Regioanalyse Kop van Noord-Holland

- Bouwstenen voor maatschappelijk rendement van de VSV-aanpak -



Opgesteld door:
LPBL: Merei Lubbe en Veroni Larsen

Op verzoek van:
RMC en VSV-programma Kop van Noord-Holland
Datum: september 2023

Inhoud

1. Inleiding 3
1.1. Aanleiding en vraagstelling 3
1.2. Aanpak 3

2. Schooluitval in beeld 5
2.1. Benchmark doorstroom 5
2.2. Benchmark uitval 7
2.3. Reis van de leerling 12
2.4. Conclusie doorstroom en uitval 13

3. Regulier aanbod en VSV-programma 14
3.1. Overzicht reguliere ondersteuning 14
3.2. Huidige inzet VSV-programma 16
3.3. Conclusie huidig aanbod 18

4. Potentie voor de toekomst 20
4.1. Meer doorstroom van vmbo naar havo 20
4.2. Meer leren in de praktijk 22
4.3. Aanbevelingen voor VSV-programma 25

Bijlage 1. Stappenplan MKBA 26

Bijlage 2. Waardering: effecten in euro's 28
B2.1. Nulalternatief: de reis van de leerling 28
B2.2. Netto-effectiviteit VSV 29
B2.3. Waardering VSV 31

Bijlage 3. Overzicht gebruikte data en literatuur 35

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraagstelling

In de RMC regio Kop van Noord-Holland werken de vier gemeenten (Den Helder, Schagen, Hollands Kroon en Texel) samen met de onderwijsinstellingen in het regionaal VSV-programma. Doel is het voorkomen van VSV en het toeleiden naar een passende plek van jongeren die desondanks uitvallen. Ter voorbereiding op de nieuwe programmaperiode wil de regio graag meer zicht krijgen op de opgave en de potentiële maatschappelijke impact van het programma. Vragen daarbij zijn: *Waar zitten op dit moment de grootste uitdagingen? Zijn er verschillen tussen scholen en tussen gemeenten? Hoe verhoudt dit zich tot de bevolkingssamenstelling? Welke inzet is er nu, zowel regulier als vanuit het VSV-programma? Hoe kan deze inzet worden geoptimaliseerd?*

1.2. Aanpak

Om de evaluatievragen te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van de stappen die horen bij de methodiek van de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Dit is een systematische analyse om te komen tot een *integrale* afweging voor de inzet van schaarse middelen[1]. De bijbehorende stappen bieden een bruikbaar kader voor het beantwoorden van vragen zoals hierboven, ook als het niet om de evaluatie van een specifieke interventie gaat. In de bijlage staat een toelichting op het stappenplan voor het uitvoeren van een MKBA. Op hoofdlijnen bestond onze aanpak uit drie delen.

1. VSV in cijfers

In het eerste deel hebben we een analyse gemaakt van de VSV-situatie in de regio. Hoe is de doorstroom van leerlingen door het onderwijssysteem en hoeveel schooluitval is er? Hoe is dit verdeeld naar verschillende schooltypen en -niveaus en is het hoog of juist laag in vergelijking met andere regio's? Hierin is gebruikt gemaakt van databestanden van DUO, van de RMC-regio, van het CBS en van literatuuronderzoek. Deze analyse is tevens de basis voor een op maat gemaakt Excelmodel 'MKBA VSV in de regio Kop van Noord-Holland' (zie onder punt 3). De resultaten van deze fase staan beschreven in hoofdstuk 2.

2. Analyse huidige aanbod (regulier en VSV-programma)

Vervolgens is een inventarisatie gemaakt van het ondersteuningsaanbod voor kwetsbare jongeren in de Kop van Noord-Holland. We hebben daarbij gekeken naar zowel het reguliere aanbod als de extra voorzieningen vanuit het VSV-programma, binnen én buiten het onderwijs. In aanvulling op de deskresearch hebben we in deze fase gesprekken gevoerd met betrokkenen uit het onderwijs, de arbeidsmarkt en RMC. De bevindingen zijn beschreven in hoofdstuk 3.

3. Mogelijkheden voor optimalisatie in de toekomst

Op basis van het cijfermateriaal en de analyse van het huidige aanbod zijn enkele mogelijkheden geformuleerd voor de optimalisatie van de aanpak in de toekomst. Twee hiervan zijn op basis van wat-als

[1] Een MKBA geeft inzicht in het (potentieel) maatschappelijk rendement van een investering. Dat gebeurt door alle voor- en nadelen van een interventie onder één noemer te brengen. De baten worden net als de kosten uitgedrukt in euro's. Dit geldt ook voor de zaken die niet direct een prijskaartje hebben, zoals kwaliteit van leven.

scenario's doorgerekend in termen van maatschappelijk rendement. Hiervoor hebben we het eerder door ons ontwikkelde VSV-model op maat gemaakt voor de Kop van Noord-Holland en gebruik gemaakt van goede voorbeelden.

Het model neemt de reis van de leerling als uitgangspunt. Het rekent uit hoeveel leerlingen als gevolg van de interventie op een *andere* manier door het onderwijssysteem stromen. Op basis daarvan berekent het, over een heel leven lang, wat de baten zijn van bijvoorbeeld meer verdiencapaciteit, minder uitkeringen en minder zorgkosten (zie bijlage voor een toelichting op de waardering van de baten). Het verdisconteert alle kosten en baten en rekent ze terug naar prijzen van nu. Daarnaast worden ook de verdelingseffecten in kaart gebracht: wie profiteert en wie betaalt? Het model is voorzien van een eenvoudige cockpit, zodat het mogelijk is om verschillende maatregelen en scenario's door te rekenen. In hoofdstuk 4 beschrijven we deze potentie voor de toekomst en de resultaten van de doorgerekende scenario's.

Ten behoeve van de leesbaarheid hebben we gekozen voor een beknopte rapportage op hoofdlijnen. Meer technische onderbouwingen en gedetailleerde analyses zijn verwezen naar de diverse bijlages.

2. Schooluitval in beeld

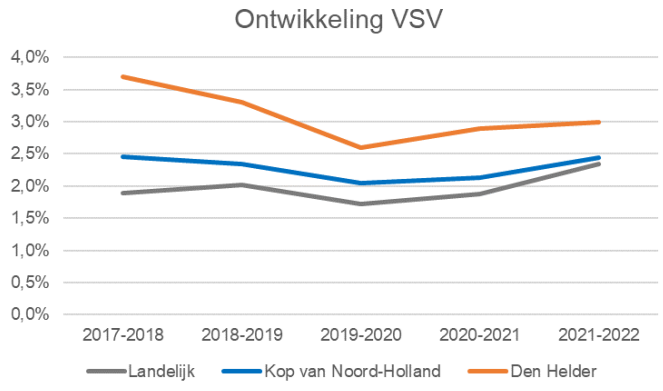
Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de doorstroom en de voortijdige uitval van leerlingen in de Kop van Noord-Holland. We starten met een vergelijking over doorstroom in het onderwijs met gebieden (RMC-regio's en gemeenten) die qua bevolkingssamenstelling lijken op de Kop van Noord-Holland (benchmark, paragraaf 2.1). Hetzelfde doen we voor schooluitval (paragraaf 2.2). Vanwege de centrale functie die Den Helder heeft in de regio - en omdat ongeveer 40 procent van de uitval er vandaan komt - krijgt deze gemeente apart aandacht in de analyse. Tot slot presenteren we in paragraaf 2.3 de reis van de leerling door het schoolsysteem in de Kop van Noord-Holland.

VSV in cijfers

Het landelijke aandeel VSV-ers ligt de afgelopen tien jaar steeds rond de twee procent. Het afgelopen schooljaar liet echter een iets hoger percentage van 2,3 procent zien. De uitval in de Kop van Noord-Holland lag de afgelopen jaren meestal iets boven het Nederlands gemiddelde. Het verschil is de afgelopen jaren echter kleiner geworden: de stijging sinds 2019 die landelijk zichtbaar was, is in de Kop van Noord-Holland minder sterk. In Den Helder was de uitval de afgelopen jaren substantieel hoger dan landelijk én dan in de rest van de regio. Ondanks een forse daling in de periode 2017 tot 2020, blijft het verschil tussen Den Helder en de regio groot.

Het is echter de vraag waar deze verschillen door te verklaren zijn. Het is belangrijk om rekening te houden met de bevolkingssamenstelling. Er is namelijk een duidelijke correlatie tussen sociaaleconomische kenmerken (SES) en onderwijsresultaten: hoe lager de SES hoe minder (door)stroom naar de hogere onderwijsniveaus en hoe hoger de verwachte uitval. Een 'platte' vergelijking van de regio met het Nederlands gemiddelde zegt daarom in eerste instantie nog niet zo veel.

Figuur 2.1. Aandeel VSV-ers Nederland afgelopen 5 jaar, versus Kop van Noord-Holland en Den Helder



Bron: DUO, bewerking LPBL.

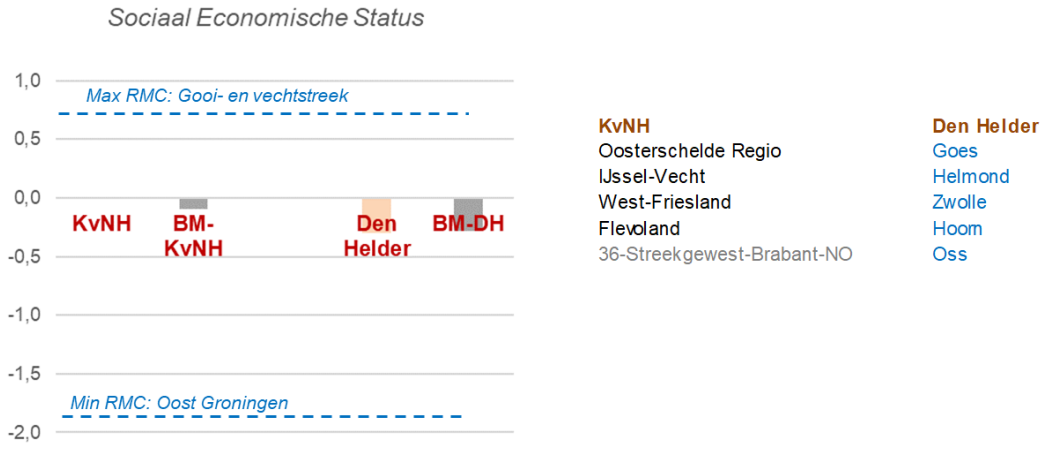
2.1. Benchmark doorstroom

Om inzicht te krijgen in de doorstroom en uitval van leerlingen in de Kop van Noord-Holland en Den Helder *in relatie tot* de bevolkingssamenstelling (is het veel of misschien juist weinig?) hebben we een benchmark uitgevoerd. Van belang daarbij is dat we benchmarken met RMC-regio's die voldoende *ver-*

gelijkbaar zijn. Daarbij geldt dat Den Helder sterk verschilt van de rest van de regio, zowel qua bevolkingssamenstelling als qua stedelijkheid en omvang. Daarom is deze gemeente in de analyse (waar mogelijk) apart inzichtelijk gemaakt en vergeleken met andere gemeenten in plaats van RMC-regio's.

We maken gebruik van gegevens die beschikbaar zijn bij het CBS en DUO en hebben gebieden geselecteerd die qua bevolkingskenmerken (SES) en qua stedelijkheid lijken op de regio (RMC-regio's) en Den Helder (gemeenten). Onderstaand figuur laat zien dat de regio als geheel een SES-score heeft die rond het landelijk gemiddelde ligt (SES = 0)[2]. De gemeente Den Helder scoort lager (SES =-0,3). Ter vergelijking zijn in het figuur de RMC-regio's met de hoogste en laagste score opgenomen (stippellijnen voor respectievelijk Gooi- en vechtstreek en Oost-Groningen). De resulterende benchmarkregio's staan in de rechterkant van het figuur (een samenstelling van in zwart RMC-gebieden, in grijs subregio's en in blauw vergelijkbare gemeenten) en zijn voor Den Helder anders dan voor de regio als geheel.

Figuur 2.2. Benchmark Kop van Noord-Holland en Den Helder: selectie van regio's/gemeenten



Bron: CBS / DUO, bewerking LPBL

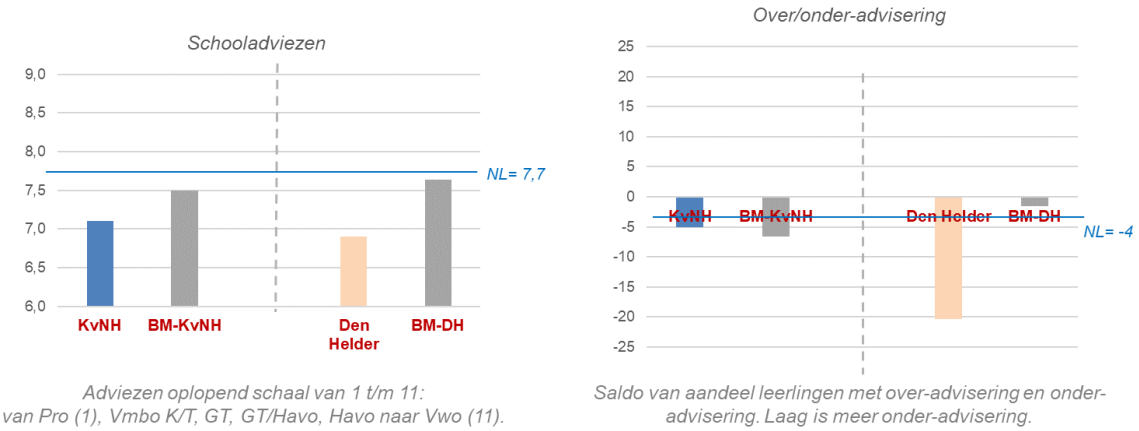
Primair onderwijs

Vergeleken met de benchmarkregio's krijgen leerlingen in het PO in de Kop van Noord-Holland en in Den Helder gemiddeld een lager schooladvies (linkerkant figuur 2.3) dan op grond van de bevolkingssamenstelling verwacht zou worden. Dat lijkt in Den Helder grotendeels te worden verklaard door onderadvisering: het aandeel leerlingen met onder-advisering ten opzichte van hun Cito-score is in deze gemeente fors groter dan in vergelijkbare regio's (rechterkant van figuur 2.3). In de regio als geheel zijn de adviezen ook lager dan in de benchmarkregio's, maar het verschil is minder groot. Hier is onderadvisering echter geen verklarende factor. Mogelijk wijzen de cijfers er op dat de kwaliteit van het onderwijs in het PO onder druk staat: de geïnterviewden gaven aan dat er in de regio sprake is van een lerarentekort en overvolle klassen[3]. Landelijke cijfers bevestigen het beeld dat er in de Kop van Noord-Holland een groter dan gemiddeld lerarentekort is.

[2] Belangrijke bron voor de selectie van de benchmarkgemeenten is de gemiddelde SES per RMC of gemeente in de regioscanner. "De sociale status van een gebied is afgeleid van een aantal kenmerken van de mensen die er wonen: hun opleiding, inkomen en positie op de arbeidsmarkt. Hoge waarde = hoge status, bron: SCP 2011 – 2020"

[3] Zie bijvoorbeeld: https://www.aob.nl/actueel/nieuws/geen-regio-meer-zonder-lerarentekort/.

Figuur 2.3. Benchmark: Primair onderwijs

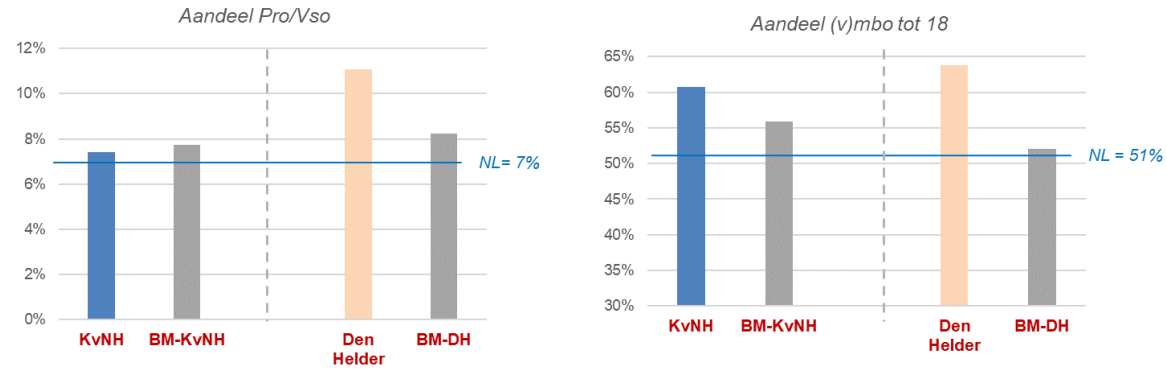


Bron: CBS / DUO, bewerking LPBL. Schooladviezen lopen van Pro (1) tot Vwo (11). Advisering = saldo van aandeel leerlingen met over-advisering en onder-advisering. Laag is meer onder-advisering.

Voorgezet onderwijs

Het aandeel leerlingen dat naar Pro/Vso gaat is in de regio vergelijkbaar met de benchmark, maar in Den Helder hoog (linkerkant figuur 2.4). In lijn met de schooladviezen is het aandeel jongeren dat naar (v)mbo gaat in de hele regio relatief hoog ten opzichte van de benchmark en in Den Helder zelfs heel hoog (rechterkant figuur 2.4). In de Kop van Noord-Holland wordt weinig gestapeld: het aandeel jongeren met een vmbo-g/t diploma dat doorstroomt naar de havo is 13 procent, ten opzichte van landelijk 19 procent.

Figuur 2.4. Benchmark: Voortgezet onderwijs



Bron: DUO, bewerking LPBL

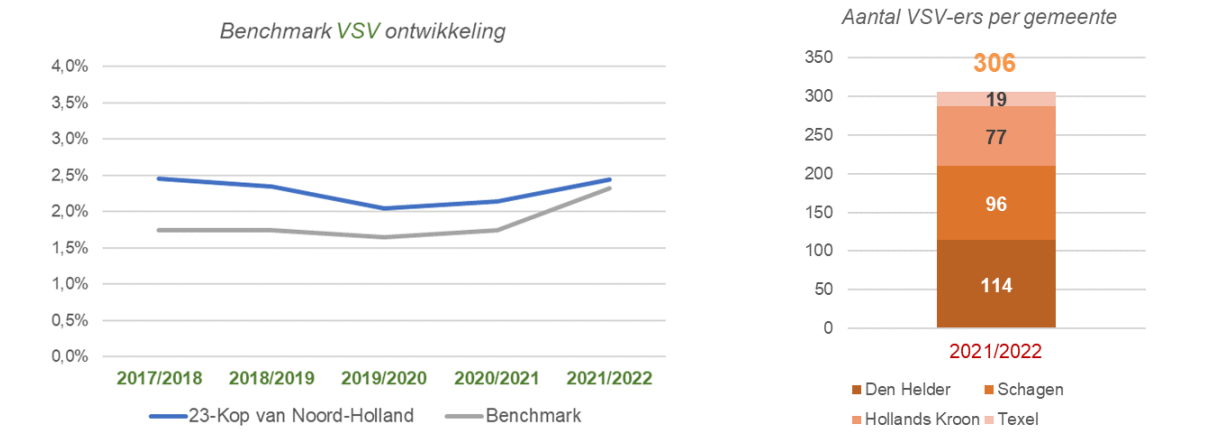
2.2. Benchmark uitval

In deze paragraaf vergelijken we de VSV-percentages van de Kop van Noord-Holland en Den Helder met de benchmarkgebieden. We maken daarin onderscheid naar uitval in het VO en uitval in het MBO.

Ontwikkeling uitval

Figuur 2.5 laat zien dat het aandeel VSV-ers in de Kop van Noord-Holland hoger ligt dan in de benchmark. Het verschil is de afgelopen jaren echter kleiner geworden. In de regio komt dit doordat de cijfers op hetzelfde niveau liggen als 5 jaar geleden, terwijl uitval in de benchmarkregio's toenam.

Figuur 2.5. Benchmark: ontwikkeling VSV regio

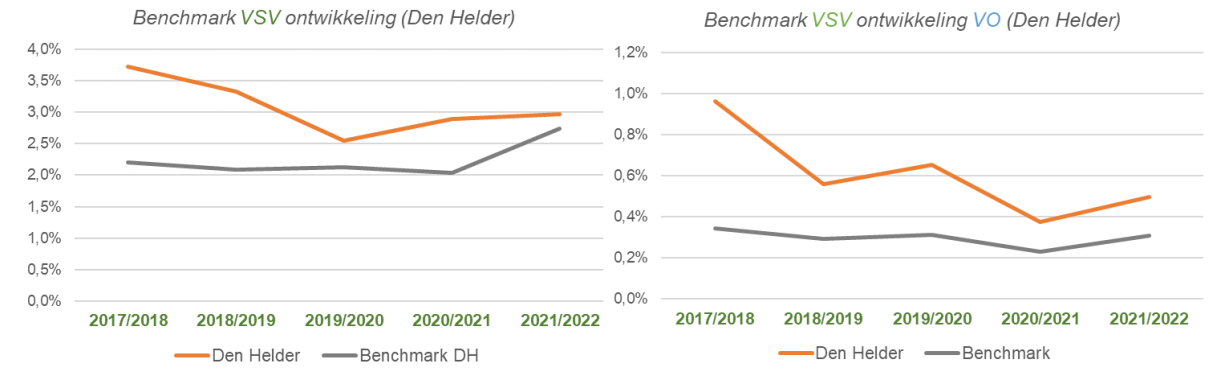


Bron: DUO, bewerking LPBL

De figuur laat verder zien dat er in het schooljaar 2021/2022 in totaal 306 jongeren uitvielen. Bijna 40 procent van hen kwam uit Den Helder, waar de uitval ook relatief gezien het grootst is (3 procent). In Schagen en Texel was de uitval 2 procent. In Hollands Kroon lag de uitval iets hoger: 2,5 procent (ofwel 77 jongeren) in 2021/2022. Een behoorlijk deel hiervan betreft jonge arbeidsmigranten, die na schooluitval direct aan het werk gaan in de land- en tuinbouw.

Wanneer we specifiek naar Den Helder kijken, zien we dat de uitval is afgenomen ten opzichte van vijf jaar geleden terwijl er in de benchmark eerst sprake was van stabilisatie en daarna van een stijging.

Figuur 2.6. Benchmark: ontwikkeling VSV in Den Helder



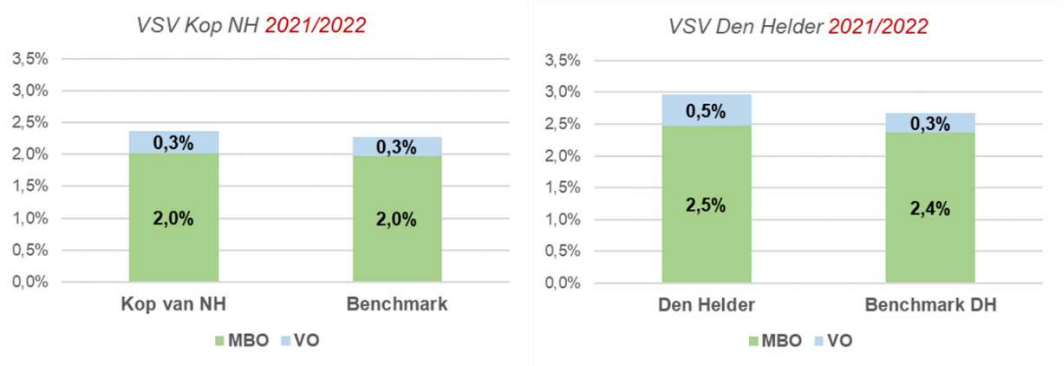
Bron: DUO, bewerking LPBL

De afname van VSV in Den Helder is het gevolg van een daling van het aantal VSV-ers in het voortgezet onderwijs (rechterfiguur). Deze daling lijkt samen te hangen met de kwaliteitsverbetering bij Scholen aan Zee, na de eerdere kritische inspectierapporten[4]. Het percentage VSV-ers in het MBO is de afgelopen jaren (met uitzondering van een dip in het corona-jaar 2019/2020) constant op zo'n 2,5 procent.

[4] Zie: Homepagina van de Toezichtresultaten Onderwijsinspectie website.

Onderstaand figuur laat zien hoe de uitval het afgelopen schooljaar verdeeld was. Hieruit blijkt dat het percentage VSV in de regio in zowel het VO als in het Mbo ongeveer gelijk was aan de benchmark. Voor Den Helder zien we ook geen heel groot verschil in het Mbo. Het percentage VSV-ers in het voortgezet onderwijs is nog steeds wel iets hoger dan in de benchmark (0,5% versus 0,3%). Een mogelijke verklaring hiervoor is de aanwezigheid van meer dan gemiddeld aantal opvanglocaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's)[5]. Deze laatste groep heeft een aanzienlijk hogere kans om uit te vallen of met onbekende bestemming te verhuizen dan gemiddeld.

Figuur 2.7. Benchmark: VSV regio en Den Helder in 2021/2022



Bron: DUO, bewerking LPBL.

Uitval in het voortgezet onderwijs

Figuur 2.8 zoomt verder in op de uitval in het VO. We zien dat in het afgelopen jaar met name in de onderbouw het percentage afwijkt van de benchmark. Het gaat echter om kleine aantallen. In totaal in 2021/2022 waren dit 43 jongeren. We hebben er daarom voor gekozen om ook een gemiddelde van de afgelopen 3 jaar te laten zien. Ook daaruit blijkt met name een verschil in de onderbouw. Zoals hierboven aangegeven gaat het hierbij voornamelijk om de uitvallers uit de ISK-klassen van Schakel aan Zee (13 jongeren in schooljaar 2021/22).

Figuur 2.8. Benchmark: Uitval in het VO



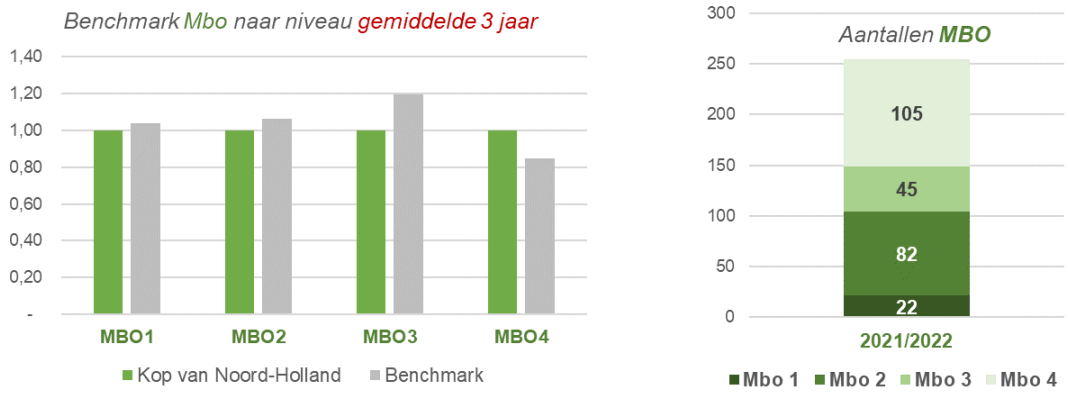
Bron: DUO, bewerking LPBL, t.b.v. de vergelijkbaarheid is de uitval in de kop van Noord-Holland op 1 gesteld.

[5] www.coa.nl/locatiezoeker

Uitval in het middelbaar onderwijs

In absolute aantallen zijn er fors meer uitvallers in het Mbo dan in het VO. Figuur 2.9 zoomt hier verder op in. De linkerkant van de figuur laat zien dat met name in Mbo 4 het aandeel uitvallers hoger is dan in de benchmark. In Mbo 3 is het beeld precies andersom. Het aantal VSV-ers is in het Mbo 4 is in absolute zin wel groter dan in het Mbo 3.

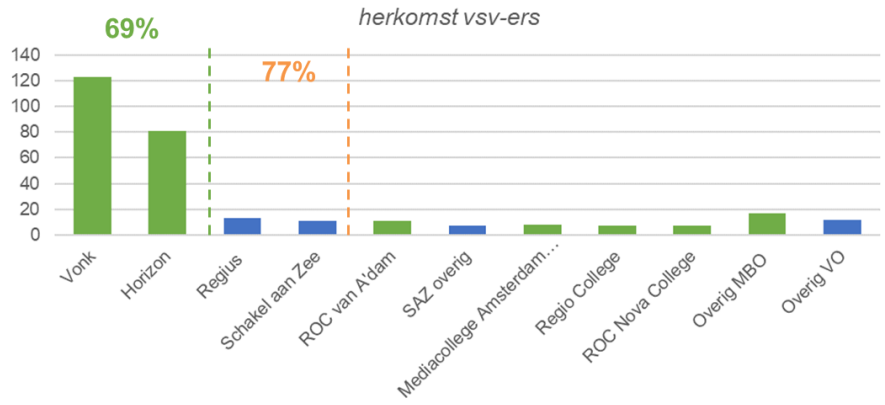
Figuur 2.9. Benchmark: Uitval in het MBO



Bron: DUO, bewerking LPBL. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid is de uitval de kop van Noord-Holland op 1 gesteld.

Ongeveer de helft van de uitvallers in het Mbo komt van Vonk, en één derde van Horizon. De belangrijkste onderwijspartner in de VSV-aanpak in de regio is dus Vonk, en vlak daarna ROC Horizon College. Samen zijn daarmee zo'n 70 procent van de VSV-ers in beeld.

Figuur 2.10. Herkomst VSV-ers



Bron: DUO, gegevens Clusius en ROC Kop van Noord-Holland samengevoegd tot Vonk

Om te kunnen beoordelen of de uitval binnen de opleidingen hoog of juist laag is, vergelijken we de opleidingen op het niveau van hoofdgroepen met overige instellingen. Figuur 2.11 laat zien dat Vonk bij Handel & Ondernemerschap en Horeca & Bakkerij meer uitval heeft dan bij vergelijkbare opleidingen[6].

[6] In verband met de relatief lage aantallen bij Vonk werken we met een gemiddelde over de schooljaren 2020/2021 en 2021/2022. Meer jaren terug is niet mogelijk i.v.m. de fusie (tussen het ROC Kop van Noord-Holland en het Clusius).

Bij Toerisme en recreatie is de uitval juist lager dan bij andere instellingen. Dit biedt aanknopingspunten voor de aanpak. Enerzijds door de focus te richten op die opleidingen waar het probleem het grootst is, anderzijds door van elkaar te leren: wat doen de opleidingen met relatief lage uitval anders (ofwel: beter) dan de opleidingen met hoge uitval.

Figuur 2.11. Vonk: opleidingen met relatief veel en relatief weinig VSV-ers

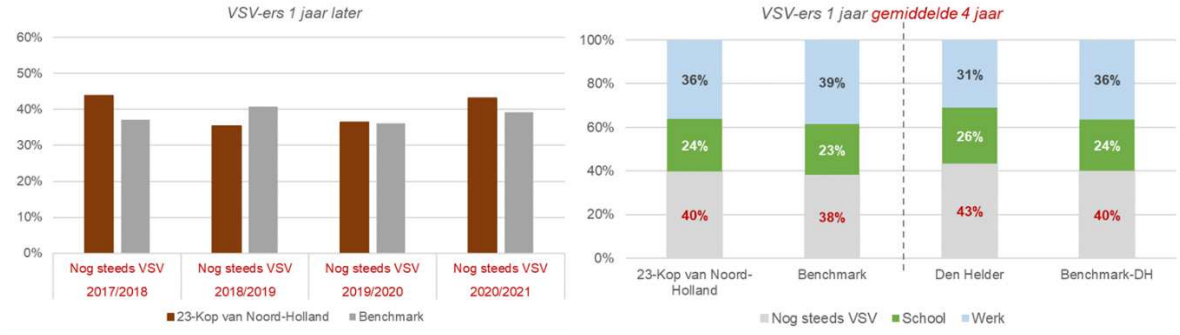
Hoofdgroep	Vonk Gem	NL gem	Verschil
Entree	24%	23%	-1%
Handel en ondernemerschap	10%	8%	-2%
Horeca en bakkerij	12%	6%	-6%
Informatie en communicatietechnologie	6%	5%	0%
Voedsel, natuur en leefomgeving	4%	4%	0%
Transport, scheepvaart en logistiek	7%	6%	0%
Economie en administratie	5%	5%	1%
Zorg en welzijn	4%	4%	0%
Veiligheid en sport	4%	5%	1%
Techniek en procesindustrie	3%	4%	1%
Toerisme en recreatie	0%	3%	3%
Mobiliteit en voertuigen	5%	6%	1%
Bouw en infra	te klein	5%	te klein
Cross-over	te klein	7%	te klein
Uiterlijke verzorging	te klein	7%	te klein

Bron: DUO, bewerking LPBL

VSV-ers één jaar later

Om het beeld compleet te maken kijken we tot slot naar hoe het jongeren die zijn uitgevallen vergaat: waar zitten zij één jaar later. De DUO-cijfers onderscheiden daarbij drie categorieën: op school, aan het werk of nog steeds VSV-er. Onderstaand figuur laat aan de linkerkant zien dat het percentage '*nog steeds VSV-er na 1 jaar*' in de Kop van Noord-Holland in de afgelopen jaren wat fluctueerde ten opzichte van de benchmarkregio's, maar gemiddeld genomen iets hoger lag. De rechterkant van de figuur laat de verdeling zie over de drie genoemde categorieën, gemiddeld over vier jaar. Daar zien we dat in Den Helder meer jongeren na één jaar nog steeds VSV-er zijn dan in de benchmark. Met name het aantal jongeren dat aan het werk gaat is relatief laag. Een analyse van de onderliggende cijfers laat dan ook zien dat het verschil van de regio met de benchmark volledig terug te voeren is op de situatie in Den Helder. In de overige drie gemeenten is de positie van oud VSV-ers gelijk aan de benchmark.

Figuur 2.12. Positie VSV-er één jaar later (periode van vier jaar)



Bron: DUO, bewerking LPBL

2.3. Reis van de leerling

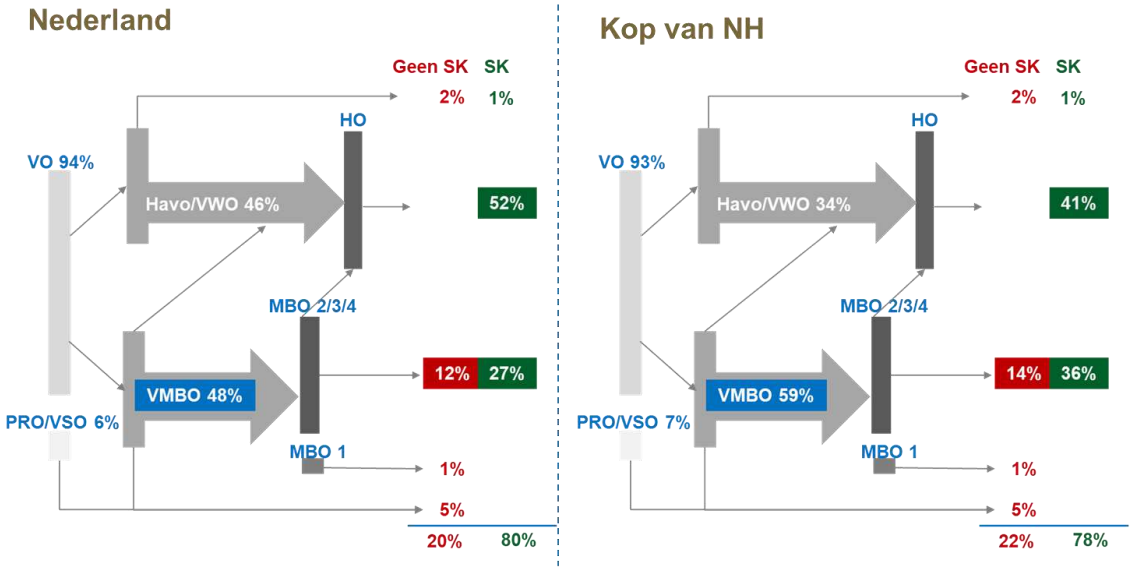
De reguliere VSV-cijfers zijn de basis voor de '*reis van de leerling*'. Dit is een schematische weergave van de manier waarop leerlingen door het schoolsysteem gaan. De reis van de leerling is vervolgens de basis voor het berekenen van het maatschappelijk rendement van investeringen in het voorkomen van schooluitval (zie hoofdstuk 4). Op basis hiervan kan immers worden bepaald hoeveel leerlingen als gevolg van een interventie *op een andere manier* door het onderwijssysteem stromen. Om te komen van de reguliere VSV-cijfers tot de reis van de leerling zijn op hoofdlijnen twee stappen gezet (zie de bijlage voor een nadere toelichting):

1. De jaarlijkse VSV-cijfers zijn omgerekend naar de kans die een leerling heeft om uit te vallen, gedurende zijn of haar volledige schoolloopbaan.
2. De definitie die ten grondslag ligt aan de VSV-populatie is vrij smal: het gaat om jongeren onder de 23 die het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. Echter, ook jongeren van 23 jaar en ouder zonder startkwalificatie hebben een hoger risico op maatschappelijke uitval. In onze analyse worden zij dus wel meegenomen als uitval.

Op deze manier zijn, op basis van gegevens van DUO en het CBS, de doorstroomschema's voor Nederland en de Kop van Noord-Holland opgesteld.

Iedere leerling start in het basisonderwijs: de instroom, die gelijk is aan 100 procent. De leerlingen verdelen zich vervolgens over verschillende schooltypen en niveaus, waarbij er op-, af- en doorstroom kan plaatsvinden. De uitstroom is weergegeven in groen (mét startkwalificatie) en rood (zonder startkwalificatie). Gemiddeld in Nederland is dit 20 procent[7]. Voor de regio ligt dit hoger op 22 procent. Onderstaand figuur toont een samenvatting van de reis van de leerling voor Nederland en de regio.

Figuur 2.13. Reis van de leerling, Nederland en Kop van Noord-Holland



Bron: DUO en CBS, bewerking LPBL

[7] Exclusief eventuele terugstroom naar school na verloop van tijd. Cijfers van het CBS laten zien dat van de VSV-ers gemiddeld 25% binnen een jaar terug keert in het onderwijs en dat 15% binnen vier jaar alsnog een startkwalificatie haalt.

De figuur vat samen wat we in voorgaande paragrafen al zagen: in de kop van Noord-Holland reist een groter deel van de leerlingen via beroepsgerichte opleidingen door het onderwijssysteem (bijna 60 procent). Dit is dan ook de belangrijkste reden dat meer jongeren zonder startkwalificatie uiteindelijk het schoolsysteem verlaten.

2.4. Conclusie doorstroom en uitval

Om een goed beeld te krijgen van doorstroom en uitval in de Kop van Noord-Holland benchmarken we met regio's die vergelijkbaar zijn qua bevolkingssamenstelling. Den Helder heeft een aparte positie in de regio - het is de enige gemeente die stedelijk is en de sociaaleconomische positie van de inwoners is beduidend minder goed dan in de overige gemeenten. Daarom is (waar mogelijk) de doorstroom en uitval in Den Helder apart inzichtelijk gemaakt en vergeleken met een eigen benchmark. Overigens blijkt ook het Nederlands gemiddelde een goede vergelijking te zijn voor de regio als geheel, aangezien de sociaal economische status (SES-score) vergelijkbaar is.

Uit de analyse kunnen we de volgende conclusies trekken:

- In de reis van de leerling door het onderwijssysteem valt op dat (veel) meer leerlingen dan in de benchmark, en dan in Nederland, via de beroepsgerichte route stromen. Waarschijnlijk is dit te verklaren door onder-advisering, maar ook de kwaliteit in het PO speelt mogelijk een rol (lerarentekort). Na een Vmbo-diploma wordt er weinig gestapeld.

- In de afgelopen jaren was het aandeel VSV-ers in de regio hoger dan in de benchmark. Het verschil is de afgelopen jaren echter kleiner geworden. In de regio komt dit doordat de cijfers op hetzelfde niveau liggen als 5 jaar geleden, terwijl de uitval in de benchmarkregio's toenam. In het afgelopen schooljaar (2021/2022) zagen we geen significante verschillen in zowel het VO als Mbo. Een aandachtspunt is wel de relatief hoge uitval in Mbo 4. Daar staat overigens dus wel een relatief lage uitval in overige niveaus tegenover.

- Voor Den Helder geldt dat de afgelopen jaren het aantal VSV-ers in het VO is afgenomen. Deze daling lijkt samen te hangen met de kwaliteitsverbetering die heeft plaatsgevonden. Op dit moment is de uitval in het VO nog steeds iets hoger dan in de benchmark, met name in de onderbouw. Dit komt mogelijk door de aanwezigheid van meer dan gemiddeld aantal opvanglocaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het percentage VSV in het Mbo ligt al jaren rond de 2,5 procent (met uitzondering van het schooljaar 2019/2020) en daarmee boven het gemiddelde uit de benchmark-regio's. Alleen het afgelopen schooljaar was dit vergelijkbaar, omdat het gemiddelde van de benchmark toenam.

- Het aandeel jongeren dat een jaar na uitval nog steeds VSV-er is, is hoger dan in de benchmark. Vooral het aandeel jongeren dat na uitval aan het werk gaat is lager dan elders. Uit de analyse blijkt dat dit volledig is terug te voeren op de situatie in Den Helder, in de overige gemeenten is de positie van oud VSV-ers gelijk aan de benchmark.

3. Regulier aanbod en VSV-programma

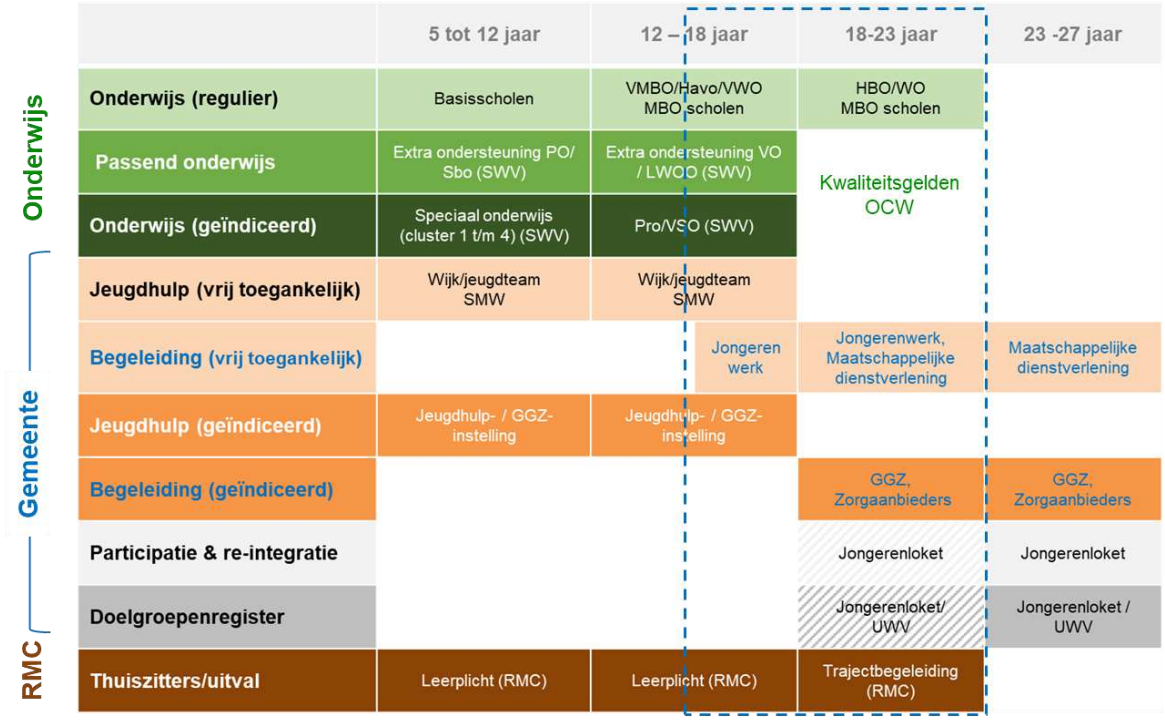
Er is een breed aanbod aan ondersteuning en begeleiding beschikbaar voor jongeren die naar school gaan en dreigen uit te vallen of (recent) uitgevallen zijn. In dit hoofdstuk brengen we in kaart om welke reguliere ondersteuning het gaat (paragraaf 3.1) en wat het aanvullende aanbod is vanuit het VSV-programma (paragraaf 3.2). Tot slot geven we een samenvatting van de belangrijkste punten uit de interviews met betrokkenen (paragraaf 3.3).

3.1. Overzicht reguliere ondersteuning

Een inventarisatie van de reguliere ondersteuning van schoolgaande en uitgevallen jongeren gaat noodzakelijkerwijs verder dan alleen het onderwijs. Immers, uitval gaat vaak gepaard met problemen op meerdere leefgebieden. De betreffende jongeren hebben dan ook te maken met meerdere wettelijke regimes en met professionals uit verschillende organisaties. Onderstaand schema laat het reguliere aanbod en de betrokken actoren op hoofdlijnen zien.

We maken onderscheid naar vier verschillende leeftijdsgroepen: 5 tot 12 jaar (overgang PO-VO), 12 tot 18 jaar (overgang Jeugdwet) en 18 tot 23 jaar (grens VSV-doelgroep). Hoewel de VSV-doelgroep dus formeel loopt tot 23 jaar, hebben wij in onze inventarisatie ook jongeren van 23 tot 27 meegenomen. Deze jong volwassenen hebben immers, als ze het schoolsysteem verlaten zonder startkwalificatie, ook een verhoogde kans op maatschappelijke uitval. Per leeftijdsgroep is in kaart gebracht welke reguliere ondersteuning er is vanuit het onderwijs (groene blokken), de gemeentelijke zorg en begeleiding (oranje), de gemeentelijke participatie & re-integratie (grijs) en de RMC-regio (bruin).

Figuur 3.1. Overzicht aanbod ondersteuning en begeleiding regulier (in blauwe blok speelveld MBO)



Bron: LPBL

De belangrijkste bevindingen uit de interviews in combinatie met het schema zijn:

- In het *onderwijs* is er een oplopende intensiteit van ondersteuning: van regulier, via maatregelen in het kader van passend onderwijs tot verschillende vormen van geïndiceerd onderwijs in het PO en VO. Geïnterviewden geven aan dat er in de regio een slechte aansluiting is van VSO naar arbeid en/of dagbesteding. De meeste ondersteuning is gericht op doorstroom naar school.
- Na het VO zijn er geen voorzieningen meer waarin studenten *apart* specialistische of intensieve begeleiding krijgen. In het MBO zijn deze middelen opgenomen in de kwaliteitsgelden. Het is aan de scholen zelf om te bepalen voor wie en op welke wijze zij extra ondersteuning organiseren. Duidelijk is in ieder geval dat er juist op het MBO veel deelnemers zijn met een begeleidingsbehoefte[8].
    - Bij *Vonk* wordt onderscheid gemaakt tussen begeleiding in de eerste lijn (docent en studiebegeleider/mentor), de tweede lijn (begeleidingsspecialisten, interne hulpverlening) en de derde lijn (schoolmaatschappelijk werk, jobcoaches en externe ketenpartners). Voor studenten zijn er meerdere manieren om contact te leggen: op locatie of via mail of de website.
    - Op het *Horizon College* was tot recent de meeste ondersteuning (en de coördinatie daarvan) ondergebracht bij het STIP. Omdat het een grote instelling is, wordt op dit moment gewerkt aan het zoveel mogelijk op locatieniveau beleggen van de uitvoering. Daarnaast is er (in toenemende mate) een belangrijke rol voor de mentoren.

- Gezinnen, kinderen en jongeren die problemen ervaren met opvoeden en opgroeien kunnen in eerste instantie terecht bij vrij toegankelijke *gemeentelijke hulp en ondersteuning*. Voor meer complexe hulpvragen is er (geïndiceerde) specialistische jeugdhulp. Zodra jongeren 18 jaar worden gaan zij voor ondersteuning over van de Jeugdwet naar de Wmo, de WLZ of de ZVW (afhankelijk van hun ondersteuningsvraag)[9]. Ook hier is er onderscheid naar vrij toegankelijke zorg (zoals het jongerenwerk of het algemeen maatschappelijk werk) en geïndiceerde zorg, zoals dat door verschillende zorgaanbieders wordt geleverd voor (meestal) complexere problematiek. De vier gemeenten in de regio verschillen in de manier waarop de vrij toegankelijk jeugdhulp, het jongerenwerk en de Wmo zijn georganiseerd.
    - In *Den Helder* is er een jeugdteam voor jeugdhulp, een sociaal wijkteam voor onder meer vragen rondom Wmo en is het jongerenwerk belegd bij Mee & De Wering. Daarnaast is er nog een jongerenpunt (zie hieronder).
    - In *Hollands Kroon* zijn (toegang tot) jeugdhulp en Wmo uitbesteed aan Incluzio, die tevens het Jongerenwerk uitvoeren.
    - In *Schagen* zijn er wijkteams met consulenten in dienst van de gemeente voor de uitvoering (en toegang) van jeugdhulp, Wmo en werk & inkomen. Het jongerenwerk is uitbesteed aan Incluzio.
    - Op *Texel* is er een sociaal team voor de uitvoering van de jeugdhulp en de Wmo. Voor het Jongerenwerk is er een aparte stichting.

[8] Zie bijvoorbeeld het sectorrapport MBO van de Evaluatie Passend Onderwijs, KBA Nijmegen, 2018

[9] In voorkomende gevallen kan verlengde jeugdhulp worden ingezet voor jongeren die ouder zijn dan 18 jaar.

- Voor ondersteuning bij het vinden van passend werk of het aanvragen van een uitkering kunnen jongeren terecht bij de afdeling participatie & re-integratie van de gemeente. Hier wordt ook bekeken of zij eventueel in aanmerking komen voor een uitkering en/of opname in het doelgroepenregister, om te kunnen werken met een loonkostensubsidie.
    - In *Den Helder* is er sinds enkele jaren een (fysiek) Jongerenpunt, waarin consulenten van het doorstroompunt samenwerken met Werk & Inkomen en Jongerenwerk. In principe komen alle jongeren die zich melden in aanmerking voor ondersteuning door een consulent, al dan niet bijstandsgerechtigd en met en zonder startkwalificatie. De beschikbaarheid van trajecten is (nog) niet zo breed geregeld.
    - In *Schagen* kunnen jongeren voor ondersteuning bij werk en inkomen (en alle overige hulpverlening) terecht bij het wijkteam, waar ook het RMC deel van uitmaakt.
    - In *Texel en Hollands Kroon* zijn er aparte consulenten Werk & Inkomen voor jongeren, die nauw samenwerken met de RMC-consulenten (op Texel is dit zelfs één en dezelfde consulent) en leerplicht.

- Tot slot is de RMC-regio verantwoordelijk voor het begeleiden van jongeren die nog geen startkwalificatie hebben behaald en thuiszitten of zijn uitgevallen. Dit is verplicht voor jongeren onder de 18 jaar. Voor jongeren tussen de 18 en 23 is de begeleiding op vrijwillige basis. Daarnaast monitoren zij Pro, Vso, Entree en oud-VSV. In de Kop van Noord-Holland zijn de RMC-consulenten in dienst van de gemeenten. Daarnaast is er één regionale coördinator die zorgt voor de onderlinge afstemming, het overleg met het onderwijs en het opstellen van het regionale VSV-programma.

De blauwe stippellijnen geven het ‘speelveld’ weer voor jongeren op het MBO. Duidelijk is dat deze doelgroep bij uitstek te maken heeft met veel verschillende organisaties en professionals en een grote verscheidenheid aan wet- en regelgeving.

3.2. Huidige inzet VSV-programma

Naast deze reguliere ondersteuning is er jaarlijks extra budget beschikbaar specifiek gericht op het (voorkomen van) voortijdig schoolverlaten: het regionaal programma VSV en JIKP.

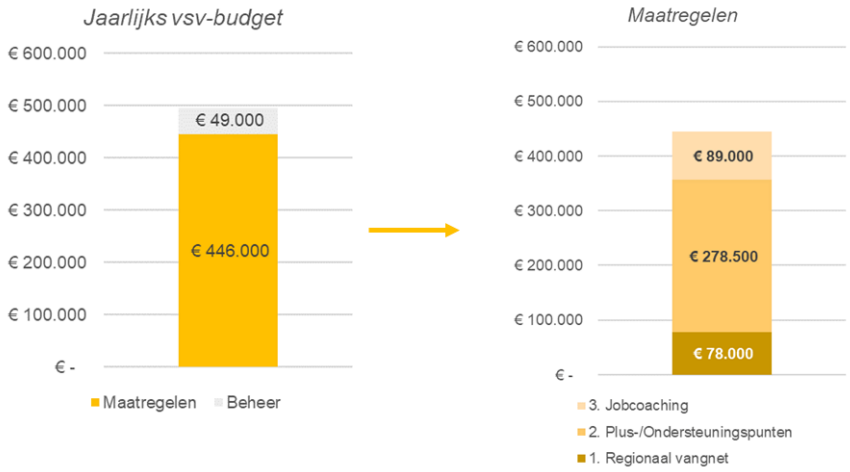
3.2.1. Verdeling van middelen

In de Kop van Noord-Holland is voor de gehele programmaperiode 1,8 miljoen euro beschikbaar, ofwel €450.000 per jaar. Dit budget is, na aftrek van coördinatiekosten, verdeeld over drie maatregelen die hetzelfde zijn als in de vorige periode:

1. Een regionaal vangnet voor jongeren zonder startkwalificatie. Dit is een functionaris die prioriteiten kan aanbrengen, jongeren een gericht aanbod kan doen en regie kan voeren tussen partijen (€78.000).
2. Pluspunten / ondersteuningspunten in het MBO en VO waar leerlingen die dat nodig hebben extra ondersteuning kunnen krijgen (€ 279.000).
3. Jobcoaching bij het verkrijgen en behouden van een leerwerkplek of leerervaringsplek (€89.000). Deze functie is gepositioneerd bij Vonk.

Alle middelen worden ingezet voor extra capaciteit in fte’s. Het bedrag voor maatregel 2 (pluspunten / ondersteuningspunten) is daartoe naar rato verdeeld over VO- en MBO-scholen in de regio.

Figuur 3.2. Inzet middelen VSV-programma (totaal en per jaar)



Bron: Regionaal programma VSV en JIKP Kop van NH 2021-2024, bewerking LPBL

Aan de invulling van het programma met een *voortzetting* van reeds lopende maatregelen lijkt geen duidelijk keuzemoment aan vooraf gegaan te zijn. De evaluaties van de maatregelen in de voorgaande periode gaven terugkijkend ook maar beperkt input voor de onderbouwing van dat besluit. Zo ontbraken gegevens over bijvoorbeeld bereik en effectiviteit ten opzichte van de 'gewone' manier van werken. Er is met andere woorden niet te concluderen dat er *extra* jongeren zijn bereikt, die anders geen ondersteuning hadden gekregen en/of dat er minder jongeren zijn uitgevallen *als gevolg van* een specifieke maatregel. Daarbij geldt dat de programmagelden zijn bedoeld als tijdelijke middelen om te innoveren of aan te jagen. Bij gebleken (dus gemeten) succes kunnen ze vervolgens verduurzaamd worden door ze op te nemen in de reguliere werkwijze. In de Kop van Noord-Holland zijn de programmamiddelen echter (min of meer) 'structurele' financiering van extra capaciteit geworden.

Tot slot valt op dat het programma grotendeels gericht is op het *voorkomen* van uitval. Ongeveer 80 procent van het programmageld gaat naar extra inzet en ondersteuning op de scholen. Een analyse, zoals uitgevoerd in het vorige hoofdstuk, geeft aanknopingspunten om de inzet meer te laten aansluiten bij de specifieke probleemanalyse van de regio. Zo komt bijvoorbeeld naar voren dat er (in vergelijking tot andere benchmarkregio's) een aandachtspunt ligt bij de oud-VSV-ers, de jongeren zonder startkwalificatie, schoolinschrijving of werk. In het volgende hoofdstuk geven we een aantal mogelijk richtingen voor de doorontwikkeling van het VSV-programma in samenhang met de reguliere ondersteuning vanuit de opgestelde probleem- ofwel regio-analyse.

3.2.2. Bevindingen uit de interviews

In de interviews is aan betrokkenen gevraagd wat al goed gaat in de VSV-aanpak, wat beter kan en wat zij belangrijk vinden in de doorontwikkeling van het programma. Hieronder vatten wij een aantal van de belangrijkste punten samen (voor zover die eerder in dit hoofdstuk nog niet aan de orde zijn gekomen).

Korte lijnen, maar weinig samenwerking

De gemeenten en de onderwijsinstellingen in de regio zijn relatief klein. Dat maakt de lijnen binnen de afzonderlijke organisaties kort. Veel geïnterviewden benoemen echter dat de afstemming tússen de

verschillende organisaties in het verleden te wensen over liet. En hoewel hier inmiddels verbetering in is gerealiseerd, blijft dit een aandachtspunt. Voor jongeren die dreigen uit te vallen of zonder diploma van school gaan is deze samenwerking belangrijk. Hoe beter partijen elkaar kennen en samen werken, hoe beter de overdracht loopt van VO naar MBO, maar ook van school naar zorg, RMC of W&I.

Iedere gemeente in de regio heeft een eigen aanpak voor VSV-ers en kwetsbare jongeren. In de praktijk leidt dat er onder meer toe dat a. jongeren in dezelfde klas verschillende ondersteuning krijgen en b. werkgevers en instellingen te maken hebben met veel verschillende aanspreekpunten. Dat bemoeilijkt een effectieve samenwerking met bijvoorbeeld het WSP en de arbeidsmarktregio en dus doorstroom van jongeren naar werk en het initiëren van leerwerktrajecten. Overigens krijgt deze samenwerking in het wetsvoorstel 'van school naar duurzaam werk' meer basis.

Kwaliteit van het onderwijs staat onder druk

In het vorige hoofdstuk werd al benoemd dat er in de afgelopen jaren kwaliteitsproblemen waren bij Scholen aan Zee en dat er meer jongeren dan verwacht zou worden naar het vmbo gaan. Daarnaast is er sprake van weinig doorstroom van het vmbo naar de havo. Verder blijkt uit de interviews dat ISK leerlingen de regio verlaten om naar een MBO buiten de regio te gaan, omdat zij niet terecht kunnen bij Vonk. De geïnterviewden geven aan dat zij een samenhang zien met een gebrek aan maatwerk in de vervolgopleidingen voor deze doelgroep. Ook de vertegenwoordigers van Vonk zeggen dat er nog meer aandacht zou moeten zijn voor individueel maatwerk, flexibiliteit en leren in de praktijk. Daarbij kan worden gedacht aan flexibele instroommomenten, mogelijkheden tot heroriëntatie en op maat versnellen of vertragen. Tot slot vormt ook de krimp van het aantal leerlingen een risico voor de kwaliteit van het onderwijs. Met name in het Mbo is het een balanceer-act om voldoende massa te houden en tegelijkertijd een voldoende breed opleidingsaanbod.

De regio kent goede voorbeelden van leren in de praktijk, maar hier is nog meer mogelijk

Er zijn in de afgelopen jaren lokaal mooie voorbeelden ontwikkeld van leren in de praktijk. Zo is er de Texel Academy. Kwetsbare jongeren zonder startkwalificatie kunnen op het eiland een Horeca-opleiding volgen op niveau 2 of 3. Ze krijgen een baan en huisvesting en volgen één dag per week onderwijs op het eiland. Met name de kleinschaligheid en de grote betrokkenheid van de horecaondernemers (die ook het initiatief namen) zijn hierin onderscheidend. In Den Helder zijn er in samenwerking met de Marine en de binnenvaart leerwerktrajecten beschikbaar voor een doelgroep met multi-problematiek, waarbij de gemeente een loonkostensubsidie bijdraagt. Toch geven de geïnterviewden aan dat er op dit vlak nog veel ontwikkeling mogelijk is, zowel binnen het onderwijs (meer inzet op praktijkleren en samenwerking met werkgevers) als binnen de afdelingen Werk en Inkomen en het WSP Noord-Holland-Noord (meer trajecten beschikbaar en voor bredere doelgroepen).

3.3. Conclusie huidig aanbod

Bij de ondersteuning van jongeren tot 23 jaar zijn - vanuit het reguliere aanbod - veel verschillende partijen betrokken. Afhankelijk van de vraag is er (extra) inzet vanuit onderwijs, gemeenten (Jeugdhulp, Wmo en Participatie) en het RMC. Eén van de risico's is dan ook verantwoordelijkheid en regie. Wie houdt het overzicht en zorgt dat de jongeren niet tussen wal en schip vallen, thuis komen te zitten en uit beeld raken? In de Kop van Noord-Holland speelt daarbij dat alle gemeenten de zorg en ondersteuning

op hun eigen manier hebben georganiseerd en dat de samenwerking tussen gemeenten onderling én tussen gemeenten en onderwijs weliswaar is verbeterd, maar zich nog verder moet ontwikkelen.

Het huidige VSV-programma is een voortzetting van het vorige. Daardoor zijn de middelen min of meer ‘structurele’ financiering van extra capaciteit geworden in plaats van tijdelijk geld voor innoveren en aanjagen. Uit de analyse en interviews blijkt dat er wel behoefte is aan innovatie en vernieuwing in de ondersteuning van VSV-ers en kwetsbare jongeren. Twee mogelijke richtingen daarvoor worden in het volgende hoofdstuk uitgewerkt en doorgerekend in het MKBA-model op maat: meer opstroom vanuit het vmbo naar de havo en meer mogelijkheden voor leren in de praktijk.[10] Daarnaast geven we een aantal mogelijke en nog verder uit te werken richtingen en aandachtspunten op basis van de uitgevoerde analyse.

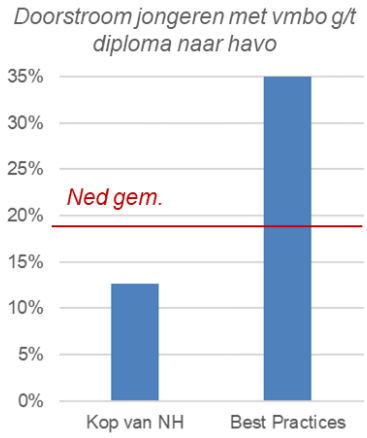
[10] De keuze voor deze twee lijnen is gemaakt in overleg met de opdrachtgever

4. Potentie voor de toekomst

In dit hoofdstuk werken we twee richtingen uit voor de verdere ontwikkeling van het VSV-programma. We doen dat aan de hand van concrete voorbeelden die we doorrekenen in het MKBA-model, waarmee we kunnen laten zien wat de potentie is voor de Kop van Noord-Holland. Dit model is op maat gemaakt met behulp van het regionale stroomschema uit hoofdstuk 2. Paragraaf 4.1 gaat in op meer doorstroom van het vmbo naar de havo, en paragraaf 4.2 op meer mogelijkheden voor leren in de praktijk. We eindigen dit hoofdstuk met enkele overige aanbevelingen voor de toekomst (4.3).

4.1. Meer doorstroom van vmbo naar havo

Internationaal gezien selecteren we in Nederland vroeg, al op 12-jarige leeftijd. Stapelen (het behalen van een tweede diploma) is een manier om de negatieve effecten van deze vroege selectie te ondervangen en om door te stromen naar een hoger onderwijsniveau. Met name voor kinderen en jongeren uit lagere sociaal economische milieus is het een manier om *kansengelijkheid* te bevorderen[11]. In de Kop van Noord-Holland valt op dat er weinig gestapeld wordt: het aandeel jongeren met een vmbo-g/t diploma dat doorstroomt naar de havo is 13 procent, ten opzichte van landelijk 19 procent. Scholen waar relatief veel gestapeld wordt, halen tot 35 procent doorstroom van vmbo naar havo[12], ook (of juist) in gebieden met een lage sociale economische status. Bij de Open Scholengemeenschap Bijlmer, een school in zo'n gebied en bekend als een goed voorbeeld, was dit 30 procent in het schooljaar 2020/2021[13].



Scholen met de meeste stapelaars lijken minder selectief te zijn. Deze minder strenge selectie lijkt echter niet van invloed op de slagingspercentages. Naast de selectie-eisen die voorheen verschilden per school, is ook de ondersteuning die geboden wordt in een zogenaamd 'doorstroomprogramma' of een zomerschool belangrijk. Niet elke school heeft zo'n programma. Andere factoren die een rol spelen zijn of er voldoende scholengemeenschappen of nauwe samenwerkingen zijn met havo-afdelingen of -scholen in de regio. Tot slot speelt ook het schooladvies op de lagere school een rol. Uit eerder genoemd onderzoek van het CPB blijkt dat stapelaars vanaf het vmbo-t gemiddeld vaker ondergeadviseerd zijn (schooladvies is lager dan het toetsadvies). Op basis van dit laatste punt zou je dus meer stapelaars verwachten in de Kop van Noord-Holland dan er op dit moment zijn.

Er is dus sprake van een onbenut potentieel dat sterk afhankelijk is van de ondersteuning die een middelbare school biedt. Met de komst van het wettelijk doorstroomrecht in 2020 is geprobeerd om aan de grote willekeur van doorstroom-eisen een eind te maken. In principe moeten vmbo'ers (gemengde of theoretische leerweg) die geslaagd zijn met een extra vak worden toegelaten tot de havo. Bovendien mogen havo-scholen geen onderscheid meer maken in hun doubleerbeleid tussen stapelaars en andere

[11] CPB, Stapelen in het voorgezet onderwijs, februari 2022
[12] Idem
[13] Scholen op de Kaart

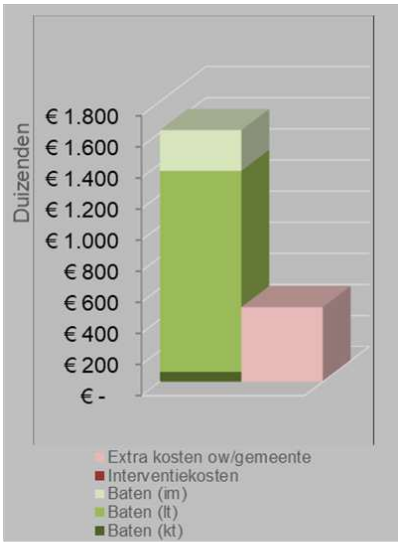
leerlingen. Scholen mogen nog wel een eigen toelatingsbeleid hanteren voor leerlingen die *niet* voldoen aan de eisen. Dat betekent dat je als school hier extra op kan inzetten (bijvoorbeeld door mogelijkheden te bieden om door te stromen zonder extra examenvak). We zien voor de regio met name in dit laatste een aanknopingspunt voor innovatie met behulp van de VSV-gelden.

In de doorrekening hebben we gebruik gemaakt van het MKBA-model dat op maat gemaakt is voor de regio. Zonder een extra interventie zijn er jaarlijks zo'n 590 vmbo-G/T leerlingen in het laatste jaar. Daarvan stroomt 12 procent door naar de havo[14]. Dit zijn 70 leerlingen. Wanneer we het opstroompercentage met de helft verhogen, waardoor het op het landelijk gemiddelde ligt, betekent dit een doorstroom van 105 leerlingen, d.w.z. 35 extra.

Onderstaand figuur laat zien wat hiervan de maatschappelijke kosten en baten zijn. De maatschappelijke kosten-baten verhouding is 3,4, dat wil zeggen dat iedere geïnvesteerde euro (in extra onderwijs) maatschappelijk € 3,40 oplevert. Ook zonder de immateriële baten (lichtgroen), de verhoogde kwaliteit van leven voor de jongeren, is het saldo ruim positief. Het zijn met name de baten op de lange termijn, wanneer deze jongeren de arbeidsmarkt betreden dat zij betere kansen hebben en een hogere verdiencapaciteit (grasgroen).

Figuur 4.1. Maatschappelijke kosten en baten van meer doorstroom in de Kop van NH

KOSTEN		NCW
	Totale kosten	**€ 479.500**
1	**Kosten interventies**	**€ -**
a	Begeleidingskosten	€ -
b	Overige kosten	€ -
2	**Extra kosten ow/gemeente**	**€ 479.500**
a	Extra kosten (werk)trajecten	€ -
b	Kosten extra jaren onderwijs	€ 479.500
BATEN		
	Totale baten	**€ 1.616.700**
1	**Besparing reguliere kosten**	**€ -**
2	**Extra productiewaarde**	**€ -**
3	**Hogere lonen**	**€ 1.171.300**
4	**Meer aan het werk**	**€ 53.600**
5	**Minder maatsch. (zorg)kosten**	**€ 73.100**
6	**Toename kwaliteit van leven**	**€ 262.200**
7	**Voorkomen criminaliteit**	**€ 56.500**
8	**Minder overlast**	**P.M.**
9	***Direct* naar werk**	**€ -**
	Saldo (baten minus kosten)	**€ 1.137.200**



Financieel K-B-verhouding	2,8
Maatschappelijk K-B-verhouding	3,4

Bron: LPBL MKBA-model Kop van NH

Dit bedrag kan geïnterpreteerd worden als de waarde die het heeft als jongeren op een passende plek terecht komen, die recht doet aan hun potentie en eveneens aan het tempo van hun ontwikkeling. Sommige jongeren blijken namelijk laatbloeiers. Het is dus niet zo zeer dat een HO-diploma per definitie

[14] Dit is 12% van *alle* leerlingen en 13% van de leerlingen met een diploma. Landelijk is dit 18% en resp. 19%.

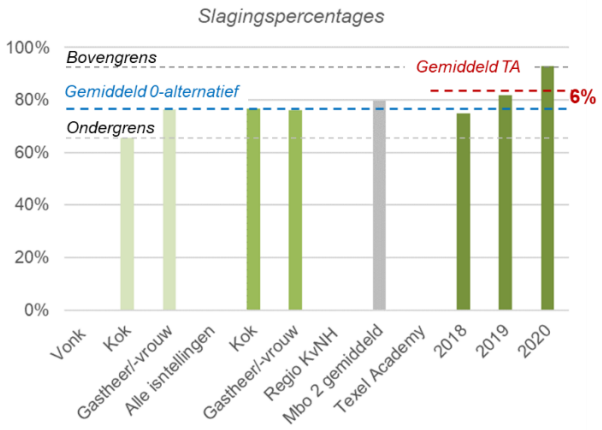
meer waard is dan een Mbo-diploma. Zeker in deze tijd is er grote behoefte aan goed opgeleide vakmensen in bijvoorbeeld de bouw, transport en de zorg. Overigens is dit een route die ook open staat ná de havo. Het gaat om het verzilveren van de potentie.

4.2. Meer leren in de praktijk

Uit onderzoek naar wat werkt voor kwetsbare jongeren komen verschillende werkzame ingrediënten naar voren.[15] Naast het geven van echte aandacht, gaat het om een ontwikkeling in een zo normaal mogelijke omgeving. Voorbeelden van effectieve interventies zijn het ontwikkelen van vaardigheden op een echte (niet gesimuleerde) werkplek, en het snel plaatsen en dan trainen. Op basis van een door ons uitgevoerde analyse van goede voorbeelden blijkt dat investeren in praktijkleren een hoog maatschappelijk rendement heeft[16]. Het is een goede aanvulling (of vervolg) op de inzet op het *voorkomen* van schooluitval.

Texel Academy: leren, werken en wonen op Texel

Een heel mooi voorbeeld hiervan in de eigen regio is de Texel Academy. Een initiatief dat in 2018 gestart is door de horecaondernemers zelf, vanuit hun dringende zoektocht naar horecapersoneel. In een samenwerking met Vonk, de gemeente en de woningcorporatie is een leerwerk- én woon-traject ontwikkeld. In het kort gaat het om een erkende horeca-opleiding van één i.p.v. twee jaar, met voor alle deelnemers woonruimte, begeleiding en een baangarantie. Jongeren krijgen een fulltimebaan als kok of gastheer/ gastvrouw voor 12 maanden met een betaling conform de Horeca CAO. Daarnaast gaan zij één dag per week naar school en kunnen zo versneld een Mbo 2 diploma halen. Sinds 2021 behoort ook een opleiding op Mbo 3 niveau tot de mogelijkheden. Tijdens het traject wonen ze op de campus van de Texel Academy tegen een betaalbare huurprijs. Na afloop kunnen jongeren nog drie tot vier jaar op de campus blijven wonen voor ze doorstromen naar een reguliere woning.



Wanneer we naar de resultaten van de afgelopen drie jaren kijken zien we dat het gemiddelde slagingspercentage van de Texel Academy 83 procent is. Dit ligt boven het gemiddelde in het zogenaamde nulalternatief. De slagingspercentages van Vonk voor kok en bediening liggen in het afgelopen jaar op 66 en respectievelijk 77 procent. Het gemiddelde van deze twee richtingen voor alle instellingen in Nederland is ook 77 procent, en het gemiddelde van alle Mbo 2 opleidingen in de regio zit op zo'n 80 procent. We rekenen voor het nulalternatief met 77 procent (voor zowel BOL als BBL)[17]. Het *extra* aantal Mbo 2 diploma's is dus 6 procent (voor een klas van 40 leerlingen gaat het om bijna 3 extra diploma's). In een gevoeligheidsanalyse laten we ook zien wat het

[15] *Het begint met aandacht*, Inclusivate i.o.v. gemeente Zoetermeer, Een evaluatieonderzoek naar de Zoetermeerse proeftuinen voor mensen met complexe problemen, beperkingen en onbenutte kwaliteiten.

[16] LPBL, Meta-analyse Investeren in kwetsbaren jongeren, 2022 i.o.v. programma jeugdwerkloosheid ministerie SZW en OCW

[17] Zie bijlage voor een toelichting om van jaarlijkse uitval naar uitval per opleiding te komen. Het jaarlijkse uitvalpercentage BOL en BBL op Mbo 2 is het afgelopen jaar vergelijkbaar in de regio.

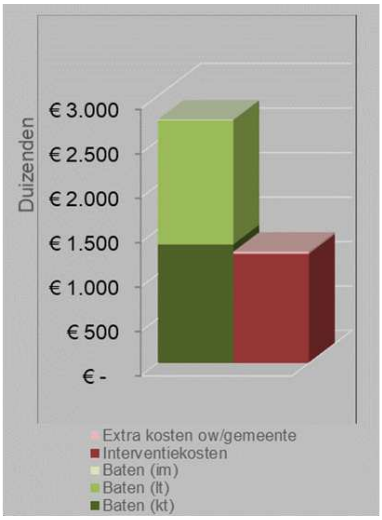
effect is als het verschil met de nulsituatie 10 procent is (als het eerste opstartjaar niet is meegenomen) en wat effect is als het verschil kleiner is, namelijk 3 procent (verschil met het gemiddelde slagingspercentage in de regio).

Naast de extra diploma's zijn er ook meer jongeren die doorstromen naar Mbo 3 dan in de nulsituatie. We zien dat van de jongeren met een diploma in de Texel Academy (in de jaren 2019 en 2020) gemiddeld tweederde doorstroomt (67%). In het nulalternatief is dit 55 procent. Deze extra opstroom is ook meegenomen in het model. Het gaat om ongeveer 4 jongeren. Tot slot geeft het traject ook een baangarantie. Terugkijkend heeft 91 procent direct na afloop een baan. Op basis van kengetallen en de samenstelling van de jongeren (1/3 was al aan het werk in de horeca, 1/3 zou anders een BOL opleiding starten en de overige 1/3 een BBL), zou in de nulsituatie na afloop gemiddeld zo'n 89 procent aan het werk zijn. Het extra effect van aan het werk is dus niet zo groot (circa 2%). In de gevoeligheidsanalyse kijken we ook naar een groter effect van 10 procent.

Onderstaand figuur laat de doorrekening van de genoemde effecten zien. De kosten per leerling voor werving, selectie en coaching tijdens het traject zijn gemiddeld € 2.300. Daarnaast krijgen de jongeren een minimumloon van € 25.000. Hier staat de directe productiewaarde van de jongeren in de horecaondernemingen tegenover. Tot slot zijn er kosten voor de inzet van drie docenten, één dag per week vanuit Vonk. We rekenen hiervoor de standaard BBL-bekostiging die Vonk hiervoor ontvangt vanuit het Rijk van circa € 3.250 euro per leerling. Voor 40 leerlingen per jaar zijn de totale kosten € 1,2 miljoen euro.

Figuur 4.2. Maatschappelijke kosten en baten van de Texel Academy (1 jaar en 40 jongeren)

KOSTEN		NCW
	Totale kosten	**€ 1.250.600**
1	**Kosten interventies**	**€ 1.228.200**
a	Begeleidingskosten (incl. werving/selectie)	€ 92.000
b	Scholingskosten (bekostiging OCW: BBL)	€ 130.000
c	Loonkosten en vergoedingen	€ 1.006.200
2	**Extra kosten OCW**	**€ 22.400**
a	Kosten extra jaren onderwijs	€ 22.400
BATEN		
	Totale baten	**€ 2.758.095**
1	**Besparing reguliere kosten**	**€ -**
2	**Extra productiewaarde**	**€ 1.148.000**
3	**Hogere lonen**	**€ 1.476.500**
4	**Meer aan het werk**	**€ 18.000**
5	**Minder maatsch. (zorg)kosten**	**€ 70.100**
6	**Toename kwaliteit van leven**	**€ 8.200**
7	**Voorkomen criminaliteit**	**€ 15.400**
8	**Minder overlast**	**P.M.**
9	***Direct* naar werk**	**€ 21.895**
	Saldo (baten minus kosten)	**€ 1.507.495**



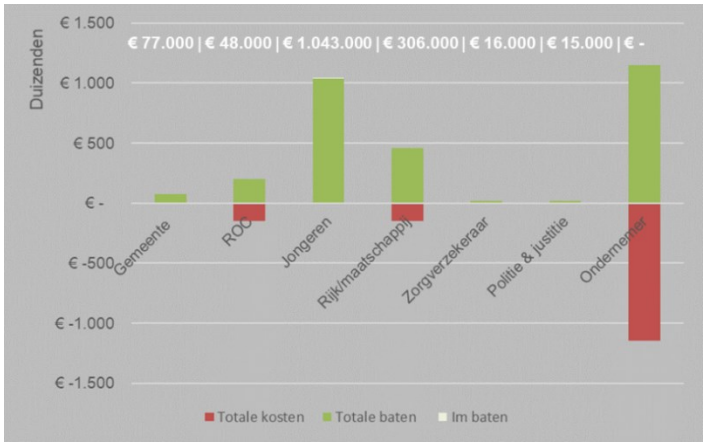
Financieel K-B-verhouding	2,2
Maatschappelijk K-B-verhouding	2,2

Bron: LPBL MKBA-model Kop van NH

De doorrekening laat zien dat zowel het financieel als het maatschappelijk rendement positief is. Ook op korte termijn is de businesscase positief (dus zonder de lange termijn en immateriële baten). De kosten-baten verhouding is 2,2. Dit betekent dat iedere euro die in dit traject geïnvesteerd wordt voor

de maatschappij als geheel ruim het dubbele oplevert. Naast deze totale kosten en baten is ook belangrijk hoe dit verdeeld is over de verschillende betrokken partijen. Figuur 4.3 laat deze verdeling zien, met daarboven in het wit de verschillende saldo's.

Figuur 4.3.Verdelingseffecten kosten en baten van 1 jaar Texel Academy



Bron: LPBL MKBA-model Kop van NH

Duidelijk is dat de jongeren zelf de grote baathebbers zijn. Zij hebben door de directe werkervaring en het bijbehorende diploma hogere lonen en kansen op werk gedurende hun hele werkzame leven. Het gaat om drie extra diploma's en vier jongeren extra die nu met een Mbo 3 diploma uitstromen. De extra baten (teruggerekend naar de waarde van vandaag) zijn zo'n 1 miljoen euro. Ook het Rijk heeft een duidelijk positief saldo. Ze investeert in bekostiging van het BBL-traject en extra onderwijsjaren maar ontvangt baten in de vorm van hogere inkomstenbelastingen. De gemeente heeft, zonder investering, ook profijt van de aanpak. Zij besparen uitkeringskosten en hebben voorkomen zorgkosten (een kleine € 80.000). Zij zouden mogelijk mee kunnen investeren als het bijvoorbeeld gaat om het invullen van randvoorwaarden zoals voldoende beschikbare woningen.

Op dit moment is het zo dat de ondernemers die het initiatief gezamenlijk zijn gestart, ook nog € 1.200 euro betalen voor de inzet van Vonk. Dit is dus bovenop de reguliere bekostiging vanuit het Rijk. De ondernemers investeren dus € 3.500 plus de loonkosten. We gaan er vanuit dat dit opweegt tegen de productiewaarde van de jongeren. De businesscase voor de ondernemers is met andere woorden break-even. Voor Vonk is er dus sprake van een dubbele financiering. Zij hebben een netto-baat van € 48.000[18]. Dit geld zou eventueel ook ingezet kunnen worden om knelpunten of belemmeringen voor de jongeren op te lossen.

Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt het volgende, met daarbij het effect op de KB-verhouding (van 2,2):
- 10% extra Mbo 2 diploma's i.p.v. 6% geeft € 0,7 miljoen extra baten (KB-verhouding 2,8);
- 3% extra Mbo 2 diploma's i.p.v. 6% vermindert het saldo met € 0,5 miljoen (KB-verhouding 1,8);
- Geen extra opstroom naar Mbo 3 betekent € 0,5 miljoen minder baten (KB-verhouding 1,8);
- 10% extra direct naar werk betekent € 0,1 miljoen extra baten (KB-verhouding 2,3);

[18] De Wadden Academy op Ameland werkt samen met Firda vanuit de reguliere bekostiging, dus zonder extra bijdrage.

Conclusie: Meedoen werkt

De uitgevoerde analyse voor de Texel Academy laat opnieuw zien dat meedoen en echt werk werken. Met name voor jongeren die uitgevallen zijn en die niet terug naar school willen en/of zich niet thuis voelen bij een theoretische aanpak. Het belangrijkste directe effect zit in de succeservaring. Jongeren doen (weer) mee op een normale plek, gaan zichtbaar vooruit en ervaren daardoor meer voldoening en zelfvertrouwen. Ze krijgen een diploma en doen werkervaring op waardoor ze ook op langere termijn minder kwetsbaar zijn. De Texel Academy doet het daarin zelfs beter dan een reguliere opleiding.

Voor de regio Kop van Noord Holland lijkt er potentie te zijn in uitbreiding van dit soort initiatieven naar andere sectoren en de regio als geheel. Aansluiting bij tekortsectoren ligt daarbij voor de hand omdat de bereidheid van werkgevers om hierin samen op te trekken groot is, zoals ook uit bovenstaand voorbeeld blijkt. De betrokken gemeenten hebben daarbij duidelijke baten, zeker als het om kwetsbare jongeren gaat die, door gebrek aan opleiding en ervaring, anders niet aan de slag komen. Zij kunnen vanuit participatie de brug vormen tussen jongeren en werkgevers die de kosten (of het risico) van een dienstverband van deze groep nu nog te hoog vinden.

Relevante werkervaring blijkt vanuit maatschappelijk oogpunt dus net zo rendabel als een diploma. Wel is het voor de jongeren nodig om een vorm van certificering of verklaring te ontvangen, zodat zij ook kunnen aantonen dat zij deze ervaring daadwerkelijk hebben opgedaan. In het voorbeeld van de Texel Academy is hiervoor samenwerking gezocht met het ROC. Om de potentie van praktijkleren een impuls te geven en in de toekomst volledig te benutten is het nodig dat ieder van de drie betrokken partijen zijn rol neemt. Werkgevers in het aannemen van en investeren in deze (kwetsbare) jongeren, gemeenten in het stimuleren en bijdragen in de vorm van b.v. loonkostensubsidies en invulling van randvoorwaarden. En het onderwijs door te investeren in maatwerk oplossingen binnen de reguliere bekostiging. Succesvolle implementatie van praktijkleren draagt bij aan een oplossing van de personeelstekorten en leidt tot minder uitkeringen en maatschappelijke zorgkosten en een hoger slagingspercentage en/of minder uitval: een win-win-win.

4.3. Aanbevelingen voor VSV-programma

In het bovenstaande hebben we de grote potentie laten zien van investeren in (1) opstroom voor vmboers en (2) praktijkleren voor oud-VSV-ers. Door in de aankomende programmaperiode hierop in te zetten kan de maatschappelijke impact van het programma worden vergroot. Daarnaast adviseren wij om te investeren in maatwerk in het MBO, in het bijzonder voor de doorstroom van ISK-leerlingen naar Vonk. Dat kan bijvoorbeeld door de opleidingstijd voor deze studenten te verlengen met een extra periode van zes maanden bij start van de opleiding. De extra tijd wordt benut voor beroepspraktijkgerichte taallessen en een deel van de praktijkvakken.

Tot slot adviseren wij om bij opstellen van het nieuwe programma al na te denken over de monitoring, evaluatie en eventuele verduurzaming van de maatregelen. Het maakt het mogelijk om de interventies te volgen en geeft sturingsinformatie en input voor het verbeteren van de manier van werken. Voor een goede evaluatie is ten minste informatie nodig over het bereik, kosten per deelnemer en het behaalde effect ten opzichte van de situatie dat de maatregel er niet zou zijn. Zodat de middelen daar kunnen worden ingezet waar ze het meeste impact hebben.

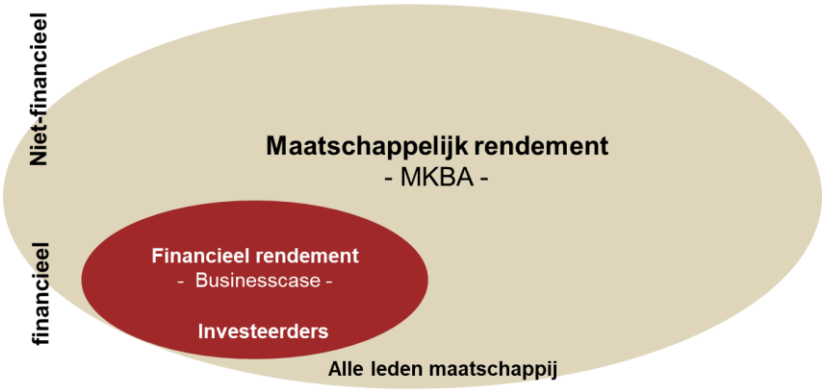
Bijlage 1. Stappenplan MKBA

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) brengt op een systematische en samenhangende manier alle door een project veroorzaakte effecten in kaart en vergelijkt deze met de situatie waarin het project niet wordt uitgevoerd (het nulalternatief). De baten van het project worden net als de kosten uitgedrukt in euro's. Dit geldt ook voor de zaken die geen direct prijskaartje hebben, zoals geluidsoverlast, een mooi uitzicht of je veilig voelen. Als de baten vervolgens groter zijn dan de kosten, dan zorgt het project voor een toename van de maatschappelijke welvaart.

Een MKBA geeft de volgende inzichten:
- welke positieve en negatieve effecten zijn er?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?
- Welke risico's en onzekerheden zijn er?
- Wie profiteert en wie betaalt?

Kenmerk van een MKBA is dat de effecten voor alle individuen binnen de maatschappij in kaart worden gebracht en dus niet alleen voor de initiatiefnemers. De MKBA vindt zijn oorsprong in de economische (welvaarts)theorie. Basisidee is dat voorkeuren van individuen in de maatschappij leidend moeten zijn bij afwegingen in overheidsbeleid en dat deze voorkeuren in geld uit te drukken zijn.

Figuur B1.1. Wat is een MKBA?



Bron: LPBL

De MKBA systematiek in het sociaal domein volgt zoveel mogelijk de in Nederland gangbare OEI-methodiek. Deze methodiek is vanaf 1998 ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Economische Zaken[19]. Onderstaand stappenplan is hierop geïnspireerd.

[19] De kern van de methodiek is aanvankelijk vastgelegd in de zogeheten OEI-leidraad: Eijgenraam, Koopmans, *et. al.*, 2000: *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse, Deel I: Hoofdrapport & Deel II: Capita Selecta*. Gelijktijdig werd een aantal onderliggende deelstudies gepubliceerd. In latere jaren volgden meerdere aanvullingen op de leidraad.

Figuur B1.2. Stappenplan MKBA



Bron: LPBL o.b.v. OEI-leidraad

Bijlage 2. Waardering: effecten in euro's

In het algemeen geldt dat de (maatschappelijke) baten te bepalen zijn door '*hoeveelheid x prijs*', bijvoorbeeld '*2 mensen uitgestroomd uit de uitkering'* x '*prijs van een uitkering'*. De MKBA is dan ook gebaseerd op twee soorten input: gegevens over de effectiviteit van de interventie (*hoeveelheid*) en informatie over de waarde (*prijs*):

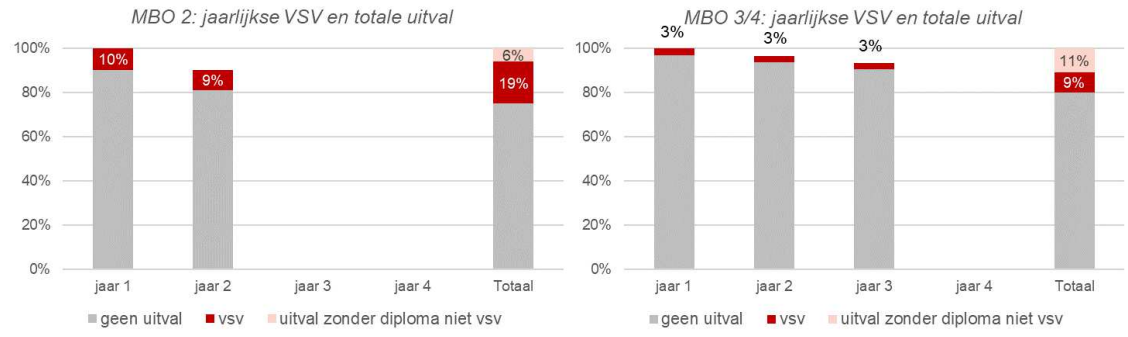
- Voor inzicht in de effectiviteit is het van belang om het netto-effect te bepalen. Dat wil zeggen: het aantal extra leerlingen dat een diploma of startkwalificatie behaalt als direct gevolg van de interventie. Immers, een groot deel van de leerlingen had ook zónder extra ondersteuning de eindstreep bereikt. Om dat te kunnen is inzicht nodig in het nulalternatief: wat is de kans op uitval zónder interventie? En hoe verschilt deze kans per type leerling? Hiertoe hebben we een stroomschema gemaakt van de manier waarop leerlingen in de regio door het onderwijssysteem gaan: de reis van de leerling (B2.1). Vervolgens laten we aan de hand van een voorbeeld zien hoe je voor een concrete interventie komt tot de netto-effectiviteit (B2.2).
- Voor het bepalen van de prijs, maken we gebruik van kengetallen, CBS-data en resultaten uit eerder door ons uitgevoerde analyses. We onderscheiden op hoofdlijnen de waardering van effecten van: productiviteit, zorgkosten in het sociaal domein, kwaliteit van leven en voorkomen criminaliteit & overlast. Per baat volgt een korte toelichting op de waardering, of anders gezegd de wijze waarop de maatschappelijke effecten worden uitgedrukt in euro's (B2.3).

B2.1. Nulalternatief: de reis van de leerling

De reguliere VSV-cijfers zijn de basis voor het bepalen van het nulalternatief. Om tot een voor de MKBA bruikbaar nulalternatief te komen zijn op hoofdlijnen twee stappen gezet. Onderstaand figuur laat dit zien voor mbo 2 en mbo 3/4:

1. De jaarlijkse VSV-cijfers zijn omgerekend naar de kans die een leerling heeft om uit te vallen, gedurende zijn of haar volledige schoolloopbaan. De kosten en de baten in de MKBA zijn immers gekoppeld aan unieke personen. Zo ontstaat een beeld van de reis van de leerling.
2. De definitie die ten grondslag ligt aan de VSV-populatie is vrij smal: het gaat om jongeren onder de 23 die het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. Echter, ook jongeren van 23 jaar en ouder zonder startkwalificatie hebben een hoger risico op maatschappelijke uitval. In onze analyse worden zij dus wel meegenomen als uitval.

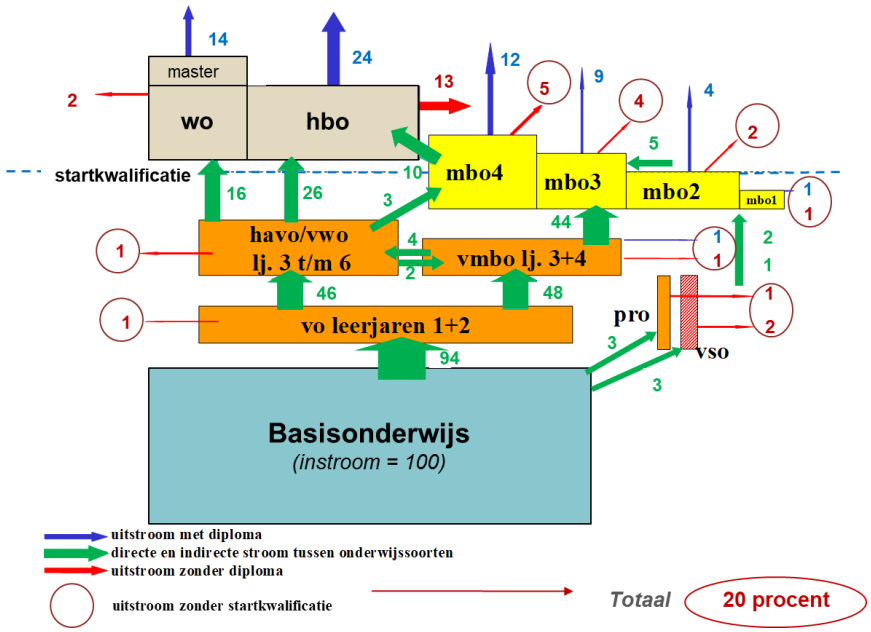
Figuur B2.1. Voorbeeld van VSV-cijfers naar 'de reis van de leerling'



Bron: CBS en DUO, bewerking LPBL

Onderstaand figuur toont het schema voor Nederland.

Figuur B2.2. Reis van de leerling door het onderwijssysteem – Nederland (2020/2021)



Bron: DUO en CBS, bewerking LPBL

Iedere leerling start in het basisonderwijs: de instroom, die gelijk is aan 100 procent. De leerlingen verdelen zich vervolgens over verschillende schooltypen en niveaus, waarbij er op-, af- en doorstroom kan plaatsvinden (de groene pijlen). De uitstroom is weergegeven in blauwe (mét diploma) en rode pijlen (zonder diploma). De omcirkelde uitstroom is uitstroom zonder een startkwalificatie. Gemiddeld in Nederland is dit 20 procent[20]. Onderstaand figuur toont een samenvatting van de reis van de leerling voor Nederland en de regio.

B2.2. Netto-effectiviteit VSV

Bij het beoordelen van een project is de eerste stap het in kaart brengen van de effectiviteit. Bij het voorkomen van voortijdige schoolverlaten is het aantal startkwalificaties een logische indicator. Het gaat daarbij zoals gezegd om de nétto-effectiviteit, dus ten opzichte van het hierboven beschreven *nulalternatief*, het aantal behaalde startkwalificaties in de situatie zónder extra interventie.

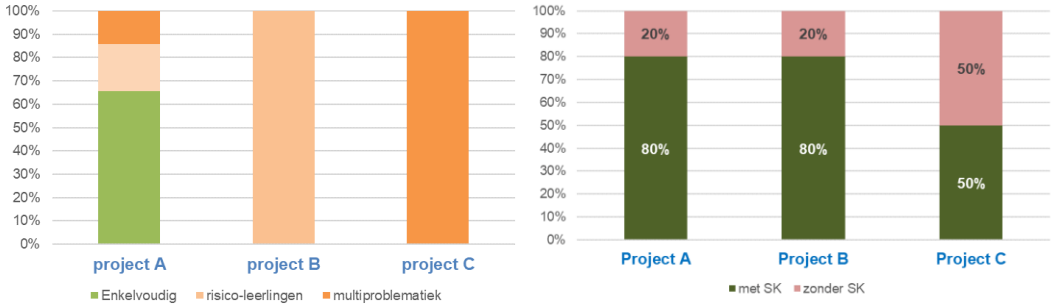
We illustreren dit aan de hand van een voorbeeld. Stel, we evalueren drie projecten gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Het eerste project behelst één uur per twee weken extra begeleiding, voor alle leerlingen op mbo-2 niveau (een 'gemiddelde' doelgroep, project A). Het tweede project is drie maanden extra ondersteuning in een plusvoorziening, voor mbo-2 leerlingen met een verhoogd risico op uitval, bijvoorbeeld door hun thuissituatie (project B). Het laatste project is een combinatie van zorg en onderwijs en richt zich op mbo-2 leerlingen die op het punt staan uit te vallen en die te maken hebben met complexe problematiek (project C).

[20] Exclusief eventuele terugstroom naar school na verloop van tijd. Cijfers van het CBS laten zien dat van de VSV-ers gemiddeld 25% binnen een jaar terug keert in het onderwijs en dat 15% binnen vier jaar alsnog een startkwalificatie haalt.

Na verloop van tijd wordt gemeten hoeveel van de betrokken leerlingen uiteindelijk een startkwalificatie hebben behaald. Omwille van de vergelijkbaarheid rekenen we in alle drie de projecten met 100 leerlingen. De resultaten staan in figuur B2.3. Duidelijk is dat het aantal startkwalificaties (SK) onder deelnemers van project A (80 procent met startkwalificatie) en project B (eveneens 80 procent) na verloop van tijd fors hoger is dan van project C (50 procent).

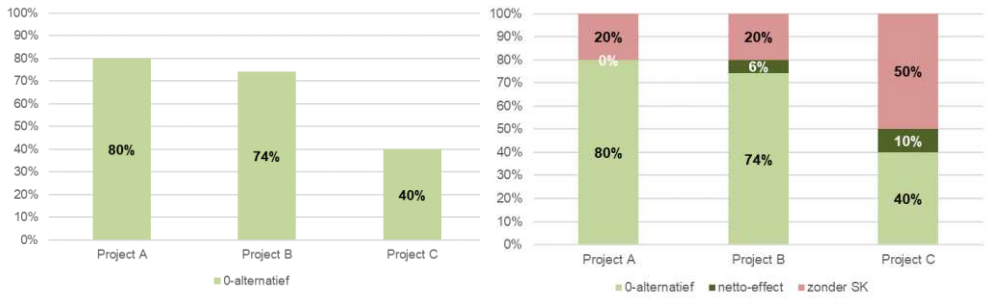
Figuur B2.3. Doelgroep en startkwalificaties van drie projecten

	project A	project B	project C
Interventie	ééns per 2 weken één uur extra begeleiding	3 maanden ondersteuning in plusvoorziening	gecombineerde interventie onderwijs en jeugdzorg (maatwerk)
Doelgroep	alle leerlingen MBO-2	leerlingen MBO-2 met risico-profiel	leerlingen MBO-2 op rand van uitval (met verzuim thuis)
Aantal	100	100	100



Maar door alleen te kijken naar het aantal behaalde startkwalificaties wordt geen recht gedaan aan de drie heel verschillende doelgroepen van deze interventies. Intuïtief lijkt het immers moeilijker om de leerlingen in project B en project C naar een startkwalificatie te begeleiden, dan de leerlingen in project A. Statistisch onderzoek laat zien dat dit klopt. De a-priori kans om een startkwalificatie te halen is voor leerlingen in een achterstandspositie (zoals bij project B) of met multiproblematiek (project C) lager dan voor een gemiddelde mbo-2 leerling (het nulalternatief), zie de linkerkant van onderstaand figuur.

Figuur B2.4. Nulalternatief en netto-effect van drie projecten



➢ Aantal ***extra*** startkwalificaties: A = 0, B = 6, C = 10

Als we nu het gemeten effect vergelijken met het nulalternatief (rechts in het figuur) zien we dat het aantal *extra* startkwalificaties als gevolg van project A nul is, in project B zes en in project C tien.

B2.3. Waardering VSV

Het aantal extra leerlingen met een startkwalificatie ofwel de netto-effectiviteit verschilt per VSV-interventie. De prijs of waardering daarentegen is bij alle interventies hetzelfde. Hieronder volgt per type baat een korte toelichting.

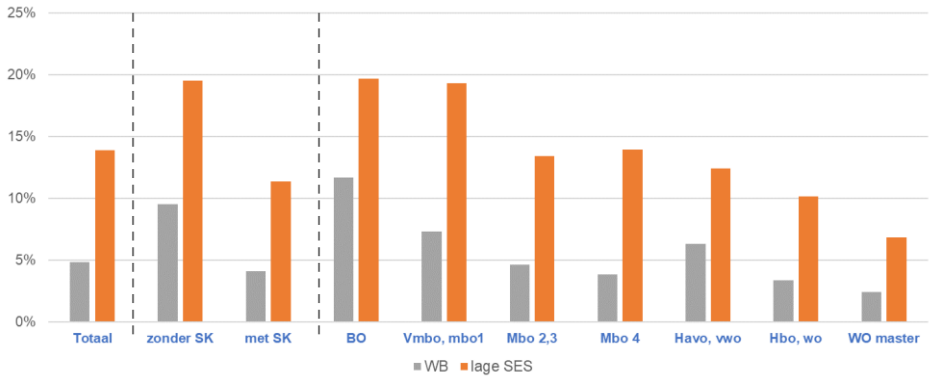
1. Productiviteit: hogere lonen en meer aan het werk

Het gemiddelde loon stijgt naarmate het opleidingsniveau stijgt (zie ook de afbeelding hiernaast). Dit effect werkt een leven lang door. Op korte termijn is dit effect overigens negatief omdat leerlingen langer op school zitten en dus later de arbeidsmarkt betreden. Op lange(re) termijn is het effect sterk positief. Dit betreft mensen die in de nulsituatie ook aan het werk waren (zo'n 50 procent[21]), echter hebben zij nu een hogere arbeidsproductiviteit en dus een hoger loon. Gemiddeld ligt het verschil in lonen met en zonder startkwalificatie tussen de € 7.000 en € 11.000 euro per jaar afhankelijk van het diploma.

Loon 23-jarige	bruto	
Zonder startkwalificatie		
Risico leerling	€	17.600
Opstapper	€	20.200
Niet kunner	€	17.600
MBO-2	€	22.500
Havo/vwo	€	22.500
MBO-er	€	25.100
HBO-er	€	28.200
WO-er	€	32.100

Ook na het onderwijs blijft het risico op (maatschappelijke) uitval groter voor de kwetsbare doelgroep. Zo is de kans op werkloosheid bijna drie keer zo groot als voor iemand met een gemiddelde achtergrond (figuur B2.5). Daartegenover staat dat het effect van het halen van een startkwalificatie in deze groepen het grootst is: het leidt tot een sterkere daling in de kans op werkloosheid en maatschappelijke problemen dan bij niet-achterstandsgroepen. Kortom: een startkwalificatie kan juist voor deze jongeren het verschil maken tussen meedoen of in maatschappelijk opzicht uitvallen.

Figuur B2.5. Kans op werkloosheid zonder en met startkwalificatie/diploma



Bron: CBS, bewerking LPBL

Het meedoen (aan het werk zijn) levert de maatschappij voorkomen kosten op in termen van uitkeringen, en de betreffende mensen ontvangen een hoger inkomen (verschil tussen hoger loon en uitkering). De gemiddelde kosten voor een bijstandsuitkering zijn € 15.000 per jaar[22]. En de gemiddelde kans op werkloosheid is gemiddeld 3 procent hoger dan voor mensen mét een startkwalificatie.

[21] CBS werkloosheidscijfers: gemiddeld is zo'n 50 procent van de mensen zonder startkwalificatie aan het werk

[22] Ministerie SZW 2020

Uit de bestanden van o.a. het CBS blijkt overigens ook dat mensen zonder startkwalificatie vaker niet op zoek zijn naar werk, dat wil zeggen *inactief* zijn. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat er een causaal verband is tussen het behalen van een startkwalificatie en de kans op inactiviteit. De vraag is echter hoe sterk deze relatie is. Omdat dit laatste niet significant is aangetoond, gaan we er hier, in het MKBA-model, van uit dat het behalen van een hoger onderwijsniveau alleen leidt tot een lagere (geregistreerde) werkloosheid. In sommige VSV-interventies die nadrukkelijk (ook) gericht zijn op het begeleiden van jongeren naar werk, komen we hier op terug. In dat geval rekenen we soms ook met extra werkenden ofwel meer werkzoekenden.

2. Zorgkosten in sociaal domein

De indeling in doelgroepen is niet alleen belangrijk voor de kans op uitstroom met of zonder diploma (0-situatie), maar ook omdat hieraan zorgconsumptieprofielen hangen. We gebruiken dit om de effecten van meer of minder zorg of het voorkomen van maatschappelijke uitval te waarderen. De indeling sluit aan bij de eerder door ons gemaakte doelgroepanalyses voor het sociaal domein. We hanteren de volgende hoofdgroepen, waarbij in bijlage 2 een specifieke indeling voor de VSV-interventies volgt:

1. Huishoudens zonder problemen of met enkelvoudige problematiek (groen),
2. Huishoudens met meervoudige problematiek, maar zelfredzaam (licht oranje),
3. Meervoudige problematiek en niet-zelfredzaam (oranje),
4. Top/intramuraal (rood). Dit zijn de huishoudens die behoren tot de 'zware' programma's (bijvoorbeeld (overlastgevende) multi-problem gezinnen, dak- en thuislozen, crisisdienst GGD).

Uit eerder door ons uitgevoerde analyse blijkt dat huishoudens met gestapelde problematiek - waar risicoleerlingen vaak deel van uitmaken - hogere zorgkosten hebben. Onderstaande tabel laat dit zien. Het geeft voor elke groep die we onderscheiden (gezinnen, ouderen en overige huishoudens) de gemiddelde kosten per jaar, beginnend met huishoudens zonder of met enkelvoudige problemen en oplopend naar de kosten voor de huishoudens in de 'top'.

Figuur B2.6. Zorgconsumptie sociaal domein (totaal per type huishouden per jaar)

Gezinnen	Totaal	WPI	Zorg	Welzijn	Jeugd	ZVW	Rijk
Geen probleem/ev	€ 4.300	€ -	€ 100	€ 100	€ 1.300	€ 2.800	€ -
Meervoudig	€ 20.100	€ 11.800	€ 700	€ 200	€ 3.600	€ 3.800	€ -
Niet zelfredzaam	€ 28.100	€ 11.100	€ 700	€ 200	€ 11.800	€ 4.300	€ -
Top	€ 83.500	€ 19.400	€ 5.100	€ 800	€ 53.000	€ 5.200	€ -
Ouderen	**Totaal**	**WPI**	**Zorg**	**Welzijn**	**Jeugd**	**ZVW**	**Rijk**
Geen probleem/ev	€ 5.850	€ 50	€ 700	€ 100	€ -	€ 5.000	€ -
Meervoudig	€ 10.600	€ 700	€ 3.600	€ 800	€ -	€ 5.500	€ -
Niet zelfredzaam	€ 10.800	€ 800	€ 4.000	€ 200	€ -	€ 5.800	€ -
Top	€ 54.900	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 2.900	€ 52.000
Overige hh	**Totaal**	**WPI**	**Zorg**	**Welzijn**	**Jeugd**	**ZVW**	**Rijk**
Geen probleem/ev	€ 2.600	€ 400	€ 100	€ 100	€ -	€ 2.000	€ -
Meervoudig	€ 20.700	€ 15.700	€ 1.500	€ 400	€ -	€ 3.100	€ -
Niet zelfredzaam	€ 21.100	€ 14.900	€ 2.900	€ 200	€ -	€ 3.100	€ -
Top	€ 63.600	€ 16.000	€ 30.600	€ 500	€ -	€ 7.100	€ 9.400

Bron: LPBL

In het algemeen geldt: hoe meer problemen en hoe minder zelfredzaam huishoudens worden, hoe hoger de zorgkosten. Duidelijk is dat het voorkomen van maatschappelijke uitval veel kosten kan besparen. Met een stijging van het opleidingsniveau verbetert de maatschappelijke positie van de betrokken leerlingen en dalen de kansen op maatschappelijke uitval en daarmee de gemiddelde zorgkosten.

Wanneer we in de MKBA spreken over voorkomen maatschappelijke kosten gaat het om op korte termijn (als de jongeren nog thuis woont) om het verschil tussen de (jeugdzorg)kosten voor een gezin met enkelvoudige of geen problemen (groen) en de gemiddelde kosten van gezinnen met meerdere problemen (oranje). Dat is gemiddeld zo'n 700 euro per jaar. Op langere termijn gaat het om ditzelfde verschil maar dan voor overige huishoudens[23]. Het gaat dan om zo'n 3.000 euro per jaar. De kans hierop verbetert met het opleidingsniveau (zie tabel).

Kans op hogere zorgkosten	50%
Zonder startkwalificatie	
Met startkwalificatie	25%
Havo/vwo	25%
MBO-2	10%
MBO-er	0%
HBO-er	0%
WO-er	0%

3. Kwaliteit van leven

Naast financiële baten spelen ook de immateriële baten een belangrijke rol bij de VSV-interventies. Ze verhogen voor (een deel van) de doelgroep het welbevinden of welzijn. Dit kan direct het gevolg zijn van de interventie. Deelnemers aan een traject, programma of een stage hebben een dagbesteding, die in potentie leidt tot meer sociale contacten en meer eigenwaarde. Maar ook op langere termijn zijn er effecten. Een hoger onderwijsniveau leidt tot een *betere (ervaren) fysieke en psychische gezondheid*.

We waarderen deze effecten onder de noemer toegenomen '*Kwaliteit van leven'*. Om deze baat in euro's uit te drukken werken we met Quality Adjusted Life Years (QALY's): een begrip dat afkomstig is uit de gezondheidseconomie en een maat vormt voor de kwaliteit van leven (zie onderstaande box).

Box B2.7. QALY's

QALY's (Quality Adjusted Life Years) zijn gewonnen gezonde levensjaren, waarbij de kwaliteit van leven wordt uitgedrukt in een getal tussen 0 en 1. Eén staat daarbij voor de waarde van één volledig gezond levensjaar. Een lagere waarde geeft de waarde van leven met een ziekte. Een levensjaar met een waarde van bijvoorbeeld 0,5 QALY betekent dat iemand evenveel waarde hecht aan een jaar mét een bepaalde ziekte als aan een half jaar in volle gezondheid. In de QALY indicator zitten ook zaken als levensgeluk of zelfstandigheid. Hoewel QALY's vaak discussie oproepen -zowel over de waarde van een QALY als over het principe- is het gebruik ervan wetenschappelijk gangbaar en goed gefundeerd. Voor het bepalen van de ziektelast worden enquêtes uitgevoerd.

Ieder extra jaar onderwijs betekent 0,0045 gewonnen gezonde levensjaren, ook wel QALY's genoemd[24]. Overigens gaat het hier enkel om het extra effect wat nog niet is verdisconteerd in de hogere lonen en de voorkomen zorgkosten[25].

Voor MKBA's worden QALY's vaak in euro's gewaardeerd. De bedragen die hiervoor gebruikt worden variëren van 20.000 tot 100.000 euro per gewonnen levensjaar. Inmiddels is hiervoor een richtlijn ontwikkeld waarbij een waarde van 50.000 euro wordt voorgeschreven[26]. In de MKBA per interventie gebruiken we deze waarde.

[23] Voor Werk Participatie en Inkomen (WPI) nemen we de kosten zonder uitkeringen en re-integratie. Dit effect wordt immers al bij productiviteit meegenomen en gewaardeerd.

[24] Groot en Maassen van den Brink (november 2003), Investeren en terugverdienen. SBO, Den Haag

[25] Zie onder meer Eurostat Quality of Life, ed 2015. In Nederland is het verschil in tevredenheid over het leven tussen hoogopgeleiden en lager opgeleiden relatief klein. Het meeste is al 'geprijsd' in het verschil in verdiencapaciteit.

[26] Werkwijze voor kosten-baten analyse in het sociale domein, Koopmans e.a., 2016.

Kengetallen ziektelast	
	QALY's
Stemmingsstoornissen	0,210
Schizofrenie	0,570
Autisme	0,259
Angststoornissen	0,175
Persoonlijkheidsstoornissen	0,183
Gedragsstoornissen	0,060
Verstandelijke Beperking	0,392
Aandoeningen gerelateerd aan alcohol	0,238
Aandoeningen gerelateerd aan drugs	0,238
ADHD	0,033
Burn-out (overspannen, surmenage, aanpa	0,187
Ziektelast doelgroep	0,16
Ziektelast gestabiliseerd	50%
	0,08

Naast de toename van kwaliteit van leven als gevolg van langer onderwijs en een diploma, zijn er bij de verschillende interventies mogelijk ook directe baten op kwaliteit van leven door de interventie zelf of door de inzet van (meer) passende zorg. We gebruiken hiervoor de kengetallen (zie rechter overzicht) van het RIVM. Stel vóór de interventie kampt 90 procent van de doelgroep met psychische problemen. Erna is dit teruggebracht tot een stabilisatie en/of verbetering van 60 procent (een afname van 33 procent). Het gaat om een combinatie van stemmings-, angst en gedragsstoornissen en meer algemeen burn-out klachten. Het gemiddelde is 0,16 QALY. De ziektelast is na interventie teruggebracht naar de helft. De baten bij 100 jongeren zijn € 130.000 euro (= 33 x 0,08 x € 50.000). Vaak wordt in een VSV-interventie samengewerkt met andere professionals. Afhankelijk van het aantal en de tijdverdeling bepalen we hiervoor een attributie. Bij een attributie van 50 procent (dat deel dat toe te schrijven is aan de interventie) is de baat hier € 65.000 euro.

4. Criminaliteit en overlast

Een klein deel van de leerlingen vervalt in criminaliteit en/of veroorzaakt overlast. Uit onderzoek blijkt dat er een relatie is met het hebben van een startkwalificatie. De kans op criminaliteit in de groep zónder startkwalificatie is namelijk twee keer zo groot als gemiddeld (8 procent i.p.v. 4 procent)[27]. Een gemiddelde verdachte van misdrijven kost de maatschappij rond de ton per jaar (denk aan schade, kosten politie & justitie en leed)[28]. Onderstaand figuur laat zien hoe dit is opgebouwd.

Figuur B2.8. Kosten veelpleger per jaar

Schade	Productieverlies	Medische kosten	Leed	Opsporing en preventie	Vervolging	Berechting	Tenuitvoerlegging	Ondersteuning	Totaal
€ 25.300	€ 200	€ 500	€ 43.200	€ 10.600	€ 1.900	€ 1.800	€ 8.000	€ 100	€ 91.600

Bron: SEO, Vollaard, Tollenaar, bewerking LPBL

Daarnaast zijn er immateriële baten in de vorm van minder overlast in de buurt. Een verbeterde buurt levert niet direct geld op. Toch is het mogelijk om deze waarde in euro's uit te drukken. Huizenprijzen zijn daarvoor als indicator een veelgebruikte manier. Mensen zijn immers bereid meer te betalen voor wonen in een veilige buurt dan in een onveilige. We beschikken (op dit moment) echter over te weinig informatie om deze baat te kunnen kwantificeren en zetten deze daarom op Pro Memorie (PM).

-0-0-0-

[27] Afgeleid uit Eggen en Kessels (2009), Criminaliteit en opsporing, WODC, Den Haag

[28] Voor jongeren ligt dit bedrag naar verwachting lager op gemiddeld 25.000 euro. Dit is afgeleid uit Eggen en Kessels (2009), Criminaliteit en opsporing, WODC, Den Haag

Bijlage 3. Overzicht gebruikte data en literatuur

Databronnen

CBS Statline: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/
DUO, Onderwijsdata: https://duo.nl/open_onderwijsdata/
Ministerie van OCW: Onderwijs in cijfers: https://www.onderwijsincijfers.nl/
Dashboards VSV en RMC https://informatieproducten.duo.rijkscloud.nl/public/dashboardvsvopen/
VSV programma en begroting 2021-2024

Literatuur

CBS, *"Multiproblematiek en VSV - is er een relatie tussen multiproblematiek en voortijdig schoolverlaten?"* (inclusief databestanden), juni 2020

Regionaal programma VSV Kop van Noord-Holland 2021-2024

ECBO, "*Later is niet te laat - Inspiratie voor curatief VSV-beleid*", november 2012

Eurostat, "*Quality of Life, facts and views*", edition 2015

Kohnstamm Instituut, "*Samen op weg naar een startkwalificatie - Evaluatie van het programma Kansen Voor Jongeren van het Oranje Fonds*", september 2017

MBO Raad en KBA Nijmegen, "*Benchmark middelbaar beroepsonderwijs 2018*", november 2019

Ministerie van OCW, "*Loopbaanmonitor jongeren in kwetsbare positie*", juni 2017

Ministerie van OCW, "*Ontwikkeling voortijdig schoolverlaters*", infographics divese jaren

Ministerie van SZW, "*Verdere integratie op de arbeidsmarkt, een analyse van wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*", november 2018

RMC-regio Kop van Noord-Holland, *diverse factsheets voortijdig schoolverlaten*

SEO, "*De positie op de arbeidsmarkt van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*", maart 2018

Van der Gaag et al, "*Schoolverlaten voorkomen, perspectief van wetenschap, praktijk en beleid*", 2020