

# VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

## BELEIDSEVALUATIE 2010

### Deel 1 Verkenningen

Kristof De Witte, Wim Groot, Henriëtte Maassen van den Brink

Geert Thijssen, Sofie Cabus

NICIS/TIER Universiteit Maastricht

Martijn Groenleer, Hans de Bruijn, Haiko van der Voort, Maarten Noordink,

Bertiene Dunning, Boris Gooskens

TU DELFT/KWINK groep



Maastricht University



## **Inhoudsopgave**

Inleiding

Leeswijzer

Samenvatting van de belangrijkste resultaten

Hoofdstuk 1 – Voortijdig schoolverlaters: wie zijn zij?

1.1 Het individuele perspectief

1.2 Het institutionele perspectief

1.3 Belang voor beleid

Hoofdstuk 2 De convenanten

2.1 Het vsv-beleid

2.2 Kwantitatieve evaluatie van de convenanten

Hoofdstuk 3 Vsv-maatregelen op papier in de regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond

3.1 Beleidsgeschiedenis

3.2 Convenanten onderdeel van bredere vsv-aanpak

3.2 Convenanten onderdeel van bredere vsv-aanpak

Hoofdstuk 4. Het proces tussen maatregelen en effecten

4.1 Overeenkomsten in de praktijk

4.2 Verschillen in de praktijk

Hoofdstuk 5 – De uitval in de regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond vergeleken

5.1 Schooluitval in Amsterdam en Rotterdam in 2007

5.2 Schooluitval In Amsterdam en Rotterdam 2007-2010

5.3 Mogelijke gevolgen voor uniforme maatregelen

Hoofdstuk 6 Samenvatting en conclusies

6.1 Samenvatting

6.2 Conclusies en aanbevelingen

6.3 Tot slot

Referenties

## Inleiding

In het schooljaar 2008/2009 verlieten 42.600 Nederlandse jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie. Een startkwalificatie, dat wil zeggen een havo of vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2, is het minimale onderwijsniveau dat nodig is om kans te maken op duurzaam werk<sup>1</sup>.

Het besluit van de Europese Raad in 2000 om in 2010 het aantal leerlingen zonder startkwalificatie te halveren, heeft de aandacht verscherpt voor voortijdig schoolverlaten (vsv). Europese lidstaten hebben diverse programma's ontwikkeld om de uitval in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs terug te dringen. Sinds 2000 is het uitvalcijfer in Europa gedaald van 19,3% tot 16,7% in 2008, dat is een daling van 13,5%. In Nederland is het uitvalcijfer in deze periode gedaald van 15,4% tot 11,4%, dat is een daling van 26,0%. Recent heeft de Europese Commissie de doelstelling geformuleerd om in 2020 het Europese uitvalpercentage terug te brengen tot 10%.

In Nederland is in 2003 de nationale doelstelling geformuleerd om het aantal '*nieuwe*' voortijdig schoolverlaters tot de helft terug te brengen van 71.000 in 2002 tot 35.000 in 2012. Deze nationale doelstelling is de "vertaling" van de Lissabondoelstelling. Het Nederlands beleid is gericht op het behalen van deze nationale doelstelling. Vanaf 2007/2008 ligt hierbij de nadruk op preventie.

Het gevoel van urgentie dat al bestond onder politici, beleidsmakers, bestuurders en professionals in Nederland is door het besluit van de Europese Raad nog eens herbevestigd. Schooluitval heeft namelijk gevolgen voor private en maatschappelijke kosten. Ten eerste zijn er door voortijdig schooluitval hogere private kosten zoals een grotere kans op werkloosheid, een slechtere gezondheid of op hun beurt lager opgeleide kinderen in vergelijking met niet-voortijdig schoolverlaters. Ten tweede zijn er hogere maatschappelijke kosten door een grotere kans op criminele activiteiten, een lagere sociale cohesie of minder economische groei. En tot slot zijn er fiscale effecten van voortijdig schooluitval vanwege lagere belastinginkomsten, hogere uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen, rechtshandhaving en hogere kosten voor de gezondheidszorg.

Werknemers zonder startkwalificatie lopen een grotere kans om werkloos of arbeidsongeschikt te worden. Zonder startkwalificatie is het voor werklozen ook moeilijker om weer werk te vinden. Bijna de helft van alle werklozen is niet in het bezit van startkwalificatie. Onder werkloze jongeren is dit bijna tweederde. Er is veel onderzoek gedaan naar de private en maatschappelijke opbrengsten van onderwijs in het algemeen. De rechtstreekse relatie tussen maatschappelijke kosten en baten van voortijdig schoolverlaten is onderzocht door Ecorys<sup>2</sup>. Ook is bekend dat de maatschappelijke opbrengsten van een jaar extra onderwijs hoog zijn (Groot & Maassen van den Brink 2003, 2010).

---

<sup>1</sup> Het aantal van 42.600 schoolverlaters is gebaseerd op de voorlopige cijfers uit BRON data (BasisRegistratie OnderwijsNummer). In november 2010 zal het definitieve cijfer over schooljaar 08/09 gepubliceerd worden.

<sup>2</sup> Ecorys, Maatschappelijke Kosten Baten analyse Voortijdig schoolverlaten (2009); W. Groot & H. Maassen van den Brink (2003) Investeren en Terugverdienen, SBO 1 en 2, W. Groot & H. Maassen van den Brink (2010), Kosten Baten Analyse Investeringsagenda HBO, Den Haag

Uit reeds gepubliceerd onderzoek weten we dat de kans op voortijdig schoolverlaten het grootst is onder jongeren met laagopgeleide ouders, allochtone jongeren, jongeren uit éénoudergezinnen, jongeren met een laag prestatieniveau aan het eind van het basisonderwijs of met ten hoogste een VMBO advies, en jongeren uit de vier grote steden.

Dit doet de vraag rijzen waarom zoveel jongeren voortijdig het onderwijs verlaten?

Oorzaken voor voortijdig schoolverlaten kunnen in twee categorieën worden verdeeld, namelijk redenen die met de school zelf te maken hebben en redenen die buiten de school liggen. We zouden deze push en pull factoren kunnen noemen.

Jongeren zelf zeggen vaak dat ze naar school gaan niet leuk vinden. Zittenblijven of slechte cijfers is een andere reden. Ruzie en onenigheid met leraren of medeleerlingen zijn ook vaak een reden voor voortijdig schoolverlaten, evenals schorsingen of verwijdering van school na misdragingen. De kwaliteit van de school kan eveneens een rol spelen. Dit zijn alle push factoren.

Als leerlingen achterraken kan dat leerlingen ontmoedigen en demotiveren. Een andere ontwikkeling die in dit verband relevant is, is de toename van het aantal zogenaamde zorgleerlingen (bijvoorbeeld leerlingen met een autistische stoornis of ADHD). Over de oorzaken van deze toename en de relatie met voortijdig schoolverlaten is nog weinig bekend.

Pull factoren voor voortijdig schoolverlaten zijn het vinden van een baan of problemen met het combineren van werk en school, criminele activiteiten, psychische of sociale problemen, schulden, zwangerschap, problemen als gevolg van alcohol of druggebruik. Vaak komen deze problemen in combinatie voor.

De push en pull factoren van voortijdig schoolverlaten komen niet zo maar uit de lucht vallen. Vaak gaat aan voortijdig schoolverlaten een langdurig proces vooraf waarbij de factoren die voortijdig schoolverlaten veroorzaken zich ontwikkelen en zich steeds sterker manifesteren. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat als we de factoren die voortijdig schoolverlaten kunnen beïnvloeden en hun ontwikkeling kunnen ombuigen in een positieve richting, voortijdig schoolverlaten kan worden voorkomen. Een vraag hierbij is: wanneer en op welke wijze ontwikkelen de bepalende factoren voor voortijdig schoolverlaten zich over de schoolloopbaan?

Om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan is een groot aantal interventies ontwikkeld. Een interventie is in dit verband elke maatregel of activiteit die bedoeld is om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Een voorbeeld van een interventie is "coaching" waarbij leerlingen door de school worden gekoppeld aan een coach uit het bedrijfsleven of een maatschappelijke organisatie. Een ander voorbeeld is een betere aanpak van spijbelen op scholen en door Leerplicht/RMC. Een tiental interventies wordt genoemd in de zogenaamde convenants afspraken tussen rijk, scholen en gemeenten die in het voorjaar van 2008 in alle 39 RMC-regio's zijn afgesloten om de doelstelling in 2012 van maximaal 35.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters te realiseren. Voor de uitvoering van de convenanten ontvangen de onderwijsinstellingen jaarlijks een prestatiesubsidie van 2000 euro voor elke voortijdig schoolverlater minder in vergelijking met 2005-2006. Dit bedrag is recentelijk verhoogd tot 2500 euro. De prestatiesubsidie wordt verstrekt in de kalenderjaren 2009 tot en met 2012. Naast de prestatiesubsidie worden ook subsidies voor onderwijsprogramma's beschikbaar gesteld, met als doel een structurele borging in het onderwijsproces en een sluitende verzuimregistratie.

De 39 convenanten zijn een onderdeel van het gehele vsv-beleid. Naast de convenanten bevat het beleid ook de invoering van de kwalificatieplicht, de uitbreiding van de RMC-functie, de invoering (juridisch en technisch) van het Digitaal Verzuimloket, de experimenten met de VM2, het opstellen van kwantitatieve doelstelling voor alle gemeenten, regio's en scholen, het door de overheid beschikbaar stellen van openbare publicaties over de voortgang en het borgen van goed en goed georganiseerd onderwijs op de scholen.

In dit eerste deel van het onderzoek "Voortijdig Schoolverlaten, Beleidsevaluatie 2010" wordt naast een aantal verkennende studies over de determinanten van voortijdig schoolverlaten als eerste stap het instrument "convenant" geanalyseerd. De rest van het vsv-beleid wordt nu niet in beschouwing genomen, maar komt in de latere rapportages aan de orde.

In samenwerking met zeven regio's in Nederland en met behulp van het ter beschikking stellen van de BRON data door OCW en aanvullende data door de agglomeraties Amsterdam en Rotterdam is door de onderzoeksgroepen van NICIS/TIER van de Universiteit Maastricht en de Technische Universiteit Delft onderzoek gedaan naar voortijdig schoolverlaten en de convenantsafspraken tussen rijk, scholen en gemeenten. Het betreft hier enerzijds de kwantitatieve analyses van bestaande data, anderzijds de kwalitatieve analyses met interviews. Dit kwalitatieve onderzoek is gedaan in aanvulling op de cijfermatige analyses.

Het NICIS/TIER VSV onderzoeksproject duurt 4 jaar en wordt gefinancierd door NICIS, de Universiteit Maastricht en de zeven deelnemende steden.

Het voorliggende rapport betreft de resultaten na 1 jaar onderzoek in samenwerking met de Technische Universiteit Delft. De onderzoeksgroep van de TU Delft heeft op verzoek van OCW kwalitatieve analyses gedaan naar de procesmatige kant van het beleid gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten in de regio's Rijnmond en Agglomeratie Amsterdam.

Door de stedelijke en regionale partners en het Ministerie van Onderwijs is een groot aantal vragen gesteld waarvan een aantal in deze publieksversie deel 1 'Verkenningen' van het onderzoek beantwoord wordt.

De beantwoording van een aantal andere kennisvragen hebben een grondige additionele dataverzameling en nieuwe analyses nodig. Door Amsterdam en Rotterdam zijn nieuwe data aangeleverd om delen van het onderzoek te kunnen verdiepen. In het bijzonder zijn Amsterdam en Rotterdam nader onderzocht omdat beide regio's een grote rol spelen in het vsv-beleid. In deze twee RMC-regio's woont zo'n 20% van de schoolverlaters die jaarlijks voortijdig vertrekken. Het zorgvuldig leren kennen en beoordelen van de behaalde resultaten in deze twee regio's is dus belangrijk. Hieruit kunnen lessen worden getrokken voor de nabije toekomst. Door de andere stedelijke partners zullen ook regionale gegevens worden aangeleverd zodat op die manier per regio inzicht wordt verkregen in de dynamiek van het proces van voortijdig schoolverlaten. De resultaten van dit nieuwe onderzoek zullen hun neerslag vinden in deel 2 tot en met deel 4 (einddatum 2013).

De volgende vragen worden in deel 1 beantwoord: Welk soort maatregelen in de convenanten zijn veelbelovend als het gaat om effectiviteit en efficiëntie. En hoe verloopt het proces tussen

maatregel en resultaat? Betekent een verschil in een grotere bestuurlijke aandacht dat voortijdig schooluitval effectiever wordt aangepakt?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn twee hoofdbronnen gebruikt. Ten eerste het onderzoek van NICIS/ TIER-Maastricht (Top institute for Evidence Based Education Research in samenwerking met de leadpartners NICIS Universiteit Maastricht): 'Evaluatie van maatregelen ter preventie van voortijdig schoolverlaten in Nederland'.

Ten tweede 'Inzicht in Resultaat 2', een onderzoek van de TU Delft in samenwerking met de Kwink Groep in opdracht van het ministerie van OC&W naar het proces van uitvoering van de voorgenomen maatregelen naar de effecten met betrekking tot het terugdringen van voortijdig schoolverlaten in de regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond.

De twee onderzoeken vormen een samenhangend project waarin de effecten van de Nederlandse maatregelen voor schooluitval worden geanalyseerd. Voor dit rapport zijn de belangrijkste resultaten uit beide onderzoeken gebruikt. Wilt u meer weten over een van beide onderzoeken, dan bestaan er uitgebreide integrale rapporten. In deze publieksversie treft u de hoofdconclusies aan.

## **Leeswijzer**

De doelstelling van het Nederlandse kabinet is het aantal voortijdig schoolverlaters terug te brengen naar 35.000 in 2012. Het doel van dit onderzoek is te kijken naar welke maatregelen uit de convenanten tussen rijk, scholen en gemeenten werken en welke maatregelen misschien niet of nauwelijks werken of verbeterd kunnen worden.

De opzet van dit rapport is als volgt. Allereerst kijken we naar wie de groep voortijdig schoolverlaters vormen en waarom juist deze leerlingen afhaken. Hiervoor gebruiken we onderzoeksmateriaal van de kwantitatieve analyse van TIER/NICIS-Maastricht. Hierna gaan we in op de vraag welke maatregelen uit de convenanten tussen rijk, scholen en gemeenten veelbelovend zijn om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Ook hiervoor gebruiken we informatie uit het onderzoek van TIER/NICIS-Maastricht.

Vervolgens zoomen we in op twee praktijkcases, te weten de regio Agglomeratie Amsterdam en de regio Rotterdam Rijnmond. De gegevens hiervoor werden geleverd door de Universiteit van Maastricht in samenwerking met TIER en de TU Delft/Kwink Groep en dragen bij aan inzicht in twee vragen: Op welke manier leidt beleid tot resultaat en hoe verloopt het proces tussen beleidsinzet en resultaat? Daarvoor kijken we eerst naar welk maatregelenpakket voortijdig schoolverlaten in beide regio's bestaat, vervolgens naar welke verschillen en overeenkomsten er bestaan, zowel op papier als in de uitvoeringspraktijk, tussen de Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond en daarna naar het proces tussen maatregelen en effecten van beleid.

Tot slot geven wij een samenvatting en conclusies met daaraan gekoppeld aanbevelingen op basis van dit eerste deel van het meerjarig onderzoek.

### **Puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste resultaten:**

1. De eerste signalen van voortijdig schoolverlaten zijn vaak vroeg in de onderwijscarrière van de jongere zichtbaar. De klas/groep, de leerkracht en de school bepalen in belangrijke mate of leerlingen gemotiveerd zijn en blijven en of ze later een verhoogde kans tot uitval hebben. Het verdient aanbeveling in het begin van de schoolcarrière in het voortgezet en beroepsonderwijs aandacht te besteden aan de samenstelling van de klas en te zorgen voor een heterogeen samengestelde klas waarin capaciteiten en competenties van leerlingen worden gemengd.
2. Motivatie is een cruciale factor in het voortijdig schoolverlaten. Ook hier speelt de kwaliteit van de leerkracht een belangrijke rol. Prikkelers die de motivatie van jongeren vergroten, dienen te worden versterkt. Die prikkels hebben vooral betrekking op de zorg voor leerlingen binnen de school en buiten de school. Betrokkenheid van ouders bij de schoolcarrière van de jongere kan veel problemen voorkomen. In vervolg onderzoek moet aan deze motivationele factoren en de mogelijkheid tot beïnvloeding meer aandacht worden besteed.
3. Om de Lissabondoelstellingen te behalen, heeft de Nederlandse regering eind 2007 en in het voorjaar van 2008 convenanten afgesloten met gemeenten en scholen in alle 39 RMC-regio's. In de analyse is gebruik gemaakt van de voornemens van de gemeenten en scholen zoals zij die zelf hebben geformuleerd bij de ondertekening van het convenant. De scholen en de gemeenten hebben met de convenanten de vrijheid gekregen om zelfstandig het regionale vsv-beleid vorm te geven. Het convenant rekent hen af op de behaalde resultaten. Bijgevolg moeten de conclusies over de convenanten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.
4. Bij een vergelijking van twee verschillende rekenmodellen van de kans dat een leerling uitvalt op een bepaalde leeftijd voor de invoering van het convenant, met de kans na de invoering van het convenant vinden we geen eenduidige resultaten. Hoewel de bovengrens een merkbare daling van vsv van 4,4% aangeeft (dus 4,4% lagere kans op uitval sinds de ondertekening van het convenant), wordt een niet merkbare ondergrens geconstateerd. Dat wil zeggen, gecorrigeerd voor een tijdtrend en leerling- en buurtkenmerken, is er geen significant verschil voor en na ondertekening van het convenant. We kunnen echter op basis van deze berekeningen geen eenduidige uitspraak doen over de invloed van het (voorgenomen) convenant.
5. In tegenstelling tot het niet eenduidige resultaat voor het totale pakket (zie conclusie 4), gaan de meeste van de voorgenomen afzonderlijke maatregelen wel gepaard met een merkbare daling in vsv.
6. Bepaalde maatregelen uit de convenanten zijn sterk gecorreleerd met een lagere uitval in de regio in het schooljaar 2007/2008 ten opzichte van het schooljaar 2005/2006. Op individueel niveau, gaan 'mentoring en coaching', 'beroepenoriëntatie' en 'EVC- en maatwerktrajecten' gepaard met een lagere uitval.
7. Nadat we rekening houden met specifieke kenmerken van de leerling en de omgeving, voor regionale verschillen, schoolkenmerken en een tijdstrend, zien we dat middelbare scholen

- met veel voortijdig schoolverlaters (in het bijzonder de scholen met de 75%-hoogste uitval) voordeel hebben bij de door hen voorgenomen convenantmaatregelen.
8. Leerlingen die spijbelen vallen sneller uit. Gecorrigeerd voor het type leerling, de buurt- en schoolkenmerken heeft verzuimbeleid het gewenste effect op voortijdig schooluitval. Het uitvoeren van verzuimbeleid is gepaard gegaan met een daling van het aantal voortijdig schooluitvallers. Het verdient aanbeveling het verzuimbeleid hoog op de uitvalsagenda te zetten.
  9. Het *aantal* maatregelen uit een convenant heeft op regioniveau geen effect op schooluitval. Het formuleren van meer maatregelen of meer voornemens tot maatregelen is dus niet gecorreleerd met minder voortijdig schoolverlaters. Wel blijken sommige (voorgenomen) maatregelen uit het menu tot meer resultaat te leiden dan andere.
  10. Voor mbo-scholen als geheel vinden we op dit moment nog geen significante correlatie tussen de menu-items uit de convenanten. De analyses met betrekking tot de implementaties van maatregelen in het middelbaar beroepsonderwijs moeten verder worden uitgewerkt, bijvoorbeeld met analyses op ROC-niveau.
  11. Uit het kwalitatieve onderzoek naar het proces tussen maatregelen en effecten uit de onderzochte regio's blijkt dat (de effecten van) maatregelen nog niet in alle gevallen structureel zijn geborgd in het primaire proces.
  12. Als we kijken naar twee regio's in het bijzonder, Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond, dan blijkt dat de convenanten op papier niet veel verschillen. In de praktijk is er wel sprake van verschillen, vooral tussen hoe de contactgemeenten in beide regio's vorm geven aan de convenanten. De gemeente Amsterdam hanteert een meer 'hands on'- aanpak van voortijdig schoolverlaten (waarin bijvoorbeeld veel nadruk ligt op het realiseren van een sluitende verzuimregistratie), terwijl de gemeente Rotterdam meer 'hands off' te werk gaat. Dit impliceert een grotere bestuurlijke aandacht voor voortijdig schoolverlaten in Amsterdam dan in Rotterdam.
  13. Om het verschil in resultaat tussen Amsterdam en Rotterdam te verklaren moet rekening worden gehouden met de verschillen in de leerling/deelnemerspopulatie. Rotterdam is daarbij in het nadeel gezien de kenmerken van haar deelnemerspopulatie. De kwantitatieve analyses geven aan dat, gecorrigeerd voor de leerlingkenmerken, Rotterdam een significant lager vsv-percentages had dan Amsterdam in het schooljaar 2005-2006. In de twee daarop volgende schooljaren is er, na correctie voor leerlingkenmerken, geen merkbaar verschil in vsv tussen beide steden. In het laatst beschikbare schooljaar 2008-2009 (met nog voorlopige vsv-cijfers) observeren we na controle voor leerlingkenmerken een significant lager vsv-percentages in Amsterdam dan Rotterdam. Verder onderzoek moet uitwijzen of deze trend vasthoudt en of de verschillende manieren van bestuurlijke aanpak van Amsterdam vs Rotterdam een rol speelt.
  14. De 'prestatiesubsidie', een uniforme prikkel van 2500 euro per leerling die minder uitvalt in vergelijking met referentiejaar 2005-2006, kan als 'unfair' worden beleefd door de "early adopters" die gedurende de convenantsperiode geen "laaghangend fruit" meer konden plukken en door regio's met 'nadelige' kenmerken van de leerling/deelnemerspopulatie (bijvoorbeeld moeilijker bereikbare leerlingen).

## **Hoofdstuk 1 – Voortijdig schoolverlaters: wie zijn zij?**

Het stereotype beeld bij uitstek van de cultureel verwaarloosde, onintelligente, onbekwame, onaangepaste, niet-blanke en mannelijke schoolverlater mag dan al zijn verdwenen, toch worden in de wetenschappelijke literatuur nog steeds deze “usual suspects” als uitgangspunt genomen. Dit is deels een gevolg van de wijze waarop voortijdig schoolverlaten in het onderzoek lange tijd methodologisch is benaderd, namelijk: als een gecombineerde waarschijnlijkheidsberekening met een waaier van risicofactoren. Het gemiddelde hiervan werd verondersteld de doorsnee schoolverlater te zijn.

Veel leerlingen worden in hun schoolcarrière echter blootgesteld aan risicofactoren, en niettemin dragen allen – inclusief allochtone jongeren – de belofte in zich om af te studeren. Kortom, het probleem van voortijdig schoolverlaten houdt meer in dan het feit dat sommige leerlingen er niet in slagen te presteren op school en af te studeren. Sommigen falen immers alleen binnen het schoolsysteem. Deze jongeren trachten het daarin vol te houden omdat school nu eenmaal het enige instituut is dat geacht wordt het soort formeel onderwijs en diploma te kunnen verstrekken dat nodig is voor een succesvolle overgang naar volwassenheid in het algemeen en de arbeidsmarkt in het bijzonder (Thyssen, De Witte, Groot & Henriëtte Maassen van den Brink, 2010 te verschijnen).

Uit het vele onderzoek blijkt dat jongeren de school om uiteenlopende redenen voortijdig verlaten. Daarom moet iedereen die zich bezig houdt met het terugdringen van voortijdig schoolverlaten zich bewust zijn van de doelgroep waarop de maatregelen worden gericht.

In deze verkenning onderzoeken we specifiek voor Nederland wat de drijvende kracht achter de beslissing tot voortijdig schoolverlaten is. Daarbij maken we onderscheid tussen het individuele en het institutionele perspectief. Terwijl in het eerste perspectief factoren die leiden tot de individuele beslissing tot voortijdig schoolverlaten (individuele achtergrond en motivatie) centraal staan, richt het institutionele perspectief zich op de contextuele factoren (kenmerken van klas en leeftijdsgenoten) die de beslissing om school voortijdig te verlaten kunnen beïnvloeden.

Individuele kenmerken zijn voor beleid vaak factoren die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn. Beleidsmakers kunnen meestal wel invloed uitoefenen op de institutionele achtergrond.

### **1.1 Het individuele perspectief**

Door verschillen in achtergrondkenmerken zoals geslacht, etniciteit, leeftijd en de achtergrond van hun ouders (zoals opleidingsniveau, belangstelling voor onderwijs) en de invloed van de schoolomgeving bestaat er grote verscheidenheid aan scholieren. Al deze achtergrondkenmerken zijn van invloed op de individuele motivatie van de scholier. We benaderen de motivatie van de scholier door de mening van de scholier over de docenten, de mening van de docenten over de scholier, de aandacht tijdens de les, het aantal keren dat ze spijbelen of hun schoolloopbaan.

De resultaten van dit eerste onderzoek tonen een betekenisvolle invloed van motivationele factoren op de individuele beslissing om de school zonder diploma te verlaten. De ideeën en het gedrag van de leerlingen, alsmede de invloed van de omgeving zoals de ouders en de school, zijn van doorslaggevende betekenis. Leerlingen die graag naar school gaan, die een positieve mening

over hun docenten hebben, die minder vaak hoeven na te blijven en die opletten tijdens de les hebben een lagere kans op vsv. Ook na controle op factoren die we niet kunnen waarnemen (bijvoorbeeld ambitie en toekomstverwachting) zijn de resultaten hetzelfde. Motivatie is dus een bijzonder belangrijke factor.

Wat de achtergrondkenmerken en de motivatie van de leerlingen betreft vallen jongens niet vaker uit dan meisjes. Voor Marokkaanse leerlingen, spijbelaars en het werk van de ouders vinden we een vergelijkbare resultaat. Leerlingen van wie de ouders als zelfstandige werkzaam zijn gaan significant vaker tot naar het praktijkonderwijs. Leerlingen met meer capaciteiten, iets slimmere leerlingen dus, hebben aanvankelijk een lagere kans op schooluitval of respectievelijk een lagere toetreding tot het praktijkonderwijs. Het blijkt echter dat het effect bij de wat slimmere leerlingen vervaagt. Als laatste zien we dat leerlingen die bij aanvang van het schooljaar ouder zijn significant vaker uitvallen dan jongere leerlingen. Voor toetreding tot het praktijkonderwijs geldt iets vergelijkbaars. Dit lijkt erop te wijzen dat leerlingen die in het verleden zijn blijven zitten een grotere kans op schooluitval hebben.

Behalve de kenmerken van de leerling zijn ook de meningen over het onderwijs en achtergrondkenmerken van de ouders van belang. Hoger opgeleide ouders die ouderavonden bezoeken, thuis over school praten en zelf een goede opleiding belangrijk vinden (dus hoge opleidingsambities hebben), lopen een kleiner risico dat hun kinderen voortijdig de school verlaten. Omgekeerd geldt: hoe intensiever de ouders het huiswerk van hun kinderen controleren en hoe meer nadruk zij op het maken van huiswerk leggen, des te groter de kans op schooluitval. Het lijkt erop dat ouderlijke zorg belangrijk is, maar dat de leerling zelf verantwoordelijk voor het huiswerk moet zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de juiste vorm van aandacht door de ouders van doorslaggevende betekenis kan zijn bij schooluitval. Kwalitatief onderzoek zou hier meer uitsluitsel moeten geven.

De buurt waar de scholier woont heeft een significante invloed op de uitvalbeslissing en ook scholieren in meer verstedelijkte gebieden vallen vaker uit. Tot slot bevestigen onze resultaten de trend dat sociale achtergrond en beroepsstatus van de ouders op het opleidingsniveau van hun kinderen steeds minder belangrijk aan het worden is.

## **1.2 Het institutionele perspectief**

We stellen vast dat de leerlingen van sommige eerste klassen in het voortgezet onderwijs geen van allen de school voortijdig verlaten, ook niet in een later stadium, terwijl in andere klassen wel zeven leerlingen de school voortijdig verlaten (zie tabel 1). Om vast te stellen welke omstandigheden zorgen voor goede eerstejaarsklassen (dat wil zeggen klassen met weinig voortijdig schoolverlaters in de vo-periode) en minder goede eerstejaarsklassen (dat wil zeggen met hogere uitval-cijfers in de vo-periode), concentreren we ons op klaskenmerken als aantal leerlingen, gemiddelde capaciteiten, spreiding van de capaciteiten, percentage jongens in de klas en mate waarin de school als zwarte school gedefinieerd kan worden.

Het blijkt dat het eerste jaar van het voortgezet onderwijs om verschillende redenen van cruciaal belang is voor de schooluitval. Tijdens dit eerste jaar wordt een nieuwe groep leerlingen samengesteld in een nieuwe school en in een nieuwe klas. De leerlingen kennen elkaar niet, hebben verschillende achtergronden en ervaringen en hebben vooral een verschillend kennisniveau. Bovendien komen zij vanuit de relatief beschermde en gestructureerde omgeving van de basisschool in een nieuwe omgeving waarin ze meer initiatief en zelfstandigheid aan de dag moeten leggen.

Uit onderzoek blijkt dat leerlingen die het in het eerste jaar moeilijk hebben, later in het voortgezet onderwijs een groter risico op uitval lopen. De analyse beperkt zich tot de vo periode. Circa 15% van de schooluitval vindt in deze periode plaats.

Een ander belangrijk aspect binnen dit institutionele perspectief betreft het Nederlands onderwijsstelsel. Er is door anderen al eerder op gewezen dat het Nederlands onderwijsstelsel wordt gekenmerkt door een sterke selectie na het basisonderwijs. Deze selectie maakt het eerste jaar van de middelbare school nog belangrijker. Ook is de samenstelling van de klas van belang. Een leerling met vrienden of vriendinnen die voortijdig de school verlaten, hebben een grotere kans om zelf ook voortijdig te stoppen met school.

Aantal voortijdig schoolverlaters in de klas van het eerste jaar	Aantal leerlingen in een klas met x voortijdig schoolverlaters	Percentage	Aantal klassen
0	6.034	34,14	284
1	5.63	31,85	280
2	3.078	17,41	152
3	1.764	9,98	91
4	740	4,19	39
5	271	1,53	16
6	106	0,6	5
7	52	0,29	3

Tabel 1: Aantal voortijdig schoolverlaters in de klas van het eerste jaar

### 1.3 Bevindingen die van belang zijn voor beleid

Als we zowel individuele kenmerken zoals motivatie, achtergrond, kenmerken van de ouders als kenmerken van de klas zoals gemiddelde capaciteiten, spreiding van de capaciteiten, klasgrootte, en etniciteit in verband brengen met het aantal leerlingen dat de school voortijdig verlaat, dan blijkt dat de kenmerken van de klas in het eerste jaar een belangrijke invloed hebben op het aantal leerlingen dat de middelbare school voortijdig verlaat. Onze bevindingen impliceren dat beleid de

beslissing om de vo-school voortijdig te verlaten op twee niveaus kan beïnvloeden. Enerzijds gaat het om de motivatie van de individuele leerling. Door de individuele leerling te motiveren zal het aantal voortijdig schoolverlaters afnemen. Voor gemotiveerde scholieren zijn gemotiveerde docenten nodig. Dat betekent dat vooral gekeken moet worden naar de mening van de scholier over de docenten (tevredenheid van de scholier), de mening van de docenten over de scholier (tevredenheid docent), de aandacht tijdens de les, het aantal keren dat ze spijbelen.

Anderzijds kan beleid de institutionele omgeving aanpassen. Met name het eerste jaar van het voortgezet onderwijs blijkt uiterst belangrijk voor uitval uit het voortgezet onderwijs. Het is raadzaam om vooral in het eerste schooljaar van het voortgezet onderwijs de klassen klein te maken en te zorgen dat er in iedere klas een aantal 'slimme' leerlingen geplaatst worden. Samenstelling van de klas in het eerste jaar mag niet aan toeval worden overgelaten.

De resultaten van dit onderzoek roepen aanvullende onderzoeksvragen op. Ten eerste zou het interessant zijn om specifiek onderzoek te doen naar groepen met hogere vsv-cijfers, bijvoorbeeld voor verschillende opleidingstrajecten of verschillende etniciteiten en te bekijken of bovengenoemde resultaten ook op die groepen van toepassing zijn. Ten tweede is nader onderzoek nodig om de drijvende krachten achter de motivatie van scholieren te analyseren en te bekijken waar de motivatie in de loop van de tijd verandert. Waar ligt het omslagpunt van een gemotiveerde scholier naar een potentiële voortijdig schooluitvaller. Antwoord op deze vragen zijn van bijzonder belang voor beïnvloeding door beleidsmaatregelen.

## Hoofdstuk 2 De convenanten

In dit hoofdstuk ligt het accent vooral op de beschrijving van de convenanten en de kwantitatieve analyses van de invloed van de convenanten op het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters.

### 2.1 Het vsv-beleid en de plaats van de convenanten daarin

In 2006 zijn met de contactgemeenten van 14 RMC-regio's eenjarige convenanten gesloten voor het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters. Het accent van deze kortlopende convenanten was vooral curatief: hoe krijgen we schooluitvallers weer terug in de schoolbanken? Na de eerste ervaringen met het instrument 'convenant' is gekozen voor een andere uitvoering: *meerjarige* convenanten met *alle* regio's met een duidelijk *preventieve* doelstelling. Zodoende zijn in alle 39 RMC-regio's tussen eind 2007 en medio 2008 tussen contactgemeenten, onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en het Rijk convenanten afgesloten met als doel in de periode schooljaar 2007-2008 t/m schooljaar 2010-2011 een reductie van 40 procent van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters te realiseren ten opzichte van het referentiejaar 2005-2006.

Het vsv-beleid bestaat uit veel onderdelen die door tal van organisaties worden uitgevoerd en bekostigd. In de Rijksbegrotingen 2010 van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van het programmaministerie van Jeugd en Gezin wordt aangegeven op welke manier 165 miljoen euro wordt uitgegeven aan rijksmiddelen voor het directe vsv-beleid in 2010.

Daarnaast kost ook 'indirect' vsv-beleid geld: bijvoorbeeld door meer aandacht te besteden aan taal en rekenen, meer leerlingen op school door de kwalificatieplicht, transparantie van verantwoording van voortgang in resultaten, etcetera. Daarnaast kunnen ook gemeenten en scholen hun algemene middelen inzetten voor vsv-beleid. Voor een integrale en uitgebreide beschrijving van het VSV beleid zoals de kwalificatieplicht, de VSV atlas en de VSV verkenner, het digitaalverzuimloket, onderwijsprogramma's etcetera wordt verwezen naar de website van het Ministerie van OCW. Volgens Ecorys (2009) wordt er jaarlijks in totaal ongeveer 400 miljoen euroaan vsv-beleid besteed.

### Convenanten

Zoals hierboven aangegeven zijn in alle 39 RMC-regio's zijn eind 2007 en in het voorjaar van 2008 convenanten afgesloten. Het streven is de uitval jaarlijks cumulatief met 10% te verminderen, zodat in schooljaar 2010/2011 een reductie van 40% is gerealiseerd ten opzichte van het aantal in het schooljaar 2005/2006. Voor de uitvoering van de convenanten ontvangen de onderwijsinstellingen jaarlijks een prestatiesubsidie van € 2.000 per daadwerkelijk verminderde voortijdig schoolverlater en sinds het schooljaar 2009/2010 een verhoogde prestatiesubsidie van € 2.500.

Bij de ondertekening van het convenant hebben gemeenten en scholen aangegeven (in bijlage 4 bij het convenant) welke zogenaamde “menumaatregelen” zij van plan waren in te zetten. Het “menu” is een lijst met tien mogelijke onderwerpen, zie onderstaande figuur. Het zijn zogeheten *Good Practices & Quick Wins*, zoals deze zijn gebleken uit eerder onderzoek. In principe waren en zijn de regiopartners vrij in hun keuze van deze lijst. Ook mochten zij zelf maatregelen bedenken die niet op de lijst stonden of de genoemde maatregelen met een eigen accent uitvoeren. De menulijst is – terugkijkend – ongelijksoortig van aard. De maatregel “Zorg Advies Team” is bijvoorbeeld nu niet langer een keuzemogelijkheid maar wordt een wettelijke verplichting. De maatregel “Verzuimbeleid” wordt nu ondersteund met de wettelijke verplichting om het Digitaal Verzuimloket te gebruiken voor het melden van spijbelaars. En de maatregel “Dagbesteding (sport en cultuur)” wordt in minder dan 5% van de convenanten genoemd als voornemen. Terwijl de maatregel “Overgang vmbo-mbo” door veel regio’s als voornemen wordt geformuleerd.

Maatregel	Uitvoering
A. Verplicht onderwijs	
1 Verzuimbeleid	Rapporteren en aanpakken van spijbelen in een zeer vroeg stadium.
Beroepenoriëntatie	Stage, een sollicitatiebrief schrijven, stageprogramma's/ praktijkonderwijs, een portefeuille creëren.
2 Stages	Afstemming met lokale particuliere bedrijven, bevorderen van stageprogramma's voor scholieren die liever praktijkwerk verrichten.
3 Vraagombuiging	Een op maat gemaakte plan voor leerlingen die kiezen voor een verkeerd vak of die liever een ander vak willen.
4	
B. Preventieve maatregelen	
Zorg Advies Team	Coördinatie van de leerlingenzorg door maatschappelijk werkers, jeugdhulpverlening, leerplichtambtenaren, gezondheidszorg en politie.
5 Mentoring en Coaching	Scholieren worden gekoppeld aan een coach uit een publieke of private organisatie.
6	
Overgang vmbo-mbo	Intakegesprekken op de beroepsschool, meer informatie over opleidingstrajecten verstrekken, en controleren of scholieren zich daadwerkelijk inschrijven op en beginnen op de nieuwe school voor beroepsonderwijs.
7	
Dagbesteding	Meer sport en cultuur op school introduceren om de school aantrekkelijker te maken.
8	
C. Curatieve maatregelen	
9 Meerdere instroommomenten	Toename van het aantal momenten dat scholieren tot het middelbaar onderwijs kunnen toetreden.
10 Opvangklas	Jongeren worden tijdelijk opgevangen en krijgen een speciaal pakket aangeboden.

Tabel 2: Korte samenvatting van de onderzochte menu-items

## 2.2 Kwantitatieve evaluatie van de invloed van de convenanten

Bij de kwantitatieve analyse van de invloed van de convenanten is gebruik gemaakt van de voornemens per regio zoals de scholen, instellingen en gemeenten deze hebben "aangevinkt" in de menulijst ten tijde van de ondertekening in het voorjaar van 2008. De analyses zijn gebaseerd op deze voornemens. Er is nog geen onderzoek gedaan in de 39 regio's of de voornemens daadwerkelijk zijn uitgevoerd omdat daartoe systematische kwantitatieve gegevens bij OCW ontbreken. De koppeling van deze papieren bestuurlijke werkelijkheid aan het aantal voortijdig schoolverlaters geeft ondanks de genoemde beperking een helder beeld van de werking van het instrument convenant.

Desondanks leidt het verschil tussen de papieren werkelijkheid en de feitelijke uitvoering tot een viertal opmerkingen naar het onderzoek toe. Ten eerste werden mogelijk in sommige regio's "voornemens" aangevinkt die al ten tijde van de ondertekening tot uitvoering waren gekomen. Ten tweede kan in andere regio's de uitvoering grotendeels pas later op gang zijn gekomen. Ten derde kan de feitelijke uitvoering in intensiteit uiteenlopen in de regio's. Ten vierde zijn sommige vrijblijvende maatregelen zoals ZAT's inmiddels wettelijk verplicht.

Nu is uiteengezet welke maatregelen er in de convenanten zijn beschreven met het doel voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, en welk voorbehoud er ten aanzien van de uitkomsten van het onderzoek gemaakt kunnen worden, kunnen we de kans analyseren dat een leerling op een bepaalde leeftijd uitvalt.

We vergelijken de kans dat een leerling uitvalt op een bepaalde leeftijd voor de invoering van het convenant, met de kans na de invoering van het convenant. Als we de ondertekening van het convenant eenvoudig vergelijken met de kans op de uitval, zien we in tabel 3 dat de ondertekening van het convenant voortijdig schoolverlaten terugdringt met 4,4 procent. Deze schatting kan gezien worden als een geschatte bovengrens aangezien ze niet controleert voor omgevingsvariabelen, noch voor tijdsinvloeden. In deze bovengrens tekent er zich dus een invloed van het beleid af.

In een tweede model gaan we op zoek naar een ondergrens voor de schatting en nemen we o.a. een trend op. Dit heeft zijn beperkingen en zijn voordelen. Enerzijds heeft het een beperking aangezien er zonder vergelijking met het buitenland of zonder experimenteel onderzoek niet eenzijdig kan worden gesteld dat de trend enkel de autonoom trendmatige daling in vsv weergeeft (dus los van het beleid door bijvoorbeeld een groeiend belang van het behalen van een diploma). Het kan zijn dat het een autonoom dalende trend betreft los van beleid en of dat er juist sprake is van invloed van goed vsv-beleid gericht op voortijdig schoolverlaten.

Anderzijds heeft het zijn voordelen aangezien het ons in staat stelt om beleidsmaatregelen te detecteren die beter doen dan het algemeen beleid / algemene trend. Met andere woorden, de geschatte beleidsinvloeden vormen een ondergrens (want zonder het opnemen van de trend komen we tot sterkere effecten), wat een sterke case maakt voor het beleid. Dit laatste is vooral van belang bij de analyse van de individuele afspraken in de convenanten.

In model 2 verdwijnt na het opnemen van een trend, alsook van regionale effecten, opleidingsrichting, leerlingsspecifieke- en buurtkenmerken de significante invloed van de invoering van het convenant. Samengevat observeren we een significante bovengrens (model 1) en een niet-significante ondergrens (model 2). We kunnen met andere woorden op basis van deze schatting geen eenduidige uitspraak doen over de invloed van het (voorgenomen) convenant.

Om meer inzicht te krijgen in de werking van het convenant hebben we gekeken naar de aparte voorgenomen maatregelen zoals ze in het convenant zijn verwoord. We hebben de invloed van elk van de beschreven maatregelen (hier menu-items genoemd) onderzocht op zowel het individueel- als op schoolniveau.

	Coeff.	St. fout	t-stat.		Coeff.	St. fout	t-stat.		Coeff.	St. fout	t-stat.
Kenmerken leerling											
Geslacht									0,805	0,004	-42,190 ***
Etniciteit (autochtoon = referentie)											
Suriname									1,302	0,028	12,500 ***
Nederlandse Antillen									1,526	0,032	20,060 ***
Turkije									1,257	0,026	10,910 ***
Marokko									1,288	0,026	12,430 ***
Niet-westerse immigranten									1,392	0,022	20,710 ***
Westerse immigranten									1,396	0,026	17,630 ***
Onbekend									9,450	0,845	25,120 ***
Generatie van immigrant									1,007	0,010	0,740
Invoering convenant	0,956	0,005	-8,960 ***		1,190	0,010	19,780 ***		1,074	0,010	7,950 ***
Regiogebonden effecten	Nee				Nee				Nee		
Tijdgebonden effect	Nee				Ja				Ja		
Aan schooltype gebonden effecten	Nee				Nee				Nee		
Log-waarschijnlijkheid	-2,2E+06				-2,2E+06				-2,1E+06		
ProbLR chi2 (59)	80,26 ***				1031,00 ***				14255,00 ***		

Tabel 3: Een survival analyse en het effect van het convenant

### Analyse op het niveau van de leerling

Rekening houdend met (1) leerlingkenmerken, (2) buurtkenmerken en (3) regionale kenmerken correleren we de kans op uitval aan de (voorgenomen) maatregelen voor de vermindering van vsv. Ten gevolge van beperking in de data proberen we niet de oorzakelijke invloed van de vsv-maatregelen te onderzoeken, maar kijken naar sterke samenhang tussen variabelen binnen de steekproef. Aangezien we verschillende achtergrondkenmerken van de scholieren, de buurt en de scholen zorgvuldig controleren en rekening houden met mogelijke tijdseffecten, geven de resultaten een duidelijke indicatie van de invloed van de (voorgenomen) maatregelen binnen de convenanten. We beginnen met een analyse van de effectiviteit van vsv-preventie door de invloed van de maatregelen op de individuele scholier te bekijken.

Ten eerste kijken we naar de traditionele controlevariabelen. Volgens de literatuur geven de resultaten aan dat de individuele beslissing van een leerling om de school voortijdig te verlaten mede wordt bepaald door kenmerken als geslacht, opleidingstraject, etniciteit en het zijn van een zorgleerling. Dit resultaat wordt bevestigd in de gebruikte BRON-dataset voor alle Nederlandse

scholieren. Jongens, migranten en leerlingen in het beroepsonderwijs lopen een verhoogd risico vsv'er te worden.

Ook buurtkenmerken blijken een belangrijke rol te spelen. Scholieren die in kansarme en dichtbevolkte gebieden wonen, hebben een grotere kans uitvaller te worden, evenals leerlingen die in buurten wonen met veel eenpersoonshuishoudens en migrantengezinnen. Ook als de scholier in een gebied woont met meer kans op het vinden van werk heeft hij/zij een grotere kans uitvaller te worden. Waarschijnlijk stopt iemand eerder met het naar school gaan, als er een baan gevonden kan worden.

Ten tweede kijken we naar de correlatie tussen uitvalpreventiemaatregelen en de daadwerkelijke uitval. In lijn met de resultaten van Van der Steeg en Webbink (2008) zien we dat in 14 regio's waar een eenjarig convenant in 2006 (met een curatieve aanpak) is afgesloten, de individuele beslissing om school voortijdig te verlaten niet afwijkt. Dit betekent dat in de regio's waar deze eenjarige convenanten in 2006 zijn afgesloten het voortijdig schoolverlaten niet meer of minder is afgenomen dan in de nieuwe RMC regio's. Dit kan worden veroorzaakt door het feit dat deze regio's niet willekeurig gekozen maar gekozen waren op basis van de hoogte van hun voortijdig schoolverlaten.

Als we kijken naar het *aantal* maatregelen dat binnen een regio is aangevinkt, dan blijkt dat het aantal maatregelen geen significante invloed heeft op vsv. Dus meer maatregelen of voornemens tot maatregelen is niet altijd beter. Omdat uit de gegevens niet gehaald kan worden in hoeverre het hier daadwerkelijk uitgevoerde maatregelen betreft kan het zijn dat meer (voornemens tot) maatregelen ook betekent dat de uitvoering wordt belemmert door gebrek aan focus of dat de uitvoering minder sterk is ontwikkeld.

Van de tien beschikbare maatregelen blijken er drie een significante invloed te hebben op de individuele beslissing om met school te stoppen, te weten 'mentoring en coaching', 'beroepenoriëntatie' en 'EVC en maatwerktrajecten'. Opvallend aan deze drie maatregelen is dat zij een duidelijke focus op de individuele leerling hebben.

### **Analyse op niveau van de school**

Op individueel niveau kunnen verschillende niet-waargenomen variabelen de individuele beslissing om voortijdig met school te stoppen, beïnvloeden. Daarom onderzoeken wij de effectiviteit van de vsv-maatregelen door ook alle gegevens op schoolniveau te verzamelen.

In de schoolniveau-analyse bekijken we drie typen scholen (vmbo, havo en vwo): scholen met een laag percentage vsv, scholen met een gemiddeld percentage vsv en scholen met een hoog percentage vsv.

We gebruiken hiervoor opnieuw de BRON-dataset met alle scholen in Nederland van 2004-2008. Voor elk van deze drie schooltypen berekenen wij de invloed van de (voorgenomen) vsv-maatregelen, gecontroleerd voor schooltype en regio-effecten. Daarnaast houden we rekening met de tijdtrend in de data.

Uit de resultaten blijkt dat met name de scholen met de hoogste vsv-cijfers profiteren van de convenant. Voor scholen met het hoogste vsv-uitvalniveau leiden alle (voorgenomen) maatregelen, behalve 'zorg- en adviesteam' en 'EVC- en maatwerktrajecten', tot lagere vsv-cijfers.

Rekening houdend met de kenmerken van de onderliggende populatie observeren we minder effecten van de maatregelen voor scholen met een lage of gemiddelde uitval.

De uitkomsten suggereren dat de maatregelen effectiever zijn voor scholen met een hoger uitvalcijfer, wat correspondeert met het doel van de maatregelen. Bovendien suggereren de resultaten dat scholen erin zijn geslaagd de 'gemakkelijkste doelwitten' (het zogenoemde 'laaghangende fruit') op school te houden.

### **Analyse van convenantsmaatregelen voor mbo scholen**

Als we op dezelfde wijze de effecten van de convenanten in het mbo als geheel onderzoeken (gecorrigeerd voor de kenmerken van scholieren en buurt), zien we geen significante verband tussen de hierboven genoemde onderdelen in de (voorgenomen) convenanten en het voortijdig schooluitval. Zowel onderzoek op het individueel niveau als op schoolniveau leveren geen significante resultaten op. Het lijkt erop dat de maatregelen minder effectief zijn op het niveau van het beroepsonderwijs dan op het niveau van het algemeen voortgezet onderwijs (vo). Hier dient een verdieping van de analyses plaats te vinden, bijvoorbeeld met een kwantitatieve analyse op ROC-niveau.

### **Hoofdstuk 3 Vsv-maatregelen op papier in de regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond**

Na deze kwantitatieve analyse van de samenhang tussen de regio- of schoolprestatie en de beleidsvoornemens op regio niveau, is het interessant om in te zoomen op een kwalitatieve manier op concrete voorbeelden, zowel op papier als in de praktijk. Daarvoor hebben we gekozen voor een korte beschrijving van de aanpak van voortijdig schoolverlaten in de afgelopen periode (grotendeels vanaf 2000) voor de regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond. Hoewel we ook aandacht besteden aan de andere subregio's, richten we ons vooral op de twee subregio's met daarin een G4-gemeente, te weten Amsterdam en Rotterdam. We onderzochten de belangrijkste vsv-beleidsplannen en een aantal vsv-projecten. Hieruit volgt een aantal overeenkomsten en verschillen van de maatregelen *op papier*. Een bespiegeling op de achterliggende processen *in de praktijk* volgt in hoofdstuk 4.

Vergelijking van de maatregelen genomen *op papier* in de regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond levert zowel overeenkomsten als verschillen op.

#### **3.1 Beleidsgeschiedenis**

Een eerste overeenkomst is dat de aandacht voor voortijdig schoolverlaten in beide regio's al bestaat van voor het afsluiten van de convenanten. Het betreft twee regio's met een G4-gemeente waar sprake is van een relatief ernstige vsv-problematiek en waarin de betrokken partijen, met name gemeenten en scholen, al behoorlijke bestuurlijke en operationele investeringen hebben gedaan gericht om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen.

Er lijkt vooral verschil te zijn in de vorm waarin dat is gebeurd. In de Agglomeratie Amsterdam (en met name de gemeente Amsterdam) is veel aandacht uitgegaan naar het sluitend krijgen van de keten, waarvan de ketenaanpak 'Vasthouden en niet meer loslaten' (voortgekomen uit de zogenaamde 'ambtswoninggesprekken') een illustratief voorbeeld is.

Hoewel er ook aandacht was voor het terugdringen van verzuim, lag in Rijnmond (en met name de gemeente Rotterdam) de nadruk op meer operationele projecten op het gebied van zorg en loopbaan, zoals de opstart van trajectbureaus vanaf 1997 en het Rotterdams Offensief vanaf 2008.

#### **3.2 Convenanten onderdeel van bredere vsv-aanpak**

Een tweede overeenkomst is dat het vsv-beleid in beide regio's uit meer dan alleen 'Aanval op de Uitval' bestaat. Gemeenten, scholen en andere organisaties zijn naast de maatregelen die voortkomen uit 'Aanval op de Uitval' nog op andere vlakken actief om voortijdig schoolverlaten te reduceren.

Bovendien is de aanpak van voortijdig schoolverlaten in beide regio's ingebed in een breder gemeentelijk beleid op het gebied van achterstands- en jeugdproblematiek. Dat beleid wordt niet

alleen gefinancierd met geld dat beschikbaar is gesteld in het kader van 'Aanval op de Uitval', maar ook met andere middelen. In sommige gevallen betreft dat rijksmiddelen. Zo kunnen vo-scholen extra geld krijgen voor personeel als gedurende twee jaar een bepaald percentage van de leerlingen te maken heeft met armoedeproblemen, de zogeheten leerplusgelden. En vanaf 2010 is voor twee jaar circa 60 miljoen euro beschikbaar gesteld voor 'overbelaste' leerlingen.

### **3.3 Inhoudelijke oriëntatie**

Een derde overeenkomst is dat de convenanten die beide regio's hebben afgesloten met het ministerie van OC&W inhoudelijk dezelfde oriëntatie hebben. Belangrijke thema's in de convenanten van zowel de RMC-regio Agglomeratie Amsterdam als Rijnmond zijn verzuimbeleid, loopbaanoriëntatie, overgang vmbo-mbo en het versterken van de zorgstructuur op scholen.

Maar er zijn ook verschillen. In het Rijnmondse convenant zijn de maatregelen op hoofdlijnen beschreven en zijn ze minder ver uitgewerkt dan in het Amsterdamse convenant. Verder bevat het Amsterdamse convenant ook een aantal maatregelen die specifiek zijn gericht op het versterken van de jeugdketen. Voorbeelden daarvan zijn de maatregel 'Afstemming keten onderwijs – Leerplicht/RMC – Jongerenloketten' en (gezamenlijke) 'Communicatie'. Wat ook opvalt is dat in het Amsterdamse convenant naast maatregelen ook procesafspraken zijn opgenomen. Er is onder meer vastgelegd dat de betrokken partijen voortijdig schoolverlaten als gezamenlijk probleem zien en de samenwerking verder versterken.

## **Hoofdstuk 4. Het proces tussen invoeren van maatregelen en effecten van beleid**

Hoofdstuk 3 ging in op de ingezette maatregelen *op papier*. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het proces tussen ingezette maatregelen en effecten *in de praktijk* en dan met name overeenkomsten en verschillen tussen de regio's Agglomeratie Amsterdam en regio Rotterdam Rijnmond.

### **4.1 Overeenkomsten**

Ook in de praktijk vertoont het proces tussen maatregelen en effecten in de beide geselecteerde regio's overeenkomsten. We noemen de volgende vier meest opvallende overeenkomsten.

#### *Gevoel van urgentie*

In beide regio's bestaat er een gevoel van urgentie om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Met name in de G4-gemeenten was dit gevoel er al voor 'Aanval op de Uitval', maar de aandacht vanuit OC&W (onder meer middels de convenanten) heeft het urgentiebesef verder doen groeien. De inzet van maatregelen heeft geleid tot het verstevigen van bestuurlijke relaties (hoewel niet altijd zonder slag of stoot) tussen betrokken partijen, met name tussen gemeenten enerzijds en scholen anderzijds. Het bestaan van een gevoel van urgentie betekent evenwel niet dat dit gevoel ook per definitie wordt omgezet in bestuurlijke aandacht en actie (zoals we hieronder aangeven).

#### *Regionale coördinatie*

In beide regio's zijn de contactgemeenten G4-gemeenten, met een lange traditie van maatregelen om voortijdig schoolverlaten te beteugelen. Deze gemeenten worden geacht regie te voeren voor regionaal vsv-beleid. De gemeenten lijken de neiging te hebben om eerst orde op zaken te stellen in de eigen gemeente, mede omdat de problematiek daar in cijfers het grootst is. Dit leidt tot verminderd commitment van de andere gemeenten in de regio om op regionaal niveau in de daarvoor bestemde stuurgroepen te overleggen.

#### *Draagvlak onder vo-scholen*

Op hetzelfde niveau zijn ook de vo-bestuurders minder gecommitteerd. Dit komt mede doordat in beide regio's de vo-scholen laat zijn betrokken in het regionaal overleg en het geld op dat moment al grotendeels was verdeeld. Dit betekent niet dat de vo-scholen niets doen tegen voortijdig schoolverlaten en daarin niet succesvol zijn. Integendeel. Zij treffen hun eigen maatregelen met ander geld.

#### *Borging in het primaire proces*

De acties die in het kader van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten worden verricht zijn in veel gevallen nog niet verankerd in de primaire processen. Met name in grootschalige organisaties als ROC's duurt het lang om de urgentie die bestuurlijk wordt gevoeld te laten doorwerken naar de docenten.

## 4.2 Verschillen

De regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond en daarbinnen de contactgemeenten geven ieder op eigen wijze vorm aan het vsv-beleid. Beide gemeenten leggen andere accenten. Voor wat betreft het proces tussen maatregelen en effecten zijn de volgende verschillen van belang, zo blijkt uit het kwalitatieve onderzoek.

### *'Hands on' versus 'hands off' aanpak*

De gemeente Amsterdam hanteert een 'hands on' aanpak van voortijdig schoolverlaten met de volgende kenmerken: publiek ondernemerschap, regie over de uitgaven, regelmatig overleg met de partijen van de keten en operationalisering in heldere afspraken en concrete acties. Betrokken partijen hebben aldus geleerd en kennis vergaard over welke maatregelen werken en welke minder, bijvoorbeeld voor wat betreft registratie en handhaving.

De gemeente Rotterdam kent, in vergelijking met de gemeente Amsterdam, een meer 'hands off' aanpak van voortijdig schoolverlaten. Rotterdam allocert de middelen en laat de acties en bijbehorende leereffecten meer aan de organisaties over die de projecten uitvoeren.

### *Bestuurlijke aandacht*

Het valt op dat de gemeente Amsterdam veel investeert in zichtbare bestuurlijke aandacht, met name waar het gaat om preventie. De gemeente is zichtbaar voor de ketenpartners op bestuurlijk niveau. Wat op bestuurlijk niveau zichtbaar is, krijgt ook meer aandacht op lagere echelons en bij andere instellingen (met name de scholen), hetgeen de coherentie van het beleid ten goede komt.

Bestuurlijke aandacht betekent voorts dat de gemeente zich nadrukkelijk bemoeit met de uitvoering, en daarbij soms op de stoel gaat zitten van schoolbestuurders. Tegelijkertijd krijgen ambtenaren de ruimte om 'buiten de lijntjes te kleuren', hetgeen noodzakelijk kan zijn voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

De vraag is natuurlijk of een dergelijk niveau van bestuurlijke aandacht en de 'hands on' aanpak kan worden vastgehouden, met name als de nadruk op termijn meer op de 'overgebleven moeilijkere gevallen' (bijvoorbeeld leerlingen met psychosociale problemen) komt te liggen. Deze vraag raakt de borging van vsv-beleid in het primaire proces, een van de belangrijkste uitdagingen voor de nabije toekomst.

## Hoofdstuk 5 – De uitval in de regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond vergeleken

Omdat Rotterdam en Amsterdam verschillende resultaten boeken als het gaat om de daling van vsv, dringt de vraag zich op in welke mate dit is toe te schrijven aan verschillen in beleid, verschillen in aandacht van de lokale overheid (de 'bestuurlijke aandacht') of verschillen in populatiekenmerken. Dit deel onderzoekt waarom de vsv-cijfers in de twee steden uiteenlopen.

De analyses laten zien dat Amsterdam en Rotterdam behalve in het percentage vsv ook op diverse andere kenmerken verschillen. Aangezien deze verschillen het verschil in vsv tussen Amsterdam en Rotterdam deels kunnen verklaren, moet het beleid hier (ten minste) rekening mee houden om iets te kunnen concluderen over de vraag hoe het gevoerde beleid is gekoppeld aan het terugdringen van vsv zoals dat in Amsterdam en Rotterdam is waargenomen.

Hieronder geven we kort enkele overeenkomsten en verschillen tussen Amsterdam en Rotterdam weer, die mogelijk het verschil in vsv kunnen verklaren. Deze typering is gebaseerd op een rapport in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005).

	Amsterdam	Rotterdam
2005-2006	7,8%	7,1%
2006-2007	6,7%	7,4%
2007-2008	6,8%	6,7%
2008-2009	5,1%	6,1%

Tabel 4: Vsv in Amsterdam en Rotterdam

	Amsterdam	Rotterdam
Geslacht (% mannen in stedelijke bevolking)	50,30	50,37
Immigranten (% van stedelijke bevolking)	69,56	64,01
Kansarme gebieden (% van stedelijke bevolking)	77,97	75,97
Segregatie (% immigranten op school)	0,41	0,47
Zorgleerlingen	11,66	9,63
Brugklas	12,92	11,74
Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)	15,96	19,26
Beroepsonderwijs – Economie	17,54	16,12
Beroepsonderwijs – Techniek	7,60	10,66
Beroepsonderwijs – Zorg en welzijn	9,69	11,96
Beroepsonderwijs – Landbouw	0,39	0,69
Beroepsonderwijs – Gecombineerde leerweg	0,04	0,22
Algemeen voortgezet onderwijs (havo)	8,74	9,20
Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo)	15,46	10,52
Totaal aantal scholieren	49.671	48.9

Tabel 5: Beschrijvende statistieken voor 2007

Een belangrijk verschil tussen Amsterdam en Rotterdam is het opleidingsniveau van de inwoners. Amsterdam trekt zowel hoog- als laagopgeleide mensen aan, en beide groepen willen in de stad werken en wonen. Mensen met een middelmatig of hoog opleidingsniveau werken wel in Rotterdam, maar wonen daar niet, met als gevolg dat de lager opgeleide mensen in de stad achterblijven (zie WRR, 2005).

Gegeven het empirisch bewijs dat er een causaal verband is tussen het opleidingsniveau van de ouders en dat van hun kind(eren) (zie Holmlund et al., 2008 en E.Plug, 2010), zouden we verwachten dat scholieren in Rotterdam vaker een lager opleidingstraject volgen. Onze resultaten bevestigen dat gedeeltelijk: scholieren in Rotterdam nemen vaker deel aan voorbereidend beroepsonderwijs (vmbo) en minder vaak aan voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo). Echter, wanneer we ons richten op de verschillen tussen de overige opleidingsniveaus/-trajecten, zijn deze verschillen niet zo expliciet.<sup>3</sup>

Een tweede verschil tussen Rotterdam en Amsterdam is de aard van de arbeidsmarkt. Rotterdam kan worden gekarakteriseerd als een stad met een grote industriële sector. Hoewel veel mensen die in deze branche werkzaam waren hun baan hebben verloren, zijn hiervoor geen arbeidsplaatsen in andere sectoren in de plaats gekomen.

In Amsterdam zijn de overheersende sectoren op de arbeidsmarkt de financiële, kennis- en dienstensector, samen met de culturele en toeristische branche. Hoewel veel mensen die in de industriële sector werkzaam waren (eveneens) hun baan hebben verloren, zijn deze banen vaak vervangen door (beter betaalde) banen in een van de dominante sectoren (zie WRR, 2005). Dit wijst erop, samen met de vaststelling dat ouders in Amsterdam gemiddeld hoger opgeleid zijn, dat het waarschijnlijker is dat kinderen in Amsterdam gemiddeld hoger opgeleid zijn, wat weer een negatieve invloed kan hebben op de vsv (dus een lagere vsv).

Met betrekking tot geslacht en etniciteit zijn Rotterdam en Amsterdam zeer vergelijkbaar. Daarom kunnen deze kenmerken weliswaar van invloed zijn op vsv, maar is het niet waarschijnlijk dat zij het verschil in vsv tussen de twee steden verklaren. Met betrekking tot etnische achtergrond wordt verwacht dat immigranten van de eerste en tweede generatie rond 2030 in beide steden de meerderheid van de bevolking zullen uitmaken. Dit wordt veroorzaakt door de instroom van etnische minderheden in de stad en de uitstroom van niet-allochtone gezinnen uit de stad. Wat betreft de verdeling naar geslacht zijn er ongeveer evenveel vrouwen als mannen in de stad en die sekseverdeling geldt, zoals te verwachten was, ook voor de scholieren in beide steden.

Uit het onderzoek blijkt dat meisjes hebben een kleinere kans op vsv en hetzelfde geldt voor autochtone scholieren. Scholieren die in 'kansarme gebieden' wonen lijken een grotere kans te hebben op voortijdig vsv, maar dit effect is niet significant. Ook leerlingen die extra aandacht krijgen op school verlaten de school minder vaak zonder diploma. Sociale segregatie, gemeten aan de hand van het percentage immigranten op een school, heeft een ongunstige invloed op de beslissing van een scholier om de school voortijdig te verlaten. Vergeleken met de referentiecategorie van scholieren die een beroepsopleiding met gecombineerde leerweg volgen, is

---

<sup>3</sup> Wij stellen vast dat de beschrijvende statistische uitkomsten representatief zijn, omdat ze gebaseerd zijn op geregistreerde gegevens van alle leerlingen in Amsterdam en Rotterdam.

er in alle andere categorieën beduidend minder vsv. Uiteraard geldt hoe hoger het opleidingstraject (vergelijk bijvoorbeeld mbo met vwo), des te sterker is het gunstige effect op vsv. Ten slotte laten de schattingsresultaten zien dat scholieren in Rotterdam een grotere kans op vsv hebben in vergelijking met vergelijkbare scholieren in Amsterdam.

Voor Amsterdam vinden we in 2007 een kans op vsv van 6,11% en voor Rotterdam een kans van 6,82%. We zouden op grond hiervan kunnen concluderen dat de gemeente Amsterdam voortijdig schoolverlaten een iets beter weet terug te dringen dan Rotterdam, ook na correctie voor de verschillen in samenstelling van de populatie tussen beide steden. In vervolganalyses zal aan dit verschil aandacht worden besteed.

Een relevantere vraag is echter of het vsv-cijfer van scholieren in Rotterdam anders zou zijn geweest als deze scholieren in Amsterdam zouden wonen. Dat is fundamenteel anders dan onderzoeken hoe het vsv-cijfer van scholieren tussen Rotterdam en Amsterdam verschilt. In het eerste geval *evalueren* we hoe wonen in Rotterdam *en niet* in Amsterdam het vsv-cijfer beïnvloedt. In het tweede geval *beschrijven* we het uitvalverschil tussen de twee bevolkingsgroepen.

De analyse zoekt voor elke leerling in Rotterdam een gelijkaardige leerling in Amsterdam. Als de leerling uitvalt in Rotterdam, gaat het na of die leerling ook zou zijn uitgevallen in Amsterdam. We starten de analyse in het schooljaar 2005-2006. Dit is het referentiejaar voor de prestatiesubsidie. In dit jaar was het vsv-percentage in Rotterdam (7,1%; zie tabel 4) lager dan in het percentage in Amsterdam (7,8%). Als in de analyse gecorrigeerd wordt voor de kenmerken van de leerlingen, observeren we dat dit verschil stand houdt. Rotterdam heeft in het schooljaar 2005-2006 een significant lagere vsv dan Amsterdam.

In de twee daarop volgende schooljaren wisselt de 'positie' van Rotterdam en Amsterdam. In het schooljaar 2006-2007 heeft Amsterdam zonder correctie voor leerlingkenmerken een vsv-percentage van 6,7% terwijl Rotterdam 7,4%. De analyses duiden erop dat, rekening houdend met de leerlingkenmerken, er geen significant verschil in vsv is tussen Rotterdam en Amsterdam. Met andere woorden, het verschil in vsv is in het schooljaar 2006-2007 vooral te wijten aan de 'moeilijker bereikbare' leerlingen in Rotterdam. Zo ook in schooljaar 2007-2008. Hier waren de verschillen in vsv relatief klein tussen beide steden (6,7% in Rotterdam en 6,8% in Amsterdam). Het aantal voortijdig schoolverlaters was, gecorrigeerd voor leerlingkenmerken, niet significant verschillend wanneer we vergelijkbare scholieren in Rotterdam en Amsterdam met elkaar vergelijken.

In het laatste beschikbare jaar (2008-2009, met nog voorlopige cijfers) ontstaat er opnieuw een procentpunt verschil in vsv (5,1% en 6,1% voor respectievelijk Amsterdam en Rotterdam). Dit verschil blijft ook overeind (significant) als we corrigeren voor de onderliggende leerlingkenmerken. In het schooljaar 2008-2009 heeft Amsterdam minder vsv'ers dan Rotterdam.

Op basis van de analyse kan een mogelijke trend geobserveerd worden. Rotterdam had in het peiljaar 2005-2006 een lager vsv-cijfer dan Amsterdam. Na twee jaren van niet-significante verschillen, daalt in schooljaar 2008-2009 het vsv-cijfer van Amsterdam onder dit van Rotterdam.

Deze trend is in de huidige stand van het onderzoek nog heel suggestief. Verder kwalitatief en kwantitatief onderzoek moet uitwijzen (1) of deze trend aanhoudt in de volgende schooljaren en (2) of de significante verschillen in vsv gerelateerd zijn aan de verschillende aanpak (hands-on versus hands-off).

#### *Gevolg van de onderzoeksresultaten voor de prestatiesubsidie*

Een van de prikkels die het ministerie van OC&W biedt bestaat uit een uniforme, monetaire prikkel van 2500 euro per leerling die minder uitvalt in vergelijking met referentiejaar 2005-2006 (de prestatiesubsidie). Het ministerie voorzag in 2008 5,4 procent van het totale vsv-budget (dus 17,04 miljoen euro uit 313 miljoen euro) voor deze uniforme prikkel. Dit budget stijgt verder tot 11,4 procent (dus 45,44 miljoen euro uit 400 miljoen euro) in 2011. Deze significante middelen zijn gebaseerd op tellingen van het aantal voortijdig schoolverlaters.

Een uniforme maatregel kan echter ook demotiverend werken. Omdat er een grote heterogeniteit in de onderliggende bevolkingsgroep van scholieren blijkt te bestaan, kan het in de ene regio/school moeilijker zijn om vsv te reduceren dan in de andere regio/school. Bovendien hebben regio's/scholen die reeds voor 2005 een vsv-beleid hadden (de 'early adopters') en toen reeds resultaat boekten, nu minder ruimte om verbeteringen te bereiken (in vergelijking met regio's/scholen die pas later op de kar zijn gesprongen). De uniforme prikkel kan dan ook door sommige regio's/scholen als onrechtvaardig worden beschouwd.

## Hoofdstuk 6 Samenvatting en conclusies

### 6.1 Samenvatting

In 2006 zijn met de contactgemeenten van 14 RMC-regio's eenjarige convenanten gesloten voor het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters. Het accent van deze kortlopende convenanten was vooral curatief: hoe krijgen we schooluitvallers weer terug in de schoolbanken? Na de eerste ervaringen met het instrument 'convenant' is gekozen voor een andere uitvoering: *meerjarige* convenanten met *alle* regio's met een duidelijk *preventieve* doelstelling. Zodoende zijn in alle 39 RMC-regio's tussen eind 2007 en medio 2008 tussen contactgemeenten, onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en het Rijk convenanten afgesloten met als doel in de periode schooljaar 2007-2008 t/m schooljaar 2010-2011 een reductie van 40 procent van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters te realiseren ten opzichte van het referentiejaar 2005-2006.

Zoals eerder aangegeven zijn de kwantitatieve analyses van de convenanten uitgevoerd op basis van de papieren voornemens van de gemeenten, scholen en instellingen uit het voorjaar van 2008. . Deze voornemens waren divers van aard. Over de feitelijke uitvoering van de convenanten waren bij OCW nog geen gegevens beschikbaar. De koppeling van deze papieren bestuurlijke werkelijkheid aan het aantal voortijdig schoolverlaters geeft ondanks de genoemde beperking een helder beeld van de werking van het instrument convenant.

In het eerste hoofdstuk hebben we gekeken naar de kenmerken van voortijdig schoolverlaters: wie zijn zij en welke factoren bepalen (mede) waarom zij afhaken? Daartoe maakten wij een analyse op het individuele niveau van de scholier en op het institutionele niveau. De resultaten van het onderzoek tonen een significante invloed van motivationele factoren op de individuele beslissing om de school zonder diploma te verlaten. De ideeën en het gedrag van de leerlingen, alsmede de invloed van de omgeving (de ouders en de school), zijn van doorslaggevend belang. Leerlingen die graag naar school gaan, die een positieve mening over hun docenten hebben, die minder vaak hoeven na te blijven en die opletten tijdens de les hebben een lagere kans op uitval. Ook na controle van variabelen die we niet kunnen waarnemen (zoals ambitie) worden vergelijkbare resultaten verkregen. Ook andere factoren, zoals de mening en achtergrond van de ouders, spelen mee in de al dan niet bewuste beslissing om voortijdig met school te stoppen.

Op het institutionele niveau van het voortgezet onderwijs schuilt een belangrijk obstakel op de weg naar een startkwalificatie. Tijdens het eerste brugklasjaar wordt een heterogene groep leerlingen samengesteld in een nieuwe school en een nieuwe klas. De leerlingen kennen elkaar niet, hebben verschillende achtergronden en ervaringen en hebben bovenal een verschillend kennisniveau. Bovendien komen zij vanuit de relatief beschermde en gestructureerde omgeving van de basisschool in een nieuwe omgeving waarin ze meer initiatief en zelfstandigheid aan de dag moeten leggen. Het blijkt dat het brugklasjaar van groot belang is voor de latere kans op vsv.

In hoofdstuk 2 gaven we inzicht van de plaats van de convenanten in het vsv beleid. Het integrale vsv beleid bestaat uit wetgeving, subsidies, kennisdeling en benchmarking. Het afsluiten van convenanten tussen rijk, gemeenten en scholen is één van de maatregelen geweest.

Er zijn drie maatregelen in de convenanten op individueel niveau die een betekenisvolle invloed lijken te hebben op voortijdig schoolverlaten, te weten 'mentoring en coaching', 'beroepenoriëntatie' en maatwerktrajecten. Op het niveau van de school worden er vooral resultaten geboekt bij scholen die een grote uitval hebben. Voor scholen met hoog vsv-niveau zijn alle voorgenen maatregelen, behalve 'zorg en adviesteam' en 'EVC- en maatwerktrajecten', gecorreleerd met lagere vsv-cijfers.

In hoofdstuk 3 verlegden we onze focus naar de regio's Agglomeratie Amsterdam en Rotterdam Rijnmond. Allereerst stelden we vast welke maatregelen beide regio's op papier hebben genomen om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Het blijkt dat de regio Agglomeratie Amsterdam en de regio Rotterdam Rijnmond op een aantal punten vergelijkbare maatregelen hebben getroffen. Beide steden hebben al een lange beleidsgeschiedenis op het gebied van voortijdig schoolverlaten, hebben een brede aanpak van vsv, en min of meer dezelfde inhoudelijke oriëntatie.

In hoofdstuk 4 concludeerden wij echter dat er in de uitvoering duidelijke verschillen zijn tussen beide regio's, en met name waar het de contactgemeenten betreft. Waar Amsterdam vooral een 'hands on'-aanpak hanteert, heeft Rotterdam gekozen voor een 'hands-off-aanpak'. Dit wil zeggen dat de gemeente Amsterdam sterk betrokken blijft bij de projecten die met de niet-prestatiegebonden vsv-gelden worden gefinancierd. Hiermee houdt de gemeente regie over deze projecten en is er de mogelijkheid deze te monitoren. De gemeente Rotterdam daarentegen heeft bijvoorbeeld de niet-prestatiegebonden vsv-gelden verdeeld op basis van subsidie-aanvragen. Een gevolg hiervan is dat er minder interactie plaatsvindt tussen bestuur en instellingen. Er is, door frequente wisselingen in de ambtelijke organisatie, ook minder continuïteit in deze interactie. De 'hands off' aanpak heeft ruimte in de uitvoering als voordeel. Een hier aan gerelateerd verschil tussen Amsterdam en Rotterdam is de mate van bestuurlijke aandacht voor het onderwerp. De gemeente Amsterdam heeft ervoor gekozen zichtbaar te zijn voor de ketenpartners op bestuurlijk niveau. Wat op bestuurlijk niveau zichtbaar is, blijkt ook meer aandacht te krijgen op lagere echelons en bij andere instellingen (met name de scholen). Dit betekent niet dat kortstondige bestuurlijke aandacht voor vsv zonder meer leidt tot aandacht op de werkvloer en borging van genomen maatregelen (en effecten) in het primaire proces. Hiervoor is voortdurende aandacht nodig, vooral ook op lange termijn.

In hoofdstuk vijf hebben we gekeken naar het verschil in vsv tussen de twee grootste Nederlandse steden. Hoewel de steden op het eerste zicht sterk op elkaar lijken, hebben ze toch verschillende leerlingkenmerken. Aangezien sommige leerlingen moeilijker bereikbaar zijn dan andere leerlingen kan dit leiden tot een verschil in vsv-percentages. We corrigeren daarom de vsv-cijfers voor de onderliggende leerlingkenmerken. In het schooljaar 2005-2006 (het referentiejaar voor de prestatiesubsidie) was het gecorrigeerde vsv-percentage significant lager in Rotterdam dan in Amsterdam. In de twee daarop volgende schooljaren (2006-2007 en 2007-2008) observeren we geen significant verschil in vsv-cijfers tussen Rotterdam en Amsterdam als we corrigeren voor de leerlingkenmerken. In het laatste beschikbare jaar (2008-2009, met nog voorlopige cijfers) heeft

Amsterdam significant minder vsv'ers dan Rotterdam. Deze suggestieve trend moet echter met zorg geïnterpreteerd worden. Verder kwalitatief en kwantitatief onderzoek moet uitwijzen (1) of deze trend aanhoudt in de volgende schooljaren en (2) of de significante verschillen in vsv gerelateerd zijn aan de verschillende aanpak (hands-on versus hands-off).

## **6.2 Conclusies en aanbevelingen**

Nu we aan het einde van dit rapport zijn gekomen, willen wij lezers nogmaals wijzen op drie belangrijke kanttekeningen. Ten eerste heeft dit rapport steeds het belang onderstreept van de verscheidenheid van de scholieren- en regiokenmerken. Als die verscheidenheid wordt verwaarloosd, worden er mogelijk vertekende resultaten verkregen. Door diverse methoden en technieken is in dit rapport gepoogd om deze valkuil te vermijden.

In de tweede plaats hebben wij weliswaar de invloed van het Nederlandse vsv-beleid door verschillende procedures onderzocht, maar we hebben daarmee niet de causaliteit van het effect van de beleidsmaatregelen op vsv weergegeven. Met andere woorden: we hebben onderzocht óf en, zo ja, welke maatregelen significant samenhangen met een daling van vsv. Als er in dit rapport sprake is van samenhang, dan hoeft dat dus niet te betekenen dat er ook sprake is van een causaal verband. De sterkte van de gevonden verbanden is echter dusdanig dat met enig vertrouwen de resultaten kunnen worden geïnterpreteerd zoals dat in dit rapport gedaan is.

Ten derde, en hieraan gerelateerd, impliceert de decentrale implementatie van de maatregelen dat er sprake kan zijn van aanzienlijke verschillen in praktische uitvoering van vsv-beleid. Dit bemoeilijkt het leggen van verbanden en zou ook kunnen verklaren waarom wij geen effecten hebben kunnen vinden voor de voornemens in het mbo. Ons vervolgonderzoek, zowel kwantitatief als kwalitatief, richt zich mede om deze redenen vooral ook op het effect van vsv-maatregelen in het (v)mbo.

Dit vastgesteld hebbende is nu het zinvol om te kijken hoe we de observaties uit dit rapport kunnen gebruiken in het beleid en de praktijk. Hiertoe doen wij een aantal aanbevelingen aan alle betrokkenen: degenen die zich op beleidsmatig niveau bezighouden met voortijdig schoolverlaten en degenen op de werkvloer, in dit geval op school.

1. Behoud en versterk de bestuurlijke aandacht en de blijvende verankering van verbeterde primaire processen, want die is nodig voor het vasthouden van de resultaten.
2. Probeer vroeg in de onderwijscarrière van de leerling in te grijpen. Dit kan door bijvoorbeeld door vooral in het eerste jaar van het voortgezet en beroepsonderwijs kleinere eerstejaarsklassen te maken en in iedere klas te zorgen voor een mix van leerlingen met verschillende capaciteiten.
3. Neem maatregelen die de motivatie van leerlingen beïnvloeden. Uit het literatuuronderzoek voorafgaand aan het kwantitatieve onderzoek blijkt dat voortijdig schoolverlaten een laatste fase is in een dynamisch, cumulatief en multidimensioneel proces van afnemende betrokkenheid. Creëer een integrale aanpak waarin jeugdbeleid, onderwijsbeleid en handhavingsbeleid samenkomen.

4. Behoud in het convenant in ieder geval de verschillende mogelijkheden zoals mentoring en coaching, overgang vmbo-mbo, dagbesteding, meerdere instroommomenten, opvangklas, verzuimbeleid, beroepenoriëntatie, stages en vraagombuiging. Rekening houdend met de omgevingsfactoren hangen deze voornemens op schoolniveau samen met lagere uitval.
5. Bij vergelijking van regio's en scholen/instellingen moet er een gedegen correctie zijn voor de aanwezige bevolkingsgroep en de instroomkenmerken van de deelnemerspopulatie. Vermijd benchmarking op basis van niet-gecorrigeerde maatstaven.
6. Of een "hands on" manier van uitvoeren van het vsv beleid, conform het voorbeeld van Amsterdam, door bestuurders bij gemeenten, scholen en instellingen meer mogelijkheden biedt om een betere terugval in de vsv cijfers te realiseren, dient nader onderzocht te worden ook bij de andere betrokken regio's.

## **Referenties**

Referentie voor kwantitatief deel:

De Witte, K., W. Groot, H. Maassen van den Brink, S. Cabus en G. Thyssen (2010).  
Maatregelen ter preventie van schooluitval in Nederland – Een kwantitatieve analyse. TIER  
Maastricht.

Referentie voor kwalitatief deel:

De Bruijn, H., M. Groenleer, H. van der Voort, M. Noordink, B. Dunning en B. Gooskens  
(2010). Inzicht in resultaat 2 - Een onderzoek naar het proces tussen maatregelen en  
effecten met betrekking tot het terugdringen van voortijdig schoolverlaten in de  
regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond. TU Delft/ Kwink Groep, Delft/Den Haag.