Vroeg is nog niet voortijdig

naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten

Ton Eimers
M.m.v. Hidde Bekhuis

Kenniscentrum
Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt (KBA)

Deze publicatie is te bestellen bij:
Kenniscentrum
Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt
Postbus 1422
6501 BK Nijmegen
Tel: 024 – 365 35 20
Fax: 024 – 365 34 93
E-mail: info@kenniscentrum-ba.nl

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Ton Eimers
M.m.v. Hidde Bekhuis

Voortijdig schoolverlaten: naar een nieuwe beleidstheorie / Nijmegen:
Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
ISBN 90-77202-18-8
NUR 840

© 2006 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

INHOUD

1	**Inleiding**	4
1.1	De kwestie van de definitie	5
1.2	Naar een nieuwe beleidstheorie	7
1.3	Leeswijzer	8
2	**Het fenomeen voortijdig schoolverlaten**	9
2.1	Cijfers over voortijdig schoolverlaten	10
2.2	Oorzaken van voortijdig schoolverlaten	12
2.3	Naar een verklarend model voor voortijdig schoolverlaten	15
3	**Beleid voortijdig schoolverlaten**	20
3.1	Belangrijke beleidslijnen	21
3.2	Registratie	25
3.3	Evaluatie van beleid	27
4	**Naar reframing van het vraagstuk**	33
4.1	Reframing van het begrip voortijdig schoolverlater	34
4.2	Reframing van de oplossingsstrategie	40
5	**De risicoleerling en de rafelrand**	42
5.1	De klassieke risicoleerling	43
5.2	De rafelrand van het onderwijs	45
5.3	Aanknopingspunten voor nieuw beleid	47
6	**De opstapper en de arbeidsmarkt**	50
6.1	De opstapper uit het onderwijs	51
6.2	Het taboe van laaggeschoold werk	56
6.3	Aanknopingspunten voor nieuw beleid	59
7	**Tussen probleem en oplossing**	61
7.1	Institutionele en andere belemmeringen	62
7.2	Naar een nieuwe balans tussen centraal en decentraal	64
7.3	Aanknopingspunten voor nieuw beleid	66
8	**Vroeg is nog niet voortijdig - Samenvatting**	68
	Deelnemers expertmeeting	77
	Literatuur	79

I

1 Inleiding

1.1 De kwestie van de definitie

Het is zinvol om in een studie over het verschijnsel van voortijdig schoolverlaten eerst stil te staan bij de vraag van de definitie. Er zijn verschillende manieren om naar voortijdig schoolverlaten te kijken. Heeft de leerling het diploma behaald, heeft hij voldaan aan de leerplicht, heeft hij een startkwalificatie gehaald? De kwestie van de definitie heeft grote invloed op de afbakening van het fenomeen voortijdig schoolverlaten. De praktische uitwerking daarvan is veel omvattend: voor een individuele jongere geeft de definitie aan hoeveel jaren hij nog naar school moet, het is de scheidingslijn tussen een 'geslaagde' en 'probleemgeval'. Voor het beleid is de definitie enerzijds een uitdrukking van ambities en anderzijds een ijkpunt voor meting van effecten.

Wetenschappers zijn voornamelijk geïnteresseerd in een scherp afgebakende, in metingen toepasbare en door de jaren heen stabiele definitie. Bij voorkeur zou die definitie ook nog internationaal moeten gelden, zodat vergelijking tussen landen mogelijk is. Aan die wens is (nog) niet voldaan. Definities wisselen, criteria zijn niet altijd scherp omschreven, de beschikbare onderwijsstatistieken sluiten niet altijd aan bij de gehanteerde definities en ondanks vooruitgang in de laatste jaren is de internationale vergelijkbaarheid beperkt.[1]

De markeringslijnen die de grens vormen tussen tijdig en voortijdig schoolverlaten hangen natuurlijk sterk samen met de inrichting van het onderwijsbestel. Zo heeft de invoering van de WEB grote invloed gehad op de operationalisering van de huidige definitie van voortijdig schoolverlaten. Vanuit een wijder perspectief is het de bredere maatschappelijke context die bepaalt wat de aard, ernst en omvang van het voortijdig schoolverlaten is. Voortijdig schoolverlaten is een maatschappelijk verschijnsel en dat is de definiëring dus ook.
Verschillende onderzoekers hebben gewezen op de veranderingen die het fenomeen voortijdig schoolverlaten heeft gekend onder invloed van veranderende maatschappelijke situaties.[2]
Het onderstaande schema laat zien dat de dominantie van een bepaald maatschappelijk probleem (werkloosheid, tekorten op de arbeidsmarkt, sociale cohesie) niet alleen de definitie maar ook de aard van het fenomeen voortijdig schoolverlaten beïnvloedt.
De definitie is ten dele een resultante van een maatschappelijk proces en krachtenspel. Zo is de keuze van de startkwalificatie als criterium voor voortijdig schoolverlaten niet een poging om zo goed mogelijk de bestaande werkelijkheid te beschrijven, maar uitdrukking van een onderwijspolitieke ambitie om het gemiddelde onderwijsniveau in Nederland te verhogen. Omgekeerd 'kiest' niet iedereen om die definitie over te nemen. Nog altijd beschouwen velen, burgers en

[1] Zie bijvoorbeeld Houtkoop e.a. (2004) Over de waarde van de startkwalificatie in internationale vergelijking.

[2] Onder meer Eimers en Roelofs (2005b) In Onderwijs in thema's, De Vries (1993) Het pedagogisch regiem, Van den Berg (2000) Onderwijs sinds de jaren zeventig.

bedrijven, het vmbo-diploma als een goede afsluiting van het initieel onderwijs, terwijl een gediplomeerd vmbo-er zonder vervolgopleiding formeel gezien een voortijdig schoolverlater is. Anderen leggen de lat juist hoger en zien de startkwalificatie niet als een toereikende entree op de arbeidsmarkt.[3]

Voortijdig schoolverlaten in verschillende tijdsperiodes[4]

	Jaren tachtig	Jaren negentig	Na 2000
Maatschappelijke context	Werkloosheid	Arbeidsmarkttekorten	Sociale cohesie
Maatschappelijk probleem voortijdig schoolverlaten	Jeugdwerkloosheid	Onderkwalificatie	Integratie en veiligheid
Dominante actoren	Overheid en onderwijs	Overheid en sociale partners	Overheid en individu
IJkpunt	Diploma	Startkwalificatie	Individuele ontwikkeling en 'inburgering'
Kader	Leerplicht	Kwalificatieplicht	Een leven lang leren

De korte beschouwing over de definitiekwestie laat zien dat er geen eenduidig en vaststaand kader bestaat waarbinnen voortijdig schoolverlaten kan worden beschreven en geanalyseerd. In Nederland is sinds het begin van de jaren negentig gekozen voor het ijkpunt van de startkwalificatie. Iedere jongere moet een kwalificatie behalen in het middelbaar beroepsonderwijs (op niveau 2) of in het havo of vwo. Het ijkpunt startkwalificatie staat in deze studie centraal, omdat het bepalend is voor het onderwijsbeleid, voor de onderwijspraktijk in scholen, voor de berekening van de omvang van het voortijdig schoolverlaten en het uiteindelijk de grens bepaalt tussen 'geslaagden' en 'probleemgevallen'.
Toch is het goed om vast te stellen dat voortijdig schoolverlaten niet het *gevolg* is van de definitie, van de startkwalificatie. In andere maatschappelijke contexten met andere definities bestaat ook het fenomeen dat een bepaalde groep jongeren reeds in een vroeg stadium niet meer aan het onderwijs deelneemt.
Die vaststelling is het vertrekpunt voor deze studie. De studie heeft niet als doel om het startkwalificatiebeleid te evalueren, of om de definitiediscussie voor eens en voor altijd te beslechten. Met deze studie wordt geprobeerd het fenomeen voortijdig schoolverlaten in de *kern* te beschrijven, als een relatief stabiel maatschappelijk fenomeen dat tot op zekere hoogte losstaat van de definitiekwestie.

[3] Voor veel bedrijven is de norm bovendien conjunctuur gevoelig: in tijden van een groot arbeidsaanbod ligt de lat hoger. Vgl. De Vries, Wolbers en Van der Velden (2004) De arbeidsmarktpositie van schoolverlaters en werkenden zonder startkwalificatie.

[4] Bron: Onderwijsraad (2005a) De stand van educatief Nederland.

1.2 Naar een nieuwe beleidstheorie

Voortijdig schoolverlaten is een complex en hardnekkig probleem. Enerzijds is de afgelopen jaren het net rond de (potentiële) voortijdig schoolverlater steeds verder gesloten. De RMC-registratie en -werkwijze worden steeds beter, de regionale samenwerking groeit, er wordt gewerkt aan beter onderwijs, er is met andere woorden reden voor een zeker optimisme.[5] Anderzijds echter blijft een grote doorbraak in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten uit. Om de Lissabon-doelstelling van een reductie met 50 procent te realiseren is meer resultaat nodig dan op dit moment wordt gerealiseerd.
De huidige beleidslijn inzake voortijdig schoolverlaten is op hoofdlijnen ingezet begin jaren negentig. De pijlers onder de huidige aanpak, zoals school en loopbaan centraal, de decentrale benadering en het startkwalificatiebeleid, zijn toen tot stand gekomen en hebben sindsdien meer dan hun stempel op beleid en uitvoeringspraktijk gedrukt.
Nu, tien jaar later, is er een zekere behoefte aan herbezinning. Niet omdat het beleid zonder succes is, maar wel om in te kunnen spelen op nieuwe ambities en nieuwe perspectieven.
Wat zijn de mogelijkheden van de centrale overheid om, bijvoorbeeld via wet- en regelgeving, decentrale partijen te ondersteunen bij hun aanpak? Is een nieuwe balans tussen centraal en decentraal beleid nodig? Volstaan de ijkpunten, zoals de startkwalificatie, nog steeds, of zijn nieuwe (aanvullende) ijkpunten nodig?
Het initiatief van de Minister van OCW om met een nieuwe of vernieuwde beleidsvisie op de problematiek van het voortijdig schoolverlaten te komen, sluit aan op een breder gevoelde behoefte om de vele aspecten van het probleem in samenhang te zien en te plaatsen tegen de achtergrond van de ervaringen en kennis die in de afgelopen tien jaar zijn opgedaan.
Het gaat daarbij niet primair om een evaluatie van huidig beleid of aanpakken. Veel meer is behoefte aan een blik vooruit: hoe kunnen volgende, meer beslissende stappen gezet worden?

De voorliggende studie moet de bouwstenen leveren voor een nieuwe beleidstheorie. Het Ministerie spreekt van 'reframing', een andere inkadering voor het probleem voortijdig schoolverlaten. Het aspect van reframing keert op twee manier terug in deze studie.
Op de eerste plaats wordt een poging gedaan om het verschijnsel voortijdig schoolverlaten opnieuw te duiden. Door het ontrafelen en opnieuw ordenen van beschikbare informatie uit onderzoek en beleid ontstaat het beeld van een relatief stabiel probleem dat zich goeddeels in de marge van een overigens goed functionerend onderwijsbestel afspeelt.[6] Nadere beschouwing leert ook dat het eigenlijk gaat om twee problemen, twee vormen van voortijdig schoolverlaten. In de hoofdstukken 4 en volgende gaan we uitvoerig in op het onderscheid tussen twee soorten voortijdig schoolverlaters, die elk een eigen beleidsaanpak vragen. Reframing leidt tot een andere analyse van het fenomeen voortijdig schoolverlaten en daarmee tot een aanzet voor een andere beleidstheorie.
Op de tweede plaats heeft reframing in deze studie betrekking op aard van het beleid zelf. De hoofdvraag die aanleiding was om tot reframing te willen komen, luidt: waarom is het probleem voortijdig schoolverlaten nog niet opgelost? Er is een voortdurende stortvloed aan (nieuwe) ideeën om de problemen aan te pakken. Toch blijft de oplossing ergens tussen het goede idee en

5 Onderwijsraad (2005a) De stand van educatief Nederland.

6 Zie ook: Onderwijsraad (2005a).

daadwerkelijke vermindering van de problemen steken. Heroverweging van de oplossingsstrategieën moet zich richten op een alternatieve aanpak.

Om tot een analyse, reframing en aanzetten voor een beleidstheorie te komen is een literatuurstudie uitgevoerd, waarbij is gekeken naar Nederlands en buitenlands onderzoek. Een groep van experts uit de wetenschap en praktijk heeft commentaar gegeven op de reframing.[7] De onderzoekers hebben voor het opstellen van de studie nauw samengewerkt met een stuurgroep vanuit het Ministerie.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de oorzaken van voortijdig schoolverlaten. Er wordt gekeken wat de omvang van het probleem is en welke verklaringen in de onderzoeksliteratuur naar voren komen.
Hoofdstuk 3 gaat over het beleid van de afgelopen 15 jaar met betrekking tot het voortijdig schoolverlaten. Zoals aangegeven is de beleidscontext sterk bepalend voor de wijze waarop voortijdig schoolverlaten wordt gedefinieerd en ervaren.
Tegen de achtergrond van het bestaande beleid wordt in hoofdstuk 4 een voorstel gedaan voor een andere benaderingswijze. Reframing van het verschijnsel voortijdig schoolverlaten en reframing van de geldende beleidsvisie zijn de twee hoofdcomponenten die in hoofdstuk 4 aan de orde komen.
In hoofdstuk 5 en 6 wordt de gedachtelijn van twee verschillende soorten voortijdig schoolverlaters verder uitgewerkt. Hoofdstuk 5 gaat over de 'klassiek risicoleerling' en hoofdstuk 6 over het type voortijdig schoolverlater dat de 'opstapper' wordt genoemd. Beide hoofdstukken worden besloten met aanknopingspunten voor beleid.
Hoofdstuk 7 behandelt het vraagstuk van de beleidsvisie of –strategie. Aan de orde komt onder meer de verhouding tussen centraal beleid en decentrale autonomie. Ook dit hoofdstuk eindigt met aanknopingspunten voor beleid.
In hoofdstuk 8 wordt het rapport samengevat.

[7] Een lijst van geraadpleegde experts is opgenomen in de bijlagen.

2 Het fenomeen voortijdig schoolverlaten

2.1 Cijfers over voortijdig schoolverlaten

Iedere verhandeling over de omvang van het probleem voortijdig schoolverlaten begint met een nadrukkelijke kanttekening: er zijn geen betrouwbare cijfers over voortijdig schoolverlaten bekend.[8] De oorzaken hiervan zijn bekend:

- Er wordt gewerkt met verschillende definities (of interpretaties), verschillende meetmomenten en verschillende manieren van meten.
- Metingen zijn deels gebaseerd op onbetrouwbare gegevens (bijv. meldingen door scholen).
- Er zijn technische problemen rondom de metingen (eenduidige identificatie van personen over verschillende meetmomenten, koppeling gegevensbestanden).
- Er is onvoldoende continuïteit in de metingen (door verandering van definities, wisselen tussen verschillende gegevensbronnen).

Thurlow e.a. (2002[9]) onderscheiden drie typen van uitvalstatistieken:

Type gegevens	Definitie	Voorbeeld
Event rate	Meet de totale uitval in één bepaald jaar.	De RMC-registratie meet hoeveel jongeren per schooljaar als voortijdig schoolverlater worden aangemeld. De Onderwijsmatrix van het CBS laat ook de mutaties per schooljaar zien.
Status rate	Meet de totale hoeveelheid voortijdig schoolverlaters op enig moment, ongeacht het moment waarop zij uitgevallen zijn.	De definitie die internationaal wordt gehanteerd onder meer door de OECD gaat uit van het aantal personen tussen 18 en 24 jaar dat geen startkwalificatie heeft behaald en niet is ingeschreven bij een onderwijsinstelling.[10] Ook de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS is een statusmeting.
Cohort rate	Meet het aantal uitvallers binnen één bepaalde groep (cohort) over reeks van jaren.	In Nederland levert onder meer het zogenaamde VOCL-cohort gegevens over voortijdig schoolverlaten gekoppeld aan jaargroepen.[11]

8 Dat geldt voor Nederland, zie onder meer Van Tilborg en Van Es (2003) Almanak voortijdig schoolverlaten 2003 en Eimers en Roelofs (2005b). Maar ook voor de meeste andere landen, zie onder meer Hövels, Rademacker en Westhoff (1999) Achtergronden oorzaken en perspectieven van voortijdig schoolverlaten, Lehr e.a. (2004) Essential Tools Increasing Rates of School Completion: Moving From Policy and Research to Practice en OECD (2003) Education at a glance: OECD Indicators. In genoemde studies wordt ook ingegaan op de oorzaken van de cijferproblematiek.

9 Thurlow, Sinclair en Johnson (2002) geciteerd in: Lehr e.a. (2004).

10 Ministerie OCW (2003a) Dutch EU Education Benchmarks Action Plan.

In Nederland zijn de belangrijkste bronnen voor het vaststellen van de omvang van het voortijdig schoolverlaten de RMC-gegevens, de CBS Onderwijsmatrix en de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Sinds 2002 wordt gewerkt aan de invoering van het onderwijsnummer. Met dit identificatienummer moet het mogelijk worden om personen gedurende de gehele onderwijsloopbaan te volgen. Koppeling van gegevens aan het nummer maakt het mogelijk om op geaggregeerd niveau leerlingen te volgen en zo zicht te krijgen op (afgebroken) schoolloopbanen.

Volgens de RMC-analyse 2003[12] stonden er in 2003 ruim 90.000 voortijdig schoolverlaters tussen 12-22 jaar geregistreerd bij de RMC's. De auteurs van de RMC-analyse geven aan dat dat aantal waarschijnlijk een onderschatting is vanwege de gebrekkige melding en registratie bij veel gemeenten. Van de 90.000 voortijdig schoolverlaters hebben ruim 25.000 personen geen enkel diploma van het voortgezet onderwijs. In het schooljaar 2002-2003 werden bijna 64.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters aangemeld. Een deel daarvan wordt herplaatst in het onderwijs.
Op basis van cijfers over 2004 uit de EBB wordt het aantal voortijdig schoolverlaters (niet-schoolgaand, zonder startkwalificatie) in de leeftijdsgroep 15-22 jaar geschat op 180.000. In de EBB wordt de leeftijdscategorie 12-14 niet meegenomen. Dit zorgt voor een beperkte onderschatting van 2 procent. [13]

In een recente studie[14] naar de mogelijke effecten van de verlening van de leerplicht wordt een rekenmodel gehanteerd gebaseerd op beschikbare data en ramingen. Het rekenmodel geeft aan hoe groot de uitval is in het jaar van de partiële leerplicht (tussen 16 en 17 jaar). De uitval op dat moment wordt berekend op 14.700, ofwel 7,5 procent van de totale jaargang van 196.000 jongeren. Omdat het merendeel van de uitval plaatsvindt na het verstrijken van de leerplicht wordt geraamd dat van die jaargang uiteindelijk ongeveer 55.000 jongeren geen startkwalificatie zullen behalen. Gerekend over zes jaarcohorten (17-22 jaar) zou de totale uitval uitkomen meer dan 300.000.[15] Dat aantal lijkt een overschatting en wordt sterk bepaald door de geraamde uitvalspercentages in het mbo. Dat wordt nu geschat op ongeveer 27 procent ofwel 27.000 per jaar (exclusief niveau 1).

Betrouwbare gegevens over voortijdig schoolverlaten zijn van eminent belang. Later in deze studie wordt nader ingegaan op de implicaties van het ontbreken van goede gegevens. In hoofdstuk 4 komen de cijfers nogmaals aan de orde als wordt geprobeerd de omvang van de twee onderscheiden groepen voortijdig schoolverlaters te schatten.

11 Zie onder meer Beekhoven en Dekkers (2005b) Early school leaving in the lower vocational track: triangulation of qualitative and quantitative data. Andere cohortstudies: vmbo-mbo doorstroom, Cinop (2004) De doorstroom van VMBO naar MBO. Een onderzoek naar de doorstroomregeling in cohort 1 en het in 1987 gestarte mbo-cohort, Van Batenburg (1990, 1992, 1994, 1995 en 1998)

12 Van Tilborg en Van Es (2004) De uitkomsten van de RMC analyse 2003.

13 CBS (2006), EBB 2001-2004 gemiddeld.

14 Eimers e.a. (2005) Opties voor aanpassing van de partiële leerplicht.

15 Het percentage van 7,5 van vroege uitval komt ruwweg overeen met de 8,8 procent die wordt gemeten in het VOCL-cohort (Beekhoven en Dekkers, 2005a). Het aantal van 55.000 uitvallers ligt overigens in de orde van grootte van de jaarlijkse nieuwe RMC-meldingen.

2.2 Oorzaken van voortijdig schoolverlaten

Er is enorm veel onderzoek gedaan naar de oorzaken van voortijdig schoolverlaten.[16] Veelal gaat het om kwantitatief onderzoek waarin factoren worden onderscheiden die geassocieerd worden met voortijdig schoolverlaten. Deze factoren hangen statistisch samen met voortijdig schoolverlaten en worden vaak gebruik als voorspellers voor uitval of mindere schoolprestaties. Er is zo een groot aantal factoren benoemd die in verband worden gebracht met voortijdig schoolverlaten. Zonder volledig te zijn kunnen de volgende factoren worden genoemd (tussen haakjes zijn een of meer bronnen vermeld):

PERSOONLIJKE FACTOREN

- Houding ten aanzien van school (Rumberger, 1987, 1995; Rosenthal, 1998)
- Verwachtingen ten aanzien van school en toekomst (Coley, 1995; Rosenthal, 1998)
- Motivatie (Hofman 1993; De Vries, 1993)
- Vermogen om te leren (Bosker & Hofman, 1994; De Vries 1993)
- Beperkingen om te leren (dyslexie e.d.) (MacMillan, 1991)
- Gedrag (orde verstorend) (Rumberger, 1995)
- Schoolresultaten en zittenblijven (Rumberger, 1995)
- Stressful life events (Rosenthal, 1998)
- Spijbelen (Rumberger, 1995)
- Geslacht, leeftijd en etniciteit (Rosenthal, 1998, Rumberger, 1995; Van der Steeg & Webbink, 2006)
- Urbanisatiegraad (Rosenthal, 1998; Rumberger, 1995; Van der Steeg & Webbink, 2006)

GEZIN EN THUISSITUATIE

- Gezinssamenstelling (grootte en al of niet één ouder) (Rosenthal, 1998, Lehr e.a., 2004; Van der Steeg & Webbink, 2006)
- Werkeloosheid ouder(s) (Rosenthal, 1998, Rumberger, 1995; Lehr e.a., 2004Van der Steeg & Webbink, 2006)
- Materiële belemmeringen (Rosenthal, 1998)
- Verhuismobiliteit (veel wisselen van school) (Rumberger, 1995)
- Sociaal-economische status SES (o.a. opleidingsniveau ouders, school participatie, verwachtingen, toekomst perspectief) (Gaustad, 1991; Rosenthal, 1998, Rumberger, 1995; Van der Steeg & Webbink, 2006)
- De schooltaal als moedertaal (Rosenthal, 1998)
- Opvoedingsstijl ouders (Rosenthal, 1998)
- Ondersteuning voor het leren (Rosenthal, 1998)
- Aansluiting thuiscultuur – schoolcultuur (Rosenthal, 1998)
- Peergroups (Rumberger, 1987; Hofman, 1993; Höfels & Beek, 1991)

[16] Zie bijvoorbeeld Van der Steeg en Webbink (2006) Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten, Lehr e.a. (2004) en Rumberger (1995) Dropping Out of Middele School: A Multilevel Analysis of Students and Schools.

SCHOOLFACTOREN

- Schoolklimaat (De Vries, 1993; Wu, 1992; Rumberger, 1995)
- Relatie leraar-leerling (Hofman, 1993; Rumberger, 1995)
- Schoolgrootte (Rumberger, 1995)
- Schooltype en -niveau (Beekhoven en Dekkers, 2005b; Rumberger, 1995; Van der Steeg & Webbink, 2006)
- Door de school getroffen maatregelen / preventie methoden (Rumberger, 1995)
- Niet aansluitende schoolculturen (overgangen in het onderwijs) (Rumberger, 1995; Van der Steeg & Webbink, 2006)

De veelheid van relevante factoren wordt vaak ingedeeld naar categorieën, bijvoorbeeld naar factoren die wel of niet door aanpakken, met name in het onderwijs, beïnvloed kunnen worden.

Vaak gaat het bij de risicofactoren om herkenbare aspecten die het intuïtieve beeld van oorzaken voor schooluitval bevestigen. Zo is het goed voorstelbaar dat kinderen uit gebroken gezinnen vaker problemen hebben op school. Datzelfde geldt voor tal van de andere factoren die zijn genoemd. Aan het verklaren van schooluitval vanuit risicofactoren kleven echter een aantal grote bezwaren. Het belangrijkste bezwaar is dat het aangetoonde statistische verband nog geen uitsluitsel geeft over de (aard van de) causaliteit. Zo kunnen gedrags- en motivatieproblemen leiden tot slechte schoolprestaties, maar kan ook omgekeerd het slecht presteren op school de reden zijn voor motivatieproblemen en ongewenst gedrag (spijbelen).
Hóe factoren een rol spelen en welke processen optreden, is veel minder goed bekend.
Een tweede bezwaar is dat de factoren weliswaar wijzen op een grotere uitvalkans, maar dat die kans onvoldoende voorspellende waarde heeft. Zo hebben jongens van Marokkaanse komaf als groep veruit de grootste kans op uitval. Van hen is bijna 19 procent al na vierenhalf jaar voortgezet onderwijs uitgevallen.[17] Voor autochtone jongens ligt dat percentage op 4,6 procent. Het uitvalpercentage onder Marokkaanse jongens impliceert echter ook dat meer dan tachtig procent níet is uitgevallen! De risicofactor wijst wel op een verhoogde kans, maar verklaart niet waarom vier van de vijf Marokkaanse jongens het wel goed doen op school en een van de vijf niet.
Zo is het met de overige factoren ook. Om in onderzoekstermen te spreken: de factoren verklaren te weinig van de variantie (in schoolsucces) binnen de gemeten groep leerlingen.
Incidenteel onderzoek naar de interactie (versterking) tussen factoren geeft aan wat al vermoed kan worden: als meerdere factoren tegelijk optreden is de kans op effect veel groter. Rutter [18] vond in zijn onderzoek in 1980 dat de kans op negatieve effecten bij slechts één risicofactor nauwelijks groter was dan bij geen risicofactoren. Met twee of drie risicofactoren werd de kans echter viermaal zo groot en bij vier factoren vertienvoudigde de kans op negatieve effecten.
Tot een adequaat verklarend model gebaseerd op risicofactoren is het evenwel nog niet gekomen. In hoofdstuk 4 laten we zien dat een groep voortijdig schoolverlaters goed valt te beschrijven aan de hand van risicofactoren, maar dat een andere groep juist niet zichtbaar kan worden gemaakt met de risicofactoren.

17 Dekkers en Driessen (1997) An evaluation of the educational priority policy in relation to early school leaving.

18 Geciteerd in: OECD (1995) Our Children at Risk.

Ondanks het ontbreken van een goed causaal model is het risicofactoren-denken van grote invloed geweest op de aanpak van voortijdig schoolverlaten. De risicofactoren maakten het mogelijk groepen met een of meer bepaalde kenmerken te onderscheiden, die een gemiddeld grotere kans op uitval of op een slechtere schoolprestatie hadden. Het daaruit voortvloeiende categorale beleid richtte zich bijvoorbeeld op kinderen uit achterstandswijken, kinderen van allochtone ouders, allochtone meisjes enzovoort. De zogenaamde gewichtenregeling voor onderwijsachterstandenbestrijding in het primair onderwijs is daarvan een voorbeeld. Kinderen met een bepaald kenmerk (allochtoon, opleidingsniveau ouders) krijgen een gewicht toegekend, op basis waarvan de school extra geld ontvangt voor extra onderwijsinspanningen.[19]
De laatste jaren is er echter kritiek gekomen op deze vormen van categoraal beleid.[20] Een categorale benadering is weinig efficiënt en differentieert te weinig binnen groepen met gelijke kenmerken. Daardoor zijn het binnen de groep met risicokenmerken niet zelden juist de 'sterkeren' die profiteren van de maatregelen en niet de 'zwaksten' voor wie de maatregel bedoeld was.
Daarmee is niet gezegd dat het analyseren en beschrijven in termen van risicokenmerken overbodig geworden is. Een voorbeeld van een innovatieve toepassing is het programma Communities that Care (CtC), dat is ontwikkeld in de Verenigde Staten en sinds enkele jaren wordt toegepast in een tiental gemeenten in Nederland (onder meer Rotterdam, Amsterdam, Arnhem, Zwolle, Almere, Leeuwarden, Leiden en Dordrecht).[21] In de aanpak worden risicofactoren gebruikt als voorspeller van probleemgedrag in de vorm van geweld, jeugddelinquentie, problematisch alcohol- of drugsgebruik, tienerzwangerschap en voortijdig schoolverlaten. De benadering heeft een aantal sterke punten die ook een aanvullend perspectief bieden op het verklarend vermogen van de risicofactoren.

- In het programma wordt niet alleen naar risicofactoren maar ook naar beschermende factoren gekeken. Aspecten die de situatie van jongeren juist versterken en voorkomen dat de grotere kans op negatieve ontwikkelingen niet werkelijkheid wordt. De aandacht voor beschermende factoren helpt begrijpen waarom binnen een groep met in theorie even grote risicokansen sommige jongeren wel en andere niet in problemen raken.
- Onderdeel van het CtC-programma is het maken van een risico- en sterkteanalyse. Het factorenmodel wordt gebruikt om kansen en bedreigingen voor individuele en groepen jongeren in kaart te brengen. Daarbij gaat het om meer dan een statistische analyse. Betrokkenen zelf hebben een actieve rol in de analyse. De risicofactoren worden niet zo zeer benut om risicojongeren te identificeren, maar om de hele situatie en omgeving te analyseren, daarbij zoekend naar risico- en beschermende factoren.
- Het model van risicofactoren dat in de CtC-benadering wordt gebruikt, wordt niet uitsluitend toegepast om voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Het accent ligt op probleemgedrag in verschillende vormen. Daarbij wordt duidelijk dat veel van de factoren die de kans op schooluitval vergroten ook andere risico's vergoten. Vandalisme, geweld, overmatig alcoholgebruik en ander probleemgedrag heeft de wortels in hetzelfde soort probleemfactoren: het is de bekende opsomming van problematische thuissituaties tot lage inkomens en slechte behuizing.

19 Tegenwoordig is de gewichtenregeling aangepast en is de toekenning van extra middelen voornamelijk gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders.

20 Zie onder meer Bosker en Guldemond (2004) Een herijking van de gewichtenregeling.

21 Het NIZW past, in opdracht van de ministeries voor Justitie en VWS de oorspronkelijk Amerikaanse aanpak toe in Nederland. Zie NIZW (2005) Communities that care en DSP-Groep (2005) Scholierenonderzoeken Communities That Care.

2.3 Naar een verklarend model voor voortijdig schoolverlaten

De manier waarop in het Communities that Care programma wordt omgegaan met de risicofactoren verwijst naar een ontwikkeling die ook in de benadering van voortijdig schoolverlaten steeds meer op de voorgrond treedt: de aandacht verschuift van de *achtergrondkenmerken* naar de *voorgrondgebeurtenissen*. In een vereenvoudigd model draait de schoolloopbaan om het realiseren van een optimale combinatie tussen kind en school, individu en institutie. Het individu neemt een veelheid van persoonlijke kenmerken mee en daarenboven factoren in zijn omgeving, die meebepalen hoe hij tegenover school staat en wat zijn mogelijkheden en ambities zijn. Aan de andere kant staat de school die met een zeker aanpassingsvermogen probeert de leerling zo goed mogelijk te helpen. Als het moeilijk is, zet de school daarvoor extra middelen in (van ondersteuningslessen tot coaching) en als het te moeilijk wordt, wordt naar een andere en beter toegeruste school gezocht.
Het realiseren van de 'fit' tussen school en leerling gaat doorgaans tamelijk vanzelfsprekend, waarbij de leerling zich al snel weet aan te passen aan het schoolse regime. Soms is het moeilijk en kost het veel inspanning, ook van de school, om een goede fit te krijgen. Het beeld wordt echter complexer, en risicovoller, wanneer de film in beweging wordt gezet: er gebeuren dingen in de school of daarbuiten die de relatie tussen leerling en school beïnvloeden. Als dat overwegend negatieve dingen zijn, wordt de kans op uitval plotseling veel groter dan op grond van alleen de risicofactoren kon worden aangenomen. Voortijdig schoolverlaten ontstaat niet van het ene moment op het andere, maar is het resultaat van een proces, of liever gezegd een keten van gebeurtenissen (*chain of events*). Sommige auteurs wijzen daarbij vooral op zogenaamde '*stressful life events*', gebeurtenissen of situaties die de druk op een individu vergroten, zoals financiële of gezondheidsproblemen.[22] Het is echter aannemelijk dat in de keten van gebeurtenissen ook kleinere, ogenschijnlijk minder ingrijpende gebeurtenissen schakels kunnen vormen in de keten die tot uitval leidt.
Interviews met voortijdig schoolverlaters geven aan dat het vaak bepaalde specifieke momenten zijn waarop het weer een stapje verder mis ging.[23] De fit tussen school en leerling moet telkens opnieuw worden onderhouden en hersteld. In het onderzoek naar voortijdig schoolverlaten is er meer aandacht gekomen voor de event histories van voortijdig schoolverlaters. Precieze casuïstiek geeft inzicht in de manier waarop voortijdig schoolverlaten in individuele gevallen ontstaat en – even belangrijk – welke momenten en situaties er zijn waarop ingegrepen had kunnen worden.
Wanneer de oorzaken van schooluitval worden geanalyseerd met een model dat risicofactoren verbindt met de chains-of-eventsbenadering ontstaat een beter begrip van én de kans op uitval én het ontstaan ervan.

In het model ontbreken echter nog twee belangrijke componenten. Tot nu toe hebben we vooral de nadruk gelegd op de risicofactoren bij het individu. Zeker zo belangrijk zijn de school (of algemener het onderwijs) en de andere, buitenschoolse leefomgeving van de leerling.
Er is, zoals aangeven, ook veel onderzoek gedaan naar factoren op schoolniveau die de kansen van leerlingen op een succesvolle schoolloopbaan nadelig beïnvloeden. De aandacht voor die

[22] Vgl. Lehr e.a. (2004).

[23] Vgl. onder meer Beekhoven en Dekkers (2005b) & Tidwell (1988) Dropouts speak out: Qualitative data on early school departures.

factoren is begrijpelijk, omdat – anders dan bijvoorbeeld persoonskenmerken van de leerling – kenmerken van de school over het algemeen redelijk goed te 'sturen' zijn. Onderzoek heeft aanwijzingen opgeleverd over wat goed onderwijs is, in het bijzonder ook voor probleemleerlingen.[24] Er is veel geïnvesteerd in het vergroten van de opname- en zorgcapaciteit van het primair en voortgezet onderwijs, zodat de tolerantie voor leerlingen met afwijkende behoeften en gedragingen groter is geworden.[25] Tegelijkertijd is het van belang te onderkennen dat de school, of de wijze waarop het onderwijs is ingericht, ook kan leiden tot *stressful events* en situaties. De fit tussen leerlingen en school wordt tijdens een schoolloopbaan een aantal malen verstoord als er een gedwongen overstap naar een andere school gemaakt moet worden. Bekend is dat juist de overgangen, van primair naar voortgezet onderwijs en van vmbo naar mbo, risicomomenten zijn. De relatie tussen school en individu moet opnieuw worden gerealiseerd en dat blijkt in sommige gevallen problemen te geven, omdat er een breuk ontstaat in de zorg rondom een leerling, omdat informatie niet wordt overgedragen, omdat er keuzes gemaakt moeten worden en omdat de nieuwe omgeving niet dezelfde condities kan bieden als de oude. Zo bezien is de school niet alleen blusser van de brand, maar soms (tegelijkertijd!) ook een van de aanstichters.

Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor partijen die buiten de school met de jongere en zijn omgeving in aanraking komen. Veel van de factoren die als bron van problemen gelden liggen buiten de school. De factor die het best uitval voorspelt, is de sociaal-economische situatie van de ouders. Het gaat om een cluster van factoren: lage inkomens, slechte behuizing, laag opleidingsniveau ouders, werkloosheid ouders, weinig zogenaamd cultureel kapitaal bij de ouders, gebroken gezinnen. Deze factoren treden vaak samen op.[26] In het onderzoek naar voortijdig schoolverlaten worden deze factoren nogal eens opgevat als 'gegeven', en worden gezien als niet of moeilijk beïnvloedbare aspecten.[27] Vanuit het perspectief van de school is dat ook zo. In Nederland is de afgelopen vijftien jaar de zorg voor kinderen en jongeren voor een groot deel geconcentreerd in en rondom de school. De jeugdzorg, maar ook politie, jeugdgezondheidszorg en sociaal-cultureel werk zijn als het ware naar de school gericht.[28] Die beweging heeft ertoe geleid dat de samenwerking tussen instanties binnen en buiten de school aanmerkelijk is verbeterd, maar de keerzijde is dat er een overaccentuering van het onderwijs is ontstaan in de benadering van jongeren. In andere landen is dat minder vanzelfsprekend. Bijvoorbeeld in Engeland is de structuur van trajectbegeleiders voor jongeren (personal advisors) veel meer ook geworteld in het buurt- en jongerenwerk, de studie- en beroepskeuzeadvisering en de arbeidsbemiddeling.[29]
De Nederlandse focus op de school als brandpunt van de aanpak van jeugdproblematieken heeft de aandacht voor andere benaderingen (buurt, jeugdwerk, sport en vrije tijd, werk, jeugdculturen) wat doen verslappen – althans wat betreft de relatie en verbindingen met de schoolgerichte

24 Zie voor een overzicht Onderwijsraad (2004) Tot hier en niet verder.

25 Zie hoofdstuk 4.

26 Wolbers (1998) laat overigens zien dat sociale herkomst in de latere loopbaan aan betekenis verliest en tegenwoordig bovendien veel minder bepalend is dan vroeger.

27 Vgl. bijvoorbeeld Lehr e.a. (2004).

28 Vgl. de opkomst van de multidisciplinaire zorgadviesteams in en rond school. De nieuwe Wet op de Jeugdzorg legt de Bureaus Jeugdzorg expliciet de taak op om met de scholen samen te werken.

29 De Boer e.a. (2006) Voortijdig schoolverlaten: stadsportretten.

aanpakken. Terwijl de aandacht voor jongeren buiten de school zich grotendeels lijkt te richten op vraagstukken van veiligheid en leefbaarheid, ligt de nadruk in de school sterk op de individuele ontwikkeling. Zowel in de praktijk als in het onderzoek wordt nog te weinig gezocht naar dwarsverbanden. Zo kan het dus gebeuren dat vanuit een schools perspectief de sociale omgeving van een jongere als gegeven wordt beschouwd, terwijl juist die omgeving voor het jongerenwerk of de jeugdzorg object van beïnvloeding is.
Een verklarend model voor voortijdig schoolverlaten moet derhalve een bredere scope hebben dan alleen de onderwijsbenadering. Ook de buitenschoolse factoren zouden als beïnvloedbare factoren in beschouwing moeten worden genomen. Overigens zij daaraan toegevoegd dat, net als de school, ook de hulpverlenende instanties niet alleen reageren op problemen van jongeren, maar die soms ook mee veroorzaken of laten verergeren.[30]

Door de blik nadrukkelijker te richten op de dynamiek van de loopbaan en op de interactie tussen schoolloopbaan en 'buitenschoolse' factoren veranderen ook de begrippen preventief en curatief van inhoud. Voorheen bestond de neiging om voortijdig schoolverlaten op te vatten als een in de tijd concreet aanwijsbare gebeurtenis. Te termen preventief en curatief konden dan ook eenvoudig verwijzen naar de periode vóór of de periode ná het uitvalmoment. Wanneer uitval meer als een proces wordt bekeken krijgen de begrippen curatief en preventief een meer contextgebonden en relatieve betekenis. Tegenwoordig wordt in dat verband vaak de term ketenbenadering gebruikt. Elke schakel in de keten is curatief ten opzichte van de voorliggende en preventief ten opzichte van de achterliggende schakels.
In de discussies over de aanpak van het voortijdig schoolverlaten en meer algemeen de 'jeugdproblematiek' wordt vaak het begrippenpaar preventief-repressief gebruikt. Repressieve aanpakken worden vaak als bij uitstek curatieve middelen beschouwd. Plaatsing in een kampement, leer- of taakstraffen en korting op de uitkering worden voorgesteld voor situaties waarin alle andere wegen niet meer begaanbaar zijn. De praktijk leert echter ook dat juist het instrument van dwang (en dreiging daarmee) in een veel eerder stadium kan helpen bij de terugleiding van (potentiële) uitvallers op het goede pad.[31]

Model voortijdig schoolverlaten

In de voorgaande analyse is een aantal bouwstenen voor een model aangedragen waarmee voortijdig schoolverlaten beter begrepen en verklaard kan worden:

- Sets van risicofactoren en *chains of events* waarmee bestaande situaties (rondom een individu of groep) beschreven en geanalyseerd kunnen worden, in het bijzonder de fit tussen individu en onderwijsinstelling.
- Een model dat de dynamiek betrekt in de analyse en uitgaat van beweging in situaties en het optreden van critical events.
- Verbinding tussen de schoolse en buitenschoolse factoren en aspecten, zonder de buitenschoolse aspecten louter in functie te plaatsen van de schoolloopbaan. Oog voor de school

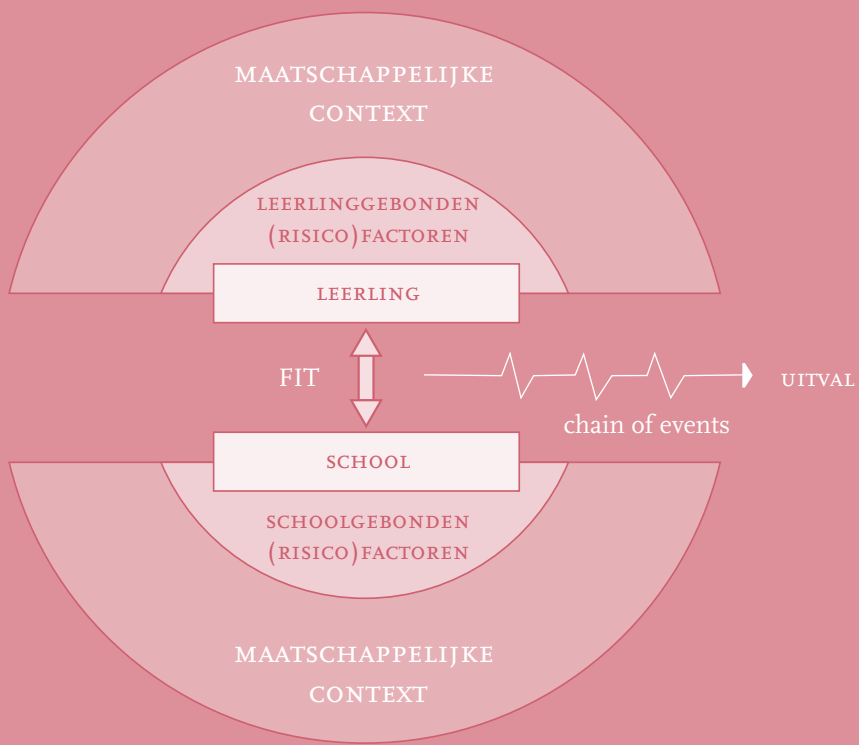
[30] Het beeld van school en andere instanties als blusser en aanstichter komt het meest scherp naar voren in de casusbeschrijvingen van jongeren die tijdens hun jeugd met tientallen hulpverleners en anderen te maken hebben gehad. Vgl. De Jong (2006) Pilot Jeugdzorg Amsterdam.

[31] Eimers (1995) Een vangnet van strohalmen. Opvang- en preventieprojecten voor voortijdig schoolverlaters in regionaal perspectief.

als één van de maatschappelijke velden waarop de jongere zich beweegt en oog voor de gemeenschappelijke problemen (en probleemoorzaken) die optreden binnen en buiten de school.
- Aandacht voor de school en andere (hulpverlenende) instanties als actieve invloed ten goede of ten slechte op de ontwikkeling en situaties van jongeren.

Een dergelijk model heeft een sterk micro/mesokarakter, dat wil zeggen het legt de nadruk in de analyse op het individu of de groep en de omgeving waarin deze zich beweegt. Het is van belang daarnaast ook macrofactoren in het model te betrekken, zoals de economische en arbeidsmarktsituatie of wetgeving rondom leerplicht of werk.

Model voortijdig schoolverlaten



In het hart van het schema staat de fit tussen leerling en school. Die fit komt tot stand onder invloed van zowel leerling- als schoolgebonden (risico)factoren. Denk aan de thuissituatie of het schoolklimaat. Voor beide kanten geldt dat leerling- en schoolgebonden factoren beïnvloed worden door een bredere maatschappelijke context, bijvoorbeeld voor de school de wijze waarop het Nederlandse onderwijsbestel is ingericht en voor de leerling elementen als sociale ongelijkheid.
De naar rechts wijzende pijl in het schema drukt uit dat de fit tussen leerling en school voortdurend in beweging is. Op die tijdslijn doen zich gebeurtenissen (events) voor, die de fit in gevaar brengen. Uiteindelijk kan die keten van gebeurtenissen leiden tot uitval.

Als laatste uitdaging voor het ontwerp van een adequaat model zou er meer aandacht moeten zijn voor de jongere zelf als *subject* in plaats van als *object* van zijn eigen ontwikkeling. Het bou-

wen van een waterdicht verklarend model heeft snel de neiging te ontaarden in een determinisme dat jongeren reduceert tot speelbal van omstandigheden en gebeurtenissen. Het erkennen van vrije wil en eigen keuzes van jongeren neemt de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor hun problemen niet weg. Het betrekt hen wel als zelfstandige partij in de aanpak van de problemen.[32] Voor de rol van de ouders geldt hetzelfde: ook zij hebben een eigenstandige rol en verantwoordelijkheid. De betekenis die ouders spelen in het ontstaan en het oplossen van problemen kan niet worden gereduceerd tot een 'factor'. Nadrukkelijk zijn ouders ook een actor, met grote invloed op het keuzegedrag van de jongere.

[32] In het advies Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs (Onderwijsraad, 2005b Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs) worden voorstellen gedaan om juist op dit punt tot verbetering te komen.

3

3 Beleid voortijdig schoolverlaten

3.1 Belangrijke beleidslijnen

In de afgelopen jaren heeft een aantal beleidslijnen een stempel gedrukt op de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Het gaat daarbij om beleid dat specifiek gericht is op voortijdig schoolverlaten, maar ook om beleid dat meer indirect aan de problematiek raakt. We noemen de belangrijkste beleidslijnen.

Een goed voorbereide start

Het fundament voor het overheidsbeleid van de afgelopen jaren werd gelegd begin jaren negentig met de beleidsnota *Een goed voorbereide start* (1993). Daarin werd een ommezwaai van het beleid aangekondigd: niet alleen werd de startkwalificatie geïntroduceerd als ijkpunt voor de succesvolle schoolloopbaan, het zwaartepunt van de aanpak voortijdig schoolverlaten verschoof naar de school. De school werd als eerst verantwoordelijke partij benoemd om uitval tegen te gaan. In het bredere jeugdbeleid werd de schoolloopbaan centraal gesteld. Hoewel het nog een aantal jaren zou duren voor de effecten van die keuze zichtbaar werden, impliceerde die keuze dat het leeuwendeel van de zorg voor kinderen en jongeren rondom de school zou worden georganiseerd.

Met *Een goed voorbereide start* werd de regionale of lokale aanpak het centrum van de bestrijding voortijdig schoolverlaten. Inzicht in de complexiteit en diversiteit van de problematiek sterkte de overtuiging, dat uitval alleen op lokale schaal door de direct betrokken partijen effectief aangepakt kon worden. Samenwerking – later ketensamenwerking genoemd – werd het sleutelwoord en er werd veel geïnvesteerd in het tot stand brengen van lokale en regionale netwerken.

Zoals gezegd werd de school beschouwd als het brandpunt van de aanpak. In het beleid werd afscheid genomen van de curatieve voorzieningen, zoals randgroep- en spijbelopvangprojecten en het Vormingswerk, die tot dan toe het gezicht van de uitvalbestrijding hadden bepaald. Het nieuwe sleutelwoord was preventie. In plaats van relatieve dure curatieve voorzieningen moest uitval voorkomen worden en wel al binnen de school. Het beleid heeft een enorme impuls gegeven aan de leerlingenzorg in de school, met name in het (tegenwoordige) vmbo.[33] Zaken als absentieregistratie en –beleid, leerlingenbegeleiding, zorgcoördinatie en zorgadviesteams zijn vrijwel gemeengoed geworden in de school. Een kanttekening bij het succes van het beleid is dat aanvankelijk alleen in het vmbo de leerlingenzorg sterk verbeterde. Het havo/vwo en het mbo bleven achter. In het mbo krijgt de uitvalproblematiek feitelijk pas sinds enkele jaren serieuze aandacht.[34] Ontwikkelingen als een interne zorgstructuur, samenwerking met de jeugdzorg en met het vmbo komen nu pas goed op gang.

33 Onderwijsraad (2005a).

34 Inspectie van het Onderwijs (2002) Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs & Voncken e.a. (2000). Je bent jong en je weet niet wat je wilt... Een inventarisatie van push- en pull-factoren die leiden tot voortijdig schoolverlaten in de bve-sector.

De omslag naar preventie en naar de schoolloopbaan als ankerpunt heeft grote invloed gehad op de jeugdzorg. In landelijke campagnes en later in de nieuwe *Wet op de Jeugdzorg* (2005) is de jeugdzorg veel nauwer dan voorheen verbonden met het onderwijs. In multidisciplinaire zorgadviesteams (ZAT) werken school, jeugdzorg en andere partners (leerplicht, maatschappelijk werk, GGD) samen om leerlingen met problemen te helpen. De zogenaamde ZAT's blijken een effectief instrument om tot een betere en snellere diagnostiek van problemen bij kinderen te komen. De partijen die samenwerken in het ZAT kunnen bovendien gezamenlijk bepalen welke hulp of plaatsing het beste is voor het kind en wie van de partijen dat gaat realiseren. De ZAT's zijn op verschillende plekken in Nederland ontstaan en worden inmiddels in veel plaatsen met succes toegepast in het primair en voortgezet onderwijs.
De recente campagne Zorg in en om School (ZioS) in het kader van Operatie Jong heeft tot doel om deze zorgadviesteams landelijk dekkend in te voeren.[35] Met name gaat de aandacht nu ook uit naar het middelbaar beroepsonderwijs dat relatief achterligt in de ontwikkeling van multidisciplinaire samenwerking rondom zorgleerlingen.

Weer samen naar school

Een tweede beleidsontwikkeling die grote invloed heeft gehad op de bestrijding van schooluitval is het weer-samen-naar-school-beleid (WSNS). Weer-samen-naar-school is de aanduiding voor het beleid in het primair onderwijs om de verwijzingen naar het speciaal basisonderwijs terug te dringen en kinderen met leer- en gedragsproblemen binnen het reguliere onderwijs te houden. Hoewel ook financiële overwegingen een rol speelden, waren het vooral ook onderwijsinhoudelijke motieven die aan WSNS ten grondslag lagen.[36] Men wilde kinderen niet langdurig afzonderen en stigmatiseren door hen in speciale scholen op te nemen. Scholen moesten een grotere inspanning leveren om ook kinderen met problemen te ondersteunen en een kans te geven op een 'normale' schoolloopbaan. De grondgedachte van WSNS heeft ook in het voortgezet onderwijs ingrijpende gevolgen gehad. Het credo 'Niemand de school uit zonder startkwalificatie' werd met volle overtuiging doorgezet: onderwijsvoorzieningen die niet op het behalen van een startkwalificatie waren gericht, werden opgeheven (Vormingswerk, Oriënteren & Schakelen in het mbo, opvangprojecten) en het voortgezet speciaal onderwijs werd ingrijpend gereorganiseerd. Zo verdween het vso-lom als curatieve voorziening en werd de toegang tot het overige speciaal onderwijs en praktijkonderwijs aan banden gelegd. Ook in het voortgezet onderwijs, met name weer het vmbo, gold dat de zorg binnen de school zoveel beter zou moeten worden dat meer kinderen in de 'normale' school naar een startkwalificatie geleid konden worden. Voor de zwakkere leerlingen werd het zogenaamde Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) ingevoerd. Scholen krijgen extra budget voor leerlingen met een LWOO-indicatie, om hen extra ondersteuning te bieden. In 1994 bracht de Commissie Van Veen het advies *Recht doen aan verscheidenheid* (1994) uit over de inrichting van het vmbo. Het idee van leerwegen in het vmbo, op verschillende niveaus met een meer of minder theoretisch gehalte, maakte het mogelijk voor leerlingen een passend onderwijstraject te kiezen. De toenmalige mavo werd als theoretische leerweg in het vmbo opgenomen. Belangrijk voor het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten was de opheffing van de afsluitingsniveaus in het v(m)bo. Voorheen konden leerlingen vakken in het vbo op vier verschillende niveaus afsluiten, a t/m d. Het a-niveau vormde een mogelijk-

35 Zie www.zios.nl.

36 Zie voor een toelichting op het beleid en voortgangsrapportages het Dossier Weer samen naar school op www.minocw.nl.

heid om leerlingen die niet konden voldoen aan het feitelijk gestelde doorstroomniveau voor het mbo, toch een diploma te kunnen geven. In de gedachte van het credo 'Een startkwalificatie voor iedereen' werd het a-niveau afgeschaft. Tegelijkertijd verdween ook het zogenaamde individueel onderwijs in het vbo en mavo.
Als laatste van de reeks van beleidsbeslissingen, die met name de 'onderkant ' van het vmbo ingrijpend hebben veranderd, moet de invoering van het Praktijkonderwijs worden genoemd.
Van begin af aan was duidelijk dat de WSNS-gedachte voor het vmbo gevolgen zou hebben voor een categorie van leerlingen voor wie het niveau van de startkwalificatie te hoog gegrepen zou zijn. Daar kwam bij dat de ervaringen leerden dat in het toenmalige vbo een aanzienlijke groep leerlingen veel meer baat had met praktisch-georiënteerd onderwijs. De Commissie Van Veen adviseerde daarom een vijfde leerweg in te voeren, de arbeidsmarktgerichte leerweg. Dat voorstel is destijds niet overgenomen. De angst was dat de 'makkelijke' arbeidsmarktgerichte leerweg voor te veel leerlingen én scholen een uitvlucht zou kunnen vormen. In plaats van te streven naar een startkwalificatie zou een groot deel van de leerlingen alsnog in een niet-kwalificerende leerweg belanden. Het Praktijkonderwijs werd opgericht. Hoewel in eerste instantie gedacht werd dat ook het voormalige ivbo het nieuwe Praktijkonderwijs zou gaan kunnen vormen, bleek in de praktijk dat het vso-mlk (moeilijk lerende kinderen) die rol ging vervullen.[37]
De toegang tot het Praktijkonderwijs werd, ook om budgettaire redenen, strikt gereguleerd via onafhankelijke verwijzingscommissies.
De WSNS-ideologie bracht een groot aantal (potentiële) 'probleemleerlingen' terug in het hart van het vmbo, terwijl tegelijkertijd de 'vluchtwegen', zoals het a-diploma en de opvangprojecten werden afgesloten. De aldus gevormde hogedrukpan moest scholen dwingen om daadwerkelijk alle leerlingen beter te helpen en niemand vroegtijdig af te schrijven.

De rol van de gemeente

De terugtrekkende beweging van de centrale overheid ten faveure van de lokale of regionale aanpak creëerde een nieuwe rol voor de gemeente. De gemeente werd beschouwd als een natuurlijke partner van scholen en lokale partijen. In de ontluikende samenwerking kon de gemeente de rol van regievoerder op zich nemen. Een aantal beleidsbeslissingen versterkte de rol van de gemeente op lokaal niveau. Het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA, als opvolger van het Onderwijsvoorrangsbeleid) deed veel meer dan voorheen een beroep op de gemeente om in gesprek te gaan met de scholen en om een gezamenlijk plan te ontwikkelen. Het Grote-Stedenbeleid bood veel grotere gemeenten extra financiële mogelijkheden om lokaal beleid te voeren op het gebied van voortijdig schoolverlaten. Veel gemeenten hadden vroeger al een rol bij het instandhouden van lokale opvangprojecten. Na de terugtrekking van de centrale overheid namen nog meer gemeenten de taak over om projectmatige voorzieningen overeind te houden. De gemeente had al de taak van leerplichthandhaving. Het meer preventief in te vullen van die taak, als gesprekspartner van de school, onderstreepte het toegenomen gewicht van de gemeente als partij in het lokale netwerk.[38]
Toch was er meteen ook al een potentiële bron van spanning wat betreft de gemeentelijke rol. Vanuit het perspectief van decentralisatie paste de regierol van de gemeente uitstekend, maar vanuit het perspectief van de terugtrekkende overheid bleef er twijfel bij een sterke lokale over-

37 Zie Algemene Rekenkamer (2005) Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.

38 Vrieze en Kral (2000) Naar een regiefunctie van gemeenten.

heid. Een pijler van het nieuwe beleid was immers het vergroten van de autonomie en verantwoordelijkheid van de scholen. Niet de overheid, maar de direct betrokkenen moesten zelf de problemen oplossen. Die dubbele houding bleef het beleid sindsdien kenmerken. Zo werd de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) in het leven geroepen, met als taak om de registratie regionaal te bundelen en om de aanpak regionaal af te stemmen. Hoewel het voor de hand had gelegen de RMC-functie te koppelen aan de leerplichtuitvoering door de gemeenten, werd daar aanvankelijk niet voor gekozen. Partijen in de regio konden zelf bepalen wie de RMC-functie ging uitvoeren. Pas jaren later is, bij de wettelijke verankering van het RMC, alsnog de verbinding met de leerplichtuitvoering gemaakt.
De laatste jaren lijkt de betekenis van de gemeente als regievoerder te zijn afgezwakt. Dat heeft een aantal redenen.
Op de eerste plaats is het onderwijs zelf op lokaal niveau steeds beter georganiseerd geraakt.[39] Door fusies en door de verplichte samenwerking in de Samenwerkingsverbanden VO/VSO is het voortgezet onderwijs sterker en slagvaardiger geworden. De ROC's zijn hun eerste moeilijke jaren van interne reorganisatie voorbij en treden meer en meer naar buiten als sterke regionale partij. De herschikking van de jeugdzorg en de vorming van de nieuwe Bureaus Jeugdzorg heeft voor meer duidelijkheid en herkenbaarheid gezorgd.
Op de tweede plaats lijkt bij de centrale overheid het geloof in de regierol van de gemeenten te zijn afgenomen. Bezuinigingen op gemeentelijke budgetten en de discussie over de herpositionering van het GOA (direct naar de scholen in plaats van naar de gemeenten) hebben de status van de gemeente als lokale partij verzwakt. De groeiende ontevredenheid over het falen van veel gemeenten om de leerplichtwet effectief uit te voeren, draagt bij aan de twijfel over de gemeentelijke rol.
Op de derde plaats is gebleken dat de gemeentelijke schaal vaak te klein is voor een efficiënte organisatie van de aanpak voortijdig schoolverlaten. Bovenlokale leerlingenstromen en fusies van scholen, regionaal opererende organisaties zoals ROC's en de jeugdzorg dwingen gemeenten om met elkaar samen te werken. Op dat punt is succes echter niet altijd verzekerd. Illustratief is dat juist de grote gemeenten, die wel op regionale schaal opereren en wel over eigen financiële middelen beschikken, er wel in slagen een krachtige partner te blijven.[40]

De beroepskolom

Opmerkelijk is dat in de jaren negentig de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten zich vrijwel uitsluitend richtte op het voortgezet onderwijs, in het bijzonder het v(m)bo. Pas de laatste jaren is het besef gegroeid dat het merendeel van de uitval feitelijk pas optreedt ná het vmbo, namelijk in de eerste jaren van het mbo of in de overgang van vmbo naar mbo.
Toch heeft de omvangrijke vernieuwingsbeweging die is ontstaan om het beroepsonderwijs te versterken zijn wortels niet primair in de uitvalbestrijding. Het was de terugval van het technisch beroepsonderwijs die ertoe heeft geleid dat partijen, landelijk en regionaal, elkaar opzochten en gingen samenwerken om het tij te keren.[41] De krachtige lobby van werkgevers en het technisch onderwijs heeft samenwerking tussen vmbo, mbo en hbo opgang gebracht en het idee helpen vormen van een samenhangende beroepskolom. Voor het eerst sinds de invoering

[39] Vgl. Van Tilborg en Van Es (2004).

[40] Vgl. Hofman e.a. (2005) Variatie in en effectiviteit van de gemeentelijke regiefunctie in het onderwijsachterstandenbeleid.

[41] Zie onder meer Axis (2001) Axis in uitvoering.

van de WEB (Wet Educatie en Beroepsonderwijs) werd het weer bespreekbaar om vmbo en mbo in verticale samenwerkingsverbanden te plaatsen.[42]
De Commissie Boekhoud[43] adviseerde over samenwerking. De landelijke overheid nam het streven van de beroepskolom over. Samenwerking werd gestimuleerd door de zogenaamde Impulssubsidieregeling.[44] Partijen in het beroepsonderwijs (van vmbo tot hbo) krijgen omvangrijke subsidies om tot experimenten en samenwerking te komen. Opmerkelijk is dat de Impuls-subsidies een grote vrijheid kenden: er hoefden geen plannen vooraf worden ingediend en ook de inhoudelijke verantwoording achteraf was beperkt. De regeling drukte andermaal het idee uit dat oplossingen op lokaal niveau moesten worden 'uitgevonden' en dat partijen daarbij vooral vrijheid van handelen moesten hebben.
De subsidiegelden en het gevoel van urgentie hebben geleid tot een ware explosie van experimenten op het gebied van de beroepskolom. Die vernieuwingsdrang werd nog eens gevoed door de gelijktijdig opkomende behoefte om het beroepsonderwijs ook inhoudelijk te vernieuwen. Termen als het Nieuwe Leren, competentiegericht leren en praktijkgericht leren drukken uit waar de vernieuwingsbeweging toe moet leiden: onderwijs dat beter aansluit bij de 'klant', zich meer richt op de ontwikkeling van het individu, dat beter aansluit bij de (beroeps)praktijk en dat vooral aantrekkelijker is voor de leerling. Samen met de opnieuw gevonden partners in het vmbo en hbo werken ROC's aan een vorm van onderwijs die alleen al door de nieuwe uitgangspunten minder uitval zou moeten kennen.

3.2 Registratie

Een speciaal punt van aandacht in het beleid rondom voortijdig schoolverlaten betreft de registratie. Bij de registratie gaat het om twee niveaus waarop informatie nodig is, namelijk het niveau van de individuele voortijdig schoolverlater en het beleidsniveau. Op het eerste niveau is informatie nodig om directe interventie te kunnen plegen. Wanneer een leerplichtige leerling langdurig verzuimt of uitvalt, wordt de leerplichtambtenaar geïnformeerd zodat deze direct handelend kan optreden. De informatie die de leerplichtambtenaar krijgt moet hem snel bereiken en moet adequate gegevens omvatten die het mogelijk maakt om de juiste vervolgstappen te nemen. Op het beleidsniveau gaat het niet om de individuele leerling, maar om gegevens die de totale omvang of ontwikkeling van het probleem beschrijven. Actualiteit is minder belangrijk, maar wel betrouwbaarheid.
De belangrijkste bron van gegevens over voortijdig schoolverlaten is de leerplichtregistratie en in het verlengde daarvan de RMC-registratie van bovenleerplichtige uitvallers. Beide systemen zijn gebaseerd op hetzelfde principe: de scholen melden wanneer langdurig verzuim of uitval van een leerling optreedt en het leerplicht- of RMC-bureau registreert. Het is een aanpak die primair aansluit bij het eerste informatieniveau, dat van de individuele uitval. Door de directe melding kan ook direct worden gereageerd. Veelal zal aansluitend op de melding contact plaatsvinden tussen de leerplicht- of RMC-consulent en de school om nadere informatie uit te wisselen omtrent de uitvallende leerling. Door alle meldingen en de resultaten van opvolgende acties

42 Onderwijsraad (2004).

43 Commisie Boekhoud (2001) De doorstroomagenda in de praktijk.

44 Vgl. Van Esch en Neuvel (2002) Monitor Impulsregeling Beroepsonderwijskolom 2001.

op te nemen in het registratiesysteem ontstaat een totaaloverzicht van onderwijsdeelname en uitval in de gehele populatie. Door vervolgens alle lokale gegevens te verzamelen en op te tellen wordt een landelijk beeld gevormd. Op deze manier functioneert al jaren de RMC-registratie. Elke RMC-regio van meerdere gemeenten verzamelt regionaal de cijfers en meldt die vervolgens in de jaarlijkse RMC-rapportage aan het ministerie.
Hoewel het systeem op het individuele niveau, zeker voor de leerplicht, redelijk goed functioneert, blijft het in gebreke als het gaat om het aanleveren van landelijke cijfers. De Algemene Rekenkamer noemde in 2001 de meldingen onvolledig en de registraties onbetrouwbaar. Sindsdien is de situatie verbeterd, maar de problemen zijn nog allerminst verholpen.[45] Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.
Ondanks de wettelijke verplichting voor scholen om te melden zijn er nog altijd scholen, die niet consequent en tijdig melden wanneer een leerling verzuimt of uitvalt. Voor een deel hangt dat samen met de verplichting te melden aan de woongemeente van de leerling. Het is daardoor voor scholen met leerlingen uit veel verschillende gemeenten vaak lastig om dat te organiseren. Zeker in het mbo geldt dat voorafgaand aan de melding eerst een tijdige signalering van uitval of verzuim moet plaatsvinden. Hoewel de signalering in het mbo sterk verbeterd is in de afgelopen jaren is de waarneming nog lang niet waterdicht.
De opkomst van de geautomatiseerde gegevensverwerking en toepassing van moderne technologie heeft hooggespannen verwachtingen gecreëerd met betrekking tot de toegankelijkheid van informatiesystemen. In de praktijk blijkt echter dat het grote moeite kost om effectieve geautomatiseerde systemen in te richten. Er zijn technische problemen, die de softwareleveranciers nog onvoldoende kunnen voorkomen en de koppeling van bestanden blijkt telkens weer voor grote problemen te zorgen. De soms onrealistische wens om een alomvattend informatiesysteem te maken legt de lat voor de systeembouwers vaak te hoog.

Er is een keuze gemaakt om de informatie over voortijdig schoolverlaten de opbouw van een piramide te geven: de landelijke, beleidsmatige moeten voortvloeien uit een brede basis van individuele meldingen. Het systeem kent zowel de individuele uitvaller, als de landelijke trends. Deze keuze geeft direct aan wat de kwetsbaarheid van het systeem is. De afhankelijkheid van afzonderlijke meldingen en registraties op lokaal niveau maakt het systeem onbetrouwbaar en stelt hoge eisen aan het technische systeem.
Om landelijk betrouwbare gegevens over voortijdig schoolverlaten te krijgen en om specifieke beleidsmaatregelen te evalueren is een dergelijk omvattend en sluitend registratiesysteem niet persé nodig. Ook steekproefsgewijs onderzoek zou uitkomst kunnen brengen, zoals voor een deel nu gebruik gemaakt wordt van bijvoorbeeld de Enquête Beroepsbevolking of het VOCL-cohortonderzoek door het CBS. Toch lijkt met de komst van het onderwijsnummer een omvattend, landelijk registratiesysteem nu alsnog dichterbij te brengen. Het onderwijsnummer identificeert elke individuele onderwijsdeelnemer en maakt het mogelijk diens gang door het onderwijs over de gehele schoolloopbaan te vervolgen. Het onderwijsnummer wordt op dit moment op grote schaal ingevoerd. Als komend schooljaar, na het voortgezet onderwijs, ook het mbo het onderwijsnummer heeft ingevoerd, moet het volgen van leerlingen sterk verbeteren.[46]

[45] Algemene Rekenkamer (2001) Begeleiding en herplaatsing van voortijdig schoolverlaters, zie ook Van Tilborg en Van Es (2004) en Eimers en Verhoef (2000) Regionalisering van de leerplicht. Advies aan acht gemeenten voor het opzetten van een gezamenlijk regionaal bureau leerplicht.

[46] Vgl. Wet onderwijsnummer (2001), actuele informatie op www.onderwijsnummer.nl.

Een positieve bijkomstigheid is dat het aanleveren van gegevens door de onderwijsinstellingen via het onderwijsnummer gekoppeld is de geldende bekostigingssystematiek. Dat zal de interne aandacht binnen de scholen voor adequate melding sterk vergroten.
In potentie biedt het onderwijsnummer de mogelijkheid om een systeem op te zetten dat zowel plaatselijk als landelijk een actueel en volledig beeld over onderwijsdeelname en –uitval kan geven.

3.3 Evaluatie van beleid

Startkwalificatiebeleid

Vanaf het einde van de jaren tachtig toen het idee van de startkwalificatie door de Commissie Rauwenhof[47] naar voren werd gebracht, is er discussie geweest over wenselijkheid en mogelijkheid om de startkwalificatie als minimumkwalificatie-eis voor iedereen in te voeren. Er is van verschillende kanten kritiek geuit op de uitvoerbaarheid van één norm voor iedereen en op de latere relativering daarvan. Zo stelt de Onderwijsraad in 1999 vast dat de Minister van Onderwijs in dat jaar feitelijk de norm van de startkwalificatie voor iedereen heeft losgelaten.[48] En op zijn beurt constateert de Algemene Rekenkamer dat het voor sommige jongeren in plaats van de startkwalificatie gestelde doel van 'hoogst haalbare niveau' nog slecht is geoperationaliseerd en derhalve slecht meetbaar is.[49]

De vraag op welke wijze de startkwalificatie zou moeten worden toegepast was onderwerp van het advies *Startkwalificatie en leerplicht* uit 1994 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).[50] Op dat moment bestond nog de ambitie om, zoals de Commissie Rauwenhof heeft geadviseerd, de startkwalificatienorm voor zowel lerenden, werkenden als werkzoekenden in te voeren. De vraag was of dat in de vorm van een *startkwalificatieplicht*, een *leerrecht* of als vorm van *activerend beleid* zou moeten gebeuren. Verschillende partijen keerden zich tegen de startkwalificatienorm. De Raad voor het Jeugdbeleid waarschuwde voor diploma-inflatie en de Onderwijsraad zag niet hoe de startkwalificatie kon bijdragen aan vermindering van de schooluitval. De Sociaal-economische Raad (SER) onderstreepte dat er altijd ook behoefte zou blijven aan laaggeschoolde arbeidskrachten.[51] De WRR stelde vast dat het te verwachten is dat het niveau van de startkwalificatie voor naar schatting 15 procent van de bevolking te hoog gegrepen is en dat zelfs het ondergelegen assistentenniveau nog voor 10 procent van de bevolking onhaalbaar is. Op grond van onder meer die overwegingen kwam de WRR tot het advies om het startkwalificatiebeleid vooral als een *activerend beleid* op te vatten en niet in termen van plichten en rechten te spreken.

Zo is het ook feitelijk gebeurd. Het startkwalificatiebeleid voerde weliswaar de spreuk 'Niemand de school uit zonder startkwalificatie' in het vaandel, maar daarmee werd eerder een onderwijspolitiek streven uitgedrukt, dan een absolute eis.

47 Tijdelijke adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (1990) Onderwijs Arbeidsmarkt: Naar een werkzaam traject.

48 Onderwijsraad (1999) Tellen en sturen.

49 Algemene Rekenkamer (2001).

50 Van den Bosch, Dercksen en Hoefnagel (WRR, 1994) Startkwalificatie en leerplicht.

51 Zie Van den Bosch e.a. (WRR, 1994).

Terugkijkend op de destijds geuite bedenkingen tegen de startkwalificatie moet worden vastgesteld dat de zorgen voor een deel zijn uitgekomen. De onder het startkwalificatiebeleid gerealiseerde verhoogde doorstroom naar het mbo heeft bijgedragen aan een verdere verhoging van het onderwijsniveau van de beroepsbevolking en op die manier bijgedragen aan de verdere diploma-inflatie. In navolgende hoofdstukken komen we terug op de betekenis voor vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voor laag en ongeschoold werk.

Beschouwd vanuit het perspectief dat het startkwalificatiebeleid een activerende werking moest hebben, is het beleid – althans voor het initieel onderwijs, de ambities voor werkenden werden al snel losgelaten – relatief succesvol geweest.[52] De decentralisatie en vergroting van de autonomie van scholen heeft zeker op het gebied van zorg de eigen inzet en verantwoordelijkheid vergroot en het heeft geleid tot meer samenwerking tussen partijen. Hoewel onder meer de Algemene Rekenkamer ook kritische kanttekeningen plaatst bij de kwaliteit van de regionale samenwerking en aanpakken, overheerst het idee dat er aanzienlijke vooruitgang is en wordt geboekt.[53]

Recent is de discussie weer opgelaaid over de invoering van een startkwalificatieplicht.[54] Hoewel de roep om een startkwalificatieplicht past in de recente golf van voorstellen om voortijdig schoolverlaters met dwang aan te pakken, lijkt de verplichting van de startkwalificatienorm op dezelfde bezwaren te stuiten als in 1994. Eén van de voornaamste bezwaren is nog altijd de relatief zwakke onderbouwing van de startkwalificatie als drempelkwalificatie voor entree op de arbeidsmarkt. Verschillende onderzoeken hebben in de afgelopen jaren weliswaar de waarde van de startkwalificatie tot op zekere hoogte kunnen onderbouwen, maar niet als een echt drempelniveau. Ook lagere niveaus geven toegang tot de arbeidsmarkt en de feitelijke waarde van de startkwalificatie is erg conjunctuurafhankelijk.[55] Inhoudelijk is het concept van de startkwalificatie niet adequaat uitgewerkt. In de regel wordt de startkwalificatie voornamelijk als een opleidingsniveau opgevat en niet als een inhoudelijk en empirisch onderbouwde set van competenties die een goede entree op de arbeidsmarkt bieden. De Onderwijsraad heeft daarom voorgesteld om dé startkwalificatie als begrip los te laten en het streefniveau inderdaad als een opleidingsniveau te benoemen. Het begrip startkwalificatie zou dan breder geoperationaliseerd kunnen worden (meerdere startkwalificaties, op verschillende niveaus).[56]

'Weer samen naar school'

Het streven om de deelname aan het speciaal onderwijs en niet-kwalificerende 'grijze' onderwijsactiviteiten terug te dringen heeft succes gehad in de zin dat er een ingrijpende herstructurering van het speciaal onderwijs is doorgevoerd. Voor het voortgezet onderwijs heeft dat betekend dat het aantal vmbo-leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs sterk is gestegen: van 73.300 in 2000-2001 tot 94.200 in 2004-2005. In die zelfde periode steeg de deelname aan het Praktijkonderwijs van 13.400 naar 26.400.[57] De stijging is voor een

52 Onderwijsraad (2005a).

53 Zie Van Tilborg en Van Es (2004) en Eimers en Roelofs (2005b).

54 Eimers e.a. (2005).

55 Houtkoop e.a. (2004), De Vries e.a. (2004) & Wolbers (1998).

56 Onderwijsraad (2004).

57 CBS (2005) Jaarboek onderwijs in cijfers, 2006.

deel terug te voeren op het 'omvormen' van het vso-lom (tot vmbo-lwoo) en het vso-mlk (tot Praktijkonderwijs) in schooljaar 1998-1999.
Zoals aangegeven heeft de hervorming van het onderwijs aan leerlingen met speciale behoeften een dubbel effect gehad. Het heeft de beoogde dwingende impuls gegeven aan de verbetering van de zorgstructuren in en rond het onderwijs en indirect wellicht ook aan de vernieuwingsbeweging in het voortgezet en beroepsonderwijs. Tegelijkertijd betekent de structuurhervorming nog niet dat de zorg ook overal daadwerkelijk verbetert. In 2002 melde de Minister nog aan de Tweede Kamer dat het voorzieningenniveau (zorgstructuur) in het vmbo slechts in de helft van de gevallen dekkend en evenwichtig was.[58] Flankerende maatregelen zoals de invoering van een regionaal zorgbudget en de verplichte deelname aan regionale samenwerkingsverbanden VO/VSO hebben een positief effect gehad op de bereidheid bij scholen om onderling samen te werken.

De grotere hoeveelheid zorgleerlingen, de nog onvoldoende ontwikkelde zorgcapaciteit en de gelijktijdige invoering van de leerwegen in het vmbo hebben in veel scholen tot spanning geleid. In een reactie op het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer[59] noemt de Stuurgroep Kwaliteit van leerlingenzorg in VMBO en Praktijkonderwijs het aanbod en onderwijsproces niet voor alle doelgroepen toereikend. Ook geeft de stuurgroep aan dat de opvang van probleemjongeren veel vergt van de leerlingenzorg; "meer dan met de huidige mogelijkheden in redelijkheid gevraagd kan worden".[60]
De Onderwijsraad typeert het onderwijs- en zorgaanbod voor zorgleerlingen als over het algemeen nog erg aanbodgericht en met te weinig samenhang en erkenning.[61] In hoofdstuk 5 gaan we nader in op wat wel genoemd wordt de *rafelrand* van het onderwijs en het aanbod voor zorgleerlingen.

De rol van de gemeente

Eén van de exponenten van de nieuwe gemeentelijke regierol in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten is het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA). In het zogenaamde Landelijke Beleidskader, waarin de doelstellingen voor elke GOA-periode zijn aangegeven, wordt bestrijding van voortijdig schoolverlaten als een van de hoofddoelen genoemd. Ook op een aantal verwante terreinen heeft de gemeente een belangrijke rol in beleid, regie of uitvoering. Dat geldt onder meer voor het jeugdbeleid. In Nederland is de aansturing van de jeugdzorg grotendeels belegd bij de provincies. Er is veel geïnvesteerd om de samenhang tussen jeugdzorg en gemeentelijk jeugdbeleid te versterken, overigens met wisselend succes. Op het gebied van werk en inkomen hebben gemeenten een grotere eigen rol en verantwoordelijkheid gekregen in de Wet Werk en Bijstand (WWB) en een vergelijkbare verschuiving wordt beoogd op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning met het wetsvoorstel Wet maatschappelijke ondersteuning.[62]

58 Ministerie OCW (2002) brief van de Minister aan de Tweede Kamer, d.d. 17 oktober 2002

59 Algemene Rekenkamer (2005).

60 De Stuurgroep is een overkoepelende organisatie van onder meer de besturenorganisaties, vakorganisaties, VVO, AOC Raad, en het Werkverband Praktijkonderwijs (2005) Reactie aan de Minister van OCW.

61 Onderwijsraad (2004).

62 De WMO treedt op 1 januari 2007 in werking.

In hun uitvoerige evaluatie van de gemeentelijke regiefunctie in het GOA-beleid komen Hofman e.a. tot een genuanceerde conclusie: op onderdelen zijn er positieve effecten zichtbaar van de gemeentelijke regiefunctie (onder meer op de planvorming), maar de effecten zijn beperkt en niet duidelijk wordt wat de kwalitatieve meerwaarde is voor de plannen en uitvoering.[63] Interessant is dat Hofman e.a. in hun onderzoek een drietal typen van besturingsmodellen kunnen onderscheiden:

- Het type *moderne, regienemende gemeente*: heeft een actieve, initiërende rol in netwerk van actoren. Tot dit type behoort 25 procent van de gemeenten (64 gemeenten).
- Het type *traditioneel actieve gemeente*: heeft een sterke regierol, maar kiest voor traditionele interactievormen (advisering) en maakt slechts ten dele gebruik van netwerken. (124 gemeenten, 49 procent)
- Het type *traditioneel passieve gemeente*: heeft een terughoudende rol en weinig ontwikkelde netwerken. (53 gemeenten, 21 procent) [64]

Tot het type *modern en regienemend* behoren vooral de grote gemeenten, met meer allochtone inwoners. Deze gemeenten hebben meer ervaren ambtenaren, die zich specifiek met de materie bezig houden. Daarnaast zijn deze gemeenten typisch ook verder in de beleidscyclus en slagen erin beter hun prioriteiten in het GOA-beleid te bepalen. De andere twee typen gemeenten scoren op deze punten lager.
Hoewel het onderzoek specifiek op het gevoerde GOA-beleid betrekking had, stemt het overeen met de verschillende rollen die gemeenten in nemen ook op andere aspecten van het voortijdig-schoolverlatenbeleid. Zo blijkt de meerderheid van de gemeenten in het kader van de RMC-uitvoering bestuurlijke afspraken te maken, maar is men er nog niet in geslaagd om regionaal afspraken over de bestrijding van schooluitval te maken.[65]
In het algemeen lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat gemeenten zeker de afgelopen jaren een grotere en meer expliciete rol hebben gekregen in de regionale aanpak van het voortijdig schoolverlaten, maar dat de mate van effectiviteit sterk wisselt per gemeente. Als de evaluatie van de gemeentelijke rol in het GOA-beleid illustratief is, dan is een kwart van de gemeenten – voornamelijk de grotere – bereid en in staat een actieve rol te spelen.

De beroepskolom

Het lijkt nog te vroeg om al in evaluatieve zin een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van samenwerking in de beroepskolom en van de vernieuwingen in het beroepsonderwijs. Hoewel in bepaalde sectoren van het beroepsonderwijs de vernieuwing al langer aan de gang is ontbreekt het goeddeels aan 'harde' evaluaties. De rapportages betreffen vaak good practices die vooral dienen om de veelal positieve ervaringen over te dragen aan andere belangstellenden.[66]
Informatie uit een reeks van regionale casestudies levert de volgende waarnemingen op met betrekking tot samenwerking in de beroepskolom:[67]

- De samenwerking vmbo-mbo en mbo-hbo heeft vooral betrekking op de wederzijdse uitwisseling en overdracht van informatie (portfolio, overdracht, voorlichting) en in mindere mate

63 Hofman e.a. (2005).

64 Hofman e.a. (2005), p. 252 e.v. De overige 11 gemeenten (4%) vielen niet binnen een eenduidig type.

65 Van Tilborg en Van Es (2004).

66 Vgl. Onderwijsraad (2006) Naar meer evidence based onderwijs.

67 Gebaseerd op de reeks Regioportretten (Den Haag, Twente, Achterhoek, Eindhoven/Helmond, Noord-Kennemerland en Zuid-Holland Zuid) uitgebracht door Het Platform Beroepsonderwijs.

ook op programmatische afstemming. Het daadwerkelijk ineenschuiven van opleidingen, onderwijs op gezamenlijke locaties en samenwerking op het gebied van stages zijn nog eerder uitzondering dan regel.
- Op het gebied van regionale samenwerking in de beroepskolom lopen veelal de opleidingen voorop die met zorgleerlingen te maken hebben (leerwerktrajecten, zorgnetwerken, assistentopleidingen).
- Er zijn in elke regio vele, vaak tientallen netwerken, maar er is zelden sprake van echte regionale of brede afstemming.
- De bestaande netwerken zijn vaak onderwijsintern. Samenwerking met het bedrijfsleven op het gebeid van de beroepskolom is nog zwak ontwikkeld.

Het is veelbelovend dat juist op het gebied van de zorgleerlingen de samenwerking tussen vmbo en mbo voorop lijkt te lopen. Het zogenaamd laten inzakken van assistentopleidingen in het vmbo en de opgelegde samenwerking rondom de leerwerktrajecten in het vmbo hebben betrokkenen sneller en intensiever bij elkaar gebracht dan elders in het vmbo en mbo het geval is. Verwacht mag worden dat de samenwerking op het punt van de zorgleerlingen een verdere stimulans kan geven aan de nu langzaam tot ontwikkeling komende zorgstructuur in de ROC's.

Nieuw beleid?

Veel van de geschetste ontwikkelingen lijken, althans in potentie (onderwijsnummer, nieuwe leren, beroepskolom, zorgstructuren), positief voor de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Het startkwalificatiebeleid en de daarmee samenhangende ontwikkelingen zijn ongeveer 15 jaar geleden ingezet. De evaluaties en commentaren zijn overwegend positief en optimistisch over de ingeslagen weg. Het Centraal Planbureau schat dat jaarlijks 80 miljoen wordt besteed aan de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.[68] Met de inzet van die middelen worden de doelstellingen die begin jaren negentig zijn geformuleerd voor een belangrijk deel gerealiseerd. Er is veel samenwerking opgang gekomen, de zorg in en rond school is verbeterd, scholen hebben veel meer zelf verantwoordelijkheid voor hun leerlingen en geleidelijk is ook het zicht op de uitvallers beter geworden (signalering, registratie). Zonder de sterk toegenomen beleidsaandacht en extra inzet van middelen zou het probleem van voortijdig schoolverlaten ongetwijfeld vele malen zwaarder hebben gedrukt op maatschappij en de individuen die het treft. Veel van de problemen die eerder onopgemerkt bleven zijn nu wel in de aandacht.

Er klinkt echter ook telkenmale kritiek door op het beleid: aantoonbare successen in het terugdringen van de uitval blijven schaars. Vastgesteld moet worden dat het beleid partijen weliswaar tot positieve prestaties brengt, maar dat de verschillen over het hele land genomen erg groot zijn. 'Slechts' een kwart van de gemeenten is daadwerkelijk actief en initiërend, veel scholen melden verzuim of uitval nog onvoldoende, veel gemeenten voeren geen adequate leerplicht- en RMC-registratie, sommige scholen werken samen, anderen niet. Fundamenteel is de constatering dat er wel op veel plaatsen op verschillende gebieden progressie wordt geboekt, maar (nog) niet *overal* en op *alle* punten.
Het lijkt de belangrijkste reden waarom er in de landelijke statistieken nog geen substantiële teruggang van uitvalcijfers zichtbaar wordt: de progressie die wordt geboekt is te vaak fragmentarisch, kleinschalig, kortdurend, projectmatig en plaatsgebonden. Het opschalen van successen

[68] Van der Steeg en Webbink (2006).

blijkt uiterst moeizaam. Nieuw of aanvullend beleid zou zich moeten richten op het effectief maken werkbare en succesvolle aanpakken.

Een tweede conclusie is dat het 'klein maken' van de problematiek (decentralisering, maatwerk) heeft geleid tot een hoge mate van versnippering. De aandacht richt zich op het individu en minder op de structuur. Er lijkt behoefte aan een zekere hergroepering. Hoe passen de puzzelstukjes in elkaar? Hoe komen we van kortcyclische, casusgebonden aanpakken tot een structureel, dekkend en kwalitatief toereikend voorzieningenaanbod? Aangrijpingspunten daarvoor liggen in een herbezinning op de problematiek van het voortijdig schoolverlaten. Dat kan door, zoals we in de inleiding al aangaven, terug te keren naar een meer kernachtige, robuustere analyse van de problematiek.
In de volgende hoofdstukken wordt een aanzet gegeven voor een nieuwe inkadering – reframing – van het denken over voortijdig schoolverlaten.

4

4 Naar reframing van het vraagstuk

4.1 Reframing van het begrip voortijdig schoolverlater

Voortijdig schoolverlaten blijkt een lastig probleem. Na jaren van inzet is het nog niet gelukt om een doorbraak te realiseren in het terugdringen van de uitval. Het in de jaren negentig ingezette beleid heeft belangrijke, kwalitatieve effecten gehad, maar heeft er niet toe geleid dat het voortijdig schoolverlaten substantieel is afgenomen. Reframing van het beleid inzake voortijdig schoolverlaten vergt in elk geval een heroverweging van de huidige oplossingsstrategieën. Voordien is het echter noodzakelijk om ons begrip van het probleem voortijdig schoolverlaten opnieuw te kaderen.

Er is in de loop der jaren een soort stereotypering ontstaan over 'de voortijdig schoolverlater'. Het stereotype omvat, al naar gelang het tijdsgewricht, telkens die elementen die het meest in het oog springen. Wat achterblijft is het beeld dat voortijdig schoolverlaters risicojongeren zijn die telkens weer opduiken als er sprake is van jongerenoverlast, voetbalrellen, vandalisme, drank- en drugsgebruik, jeugdwerkloosheid of radicalisme.

Het is opmerkelijk dat, ondanks de veelheid aan onderzoek en praktijkervaring, het beeld van 'de voortijdig schoolverlater' zo weinig nuancering en differentiëring kent. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

- De veelheid aan onderzoek en het gebrek aan verbindende theoretische modellen heeft het zicht op de aard en samenstelling van de populatie voortijdig schoolverlaters niet scherper gemaakt. Door een breed scala van risicofactoren te benoemen lijkt de groep potentiële voortijdig schoolverlaters vele malen groter dan hij in werkelijkheid is.
- De nadruk op de uniekheid van de individuele problematiek en de daaruit volgende noodzaak van individueel maatwerk is ten koste gegaan van het in kaart brengen en de analyse van de populatie voortijdig schoolverlaters als geheel.
- De ervaren onmacht in het oplossen van de uitval- en meer algemeen jongerenproblematiek leidt tot een zoektocht naar meer onorthodoxe, radicale oplossingen, die in hun oplossingsrichting focussen op de meest in het oog springende en meest ongewenste (vermeende) effecten van uitval.

Risicoleerlingen en opstappers

Reframing van het vraagstuk voortijdig schoolverlaten start met de herijking van de probleemstelling. Hiervoor is al gewezen op de maatschappelijke context waarin de (beleids-) definitie van voortijdig schoolverlaten tot stand komt. In de bestaande situatie is de norm van de startkwalificatie het belangrijkste element in de definitie. Hoewel, zoals aangegeven, er discussie mogelijk is over de empirische en beleidsmatige onderbouwing van de startkwalificatie, heeft de norm over het algemeen een positieve, stimulerende werking op het onderwijs. Als onderwijspolitiek streven om de talenten van jonge mensen beter te benutten heeft het effect. Er is vanuit

dat oogpunt geen reden om het startkwalificatiebeleid ten principale ter discussie te stellen. Voor het overgrote merendeel van de jongeren is het geen probleem en betekent het juist een impuls om de schoolloopbaan ook na het vmbo nog voort te zetten.[69]
Reframing van het vraagstuk voortijdig schoolverlaten betekent dus niet het opnieuw *definiëren* van de problematiek. Veel meer gaat het om een andere *analyse* van de problematiek.

Het CBS raamt het aantal voortijdig schoolverlaters op 180.000.[70] Het is direct inzichtelijk dat van deze omvangrijke groep niet alle jongeren behoren tot de categorie 'probleemjongeren', die in de beeldvorming telkens opduiken. Een voortijdig schoolverlater is ook een 17-jarige die er voor kiest om, na het behalen van zijn vmbo-diploma, met school te stoppen om in de zaak van zijn vader te gaan werken. Naast de jongere met een geschiedenis van spijbelen, met problemen thuis en op school en met contacten met jeugdzorg en politie, staat de jongere die na vijf 'normale' jaren voortgezet onderwijs 'opstapt' om wat anders te gaan doen.
Het is noodzakelijk om tot een differentiatie van het begrip voortijdig schoolverlater te komen. In feite gaat het om ten minste twee categorieën die op wezenlijke punten van elkaar verschillen.

- *De klassieke risicoleerling.*
  Het gaat hier om jongeren die te maken hebben met condities die het voor hen zeer moeilijk maken om onderwijs te kunnen volgen. Die condities kunnen liggen in de individuele mogelijkheden, of in omgevingsfactoren. Deze categorie jongeren is goed te typeren met behulp van de risicofactoren en stressful events zoals beschreven in hoofdstuk 2. Binnen de categorie van risicoleerlingen is het zinvol om een onderscheid te maken tussen zogenaamde *niet-kunners*, die niet het vermogen hebben om een startkwalificatie (of soms zelfs nog lager opleidingsniveau) te halen en de zogenaamde *'verhinderden'*. Onder die noemer worden de jongeren verstaan voor wie de condities voor een goede schoolloopbaan erg ongunstig zijn. Zij worden als het ware verhinderd door problemen.
- *De opstapper.*
  Deze jongeren stappen uit het onderwijs, zonder dat er sprake is van een probleemgeschiedenis. In potentie zouden zij een startkwalificatie kunnen halen, maar een combinatie van push- en pullfactoren doet hen besluiten het onderwijs de rug toe te keren. Deze categorie valt niet goed te beschrijven met het risicofactorenmodel, omdat zij niet per se de kenmerken van de potentiële uitvaller hebben.

Het onderscheid is essentieel. In het eerste geval gaat het om jongeren die niet alleen in het onderwijs problemen hebben, maar die ook buiten school en op de arbeidsmarkt het moeilijk (zullen) hebben. De bron van hun moeilijkheden ligt (vaak) niet in het onderwijs, maar manifesteert zich daar en elders. In het tweede geval ligt de oorzaak van het voortijdig schoolverlaten wél veel meer binnen het onderwijs. De keuze voor school of niet-school valt negatief uit voor de school.

De indeling in twee categorieën van verschillende voortijdig schoolverlaters is in de eerste plaats een ideaaltypische indeling. In werkelijkheid zijn de categorieën minder scherp af te bakenen dan hier voorgesteld. Anderzijds zal iedere leerplichtambtenaar of trajectbegeleider de twee typen herkennen en per geval een inschatting kunnen maken of en wat voor soort hulp voor deze jongere nodig is.

69 Onderwijsraad (2004).

70 Zie paragraaf 2.1.

In de onderzoeksliteratuur is al vaker gewezen op de twee verschillende typen voortijdig schoolverlaters.
De Onderwijsraad spreekt over twee doelgroepen van voortijdig schoolverlaters:[71]

- De meest kwetsbare groep van zogenaamd prioritaire voortijdig schoolverlaters (zonder enig diploma).Deze jongeren zijn aangewezen op passend voorzieningen. De Raad noemt het voorzieningenaanbod voor deze groep omvangrijk, maar versnipperd.
- De gediplomeerde voortijdig schoolverlaters, een groep met verborgen talenten, in staat om alsnog een startkwalificatie te behalen, maar niet langs de reguliere weg.

Lehr e.a.(2004) wijzen eveneens op het bestaan van de tweede categorie van voortijdig schoolverlaters, hier de opstappers genoemd:
"... analysis shows the majority of dropouts are not these who seem to be most at risk. That is although the dropout rate for Blacks is 50 percent higher than for Whites, and twice as high for Hispanics, 66 percent of the actual dropouts are White, while just 17 percent are Black and 13 percent are Hispanic. Moreover, most dropouts are not from broken homes, not poor, and not pregnant. Consequently, if our graduation rate is to climb to 90 percent, it will have to be achieved by putting greater emphasis on retaining students whose background and behavior are not generally thought of as the defining characteristics of students who drop out."[72]

Terwijl er dus enerzijds een herkenbare, door gedrag en events opvallende groep van risicoleerlingen is die aangewezen is op speciale vormen van onderwijs en zorg, is er tegelijkertijd ook een tweede groep die juist niet herkenbaar is aan risicokenmerken en die, aldus de Onderwijsraad, beschikt over meer potenties en kansen.
Het onderscheid tussen deze twee categorieën is tamelijk ondergesneeuwd. Dat komt zoals betoogd door de sterk individualistische aanpak en door aanvankelijke focus op risicokenmerken. Een bijkomende oorzaak is dat de uniforme norm van de startkwalificatie ook een haast uniforme groep van voortijdig schoolverlaters lijkt te creëren.
Het is evident dat voor twee zo verschillende categorieën voortijdig schoolverlaters ook verschillende aanpakken nodig zijn. In de navolgende hoofdstukken worden beide groepen nader omschreven en wordt ingegaan op bestaand beleid en mogelijke nieuwe beleidsopties. Daaraan voorafgaand lijkt het zinvol om een indruk te krijgen van de omvang van de beide categorieën zoals aangegeven.

Schatting van de omvang

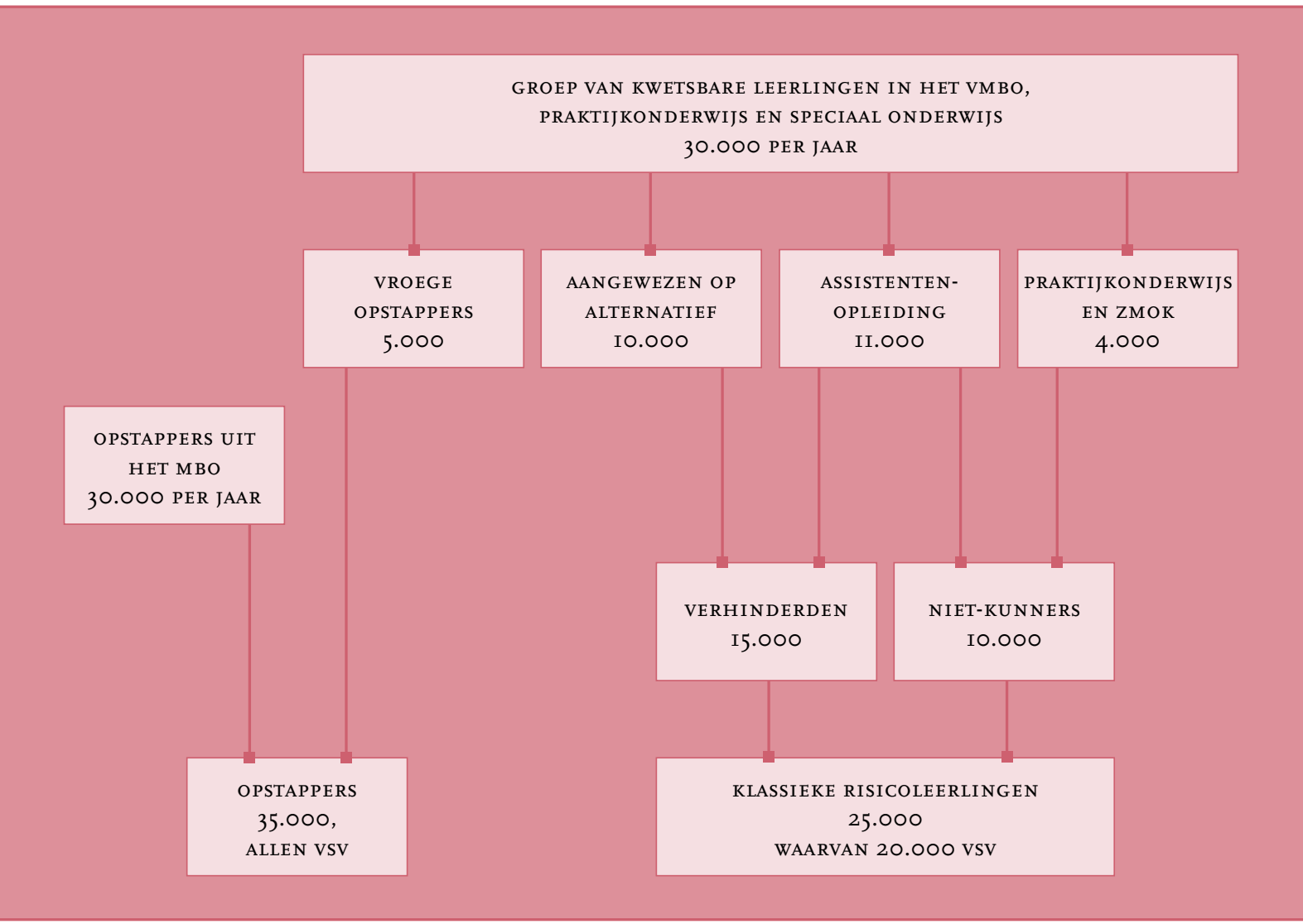
Het is moeilijk om op basis van de op dit moment beschikbare gegevens een nauwkeurig typering en omvang van beide groepen aan te geven.[73] Met behulp van een globale berekening is het wel mogelijk een goede, robuuste schatting te maken van de omvang van de twee groepen. De schatting gaat er vanuit dat er een groep leerlingen is, hoofdzakelijk in het vmbo, die om verschillende redenen niet het niveau van de startkwalificatie zal kunnen halen. Deze groep is

71 Onderwijsraad (2004), p. 26.

72 Lehr e.a. (2004), p. 14. Geciteerd wordt het U.S. Department of Education (2000) Reaching the goals: Goal 2 high school completion.

73 Op basis van gegevens van het CBS (EBB: 2001-2004) en CFI (onderwijsnummer) moet een goede benadering van de omvang van de categorieën wel te maken zijn. Nadere verkenning moet daarover meer duidelijkheid geven.

relatief goed identificeerbaar, omdat zij voldoet aan de kenmerken van de 'klassiek risicoleerling'. De groep zit in het vmbo (en Praktijkonderwijs en REC). Een deel van hen komt terecht in het mbo op niveau 1, maar de meeste haken voordien af.
Daarnaast is er een tweede groep, waarvan de meeste uitvallen in het mbo. Deze groep is niet al op voorhand te identificeren, maar pas vlak voor of na het moment van uitval. De omvang van deze groep wordt hoofdzakelijk bepaald door de hoogte van de uitval in het mbo (niveaus 2-4).



In het onderwijs vanaf 12 jaar is een groep leerlingen aanwijsbaar die tot de kwetsbare categorie behoort. Het zijn ruwweg de leerlingen die in het vmbo een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) hebben of die in het speciaal onderwijs (zmok, zmlk) of Praktijkonderwijs terecht komen. De groep bedraagt bij aanvang van het voortgezet onderwijs ruim 30.000 leerlingen, waarvan 25.000 in het vmbo-LWOO en ruim 5.000 in het Praktijkonderwijs en zmok/zmlk.
Van de 30.000 gaat ongeveer eenderde na het vmbo naar een assistentopleiding, ongeveer eenderde is aangewezen op alternatieve voorzieningen (jeugdzorg, leerwerkprojecten enz.), een deel zit in het Praktijkonderwijs of zmok/zmlk en een deel is aan te merken als zogenaamde 'vroege opstappers'. Onder die laatste categorie verstaan we jongeren die qua typering passen in de categorie opstappers, maar daarmee vergeleken al vroeg, in het vmbo, uitvallen.

Ongeveer 15.000 van de 30.000 kwetsbare leerlingen kan worden getypeerd als 'verhinderden'. De overige 10.000 zijn zogenaamde 'niet-kunners'. Het gaat om een schatting, waarbij de populatie van de assistentopleidingen ongeveer gelijkelijk over beide typen is verdeeld.
In het totaal zijn er 25.000 leerlingen die behoren tot de categorie van de *klassieke risicoleerling*. Naar schatting behaalt van hen deel toch een startkwalificatie. Het uiteindelijke aantal voortijdig schoolverlaters in deze categorie wordt geraamd op 20.000 per jaar.
De totale groep *opstappers* bedraagt uiteindelijk 35.000, waarvan 5.000 vroege opstappers en 30.000 opstappers uit het mbo.[74]

Op grond van de cijfers kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Er is in het onderwijs (na de basisschool) een jaarlijkse groep van ongeveer 30.000 leerlingen die aangemerkt kan worden als kwetsbare groep. Ongeveer 25.000 van hen zijn te typeren als 'klassieke risicoleerlingen'.
- Verder is er elk jaar een groep van 35.000 zogenaamde opstappers die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten.
- Het is aannemelijk dat de omvang van de eerste categorie, de risicoleerling, relatief stabiel is. De omvang is afhankelijk van factoren die zelf ook stabiel zijn (persoonskenmerken, sociale klassen, generationele kenmerken).
  De omvang van de twee categorie, de opstapper, daarentegen lijkt sterk conjunctuurafhankelijk. Naar mate de mogelijkheden op de arbeidsmarkt beter zijn zal de groep in omvang toenemen. Bij een krappe werkgelegenheid daalt het aantal opstappers.[75]

74 Het gaat om een ruwe berekening gebaseerd op het rekenmodel uit Eimers e.a. (2005) en CBS (2005). Het cijfer van 20.000 klassieke risicoleerlingen (op een totale jaarpopulatie van ongeveer 195.000 ligt binnen de 15 procent die Bosch e.a. (WRR, 1994) noemden als omvang van de groep die de startkwalificatie niet zou kunnen halen.

75 Vgl. De Vries (1993).

De berekening van het aantal risicoleerlingen en opstappers gaat uit van ongeveer 25.000 klassieke risicoleerlingen per jaar. Dat cijfer geeft niet aan hoeveel risicoleerlingen er op een bepaald moment in het totaal zijn. Daarvoor is het nodig verschillende jaargroepen samen te nemen. Gerekend over 5-6 leerjaren bedraagt de totale omvang van de groep kwetsbare leerlingen, verspreid over verschillende onderwijstypen op enig moment ongeveer 167.000 jongeren. [76]

LWOO leerjaar 1 en 2	52.400
Vmbo-LWT/assistentopl	5.100
Vmbo-lwoo-bbl	28.900
Vmbo-lwoo-overig	9.400
REC (zmok/zmlk)	15.900
Praktijkonderwijs	26.400
Assistentopleidingen	23.900
Niet-schoolgaand	5.000
Totaal	**167.000**

Van deze 167.000 zijn er 140.000 aan te merken als klassieke risicoleerlingen Vrijwel deze gehele groep (80-90%) haalt geen startkwalificatie. Een deel rondt wel met succes het Praktijkonderwijs of een assistentopleiding af.

Conclusie

Het beeld van 'de voortijdig schoolverlater' moet genuanceerd en gedifferentieerd worden. In feite gaat het om twee hoofdcategorieën van uitval, die op wezenlijke punten van elkaar verschillen.

- De eerste categorie bestaat uit 'echte' risicoleerlingen. Het zijn leerlingen met veel risicokenmerken, die zijn aangewezen op bijzondere voorzieningen. De groep is per jaargang ongeveer 25.000 leerlingen groot. De groep is vrijwel geheel te lokaliseren in het vmbo (LWOO), het speciaal en Praktijkonderwijs. Een deel is ook terug te vinden in buiten het onderwijs gelegen voorzieningen, zoals van de jeugdzorg. Binnen deze categorie gaat het om *niet-kunners* en om *verhinderden*. De eersten hebben niet het vermogen om een startkwalificatie te halen. De tweede groep heeft te veel problemen, grotendeels ook buiten de school, om de school af te kunnen ronden.
- De tweede categorie bestaat uit zogenaamde opstappers. Zij verlaten het onderwijs na een relatief onverstoorde schoolloopbaan. Het merendeel haakt af in het mbo. Een deel (vroege opstappers) valt reeds voordien uit. De opstappers vormen met 35.000 bijna tweederde van de totale uitval.

[76] Bron: Jaarboek onderwijs in cijfers 2006, CBS. Gegevens over 2004-2005.

Vanzelfsprekend is het noodzakelijk om nauwkeuriger dan hier gedaan in kaart te brengen wat de omvang is van de onderscheiden categorieën. De bovenstaande ramingen lijken echter, hoewel niet precies, tamelijk robuust. De constatering dat het merendeel van de voortijdig schoolverlaters aangemerkt kan worden als *opstapper* noopt tot een heroverweging van het beleid. In plaats van een gangbare aanpak gebaseerd op risicoprofielen lijkt een andere benadering noodzakelijk. In hoofdstuk 6 wordt daar nader op ingegaan.

4.2 Reframing van de oplossingsstrategie

Reframing van het beeld dat bestaat van de voortijdig schoolverlaten problematiek leidt tot een aantal nieuwe beleidsopties (zie volgende hoofdstukken). Op zichzelf is dat echter niet voldoende. Er is veel praktijkkennis over het voortijdig schoolverlaters. De vloed van experimenten en projecten van de afgelopen jaren heeft veel ervaring opgeleverd met de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Incidentele evaluaties, casestudies of good-practicebeschrijvingen wijzen op successen en positieve effecten. In een recente publicatie van de Onderwijsraad wordt gesproken over een langzaam toegroeien naar een sluitende aanpak.[77] Er lijkt sprake van een paradox: enerzijds lijkt de kennis over succesvolle aanpakken toe te nemen en anderzijds wordt daarvan geen substantieel kwantitatief effect zichtbaar. Kennelijk is het 'weten wat werkt' alleen niet voldoende om tot resultaten te komen. Er is meer aan de hand.

De vraag waarom kleinschalige successen in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten niet doorklinken in de cijfers kan op verschillende manieren worden beantwoord.

- De aanpakken zijn vaak zeer kleinschalig en beperkt van omvang. Niet zelden gaat het om enkele tientallen of minder deelnemers.
- Vaak gaat het om projectmatige voorzieningen of experimenten met een tijdelijk karakter. Aflopende subsidie dwingt de projecteigenaar vaak de aanpak om te buigen naar andere subsidiemogelijkheden, waardoor de precieze aanpak en effecten onduidelijker wordt.
- Er wordt slecht geëvalueerd. Veel experimenten en projecten dragen niet of nauwelijks bij aan de kennis over werkzame aanpakken.
- Er vindt te weinig disseminatie van werkzame aanpakken plaats.

Het laatstgenoemde punt raakt aan een wezenlijke tekortkoming in de huidige beleidsstrategie: *waarom worden oplossingen die werken niet algemeen toegepast?*
De algemeen gestelde vraag kan ook concreter geformuleerd worden:

- Waarom voeren niet alle gemeenten de leerplichtwet uit, terwijl het belang van een sluitende registratie evident is en er aansprekende voorbeelden zijn van gemeenten die dat wel doen?
- Waarom werken veel vmbo-scholen en ROC's niet samen aan een betere overdracht en aansluiting, terwijl het evident is dat juist de overgang een risicomoment inhoudt?
- Waarom zijn er nog scholen die geen zorgcoördinator en zorgadviesteam hebben?
- Waarom zijn er in sommige steden wél jongerenloketten, leerwerkvoorzieningen en trajectbegeleiders en in andere steden niet?

77 Eimers en Roelofs (2005b).

Reframing van de oplossingsstrategie moet erop gericht zijn om de belemmeringen weg te nemen om gevonden oplossingen ook daadwerkelijk toe te passen. Dat impliceert een omslag in het denken. Tot dusver werd vanuit beleidsoogpunt telkens ingezet op het genereren van nieuwe oplossingen. Kenmerkend voor het tot nu toe gevoerde beleid is het stimuleren van lokale oplossingen. Redenerend vanuit een gebrek aan kwantitatief succes in de bestrijding van uitval, wordt haast reflexmatig gezocht naar nieuwe aanpakken. Reframing van de strategie zal moeten leiden tot een betere analyse van de vraag waarom het probleem niet wordt opgelost. En reframing moet leiden tot een andere inzet van beleid. De kern is niet het genereren van nieuwe oplossingen, maar *oplossingen landelijk dekkend en kwalitatief goed toepassen*. Het accent wordt daarmee verlegd naar een implementatievraagstuk. Natuurlijk blijft de kennisvraag actueel en blijft het noodzakelijk om de kennisbasis te versterken. De beleidsstrategie zou echter meer dan nu het geval is gericht moeten zijn op het toepassen en handelen.

Van belang is in eerste instantie de analyse van de vraag waarom het niet lukt om tot een landelijk brede aanpak te komen. In het laatste hoofdstuk van deze studie wordt ander ingegaan op de analyse. Daarbij komen twee invalshoeken aan de orde:

- Er zijn concrete belemmeringen die de toepassing van oplossingen in de weg staan. Gedacht kan worden aan belemmeringen in wet- en regelgeving, of aan andere institutionele obstakels. Aan de orde komt ook in welke mate gebrek aan feitelijke kennis van de oplossingen brede toepassing in de weg staat.
- Er is een fundamenteel gebrek aan geloof en vertrouwen in de brede toepasbaarheid van oplossingen. Dat heeft deels te maken met onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing van vermeende successen. Maar het gebrek aan geloof heeft diepere wortels. De decentralisatie van het beleid in de jaren negentig en de overmatige nadruk op de uniekheid van lokale problematiek heeft geleid tot een fundamenteel ongeloof in generaliseerbaarheid van oplossingen.

Reframing van beleid langs deze lijnen houdt in dat de opstelling van de centrale overheid ten opzichte van het decentrale (overheids- en onderwijs)veld zal moeten veranderen. Niet alleen is een andere visie op het probleem voortijdig schoolverlaten nodig. Er is ook ander beleid nodig.

5

5 De risicoleerling en de rafelrand

5.1 De klassieke risicoleerling

Er zijn tal van risicokenmerken die de voortijdig schoolverlater typeren: hij of zij is afkomstig uit een gebroken gezin, van allochtone afkomst, heeft laagopgeleide ouders, spijbelt en blijft zitten op school, zit op het vmbo, is in aanraking geweest met politie en jeugdzorg enzovoort.
Inderdaad is er een categorie voortijdig schoolverlaters die in belangrijke mate aan dat profiel voldoet. Het zijn de voortijdig schoolverlaters die inderdaad met tal van problemen kampen en voor wie de schoolloopbaan niet soepel verloopt.
In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven dat deze groep, de (klassieke) risicoleerlingen, ongeveer eenderde van alle voortijdig schoolverlaters uitmaakt.

Binnen de categorie van de risicoleerling gaat het om twee, deels in elkaar overlopende groepen. Er is een groep niet-kunners, die niet in staat is om een startkwalificatie te behalen en die het best geholpen is met een beperkte toerusting waarmee een positie op de arbeidsmarkt kan worden verworven. Tot deze groep behoren leerlingen van het Praktijkonderwijs en een deel van de leerlingen uit het vmbo (bbl-lwoo) en mbo niveau 1.
Bij deze groep gaat het minder vaak om gedragsproblemen, minder om problemen in de thuissituatie en meer om leerproblemen.
De tweede groep bestaat uit de 'verhinderden', leerlingen die in principe wel de capaciteit hebben om het vmbo (of anders) af te maken, maar die door problemen 'verhinderd' zijn. Bij deze twee groep gaat het om uiteenlopende, vaak complexe problemen, veelal ook met een voorgeschiedenis van een moeilijke schoolloopbaan. De term 'verhinderd' verwijst naar de problemen waarmee deze jonge mensen te maken hebben. Dat laat overigens onverlet dat de jongere ook zélf actor is, dat wil zeggen problemen zelf mede kan oplossen of verergeren. Vanuit het perspectief van maatschappelijke verantwoordelijkheid voor deze jongeren lijkt het echter gerechtvaardigd om van 'verhindering' te spreken.

De twee groepen risicoleerlingen (niet-kunners en verhinderden) hebben deels overlap, maar voor een groot gedeelte zijn het twee onderscheiden groepen. Wat beide gemeenschappelijk hebben is het feit dat er factoren zijn, deels binnen hen zelf, deels daarbuiten, die het moeilijk of onmogelijk maken om 'normaal' onderwijs te volgen en – bijvoorbeeld – een startkwalificatie te behalen. Die factoren bepalen dat zij het moeilijk hebben in het onderwijs, als aan hen de algemeen gelden eisen worden gesteld, maar die factoren zullen hen waarschijnlijk ook elders in het maatschappelijk leven parten spelen. De problemen van een kind met verslaafde ouders zullen zich op school manifesteren, maar ook daarbuiten. Een autistische jongen loopt op school tegen dezelfde moeilijkheden aan als op de sportvereniging. Iemand die relatief laag begaafd is, zal ook op de arbeidsmarkt beperktere keuzemogelijkheden hebben.
Hierin onderscheidt de 'risicoleerling' zich van de 'opstapper', voor wie veel minder geldt dat ongunstige factoren of condities de schoolloopbaan bepalen.

Daarmee is ook aangegeven dat de problematiek van de risicoleerling niet alleen een onderwijsprobleem is. Wanneer we de risicofactoren in ogenschouw neme, die een mogelijke rol spelen, dan is duidelijk dat andere partijen eveneens een belangrijke rol spelen.[78]

- In verschillende studies en adviezen wordt gewezen op de sleutelrol die ouders (kunnen) hebben in de ondersteuning van jongeren, ook in samenwerking met bijvoorbeeld de school. Veel probleembronnen liggen in de thuissituatie, niet alleen in termen van risicofactoren, maar ook in termen van beschermende factoren (binding, erkenning, ondersteuning). De school kan er veel toe bijdragen dat de betrokkenheid van ouders vergroot wordt.[79]
  Daarnaast hebben ook de Jeugdzorg, het algemeen maatschappelijk werk en andere instellingen mogelijkheden voor ondersteuning van het gezin. Recent bepleitte een groep samenwerkende gemeenten, waaronder Rotterdam, Eindhoven en Almere, voor een bundeling van krachten op dit punt door de vorming van zogenoemde Centra voor Jeugd en Gezin, waarin de jeugd-GGZ, de jeugdzorg, jeugdbescherming en de middelen voor jeugdpreventie en ambulante jeugdhulp (RIAGG) gebundeld zouden moeten worden.[80] Het initiatief geeft aan hoezeer het onderwerp van gezinsondersteuning als wezenlijk onderdeel van het jeugdbeleid wordt beschouwd en drukt tevens de behoefte uit om de veelheid van betrokken instanties en voorzieningen beter lokaal te organiseren.
- Het al eerder genoemde programma Communities that Care (CtC) richt zich op de wijk als eenheid van interventie. De doelstelling van CtC luidt: opgroeien in een veilige en leefbare wijk. In het Europese onderzoek is het onderzoek naar de relatie tussen armoede en sociale uitsluiting en schooluitval minder omvattend en meer fragmentarisch dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, maar er is een veelheid aan indicaties dat de leefsituatie (woonomstandigheden, sociale omgeving, maatschappelijke participatie, veiligheid) sterk van invloed zijn op de kansen om de school met succes af te ronden.[81] In de jaren tachtig is door bezuinigingen in Nederland het sociaal-cultureel werk (waaronder het buurt-, jeugd- en jongerenwerk) enorm in omvang afgenomen. Mede ook door de verschuiving van het jeugdbeleid richting het onderwijs heeft het buurt- en jongerenwerk sterk aan belang ingeboet als het gaat om de ontwikkelingsondersteuning van jongeren. Met de opkomst van thema's als veiligheid, integratie en leefbaarheid lijkt nu de wijk en de buurt als eenheid van interventie weer aan belang te winnen. Onder meer in het CtC-programma wordt daarbij nadrukkelijk de verbinding gezocht tussen school en buurt.
- Ten slotte wijzen we op het belang van werk als leefomgeving van jongeren. Meer dan voorheen hebben jongeren vaak al tijdens hun school- of studietijd een betaalde (bij)baan. Het merendeel van de jongeren doorloopt het middelbaar beroepsonderwijs en treedt op relatief jonge leeftijd (18-20 jaar) toe tot de arbeidsmarkt. Het hebben van betaald werk wordt algemeen als de beste garantie voor maatschappelijke integratie opgevat.
  Meer en meer worden werkgevers nu ook aangesproken op een actieve rol in het helpen van jongeren die minder succesvol in het onderwijs of op de arbeidsmarkt zijn.[82]

---

78 Zie ook paragraaf 2.2 en 2.3

79 Zie onder meer NIZW (2005), Onderwijsraad (2005b), Van Oord e.a. (2005) Onderwijsmeter 2005 & De Weerd en Krooneman (2002) Ouderbetrokkenheid in het primair onderwijs in Rotterdam.

80 De Gideonsgemeenten (2006) Opvoed- en opgroeiondersteuning als lokale basisvoorziening.

81 Nicaise (Ed.) (2000) The right tot learn. Educational strategies for socially excluded youth in Europe.

82 Zie Operatie Jong (2004) Sterk en resultaatgericht voor de jeugd. MKB Nederland: 10.000 MKB-Leerbanen: Samen doen!

5.2 De rafelrand van het onderwijs

De risicojongeren, zoals omschreven, vormen natuurlijk geen onbekende groep in het onderwijs. Integendeel, als sinds het ontstaan van het reguliere onderwijs zijn er jongeren geweest die niet binnen de context van het reguliere programma en de 'normale' school opgevangen konden worden. In vroegere tijden gingen die jongeren niet (meer) naar school, of werden zij geplaatst in vormen van speciaal onderwijs. Zoals in hoofdstuk 3 beschreven betekende het nieuwe beleid, verwoord in de nota *Een goed voorbereide start* uit 1993, een keerpunt in de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten. Het beleid had grote gevolgen voor de wijze waarop het onderwijs voor de 'risicoleerlingen' was georganiseerd. De filosofie van 'weer samen naar school' leidde ertoe dat grote aantallen leerlingen, die voorheen het speciaal onderwijs, of in opvangprojecten zouden zijn beland, terecht kwam (of bleef) in het vmbo. Niet alleen werden fysieke mogelijkheden voor alternatieve vormen van onderwijs of opvang opgeheven (ivbo, vormingswerk, O&S, opvangprojecten, delen van het vso), ook werd binnen het vmbo de 'vluchtroute' van het a-niveau afgesloten.
Het beleid resulteerde in een hogedruksituatie, waarin de zorgcapaciteit van het vmbo in korte tijd enorm toenam. Tegelijkertijd ontstond er een grote druk op de scholen in het vmbo door een toenemend aantal 'risicoleerlingen'. De interne zorg nam weliswaar toe, maar die zorg richtte zich specifiek op individuele leerlingen, terwijl de omvang van de problemen eerder een collectief karakter hadden.
Op de hoge druk deels te laten ontsnappen werden uitwegen gezocht. De verplichte drempelloze instroom van het mbo heeft ertoe geleid dat een deel van de hoge-drukproblematiek van het vmbo wordt doorgeschoven naar het mbo. Leerlingen die geen diploma vmbo halen moeten toch in kunnen stromen in het mbo. Vmbo-scholen zijn er in grote getale toe overgegaan om leerlingen al op voorhand – nog voor het eindexamen – door te verwijzen naar het mbo. Zo kon de laatste jaren het percentage geslaagden in het vmbo oplopen tot 95 procent en gelijktijdig ook de ongediplomeerde uitstroom naar het mbo groeien.[83] De gedeeltelijke verschuiving van de problemen van het vmbo naar het mbo vormt natuurlijk allerminst een oplossing. De aard van de groep 'risicoleerlingen' maakt dat er aangepast gewerkt moet worden en dat is nu eenmaal binnen het vmbo en mbo slechts in beperkte mate mogelijk.

In reactie op de oplopende druk in het vmbo en mbo zijn er alternatieve onderwijsroutes ontstaan. De meest aangewezen route van het Praktijkonderwijs bestond al, maar de strikte toelatingseisen maken dat in het praktijkonderwijs slechts een klein deel van de groep kan worden opgenomen. De alternatieve routes moesten binnen de context van het vmbo en mbo worden gerealiseerd. In het mbo werden dat de assistentopleidingen. De ontstaansgeschiedenis van de assistentopleidingen – en ook de huidige discussie over de zogenaamde arbeidsmarktgerichte assistentopleiding – geeft aan wat het spanningsveld is waarin de oplossing moet worden gevonden. Enerzijds wil men vasthouden aan de normen en waarden van het 'reguliere' systeem: de kwalificatiestructuur, de invloed van sociale partners op het kwalificatieprofiel, de sectorgebonden diplomering. Anderzijds wil men geïndividualiseerd onderwijs bieden, toegespitst op de beperkingen en mogelijkheden van de afzonderlijke deelnemer. Enerzijds wil men een speciale vorm van onderwijs opzetten. Anderzijds moet dat binnen de organisatorische context van het 'gewone' mbo.

[83] Vgl. Jaarboek onderwijs in cijfers 2006, CBS, p. 35.

Op vergelijkbare wijze wordt ook in het vmbo moeizaam gezocht naar mogelijkheden groepen van niet-kunners en verhinderden alternatieve mogelijkheden te bieden. De leerwerktrajecten in het vmbo zijn om die reden ontstaan, net als de mogelijkheid om leerlingen met certificaten (zonder diploma) door te laten stromen. De leerwerktrajecten hadden een experimenteel karakter en zijn relatief succesvol ingevoerd.[84] Opvallend is echter dat scholen voorzichtig zijn gestart met de leerwerktrajecten en vooral de 'betere' leerlingen hebben geplaatst.
Een ander voorbeeld is de vorming van zogenaamde *zorglocaties,* die zijn ontstaan na de integratie van het vso-lom in het vmbo. Zijn speciale zorgklassen, waar 'risicoleerlingen' passend onderwijs en zorg aangeboden krijgen. Als laatste en meeste recente voorbeeld van alternatieve onderwijsroutes in het vmbo kan gewezen worden op de mogelijkheid om assistentopleidingen te laten 'inzakken' in het vmbo. Leerlingen kunnen al op het vmbo starten met hun opleiding mbo niveau 1.
Ook voor de oplossingen in het vmbo geldt een zekere tweeslachtigheid: aan de ene kant zoekt men mogelijkheden om leerling op een voor hen passende wijze en passend niveau onderwijs te kunnen bieden en aan de andere kant blijven 'systeemeisen' zoals het centraal eindexamen, de diplomering of de mogelijke startkwalificatie voortdurend een rol spelen.

De ideologie van 'weer samen naar school' maakt het lastig en onderwijs-politiek wellicht onwenselijk om te erkennen dat er een groep binnen het vmbo en mbo is die niet optimaal profiteert van het samen-naar-school-principe. Terwijl het voor de grote meerderheid positieve effecten heeft (meer diplomering, meer doorstroom, betere zorg en begeleiding) wringt voor de kleine groep van 'risicoleerlingen' de schoen. Hoewel dat probleem al op voorhand duidelijk was en bij de invoering van het beleid ook werd voorspeld[85], is telkens relatief laat gereageerd op de problemen. Ook nu nog is onduidelijk wat de toekomst van de leerwerktrajecten, de verschillende assistentopleidingen of de ingezakte assistentopleidingen is.

Formeel geldt in Nederland het startkwalificatieniveau als de streefnorm voor elke leerling in het voortgezet onderwijs. Voor wie dat niveau niet haalbaar is, om welke reden dan ook, zijn er alternatieve routes, die veelal zijn gericht op toerusting voor en toeleiding naar de arbeidsmarkt zonder startkwalificatie. Het aanbod voor deze categorie van leerlingen kent weinig samenhang.[86] Hoewel er lokale voorbeelden van goede samenwerking zijn, is de afstand tussen praktijkonderwijs, vmbo (bbl-lwt) en mbo (assistentopleidingen) vaak groot. Sterk verwante onderwijssoorten zijn qua regelgeving, bekostiging en organisatie zeer verschillend ondergebracht. Eerder is dit onderwijsaanbod wel de *rafelrand* van het onderwijsbestel genoemd.[87]

Hoewel scholen vaak voor hun 'risicoleerlingen' grote inspanningen doen om voor hen een passend traject te realiseren, is de situatie als geheel als negatief te beoordelen:
- de alternatieve routes worden vaak binnen de eigen organisatie als *fremdkörper* beschouwd en kunnen moeilijk een vaste plaats vinden,
- het ontoereikende aanbod in het vmbo (en Praktijkonderwijs) leidt tot een toenemende verschuiving van de problemen naar het mbo, dat qua zorgstructuur veel minder goed is toegerust dan het vmbo,

84 Vgl. Vrieze e.a (2005) Boeiend en bindend. Monitor leerwerktrajecten.

85 Vgl. Bosch e.a. (WRR, 1994).

86 Onderwijsraad (2004).

87 Eimers en Roelofs (2005a).

- het fragmentarische karakter van het gehele aanbod laat mogelijkheden om expertise op te bouwen en uit te wisselen goeddeels onbenut en leidt ook in de contacten met onder meer het bedrijfsleven tot versnippering,
- het zogezegd 'in de marge' organiseren van het onderwijsaanbod voor 'risicoleerlingen' draagt bij aan de stigmatisering en onderwaardering van deze groep.

Een negatief gevolg van de 'rafelige' organisatie van het voorzieningenaanbod, dat weinig in de aandacht is geweest, is het verlies aan expertise en ervaren beroepskrachten. Door de versnippering en discontinuïteit is er veel deskundigheid en ervaring verloren gegaan. Het omgaan met de complexe problematiek van risicojongeren binnen en buiten het onderwijs is verre van eenvoudig. Het vergt professionele deskundigheid en betrokkenheid, maar ook specifieke instrumenten, werksettings, methodieken en – zeer belangrijk – een sterk ontwikkeld sociaal netwerk van hulpverleningsinstanties, bedrijven en scholen. Het kost tijd om die deskundigheid, instrumenten en netwerken op te bouwen.[88] In het verleden kenden onder meer het Vormingswerk en het ivbo een sterke ontwikkeltraditie. Er werd veel aandacht besteed aan wetenschappelijk onderzoek, methodiekontwikkeling en professionalisering van werkers en docenten. In de huidige situatie kent bijvoorbeeld het Praktijkonderwijs een dergelijke situatie, met een sterk eigen organisatie (Landelijk Werkverband) en veel aandacht voor ontwikkeling van de 'werksoort'. Het belang van een dergelijke 'body of knowledge' is lang onderschat, met name wat betreft de structuren die nodig zijn om de expertise op te bouwen en in stand te houden. Versnippering en tamelijk abrupte hervorming van voorzieningen hebben er in het verleden toe geleid dat ook de body of knowledge is afgekalfd en verbrokkeld. Meer dan voorheen lijkt het werken met probleemjongeren in het onderwijs weer een zaak van bovengemiddeld betrokken docenten met een 'natuurlijke aanleg' om met de doelgroep om te kunnen gaan. Een bijkomend nuttig effect van een herordening van het voorzieningenaanbod voor risicoleerlingen in een stabiele structuur zou een geleidelijke aanwas van de collectieve ervaring, deskundigheid en professionaliteit kunnen zijn.

5.3 Aanknopingspunten voor nieuw beleid

Van verschillende kanten is er voor gepleit om het voorzieningenaanbod in en rond het onderwijs voor risicoleerlingen efficiënter te organiseren.[89] Met name zou het daarbij moeten gaan om het vergroten van de samenhang en samenwerking.
De discussie daarover is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met het debat dat in Duitsland is gevoerd over de zogenaamde *Benachteiligtenförderung*, de programma's voor jongeren met sociale en leerproblemen, allochtone jongeren, gehandicapten en voortijdig schoolverlaters.[90] Lange tijd hebben de in de jaren tachtig opgezette programma's (*Benachteiligtenprogramm* en *ausbildungsbegeleitende Hilfen*) ter discussie gestaan. Ook in Duistland gold sinds die tijd het credo '*Qualifizierte Ausbildung für alle'* en er bestond, vooral ook bij de vakbonden, grote weerstand om opleidingsprogramma's te starten voor jongeren die niet zouden leiden naar een volwaar-

88 Hofman e.a. (2005) wijzen erop dat het jaren duurt om lokale netwerken op te bouwen en onderstrepen het belang van continuïteit.

89 Onder meer: Onderwijsraad (2004), Algemene Rekenkamer (2005) en Landelijk Werkverband Risico jongeren (2005).

90 Gebaseerd op Eckert (2006) Entwicklungstrends in der Benachteiligtenförderung.

dige beroepskwalificatie. Er ontstond een Duitse equivalent van de Nederlandse rafelrand: half erkende en half marginale opleidingsroutes zonder een volwaardige plaats in het onderwijsbestel.

Na jaren van discussie en gedreven door deels conjuncturele problemen in het duale opleidingenstelsel heeft men sinds kort een nieuwe weg ingeslagen. Er wordt nu gebouwd aan een landelijke 'neue Förderstructur', een nieuw aanbod dat vanuit één richtinggevend paradigma wordt opgezet. Enkele van de kernbegrippen zijn:

- Individuele beroepsvoorbereidingsprogramma's die voorbereiden op intrede in de duale opleiding of rechtstreeks in betaalde arbeid.
- De programma's starten met een individueel assessment (Eignungsanalyse) en het opstellen van ontwikkelingsplannen.
- Vervolgens wordt een portfolio opgebouwd van zogenaamde Qualifizierungsbausteine, deze eenheden zijn individueel, flexibel en beroepsgericht. De bouwstenen zijn overzichtelijk, praktijk- en handelingsgericht en certificeerbaar. Inhoudelijk staan ze dicht tegen onderdelen van beroepskwalificaties aan. De bouwstenen zijn bruikbaar om een directe entree op de arbeidsmarkt te krijgen (zonder formele beroepskwalificatie) en bieden ook mogelijkheden om later in de loopbaan erkend te worden in het kader van een beroepsopleiding.
- De nieuwe aanpak betekent een omslag van het oude aanbodgerichte, maatregelen-denken naar individuele ondersteuning en kwalificering. Tegelijkertijd gaat het wel om een landelijke aanpak en zijn de sociale partners nauw betrokken bij de ontwikkeling van de Qualifizierungsbausteine. Het idee van de bouwstenen is niet nieuw en sluit in aan bij het systeem van National Vocational Qualifications (NVQ's) in Groot-Brittannië. In Duitsland zoekt men echter naar een meer evenwichtige vorm van modulering dan met de NVQ's veelal het geval is.[91]

Voor de Nederlandse situatie zou het Duitse voorbeeld van waarde kunnen zijn in de huidige discussie over de positionering, inhoud en vormgeving van de assistentopleidingen. Juist in de verbinding tussen de behoeften van de doelgroep en 'spelregels' van de landelijke kwalificatiestructuur zou het Duitse model als voorbeeld kunnen dienen.

De mogelijkheid zou onderzocht kunnen worden om ook het Praktijkonderwijs in deze systematiek te betrekken. Het is een landelijke tendens dat ouders en leerlingen in het Praktijkonderwijs in toenemende mate de praktijkschool niet als eindonderwijs beschouwen en zich inschrijven in het mbo, vaak overigens met weinig succes.[92] Door een bouwstenensystematiek ook in het Praktijkonderwijs toe te passen kan een brug worden geslagen naar het beroepsonderwijs.

In Duitsland wordt de nieuwe Förderstruktur nadrukkelijk ingezet in de fase van beroepsvoorbereiding. Beroepskeuzeadvisering en –begeleiding en oriëntatie in de praktijk spelen een grote rol in het programma. Daarmee lijkt de opzet goed aan te sluiten bij de doelstellingen in de bovenbouw van het vmbo en bij de trend om delen van de beroepskwalificering al in het vmbo mogelijk te maken.

---

[91] Vgl. Fisch (2006) Die Förderung von Jugendlichen mit schlechten Startchancen: Eine Anleihe bei der englischen Ausbilungsorganisation.

[92] In een aantal steden, waaronder Utrecht en Amsterdam, worden om die reden afspraken gemaakt tussen praktijkscholen en ROC's om de instroom van praktijkschoolleerlingen in het mbo te reguleren.

Er zijn veel signalen dat er behoefte bestaat aan een opleidingstraject van ongeveer vijf jaar dat opleidt tot een niveau vergelijkbaar met het assistent-niveau en dat gericht is op directe toeleiding naar de arbeidmarkt. De ontwikkeling om de assistentopleiding te verbreden (arbeidsmarktgerichte kwalificatie) en het mogelijk te maken deze ook binnen het vmbo vorm te geven wordt door scholen benut om een dergelijk vijfjarige leerweg in te richten. Andere vmbo-scholen werken samen met een partner-ROC aan een geïntegreerde leerweg, waarbij de leerling zonder formele drempels (eindexamen) doorstroomt en een opleiding op maat krijgt.[93] De overheid stimuleert dergelijke initiatieven voor een deel door innovatiesubsidies toe te kennen en experimenteerruimte te geven. Het is vooralsnog echter niet duidelijk welke richting achter de ontwikkeling zit en wat de betekenis is van de experimenten en innovaties op landelijk niveau. Wordt niveau 1 van het mbo op den duur structureel (ook) ondergebracht bij het vmbo? Komt er een arbeidsmarktgerichte leerweg in het vmbo? Leidt de samenwerking tussen vmbo en mbo tot daadwerkelijk integrale opleidingstrajecten?

[93] Voorbeelden van dergelijk initiatieven onder meer in Utrecht, Elst/Arnhem en Twente.

6

6 De opstapper en de arbeidsmarkt

6.1 De opstapper uit het onderwijs

Ruim zestig procent van de voortijdig schoolverlaters is te typeren als 'opstapper'. Om deze categorie van voortijdig schoolverlaters te typeren kan allereerst verwezen worden naar het verschil met de groep 'risicoleerlingen', zoals hiervoor omschreven. De opstappers zijn leerlingen die afhaken zonder dat er sprake is van in hun persoon of hun omstandigheden dwingende problemen. Het merendeel valt pas uit na het verstrijken van de leerplicht en voor een groot deel ook na het behalen van een vmbo of mbo niveau 1 diploma.[94]

Uitval als keuze

Bij de analyse van het voortijdig schoolverlaten bestaat de neiging om telkens blijven redeneren van het perspectief van de startkwalificatienorm. Iemand die uitvalt moet terug worden geleid naar het onderwijs om alsnog een startkwalificatie te halen. Iedereen die niet aan die norm voldoet (en dat wel zou kunnen) maakt zich 'schuldig' en kan daarop aangesproken worden. Het zijn spelregels die gelden voor de periode van het initieel onderwijs, dus in principe voor jongeren en jong volwassenen. Vroeger werd de grens daarbij gelegd bij het verstrijken van de leerplicht (ongeveer op 17 jaar), nu geldt als (impliciete) norm een leeftijdsgrens van 23 jaar. Zo lang geldt het regime van de 'startkwalificatieplicht'.
Het is de vraag wat van jongeren terecht komt, die zich niet aan die spelregel houden, maar als het ware uit het spel stappen.

Voor een beantwoording van die vraag is het nodig om ook buiten het paradigma van de startkwalificatie te treden. De startkwalificatie moet jongeren een opstap geven in het verdere maatschappelijk leven en in het bijzonder op de arbeidsmarkt. Zo wordt voorkomen dat de jongere maatschappelijk uitvalt. Maatschappelijke uitval kan tijdelijk zijn en in verschillende gradaties optreden. In de ernstigste vormen gaat het om:

- sociaal isolement, uitsluiting, non-participatie,
- armoede,
- werkloosheid,
- ongezondheid,
- uitkeringsafhankelijkheid,
- radicalisme, criminaliteit.

Er zijn voor (jonge) mensen verschillende strategieën of wegen om maatschappelijke uitval te voorkomen. Het volgen van een opleiding is natuurlijk de meest voor de handliggende route, maar er zijn ook alternatieven denkbaar om een ondersteunende sociale context te vinden of creëren. Dat kan via gezin, sociale omgeving (vrienden, buurt, familie), maatschappelijke participatie en vooral ook betaald werk.

94 Dat geldt niet voor de kleinere groep van ongeveer 5.000 zogenaamde vroege opstappers, zie hoofdstuk 4.

Zo bezien is school één van alternatieven om een maatschappelijke positie te verwerven.

Een deel van de jongeren vertrouwt - al of niet terecht - op die alternatieven, of geeft daaraan in elk geval de voorkeur boven school. Niet alleen om te leren, maar ook voor het vinden van werk, voor sociale geborgenheid en relaties, voor huisvesting en inkomen en voor (vrije) tijdsbesteding.

Tussen push en pull

Voor we nader ingaan op de vraag of jongeren die 'opstappen' slecht terecht komen, is het van belang het begrip van de 'vrije keuze' te relativeren. De opstapper kiest er voor om de school te verlaten omdat de school voor hem of haar geen meerwaarde biedt boven andere alternatieven. Zo geformuleerd klinkt het alsof opstappen altijd een positieve keuze is. Veel jongeren haken echter af omdat zij aanlopen tegen de onvolkomenheden van het onderwijsbestel:

- zij hebben een verkeerde studie- of beroepskeuze gemaakt en zijn teleurgesteld in de opleiding,
- zij kunnen halverwege het jaar niet meer switchen van opleiding en haken af,
- zij zijn teleurgesteld in de vorm van het onderwijs,
- zij hebben moeite met de wijze van leren in het beroepsonderwijs.

Het onderwijs kan hen onvoldoende boeien en binden, of sterker geformuleerd: er is sprake van zogenaamde pushfactoren die de leerling het onderwijs uitduwen.[95] Is er dan nog sprake van een vrije keuze, of had de leerling liever wél passend en attractief onderwijs gevolgd?
Omgekeerd zijn er ook factoren die de leerling bij wijze van spreken uit het onderwijs trekken. De belangrijkste pullfactor is betaald werk. Niet alleen geeft werk de jongere inkomen, maar ook een bepaalde maatschappelijke status en een sociale context.[96]

Tussen al de duw- en trekfactoren speelt de eigen beoordeling en keuze van de jongere een rol. Erikson & Johnsson (1996)[97] spreken in dit verband van een 'rational choise' model'. Onderwijsdeelnemers maken een kosten/batenafweging, waarbij zij de meerwaarde van (meer) onderwijs voor hun persoonlijke situatie boordelen. De auteurs plaatsen de keuze overigens wel nadrukkelijk in een maatschappelijke context door erop te wijzen dat de omstandigheden waarin het individu verkeert de uitkomst van de keuze kan beïnvloeden. Zo zal iemand die leeft in een achterstandswijk met nauwelijks lokale werkgelegenheid de meerwaarde van extra scholing lager waarderen omdat het zijn kansen op betaald werk niet vergroot. Omgekeerd heeft een onderwijsdeelnemer uit de middenklasse veel te verliezen wanneer hij de opleiding voortijdig staakt. In het algemeen kan gebrek aan inzicht in de reële opbrengsten van onderwijs voor de eigen situatie het proces van kiezen nadelig beïnvloeden.

Er wordt gekozen of de keuze dringt zich op. Het is hoe dan ook belangrijk om de jongere aan te kunnen spreken op de keuze, omdat dat de enige manier is om in gesprek te komen of blijven over diens toekomst. Wil het onderwijs voor deze jongeren wél een aantrekkelijk alternatief zijn, dan moet gehoord worden wat daarvoor nodig is.

---

95 Voncken e.a. (2000).

96 Lehr e.a. (2004) voegen daaraan toe dat ook vanuit het onderwijs sprake kan zijn van pullfactoren (pull-in). In de push/pull-modellen worden vaak eenzijdig de uitdrijvende krachten in het onderwijs belicht.

97 Geciteerd in Nicaise (2000), p.17.

De toekomst van de opstapper

Er bestaat een negatief beeld over de toekomstmogelijkheden van de voortijdig schoolverlater die we als opstapper aanduiden. Dat negatieve beeld wordt deels in stand gehouden, omdat het de tegenhanger is van de positieve waardering voor de startkwalificatie. Zoals al eerder aangeven gaat het bij reframing van het beleid voor bestrijding van voortijdig schoolverlaten niet om een principiële discussie over de waarde van de startkwalificatie. Die waarde omvat meer dan de effecten die de startkwalificatie heeft voor voortijdig schoolverlaters. Het is echter wel van belang om een realistisch beeld te krijgen van gevolgen van het opstappen van jongeren uit het onderwijs zonder startkwalificatie.

Uit onderzoek blijkt dat jongeren mét een startkwalificatie het op de arbeidsmarkt beter doen, dan jongeren die geen startkwalificatie halen. De kans dat zij werkloos worden is kleiner en daarnaast bereiken zij gemiddeld hoger en beter betalende functies.[98] De waarde van de startkwalificatie staat daarmee niet ter discussie. De nadruk die wordt gelegd op het behalen van de startkwalificatie heeft echter als ongewenst effect dat het lot van de jongeren zonder startkwalificatie vaak onevenredig negatief wordt afgeschilderd. De negatieve stigmatisering van de groep zonder startkwalificatie die daardoor ontstaat, is voor een belangrijk deel onterecht. Er zijn verschillende aanwijzingen dat de groep zonder startkwalificatie het in meerderheid relatief goed doet op de arbeidsmarkt.

Het onderzoek onder het zogenaamde Van-Jaar-tot-Jaar-cohort wijst erop dat de kans op werkloosheid niet hoofdzakelijk wordt bepaald door het al of niet hebben van een diploma voortgezet onderwijs.[99] Onderzoek van bijvoorbeeld Veenman (1999[100]) relativeert het belang en effect op langere termijn van periodes van werkloosheid voor jongeren.
Recente cijfers van het CBS bevestigen dat beeld dat voortijdig schoolverlaters niet massaal slecht terecht komen: van de volgens de CBS-raming 180.000 voortijdig schoolverlaters tussen 15 en 22 jaar heeft 68 procent (120.000) betaald werk[101]. De kansen op een betaalde baan liggen voor personen zonder startkwalificatie wel duidelijk lager dan voor de meeste hoger opgeleiden (zie tabel hierna[102]).

98 Houtkoop e.a. (2004), De Vries e.a. (2004).

99 Vgl. Diederen (1994), Opleidingsniveau en beroepsloopbaan. Over de effecten van initiële opleiding en additionele scholing op de beroepsloopbaan van lager opgeleiden.

100 Veenman (1999) Youth unemployment in the Netherlands.

101 CBS: EBB 2001-2004 gemiddeld.

102 Ministerie OCW (2005) Factsheets VSV en Ministerie OCW (2006) Voortijdig schoolverlaten in aantallen.

Hoogst behaald opleidingsniveau	Werkend		Niet werkend	
	15-22 jarigen	25-29 jarigen	15-22 jarigen	25-29 jarigen
Startkwalificatie	85%	89%	15%	11%
MBO2/3	88%	89%	12%	11%
MBO4	90%	91%	10%	9%
HAVO/VWO	73%	76%	27%	24%
HBO/WO bachelor	85%	93%	15%	7%
WO	79%	89%	21%	11%
Geen startkwalificatie	68%	68%	32%	32%
Alleen basisonderwijs	48%	52%	52%	48%
AVO	74%	74%	26%	26%
VMBO	74%	74%	26%	26%

Bedacht moet worden dat de groep zonder startkwalificatie, zoals die naar voren komt in de cijfers van onder meer het CBS, zowel de groep risicoleerlingen als de opstappers omvat. Indien de arbeidsmarktkansen voor beide categorieën afzonderlijk zou worden berekend, lijkt het aannemelijk dat de kans op betaald werk voor de groep opstappers gemiddeld hoger zal liggen dan 68 procent.

Het blijkt ook dat in de groep niet-werkenden relatief vaker de risicofactoren herkenbaar zijn, die in hoofdstuk 2 en 4 zijn benoemd. De groep niet-werken kent ten opzichte van de groep werkenden:

- meer allochtonen,
- meer jongeren die uit een eenoudergezin komen,
- meer alleenstaande ouders met kinderen.

Zoals hiervoor al aangegeven gaat het bij de risicoleerlingen om een groep die (gemiddeld) de gehele loopbaan met problemen en ongunstige condities te maken heeft. De indicatoren zoals hiervoor genoemd geven aan dat zij ook op de arbeidsmarkt een meer kwetsbare positie innemen. Voor de opstappers gelden die beperkingen niet of veel minder. Hun arbeidsmarktkansen liggen waarschijnlijk (die berekeningen zijn nooit gemaakt) aanmerkelijk beter dan het gemiddelde voor de gehele groep voortijdig schoolverlaters.

Hoewel vaak wordt gesproken over een marginale positie op de arbeidsmarkt voor de laagopgeleiden, blijkt dat niet uit de aard van de arbeidsovereenkomst. Van alle voortijdig schoolverlaters tussen 15 en 22 jaar heeft 68 procent betaald werk. Driekwart van de werkenden zonder startkwalificatie heeft een vast dienstverband.[103]

[103] Het is overigens interessant te zien hoe de overige groep van 32%, ofwel 60.000 jongeren is samengesteld. Het lijkt aannemelijk dat hier weer een groot deel van de hiervoor onderscheidde categorie 'risicoleerlingen' terug te vinden is.

Jongeren zonder enig diploma (vmbo, mbo) zijn vaker niet werkzaam dan jongeren met een vmbo-diploma of diploma mbo niveau 1. Van de totale groep werkenden (ongeveer 120.000) heeft de helft geen enkel diploma.

Geen startkwalificatie 15-22 jarigen	Werkzaam	Niet werkzaam
Met diploma vmbo / mbo 1	73	27
Zonder diploma	62	38

Het CBS heeft ook gekeken hoe de arbeidsmarktpositie van de personen zonder startkwalificatie is in de leeftijdscategorieën 25-29 jaar en 30-34 jaar.

Geen startkwalificatie	Werkzaam	Niet werkzaam
15-22 jaar	68	32
25-29 jaar	68	32
30-34 jaar	70	30

Daaruit blijkt dat de positie van startkwalificatielozen nagenoeg gelijk blijft of licht verbeterd. Er blijkt geen toename van werkloosheid of verschuiving naar flexibele arbeidscontracten. Wel is duidelijk dat werkenden zonder startkwalificatie op lange termijn minder verdienen dan hoger opgeleiden.

Conclusie

Er is een bepaalde categorie voortijdig schoolverlaters, de opstappers, die zich zonder startkwalificatie goed redt op de arbeidsmarkt, ook op lange termijn. Het is uiterst belangrijk om deze constatering te doen, omdat het een ander licht werpt op de wijze waarop dit type uitval zou moeten worden aangepakt.
Even belangrijk is het om nogmaals te benadrukken dat het gaat om twee zeer verschillende categorieën van voortijdig schoolverlaters. Er is nadrukkelijk geen reden om aan te nemen dat de zogenoemde 'risicoleerlingen' het even goed redden op de arbeidsmarkt. Wat voor de opstappers geldt, geldt niet voor de 'risicoleerlingen': zij zijn in staat om op eigen kracht of met steun van hun sociale netwerk een vaste plek op de arbeidsmarkt te verwerven.[104]
Het beeld van de voortijdig schoolverlater die een stabiele positie op de arbeidsmarkt weet te bereiken lijkt strijdig met de algemeen aangenomen risico's van het niet bereiken van een startkwalificatie. Het is daarom zinvol om nader in te gaan op de arbeidsmarkt voor laag en ongeschoold werk.

[104] Vgl. Eimers (1995).

6.2 Het taboe van laaggeschoold werk

In een artikel in de Volkskrant schreef de Amsterdamse hoogleraar arbeidsverhoudingen Paul de Beer onlangs: “De stelligheid waarmee een zorgelijke toekomst voor laag opgeleiden wordt geschetst, staat in geen verhouding tot de cijfers.”[105] De Beer betoogt dat de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden weliswaar structureel zwakker is dan van hoger opgeleiden, maar dat er geen sprake is van een steeds slechter wordende positie. Het aantal banen voor ongeschoolden ligt honderdduizend hoger dan het aantal ongeschoolde arbeidskrachten. Het aanbod van laaggeschoold werk verandert weliswaar van karakter (minder landbouw en industrie, meer dienstverlening), maar het aanbod blijft groot.[106]

De opvattingen over de ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn soms tegenstrijdig.[107] Dat heeft voor een belangrijk del te maken met de moeilijkheid om lange-termijntrends te kunnen onderscheiden van de sterk bepalende conjunctuurbewegingen.[108]

Er is in Nederland reeds decennia een dubbele ontwikkeling: enerzijds is er sprake van een voortdurende regradatie van functieniveaus en anderzijds is er sprake van een permanente stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Wolbers (1998) laat zien dat in de periode 1921-1991 zowel het gemiddelde opleidingsniveau, als het gemiddelde functieniveau zijn gestegen. Tevens toont hij aan dat de beide processen niet met elkaar in de pas lopen: het opleidingsniveau steeg en stijgt veel sneller dan het functieniveau, waardoor er sprake is van een gestage diploma-inflatie. Zo is tussen 1961 en 1991 het opleidingsniveau van de schoolverlater sterk gestegen, maar ligt het niveau van de entreefuncties nauwelijks hoger dan in 1960. De onderwijsexpansie gaat veel sneller dan de ontwikkeling van de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid.[109] De diploma-inflatie is een van de voornaamste redenen voor het ontstaan van verdringing op de arbeidsmarkt (‘baanconcurrentiemodel’). Het tekort aan passend werk voor hoger en middelbaar opgeleiden leidt tot een verdringing op lagere segmenten van de arbeidsmarkt.

Overigens lijkt de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking de komende decennia af te zwakken. Weliswaar neemt het niveau van de starters op de arbeidsmarkt nog toe, maar er komt geleidelijk een einde aan de uitstroom van ouderen met een laag opleidingsniveau. De cohorten die de komende jaren uitstromen hebben in toenemende mate een opleidingsniveau dat ongeveer gelijk ligt aan dat van de nieuwkomers.[110] Tegelijkertijd is er ook twijfel over de toekomstige stijging van het gemiddelde functieniveau. Zo pleit de Onderwijsraad bijvoorbeeld voor verdere verhoging van het opleidingsniveau,[111] maar wijzen anderen op de onzekerheid van effecten van de ‘modernisering’[112] of op een mogelijke overschatting van deze effecten.[113]

---

105 De Beer, Groeiende onderklasse is een mythe, In: De Volkskrant, 3 januari 2006.

106 De Beer (1996) Het onderste kwart: werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

107 Zo wordt ook voortdurend gewezen op de slechte arbeidsmarktkansen van ongekwalificeerden en de afkalving van laaggeschoold werk, vgl. RWI (2005) Arbeidsmarktanalyse 2005.

108 Wolbers (1998).

109 Asselberghs e.a. (1998) De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland.

110 RWI (2005).

111 Onderwijsraad (2003) Leren in de kennissamenleving & Onderwijsraad (2005c) De helft van Nederland hoog opgeleid.

112 Wolbers (1998).

113 SCP (2004) In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004.

In sommige studies wordt een sterk negatief beeld geschetst over de toekomst van het laaggeschoold werk. Er zou sprake zijn van een sterke en in de toekomst doorzettende daling.[114] Onderzoek wijst echter uit dat er in Nederland een stabiele kern is van ongeschoolde werkgelegenheid: rond 7 procent van de beroepsbevolking vindt werk in banen waarvoor alleen lagere school gevraagd wordt. Dat percentage is tussen 1985 en 2002 nauwelijks veranderd (licht gestegen) ondanks de omvangrijke conjuncturele schommelingen in die periode.[115] Wel is in diezelfde periode het aantal banen voor laagopgeleiden (vmbo, vbo, mavo) sterk gedaald, met name in de periode 1985-1995.

Een recente studie over de toekomstige arbeidsmarkt in de provincie Zuid-Holland bevestigt het beeld van een stabiele kern van laaggeschoold werk.[116] De vraag naar personeel met alleen primair onderwijs of vmbo bedraagt in de provincie Zuid-Holland in 2008 ruim 500.000. Het aanbod daalt tussen 2004 en 2008 licht, maar omdat met name het aanbod van vmbo-ers sterk afneemt, daalt het overschot op de arbeidsmarkt met ongeveer een derde tot 29.000.
In vergelijking daarmee bedraagt de vraag naar personeel op middelbaar niveau (havo/mbo) in 2008 minder dan 700.000 en er is dan een overschot van 70.000 middelbaar opgeleiden. De trend laat bovendien zien dat, waarschijnlijk mede als gevolg van de betere doorstroom van vmbo naar mbo, het overschot van laaggeschoolden sterk daalt, terwijl het overschot aan middelbaar opgeleiden meer dan verdubbelt.

Sommige auteurs wijzen op structurele ontwikkelingen die juist de vraag naar laag en ongeschoold werk zouden doen toenemen, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een 'persoonlijke diensteneconomie', waardoor juist de stijging van banen voor hoogopgeleiden leidt tot 'outsourcing' van taken op het gebied van verzorging en huishouden.[117] Van Genabeek (TNO, 2004, geciteerd in RWI 2005) wijst op het multipliereffect van banen voor hoogopgeleiden. Duizend nieuwe hoogwaardige banen genereren nog eens 1200 andere banen, waaronder 300 voor laaggeschoolden. Ook de geleidelijke vergrijzing van de bevolking zou leiden tot een grotere vraag naar diensten- en zorgbanen op lager en middelbaar niveau.
Het SCP (2004) komt tot de conclusie dat er geen sprake is van een algemene trend naar hooggekwalificeerde banen en dat met name voor de middelbare beroepen en zogenaamde elementaire beroepen (ongeschoold) eerder stabiliteit het toekomstbeeld is.

De positie van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt kenmerkt zich door twee verschijnselen.
Op de eerste plaats vinden zij redelijk goed een plaats op de arbeidsmarkt. Zoals aangegeven is het banenaanbod relatief stabiel en in tijden van hoog conjunctuur zelfs. De RWI (2005) laat zien dat de werkgelegenheid voor laagopgeleiden tussen 1994 en 2002 sterk is gegroeid. Daardoor steeg de participatiegraad van laagopgeleiden en nam het aantal werklozen in die categorie af met 122.000. Feitelijk nam de werkgelegenheid voor laaggeschoolde met nog eens 100.000 meer banen toe, maar deze banen werden bezet door personen met een hoger opleidingsni-

114 Zie bijvoorbeeld Ambos (2005) Nationaler Report: Geringqualifizierte und berufliche Weiterbildung – empirische Befunde zur Weiterbildungssituation in Deutschland & Solga (2005) Ohne Abschluss in die Bildingsgesellschaft.

115 SCP (2004).

116 EIM/Research voor beleid (2005) De arbeidsmarkt voor gekwalificeerd personeel in Zuid-Holland in 2008.

117 DOL (1999), geciteerd in SCP (2004).

veau. Zonder deze verdringing op de arbeidsmarkt zou de werkloosheid onder laaggeschoolden, aldus de RWI, in 2002 vrijwel geheel zijn verdwenen.
Ander onderzoek bevestigt dat in tijden van hoogconjunctuur laaggeschoolde op de arbeidsmarkt nauwelijks meer problemen hebben dan hoger geschoolden. De kans op werk ligt in die situatie voor laagopgeleiden nauwelijks lager dan voor anderen.[118]

Op de tweede plaats wordt de positie van laagopgeleiden gekenmerkt door een lage participatiegraad. Van alle laagopgeleiden neemt bijna de helft niet deel aan het arbeidsproces (onder degenen die dat wel doen is de werkloosheid zoals gezegd relatief laag).[119] De RWI (2005) verwacht dat het in de toekomst, bij een teruglopende omvang van de beroepsbevolking, noodzakelijk kan zijn om de participatie onder laagopgeleiden te verhogen (de participatie van hoger opgeleiden ligt al hoog en biedt minder mogelijkheden voor uitbreiding). Overigens acht de Raad het niet uitgesloten dat een hoger aanbod van laagopgeleiden in de toekomst zal leiden tot een groei van banen voor laaggeschoolden.
In het licht van het hiervoor gemaakte onderscheid tussen twee categorieën van voortijdig schoolverlaters lijkt het aannemelijk dat een deel van de non-participatie onder laaggeschoolden 'veroorzaakt' wordt door de categorie risicoleerlingen. Deze groep kenmerkt zich door relatief ongunstige maatschappelijke en persoonlijke condities, die in de schoolloopbaan, maar ook in de latere loopbaan een negatieve rol spelen. Het is de vraag in hoeverre de non-participatie samenhangt juist met deze groep en wat in dat licht de reële mogelijkheden zijn om de participatie te verhogen.

Conclusies

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de arbeidsmarkt voor personen zonder startkwalificatie relatief stabiel is en dat ook op termijn de positie van laaggeschoolde op de arbeidsmarkt niet verslechterd. Er lijkt een uitstekende fit te bestaan tussen een bepaald deel van het arbeidsaanbod (de opstappers) en van de arbeidsmarkt.
Er heerst in Nederland een zeker taboe op het bestaan van werk voor laaggeschoolden. Dat segment van de arbeidsmarkt past niet in de drijvende visie van de startkwalificatie en de kenniseconomie en wordt haast stelselmatig negatief voorgesteld. Daarmee worden 120.000 jongeren tussen 15 en 22 jaar, die zonder startkwalificatie een stabiele plek hebben gevonden op de arbeidsmarkt ernstig te kort gedaan.
De onderwaardering van de arbeidsmarktpositie van de groep opstappers heeft nog andere gevolgen dan een negatieve stigmatisering. De bijna ontkenning van hun arbeidsmarktpositie maakt dat er als de opstappers het onderwijs eenmaal hebben verlaten, er nauwelijks nog contact met hen of hun werkgevers is. Daarmee gaat ook de kans op aanvullende scholing verloren. Het gebrek aan contact lijkt overigens voor een deel te wijten te zijn aan het feit dat juist dit segment van de arbeidsmarkt (midden- en kleinbedrijf, dienstverlening, horeca) relatief minder sterk georganiseerd is en in de bestaande overlegstructuren mogelijk minder aan bod komt dan andere sectoren.

[118] De Vries e.a. (2004).

[119] De Vries e.a. (2004).

6.3 Aanknopingspunten voor nieuw beleid

De Onderwijsraad (2004) pleit er voor om een nieuw beleid te ontwikkelen voor jongeren zonder startkwalificatie. Het accent in het nieuwe beleid zou moeten liggen op het erkennen van in de werksituatie, door laaggeschoolden, verworven competenties. Ook pleit de Raad voor een duidelijk kader voor beoordeling en erkenning in de vorm van bekwaamheidsniveaus en beoordelingskaders. In praktische zin zouden jongeren in de gelegenheid gesteld moeten worden om (gratis) deel te namen aan assessments of evc-procedures en zou de jongere zelf meer zeggenschap over zijn begeleiding moeten krijgen.
De voorstellen van de Onderwijsraad sluiten aan bij de analyse dat een deel van de voortijdig schoolverlaters (de opstappers) een relatief goede entree vindt op de arbeidsmarkt. Het beleid zou moeten bestaan uit twee sporen.

Het eerste spoor omvat inspanningen die erop gericht zijn om het onderwijs voor hen aantrekkelijker te maken (*pull-in*). Christensen e.a. (2000[120]) wijzen op de noodzaak van een perspectiefwisseling. Om het onderwijs aantrekkelijker te maken is een omslag:

- van een *deficit orientation* naar een *strenght-based orientation*,
- van smalle interventies naar brede, integrale aanpak,
- van kortdurende, tijdgebonden toepassing naar lange termijn toepassing en continuïteit,
- van een programmatische naar een individuele benadering.

In de kern gaat het om de omslag van het voorkomen van een *bad outcome*, naar het realiseren van een *good outcome*. Een dergelijk zienswijze sluit aan bij het genoemde rational choise model, waarin het voor jongeren aantrekkelijk gemaakt moet worden om voor onderwijs te kiezen. In het verlengde daarvan ligt het voor de hand om flexibele en op werkend leren gerichte trajecten niet pas in te zetten na het moment van voortijdig schoolverlaten, maar reeds in de fase dat de persoon nog op school zit. Zo zou een meer geleidelijke en minder negatief gekleurde overgang van school naar werk ontstaan.
Veel van de ingezette ontwikkelingen in het kader van het competentiegericht leren en de versterking van de beroepskolom passen in dit spoor. De centrale gedachte is om het onderwijs - ten minste voor deze doelgroep - aantrekkelijker te maken en meer te richten op de individuele persoon.

Het tweede spoor richt zich op de periode nadat de jongere de school heeft verlaten om te gaan werken. Er zouden arrangementen ontwikkeld moeten worden die het voor deze categorie jongeren aantrekkelijk én mogelijk maken om gedurende de verdere loopbaan vormen van onderwijs, training, coaching of cursussen te krijgen.
Een aantal punten is daarbij van wezenlijk belang voor het welslagen:

- Het aanbod dat de jongeren gedaan wordt moet dienstverlenend, ondersteunend en 'verleidelijk' zijn. Het moet passen bij wat de jongere op dat moment nodig heeft. In elk geval mag het geen verkapte poging zijn om hen alsnog in het keurslijf van een reguliere opleiding te forceren.
- Het is belangrijk er structurele voorwaarden worden gecreëerd voor jongeren (zonder startkwalificatie, met werk) om tijdens hun loopbaan vormen van scholing te volgen. Dat zou

[120] Geciteerd in Lehr e.a. (2004).

onder meer kunnen door daarover in CAO's afspraken te maken en door met een systeem van onderwijskredieten (vouchers) te werken.

- Bedrijven zouden actief betrokken moeten worden bij afspraken over deze zaken. Niet alleen in het belang van de jongeren, maar ook omdat deze arrangementen kunnen aansluiten op scholingsvragen in de bedrijven. Een dergelijke insteek sluit aan bij de trend van vervlechting van leren en werken en van leren op de werkplek en in de school.[121]
- Er zou een terugkerend contact met de jongeren opgebouwd en onderhouden moeten worden, waarbij zij in staat worden gesteld om terug te keren met scholings- en coachingsvragen en waarbij vanuit de instanties (school, CWI) periodiek geïnformeerd wordt naar vragen bij de jongere zelf.

[121] Hövels (2005) Ken je partner: bedrijven over hun relatie met het beroepsonderwijs.

7

7 Tussen probleem en oplossing

7.1 Institutionele en andere belemmeringen

Voortijdig schoolverlaten staat al heel lang hoog op de beleidsagenda. Toch is er in de afgelopen 15 jaar geen doorslaggevende vermindering gerealiseerd. Waarom is dat zo?
Er is veel wetenschappelijke en praktische kennis over oorzaken, over de problemen die optreden en over oplossingen. Door de beleidsaandacht, de hoeveelheden geld die zijn geïnvesteerd en de breedte van experimenten die lokaal zijn uitgevoerd, is er wel veel bekend over oplossingen.[122] De verhalen over succesvolle projecten, good en best practices zijn legio. Blijft de vraag waarom die blijkbaar vaak werkzame oplossingen niet breed worden toegepast en tot zichtbare (kwantitatieve) resultaten leiden. Het lijkt erop of er belemmeringen staan tussen problemen en oplossingen. Als het inderdaad zo is dat de kennis over oplossingen gegroeid is en dat we in grote lijnen wel weten wat werkt, wat zijn dan de belemmeringen om de oplossingen toe te passen?

Kennisprobleem

Voor een deel ligt de belemmering in de 'oplossingen' zelf. Er is een kennisprobleem. Ook hier doet zich weer een merkwaardige haast paradoxale situatie voor: er is enerzijds een groot gebrek aan harde, wetenschappelijke kennis uit evaluatieonderzoek over de effecten en waarden van aanpakken en er is anderzijds ongelofelijk veel praktische ervaring opgedaan in de afgelopen jaren in duizenden projecten en experimenten. Het wreekt zich dat er te weinig wordt geëvalueerd en dat de evaluaties die worden gedaan eerder tot doel hebben om de meerwaarde aan te tonen voor de lokale context, dan bij te dragen aan de gedeelde kennis over wat werkt en wat niet. [123] Ook bouwen nieuwe experimenten te weinig voort op bestaande of voorgaande projecten, waardoor er te weinig kenniscumulatie optreedt.[124]
Zo wordt wel vaak gesproken over good of best practices, maar zelden met de pretentie dat die bewuste practice zo evident goed is dat alle anderen de praktijk zouden móeten overnemen. Er bestaat een fundamentele twijfel over de waarde van de oplossing:

- Er is voortdurend twijfel of de gevonden aanpak/maatregel wel de *juiste oplossing* is. We kennen alleen deelproblemen en deeloplossingen. Er blijft altijd twijfel bestaan: is er meer nodig dan deze aanpak? Is dit nu dé oplossing?
- Die twijfel strekt zich ook uit tot de vraag of de aanpak daadwerkelijk effect heeft (*werkt het echt wel?*). Meestal zijn er onvoldoende harde bewijzen voor de causale relatie tussen een interventie en het gevolg.

[122] Vgl. Eimers e.a. (2003) Kans van slagen & Eimers en Roelofs (2005b).

[123] Vgl. Van der Steeg en Webbink (2006).

[124] Een voorbeeld van onderzoek dat wel probeert maatregelen en aanpakken vanuit een systematische kosten/batenanalyse te benaderen is In 't Veld e.a. (2005) Kosten en baten van Voortijdig Schoolverlaten.

- Een derde punt van twijfel richt zich op de *brede toepasbaarheid* van een gevonden oplossing: is de aanpak niet te zeer gebonden aan één specifieke context? Is de oplossing wel toepasbaar voor anderen?

De twijfel die al bestaat bij de juistheid, effectiviteit en toepasbaarheid van de *eigen* oplossing is nog eens vele malen sterker waaneer het gaat om de oplossing van een ander. Zo bezien hangt het vertrouwen in de oplossing samen met het vertrouwen in de aandrager van de oplossing. Pogingen om via verspreiding van good practices werkzame oplossingen breed te verspreiden zijn, althans op het gebied van voortijdig schoolverlaten, relatief weinig succesvol geweest. Voorbeelden van wel succesvol overgedragen oplossingsstrategieën zijn bijvoorbeeld de zorgadviesteams in het vmbo en vormen van onderwijsvernieuwing met name in het technisch onderwijs.

Institutionele belemmeringen

In hoofdstuk 5 over de 'risicoleerling' en de rafelrand van het onderwijs is gewezen op welke manieren de regels van het onderwijsbestel de vorming van een samenhangend en structureel onderwijsaanbod voor risicoleerlingen 'dwarszitten'. Ook in het geval van de 'opstappers' moeten bepaalde spelregels van het onderwijs aangepast worden om andere, toegespitste arrangementen te realiseren. Het is evident dat onderwijs dat toegesneden moet zijn op individuele noden en mogelijkheden soms moet afwijken van algemeen geldende regels. Dat geldt voor kwalificatienormen, voor toelating, voor bekostiging en voor allerlei andere regels.
Het is dan ook een veel gehoorde klacht dat wetten en voorschriften onderwijsorganisaties belemmeren in hun mogelijkheden om meer vraaggericht en efficiënt te kunnen werken.

Onderzoek naar dergelijke belemmeringen relativeert het belang van wet- en regelgeving als remmende factor.[125] De meeste onderwijsorganisaties hebben in hun vernieuwing nog niet de grenzen van de bestaande ruimte in wet- en regelgeving bereikt. In de nabije toekomst doet zich op dit echter wel een aantal belangrijke vraagstukken voor, bijvoorbeeld als het gaat om de centrale examinering in het vmbo en pogingen van scholen om daar, onder meer via de weg van de assistentopleiding, om heen te kunnen. In het mbo doen zich vergelijkbare discussies voor als het gaat om de rol die het KCE heeft in de examinering.
Een specifieke belemmering die hier nogmaals genoemd moet worden is die van de gebrekkige registratie. Het ontbreken van goede cijfers en informatie speelt de bestrijding van voortijdig schoolverlaten op allerlei manieren parten.

Institutionele belemmeringen liggen soms besloten in de belangen die organisaties hebben. De afgelopen jaren hebben een vooruitgang laten zien in de samenwerking en samenwerkingsbereidheid bij vooral lokale en regionale partijen. Voorheen onoverbrugbaar gedachte cultuurverschillen als tussen onderwijs en jeugdzorg, vmbo en mbo, scholen van verschillende denominaties, grote en kleine gemeenten hebben aan belang ingeboet of zijn zelfs op de achtergrond

[125] Zie onder meer: Eimers en Buis (2005) Samenwerking in de beroepskolom. Regioportret Zuid-Holland Zuid, McDaniel e.a. (2004) Voorbij het regionale arrangement! Advies over het vergroten van structurele wettelijke mogelijkheden voor doorlopende leerlijnen in de beroepskolom, Klaeijsen e.a. (2004) Knelpunten op de schanieren vmbo/mbo en mbo/hbo door wet/ en regelgeving, LICA (2004) Belemmeringen bij de vorming van doorlopende leerwegen van mbo naar hbo (beroepskolom): een verkenning.

verdwenen. Dat neemt niet weg dat belangen van organisaties niet altijd parallel lopen. In de onmiskenbare toenadering tussen vmbo en mbo zijn er ook partijen die met argusogen kijken naar de eigen belangen in het snel groeiende gemeenschappelijke overgangsgebied (assistent-opleidingen).

Er is nog relatief weinig aandacht voor een type belemmering dat wellicht een grotere betekenis heeft dan de hiervoor genoemde. In succesvolle aanpakken wordt vaak een groot deel van het succes toegeschreven aan de personen die in de aanpak een sleutelrol vervullen: de schoolleider, de projectleider, docenten of begeleiders. Het lijkt erop of dat de rol die deze sleutelfiguren spelen cruciaal is in het welslagen van het project. Deskundigheid, ervaring, sociale vaardigheid, betrokkenheid, doorzettingsvermogen: deze termen worden gebruikt om de kwaliteiten van de sleutelfiguren in projecten en aanpakken te typeren.
Omgekeerd zou juist het ontbreken van deze eigenschappen bij belangrijke personen wel eens een belangrijke belemmering voor de toepassing van oplossingen kunnen zijn. In hoofdstuk 4 is in dat verband gewezen op het belang van een body of knowledge, collectieve ervaring en kennis en een infrastructuur om die kennis vast te houden en over te dragen aan (nieuwe) professionals.

Belemmeringen opruimen

Er zijn tal van potentiële, praktische belemmeringen die de toepassing van een kansrijk geachte oplossing in de weg kunnen staan. Typerend voor zogenaamde good practices is het vermogen dat zij hebben ontwikkeld om belemmeringen op te ruimen om nieuwe wegen te vinden en bestaande ruimte optimaal te benutten. In die zin is belemmering een relatief begrip. Waar de ene stopt, gaat de ander door. De enige manier om de belemmeringen en het gevoel van belemmering weg te nemen is om systematisch ervaren belemmeringen te inventariseren en in praktische zin op te ruimen. Dat kan door soms regelgeving aan te passen, door soms experimenteerruimte te bieden, door te wijzen op alternatieve mogelijkheden of door te laten zien hoe een belemmering zelf verholpen kan worden.
Het is van belang om belemmeringen of het kennisprobleem als reden of excuus om oplossingen niet toe te passen weg te nemen.

7.2 Naar een nieuwe balans tussen centraal en decentraal

Sinds de jaren negentig kenmerkt de aanpak van voortijdig schoolverlaten zich door decentralisatie en een sterk geloof in maatwerk en in context/individu-gebonden oplossingen. Er is een enorme veelheid aan projecten, experimenten, ontwikkelingen, veelal opgezet door allerlei (ook binnen regio's) verschillende initiatiefnemers. De optie van generieke, algemeen geldende maatregelen is min of meer in diskrediet geraakt. De terugtredende centrale overheid en een toenemend geloof in eigen lokale uniekheid hebben dat proces versterkt. Daar komt bij dat oplossingen veelal een projectmatig, tijdelijk en daarmee vluchtig karakter hebben. Ze komen en gaan en er is nauwelijks tijd voor evaluatie, disseminatie en overdracht. Het gevolg is dat er grote lokale verschillen bestaan in wijzen waarop voortijdig schoolverlaten wordt aangepakt. Er bestaat een vergaande tolerantie voor lokale verschillen onder de noemer van de decentrale autonomie.
Het zij nogmaals benadrukt: het beleid van decentralisatie en versterking van de autonomie en verantwoordelijkheid van lokale partijen heeft een positieve invloed gehad op de samenwerking

in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Tegelijkertijd echter moet worden vastgesteld dat de decentralisatie in zijn effecten waarschijnlijk ook een hoofdoorzaak is van het uitblijven van kwantitatieve resultaten in de bestrijding van de uitval. Aan de ene kant heeft de decentrale aanpak geleid tot praktische kennis en ervaring in de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Aan de andere kant is het onvermogen om tot landelijk dekkende aanpakken te komen ook diep geworteld in de decentralisatie en autonomie van partijen.

Een goed voorbeeld is de toepassing van de Leerplichtwet, die scholen en gemeenten oplegt om schoolverzuim respectievelijk te melden en te registreren. Die registratie is van eminent belang, voor de aanpak op lokaal niveau, maar evenzeer voor het verkrijgen van landelijke, betrouwbare gegevens. Terwijl echter het belang evident groot is en de verplichting in de wet is vastgelegd, zijn er tal van scholen die niet melden en gemeenten die ervoor *kiezen* om de Leerplicht niet of onvoldoende te handhaven. De landelijke overheid (ook Onderwijsinspectie, VNG, scholenorganisaties) ontbreekt het kennelijk aan gezag en doorzettingsmacht om beleid, of in dit voorbeeld zelfs de wet, door te zetten.

Met het loslaten van de centrale sturing en het terugtreden van de centrale overheid heeft deze autoriteit en gezag verloren. In de huidige context ontbreekt het geloof in brede toepassing van oplossingsprincipes. Een terugkeer naar het 'opgeheven vingertje' uit Den Haag is niet wenselijk en realistisch. Maar de noodzaak om tot een nieuw evenwicht tussen centraal en decentraal te komen is duidelijk.[126]

Paradox

Het lijkt tegenstrijdig om aan de ene kant te moeten vaststellen dat voortijdig schoolverlaten een complex probleem is dat om kleinschalige maatwerkoplossingen vraagt en anderzijds de noodzaak te moeten constateren van een zekere mate van centrale aansturing. Beide uitgangspunt lijken moeilijk verenigbaar. In werkelijkheid gaat het om een spanningsveld waarin een balans gevonden moet worden die recht doet aan twee verschillende uitgangspunten. In de beoordeling of het bereikte evenwicht adequaat is spelen verschillende aspecten een rol, zoals kosten, efficiëntie en kwaliteit. Een essentieel criterium is vanzelfsprekend de mate waarin het beleid (centraal en decentraal) als geheel tot resultaat leidt. Zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht is voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten de vraag van belang of alle jongeren in voldoende mate (kunnen) profiteren van het ontwikkelde beleid. In het licht van de voorgaande analyse moet worden geconstateerd dat dat (nog) niet het geval is. Dat roept opnieuw de vraag op naar de gerealiseerde balans tussen decentrale autonomie en centrale sturing.
Over het algemeen wordt ervoor gepleit om de autonomie van lokale partijen en in het algemeen de decentrale aanpak in stand te houden.[127] De centrale overheid zou vooral met kaderstelling en verantwoordingscontrole moeten sturen. Vooraf duidelijke doelen en randvoorwaarden formuleren en achteraf partijen verantwoording laten afleggen. Slechts in uiterste omstandigheid zou ingrijpen dan wenselijk en noodzakelijk zijn.[128] Anderen bepleiten een verdere versterking van

[126] Vgl. Algemene Rekenkamer (2005).

[127] Onder meer Hofman e.a. (2005), Onderwijsraad (2004, 2005a), Algemene Rekenkamer (2005), Bosch e.a (WRR, 1994).

[128] Ministerie OCW (2005) Beleidsnotitie Governance.

lokale systemen van *checks and balances* bijvoorbeeld door de marktwerking en de positie van de consument in het onderwijs te versterken.
De huidige balans tussen decentraal en centraal heeft op het gebied van voortijdig schoolverlaten (nog) niet de opbrengsten gehad op landelijk niveau die gehoopt waren. Er is geen reden om aan te nemen dat bij ongewijzigd beleid die resultaten (Lissabon-doelstellingen) binnen afzienbare tijd bereikt zullen worden. In de paradox tussen decentraal en centraal lijkt de balans verder door te slaan in de richting van lokale autonomie en verantwoordelijkheid.

7.3 Aanknopingspunten voor nieuw beleid

Governance

De centrale overheid zoekt naar duidelijkheid over de eigen positie. In de omgang met zelfstandige, verantwoordelijke partijen in het onderwijsveld moet de overheid opnieuw zijn positie bepalen. In de beleidsnotitie *Governance* wordt kernachtig aangegeven wat daarbij de uitgangspunten zijn: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren. Er wordt een kader geschetst, waarbij op genuanceerde wijze wordt gezocht naar mogelijkheden om met respect voor de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van partijen zaken als toegankelijkheid, doelmatigheid/doeltreffendheid, kwaliteit en continuïteit te kunnen borgen. Voorgesteld wordt om op een dynamische manier, al lerend, met elkaar nieuwe verhoudingen en omgangsvormen te ontwikkelen.
In de lijn met de grondgedachte dat de weg van decentrale verantwoordelijkheid de enig juiste weg is, voorziet de governancebenadering vooral in het reguleren van de verhouding tussen individuele lokale partijen (scholen, gemeenten) en de centrale overheid. Minder duidelijk is wat de rol van de centrale en decentrale partijen is, wanneer – zoals in het geval bij de bestrijding voortijdig schoolverlaten – er sprake is van een collectief onderpresteren.
Aanvullend beleid gericht op het ontwikkelen van een collectief verantwoordelijkheidsgevoel en gemeenschappelijke verantwoording zou wellicht de in de governancebenadering verdere uitwerking behoeven.
Versterking van de centrale overheid als behartiger van het collectieve belang – om tot een landelijk dekkende en kwalitatieve aanpak van schooluitval te komen – zou in de lijn met de governancebenadering vooral gestalte kunnen krijgen door op inhoudelijke gronden meer eenheid in het centraal en decentraal gevoerde beleid te brengen.

Landelijke kennisbasis

De Onderwijsraad (2006) wijst in het advies *Naar meer evidence based onderwijs* de richting door te pleiten voor de opbouw van een gemeenschappelijke kennisbasis. Net als het CPB[129] dringt de Raad aan op meer harde bewijsvoering van resultaten, op het agenderen van evidence based werken bij partijen en op het centraal cumuleren van kennis. Het voorbeeld van de gezondheidszorg wordt aangehaald waar men met landelijk genormeerde behandelwijzen werkt, die enerzijds vrijheid bieden om op individueel niveau maatwerk te realiseren (vgl. huisarts) en anderzijds meer greep bieden op kwaliteit, kosten en toegankelijkheid (vgl. ziekenhuizen, thuiszorg).

[129] Van der Steeg en Webbink (2006).

Doorzettingsmacht

Autonomie is geënt op de gedachte dat lokale partijen – uit zichzelf of door een (on)zichtbare hand - het goede doen. Wanneer dat niet gebeurt, kan de centrale overheid voor de keuze gesteld worden om in te grijpen. In het rijtje van wenselijke interventies staat het op die manier ingrijpen als laatste.[130] Begrijpelijkerwijs treedt de overheid – net als de bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie – bij voorkeur op als gelijkwaardige partner met een gezamenlijk doel om kwaliteit te realiseren. Die houding mag echter niet verhinderen dat het niet naleven van verplichtingen of afspraken zou moeten resulteren in ingrijpen. Doorzettingsmacht lijkt noodzakelijk wanneer lokale partijen keuzes maken die ingaan tegen gemeenschappelijk aanvaarde afspraken. Ook dat aspect is een belangrijk deel van governance en zal in de komende periode opnieuw vormgegeven moeten worden.

[130] Zie Ministerie van OCW (2005).

8

8

8 Vroeg is nog niet voortijdig - Samenvatting

Nieuwe visie op voortijdig schoolverlaten

1.
De Nederlandse aanpak van het voortijdig schoolverlaten kenmerkt zich sinds het begin van de jaren negentig door een sterke nadruk op preventie, maatwerk en verantwoordelijkheid voor lokale partijen, de scholen in het bijzonder. Hoewel kwalitatief onder meer de samenwerking en de preventie in de school zijn verbeterd, blijft het aantal voortijdig schoolverlaters onveranderd hoog en is er geen sprake van een doorbraak in de bestrijding van uitval. De overheid heeft zich, onder meer in de zogenaamde Lissabon-afspraken, tot doel gesteld om de uitval binnen een aantal jaren minstens te halveren. Het lijkt erop dat met het huidige beleid die doelstelling niet gerealiseerd wordt. Het ministerie heeft het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) gevraagd een aanzet te geven voor een nieuwe beleidstheorie en een herijking (reframing) van het beleid.

Het fenomeen voortijdig schoolverlaten

2.
Er zijn geen betrouwbare cijfers over voortijdig schoolverlaten op landelijk niveau. Op grond van onder meer de gegevens van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC's) en het CBS (Enquête Beroepsbevolking) zijn wel schatting te maken. De schattingen lopen uiteen van circa 90.000 tot meer dan 200.000 schoolverlaters in de leeftijd van 15-22 jaar zonder startkwalificatie. Geraamd wordt dat jaarlijks ongeveer 55.000 jongeren het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie.

3.
Uit onderzoek is een veelheid aan factoren bekend die de kans op uitval vergroten. Risicofactoren liggen voor één deel bij de leerling en diens sociale omgeving: sociaal-economische status van de ouders, peergroups, intelligentie of leervermogen.
Voor een ander deel liggen risicofactoren in het onderwijs zelf: schoolklimaat, veiligheid, houding docenten, vorm van het onderwijs. Risicofactoren geven een verhoogde kans op uitval. Geen van de bekende factoren, of clusters van factoren, heeft echter grote voorspellingskracht. Ook binnen doelgroepen met een hoge risicofactor haalt het overgrote merendeel een startkwalificatie.
Het denken in termen van risicofactoren heeft wel geleid tot categorale aanpakken, gericht op specifieke doelgroepen met een of meer risicokenmerken. Er is kritiek op de categorale benadering: het is niet efficiënt, binnen de doelgroep profiteren de zwakkeren minder dan de sterkeren en er gaat een sterk stigmatiserende werking uit voor de hele doelgroep.

4.
Schooluitval is vaak het sluitstuk van een moeizame schoolloopbaan. Er gaat meestal een heel proces aan vooraf. De laatste jaren is er meer aandacht voor de concrete gebeurtenissen die tot uitval leiden. De keten van gebeurtenissen worden beschreven en geanalyseerd (*event history*) en leiden tot een beter begrip van het ontstaan van voortijdig schoolverlaten. De event-benadering heeft meer oog voor de concrete situaties die bijdragen aan het uitvalproces en voor de rol die verschillende actoren daarin spelen. De benadering sluit daarom ook beter aan bij de ervaringskennis van werkers in het onderwijs, de jeugdzorg en andere betrokken instellingen.

5.
In de wetenschap heeft lang de nadruk gelegen op het zoeken naar een model van verklarende factoren voor schooluitval. Hoewel dat bruikbare en nuttige inzichten heeft opgeleverd, is het niet gelukt om een verklarend, causaal model te maken. De event-benadering biedt goede aanknopingspunten om tot een werkbaar model te komen, waarin de nadruk minder ligt in voorspellende, statistische factoren en meer op concrete gebeurtenissen en de mogelijkheden om die te beïnvloeden.
Eén van de belangrijke bijdragen die de event-benadering kan bieden is de relativering van het deterministische karakter van de risicofactoren. De rol van de leerling zelf, de ouders en de instanties verschuift van *factor* naar *actor*. De leerling is niet alleen slachtoffer van zijn omstandigheden, maar maakt ook eigen keuzes.

Beleid voortijdig schoolverlaten

6.
Het huidige beleid inzake voortijdig schoolverlaten is ingezet begin jaren negentig. De pijlers van het beleid kunnen worden getypeerd met de volgende trefwoorden: startkwalificatie, de weer-samen-naar-school-gedachte, decentralisatie en versterking van lokale partijen (school, gemeente), beroepskolom en sluitende registratie.
De evaluaties en commentaren op gevoerde beleid zijn overwegend positief en optimistisch over de ingeslagen weg. Het Centraal Planbureau schat dat jaarlijks 80 miljoen wordt besteed aan de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Met de inzet van die middelen worden de doelstellingen die begin jaren negentig zijn geformuleerd voor een belangrijk deel gerealiseerd. Er is veel samenwerking opgang gekomen, de zorg is verbeterd, scholen dragen meer de eigen verantwoordelijkheid en geleidelijk wordt ook de signalering en registratie beter. Zonder de toegenomen beleidsaandacht zou het probleem van voortijdig schoolverlaten ongetwijfeld veel zwaarder hebben gedrukt op maatschappij en de individuen die het treft.

7.
Er klinkt echter ook kritiek op het beleid: aantoonbare successen in het terugdringen van de uitval blijven schaars. Vastgesteld moet worden dat het beleid partijen weliswaar tot positieve prestaties brengt, maar dat de verschillen over het hele land genomen erg groot zijn. Fundamenteel is de constatering dat er wel op veel plaatsen op verschillende gebieden progressie wordt geboekt, maar (nog) niet *overal* en op *alle* punten.
Het lijkt de belangrijkste reden waarom er in de landelijke statistieken nog geen substantiële teruggang van uitvalcijfers zichtbaar wordt: de progressie die wordt geboekt is te vaak fragmen-

tarisch, kleinschalig, kortdurend, projectmatig en plaatsgebonden. Het 'klein maken' van de problematiek (decentralisering, maatwerk) heeft geleid tot een hoge mate van versnippering. Er lijkt behoefte aan een zekere hergroepering. Hoe passen de puzzelstukjes in elkaar? Hoe komen we van kortcyclische, casusgebonden aanpakken tot een structureel, dekkend en kwalitatief toereikend voorzieningenaanbod? Het opschalen van successen blijkt uiterst moeizaam. Nieuw of aanvullend beleid zou zich moeten richten op het effectief maken werkbare en succesvolle aanpakken.

Naar reframing van het vraagstuk

8.

Het is noodzakelijk om tot een differentiatie van het begrip voortijdig schoolverlater te komen. In feite gaat het om twee categorieën die op wezenlijke punten van elkaar verschillen.

- *De klassieke risicoleerling.*
  Het betreft hier jongeren die te maken hebben met condities die het voor hen zeer moeilijk maken om onderwijs te kunnen volgen. Die condities kunnen liggen in de individuele mogelijkheden, of in omgevingsfactoren. Deze categorie jongeren is goed te typeren met behulp van de risicofactoren en stressful events.
- *De opstapper.*
  Deze jongeren stappen uit het onderwijs, zonder dat er sprake is van een probleemgeschiedenis. In potentie zouden zij een startkwalificatie kunnen halen, maar een combinatie van *push- en pullfactoren* doet hen besluiten het onderwijs de rug toe te keren. Deze categorie valt niet goed te beschrijven met het risicofactorenmodel, omdat zij niet per se de kenmerken van de potentiële uitvaller hebben.

Het onderscheid is essentieel. In het eerste geval gaat het om jongeren die niet alleen in het onderwijs problemen hebben, maar die ook buiten school en op de arbeidsmarkt het moeilijk zullen hebben. De bron van hun moeilijkheden ligt (vaak) niet in het onderwijs, maar manifesteert zich daar en elders. In het tweede geval ligt de oorzaak van het voortijdig schoolverlaten wél veel meer binnen het onderwijs. De keuze voor school of niet-school valt negatief uit voor de school.

9.

Het is moeilijk om op basis van de op dit moment beschikbare gegevens een nauwkeurig typering en omvang van beide groepen aan te geven. Het is wel mogelijk een goede, robuuste schatting te maken van de omvang van de twee groepen. Er is in het onderwijs (na de basisschool) een jaarlijkse groep van ongeveer 25.000 leerlingen die is te typeren als 'klassieke risicoleerlingen'. Van deze groep worden er 20.000 voortijdig schoolverlater. De groep is vrijwel geheel te lokaliseren in het vmbo (LWOO), het speciaal en Praktijkonderwijs. Een deel is ook terug te vinden in buiten het onderwijs gelegen voorzieningen, zoals van de jeugdzorg.
Daarnaast is er elk jaar een groep van naar schatting 35.000 zogenaamde *opstappers,* die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. Het merendeel haakt af in het mbo. Een deel (*vroege opstappers*) valt reeds voordien uit. De opstappers vormen met 35.000 bijna tweederde van de totale uitval.
Het is aannemelijk dat de omvang van de eerste categorie, de *risicoleerling*, relatief stabiel is.
De omvang van de twee categorie, de *opstapper*, daarentegen is conjunctuurafhankelijk. Naar

mate de mogelijkheden op de arbeidsmarkt beter zijn zal de groep in omvang toenemen. Bij een krappe werkgelegenheid daalt het aantal opstappers.

10.
Reframing van het beeld dat bestaat van de voortijdig schoolverlater is op zichzelf niet voldoende. Er is veel praktijkkennis over het voortijdig schoolverlaters. De vloed van experimenten en projecten van de afgelopen jaren heeft veel ervaring opgeleverd met de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. De vraag is echter waarom kleinschalige successen in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten niet doorklinken in de cijfers.
Er zijn verschillende oorzaken. De aanpakken zijn vaak zeer kleinschalig en beperkt van omvang. Niet zelden gaat het om enkele tientallen of minder deelnemers. Vaak gaat het om projectmatige voorzieningen of experimenten met een tijdelijk karakter. Er wordt slecht geëvalueerd. Veel experimenten en projecten dragen niet of nauwelijks bij aan de kennis over werkzame aanpakken. En ten slotte vindt er te weinig disseminatie van werkzame aanpakken plaats.
Het laatstgenoemde punt raakt aan een wezenlijke tekortkoming in de huidige beleidsstrategie: *waarom worden oplossingen die werken niet algemeen toegepast?*

11.
Reframing van de oplossingsstrategie impliceert een omslag in het denken. Tot dusver werd vanuit beleidsoogpunt telkens ingezet op het genereren van nieuwe oplossingen. Kenmerkend voor het tot nu toe gevoerde beleid is het stimuleren van lokale oplossingen. Redenerend vanuit een gebrek aan kwantitatief succes in de bestrijding van uitval, wordt haast reflexmatig gezocht naar nieuwe aanpakken. Reframing moet leiden tot een andere inzet van beleid. De kern is niet het genereren van nieuwe oplossingen, maar *oplossingen landelijk dekkend en kwalitatief goed toepassen*. Het accent wordt daarmee verlegd naar een implementatievraagstuk. De beleidsstrategie moet meer dan nu het geval is gericht zijn op het toepassen en handelen.

De risicoleerling en de rafelrand

12.
Binnen de categorie van de risicoleerling gaat het om twee, deels in elkaar overlopende groepen. Er is een groep *niet-kunners*, die niet in staat is om een startkwalificatie te behalen en die het best geholpen is met een beperkte toerusting waarmee een positie op de arbeidsmarkt kan worden verworven. Tot deze groep behoren leerlingen van het Praktijkonderwijs en een deel van de leerlingen uit het vmbo (bbl-lwoo) en mbo niveau 1. Bij deze groep gaat het minder vaak om gedragsproblemen, minder om problemen in de thuissituatie en meer om leerproblemen.
De tweede groep bestaat uit de *'verhinderden'*, leerlingen die in principe wel de capaciteit hebben om school af te maken, maar die door problemen 'verhinderd' zijn. Bij deze groep gaat het om uiteenlopende, vaak complexe problemen.
Wat beide groepen risicoleerlingen gemeenschappelijk hebben is het feit dat er factoren zijn, deels binnen hen zelf, deels daarbuiten, die het moeilijk of onmogelijk maken om 'normaal' onderwijs te volgen en een startkwalificatie te behalen. Die factoren bepalen dat zij het moeilijk hebben in het onderwijs, maar die factoren zullen hen waarschijnlijk ook elders in het maatschappelijk leven parten spelen.

13.
Formeel geldt in Nederland het startkwalificatieniveau als de streefnorm voor elke leerling in het voortgezet onderwijs. Voor wie dat niveau niet haalbaar is, om welke reden dan ook, zijn er alternatieve routes, die veelal zijn gericht op toerusting voor en toeleiding naar de arbeidsmarkt zonder startkwalificatie. Het aanbod voor deze categorie van leerlingen kent weinig samenhang. Hoewel er lokale voorbeelden van goede samenwerking zijn, is de afstand tussen praktijkonderwijs, vmbo en mbo vaak groot. Sterk verwante onderwijssoorten zijn qua regelgeving, bekostiging en organisatie zeer verschillend ondergebracht. Het onderwijsaanbod voor de risicoleerlingen heeft het karakter van een *rafelrand* van het onderwijsbestel.
Een negatief gevolg van de 'rafelige' organisatie van het voorzieningenaanbod, dat weinig in de aandacht is geweest, is het verlies aan expertise en ervaren beroepskrachten. Door de versnippering en discontinuïteit is er veel deskundigheid en ervaring verloren gegaan.
Het belang van een degelijke 'body of knowledge' wordt onderschat.

14.
De wijze waarop in Duitsland nu systematisch wordt gewerkt aan een nieuwe Förderstruktur voor potentiële uitvallers biedt aanknopingspunten voor de Nederlandse situatie. Jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen krijgen de mogelijkheid om zich individueel, grotendeels in de arbeidspraktijk, te kwalificeren op beperkte onderdelen. De systematische en landelijk dekkende opzet creëert inhoudelijke samenhang, terwijl toch individueel maatwerk geleverd kan worden.

De opstapper en de arbeidsmarkt

15.
Ruim zestig procent van de voortijdig schoolverlaters is te typeren als 'opstapper'. De opstappers zijn leerlingen die afhaken zonder dat er sprake is van in hun persoon of hun omstandigheden dwingende problemen. Het merendeel valt pas uit na het verstrijken van de leerplicht en voor een groot deel ook na het behalen van een vmbo of mbo niveau 1 diploma.
De opstapper kiest er voor om de school te verlaten omdat de school voor hem of haar geen meerwaarde biedt boven andere alternatieven. Zo geformuleerd klinkt het alsof opstappen altijd een positieve keuze is. Veel jongeren haken echter af omdat zij aanlopen tegen de onvolkomenheden van het onderwijsbestel. Het onderwijs kan hen onvoldoende boeien en binden, of sterker geformuleerd: er is sprake van zogenaamde *pushfactoren* die de leerling het onderwijs uitduwen. Omgekeerd zijn er ook factoren die de leerling bij wijze van spreken uit het onderwijs trekken. De belangrijkste pullfactor is betaald werk. Tussen de duw- en trekfactoren speelt de eigen beoordeling en keuze van de jongere een wezenlijke rol.

16.
Er bestaat een negatief beeld over de toekomstmogelijkheden van de voortijdig schoolverlater die we als opstapper aanduiden. Vaak wordt aangenomen dat jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten later slecht af zijn op de arbeidsmarkt. Empirische gegevens wijzen echter in een andere richting. Er is een bepaalde categorie voortijdig schoolverlaters, de *opstappers*, die zich zonder startkwalificatie goed redt op de arbeidsmarkt, ook op lange termijn. Zij zijn in staat om op eigen kracht of met steun van hun sociale netwerk een vaste plek op de

arbeidsmarkt te verwerven. Het is uiterst belangrijk om deze constatering te doen, omdat het een ander licht werpt op de wijze waarop dit type uitval zou moeten worden aangepakt.
Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de arbeidsmarkt voor personen zonder startkwalificatie relatief stabiel is en dat ook op termijn de positie van laaggeschoolde op de arbeidsmarkt niet verslechtert. Er lijkt een uitstekende fit te bestaan tussen een bepaald deel van het arbeidsaanbod (de *opstappers*) en van de arbeidsmarkt.
Er heerst in Nederland een zeker taboe op het bestaan van werk voor laaggeschoolden. Dat segment van de arbeidsmarkt past niet in de drijvende visie van de startkwalificatie en de kenniseconomie en wordt veelvuldig negatief voorgesteld. Daarmee worden circa 120.000 jongeren tussen 15 en 22 jaar, die zonder startkwalificatie een stabiele plek op de arbeidsmarkt hebben gevonden ernstig te kort gedaan.

17.

Nieuw beleid voor de *opstappers* zou moeten bestaan uit twee sporen.
Het eerste spoor omvat inspanningen die erop gericht zijn om het onderwijs voor hen aantrekkelijker te maken (*pull-in*). In het verlengde daarvan ligt het voor de hand om flexibele en op werkend leren gerichte trajecten niet pas in te zetten na het moment van voortijdig schoolverlaten, maar reeds in de fase dat de persoon nog op school zit. Zo zou een meer geleidelijke en minder negatief gekleurde overgang van school naar werk ontstaan. Veel van de ingezette ontwikkelingen in het kader van het competentiegericht leren en de versterking van de beroepskolom passen in dit spoor.
Het tweede spoor richt zich op de periode nadat de jongere de school heeft verlaten om te gaan werken. Er moeten arrangementen worden ontwikkeld, die het voor deze categorie jongeren aantrekkelijk én mogelijk maken om gedurende de verdere loopbaan vormen van onderwijs, training, coaching of cursussen te krijgen.
Een aantal punten is daarbij van wezenlijk belang voor het welslagen:

- Het aanbod dat de jongeren gedaan wordt moet dienstverlenend, ondersteunend en 'verleidelijk' zijn. Het moet passen bij wat de jongere op dat moment nodig heeft.
- Het is belangrijk er structurele voorwaarden worden gecreëerd voor jongeren (zonder startkwalificatie, met werk) om tijdens hun loopbaan vormen van scholing te volgen. Dat zou onder meer kunnen door daarover in CAO's afspraken te maken en door met een systeem van onderwijskredieten (vouchers) te werken.
- Bedrijven moeten actief betrokken worden bij afspraken over deze zaken. Een dergelijke insteek sluit aan bij de trend van vervlechting van leren en werken en van leren op de werkplek en in de school.
- Er moet een duurzaam contact met de jongeren opgebouwd worden, waarbij zij in staat worden gesteld om terug te keren met scholings- en coachingsvragen en waarbij vanuit de instanties (school, CWI) periodiek geïnformeerd wordt naar vragen bij de jongere zelf.

Tussen probleem en oplossing

18.

Waarom worden oplossingen die werken niet algemeen toegepast? Kennelijk zijn er belemmeringen om de oplossingen toe te passen. Voor een deel ligt de belemmering in de 'oplossingen' zelf. Er is een kennisprobleem. Er doet zich een haast paradoxale situatie voor: er is enerzijds een groot

gebrek aan harde, wetenschappelijke kennis uit evaluatieonderzoek over de effecten en waarden van aanpakken en er is anderzijds ongelofelijk veel praktische ervaring opgedaan in de afgelopen jaren in projecten en experimenten. Het wreekt zich dat er te weinig wordt geëvalueerd en dat de evaluaties die worden gedaan eerder tot doel hebben om de meerwaarde aan te tonen voor de lokale context, dan bij te dragen aan de gedeelde kennis over wat werkt en wat niet. Ook bouwen nieuwe experimenten te weinig voort op bestaande of voorgaande projecten, waardoor er te weinig kenniscumulatie optreedt.
Zo wordt wel vaak gesproken over *good* of *best practices*, maar zelden met de pretentie dat die bewuste *practice* zo evident goed is, dat alle anderen de praktijk zouden móeten overnemen. Er bestaat een fundamentele twijfel over de waarde van algemeen toepasbare oplossingen.

19.

Er zijn tal van potentiële, praktische belemmeringen die de toepassing van een kansrijk geachte oplossing in de weg kunnen staan. Typerend voor zogenaamde *good practices* is het vermogen dat zij hebben ontwikkeld om belemmeringen op te ruimen, om nieuwe wegen te vinden en bestaande ruimte optimaal te benutten. In die zin is belemmering een relatief begrip. Waar de ene stopt, gaat de ander door. De enige manier om de belemmeringen en het gevoel van belemmering weg te nemen is om systematisch ervaren belemmeringen te inventariseren en in praktische zin op te ruimen. Dat kan door waar nodig regelgeving aan te passen, door experimenteerruimte te bieden, door te wijzen op alternatieve mogelijkheden of door te laten zien hoe een belemmering zelf verholpen kan worden.

20.

Sinds de jaren negentig kenmerkt de aanpak van voortijdig schoolverlaten zich door decentralisatie en een sterk geloof in maatwerk en in context/individu-gebonden oplossingen. De optie van generieke, algemeen geldende maatregelen is min of meer in diskrediet geraakt. De terugtredende centrale overheid en een toenemend geloof in eigen lokale uniekheid hebben dat proces versterkt. Het gevolg is dat er grote lokale verschillen bestaan in wijzen waarop voortijdig schoolverlaten wordt aangepakt. Er bestaat een vergaande tolerantie voor lokale verschillen onder de noemer van de decentrale autonomie.
Het zij benadrukt: het beleid van decentralisatie en versterking van de autonomie en verantwoordelijkheid van lokale partijen heeft een positieve invloed gehad op de samenwerking in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Tegelijkertijd echter moet worden vastgesteld dat de decentralisatie in zijn effecten waarschijnlijk ook een hoofdoorzaak is van het uitblijven van kwantitatieve resultaten in de bestrijding van de uitval. Aan de ene kant heeft de decentrale aanpak geleid tot praktische kennis en ervaring in de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Aan de andere kant is het onvermogen om tot landelijk dekkende aanpakken te komen ook diep geworteld in de decentralisatie en autonomie van partijen.
De huidige balans tussen decentraal en centraal heeft op het gebied van voortijdig schoolverlaten (nog) niet de opbrengsten gehad op landelijk niveau die gehoopt waren. Er is *geen* reden om aan te nemen, dat bij ongewijzigd beleid die resultaten (Lissabon-doelstellingen) binnen afzienbare tijd bereikt zullen worden. Het lijkt noodzakelijk om tot een nieuw evenwicht tussen centraal en decentraal te komen.

21.

De centrale overheid zoekt naar duidelijkheid over de eigen positie in de omgang met zelfstandige, verantwoordelijke partijen. In de lijn met de grondgedachte dat de weg van decentrale verantwoordelijkheid de enig juiste weg is, voorziet de *governance-benadering* vooral in het reguleren van de verhouding tussen individuele lokale partijen (scholen, gemeenten) en de centrale overheid. Minder duidelijk is wat de rol van de centrale en decentrale partijen is, wanneer – zoals in het geval bij de bestrijding voortijdig schoolverlaten – er sprake is van een collectief onderpresteren. Aanvullend beleid zou gericht moeten zijn op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel en de versterking van de centrale overheid als behartiger van het collectieve belang om tot een landelijk dekkende en kwalitatieve aanpak van schooluitval te komen.

Autonomie is geënt op de gedachte dat lokale partijen – uit zichzelf of door een (on)zichtbare hand - het goede doen. Wanneer dat niet gebeurt, kan de centrale overheid voor de keuze gesteld worden om in te grijpen. Doorzettingsmacht lijkt noodzakelijk wanneer lokale partijen keuzes maken die ingaan tegen gemeenschappelijk aanvaarde afspraken. Ook dat aspect is een belangrijk deel van *governance* en zal in de komende periode opnieuw vormgegeven moeten worden.

Overzicht reframing

Reframing	
Oud	**Nieuw**
Kenmerken en risicofactoren van voortijdig schoolverlaters	Gebeurtenissen (event histories) die leiden tot uitval
Denken binnen gesloten model van onderwijsuitval	Denken in een open model van maatschappelijke uitval
Dé voortijdig schoolverlater	Twee typen uitvallers: De Klassieke Risicoleerling De Uitstapper
Onderwijs voor de Klassieke Risicoleerling: fragmentarisch, ad hoc, projectmatig	Onderwijs voor de Klassieke Risicoleerling: structureel, samenhangend, continuïteit
De positie van de Uitstapper: eenzijdige focus op onderwijs en startkwalificatie	De positie van de Uitstapper: alternatieven voor de school, maatschappelijke integratie, herwaardering laaggeschoold werk
Oplossingen kleinschalig bedenken en uitproberen	Oplossingen volledig dekkend en consequent toepassen
Decentrale autonomie en geloof in uniekheid van eigen, lokale situatie	Centrale, gemeenschappelijke aanpak en geloof in breed toepasbare principes
Institutionele belemmeringen als excuus en oorzaak om oplossingen niet breed toe te passen	Institutionele belemmeringen opsporen en opruimen

Deelnemers

Deelnemers expertmeeting

Arnoud Albada, Ministerie OCW
Zeki Arslan, FORUM
Hidde Bekhuis, Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt
Hans Boutellier, Verwey-Jonker Instituut
Evert van Eijndhoven, ICBA
Ton Eimers, Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt
Bart Engbers, Vader Rijn College Utrecht
Astrid Hooijmaijers, Ministerie OCW
Ben Hövels, Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt
Ide Kelderman, Stichting Streetcornerwork Amsterdam
Marcel Nollen, Ministerie OCW
Fleur Pullen, Ministerie OCW
Ted Reininga, Ministerie OCW
Dinand Webbink, Centraal Planbureau
Arthur van Wijk, Ministerie OCW

Literatuur

Adviescommissie Boekhoud (2001). *De doorstroomagenda in de praktijk*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Algemene Rekenkamer (2001). *Begeleiding en herplaatsing van voortijdig schoolverlaters*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2005). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Ambos, I. (2005). *Nationaler Report: Geringqualifizierte und berufliche Weiterbildung – empirische Befunde zur Weiterbildungssituation in Deutschland*. Bonn: DIE.

Asselberghs, K., Batenburg, R. Huijgen, F. & Witte, M. de (1998). *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland (deel IV). Bevolking in loondienst naar functieniveau: ontwikkelingen in de periode 1985-1995*. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Axis (2001). *Axis in uitvoering*. Delft: Axis.

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

Beekhoven, S. & Dekkers, H. (2005a). *Focus op voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Beekhoven, S., Dekkers, H. (2005b). Early school leaving in the lower vocational track: triangulation of qualitative and quantitative data. *Adolesence*, 40(157), 197-213.

Beer, P. de (1996). *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag/Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.

Beer, P. de (2006). *Groeiende onderklasse is een mythe*. De Volkskrant, 3 januari 2006.

Berg, M.J.M. van den (2000). *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*. Den Haag: Onderwijsraad.

Boer, P. de, T.Eimers en K.Visser (2006). Voortijdig schoolverlaten: stadsportretten. 's-Hertogenbosch: Cinop.

Bosch, D.P. van den, Dercksen, W.J. & Hoefnagel, F.J.P.M. (1994). *Startkwalificatie en leerplicht (Werkdocument 76)*. Den Haag: WRR/Sdu.

Bosker, R.J. & Guldemond, H. (2004). *Een herijking van de gewichtenregeling*. Groningen: Rijks Universiteit Groningen.

Bosker, R.J. & Hofman, W.H.A. (1994). School effects on drop out. A multi-level logistic approach to assessing school-level correlates of drop out of ethnic minorities. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 1(19), 50-64.

CBS (2005). *Jaarboek onderwijs in cijfers, 2006*. Voorburg/Heerlen: CBS.

CBS (2006). *EBB 2001-2004 gemiddeld*. Voorburg/Heerlen: CBS.

CINOP (2004). *De doorstroom van VMBO naar MBO. Een onderzoek naar de doorstroomregeling in cohort 1*. Den Bosch: CINOP.

Coley, R.J. (1995). *Dreams deferred: High school dropouts in the United States*. Princeton: Educational Testing Service, Policy Information Center.

Dekkers, H. & Driessen G. (1997) An evaluation of the educational priority policy in relation to early school leaving. *Studies in Educational Evaluation,* 23(3), 209-230.

Diederen, J. (1994). *Opleidingsniveau en beroepsloopbaan: over de effecten van initiële opleiding en additionele scholing op de beroepsloopbaan voor lager opgeleiden*. Den Haag: VUGA.

DSP-Groep (2005). *Scholierenonderzoeken Communities That Care*.

Eckert, M. (2006). Entwicklungstrends in der Benachteiligtenförderung – Widersprüche und Tendenzen aus kritischer berufspädagogischer Sicht. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 1, 19-23.

Eimers, T. (1995). *Een vangnet van strohalmen. Opvang- en preventieprojecten voor voortijdig schoolverlaters in regionaal perspectief*. Nijmegen: ITS.

Eimers, T. & Verhoef, M. (2000). *Regionalisering van de leerplicht. Advies aan acht gemeenten voor het opzetten van een gezamenlijk regionaal bureau leerplicht*. Nijmegen: ITS.

Eimers, T., Derriks, M., Voncken, E., Tilborg, L. van & Es, W. van (2003) *Kans van slagen. Een verdiepende studie naar het rendement van vsv-trajecten en begeleidingsmodellen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Eimers, T., Boer, P. den, Roelofs, M. & Schuit, H. (2005). *Opties voor aanpassing van de partiële leerplicht*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Eimers, T. & Buis, Th. (2005). *Samenwerking in de beroepskolom. Regioportret Zuid-Holland Zuid*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Eimers, T. & Roelofs, M. (2005a). De rafelrand van het beroepsonderwijs. Beroeps- en arbeidsgericht onderwijs voor risicojongeren. In F. van Wieringen & W. Houtkoop, *Ontwerpeisen aan het beroepsonderwijs. Jaarboek 2003/2004 van het Max Goote Kenniscentrum*. Den Haag: Reed Business Information.

Eimers, T. & Roelofs, M. (2005b). Zicht op een sluitende aanpak: een nieuwe fase in de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten. In: *Onderwijs in thema's*. Den Haag: Onderwijsraad.

Esch, W. van & Neuvel, J. (2002). *Monitor impulsregeling beroepsonderwijskolom 2001: tussenrapportage*. Den Bosch: CINOP.

Fisch, T. (2006). Die Förderung von Jugendlichen mit schlechten Startchancen: Eine Anleihe bei der englischen Ausbildungsorganisation. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 1, 24-28

Gaustad, J. (1991). *Identifying potential dropouts*. ERIC Digest. ERIC Clearinghouse on Educational Management, Eugene, OR.

De Gideonsgemeenten (2006) Opvoed- en opgroeiondersteuning als lokale basisvoorziening.

Grijpstra, D., Klaver, P.M., de, Wit, G. de, Brouwer, P. & Verhoeven, W.H.J. (2005). *De arbeidsmarkt voor gekwalificeerd personeel in Zuid-Holland in 2008*. Leiden: EIM / Research voor beleid.

Hofman, W.H.A. (1993). *Effectief onderwijs aan allochtone leerlingen*. Delft: Eburon.

Hofman, W.H.A., De Boom, J., Hofman, R.H. & Van den Berg, M.A. (2005), *Variatie in en effectiviteit van de gemeentelijke regiefunctie in het onderwijsachterstandenbeleid*. Rotterdam: RISBO

Houtkoop, W.A., Velden, R.K.W. van der & Brandsma, T.F. (2004). *De waarde van de startkwalificatie*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

Hövels, B., & Bock, B. (1991). *Achtergronden, oorzaken en perspectieven van voortijdig schoolverlaten*. Uit de reeks: Zonder beroepskwalificatie uit het onderwijs. Deel 3. Nijmegen: ITS.

Hövels, B., Rademacker, M. & Westhoff, G. (1999). *Early school-leaving, qualifications and youth unemployment*. Delft: Eburon.

Hövels, B. (2005) *Ken je partner: bedrijven over hun relatie met het beroepsonderwijs*. In: MESO Magazine, nummer 114, oktober 2005.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Jong, J. de. (2006). *Kafka-Brigade Voortijdig schoolverlaten*. In voorbereiding.

Klaeijsen, A., Eimers, T. en Roelofs, M. (2004) Knelpunten op de scharnieren vmbo-mbo en mbo-hbo door wet- en regelgeving. Nijmegen: KBA.

Landelijk Werkverband Risicojongeren (2005) Brief aan staatssecretaris M. Rutte inzake reactie op de notitie 'Informatie maatwerk jongeren', d.d. 14 maart 2005.

Lehr, C.A., Johnson, D.R., Bremer, C.D., Cosio, A. & Thompson, M. (2004). *Essential Tools Increasing Rates of School Completion: Moving From Policy and Research to Practice*. Minneapolis: NCSET.

LICA (2004). *Belemmeringen bij de vorming van doorlopende leerwegen van mbo naar hbo (beroepskolom): een verkenning*. Enschede: LICA.

MacMillan, D. L. (1991). Hidden youth: Dropouts from special education. Reston, VA: The Council for Exceptional Children.

McDaniel, O., Holwerda, A. en Immers, R. (2004) *Voorbij het regionale arrangement! Advies over het vergroten van structurele wettelijke mogelijkheden voor doorlopende leerlijnen in de beroepskolom*. CBE Consultants: Amsterdam.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001). *Wet onderwijsnummer*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002) *Brief van de Minister aan de Tweede Kamer inzake Integrale monitor vmbo, LKT- en Cevo-rapportage*, d.d. 17 oktober 2002. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003a). *Dutch EU Education Benchmarks Action Plan*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003b). *Vijfde Voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2005). *Beleidsnotitie Governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2004). *Wet op de Jeugdzorg*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

Nicaise, I. (ed.) (2000). *The right to learn Educational strategies for socially excluded youth in Europe*. Bristol: The Policy Press.

NIZW (2005). *Communities that care*. Alkmaar: Bureau Extern.

Onderwijsraad (1999). *Tellen en sturen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2003). *Leren in de kennissamenleving*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004). *Tot hier en niet verder*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005a). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005b). *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005c). *De helft van Nederland hoog opgeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006) *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oord, l. van, Wendte, R. & Schieven, P. (2005). *Onderwijsmeter 2005*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Operatie Jong (2004). *Operatie Jong: Sterk en resultaatgericht voor de jeugd*. Den Haag: Operatie Jong.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (1995). *Our Children at Risk*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2003). *Education at a glance: OECD Indicators*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Het Platform Beroepsonderwijs (2003). *Samenwerking in de beroepskolom, Regioportret Den Haag*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.

Het Platform Beroepsonderwijs (2004). *Samenwerking in de beroepskolom, Regioportret Twente*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.

Het Platform Beroepsonderwijs (2005). *Samenwerking in de beroepskolom, Regioportret Achterhoek*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.

Het Platform Beroepsonderwijs (2005). *Samenwerking in de beroepskolom, Regioportret Zuidoost-Brabant*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.

Het Platform Beroepsonderwijs (2005). *Samenwerking in de beroepskolom, Regioportret Noord-Kennemerland*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.

Het Platform Beroepsonderwijs (2006). *Samenwerking in de beroepskolom, Regioportret Zuid-Holland Zuid*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.

Raad voor Werk en Inkomen (2005). *Arbeidsmarktanalyse 2005*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Rosenthal, B.S. (1998). Non-School Correlates of Dropout: An Integrative Review of the Literature. Children and Youth Services Review, 20(5), 413-l33.

Rumberger, R. W. (1987). High school dropouts: A review of issues and evidence. Review of Educational Research, 57(2), 101-121.
Rumberger, R. W. (1995). Dropping Out of Middele School: A Multilevel Analysis of Students and Schools. American Educational Research Journal, 32(3), 583-625.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Solga, H. (2005). *Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive*. Opladen.

Steeg, M. van der & Webbink, D. (2006). *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*. Den Haag: CPB.

Stuurgroep Kwaliteit van leerlingenzorg in VMBO en praktijkonderwijs (2005). *Reactie van de stuurgroep Kwaliteit van de leerlingenzorg in VMBO en Praktijkonderwijs op het rapport Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs van de Algemene Rekenkamer*.

Tidwell, T. (1988). Dropouts speak out: Qualitative data on early school departures. *Adolescence*, 23(92), 939-954.

Tijdelijke adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (Commissie Rauwenhof) (1990). *Onderwijs Arbeidsmarkt: Naar een werkzaam traject*. Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.

Tilborg, L. van & Es, W. van (2003). *Almanak voortijdig schoolverlaten 2003*. Utrecht: Sardes.

Tilborg, L. van & Es, W. van (2004). *De uitkomsten van de RMC analyse 2003*. Amsterdam: Sardes/SCO-Kohnstamm.

Veenman, J. (1999), Youth unemployment in The Netherlands, Facts, Causes, Effects, and Policies, in: Hövels, B., H. Rademacker en G. Westhoff (eds.), *Early school-leaving, qualifications and youth un-employment*, Eburon, Delft, 1999, p. 53-83.

Veld, R. in 't, Korving, W., Hamdan, Y. & Steen, M. van der (2005). *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*. Amsterdam: Sociaal-Wetenschappelijke Raad.

Voncken, E. & Mellink, E. (2000). *Je bent jong en je weetniet wat je wilt... . Een inventarisatie van push- en pull-factoren die leiden tot voortijdig schoolverlaten in de bve-sector*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
Vries, G. de (1993). *Het pedagogisch regiem*. Amsterdam: Meulenhof.

Vries, R. de, Wolbers, M. & Velde, R. van der (2004). *De arbeidsmarktpositie van schoolverlaters en werkenden zonder startkwalificatie*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Vrieze, G. & Kral, M. (2000). *Naar een regiefunctie van gemeenten. Inhoudsanalyse van plannen voortijdig schoolverlaten (G-25)*. Nijmegen: ITS.

Vrieze, G., Houben, L. & Kessel, N. van. (2005). Boeiend en Bindend Monitor leerwerktrajecten. Nijmegen: ITS.

Weerd, M. de & Krooneman, P.J. (2002). *Ouderbetrokkenheid in het primair onderwijs in Rotterdam*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Wolbers, M.J.H. (1998). *Diploma-inflatie en verdringing op de arbeidsmarkt: een studie naar ontwikkelingen in de opbrengsten diploma's in Nederland*. Amsterdam: Thesis publishers, 1998 (dissertatie)

Wu, S-C. (1992). *Education and learning in schools with high dropout rates*. Washington, DC: National Center for Education Statistics (ED).

ZioS (2005). *Zorg in en om School (ZioS)*. Utrecht: ZioS.