



Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015

Overkoepelende samenvatting

Auteurs: Johan Bokdam, Inge van den Ende (Panteia) en Arie Gelderblom (SEOR)

Zoetermeer, 7 juli 2015

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Voorwoord

In 2012 heeft het ministerie van OCW nieuwe regionale convenanten afgesloten waarin scholen en gemeenten in elk van de 39 RMC-regio's afspreken samen het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv) verder terug te dringen. Om het inzicht in de relaties tussen beleid, ingezette middelen en de vsv-resultaten te vergroten, heeft het ministerie Panteia en SEOR gevraagd in de huidige convenantsperiode (2012-2015) het vsv-beleid te monitoren en te evalueren.

Dit document vat de resultaten van dat onderzoek samen, zoals gepubliceerd in de jaarrapporten 2012, 2013 en 2014. De conclusies geven een antwoord op de vraag hoe het vsv-beleid er op regionaal en instellingsniveau uitziet en of er verbanden zijn tussen (verschillen in) regionaal beleid, instellingsbeleid en de behaalde vsv-resultaten¹. Tot slot zijn aanbevelingen geformuleerd als antwoord op een aantal beleidsmatige vragen die door het ministerie van OCW aan het onderzoeksteam zijn gesteld.

Onze dank gaat uit naar alle betrokkenen die de afgelopen jaren tijd hebben vrijgemaakt om hun ervaringen in de aanpak van voortijdig schoolverlaten te delen en door te praten over successen en moeilijkheden. Daardoor hebben we een rijk beeld gekregen van de breedte aan inspanningen die zowel door scholen als gemeenten de afgelopen jaren zijn geleverd.

Dit onderzoek is de afgelopen jaren uitgevoerd door Inge van den Ende, Zosja Berdowski, Arie Gelderblom, Matthijs de Jong en Johan Bokdam. Bij de verschillende fasen van het onderzoek is ondersteuning geboden door een breder team bestaande uit José Gravesteyn, Paul de Hek, Jaap de Koning (vanuit SEOR), Roxanne de Vreede, Lennart de Ruig, Inge Hartevelde (vanuit Panteia) en verschillende stagiairs.

Tot slot willen we de stuurgroep bedanken voor hun inzet en deskundige begeleiding van het onderzoek. De stuurgroep bestond uit Lex Herweijer (SCP), Louise Elffers (UvA/MU), Dennis van Gessel (OCW, directie MBO), Frank Koster (OCW, directie MBO), Jeroen de Weeger (OCW, directie VO), Ted Reininga (OCW, directie kennis) en Marisa Cartier van Dissel (SZW).

Johan Bokdam
Projectleider Panteia

¹ Parallel aan de monitoring lopen enkele experimentele evaluaties van specifieke maatregelen door het CPB, deze zijn op dit moment nog niet afgerond.



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Samenvatting 2012-2015	7
1.1 Uitgangssituatie in 2012	7
1.2 Regionale evaluatie en analyses	7
1.3 Nieuwe convenanten: regionale analyse en maatregelen	8
1.4 Samenwerking	10
1.5 Uitvoering	11
1.6 Regionale resultaten	11
1.7 Analyse regionaal beleid	12
1.8 Voorwaarden voor succes	13
1.9 Instellingsgebonden aanpak van vsv in het mbo	14
1.10 Rendement inzet instellingen	14
1.11 Context, borging en verwachtingen	15
1.12 Conclusies	16
2 Discussie en aanbevelingen voor vsv-beleid	17
2.1 Nieuwe doelstelling	17
2.2 Convenanten, middelen en andere prikkels	17
2.3 Borging bevorderen	19
2.4 Tijdig duidelijkheid over het vsv-budget	20
2.5 Hulpmiddelen voor effectmeting en regionale analyse 2016	20



1 Samenvatting 2012-2015

Dit hoofdstuk vat de resultaten van het onderzoek samen, zoals gepubliceerd in de jaarrapporten 2012, 2013 en 2014. De conclusies geven een antwoord op de vraag hoe het vsv-beleid er op regionaal en instellingsniveau uit ziet en of er verbanden zijn tussen (verschillen in) regionaal beleid, instellingsbeleid en de vsv-resultaten.

1.1 Uitgangssituatie in 2012

Wat zijn de tussentijdse resultaten van de convenantsperiode 2008-2011 voor de zes nieuwe "meetcategorieën"? Hoeveel procent reductie is behaald en hoe hoog is het uitvalpercentage? Bij welke doelgroep(en) zijn de meeste resultaten geboekt? En bij welke doelgroep(en) de minste?

Tussen 2008 en 2011 was het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters met een kwart teruggebracht, maar de afname verschilde sterk tussen doelgroepen en regio's. Bekeken over de periode 2005 tot en met 2011 was voor de vmbo-bovenbouw bijna sprake van een halvering, waar voor mbo 1 het aandeel uitvallers nauwelijks was gedaald.

Gemiddeld genomen realiseerden regio's en instellingen met een hoog uitgangsniveau van voortijdig schoolverlaters in 2005 een grotere afname gedurende de periode 2005 tot 2011. De achterstandsregio's verminderden daarmee hun aandeel voortijdig schoolverlaters sneller dan de koplopers. ROC's hebben vooral in de periode 2005 tot 2010 een grote vsv-winst geboekt. De AOC's hebben sinds 2010 grote stappen voorwaarts gezet. De vakinstellingen begonnen al met een laag uitvalpercentage en hebben tot 2011 minder voortgang geboekt dan de overige MBO-instellingen.

1.2 Regionale evaluatie en analyses

Hoe is het opstellen van de regioanalyses afgelopen jaar verlopen? Hoe zien de probleemanalyses van de 39 RMC-regio's voor de vsv-aanpak voor de jaren 2012-2015 eruit?

Voorafgaand aan de nieuwe convenantperiode heeft het ministerie van OCW de regio's in 2012 gevraagd een analyse te maken van het voortijdig schoolverlaten in de regio. De regioanalyse was bedoeld als hulpmiddel bij het formuleren van het beleid voor de komende jaren.

Het opstellen van een regioanalyse werd als een nuttige exercitie ervaren en de regio's hebben ook veel werk gestoken in het opstellen ervan. De programmamanager van de contactschool en de RMC-coördinator zijn meestal de trekker geweest bij het opstellen en voorbereiden van de analyse. Zij hebben met bestuurders van onderwijsinstellingen in vo en mbo en de accountmanager van OCW de analyse daarna vastgesteld, met meestal ook de RMC-wethouder en een gemeentelijk beleidsmedewerker.

Alle regio's hadden goed in beeld waar de schooluitval zit en welke jongeren het betreft. De analyses bevatten cijfermatige overzichten van uitval per doelgroep, meestal ook per onderwijsinstelling. Een deel van de regio's had ook goed inzicht in de



uitvalredenen op individueel niveau. Een deel van de regio's had te maken met witte vlekken of instellingen die niet konden rapporteren over hun eigen studenten.

In de regioanalyses werd beperkt melding gemaakt van wat op scholen aan uitvalpreventie plaatsvindt. De aansluiting tussen schoolgebonden, bovenschoolse en regionale voorzieningen en maatregelen ontbreekt in de analyses. In de diepgang van de analyse van de cijfers en de vertaling naar conclusies zat ook veel verschil. Ongeveer de helft van de analyses besprak verklaringen voor (verschillen in) cijfers of trok conclusies over de gehanteerde aanpak. Een deel van de regioanalyses bevat weinig tot geen evaluatieve componenten. Vaak ontbrak daarmee een natuurlijke of logische brug naar de aanvraag, in de vorm van conclusies over doelgroepen, maatregelen en actoren.

1.3 Nieuwe convenanten: regionale analyse en maatregelen

Ondertekenen alle onderwijsinstellingen in de regio het convenant 2012-2015? Welke rol speelt de financiering vanuit OCW in relatie tot de andere ingezette beleidsmaatregelen? Hoe zien de plannen eruit van de 39 RMC-regio's voor de vsv-aanpak voor de jaren 2012-2015? Op welke doelgroepen en maatregelen wil de regio de komende convenantsperiode vooral inzetten? Hoe worden (financiële) middelen ingezet en verdeeld over maatregelen en instellingen?

Bijna alle onderwijsinstellingen nemen tussen 2012 en 2015 deel aan de regionale convenanten. Naast de intrinsieke en maatschappelijke motivatie om voortijdig schoolverlaten te voorkomen, is de beschikbare subsidie daarbij een belangrijke overweging. Voor het opstellen van de aanvragen is een breder draagvlak gezocht dan bij de regioanalyses, met meer betrokkenheid vanuit de overige onderwijsinstellingen en gemeenten. Slechts enkele scholen, veelal zonder noemenswaardige schooluitval, kozen er voor om niet mee te doen aan de regionale aanpak.

Om een landelijk overzicht te kunnen geven van de uitvoering en resultaten van de regionale vsv-maatregelen zijn de regionale maatregelen inhoudelijk geclusterd in zeven categorieën (zie tabel). Zo is er een onderscheid gemaakt tussen maatregelen ter verbetering van het onderwijs, meer generieke maatregelen die voor alle leerlingen of studenten gelden en maatregelen die erop gericht zijn dreigende uitvallers binnenboord te houden. Plusvoorzieningen zijn daarbij als aparte categorie opgenomen, omdat alle regio's verplicht een plusvoorziening opnemen in hun aanvraag.

Tabel S.1 Typering maatregelen regionale aanpak

Type maatregel	Verdeling over aantal regio's	Aandeel middelen
Gerichte maatregelen		
Trajectbegeleiding – werk	18	6%
Opvang voor dreigende uitvallers in het mbo	12	6%
Generieke maatregelen		
Overgang vo-mbo	33	16%
Verzuim & Versterking RMC-functie in de school	31	8%
Pedagogische klimaat versterken in de school	16	12%
Onderwijskwaliteit		
Loopbaanoriëntatie –en Begeleiding (LOB)	14	6%
Plusvoorziening	39	43%

Bijna alle aanvragen bevatten de volgende maatregelen (voor een uitgebreidere beschrijving van de invulling van de maatregelen verwijzen we naar het jaarrapport 2014):

- Een of meerdere plusvoorziening(en) voor dreigende uitvallers en overbelaste jongeren;
- Ondersteuning bij de overstap van vmbo naar het mbo;
- Registratie van verzuim en vsv verder op orde brengen, preventieve begeleiding van jongeren die verzuimen of dreigen uit te vallen, door onderwijsinstellingen zelf of door RMC-medewerkers in de school.

De regionale aanpak uit de vorige convenantsperiode wordt daarmee deels gecontinueerd. De focus voor de gezamenlijke regionale aanpak is wel verschoven naar meer specifiek en gezamenlijk beleid gericht op dreigende uitvallers, opleidingsswitchers of overbelaste jongeren. De nadruk ligt meer dan in het vorige convenant op de samenwerking tussen scholen en RMC/leerplicht aan de ene kant en samenwerking tussen scholen in het vo en mbo aan de andere kant. Generieke maatregelen gericht op het verbeteren van het pedagogische klimaat in de school en het versterken van LOB zijn door veel minder regio's opgenomen dan onder de vorige convenanten.

Binnen de ingezette maatregelen is ook sprake van kleine veranderingen, meer specifieke doelgroepen of meer samenhang tussen de maatregelen onderling. Daarbij zien we diverse voorbeelden waarin regio's op basis van de analyse lessen trekken over wat werkte op individuele instellingen of in andere regio's.

Bij het verdelen van middelen over de maatregelen zijn veel regio's dicht bij de oorspronkelijke verhouding tussen plusgelden en regiomiddelen gebleven. Weinig regio's hebben op basis van hun regioanalyse beargumenteerd een afwijkende, eigen keuze hierin gemaakt. De meeste middelen gaan naar zorg en begeleiding; ongeveer de helft van het budget is de afgelopen drie jaar ingezet voor een vorm van plusvoorzieningen. Een minderheid van de regio's heeft de (financiële) schoolgebonden inzet afgestemd of gebundeld met de regiomiddelen. Voor zover bekend, zijn deze aanpakken in de meeste regio's gescheiden besluitvormingstrajecten.



De aanvragen voor de regionale programma's bevatten nauwelijks onderbouwing over de manier waarop de nieuwe doelstellingen zullen worden bereikt. De voorgestelde maatregelen in de subsidieaanvragen waren niet altijd concreet uitgewerkt. Waar veel aanvragen wel heldere doelgroepen formuleerden (zoals 18-plussers of mbo 3/4), was het lastig om aannemelijk te maken hoeveel de uitval in die doelgroep zou verminderen.

1.4 Samenwerking

Hoe wordt de samenwerking vorm gegeven? Wie voert de regie, welk draagvlak is er voor samenwerking op bestuurlijk niveau, hoe ziet de samenwerking er op de werkvloer uit in het contact met de deelnemer of schoolverlater? Welke knelpunten en succesfactoren komen regio's tegen bij de samenwerking en uitvoering van het vsv-beleid?

In bijna alle regio's is er een taakverdeling tussen een bestuurlijk en operationeel overleg. Daarnaast werken veel regio's met taakgroepen of werkgroepen op onderdelen. De RMC-coördinator en de vertegenwoordiger van de contactschool zitten zowel in het bestuurlijk als operationeel overleg. De ROC's hebben in de afgelopen periode in de meeste regio's hun regierol binnen het vsv-beleid verder versterkt, vanwege de hoge uitvalcijfers in het mbo.

Er is een significant verband tussen de ontwikkeling van vsv in de periode 2008-2011 en de taakvervulling van de wethouder van de contactgemeente. In de regio's waar de wethouder zijn taken op het gebied van vsv-beleid afgelopen jaar actief invulde is een sterkere afname van het aantal vsv-ers waargenomen dan in andere regio's.

In de monitoring zijn verschillende succesfactoren en knelpunten naar voren gekomen. Het gaat dan om de vraag hoe de maatregelen worden uitgevoerd. Hieronder geven we beknopt de meest genoemde opmerkingen weer:

- De meest renderende aanpakken zijn vaak al uitgevoerd in de vorige convenantsperiode, verzuimregistratie en administratie op orde, en bewustwording bij docenten, directies en bestuurders. Nu blijven de moeilijke groepen uitvallers over;
- Samenwerking en overdracht tussen vo en mbo is sterk verbeterd door de digitale regionale leerlingvolgsystemen. Deze systemen leiden niet direct tot beter studiekeuzegedrag van leerlingen, maar geven wel inzicht in de voortgang van de inschrijving waarop men kan handelen;
- Er is veel inzet op zorg en begeleiding op gedrag, te weinig voor aanvullende cognitieve ondersteuning in het mbo;
- Meer inhoudelijke afstemmingspogingen tussen vo en mbo lopen vaak vast op praktische problemen en gebrek aan motivatie.
- Het tegenvallende economische klimaat de afgelopen jaren hielp mee om de 'groenpluk' van jongeren vanuit het bedrijfsleven te voorkomen;
- Iets ongrijpbaars als 'de juiste personen' is een belangrijke succesfactor voor goede verhoudingen tussen gemeente en instellingen;
- Tijdens en direct na reorganisaties is er minder aandacht voor de leerling en dreigende uitval. Veel ROC's hebben of hadden recent te maken met verhuizingen of reorganisaties;
- Individuele begeleiding is effectiever als de coaching zich ook richt op het netwerk rondom de jongere (vrienden of familie), zodat na het traject er terugvalopties zijn gecreëerd;

1.5 Uitvoering

In hoeverre verloopt de uitvoering van het beleid zoals beoogd, in hoeverre wordt er tussentijds bijgestuurd?

De meeste maatregelen zijn de afgelopen jaren uitgevoerd zoals beoogd in de regionale maatregelenprogramma's 2012-2015. De maatregelen die zich richten op het primaire onderwijsproces hadden daarbij gemiddeld wat meer opstarttijd nodig. Maatregelen worden ook vaak tussentijds uitgebreid of aangepast. Dit kwam relatief vaak voor bij de maatregelen die vallen onder de plusvoorziening, overgang vo-mbo en trajectbegeleiding naar werk. In die zin is sprake van een lerende aanpak, waarbij de uitvoering constant wordt bijgestuurd. Regio's houden zicht op de uitvoering door eigen procesmonitors en actief gebruik van beschikbare cijferrapportages.

De beoogde aantallen potentiële vsv-ers die regio's per maatregel wilden bereiken, waren eind 2014 vaak nog niet behaald. Het beoogde bereik is het vaakst behaald voor de plusvoorziening en de opvang voor dreigende uitvallers in het mbo. Voor deze twee maatregelen en andere maatregelen waarin regio's gebruik maken van coaches of tijdelijke opvangvoorzieningen kan het bereik ook onderbouwd worden met concrete cijfers.

Daarnaast is het voor veel maatregelen lastig om te spreken over bereik in termen van concrete aantallen leerlingen of studenten. Voor preventieve maatregelen hanteren regio's meer indirecte criteria, zoals het bereiken van alle opleidingen, een gedeelde methodiek of het trainen van alle docenten. Bij dit soort activiteiten kunnen scholen zelden met zekerheid zeggen dat het beoogde aantal studenten wordt bereikt. De directe resultaten van de vsv-maatregelen kunnen betrokkenen uit de regio's gemakkelijk benoemen. Dan gaat het om de directe zichtbare resultaten van een maatregel, bijvoorbeeld het aandeel jongeren dat na de plusvoorziening weer een opleiding volgt.

1.6 Regionale resultaten

Welke resultaten weten de regio's en instellingen te behalen tot en met 2014 in het terugdringen van het aantal nieuwe vsv-ers?

Het aandeel nieuwe vsv-ers op de totale populatie is de afgelopen twee schooljaren weer verder gedaald. Het aantal nieuwe jongeren dat voortijdig het onderwijs heeft verlaten, is in het schooljaar 2013-2014 ten opzicht van 2012-2013 gedaald met 1.971. In totaal zijn er in 2013-2014 25.969 nieuwe vsv-ers bijgekomen, 1,9 % van het totaal aantal jongeren.

De doelen voor 2015 zijn vooral in het mbo nog niet gehaald. Voor het vsv-convenant 2012-2015 heeft het ministerie van OCW voor een zestal doelgroepen binnen het vo en mbo een vsv-percentages geformuleerd. Deze percentages moeten over het schooljaar 2014-2015 zijn gerealiseerd.



Tabel S.2 Prestatienormen en veranderingen in vsv-cijfers per doelgroep

	Prestatie normen 2014-2015	Huidige percentage vsv 2013- 2014	Verandering 12/13-13/14 in procentpunt	Aantal regio's dat de norm al haalt
Onderbouw VO	1%	0,2%	+0,02%	39
Bovenbouw vmbo	4%	1,3%	-0,02%	39
Bovenbouw havo/vwo	0,5%	0,4%	-0,06%	32
MBO niveau 1	22,5%	32,23%	+3,20%	1
MBO niveau 2	10%	9,43%	-1,06%	27
MBO niveau 3 en 4	2,75%	3,01%	-0,28%	10

1.7 Analyse regionaal beleid

Wat zijn de verbanden tussen de verschillende onderdelen van het vsv-beleid en de vsv-resultaten voor individuele VO- en MBO-instellingen en regio's?

Het aantal voortijdig schoolverlaters neemt al jaren af. Daarmee is het ingezette beleid als succesvol te beschouwen. Voor het trekken van lessen en aanbevelingen, ook over het verhogen van de efficiëntie van het vsv-beleid, is het relevant om te weten door welke maatregelen de daling is veroorzaakt.

Het effect van de maatregelen en de samenwerking op het verminderen van het aantal vsv-ers valt volgens veel regio's echter moeilijk aan te tonen. Effectevaluaties op maatregelniveau zijn zeldzaam, de vraag naar effectiviteit en efficiëntie van individuele maatregelen is op regionaal niveau vooralsnog niet te beantwoorden. Dit vereist monitoring van gegevens over een langere periode, maar ook dan is het lastig om het effect van één maatregel op de schoolloopbanen van studenten te isoleren. Regio's stellen dat juist de combinatie van verschillende maatregelen leidt tot een daling van het aantal vsv-ers.

Niet elke verandering in het aandeel vsv-ers is daarbij toe te schrijven aan wijzigingen in regionaal of schoolbeleid. Vooral vanwege de sterke invloed van populatiekenmerken op de uitval is het mogelijk dat veranderingen in de uitval voor sommige regio's makkelijker zijn te realiseren dan andere regio's. Ook kunnen omgevingskenmerken, zoals werkloosheid een effect hebben op de gerealiseerde uitvalscores.

In een analyse over de vorige convenantsperiode zijn bekende relevante kenmerken van regio's afgezet tegen de afname en het niveau van de uitval per regio. Op basis van deze analyses hebben we per regio het deel van afname van vsv dat niet verklaard kan worden door de meegenomen populatie- en omgevingskenmerken per doelgroep berekend. Naarmate het onverklaarde deel van de daling van vsv groter is, kan de invloed van het gevoerde beleid in een regio ook groter zijn.

Uit deze analyse blijkt ten eerste dat het maximale onverklaarde deel van de daling van de uitval tussen 2008 en 2011 per doelgroep ongeveer 7,5% was. Regio's scoren met andere woorden tot maximaal 7,5% beter of slechter dan op basis van hun kenmerken mag worden verwacht. Dat betekent dat de invloed van *regionaal* beleid tussen 2008 en 2011 relatief klein was op het voortijdig schoolverlaten.

Een tweede conclusie is dat regio's die het relatief goed doen voor de ene doelgroep (bijvoorbeeld vo onderbouw) niet per se ook goed scoren voor de andere schooltypen. Wel is er iets meer samenhang tussen de scores binnen de verschillende mbo-niveaus.

Uit de kwantitatieve analyses naar de effectiviteit van regionale maatregelen in de *nieuwe* convenantsperiode, blijkt dat het *niveau* van uitval per regio en doelgroep grotendeels te verklaren is door populatiekenmerken. De resulterende verklaringskracht van de meeste beleidsvariabelen is beperkt. De enige consequente relatie ligt er met de aanpak van verzuim en de versterking RMC-functie, die minder gunstig scoort ten opzichte van andere maatregelen. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat het causaliteitsprobleem hier nog een rol speelt: regio's die hun beleid in 2012 nog het minste op orde hadden en een hoge uitval kenden, hebben hier nu relatief veel in geïnvesteerd. Ook voor loopbaanbegeleiding (LOB) op het niveau van mbo 1, 3 en 4 doet dit zich voor.

Bij analyses naar de relatie tussen de *daling* van de uitval en het regionaal beleid valt wederom de beperkte correlatie tussen de daling van de uitval van de verschillende doelgroepen binnen regio's op. Dit betekent dat ook de afgelopen jaren een regio bij een bepaalde doelgroep relatief goed kan scoren en bij een andere groep minder goed. Verder geldt in deze analyse nog minder sterk dat maatregelen zich onderling onderscheiden. Daarnaast zijn voor enkele doelgroepen relaties gevonden tussen de (gerapporteerde) kwaliteit van de regionale samenwerking en de afname van vsv, maar deze relaties zijn niet robuust voor alle doelgroepen.

1.8 Voorwaarden voor succes

Welke kwalitatieve factoren spelen een rol bij het behalen van de resultaten?

De regionale samenwerking vanuit het convenant heeft ertoe bijgedragen dat het gevoel van urgentie en verantwoordelijkheid om gezamenlijk het vsv-beleid aan te pakken is doorgedrongen bij zowel gemeenten als onderwijs. Docenten, bestuurders en scholen, maar ook deelnemers, ouders en lokale politici, hebben aandacht voor schooluitval als probleem, als gevolg van toegenomen politieke, bestuurlijke en financiële prikkels. Volgens de meeste betrokkenen is deze mentaliteitsverandering de belangrijkste verklaring voor de afname van vsv in de afgelopen jaren.

Met name de regelmatige publicatie van de vsv-cijfers wordt als belangrijkste oorzaak van die veranderde houding aangewezen. Veel betrokkenen stellen dat de landelijke beleidselementen - allocatie van specifieke financiële middelen, bestuurlijke afspraken en publicatie van resultaten - overall hebben geleid tot een brede aanpak, maar dat het daarbinnen niet tot nauwelijks uitmaakt welke maatregelen een regio of school inzet om het doel te bereiken. Dit wordt bevestigd door de kwantitatieve analyses.

Daarnaast is de afgelopen jaren de betrokkenheid van vo-scholen bij de regionale aanpak van vsv toegenomen, wat nog een knelpunt was in 2012. Tot slot is in sommige regio's de samenwerking uitgebreid naar of gecombineerd met verwante regionale beleidsthema's, zoals jeugdwerkloosheid en passend onderwijs.



1.9 Instellingsgebonden aanpak van vsv in het mbo

Naast de regionale maatregelen ontvangen individuele onderwijsinstellingen in vo en mbo direct aanvullende middelen van het ministerie van OCW, deels vast en deels prestatieafhankelijk. Een kwalitatieve verkenning bij zes mbo-instellingen in de eerste helft van 2013 en een enquête onder alle mbo-instellingen in 2014 laten zien dat instellingen inderdaad een breed scala aan maatregelen inzetten. De meeste ROC's zijn al langere tijd bezig met het verminderen van vsv, waardoor ze met dit convenant vaak het staande beleid en maatregelen aanvullen of aanpassen. Aan het andere uiterste is een deel van de vakinstellingen pas nu met het tweede convenant daadwerkelijk betrokken bij de regionale aanpak en komt de aanpak van vsv binnen de instelling nu pas op gang. De AOC's zitten hier meestal tussenin.

Veel instellingen maken geen apart 'vsv-beleid'. Het vergroten van studiesucces en het verminderen van uitval is integraal onderdeel van de bedrijfsvoering, waarbij zowel vsv-middelen als reguliere bekostiging wordt gebruikt ter financiering. De meeste mbo-instellingen combineren meer aandacht voor begeleiding in het reguliere onderwijs, met preventieve activiteiten zoals overdracht en intakegesprekken voor nieuwe studenten, een strenger verzuimbeleid en zicht op de studievoortgang door de slb-er. Dit wordt voor specifieke jongeren aangevuld met curatieve inzet van schoolmaatschappelijk werk, een RMC-medewerker op school en specifieke voorzieningen voor dreigende uitvallers en jongeren die meer zorg nodig hebben.

Het mbo heeft met behulp van de vsv-middelen, vooral uit het vorige convenant, veel geïnvesteerd in het opzetten of verbeteren van zorg in en rond de school. Veel van deze zorg is in de vorige convenantsperiode uitgebreid of opgezet, maar ook nu wordt dit nog verder aangevuld.

1.10 Rendement inzet instellingen

Zijn verschillen in resultaten op verschillende mbo-niveaus en in verschillende instellingen terug te leiden tot verschillen in de aanpak?

Over het algemeen heeft de inzet van mbo-instellingen de afgelopen jaren veel bijgedragen aan de daling van vsv in het mbo. Het relatieve rendement van de onderscheiden maatregelen is lastig te bepalen. In de analyse is het ten eerste niet mogelijk onderscheid te maken tussen vsv-middelen en financiering vanuit de reguliere lumpsum bekostiging. Beide bronnen worden ingezet om bijvoorbeeld de zorg(structuur) voor leerlingen binnen mbo-instellingen te bekostigen.

In de uitgevoerde analyses naar verschillen in instellingsbeleid, verklaren de populatiekenmerken een belangrijk deel van de variatie in het *niveau* van uitval, net als op regionaal niveau. In vrijwel alle gevallen bleken de daarnaast opgenomen beleidsvariabelen niet significant meer bij te dragen dan andere maatregelen. Wel is er een significant verband tussen de waardering van studenten voor hun instelling en opleiding, zoals gemeten in de JOB-monitor en het niveau van vsv. Dit geldt ook voor de kwaliteitsoordelen door de onderwijsinspectie. Daarmee is het niveau van vsv per instelling afhankelijk van de populatie en de bredere onderwijskwaliteit, maar niet van de keuze voor specifieke vsv-maatregelen.

Uit de analyse naar de samenhang tussen schoolbeleid en verschillen in de mate waarin instellingen vsv *weten terug te brengen* in de eerste twee convenantsjaren,

zijn enkele significante verbanden gevonden, maar deze zijn sterk gevoelig voor het aandeel leerlingen in de sector landbouw. Het groene mbo heeft het afgelopen jaar een relatief geringe afname van vsv gerealiseerd. Als we hiervoor corrigeren zien we twee maatregelen die relatief meer bijdragen aan het verminderen van vsv. (1) De mogelijkheid voor tussentijdse instroom gedurende het hele jaar draagt bij aan een sterkere daling van vsv dan andere maatregelen en (2) het is niet gunstig als de vsv-coördinator alleen de doelstellingen opstelt. Blijkbaar is het gunstiger als vsv-doelen door anderen worden opgesteld, bijvoorbeeld binnen onderwijsteams.

De verklaringskracht van de kwaliteitsindicatoren vanuit de JOB-monitor, de onderwijsinspectie en de mate van leerling- of leerstofgerichtheid zijn sterk gevoelig voor de opname van de controlevariabele aandeel landbouw. Achtergrond hiervan is dat in het groene onderwijs afgelopen jaar het aandeel vsv is gestegen en dat dit samengaat met gemiddeld lagere scores op de JOB-monitor en op de kwaliteitsindicatoren van de onderwijsinspectie.

1.11 Context, borging en verwachtingen

Welke overige regionale ontwikkelingen hebben invloed op de vsv-resultaten binnen instellingen en regio's? Welke vsv-aanpak wensen en verwachten de regio's en instellingen na 2015?

In 2012 stonden veel veranderingen op stapel op de terreinen van onderwijs, jeugdzorg en sociale zekerheid. Bij het ondertekenen van de nieuwe convenanten in 2012 is aandacht gevraagd voor een aantal beleidswijzigingen die het realiseren van de vsv-doelstellingen zouden kunnen bemoeilijken.

Door de timing van de uitvoering hebben de meeste van deze beleidsontwikkelingen nog geen invloed gehad op het aantal vsv-ers. Mbo-instellingen krijgen wel al steeds vaker te maken met aanmeldingen van kwetsbare jongeren, omdat gemeenten het onderwijs voor jongeren tot 27 jaar als voorliggende voorziening zien.

Eind 2014 verwachten betrokkenen negatieve effecten van de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen op de uitval, vooral in de bovenbouw van het vmbo en op niveau 2 in het mbo. Door de invoering van de entreeopleiding verwachten de meeste regio's meer uitval van studenten uit mbo 1 en 2, al zijn er ook regio's die verwachten dat de entreeopleiding juist zal leiden tot minder uitval. De regio's zijn overwegend positief over de effecten van de invoering van passend onderwijs op vsv, vanwege de mogelijkheden om zelf in de scholen ondersteuning te organiseren en zo onderdelen van het vsv-beleid binnen de school te borgen.

Tot slot heerste er eind 2014 nog veel onduidelijkheid over de decentralisatie van de jeugdzorg en de participatiewet, waar de gemeente een belangrijke rol in heeft. Onderwijs en gemeenten waren nog lang niet in alle regio's in gesprek hierover. Regio's waar onderwijs en gemeenten al met elkaar hierover gesproken hebben, zijn vaker positief over mogelijkheden om de aansluiting tussen onderwijs en (jeugd)zorg te verbeteren. Dit vraagt wel om een samenhangende visie vanuit onderwijs en gemeenten, bij voorkeur in regionaal verband, over de aansluiting van de schoolinterne zorgstructuur en de schoolexterne zorgstructuur.

Veel regio's vragen aandacht voor een beleidsmatige ontschotting van rijksbeleid dat ingrijpt op de doelgroep kwetsbare jongeren, vaak op niveau 2.



Direct betrokkenen zijn tevreden over de landelijke sturing van het vsv-beleid vanuit het ministerie van OCW.

Borgingsplannen waren eind 2014 voor de meeste maatregelen nog niet ontworpen. Als er wel een borgingsplan is dan houdt dat veelal in dat scholen alleen of samen met het RMC de regionale maatregel opnemen in hun eigen beleid. Voor veel maatregelen zijn regio's in onderling overleg op zoek naar een geschikte oplossing, maar vooral de intensievere maatregelen kunnen niet uit de reguliere middelen van instellingen of gemeenten worden bekostigd. Sommige regio's proberen het gebruik van relatief dure voorzieningen in te perken. Velen hopen op (aanvullende) financiële steun vanuit de gemeenten in het kader van de participatiewet en de decentralisatie van jeugdzorg. Voor de continuïteit van het regionale vsv-beleid wensen de regio's tijdig duidelijkheid te krijgen van gemeenten en het ministerie van OCW over de toekomstige financiële bijdragen.

1.12 Conclusies

Het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters is de afgelopen jaren verder gedaald. Daarmee is het ingezette beleid als succesvol te beschouwen. Voor het trekken van lessen en aanbevelingen, ook over het verhogen van de efficiëntie van het vsv-beleid, is het relevant om te weten door welke maatregelen de daling is veroorzaakt. In zijn algemeenheid leiden de analyses tot weinig robuuste verbanden. Hierbij spelen een aantal factoren een rol.

- Ten eerste hebben veel regio's grotendeels dezelfde type maatregelen gekozen en ook de vsv-aanpak van mbo-instellingen is op hoofdlijnen vaak gelijk;
- Ten tweede zijn achtergrondkenmerken van leerlingen dominant in het verklaren van het niveau van uitval;
- Bij de verklaring van de daling in vsv speelt het diffuse patroon hiervan ook een rol. Het regionale patroon van de daling is sterk verschillend per doelgroep en de daling verschilde afgelopen jaar sterk tussen het groen en niet-groen onderwijs.

Op het niveau van de mbo-instelling zijn er twee maatregelen die relatief meer bijdragen aan het verminderen van vsv: de mogelijkheid voor tussentijdse instroom gedurende het hele jaar en het gezamenlijk op laten stellen van vsv-doelen door onderwijsteams. Ook is er een samenhang tussen de bredere kwaliteit van het onderwijs en de mate van vsv.

Gezien de brede afname van vsv over de hele linie van regio's en instellingen, is het verder aannemelijk dat juist de *overeenkomsten* in beleidsmaatregelen tussen regio's en instellingen effectief zijn geweest, in samenhang met landelijke beleidselementen zoals de kwalificatieplicht, sturen op cijfers en de sturing op regionale samenwerking via de regionale convenanten.

2 Discussie en aanbevelingen voor vsv-beleid

Het ministerie heeft vanuit deze conclusies een aantal beleidsmatige vragen geformuleerd. Hieronder geven we aan in hoeverre hierop vanuit het onderzoek antwoorden of aanbevelingen zijn te formuleren.

2.1 Nieuwe doelstelling

In hoeverre denkt het veld dat het plafond in het terugdringen van het aantal vsv'ers is bereikt en zijn daar verschillen in op regionaal niveau?

De vraag naar wat juiste nieuwe doelstellingen zijn, is niet te beantwoorden op basis van onderzoek. Bij het stellen van nieuwe doelen zijn de volgende twee bevindingen beleidsmatig relevant:

- Betrokkenen in de regio's verwachten overwegend negatieve effecten van een aantal beleidsontwikkelingen die op het moment van onderzoek nog niet of pas net waren ingevoerd (zoals de referentieniveaus taal en rekenen). Regio's verwachten vooral een stijging in de uitval in het mbo, waar de prestatienormen voor schooljaar 2014/2015 overwegend nog niet zijn behaald.
- Het merendeel van de regio's ziet in 2014 nog kansen om het aantal vsv-ers te verlagen. Een kwart gaf aan de bodem wat betreft het aantal vsv-ers te hebben bereikt. In 2012 gaven verschillende regio's ook aan dat ze de bodem van het aantal vsv'ers hadden bereikt. Twee jaar later is het aantal nieuwe vsv-ers in alle regio's verder gedaald.

2.2 Convenanten, middelen en andere prikkels

In hoeverre zijn regionale middelen cruciaal om de regionale samenwerking in stand te houden en in hoeverre is deze samenwerking getriggerd door de convenanten?

Er is geen kwantitatief bewijs te leveren voor de effectiviteit van de convenants-aanpak, omdat een vergelijkingsgroep ontbreekt. Gezien de brede afname van vsv over de hele linie van regio's en instellingen, is het echter wel aannemelijk dat juist de beleidsmatige *overeenkomsten* tussen regio's en instellingen effectief zijn geweest, in samenhang met landelijke beleidselementen zoals de kwalificatieplicht, sturen op cijfers en de sturing op regionale samenwerking via de regionale convenanten.

De huidige en vorige convenanten hebben volgens alle betrokkenen geleid tot verdere versterking van overlegstructuren, onderling regelmatig contact en daarmee tot betere regionale samenwerking, meer urgentiegevoel bij alle betrokkenen voor vsv-beleid en toename van de betrokkenheid van vo-scholen.

De regionale samenwerking is daarbij getriggerd vanuit de regionale middelen, die er voor hebben gezorgd dat alle partijen in 2012 een handtekening hebben gezet onder een gezamenlijk ontwikkelde, regionale aanpak. Daarnaast is vooral ook de jaarlijkse publicatie van de vsv-cijfers een prikkel die heeft geleid tot ervaren bestuurlijke urgentie.

- We bevelen daarom aan regionale vsv-middelen te continueren en de publicatie van jaarlijkse vsv-cijfers voort te zetten om daarmee de regionale samenwerking voor het vsv-beleid te blijven stimuleren.



Een mogelijk nadeel van aparte financieringsstromen voor vsv-beleid aan regio's is een verkokering ten opzichte van andere beleidsverantwoordelijkheden die een sterke regionale component kennen, zoals de bredere samenwerking tussen vo en mbo, passend onderwijs, arbeidsmarktbeleid en jeugdwerkloosheid. Regio's vragen specifiek om een ontschotting van landelijk beleid dat ingrijpt op de groep kwetsbare jongeren in mbo niveau 1 en 2. Omdat het meestal ook gaat om afstemming tussen gemeenten en onderwijsinstellingen, is dit wellicht onder de noemer van een regionale educatieve agenda (REA) of regionale platforms onderwijs-arbeidsmarkt te brengen.

- We bevelen aan dat het ministerie regio's actief stimuleert om in de inzet van regionale vsv-middelen te zoeken naar verbinding met andere (gewenste) regionale beleidsontwikkelingen zoals passend onderwijs, de aanpak kwetsbare jongeren en jeugdwerkloosheid. Aandachtspunt daarbij is de combinatie en vermindering van regionale bestuurlijke overleggen.

Helpt de aanwezigheid van de directe vsv-prestatiesubsidie aan instellingen? Of waren de resultaten hetzelfde geweest als alles uit de lumpsum was gekomen?

Deze vraag is op basis van dit onderzoek niet met zekerheid te beantwoorden. Naast de regionale maatregelen ontvangen individuele onderwijsinstellingen in vo en mbo direct aanvullende middelen van het ministerie van OCW, deels vast en deels prestatieafhankelijk. Voor het mbo zijn deze middelen ondergebracht in de prestatiebox mbo. Mbo-instellingen maken doorgaans geen apart 'vsv-beleid'. Het vergroten van studiesucces en het verminderen van uitval is integraal onderdeel van de bedrijfsvoering, waarbij zowel vsv-middelen als reguliere bekostiging wordt gebruikt ter financiering. Ook gezien de aangetoonde verbanden tussen goed onderwijs en minder vsv ligt het voor de hand om met vsv-sturing op instellingsniveau aan te sluiten op de bredere kwaliteitsafspraken.

Voor vo-scholen zijn de middelen via een aparte regeling toegekend. Deze aanvullende middelen kunnen echter ook worden aangewend voor andere activiteiten. Daarmee is het de vraag wat de meerwaarde is van een specifieke regeling ten opzichte van opname in de lumpsum.

Veruit de meeste vo-scholen halen op dit moment al de normen voor 2014-2015. Bovendien ervaren scholen al sterke sturing op hun rendement vanuit het reguliere inspectietoezicht. Daarnaast werkt de prestatie-prikkel voor kleinere doelgroepen - met name de bovenbouw havo-vwo - niet, omdat het bij hen doorgaans gaat om één of enkele uitvallers per jaar. Het is daarom voor deze afdelingen of scholen moeilijk om daar beleidsmatig op te sturen.

- Wij adviseren de prestatieafhankelijke middelen voor het vo stop te zetten en de effectiviteit en wenselijkheid van prestatieafhankelijke subsidies voor vsv in het mbo nader te onderzoeken.

2.3 Borging bevorderen

Welk deel van de maatregelen is nu al opgenomen in staand beleid? In hoeverre verschilt dat per type maatregel?

Wij bevelen het ministerie van OCW aan de borging van de vsv-maatregelen te bevorderen door de regio's hierbij te ondersteunen. Aangezien de situatie ten aanzien van borging tussen de maatregelen verschilt, zijn drie specifieke adviezen voor de bevordering van borging voor verschillende maatregelen geformuleerd.

a. Succesverhalen verspreiden

De maatregelen 'Verzuim & Versterking RMC-functie in de school', 'Pedagogisch klimaat versterken in de school' en 'LOB' zijn relatief vaker al geborgd in regulier instellingsbeleid. Voor de maatregel 'Overgang vo-mbo' gaf een iets kleiner deel aan de maatregel te hebben geborgd. Veel regio's zoeken nog naar borgingsmogelijkheden. Zij zijn geholpen met voorbeelden van borgingsplannen die kunnen inspireren, zeker waar het gaat om inbedding van maatregelen in de staande schoolorganisaties, waarbij men niet afhankelijk (meer) is van een externe partij of financiële bijdrage van buiten.

- Om de borging van maatregelen te bevorderen, adviseren wij het ministerie van OCW ervoor te zorgen dat succesverhalen van regio's worden verspreid aan andere regio's.

b. MBO 1 begeleiden naar werk

Borging van de maatregel 'Trajectbegeleiding - werk' blijkt ook gezien de situatie op de arbeidsmarkt erg moeilijk. Bovendien geven veel regio's aan dat arbeidstoeleiding (*jobcoaching*), wat veel onder deze maatregel valt, eerder een taak is van gemeenten dan van het onderwijs. Duidelijk is in ieder geval dat het de regio's zelf niet is gelukt een oplossing te vinden en dat daarvoor de hulp van gemeenten en partijen uit de arbeidsmarkt nodig is. Dat deze partijen ook tegen problemen op de arbeidsmarkt aanlopen is goed mogelijk. Het ministerie van OCW kan borging bevorderen door het gesprek tussen partijen op gang te brengen en kan wellicht wat betekenen waar het gaat om problemen ten aanzien van wet- en regelgeving.

- De borging van de maatregel 'Trajectbegeleiding - werk' is door het ministerie van OCW te bevorderen door in gesprek met de verantwoordelijken bij de gemeente uit het domein 'werk en inkomen' en met partijen uit de arbeidsmarkt een structurele oplossing te bedenken voor de doorstroom van mbo-ers (vooral op niveau 1 en 2) naar werk.

c. Structureel budget voor de kwetsbare jongeren

De maatregelen 'Plusvoorziening' en 'Opvang voor dreigende uitvallers' zijn vanwege de hoge kosten die de uitvoering met zich meebrengt in bijna geen enkele regio geborgd. De kosten hiervoor zijn volgens de regio's niet te reduceren, want ondanks de inzet van preventieve maatregelen zullen er altijd kwetsbare jongeren blijven die de voorzieningen van deze maatregelen nodig hebben. Meerdere malen hebben regio's ons gedurende het onderzoek gewezen op het belang van het behoud van deze maatregel en middelen voor kwetsbare jongeren. Tegelijkertijd is het regio's nog niet gelukt om een financier te vinden of een oplossing te bedenken om deze hoge kosten te vermijden.



- De borging van de maatregelen 'Plusvoorziening', 'Opvang voor dreigende uitvallers in het mbo' en andere maatregelen waarvoor individuele begeleiding nodig, is gebaat bij een structurele regeling en financiering door het ministerie van OCW.

2.4 Tijdig duidelijkheid over het vsv-budget

Door de onduidelijkheid over toekomstig vsv-budget ligt in veel regio's de discussie over borging en voorzitting van maatregelen stil. Regio's spreken veelal de hoop uit op financiële ondersteuning van gemeenten, maar ook veel gemeenten hebben hun beleidskeuzes nog niet gemaakt. Ook blijven er maatregelen waarvoor regionale vsv-middelen noodzakelijk blijven voor de financiering.

- RMC-regio's moeten tijdig duidelijkheid krijgen vanuit het ministerie van OCW over het beschikbare vsv-budget.

2.5 Hulpmiddelen voor effectmeting en regionale analyse 2016

Uit het onderzoek blijkt dat sommige regio's al bepaalde gegevens van individuele maatregelen bijhouden, waar dat voor andere maatregelen nog nauwelijks gebeurt omdat de juiste 'meetlat' nog niet gevonden is. Door regio's hulpmiddelen te geven voor effectmeting, voorkomt het ministerie dat regio's voor bepaalde maatregelen geen informatie bijhouden en de effecten van een gelijksoortige maatregel op basis van verschillende 'maatstaven' vaststellen.

Verder is het te overwegen om te werken met instellingsoverstijgende leerlingvolgsystemen, waarbij alle voorzieningen waar de leerling of student gebruik van maakt, worden gemonitord. Het effect van een maatregel op de schoolloopbaan en op vsv vereist monitoring van (student)gegevens over een langere periode. Dit vereist afspraken en regelgeving over wie, waar en tot wanneer welke gegevens bij moet houden.

- Wij geven het ministerie van OCW in overweging de regio's hulpmiddelen aan te reiken om de effecten van de verschillende vsv-maatregelen te meten. Hierbij denken wij aan een handreiking en waar nodig advies op maat om er voor te zorgen dat regio's geschikte variabelen en meetmethode toepassen om het effect van de maatregel voor vsv aan te tonen – en daardoor wellicht ook de resultaten onderling vergelijkbaar te maken.

In 2012 heeft het ministerie van OCW de regio's gevraagd een analyse te maken van het voortijdig schoolverlaten in de regio, als hulpmiddel bij het formuleren van het beleid voor de komende jaren. Het opstellen van deze analyse werd als een nuttige exercitie ervaren.

In de diepgang van de analyse van de cijfers en de vertaling naar conclusies zat echter veel verschil, waarbij winst is te halen uit een betere verbinding tussen een analyse van de situatie, de evaluatie van regionale maatregelen en instellingsbeleid. Dit geeft regio's meer houvast om onderbouwde conclusies voor een nieuwe regionale aanpak te formuleren.

- Wij adviseren het ministerie van OCW en RMC-regio's in 2016 een vernieuwde versie van de regionale analyses uit te laten voeren. Dit biedt zowel het ministerie als de regio's inzicht in de richting voor de periode na 2016.

Panteia B.V.
Bredewater 26
2715 CA Zoetermeer
Postbus 7001
2701 AA Zoetermeer
tel: 079 322 20 00
fax: 079 322 20 01
info@panteia.nl
www.panteia.nl

