in de Verenigde Staten, en de High school matriculation award en de Teachers' performance incentive program in Israël (zie Tabel 5.1 voor beschrijvingen en uitkomsten van deze programma's).¹⁰²

¹⁰¹ Dynarski en Gleason (1998) noemen weerstaand tegen herstructurering en het feit dat veranderingen doorgaans tijdelijk zijn als factoren waardoor de 'commitment' van de scholen voor herstructureringsprogramma's over het algemeen laag is, wat de effectiviteit negatief beïnvloedt.

¹⁰² Het Quantum Opportunities Program (QOP) in de VS bestaat niet alleen uit financiële prikkels. In dit programma wordt ook langdurige (4 jaar) 'counseling' geboden aan achterstandsleerlingen uit minderheidsgroeperingen door een persoonlijke mentor na schooltijd. Het vierjarige QOP is een relatief duur programma: de kosten bedroegen gemiddeld 10.600 dollar per deelnemer. Een kosten-batenanalyse laat echter zien dat de maatschappelijke baten van dit programma de totale kosten overtreffen. Taggart (1998) schat dat elke dollar geïnvesteerd in het QOP drie dollar oplevert.

Effecten van de Education Maintenance Allowance in Groot-Brittannië

De Education Maintenance Allowance (EMA) is een programma dat tot doel heeft jongeren uit lagere inkomensgroepen door middel van financiële prikkels langer in het voltijd postleerplichtige (secundaire) onderwijs te houden. Het programma is in 1999 gestart met pilots in 10 lokale onderwijsdistricten in Groot-Brittannië. In 2004 is het EMA-programma landelijk ingevoerd. De EMA is een tweejarig programma gericht op 16-18 jarigen. Het bestaat uit een wekelijkse inkomensafhankelijke toelage, een periodieke bonus gekoppeld aan aanwezigheid op school en een eindbonus afhankelijk van de studieprestaties. Deze prestatiebonus wordt uitgekeerd als de leerlingen aan de doelstellingen hebben voldaan die zijn vastgelegd in een leerovereenkomst afgesloten met leerlingen en ouders voorafgaande aan het ontvangen van EMA. De pilotfase kende vier verschillende varianten. De varianten verschillen in termen van de maximale inkomensafhankelijke wekelijkse toelage (30 of 40 pond), de ontvangers van de toelage (ouders of leerlingen), de hoogte van de aanwezigheidsbonus (50 of 80 pond per termijn) en de hoogte van de prestatiebonus (50 of 140 pond).

Middleton e.a. (2004) en Dearden e.a. (2005) hebben de pilots met behulp van zogenoemde 'matching'-technieken geëvalueerd. Zij vinden dat de EMA substantiële effecten heeft op deelname en behoud in het postleerplichtige onderwijs. De onderwijsdeelname in het eerste postleerplichtige jaar (op 16-17 jarige leeftijd) ligt ongeveer 4,5 procent hoger dan bij vergelijkbare leerlingen die geen EMA hebben ontvangen. Een jaar later is de participatie in het voltijdse onderwijs gemiddeld zelfs 6,4 procent hoger onder ontvangers van de EMA. Er wordt geschat dat ongeveer de helft van de leerlingen die door de EMA in het onderwijs zijn gebleven anders zou hebben gewerkt, en de andere helft anders niet actief (niet in onderwijs, werk of training) zou zijn geweest. Er zijn geen aanwijzingen dat de EMA leidt tot betere studieprestaties (zie Middleton e.a., 2004). Er zijn wel enige aanwijzingen dat de EMA heeft bijgedragen aan een vermindering van criminaliteit in de vorm van huiselijke inbraken (zie Feinstein en Sabates, 2005).

Dearden e.a. (2005) hebben voorts gekeken in hoeverre een aantal achtergrondkenmerken van leerlingen van invloed zijn op het succes van de EMA. Het gaat dan om factoren als sociaal-economische achtergrond, aanleg en geslacht. De effecten op participatie in het onderwijs zijn groter voor jongeren met een lagere sociaal-economische achtergrond, dat wil zeggen voor de leerlingen die in aanmerking komen voor de maximale wekelijkse bijdrage. Dit zijn vooral de leerlingen bij wie de uitval traditioneel hoog is. De toegenomen participatie aan postleerplichtig onderwijs kan voornamelijk worden toegeschreven aan leerlingen met relatief slechte studieprestaties in het leerplichtige onderwijs. Dit biedt volgens Dearden twijfels over de langere termijn opbrengsten van het EMA programma. Voorts is de toename in participatie in het postleerplichtige onderwijs sterker voor jongens dan voor meisjes, alhoewel het verschil statistisch niet significant is.

Met betrekking tot het ontwerp van de EMA kan worden geconcludeerd dat het niet uit lijkt te maken of de EMA aan de jongere zelf of aan de ouders wordt uitgekeerd. In het huidige (landelijk ingevoerde) EMA-programma vinden alle betalingen overigens rechtstreeks aan de jongeren plaats. Ook zijn geen significant grotere effecten gevonden op onderwijsdeelname in de pilots met een hogere wekelijkse toelage (40 in plaats van 30 pond), of met een hogere aanwezigheidsbonus (80 in plaats van 50 pond per termijn).

Voor- en vroegschoolse educatie

In het voorafgaande hebben we ons beperkt tot beleidsmaatregelen die specifiek gericht zijn op het bestrijden van schooluitval. Ook overig onderwijsbeleid kan echter bijdragen aan het verlagen van voortijdig schooluitval. Er zijn vooral aanwijzingen dat voor- en vroegschoolse educatie (vve) programma's kunnen bijdragen aan preventie van voortijdig schoolverlaten (zie

onder andere Currie, 2001).¹⁰³ Zo vinden Schweinhart e.a. (2004) dat het Perry Preschool Program - een volledig gerandomiseerd voorschools interventie programma - een significant grotere kans oplevert om te slagen voor high school (65 versus 45 procent), en dan vooral voor meisjes (84 versus 32 procent).

5.3 Mogelijkheden voor bepalen effectiviteit Nederlands vsv-beleid

In Nederland zijn tot dusverre geen experimenten uitgevoerd met specifieke interventies op het gebied van vsv-beleid.¹⁰⁴ De resultaten van het buitenlandse evaluatieonderzoek op het vlak van vsv-beleid zijn bovendien niet zonder meer geldig voor Nederland, alleen al vanwege het feit dat de inrichting van het onderwijssysteem doorgaans verschillend is. We zullen derhalve op zoek moeten gaan naar mogelijkheden voor een *natuurlijk* experiment - analoog aan de werkwijze in de buitenlandse studies uit Tabel 5.1 - om toch harde uitspraken te kunnen doen over welke instrumenten effectief zijn en welke niet. Met andere woorden, zijn er bijzonderheden in regelingen waardoor controlegroepen kunnen worden gevormd? Bestaan er mogelijkheden om via 'matching'-technieken controlegroepen te vormen? Dit zijn de vragen waarop we een antwoord pogen te geven.

Een inventarisatie van het bestaande vsv-instrumentarium in Nederland levert twee instrumenten op die mogelijkwijs in aanmerking komen voor een evaluatie op basis van een natuurlijk experiment: de *ESF/vsv-subsidies* en de *trajectbegeleidingscomponent van de RMC-functie*. Beide instrumenten zijn belangrijke componenten van het Nederlandse vsv-beleid, zeker als we kijken naar de uitgaven die ermee zijn gemoeid (zie ook Tabel 4.1). Bij de ESF/vsv-gelden gaat het om middelen die worden ingezet om vsv in het mbo te voorkomen. Het betreft dus een preventief instrument. Trajectbegeleiding in het kader van de RMC-functie is gericht is op jongeren die al zijn uitgevallen uit het onderwijs, en kan derhalve als een curatief instrument worden bestempeld. De noodzaak van kennisvergaring over de effecten van deze trajectbegeleiding is in 2001 overigens al door de Rekenkamer onderstreept (zie Algemene Rekenkamer, 2001b): *'Ook is het van belang dat onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van de begeleiding die vanuit de RMC-functie aan de vsv-ers wordt geboden. Daartoe dient onder meer duidelijk te worden, welke vsv-ers zonder begeleidingstraject zelf weer onderwijs gaan volgen en welke hiertoe juist begeleiding nodig hebben. Inzicht in dit onderwerp zou de RMC-functie doelgerichter en efficiënter kunnen maken.'*

¹⁰³ Currie presenteert een overzicht van de effecten van enkele op quasi-experimentele wijze geëvalueerde vsv-programma's. De programma's die de kans van slagen voor high school verhogen, of leiden tot een lagere dropout rate, zijn het Chicago Child-Parent Center and Expansion Program, het Chicago Child-Parent Center and Expansion Program en PSID Head Start.

¹⁰⁴ Experimenten met interventies in het onderwijs stuiten in zijn algemeenheid regelmatig op (politieke) weerstand omdat leerlingen en scholen ongelijk behandeld worden. Deelnemers aan een experiment kunnen profijt hebben van een bepaalde interventie, terwijl niet-deelnemers dit voordeel wordt onthouden. Het dilemma is derhalve: gelijke behandeling versus het verwerven van kennis over de effectiviteit van interventies (CPB, 2002).

In het navolgende worden beide evaluatiemogelijkheden verder uitgediept. Er zal daarbij telkens aandacht worden besteed aan de volgende punten:

- Een algemene omschrijving van het instrument (doelstelling, positionering, bijzonderheden);
- Wat houdt de ‘treatment’ precies in?
- Welke groep wordt als experimentele groep aangemerkt en welke groep vormt de controlegroep?
- Welke outputvariabelen geven inzicht in het effect van het instrument?
- Wat zijn de belangrijkste vervolgstappen die nodig zijn om het natuurlijke experiment uiteindelijk uit te kunnen voeren?

Benadrukt moet worden dat in deze fase slechts de haalbaarheid van een harde evaluatie wordt onderzocht. Indien een van de genoemde beleidsinstrumenten daadwerkelijk op quasi-experimentele wijze wordt geëvalueerd, zullen bovenstaande vragen gedetailleerder beantwoord moeten worden.

5.3.1 Trajectbegeleiding in het kader van RMC-functie

Omschrijving instrument

Het doel van de RMC-functie is tweeledig. Het eerste doel is een sluitende melding en registratie van alle vsv-ers in de RMC-regio. Het tweede doel is het herplaatsen van vsv-ers in een traject dat gericht is op een voor het individu hoogst haalbare niveau qua opleiding of arbeidsmarkt. Trajectbegeleiding - het instrument waar we het hier over hebben - is gericht op het verwezenlijken van het tweede doel. Het betreft een curatief beleidsinstrument, dat wil zeggen gericht op jongeren die de school reeds hebben verlaten (zonder startkwalificatie). In het gehele vsv-beleidsveld neemt trajectbegeleiding van vsv-ers een belangrijke rol in. Zo werd in het schooljaar 2003/2004 volgens de opgave door de RMC's (zie Van Tilborg en Van Es, 2005) 15,2 mln euro besteed aan trajectbegeleiding van vsv-ers, wat overeenkomt met ruim een derde van de totale door de RMC's gerapporteerde uitgaven aan de bestrijding van vsv.¹⁰⁵ Het aantal vsv-ers dat herplaatst wordt schommelt al enige jaren rond de twintigduizend per jaar (zie ook Tabel 2.3 in Paragraaf 2).

Inhoud ‘treatment’

Voor het bepalen van de effectiviteit van een instrument op basis van een vergelijking tussen een ‘treatment’-groep en een controlegroep is het allereerst van belang vast te stellen wat de ‘treatment’ precies inhoudt. Bij de trajectbegeleiding van vsv-ers uit hoofde van de RMC-functie kunnen we constateren dat de ‘treatment’ niet uniform is. Dit komt doordat RMC-

¹⁰⁵ Slechts 3,7 mln euro hiervan is overigens afkomstig uit de rijksbijdrage RMC-functie. De rest is afkomstig uit overige middelen (GOA/vsv, GSB/vsv, eigen gemeentelijke bronnen).

regio's verschillende trajectbegeleidingsmodellen hanteren, waarbij specifieke trajectbegeleiding aan de vsv-er wordt geboden; er is geen sprake van één voorgeschreven model. Een belangrijk aspect waarop de modellen verschillen is op het vlak van de verantwoordelijkheid voor de trajectbegeleiding.¹⁰⁶ Van Tilborg en Van Es (2004) noemen echter ook enkele algemene kenmerken van trajectbegeleidingsmodellen:

- Er wordt doorgaans gewerkt met een intakeprocedure waarbij het probleem van de vsv-er wordt geanalyseerd en mogelijke oplossingen in de richting van een startkwalificatie of een traject naar werk worden bekeken.
- In overleg met de jongere wordt vervolgens een definitieve oplossing bepaald en wordt de jongere (indien mogelijk) in een traject geplaatst.
- In het traject is er altijd sprake van een vorm van begeleiding van een jongere, waarbij zicht wordt gehouden op de voortgang en het bereiken van het resultaat.

Concluderend 'begint' de trajectbegeleiding bij de intake van de vsv-er en 'eindigt' de 'treatment' bij het stoppen van het toezicht op de jongere door de trajectbegeleider in de fase dat de jongere eenmaal in een traject geplaatst is.

Een tweede reden waardoor de trajectbegeleiding van vsv-ers niet homogeen is, naast het feit dat de gehanteerde *trajectbegeleidingsmodellen* verschillen per regio, is dat vsv-ers in verschillende *trajecten* worden geplaatst. Het specifieke traject waarin een vsv-er wordt geplaatst, wordt doorgaans bepaald aan de hand van een diagnose van de vsv-er in kwestie. Er kan dan een gerangschikte lijst van zgn. *resultaatgebieden* worden afgelopen om te bepalen welk traject maximaal haalbaar is voor de betreffende vsv-er. Een voorbeeld van een dergelijke lijst (zoals die o.a. gehanteerd wordt in de Rotterdamse aanpak van vsv) staat beschreven in ministerie van SZW (2004).

- Terug naar school (regulier onderwijs gericht op behalen startkwalificatie);
- Naar regulier werk en school (dual traject, gericht op behalen van startkwalificatie);
- Naar regulier werk en scholing;
- Naar een werkervaringsplaats;
- Naar gesubsidieerde arbeid met scholing/training;
- Naar zorg.

¹⁰⁶ Er bestaan modellen waarbij de trajectbegeleiding centraal wordt aangepakt door een regionaal RMC-adviesteam. Er bestaan ook modellen waarbij de trajectbegeleiding niet centraal geregeld is, maar per gemeente. In sommige regio's verzorgen leerplichtambtenaren van de gemeente de trajectbewaking. Een aantal regio's hanteert een model van trajectbegeleiding van de vsv-er door de instelling die het uitvoerende traject aanbiedt, maar waarbij wel een centrale intake plaatsvindt. Een ander verschil is dat sommige modellen uitgaan van één casemanager per sector (onderwijs, werk, zorg), terwijl andere modellen werken met algemene casemanagers ongeacht het plaatsingstraject. Voor een overzicht van verschillende trajectbegeleidingsmodellen die in de diverse RMC-regio's worden gehanteerd wordt verwezen naar Van Tilborg en Van Es (2001, 2004).

RMC-rapportages (Van Tilborg en Van Es, 2004) geven een globaal beeld van de richting waarin vsv-ers met behulp van trajectbegeleiding worden herplaatst. In 2002/03 werd, van de herplaatste vsv-ers van wie de bestemming bekend was, 63 procent herplaatst in een onderwijstraject (waaronder duale trajecten), 27 procent geleid in een traject richting werk (waarvan ongeveer een vijfde gesubsidieerde arbeid), 3 procent in opvang, en 7 procent in een overig traject. Bij herplaatsing in het onderwijs betrof het in een op de zes gevallen (17 procent) een herplaatsing in het voortgezet onderwijs, en in ruim de helft (56 procent) van de gevallen een herplaatsing in het mbo.

Een laatste verklaring voor het heterogene karakter van trajectbegeleiding van vsv-ers is gelegen in het feit dat er verschillen bestaan in de *intensiteit* van de trajectbegeleiding, variërend van kortstondige advisering tot langdurige intensieve begeleiding.

Opzet experimentele groep en controlegroep

Voor een harde evaluatie hebben we een experimentele groep nodig die een ‘treatment’ krijgt en een controlegroep die dat niet krijgt. Het idee achter een dergelijke evaluatie is als volgt. De experimentele groep bestaat uit vsv-ers die *wel* trajectbegeleiding hebben gekregen. De controlegroep bestaat uit vsv-ers die *geen* trajectbegeleiding hebben gekregen. Een vergelijking van de vervolgoopbanen van beide groepen moet dan een antwoord verschaffen op de vraag of trajectbegeleiding werkt of niet.

Uit een telefonische enquête door de Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2001b) blijkt dat zowel van de groep die wel begeleiding heeft gehad als van de groep die geen begeleiding heeft gehad de helft weer aan een nieuwe opleiding begint.¹⁰⁷ Hieruit kan echter niet de conclusie worden getrokken dat trajectbegeleiding geen enkele invloed heeft gehad op de vervolgoopbaan van vsv-ers. Het betreft namelijk een vergelijking tussen twee groepen die op belangrijke aspecten van elkaar kunnen verschillen. Het is mogelijk dat de groep die geen trajectbegeleiding heeft gekregen gemotiveerder en meer initiatiefrijk is om weer naar school te gaan dan de groep die wel begeleiding heeft gekregen. Ook is het goed mogelijk dat er verschillen bestaan in de zwaarte en aard van de problematiek tussen de groep vsv-ers die wel begeleiding krijgt en de groep vsv-ers die dit niet krijgt.

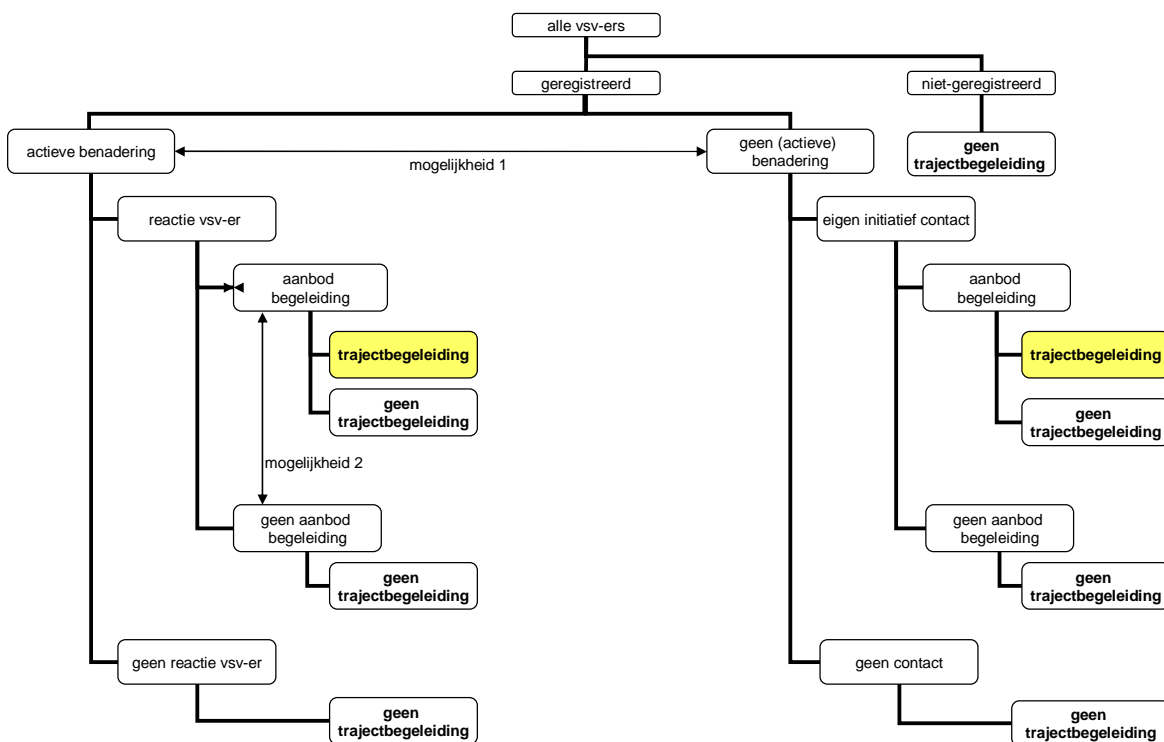
Een belangrijke voorwaarde voor een harde evaluatie van de trajectbegeleiding is derhalve dat de controlegroep qua achtergrondkenmerken en overige eigenschappen vergelijkbaar moet zijn met de experimentele (of ‘treatment’) groep. Het is niet noodzakelijk dat de twee groepen compleet identiek zijn, aangezien er econometrische technieken bestaan om te controleren voor verschillen tussen de controlegroep en de experimentele groep. Dit is echter alleen mogelijk voor verschillen in *waarneembare* eigenschappen (bijvoorbeeld etniciteit, leeftijd, of opleidingsniveau ouders). Het probleem is echter dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat er ook belangrijke niet- of moeilijk waarneembare verschillen bestaan tussen de groep vsv-

¹⁰⁷ Het betreft hier een telefonische enquête onder *geregistreeerde* vsv-ers. De Rekenkamer erkent dat deze groep niet representatief is voor alle vsv-ers, aangezien een grote groep vsv-ers niet geregistreerd wordt.

ers die wel begeleiding krijgt en de groep die geen begeleiding krijgt, zoals op het vlak van motivatie en ernst van de problematiek.

Om toch een geloofwaardige controlegroep te vormen moeten we op zoek naar ‘toevallige’ omstandigheden, dat wil zeggen onafhankelijk van de kenmerken van de vsv-er, waardoor sommige vsv-ers wel trajectbegeleiding krijgen en andere vsv-ers niet. Figuur 5.1 geeft een globaal overzicht van welke groepen trajectbegeleiding krijgen en welke niet. De pijlen met de tekst *mogelijkheid 1* en *mogelijkheid 2* geven aan welke twee groepen met elkaar vergeleken kunnen worden om het effect van de trajectbegeleidingscomponent van de RMC-functie vast te stellen.

Figuur 5.1 Wie krijgt trajectbegeleiding en wie niet?



Alvorens deze twee mogelijkheden te bespreken is het nuttig beter te begrijpen wat de factoren zijn die bepalen of een vsv-er wel of geen trajectbegeleiding krijgt. Uit de figuur blijkt dat er verschillende redenen kunnen zijn waarom een vsv-er *geen* trajectbegeleiding krijgt. Een *eerste* reden is dat een gedeelte van de vsv-ers niet wordt geregistreerd en dus ook niet in beeld is bij de RMC-functie. Deze groep bestaat voornamelijk uit bovenleerplichtige vsv-ers.¹⁰⁸ Een *tweede* reden waardoor een vsv-er geen trajectbegeleiding krijgt is dat de schoolverlater niet (actief) is benaderd na het voortijdig verlaten van de school, en ook niet uit eigen initiatief

¹⁰⁸ Uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat in 2000 slechts 10% van de RMC-regio's naar eigen zeggen alle 18 tot 23-jarige vsv-ers in beeld heeft (Algemene Rekenkamer, 2001).

contact opneemt met de RMC of een andere instantie die trajectbegeleiding verzorgt.¹⁰⁹ Een actieve benadering van de vsv-er kan variëren van een schriftelijke uitnodiging voor een gesprek met een RMC-trajectbegeleider tot een oproep tot het verschijnen bij een leerplichtambtenaar. Uit een telefonische enquête door de Algemene Rekenkamer (zie Algemene Rekenkamer, 2001b) blijkt dat 13 procent van de geregistreerde vsv-ers door niemand is benaderd na het verlaten van de school. Minder dan de helft (48 procent) van de vsv-ers is benaderd door de Leerplicht of de RMC (variërend van 86% van de leerplichtige vsv-ers tot 27 procent van de bovenleerplichtige vsv-ers). De resterende vsv-ers zijn benaderd door de school of overige hulpverleningsinstanties (18 procent), of door een studiebegeleider van het roc (21 procent). Hierbij moet worden opgemerkt dat het contact met het roc doorgaans plaatsvindt *voordat* de jongere de school daadwerkelijk verlaten heeft (preventieve benadering). Het percentage vsv-ers dat niet wordt benaderd *na* het verlaten van de school ligt derhalve beduidend hoger dan 13 procent. Nader onderzoek zal inzicht moeten geven in de precieze grootte en samenstelling van de groep die *na* het verlaten van de school niet actief wordt benaderd door de trajectbegeleidende instanties. Gezien de extra aandacht die er door de RMC's besteed wordt aan prioritaire vsv-ers (die zich veelal in de leerplichtige leeftijd bevinden), is het waarschijnlijk dat het aandeel dat niet persoonlijk benaderd wordt hoger ligt onder de niet-prioritaire vsv-ers. Een verklaring die veelvuldig genoemd wordt door de RMC's voor het feit dat een gedeelte van de vsv-ers niet actief worden benaderd is het gebrek aan personele capaciteit bij de RMC's (en bij de Leerplicht) bij een stijgend aantal vsv-ers.¹¹⁰ Dit capaciteitsprobleem speelt vooral in geval van achterstallige bulkmeldingen door scholen, die doorgaans plaatsvinden vlak na het einde van het schooljaar (zie OCW, 2004d).¹¹¹

Een *derde* reden waardoor vsv-ers geen trajectbegeleiding krijgen is dat ze wel actief benaderd zijn, maar vervolgens niet reageren. Deze groep bestaat voornamelijk uit bovenleerplichtige vsv-ers, aangezien zij geen verplichting hebben om weer naar het onderwijs terug te keren of om werk te combineren met onderwijs. Vooral van de vsv-ers die al werken op het moment dat ze benaderd worden blijkt een groot gedeelte geen behoefte te hebben aan bemiddeling.

Een *vierde* reden waardoor vsv-ers geen trajectbegeleiding krijgen is dat ze wel benaderd zijn en ook gereageerd hebben, maar vervolgens geen aanbod hebben gehad. Uit een enquête van de Rekenkamer blijkt dat ongeveer een kwart van degenen die wel *benaderd* zijn uiteindelijk geen *aanbod* voor begeleiding heeft gekregen (zie Algemene Rekenkamer,

¹⁰⁹ Er vindt in de RMC-regio's wel in steeds grotere mate een passieve benadering plaats van vsv-ers door middel van informatiefolders, websites en RMC-telefoondiensten, die jongeren in de gelegenheid stellen *zelf* contact op te nemen met de RMC-functie.

¹¹⁰ Vanaf 2005/06 worden structureel extra middelen ingezet die specifiek bedoeld zijn om de begeleidingscapaciteit in de RMC-regio's te vergroten. Het betreft 2,5 mln euro extra in 2005/06 oplopend tot 5,0 mln euro extra vanaf 2006/07.

¹¹¹ RMC-rapportages bevestigen dit beeld: meer dan eenderde van de vsv-ers wordt gemeld in de maanden juli en augustus (zie Van Tilborg en Van Es, 2004).

2001b).¹¹² Een deel hiervan heeft zelf niet gereageerd op de benadering (zie derde reden), maar een ander deel heeft wel gereageerd (en ook een gesprek gehad), maar geen aanbod voor trajectbegeleiding gekregen (of een ander aanbod dan het meest geschikt geachte).¹¹³ Een vaak genoemde verklaring voor het niet ontvangen van een aanbod voor trajectbegeleiding is dat er niet voldoende trajecten beschikbaar zijn.¹¹⁴

Een *vijfde* reden waardoor vsv-ers geen trajectbegeleiding krijgen is dat ze wel een aanbod hebben gekregen voor trajectbegeleiding, maar dit vervolgens afwijzen. Over de omvang en samenstelling van deze groep is weinig bekend.

Er zijn twee groepen die uiteindelijk *wel* trajectbegeleiding krijgen: de vsv-ers die actief benaderd zijn, een aanbod voor begeleiding hebben gekregen en dit vervolgens accepteren, en degenen die *zelf* contact hebben opgenomen met de trajectbegeleidende instantie, een aanbod hebben gekregen, en dit hebben aanvaard.

Welke groepen kunnen we nu met elkaar vergelijken om het effect van de trajectbegeleiding te kunnen meten? De bovengenoemde redenen bieden twee goede aanknopingspunten.

Mogelijkheid 1: effect van benadering vsv-er

Het eerste aanknopingspunt is het *capaciteitsprobleem bij de RMC's* in de vorm van een tekort aan personeel. Zoals gezegd is dit een belangrijke verklaring waardoor niet iedere (geregistreerde) vsv-er *benaderd* kan worden. De experimentele groep zou daarom kunnen bestaan uit vsv-ers die wél benaderd worden, en de controlegroep uit vsv-ers die niet benaderd worden (zie verbindingspijl met daaronder tekst *mogelijkheid 1* in figuur 5.1). We meten dan het effect van de *benadering* van de vsv-er, en alles wat daarna volgt (eventuele bemiddeling en begeleiding). Bij deze opzet moeten wel enkele aanvullende opmerkingen worden gemaakt:

- Het tekort aan personeel binnen de RMC's doet zich vooral gelden in geval van achterstallige bulkmeldingen net na het einde van het schooljaar. We zouden derhalve moeten kijken naar het bestand van vsv-ers die in juli en augustus worden gemeld, en dan een vergelijking maken tussen de vsv-ers uit deze groep die wel benaderd worden en degenen die niet benaderd worden.

¹¹² Nog eens een kwart heeft wel een aanbod voor begeleiding gekregen, maar dan in preventieve zin (voordat ze waren uitgevallen).

¹¹³ In het schooljaar 2002/03 werd van vijf duizend vsv-ers, ofwel 6% van het totale aantal vsv-ers, aangegeven dat herplaatsing niet tot de mogelijkheden behoorde.

¹¹⁴ Voorbeelden van capaciteitsproblemen bij reguliere voorzieningen die genoemd worden door de RMC's zijn wachtlijsten in het speciaal voortgezet onderwijs, bij jeugdzorg en zwaardere hulpverleningsinstellingen, het ontbreken van voldoende leerwerkplaatsen, onvoldoende opleidingsaanbod voor leerlingen met leerwegondersteuning in het vmbo, en onvoldoende beroepspraktijkvormingsplaatsen (BPV's) in het mbo. Daarnaast wordt nog gewezen op het feit dat tussentijdse plaatsing (na de teldatum van 1 oktober) bij onderwijsinstellingen (met name bij ROC's) lang niet altijd mogelijk is. Een andere verklaring, naast het tekort aan trajecten, is (wederom) het tekort aan begeleidingscapaciteit in de RMC-regio's.

Het doel van deze verfijning is om twee groepen te creëren die zo veel mogelijk op elkaar lijken.

- Het merendeel van de RMC-regio's hanteert een prioritering, in de zin dat de meeste aandacht (zowel in de vorm van benadering als in de vorm van bemiddeling en uiteindelijke trajectbegeleiding) uitgaat naar zogenoemde prioritaire vsv-ers (de vsv-ers zonder enig diploma in het voortgezet onderwijs). In de analyse zullen we rekening moeten houden met deze prioritering door onderscheid te maken tussen prioritaire en niet-prioritaire vsv-ers.
- Het is mogelijk dat er ook nog op andere gronden wordt bepaald wie wel en wie niet *benaderd* wordt, bijvoorbeeld op basis van een inschatting van de zwaarte van de problematiek van de vsv-er. In dat geval is het noodzakelijk deze selectiecriteria duidelijk in kaart te brengen, zodat hiervoor in de analyse gecontroleerd kan worden.

Mogelijkheid 2: effect van aanbod voor trajectbegeleiding

Een tweede aanknopingspunt is de beperkte *beschikbaarheid van trajecten*. Dit is een belangrijke verklaring voor het feit dat een gedeelte van de vsv-ers, als ze eenmaal in contact gekomen zijn met de RMC-functie, geen trajectbegeleiding krijgen *aangeboden*. De experimentele groep zou daarom kunnen bestaan uit vsv-ers die *wel* trajectbegeleiding krijgen aangeboden, en de controlegroep uit vsv-ers die *geen* trajectbegeleiding krijgen aangeboden (zie *mogelijkheid 2* in figuur 5.1). Met een dergelijke opzet wordt het effect gemeten van het krijgen van een *aanbod* voor begeleiding (en alles wat daarna gebeurt, dat wil zeggen, eventuele trajectbegeleiding).

Ook bij deze opzet zijn een aantal aanvullende opmerkingen op hun plaats:

- Zowel de groep vsv-ers die een *aanbod* krijgt als de groep vsv-ers die geen aanbod krijgt om in een traject te worden geplaatst bestaat uit vsv-ers die actief benaderd zijn en uit vsv-ers die niet persoonlijk zijn benaderd, maar uit eigen initiatief contact hebben opgenomen met de plaatselijke RMC-functie (zie figuur 5.1). We kunnen verwachten dat deze twee groepen op belangrijke aspecten van elkaar verschillen, zoals op het vlak van de mate van motivatie om weer in het onderwijs terug te keren of de arbeidsmarkt op te gaan. In de econometrische analyse zullen we derhalve rekening moeten houden met het feit of vsv-ers wel of niet (actief) zijn benaderd.
- Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over het effect van trajectbegeleiding hebben we een groot aantal waarnemingen nodig. Dit betekent dat we naar verwachting moeten kijken naar vsv-ers uit verschillende RMC-regio's. We kunnen in de analyse rekening houden met verschillen tussen regio's door het opnemen van regio-dummies. Hiermee controleren we voor verschillen in factoren als het soort trajectbegeleidingsmodel dat gehanteerd wordt, de arbeidsmarktsituatie, de beschikbaarheid van overige gelden voor de bestrijding van vsv, en de aard van de problematiek.

- Het is mogelijk dat er nog andere criteria zijn, naast een beperkte beschikbaarheid van trajecten en trajectbegeleiders, die meespelen bij de beslissing of een vsv-er een aanbod voor trajectbegeleiding krijgt of niet.¹¹⁵ Een criterium zou bijvoorbeeld kunnen zijn of het wel of geen prioritaire vsv-er betreft. We kunnen met eventuele additionele selectiecriteria rekening houden in de analyse, mits het duidelijk gedefinieerde criteria betreft.
- Deze opzet wordt gecompliceerder als blijkt dat capaciteitsproblemen voor sommige typen vsv-ers knellender zijn dan voor andere typen. Dit zou vooral het geval kunnen zijn bij vsv-ers met meervoudige problematiek. We krijgen dan te maken met een oververtegenwoordiging van de ‘zware’ gevallen in de controlegroep, oftewel de groep die geen aanbod heeft gekregen.

Naast het effect van benadering door een RMC (mogelijkheid 1) en het effect van het krijgen van een aanbod van een RMC (mogelijkheid 2) is het ook nog mogelijk het zogenaamde effect van ‘treatment on the treated’ te meten. Niet iedereen die benaderd is, en ook niet iedereen die een aanbod heeft gekregen, wordt immers uiteindelijk herplaatst. Er bestaan technieken om ook nog het specifieke effect van daadwerkelijke plaatsing in een traject te meten.

Outputvariabelen

Het doel van een evaluatie is om te kijken wat de effecten zijn van trajectbegeleiding in het kader van de RMC-functie.¹¹⁶ De effecten kunnen worden gemeten door op een vast tijdstip t na de ‘treatment’ (d.w.z. het *actief benaderen* van de vsv-er of het *krijgen van een aanbod* voor trajectbegeleiding) de bereikte positie van de experimentele groep te vergelijken met die van de controlegroep. De belangrijkste maatstaven waarover we informatie willen verkrijgen zijn het behaalde opleidingsniveau en de positie op de arbeidsmarkt, overeenkomstig de twee variabelen die in de doelstelling van de RMC-functie vermeld staan. Meer specifiek kan een vergelijking gemaakt worden aan de hand van de volgende outputvariabelen:

- Niveau en type van hernieuwde instroom in het onderwijs;
- Percentage dat een opleiding volgt met direct uitzicht op een startkwalificatie;
- Percentage dat een duaal traject (gecombineerd opleiding en werk) volgt;
- Percentage dat een startkwalificatie behaald heeft;
- Percentage dat werk heeft;
- Salarisniveau;
- Percentage met een vaste aanstelling;
- Percentage werklozen;

¹¹⁵ Het zou voor onze analyse een ideale situatie zijn als er het principe ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’ zou gelden in geval van knelpunten in de beschikbaarheid van trajecten en/of trajectbegeleiders. We hebben dan geen reden om aan te nemen dat er verschillen bestaan tussen de experimentele en de controlegroep, behalve dan dat de eerste groep een ‘treatment’ (benadering door RMC of aanbod voor trajectbegeleiding) krijgt, en de laatste groep niet.

¹¹⁶ Een subdoel is om te bepalen of deze effecten voor verschillende typen vsv-ers verschillen.

- Percentage overige tijdsbesteding (niet bezig met opleiding en ook niet beschikbaar voor arbeidsmarkt).

Vervolgstappen

Uit het bovenstaande wordt al enigszins duidelijk welke vervolgstappen nodig zijn om daadwerkelijk tot een harde evaluatie te komen. We hebben RMC-gegevens nodig van een grote hoeveelheid vsv-ers, zodat de experimentele en de controlegroep niet te klein worden. Het is van belang dat het vsv-ers betreft uit regio's waarin wordt gerapporteerd over een voldoende aantal relevante achtergrondkenmerken (geslacht, etniciteit, sociaal milieu, leerplichtstatus, onderwijstype en -niveau op moment van uitval, diploma, type gemeente, etc.). RMC-gegevens zouden ook duidelijkheid moeten verschaffen over het *type* traject waarin vsv-ers wordt geplaatst.

Vervolgens moet een enquête worden opgezet waarin de vsv-ers wordt gevraagd naar het behaalde opleidingsniveau en de positie op de arbeidsmarkt op een vast tijdstip na de 'treatment' (bijvoorbeeld na twee of drie jaar). Ook zou deze enquête duidelijkheid moeten verschaffen over een aantal controlevariabelen die de effectiviteit van trajectbegeleiding zouden kunnen beïnvloeden, zoals het al dan niet gevolgd hebben van een preventief traject, het al dan niet eerder zijn aangemeld als vsv-er (recidive), of de tijdspanne tussen het voortijdig schoolverlaten en de 'treatment'.¹¹⁷ Tenslotte is het van belang dat de verschillende fases (uitval, registratie, benadering, aanbod voor begeleiding, feitelijke trajectbegeleiding) duidelijk worden onderscheiden.

5.3.2 ESF/vsv-subsidies

Omschrijving instrument

Bestrijding voortijdig schoolverlaten is één van de maatregelen die in het kader van de ESF prioriteit 3 *Een leven lang leren* is opgenomen.¹¹⁸ De ESF/vsv projecten omvatten *preventieve* activiteiten van roc's en vakinstellingen, gericht op leerlingen in de beroepsopleidende leerweg (bol) van het mbo en in het voortgezet onderwijs. De doelstelling van de ESF/vsv-projecten is om te voorkomen dat jongeren zonder (start-)kwalificatie het secundair beroepsonderwijs verlaten dan wel in de overgang van het voortgezet onderwijs naar het secundaire beroepsonderwijs uit het onderwijs verdwijnen. Enkele voorbeelden van activiteiten die onder deze regeling vallen zijn projecten gericht op het verzorgen van specifieke programmatische arrangementen tussen het vmbo en het mbo, de ontwikkeling van zorgteams, het coördineren en

¹¹⁷ Uit de RMC-rapportages blijkt dat in 2002/03 eenderde van de vsv-ers binnen een maand na aanmelding wordt herplaatst. Iets meer dan de helft van de herplaatsingen vindt plaats binnen drie maanden. In 4% van de gevallen vindt herplaatsing pas plaats na meer dan een jaar (Van Tilborg en Van Es, 2004). De gedachte is dat de effectiviteit van herplaatsing afneemt naarmate er meer tijd verstreken is tussen het verlaten van de school en het moment van herplaatsing.

¹¹⁸ De andere twee maatregelen zijn versterking van de beroepsbegeleidende leerweg, en arbeidsintegratie (praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs).

uitbouwen van (allochtone) leerlingbegeleiding en individuele trajectbegeleiding (ITB), het afstemmen op gemeentelijke actieplannen voor de bestrijding van vsv, en het bieden van ondersteuning aan ouders van risicoleerlingen (zie *Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen 2000-2006*, ministerie van SZW, 2002). Uit het ESF wordt de helft van de totale (subsidiabele) kosten van het project gefinancierd. Dit betekent dat de instelling voor de resterende 50 procent cofinanciering moet zien te vinden.¹¹⁹

Om voor een ESF/vsv subsidie in aanmerking te komen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De aanvragen voor deze ESF/vsv-projecten kunnen alleen worden gedaan door roc's en vakinstellingen. De projecten hebben een looptijd van maximaal 12 maanden en moeten samenvallen met een schooljaar.¹²⁰ De voorwaarden die gesteld worden aan de leerlingen op wie het project betrekking heeft zijn als volgt: niet ouder zijn dan 23 jaar; nog niet in het bezit zijn van een startkwalificatie; een verhoogde kans op voortijdig schoolverlaten (indien er geen extra activiteiten voor hen worden ondernomen); ingeschreven voor een opleiding in de beroepsopleidende leerweg; door de onderwijsinstelling geregistreerd als deelnemer aan het ESF-project; zijn aangemeld bij de RMC.¹²¹

Tabel 5.2 geeft een indicatie van de grootte van dit instrument. Het totale ESF/vsv-budget voor de ESF-periode 2000-2006 bedraagt 27,2 mln euro per jaar. Het is daarmee de grootste afzonderlijke component van het totale vsv-beleidsinstrumentarium. Het *aangevraagde* bedrag aan ESF/vsv-subsidie overschrijdt inmiddels ruim het budget; werd in het schooljaar 2001/02 nog voor 16,7 mln euro aan subsidie aangevraagd, drie jaar later lag het totale bedrag aan aanvragen met 52,3 mln euro ruim drie keer zo hoog. Volgens recente cijfers van het ministerie van SZW is in de periode 2000-2005 (tot oktober 2005) in totaal 259 miljoen euro aan aangevraagde ESF/vsv-subsidie toegekend (zie ministerie van SZW, 2005). Informatie over de hoogte van het bedrag dat jaarlijks feitelijk aan subsidie is uitgekeerd, is (nog) niet beschikbaar voor deze periode.¹²²

Het aantal deelnemers waar de aanvragen betrekking op hebben is in de periode 2001/2002 - 2004/2005 zelfs met een factor vijf toegenomen tot ruim dertigduizend.¹²³ Gemiddeld wordt per project ruim een half miljoen euro subsidie aangevraagd, wat overeenkomt met zo'n 1.600 euro per deelnemer (cijfers 2004/05). Het gemiddeld aantal deelnemers per project vertoont een stijgende lijn en is inmiddels opgelopen tot boven de driehonderd.

¹¹⁹ Deze resterende middelen kunnen door de subsidieontvanger zelf worden opgebracht, of van derden worden verkregen.

¹²⁰ Sinds 2004 kan de looptijd van een ESF/vsv project ook langer zijn, maar ten hoogste durend tot eind 2007.

¹²¹ In de periode vóór het jaar 2000/01 was de doelgroep van ESF/vsv projecten beperkter. Toen kwamen slechts leerlingen in aanmerking van de BOL op niveau 1 en 2, zonder vbo/mavo diploma, tot en met 18 jaar, en in het eerste jaar van hun opleiding (bron: www.ecg.nl).

¹²² Voor het jaar 2000/2001 is op basis van informatie van het CFI wel bekend dat het *eindbeschikte* bedrag aan ESF/vsv subsidie zo'n 20 procent lager lag dan het totale bedrag aan *aangevraagde* subsidie (15,2 respectievelijk 18,9 miljoen euro).

¹²³ Een van de verklaringen voor deze toename is de versoepeling van de criteria met betrekking tot de categorie leerlingen die in aanmerking komt voor deelname aan een ESF/vsv project.

Tabel 5.2 ESF/vsv-subsidieprogramma (2001/02 - 2004/05)

Jaar	Aanvragen				Beschikbaar		
	ESF- subsidie (x €1 mln)	Aantal projecten	Aantal deelnemers (x 1000)	Bedrag per project (x €1 mln)	Bedrag per deelnemer (x €1000)	Aantal deelnemers per project	Budget (x €1 mln)
2001/02	16,7	44	6,4	0,38	2,6	145	27,2
2002/03	27,8	63	12,0	0,44	2,3	190	27,2
2003/04 ^a	38,0	80	20,0	0,48	1,9	251	27,2
2004/05 ^a	52,3	100	32,4	0,52	1,6	324	27,2

^a De cijfers voor 2003/04 en 2004/05 zijn voorlopige cijfers.

Bronnen: Tweede Kamer (2005), OCW (2003b).

Inhoud 'treatment'

Alvorens de samenstelling van de experimentele groep en de controlegroep te bepalen is het noodzakelijk om de inhoud van de 'treatment' precies vast te stellen. De 'treatment' kan in dit geval worden gedefinieerd als de toewijzing van een ESF/vsv-subsidieaanvraag. We hebben het hier nadrukkelijk over de *toewijzing* en niet over de feitelijke *uitkering* van de subsidie, die pas op een later tijdstip plaatsvindt. Het belang van dit onderscheid wordt duidelijk gemaakt door de gehele ESF/vsv-procedure kort op een rijtje te zetten.

De procedure is als volgt. De instelling (ROC of vakinstelling) stelt een subsidieaanvraag op, die (onder andere) een beschrijving omvat van het project. De projectbeschrijving dient inzicht te geven in zaken als de beoogde prestatie, de begrote kosten, het geschatte aantal deelnemers, en een beschrijving van de aanpak en projectorganisatie. Nadat de aanvraag voor projectsubsidie is ingediend, wordt deze toe- of afgewezen. Op de redenen voor toe- dan wel afwijzing komen we later nog terug. Indien de subsidieaanvraag wordt toegewezen, ontvangt de instelling een beschikking, waarin het maximale bedrag staat aangegeven dat aan subsidie tegemoet kan worden gezien, en waarin de projectactiviteiten worden vastgelegd. Als het project eenmaal is aangevangen kan de instelling (op eigen verzoek) een voorschot krijgen op de subsidie. Na het einde van het project dient de instelling een eindrapportage in, waarin (per project) wordt aangegeven in welke mate de middelen zijn besteed, en welke resultaten zijn gerealiseerd, in relatie tot de projectbeschrijving. Op basis van deze eindrapportage wordt de definitieve hoogte van de subsidie vastgesteld, die in principe ligt op 50 procent van de gemaakte subsidiabele kosten. Het bedrag dat uiteindelijk aan subsidie wordt uitgekeerd kan echter lager uitvallen dan het bedrag dat in de beschikking staat vermeld, bijvoorbeeld als blijkt dat het aantal deelnemers dat bij aanvang van het project is geregistreerd lager is dan het in de subsidieaanvraag geschatte aantal deelnemers, of als het project wordt uitgevoerd in afwijking van de bij de aanvraag ingediende projectbeschrijving. Een andere reden voor verlaging van het subsidiebedrag kan zijn dat de beoogde prestaties - het verblijven in het onderwijs gedurende de

gehele looptijd van het project - voor een substantieel deel van de deelnemers niet zijn behaald.¹²⁴

Het uiteindelijk uitgekeerde bedrag aan ESF/vsv-subsidie (deels) is derhalve afhankelijk van de effectiviteit van het met de subsidie uitgevoerde project. Daarom is het niet correct de feitelijke *uitkering* van de subsidie als 'treatment' te beschouwen, maar dient de *honorering* van de subsidieaanvraag als 'treatment' te worden aangemerkt.

Opzet experimentele groep en controlegroep

Het causale effect van de ESF/vsv-subsidies kan niet worden bepaald aan de hand van het vergelijken van de uitvalcijfers (en eventueel schoolprestaties) *voor* en *na* het krijgen van de subsidie. Het is namelijk goed mogelijk dat er in deze periode tegelijkertijd veranderingen in de stand van de conjunctuur of in overige beleidsmaatregelen gericht op de bestrijding van vsv hebben plaatsgevonden, factoren die ook een effect kunnen hebben op de uitval en studieprestaties.

Een opzet met een experimentele groep en een controlegroep is derhalve nodig, analoog aan de opzet in de buitenlandse evaluatiestudies (zie paragraaf 5.2), om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de ESF-vsv-subsidies. De experimentele groep zou dan kunnen bestaan uit de aangemelde deelnemers van de instellingen die een ESF/vsv-subsidieaanvraag hebben ingediend en ook gehonoreerd hebben gekregen, en de controlegroep uit de risicoleerlingen van de instellingen van welke de subsidieaanvraag is afgewezen. Met een dergelijke opzet meten we het effect van *toewijzing* van ESF/vsv-subsidies. Met andere woorden, we kijken of leerlingen van scholen met ESF/vsv-projecten beter presteren dan leerlingen van scholen zonder ESF/vsv-projecten.

Een voordeel van deze opzet is dat twee groepen vergeleken worden die al op veel facetten dezelfde eigenschappen hebben. Beide groepen bestaan uit (leerlingen van) de subpopulatie van instellingen die een aanvraag voor ESF/vsv-subsidie hebben gedaan. Er mag worden aangenomen dat de motivatie en ernst van de vsv-problematiek van instellingen die een aanvraag doen verschilt van instellingen die geen aanvraag hebben gedaan. Daarnaast bestaat zowel de experimentele als de controlegroep uit leerlingen met een verhoogd risico op voortijdig schoolverlaten, althans volgens de inschatting van de instellingen.

Het causale effect van de ESF/vsv kan in een dergelijke opzet alleen worden vastgesteld als de toewijzing van leerlingen aan de experimentele of de controlegroep aselekt is, of als de criteria voor toewijzing volledig bekend zijn. Een aanknopingspunt dat een dergelijke toewijzing mogelijk zou kunnen maken is het feit dat recentelijk (in 2003/04 en 2004/05) het totaal aangevraagde bedrag aan ESF/vsv-subsidie groter was dan de totale hoeveelheid beschikbare

¹²⁴ De verlaging van het uiteindelijke subsidiebedrag bedraagt 10 procent indien voor tussen de 50 en 60 procent van de deelnemers de doelstelling is behaald. De verlaging kan zelfs oplopen tot 100 procent indien voor minder dan 10 procent van de deelnemers de doelstelling is behaald.

middelen. In het schooljaar 2004/05 was het totale bedrag aan aanvragen zelfs twee maal zo groot als het budget. Deze overschrijding van het subsidieplafond zou een min of meer ‘toevallige’ omstandigheid kunnen zijn waardoor een gedeelte van de projectaanvragen is afgewezen.¹²⁵

Om de haalbaarheid van deze evaluatiemogelijkheid te kunnen toetsen is echter meer inzicht nodig in de beoordelingscriteria van de projectaanvragen die gelden in de situatie van overschrijding van het subsidieplafond. We kunnen naar verwachting in de analyse overigens rekening houden met andere, niet ‘toevallige’ redenen van afwijzing van een subsidieaanvraag, zoals het niet voldoen aan de eisen die aan de aanvraag gesteld worden.

Een belangrijk aandachtspunt bij een eventuele evaluatie is tenslotte dat we rekening moeten houden met het feit dat instellingen die hun aanvraag niet gehonoreerd zien, alsnog kunnen besluiten het project waarvoor de subsidie was aangevraagd in zijn geheel of gedeeltelijk uit te voeren. We meten derhalve *niet* het effect van het uitvoeren van het project waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft, maar het effect van de honorering van de subsidieaanvraag. In de analyse kunnen we nagaan of projecten ook zonder ESF-subsidie zijn uitgevoerd, en zo ja, in welke mate (geheel of gedeeltelijk).

Outputvariabelen

Het effect van het ESF/vsv-instrument kan worden vastgesteld door de experimentele groep op een aantal indicatoren te vergelijken met de controlegroep. Deze vergelijking kan plaatsvinden aan het eind van de looptijd van het project dat met de ESF subsidie is gefinancierd.¹²⁶ De volgende beoordelingscriteria, overeenkomstig de doelstellingen, verschaffen nader inzicht in de effecten van het ESF/vsv-subsidieprogramma:

- Percentage van de aangemelde deelnemers dat aan het eind van de looptijd van het project wel/geen onderwijs volgt;
- Percentage dat inmiddels een startkwalificatie heeft behaald;
- Percentage voortijdig schooluitvaller;
- Percentage in een curatief traject;
- Percentage met een (vaste) baan;

¹²⁵ Van een vergelijkbare opzet is sprake in het onderzoek van Webbink (2005, nog te verschijnen) naar de effecten van een beursprogramma voor studeren in het buitenland. Het aantal aanmeldingen voor deze beurs was groter dan het aantal beschikbare beurzen. Aan de hand van beoordelingen op duidelijke criteria werden de aanvragen gerangschikt en werd bepaald welke aanvragen werden toegewezen dan wel afgewezen. De experimentele groep bestaat uit studenten wier aanvraag net wel werd gehonoreerd, en de controlegroep uit studenten wier aanvraag net niet werd gehonoreerd. Zodoende konden de effecten van het beursprogramma worden geëvalueerd.

¹²⁶ Eventueel zou de mogelijkheid kunnen worden onderzocht van een vergelijking op een later tijdstip, bijvoorbeeld twee of drie jaar na de aanvang van het project. Hiermee zou de aanwezigheid van langere termijn effecten kunnen worden vastgesteld.

- Percentage werklozen;
- Percentage niet in onderwijs en ook niet beschikbaar voor arbeidsmarkt.

Vervolgstappen

Voor het uitvoeren van een eventuele evaluatie van het ESF/vsv-instrument dienen we te beschikken over gegevens van de aangemelde leerlingen van instellingen met gehonoreerde aanvragen (de experimentele groep), maar ook van de risicoleerlingen van instellingen die geen ESF/vsv-subsidie hebben gekregen (de controlegroep). Een groot deel van de benodigde gegevens over de experimentele groep (bijvoorbeeld NAW-gegevens, geslacht, leeftijd, en opleidingsniveau vóór en na toepassing van de maatregel) kunnen reeds worden afgeleid uit de eindrapportage die verplicht moet worden opgesteld door de instellingen die ESF/vsv-subsidie krijgen. Een enquête zou nader inzicht moeten verschaffen in de gegevens die niet uit de eindrapportages kunnen worden gedestilleerd (zoals etniciteit, vervolgloupaan indien uitgevallen). Er zal tevens een enquête moeten worden opgesteld om de achtergrondkenmerken en onderwijsprestaties vast te stellen van de leerlingen met een verhoogd risico op vsv van instellingen die *geen* ESF/vsv-subsidie hebben ontvangen. Tenslotte is informatie over het *type* project dat met de ESF/vsv-subsidie is uitgevoerd nodig, zodat we hiervoor in de analyse kunnen controleren. Een andere variabele waarvoor we willen controleren en waarvoor extra informatie nodig is, is het percentage dat na afwijzing van de subsidieaanvraag het geplande project toch gedeeltelijk of in zijn totaliteit uitgevoerd heeft (met behulp van andere financieringsbronnen).

Haalbaarheid evaluatie

Hierboven is aangegeven dat de recente overschrijding van het subsidieplafond ertoe zou kunnen leiden dat een geloofwaardige controlegroep gevormd wordt van roc's die hun subsidieaanvraag niet gehonoreerd zien. Uit navraag bij het CFI blijkt echter dat tot op heden geen aanvragen zijn afgewezen vanwege overschrijding van het subsidieplafond. Alle subsidieaanvragen zijn beschikt tot op heden (voor zover de aanvragen aan de voorwaarden voldeden). Dit is mogelijk omdat er in de voorafgaande jaren sprake was van een onderbenutting van de beschikbare ESF/vsv-gelden, waardoor resterende gelden uit het verleden konden worden doorgeschoven om de huidige overschrijding van het subsidieplafond 'op te vangen'.¹²⁷

¹²⁷ Bovendien blijkt het totale bedrag aan *eindbeschikte* ESF/vsv subsidie tot op heden telkens ruim onder het bedrag te liggen dat in eerste instantie is beschikt door het ministerie van SZW. Ter illustratie, in het schooljaar 2002/2003 is voor 34 mln euro aan subsidie beschikt door SZW, maar het eindbeschikte bedrag aan subsidie bedroeg uiteindelijk slechts een kleine 13 mln euro. Aan het eind van het ESF/vsv project blijken de declarabele kosten kennelijk toch beduidend lager dan wat de roc's vooraf ingeschat/opgegeven hebben bij hun subsidieaanvraag.

Een evaluatie op de wijze zoals hierboven aangegeven wordt wellicht wel mogelijk in de nabije toekomst, zeker wanneer de huidige groei in subsidieaanvragen zich continueert. Het is immers niet waarschijnlijk dat een overschrijding van het jaarlijkse subsidieplafond ieder jaar kan worden opgevangen door de inzet van resterende middelen uit het verleden. Indien wordt overgegaan op honorering van subsidieaanvragen op basis van duidelijk definieerbare toewijzingscriteria in geval van overtekening, kan het effect van het ESF/vsv-instrument worden bepaald op de wijze zoals reeds eerder beschreven. Een vergelijking van roc's die net wel ESF-vsv-subsidie gekregen hebben (de experimentele groep) met roc's die dit net niet gekregen hebben (de controlegroep) wordt dan mogelijk.

5.4 Samenvatting

Overtuigende evidentie omtrent de effectiviteit van (onderdelen van) het beleid gericht op bestrijding van voortijdig schoolverlaten in Nederland ontbreekt. De voornaamste reden is dat de bestaande studies vooral gericht zijn op een evaluatie van het proces, en niet zo zeer op de vervolgbestemmingen van de jongeren. Bovendien zijn er geen studies uitgevoerd met geloofwaardige controlegroepen, waardoor causale effecten van beleidsinstrumenten zouden kunnen worden vastgesteld.

Een overzicht van buitenlandse (quasi-)experimentele evaluatiestudies van uitvalbestrijdingsprogramma's geeft een gemengd beeld omtrent de effectiviteit. Een niet onaanzienlijk deel van de onderzochte programma's draagt niet of nauwelijks bij aan het verminderen van voortijdig schoolverlaten. Positieve effecten op uitvalgedrag en studieprestaties worden vooral gevonden bij uitvalbestrijdingsprogramma's waarbij gebruik gemaakt wordt van financiële prikkels, voor leerlingen alsook voor leraren of scholen. Daarnaast zijn enkele positieve effecten op uitval gevonden van het oprichten van aparte scholen op 'middle school' niveau met een intensieve benadering voor leerlingen met een verhoogde kans op uitval, programma's die uitvallers op 'high schools' stimuleren om alsnog een certificaat te behalen (zogenaamde GED programma's), en langdurige programma's waarbij sprake is van een persoonlijke mentor (coach) die zich (voornamelijk) richt op de sociale ontwikkeling van de jongere, en fungeert als een soort rolmodel. In zijn algemeenheid zijn curatieve programma's minder effectief dan interventies gericht op jongeren die zich nog in het onderwijs bevinden.

Behalve programma's die specifiek gericht zijn op het bestrijden van voortijdig schoolverlaten kan ook overig onderwijsbeleid (preventief) bijdragen aan het verminderen van vsv. Amerikaans onderzoek laat zien dat een aantal voor- en vroegschoolse educatieprogramma's de kans op studie-uitval op latere leeftijd vermindert.

Alhoewel voorzichtigheid in acht moet worden genomen met het rechtstreeks doorvertalen van deze buitenlandse resultaten naar andere settings, zouden de kenmerken van effectieve

buitenlandse programma's als uitgangspunt kunnen dienen voor het ontwerp van kansrijke beleidsexperimenten in Nederland.

Een inventarisatie van het Nederlandse vsv-instrumentarium wijst uit dat er aanknopingspunten zijn voor studies naar de causale effecten van twee grote instrumenten aan de hand van een natuurlijk experiment. Vaststelling van het causale effect is mogelijk doordat er bij beide beleidsinstrumenten toevallige omstandigheden zijn waardoor men in de experimentele ofwel de controlegroep zit. De opzet is om een experimentele groep die wel 'treatment' heeft gehad te vergelijken met een controlegroep die dit niet heeft ontvangen.

De eerste mogelijkheid betreft de trajectbegeleiding van voortijdig schoolverlaters uit hoofde van de RMC-functie (curatief instrument). Aanknopingspunt voor een evaluatie is dat er sprake is van capaciteitsproblemen waardoor groepen voortijdig schoolverlaters niet benaderd worden of geen aanbod krijgen voor trajectbegeleiding. Vergelijking van de vervolgloopbanen van vsv-ers die wel benaderd zijn of een aanbod hebben gekregen voor trajectbegeleiding met degenen die niet benaderd zijn, geeft het causale effect van de RMC-trajectbegeleiding weer.

De tweede mogelijkheid betreft de ESF subsidies die in het mbo specifiek ter preventie van voortijdig schoolverlaten worden ingezet voor leerlingen met een verhoogde kans op uitval (preventief instrument). De 'toevallige' omstandigheid is hier dat er sprake is van overschrijdingen van het subsidieplafond, waardoor sommige aanvragen mogelijk moeten worden afgewezen. Vergelijking van de vervolgloopbanen van leerlingen van roc's die net wel ESF subsidie hebben gehad met die van vergelijkbare leerlingen van roc's die net geen subsidie hebben gehad, geeft het causale effect weer van de ESF subsidies.

Literatuur

Aakvik, A., K.G. Salvanes, en K. Vaage, Measuring heterogeneity in the returns to education in Norway using educational reforms, IZA Discussion Paper 815, Institute for the Study of Labor, Bonn.

Algemene Rekenkamer, 2001a, Aanpak onderwijsachterstanden, Kamerstuk vergaderjaar 2000-2001, dossier 27 020, nr. 22.

Algemene Rekenkamer, 2001b, Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters, Den Haag.

Algemene Rekenkamer, 2003, Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek, Den Haag.

Algemene Rekenkamer, 2005, Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, Kamerstuk vergaderjaar 2004-2005, dossier 29961, nr. 2.

Allen, J., Huijgen, T., en R. Welters, 2001, Pilotstudie voortijdig schoolverlaters 1995/96, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Universiteit Maastricht.

Angrist, J.D., en V. Lavy, 2004, The effect of high stakes high school achievement awards: evidence from a school-centered randomized trial, IZA Discussion Paper 1146, Bonn.

Batenburg, T.A. van, 1998, De loopbaan na het MBO van voortijdige schoolverlaters, Gronings instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling (GION), Rijksuniversiteit Groningen.

Blom, M, J. Oudhof, R.V. Bijl, en B.F.M. Bakker, 2005, Verdacht van criminaliteit: allochtonen en autochtonen nader bekeken, CBS en WODC.

Burt, M.R., 1998, Why should we invest in adolescents? mimeo, Urban Institute, Washington.

BVE Raad, 2005, Ruimte voor ambitie en innovatie in het MBO; Bestuurlijke agenda 2005-2010.

Card, D., 1999, The Causal Effect of Schooling on Earnings, in O. Ashenfelter en D. Card, red., Handbook of Labor Economics, Elsevier, Amsterdam.

- CBS, 2003, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2003-2004*, Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- CBS, 2005, Met een startkwalificatie betere kansen op de arbeidsmarkt, Artikel d.d. 4 november.
- Chaplin, D. en B. Lerman, 1997, Dropping out: public and private costs, mimeo, The Urban Institute, Washington.
- Cohen, M.A., 1998, The monetary value of saving a high-risk youth, *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 14, nr. 1, pag. 5-33.
- CPB, 2002, *De pijlers onder de kenniseconomie: opties voor institutionele vernieuwing*, CPB Speciale Publicatie 35, Den Haag.
- Dearnden, L., C. Emmerson, C. Frayne, en C. Meghir, 2005, Education subsidies and school drop-out rates, IFS Working Paper 11, Institute for Fiscal Studies, Londen .
- Dynarski, M., 2004, Interpreting the evidence from recent federal evaluations of dropout-prevention programs: the state of scientific research, in: G. Orfield, red., *Dropouts in America: confronting the graduation rate crisis*, Harvard Education Press, Cambridge.
- Dynarski, M., en P. Gleason, 1998, How can we help? What we have learned from evaluations of federal dropout prevention programs, Mathematica Policy Research, Princeton, New York.
- Dynarski, M, P. Gleason, A. Rangarajan, en R. Wood, 1998, Impacts of dropout prevention programs, Mathematica Policy Research, Princeton (New York).
- Dienst Stedelijk Onderwijs Gemeente Rotterdam, 2003, De Rotterdamse Monitor Voortijdig Schoolverlaten: 2-meting.
- Eckstein, Z., en K. Wolpin, 1999, Why youths drop out of high school: the impact of preferences, opportunities and abilities, *Econometrica*, vol. 67, nr. 6, pag. 1295-1339.
- Eimers, T., M. Derriks, E. Voncken, L. van Tilborg, en W. van Es, 2003, Kans van slagen: een verdiepende studie naar het rendement van vsv-trajecten en begeleidingsmodellen.
- Feinstein, L., 2002, Quantitative estimates of the social benefits of learning, 1: crime, Wider Benefits of Learning Research Report 5, Institute of Education, Londen.

Feinstein, L., en R. Sabates, 2005, Education and youth crime: effects of introducing the education maintenance allowance programme, Wider Benefits of Learning Research Report 14, Institute of Education, Londen.

Geerligs, J., Y. Kops, P. den Boer, en F. van der Veen, 2002, Kwalificatiewinst in de beroepskolom: nulmeting, STOAS Onderzoek, Wageningen.

Haveman, R.H. and B.L. Wolfe, 1984, Schooling and economic well-being: the role of nonmarket effects, *Journal of Human Resources*, vol. 19, nr. 3, pag. 377–407.

Human Resources Development Canada, 2000, Dropping out of high school: definitions and costs, Applied Research Branch of Strategic Policy Research Paper R-01-1E.

Heckman, J.J., 2000, Policies to foster human capital, *Research in Economics*, vol. 53, nr. 1, pag. 3-56.

Hogan, C.D., en D.A. Murphey, 2000, Toward an “Economic of Prevention”: Illustrations from Vermont’s Experience, <http://www.financeproject.org/publications/vermont.htm>.

Houtkoop, W.A., R.K.W. van der Velden, en T.F. Brandsma, 2004, De waarde van de startkwalificatie, Max Goote Kenniscentrum bve.

KPMG, 2000, Internationale beleidsinspiratie voortijdig schoolverlaten, Hoofddorp.

Krueger, A.B., en M. Lindahl, 2001, Education for growth: why and for whom?, *Journal of Economic Literature*, vol. 29, nr. 4, pag. 1101–1136.

Lavy, V., 2002, Evaluating the effect of teachers’ group performance incentives on pupils’ achievements, *Journal of Political Economy*, vol. 110, nr. 6, pag. 1286-1317.

Lochner, L., 2004, Education, work and crime: a human capital approach, *International Economic Review*, vol. 45, nr. 3, pag. 811-843.

Lochner, L. en E. Moretti, 2004, The effect of education on crime: evidence from prison inmates, arrests and self-reports, *American Economic Review*, vol. 94, nr. 1, pag. 155–189.

Maxfield, M., A. Schirm, en N. Rodriguez-Planas, 2003, The Quantum Opportunities Program demonstration: implementation and short-term impacts, Mathematica Policy Research, Washington DC.

Meghir, C., en M. Palme, 2005, Educational Reform, ability and family background, *American Economic Review*, vol. 95, nr. 1, pag. 414-424.

Middleton, S., S. Maguire, K. Ashworth, K. Legge, T. Allen, K. Perren, E. Battistin, L. Dearden, C. Emmerson, E. Fitzsimons, en C. Meghir, 2004, The evaluation of Education Maintenance Allowance pilots: three years evidence; a quantitative evaluation, Department for Education and Skills Research Report RR499.

Ministerie van BZK, Justitie, OCW, SZW, en VWS, 2003, Operatie JONG: proeve van de jeugdagenda, Den Haag.

Ministerie van SZW, 2002, Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen 2000-2006, Gele Katern, 2002, nr. 4.

Ministerie van SZW, 2003, Plan van aanpak jeugdwerkloosheid, Den Haag.

Ministerie van SZW, 2004, Lokale samenwerking aanpak jeugdwerkloosheid: handreiking, Den Haag.

Ministerie van SZW, 2005, Stand van zaken volledige benutting ESF-3, brief staatssecretaris van SZW aan Tweede Kamer, kenmerk AM/ESM/05/94046.

Nutting, O.K., 2003, Nevada public school dropouts: school year 2001-2002, Nevada Department of Education.

OCW, 1993, Een goed voorbereide start, notitie voortijdig schoolverlaten, Zoetermeer.

OCW, 1999, Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten, Kamerstuk vergaderjaar 1998-1999, dossier 26695, nr. 2.

OCW, 2001a, Voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten 2000, bijlage bij brief directie BVE, kenmerk BVE/K&O/2001/789.

OCW, 2001b, Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006, Den Haag.

OCW, 2002a, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2003, Den Haag.

OCW, 2002b, Kadernotitie risicoleerlingen: trajecten in de beroepskolom, Den Haag.

OCW, 2003a, Voortijdig schoolverlaten, brief directie BVE aan Tweede Kamer, kenmerk BVE/K&O/2003/47543.

OCW, 2003b, Rijksbegroting Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Kamerstuk vergaderjaar 2003-2004, dossier 29200 hoofdstuk VIII, nr. 1.

OCW, 2004a, Actieplan EU-Benchmarks Onderwijs, Den Haag.

OCW, 2004b, KOERS BVE: het regionale netwerk aan zet, Den Haag.

OCW, 2004c, Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2005: memorie van toelichting, Kamerstuk vergaderjaar 2004-2005, dossier 29800, nr. 2.

OCW, 2004d, Voortijdig schoolverlaten: brief staatssecretaris met voortgangsrapportage Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten, Kamerstuk vergaderjaar 2004-2005, dossier 26695, nr. 16.

OCW, 2005a, Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2006: memorie van toelichting, Kamerstuk vergaderjaar 2005-2006.

OCW, 2005b, Leer/werkplicht jongeren tot 23 jaar, brief directie BVE aan Tweede Kamer, kenmerk BVE/BD&I/2005/25707.

OCW, 2005c, Aanpak voortijdig schoolverlaten, brief Minister aan Tweede Kamer, kenmerk BVE/05/38549, 1 november 2005.

OESO, 2004, Education at a Glance 2004, Parijs.

OESO, 2005, From education to work: a difficult transition for young adults with low levels of education, Parijs.

Onderwijsinspectie, 2002, Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs, rapportnummer 2002-10.

Onderwijsinspectie, 2004, Onderwijsverslag 2002/2003.

Onderwijsraad, 1999, Tellen en sturen, adviesnummer 990553/455, Den Haag.

Onderwijsraad, 2004, Tot hier en nu verder, adviesnummer 20040366/796, Den Haag.

Onderwijsraad, 2005, Onderwijs in thema's: studie, Den Haag.

Oreopoulos, P., 2003, Do dropouts drop out too soon? International evidence from changes in school leaving laws, NBER Working Paper 10155.

Oosterbeek, H., en D. Webbink, 2004, Wage effects of an extra year of lower vocational education: evidence of a simultaneous change of compulsory school leaving age and program length, Scholar Working Paper 44, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Raad voor Werk en Inkomen, 2005, Startklaar: voorstellen voor sluitende aanpak zonder diploma, Kamerstuk vergaderjaar 2004-2005, dossier 26695, nr. 25.

Rekers, L., M.P.C. van der Werf, en H. Kuyper, 2005, Het interne rendement van het voortgezet onderwijs na invoering van de basisvorming, Gronings instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling (GION), Rijksuniversiteit Groningen.

ROA, 2005a, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010, nog te verschijnen.

ROA, 2005b, Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2004, ROA-R-2005/6.

Rumberger, R.W., 2004, What can be done to reduce the dropout rate?, in G. Orfield, red., *Dropouts in America: confronting the graduation rate crisis*, Harvard Education Press, Cambridge.

SCP, 1999, Rapportage minderheden 1999, Den Haag.

SCP, 2001, De sociale staat van Nederland 2001, Den Haag.

SCP, 2003, De sociale staat van Nederland 2003, Den Haag.

SCP, 2005, De sociale staat van Nederland 2005, Den Haag.

Snyder, H.N., en M. Sickmund, 1999, Juvenile offenders and victims: 1999 national report, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Washington DC.

Steeg, M.W. van der, 2005, Why should governments intervene in education, and how effective is education policy?, CPB Memorandum 122.

- Schweinhart, L.J., J. Montie, Z. Xiang, W.S. Barnett, C.R. Belfield, en M. Nores, 2004, *Lifetime effects: the High/Scope Perry Preschool study through age 40*, High/Scope Press, Ypsilanti.
- Taggart, R., 1998, The Quantum Opportunities Program, in D.S. Elliot (red.), *Blueprints for violence protection: book four*, Boulder, CO: Center for the Study and Prevention of Violence.
- Tilborg, L. van, en W. van Es, 2001, De uitkomsten van de RMC-analyse 2000, Sardes, Utrecht.
- Tilborg, L. van, en W. van Es, 2002, De uitkomsten van de RMC-analyse 2001, ITS/Sardes, Nijmegen/Utrecht.
- Tilborg, L. van, en W. van Es, 2003a, De uitkomsten van de RMC-analyse 2002, Sardes/SCO-Kohnstamm Instituut, Utrecht/Amsterdam.
- Tilborg, L. van, en W. van Es, 2003b, Almanak voortijdig schoolverlaten 2003, Sardes, Utrecht.
- Tilborg, L. van, en W. van Es, 2004, De uitkomsten van de RMC-analyse 2003, Sardes/SCO-Kohnstamm Instituut, Utrecht/Amsterdam.
- Tilborg, L. van, en W. van Es, 2005, De uitkomsten van de RMC-analyse 2004, Sardes.
- Tilborg, L. van, W. van Es, M. Glaudé, en F. Verbeek, 2004, Werk in uitvoering: de evaluatie van de RMC-wet in 2003, Sardes/SCO-Kohnstamm Instituut, Utrecht/Amsterdam.
- Tracy, P.E., M.E. Wolfgang, en R.M. Figlio, 1990, *Delinquency careers in two birth cohorts*, Plenum Press, New York.
- Tweede Kamer, 2004, Lijst van vragen en antwoorden KOERS BVE, Kamerstuk vergaderjaar 2003-2004, dossier 27451, nr. 35.
- Tweede kamer, 2005, Lijst van vragen en antwoorden over de voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten, Kamerstuk vergaderjaar 2004-2005, dossier 26695, nr. 18.
- Tyler, J., R.J. Murnane, en J.B. Willett, 2000a, Do the cognitive skills of school dropouts matter in the labor market?, *Journal of human resources*, vol. 35, nr. 4, pag. 748-754.

Tyler, J., R.J. Murnane, en J.B. Willett, 2000b, Estimating the labor market signaling value of the GED, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, nr. 2, pag. 431-468.

Voorpostel, M.B.J., en P.J. Krooneman, 2001, Nieuwe Kansen: inventarisatie van projecten voor allochtone schoolverlaters om alsnog een (start)kwalificatie te behalen, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Amsterdam.

Webbink, D., en W. Hassink, 2002, Preventie van onderwijsachterstanden, CPB Memorandum 30, Den Haag.

Webbink, D., 2005, Assessing the returns to studying abroad, CPB Discussion Paper, nog te verschijnen.

Werf, M.P.C. van der, M.J. Lubbers, en H. Kuiper, 1999, Onderwijsresultaten van VOCL'89 en VOCL'93 leerlingen, Gronings instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling (GION), Rijksuniversiteit Groningen.

Wolfe, B.L., en R.H. Haveman, 2002, Social and nonmarket benefits from education in an advanced economy, *Federal Reserve Bank of Boston Conference Series*, vol. June, pag. 97-142.

Geraadpleegde websites:

www.voortijdigschoolverlaten.nl

www.onderwijsachterstanden.nl/vsv

www.jeugdwerkloosheid.nl

<http://epp.eurostat.cec.eu.int/>