

Binnengekomen 2 januari 2008  
Geaccepteerd 14 februari 2008

**Dr. G.T. Witte** is politicoloog/bestuurskundige en werkzaam bij de kenniskring 'Opgroeien in de Stad' van het Instituut Sociale Opleidingen van de Hogeschool Rotterdam. Van 2001 tot 2007 was hij onderwijsmanager van de masteropleiding Urban Education. Sinds september hoofd van het Expertisecentrum Praktijkgericht Onderzoek (EPO). E-mail: G.T.Witte@hro.nl.

**Prof. dr. A.L.T. Notten** doceert Sociale agogiek aan de Vrije Universiteit Brussel. Hij is sinds 2002 tevens lector 'Opgroeien in de Stad' bij de Hogeschool Rotterdam. E-mail: A.Notten@tip.nl.

TOBY WITTE  
TON NOTTEN

## ZORGEN, BOEIEN EN BINDEN

### Een internationale vergelijking van enkele interventies rond voortijdig schoolverlaten

Niet alleen Nederland tobt met het probleem van het grote aantal voortijdige schoolverlaters. Ook elders worstelen bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders met de vraag hoe de omvang van deze groep kan worden verminderd. Diverse interventiestrategieën zijn beproefd, met wisselend succes. Opvallend zijn de verschillen in aanpak in de Verenigde Staten, Denemarken en Nederland. Hebben straffe interventies meer effect dan een aanpak waarbij de persoonlijke zorg, het boeiender maken van het onderwijs en de leerpraktijken voor *drop-outs* centraal staan? In welke verzorgingsstatelijke context werken welke interventies het best?

#### KENNISECONOMIE EN SCHOOLUITVAL

In 2000 stelde de Europese Raad zich in Lissabon ten aanzien van het onderwijsbeleid tot 2010 een aantal ambitieuze doelen. Teneinde in de toekomst de economie van de Europese Unie te versterken en de Amerikaanse voorbij te streven wilde de raad de kenniseconomie, de sociale samenhang en de werkgelegenheid binnen en tussen de lidstaten bevorderen (Council of the European Union, 2000). Om de Europese welvaart betaalbaar en op peil te houden is, zeker gelet op de toenemende vergrijzing van de bevolking met als gevolg een afnemende arbeidsparticipatie, meer en vooral een hogere scholing van jonge-

ren noodzakelijk. Uitval van jongeren is dan niet wenselijk en onacceptabel.

Het onderwijs wordt gezien als een belangrijk instrument om dit complexe doel te bereiken. Een van de speerpunten binnen het Europese onderwijsbeleid is daarom het drastisch terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters (vsv'ers). Tegen 2010 zou nog maar 10% van de 18- tot 24-jarigen vsv'ers mogen zijn. Jongvolwassenen dus die geen onderwijs meer (willen) volgen en die niet beschikken over een startkwalificatie op niveau 2 van het hoger voortgezet onderwijs, waardoor hun kansen op de arbeidsmarkt uitermate zwak zijn en het risico toeneemt van maatschappelijk afglijden.

Het bestrijden van de uitval van jonge scholieren krijgt sinds 'Lissabon' een hoge prioriteit. Hoe de EU-lidstaten het terugdringen realiseren, mogen ze zelf uitmaken. De Europese Commissie houdt de lidstaten tegenwoordig wel regelmatig een spiegel voor met de bereikte resultaten.

De kenniskring 'Opgroeien in de Stad' (Hogeschool Rotterdam) is geïnteresseerd in de vraag hoe het zit met de schooluitval in Nederland, vergeleken met enkele andere Europese voorbeelden. En meer in het bijzonder hoe in internationaal perspectief wordt geprobeerd schooluitval te bestrijden. In 2006 en 2007 zijn enkele projecten in Chelsea, een stad vlakbij

Boston (Verenigde Staten), en Kopenhagen (Denemarken) bezocht en bestudeerd door lectoren, docenten en studenten van de masteropleiding 'Urban Education' in het kader van de onderwijsmodule 'Over de grens'.<sup>1</sup> De studenten dienden de benaderingen van het voortijdig schoolverlaten op verschillende niveaus te beschrijven: het macroniveau (oftewel de verzorgingsstatelijke context), het mesoniveau (dat wil zeggen de onderwijs- en welzijnssector en het beleid in stedelijke context) en het microniveau (op organisatie- en veldniveau).

Onze belangstelling voor de aanpak van het voortijdig schoolverlaten ligt voor de hand, aangezien in Rotterdam het aantal vsv'ers groter is dan in de rest van Nederland. Welk beleid en welke interventies zijn nou succesvol? Waaruit bestaan de verschillen en overeenkomsten in aanpak? Welke lessen kunnen we trekken? Helpen drang en dwang of is het beter met zachte hand te werken? Kortom, in welke contexten werkt welke aanpak van vsv?

Op macroniveau wordt de context in belangrijke mate bepaald door een verzorgingsstatelijk ordeningsprincipe. De Deense socioloog Gosta Esping-Andersen biedt enig houvast. Hij onderscheidde drie typen verzorgingsstaten: het liberale, het conservatief-corporatistische en het sociaal-democratische regime met telkens een verschillende aanpak en impact ten aanzien van publieke arrangementen, inclusief het onderwijs (Esping-Andersen, 1990). Het liberale regime laat zorg, welzijn en onderwijs in belangrijke mate over aan de marktwerking. De overheid stelt zich terughoudend op. Het voorzieningenniveau is minimaal en laag. De eigen individuele verantwoordelijkheid staat voorop. De Verenigde Staten vertegenwoordigen bij uitstek dit liberale stelsel. Denemarken is een typische exponent van het sociaal-democratische model. De zeggenschap en de bemoeienis van de overheid zijn daar dominant. Het voorzieningenniveau is er uitgebreid en hoog. Welzijn en onderwijs maken nadrukkelijk deel uit van het takenpakket van de (lokale) overheid. Het conservatief-corporatistische regime laten we hier buiten beschouwing omdat geen van de in het onderzoek betrokken landen illustratief is voor dit model.

## NEDERLAND IN DE AANVAL

Het Nederlandse verzorgingsregime laat zich lastiger classificeren. Het heeft trekjes van elk van de drie van de door Esping-Andersen genoemde typen. In de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog zat Nederland meer in de hoek van het corporatistische en het sociaal-democratische regime, passend in het poldermodel van 'plooiën en schikken'. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat er de laatste decennia onder invloed van een toenemende 'meritocratisering' van de samenleving, sprake is van een amerikanisering van de Nederlandse verzorgingsstaat. Meritocratisering houdt in dat klasse (afkomst) een ondergeschikte rol speelt in het stijgen of dalen op de maatschappelijke ladder; in een meritocratie draait het om individuele inzet en prestaties die bepalend zijn voor iemands toekomst. Qua verzorgingsfuncties bepleitte de raad recentelijk een verschuiving van het klassieke 'verzorgen en verzekeren' naar het 'verheffen en verbinden' (WRR, 2006<sup>2</sup>). Die overgang lijkt overigens gepaard te gaan met een hogere mate van dwang en paternalisme die zeker ook merkbaar is in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Voortijdige schoolverlaters worden actief opgespoord en teruggeleid naar de schoolbanken. De keus is werken en/of scholing, en daartussen zit niets. Ouders die niet mee willen werken, worden beboet en krijgen desnoods verplichte opvoedingsondersteuning. Vergeleken met de ons omringende landen is het aantal vsv'ers in Nederland relatief hoog. Het percentage lag in ons land in 2000 met 15,5 weliswaar onder het gemiddelde van de EU (19,7%), maar veel andere landen presteerden beter. Het aantal 18- tot 24-jarigen zonder een elementaire startkwalificatie bedroeg in België 12,5%, voor Denemarken en Zweden waren de percentages respectievelijk 11,6 en 7,7.<sup>3</sup> Tussen 2000 en 2007 is er in Nederland vooruitgang geboekt. Rond 2007 lag het percentage op 13. In absolute getallen uitgedrukt, werd de omvang teruggebracht van ruim 71.000 naar 57.000. Door een pakket extra maatregelen – kosten: € 81 miljoen – hoopt de Nederlandse overheid tegen het jaar 2010 het voortijdig schoolverlaten onder de EU-norm van 10% te brengen, oftewel naar maximaal 35.000 (Herweijer, 2006; OECD, 2005).

Het voorkómen van schooluitval is de kern van de Nederlandse aanpak. Zo richt het beleid zich op het verbeteren van taalverwerving, via voor- en vroeg-schoolse educatie en schakelklassen, de bevordering van praktijkgericht onderwijs en het instellen van zorgteams om te voorkomen dat probleemjongeren uit de boot vallen en van het kastje naar de muur worden gestuurd. Nazorg aan leerlingen die van het vmbo naar het mbo (het voorbereidend en middelbaar beroeps-onderwijs) overstappen, krijgt aandacht. Tevens is het aantal stageplaatsen en stage-uren uitgebreid, waardoor er ruimte ontstaat voor meer praktijk in het onderwijs. Leerplichtambtenaren en de Onderwijsinspectie controleren het schoolverzuim en de lesuitval frequenter en strenger. Omdat uit onderzoek is gebleken dat 17-jarigen de grootste risicogroep vormen, is de leerplicht per 1 augustus 2007 tot achttien jaar verlengd. Deze maatregel lijkt de meeste zoden aan de dijk te zetten aangezien aldus het aantal uitvallers met ongeveer 13.000 per jaar zal verminderen. In de nabije toekomst wil men de leerplicht vervangen door een diplomaplicht (voor 17- tot 23-jarigen): niet het verplicht volgen van onderwijs, en het in de schoolbankjes zitten tot een bepaalde leeftijd staat centraal, maar het verplicht behalen van een diploma – en eerder mag de leerling het onderwijs niet verlaten.

In Rotterdam staat voortijdig schoolverlaten hoog op de politieke agenda. We meldden het al: verhoudingsgewijs telt de stad veel vsv'ers. De gemeente mikt in haar beleid op de in Europa afgesproken norm. Tot nu toe is het aantal vsv'ers gedaald van circa 24% in 2000 naar 21% in 2004. In het schooljaar 1999-2000 telde Rotterdam een uitstroom van 4900 schoolverlaters zonder startkwalificatie, in 2003-2004 was dit gedaald naar 4557. Dit resultaat is nog niet conform de EU-doelstelling. Het knelpunt lijkt te zitten in de uitval van leerlingen in de beginfase (het eerste en tweede leerjaar) van het mbo. We hebben het dan over 16-/17-jarige leerlingen die na afronding van het vmbo overstappen naar het mbo. Veel van deze jongeren ronden de mbo-opleiding niet af met een diploma. De Rotterdamse mbo-cijfers zijn weinig opwekkend. De ongekwalificeerde uitstroom in 1999-2000 lag daar op 38% en in 2003-2004 was dit percentage gestegen naar ongeveer 65. Het zijn vooral jongeren met een niet-westerse afkomst die afhaken (JOS, 2006).

Het Rotterdamse beleid sluit aan op de landelijke beleidskaders. De plannen van de Maasstad, aangeduid als 'aanvalsplannen', lopen van 2001 tot 2009 en bevatten een pakket aan preventieve en curatieve maatregelen. Het gaat hier om het aanpakken van risicofactoren (schoolverzuim), risicomomenten (de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs) en risicogroepen (allochtonen, nieuwkomers, verhuizers, zittenblijvers en verzuimers). Door het volgens vaste regels protocolleren en het nauwkeurig registreren van verzuim, door het ontwikkelen van een streng schorsingsbeleid, de verbetering van de overdracht van leerlingen van het vmbo naar het mbo, door leerlingenbemiddeling en participatie bij het vinden van stageplaatsen, door het vergroten van de betrokkenheid van ouders van risicoleerlingen bij de school, door *mentoring* – dat wil zeggen meer persoonlijke begeleiding – en door praktijkgericht leren waardoor het leren meer aantrekkelijk wordt, wil Rotterdam de omvangrijke groep van *drop-outs* zonder startkwalificatie drastisch terugbrengen.

We noemen enkele voorbeelden. Zo is *Rebound* een scholingstraject waar werkzoekende jongeren in de leeftijd van 16 tot 23 jaar met geen of een te lage startkwalificatie in aanraking komen met uiteenlopende beroepen. De jongeren kunnen zich specifieke vaardigheden eigen maken en certificaten behalen. *Herstart* richt zich op jonge thuiszitters en probeert binnen een jaar een oplossing op maat te vinden. Het project *Op de rails* richt zich op jongeren met ernstige gedragsproblemen en probeert binnen een veilige en beheersbare leeromgeving, die neerkomt op een strak gereguleerde en gedragscorrigerende onderwijssituatie, de jongeren op een geschikt startkwalificatieniveau te brengen. *BOP* (BeroepsOriënterende Praktijk) is een experiment waarin het terugleiden van voortijdige schoolverlaters naar opleiding en werk centraal staat. Het is een arrangement waar oriëntatie-, onderwijs-, stage- en vrijetijdsactiviteiten een krachtige leeromgeving bieden aan kwetsbare jongeren van 17 tot 23 jaar. Beloning en sanctie zorgen voor de nodige discipline (Witte, 2007).

## AMERICAN DREAM

Het Rotterdamse aanvalsbeleid wekt nieuwsgierigheid naar het *drop-out*-beleid in andere landen. Op welke wijze gaat de onderwijssector om met de problematiek en welke maatregelen treffen we aan?

Dat de Verenigde Staten ook worstelen met schoolverzuim en niet-gediplomeerde schoolverlaters, komt helder naar voren uit diverse beleidsstukken. Reeds in 1983 schreef de *Commission on Excellence in Education* een alarmerend rapport (National Commission on Excellence in Education, 1983) dat gewag maakte van een *Nation at Risk* vanwege de belabberde kwaliteit van de *public schools*. Terzijde:

8 70% van de scholen in de VS is openbaar, 30% bijzonder of anderszins particulier (precies het omgekeerde van de Nederlandse cijfers, zij het dat ons land een voor beide schooltypen gelijke bekostiging uit 's rijks kas kent en Amerika niet). Rond 1990 kwamen de Amerikaanse president Bush senior en de gouverneurs overeen nationale onderwijsdoelen te formuleren, de zogenoemde *Goals 2000*. Deze Goals richtten zich op de verbetering van het onderwijsstelsel en gingen uit van het principe 'leerlingen van wie meer wordt verwacht, zullen ook méér presteren én bereiken'. Het slagingspercentage van de *public high schools* moest omhoog naar 90%.

Nog geen jaar na zijn aantreden (2001) zette president Bush junior zijn handtekening onder de *No Child Left Behind Act*. In deze wet worden federale fondsen vrijgemaakt – \$ 200 miljoen – om de kwaliteit van de openbare scholen te verbeteren. Een belangwekkend onderdeel van de wet is 'Verzekeren dat iedere *high school*-student slaagt en klaar is om te werken of naar de universiteit te gaan'. De invulling en uitvoering van de wet is een zaak van de afzonderlijke staten. Dat levert merkwaardige verschillen op: je bent als kansarme jongere beter af in arme staten in de Midwest dan in de rijkere noordoostelijke staten (vergelijk Vandivere et al., 2007) en dan maakt het weer uit of de desbetreffende staat successen financieel beloont of tekorten afstraft. De staat Massachusetts bijvoorbeeld, in het noordoosten, ontwikkelde een aantal raamwerken om de onderwijsdoelen gestalte te geven. Een ervan is de *Student Support, Career & Education Service*, waarbinnen het zogenoemde *Alternative Education Program* valt. Dit

programma is een initiatief om in de publieke school-districten van de staat risicoleerlingen te helpen. Het betreft geschorste leerlingen, jonge delinquenten, zwangere meisjes en leerlingen die willen terugkeren naar de *public schools*. *Alternative Education* is niet bestemd voor de goed geoutilleerde en scorende *private schools*. Public schools die voor het programma in aanmerking willen komen, moeten minimaal een uitval hebben van 5% in de laatste vijf schooljaren. De financiën die de school ontvangt, zijn onder meer bestemd voor het opzetten van een deskundige werkgroep die zorg draagt voor het opzetten en uitvoeren van een maatprogramma voor risicoleerlingen.

Het openbaar onderwijs in de stad Chelsea, gelegen vlakbij Boston in Massachusetts, heeft de laatste jaren door de samenwerking met de private, rijke Boston University een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Nog geen twintig jaar geleden was het zeer slecht gesteld met de schoolprestaties van de leerlingen in de public schools in de stad. Chelsea is een typische *hispanic* stad. De helft van de leerlingen beheerste het Engels onvoldoende. Slechts 20% van de geslaagden op de high schools ging door met een vervolgstudie. Een kwart van de tienermeisjes was zwanger en van degenen die toch startten met de high school, behaalde ruim de helft geen diploma. Het aantal verhuisbewegingen binnen Chelsea, en van de stad naar elders en omgekeerd, was en is hoog en dat is niet bevorderlijk voor de slagingskansen van leerlingen (Spierings, 2006). Een van de prioriteiten van de Boston University die zich ontfermde over het openbaar onderwijs in Chelsea, was het schoolverzuim en de schooluitval fors te verlagen. Zo werd in de Chelsea High School de strijd aangeboden. Het aanwezigheidsbeleid, zoals vastgelegd in de wet van Massachusetts, wordt er streng toegepast. Leerlingen worden geacht de school hoe dan ook te bezoeken en ze mogen gedurende een leskwartaal niet meer dan twee keer ongeoorloofd lessen verzuimen. Sancties volgen bij een hoger verzuim. De consequenties van onterecht verzuim variëren van het verlies van privileges (het niet mee mogen doen aan sportactiviteiten, uitjes, enzovoort) en, hoe paradoxaal dit ook klinkt, het uitsluiten van het behalen van een cijfer waardoor een vak niet kan worden afgerond en het diploma dus verder uit het zicht raakt. Een absententeam voert gesprekken met de ouders en de

leerling om een verbeterplan op te zetten. In Chelsea moet, zoals we ter plekke constateerden, een leerling die te laat op school komt, plaatsnemen in een speciaal ingerichte kale open ruimte bij de aula. Hij/zij mag daar een ochtendje te kijk zitten, nauwlettend in de gaten gehouden door een beveiligder, en mag absoluut niet spreken, eten of drinken. Studeren is wel toegestaan. Tevens heeft de Chelsea High School een speciale medewerker in dienst die in de wijken van de stad met een auto rondrijdt om leerlingen die niet op school zijn verschenen, op te sporen. Wanneer hij deze op straat of elders signaleert, brengt hij ze naar school. Toch draait het niet alleen om negatieve sancties. De Chelsea High School kent sinds 2005 een *attendance incentive program*, waarin perfect schoolbezoek financieel wordt beloond. Voor elk kwartaal dat een leerling niet te laat is gekomen en/of absent is geweest, ontvangt deze een credit van \$ 25 op een geblokkeerde spaarrekening. Slaagt de leerling erin het hele schooljaar op tijd te komen en niet te verzuimen, dan ontvangt hij/zij een extra bonus van \$ 25. Het totaalbedrag wordt pas uitgekeerd bij het behalen van het high school-diploma en kan oplopen tot \$ 500. Naast dit alles kent de Chelsea High School uitgebreide programma's om taalachterstanden weg te werken en heeft iedere leerling een eigen counselor.

Gezondheidszorg en psychologische hulpverlening zijn binnen de school beschikbaar. Er zijn ook externe hulpprogramma's, zoals het *Choice thru Education*-programma dat zich richt op motivering, begeleiding en extra ondersteuning van jongeren uit gezinnen met lage inkomens, zodat ze hun slagingskansen binnen het onderwijs kunnen vergroten. In samenwerking met de public schools is er een scholingsprogramma, onder andere verzorgd door gespecialiseerde high school-docenten, voor zwangere tienermeisjes (Alauoi en Boogaarts, 2006).

Samenvattend kunnen we stellen dat het Amerikaanse systeem in hoofdzaak kiest voor een strenge, disciplinerende en actieve aanpak om risicjongeren in de schoolbanken te houden.

## DEENS SUCCES

Deels in contrast met Amerikaanse en Rotterdamse interventies staat het Deense beleid. Statistisch gezien

is er sprake van een Deens succes. Het percentage vsv'ers in Denemarken behoorde in 2005 tot de laagste van de Europese Unie: 8% (Ministry of Education, Denemarken, 2005).

Gedeeltelijk valt dit succes te verklaren uit de Deense verzorgingsstaat. In het belang van het behoud en de bekostiging/betaalbaarheid ervan is het investeren in onderwijs een speerpunt. Denemarken ziet zich geconfronteerd met vraagstukken als een toenemende vergrijzing en een, qua etniciteit, veranderende bevolkingssamenstelling. Onder allochtone groeperingen komen, net als in Nederland en de VS, verhoudingsgewijs meer schooluitval, werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting voor. De druk op de collectieve voorzieningen neemt daardoor toe. In 2006 heeft de regering een *Welfare Agreement* opgesteld dat mikt op het verhogen van het kennisniveau in het land, de verbetering van het onderwijs en het verder terugdringen van het aantal ongediplomeerde schoolverlaters. Jongeren dienen hun educatieprogramma af te maken en niet te belanden in een sociale uitkering. Doorgaan met het volgen van onderwijs na de *Folkeskole* is een belangrijk doel. Daarom moeten er meer praktijk- en stageplaatsen komen en dient het beroepsgerichte onderwijs in te spelen op de wensen en behoeften van de leerlingen.

Om te voldoen aan de eisen van 'Lissabon' heeft de Deense regering in 2001 de Wet Vocational Education and Training (VET) ingevoerd (Ministry of Education, Denemarken, 2004). Het streven is tegen 2010 minimaal 85% van de jongeren met een diploma op mbo-niveau te laten uitstromen. Het risico van schooluitval zit in het Deense onderwijssysteem vooral op het moment dat leerlingen rond hun zestiende de negenjarige verplichte *Folkeskole* afsluiten. Na deze basisopleiding gaan leerlingen naar het gymnasium om daarna te vervolgen met een universitaire opleiding óf ze stromen door naar een beroepsopleiding. Het grootste deel volgt na de *Folkeskole* een beroepsopleiding, waar theorie en praktijk op de werkvloer worden gecombineerd. Het knelpunt is wel dat de leerling een stageplaats moet hebben en een stageovereenkomst dient af te sluiten voordat hij/zij aan de vervolgopleiding mag beginnen. Dat lukt niet iedereen. Scholen zijn verplicht zich fors in te spannen om geschikte stage- en praktijkplaatsen te werven.

Begeleidingscentra voor jongeren geven ondersteuning en advies (studieloopbaanbegeleiding).

De VET-wet gaat uit van de gedachte dat onderwijs didactisch en cognitief interessant, stimulerend en motiverend is voor de persoonlijke ontwikkeling van iedere leerling. Onderwijs en stage, (beroeps)technische competenties en algemene kennis dienen elkaar af te wisselen. Opvallend is dat het vervolgonderwijs inhoudelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van sociale partners, bedrijven, docenten, onderwijsinstellingen en het ministerie van Onderwijs. Met elkaar vertegenwoordigen ze het onderwijs op diverse bestuursniveaus en dragen ze bij aan de innovatie ervan.

10 De leerplicht in Denemarken gaat in op zevenjarige leeftijd en duurt negen jaar. Jongeren brengen in principe van hun zevende tot zestiende, zeventiende jaar door op dezelfde school. Juist het verblijf op één school verkleint de kans op uitval. Meteen al bij de Folkeskole worden de leerprestaties via een landelijk leerlingvolgsysteem, het *Elevplan*, in kaart gebracht. Een persoonlijk leerweg- en activiteitenplan maakt deel uit van het onderwijsprogramma. Op deze wijze wordt de ontwikkeling van de schoolloopbaan van iedere leerling geregistreerd. Vanaf de zesde klas, op ongeveer tienjarige leeftijd, vinden doorlopend studieloopbaanbegeleiding, coaching en ondersteuning plaats door buitenschoolse consultants tot het moment dat de leerling een geschikte vervolgopleiding heeft gevonden. Het voornemen is die begeleiding vanaf 2008 te laten gelden tot 25-jarige leeftijd. Kopenhagen telt momenteel honderd externe counselors, die zijn verbonden aan het *Youth Counseling Centre*.

Om de risicovolle overgang van de verplichte basisopleiding naar het beroepsonderwijs vloeiender te laten verlopen bezoeken de Folkeskole-leerlingen regelmatig scholen met beroepsvoorbereidende leerwegen, via zogenoemde bedrijfsgeoriënteerde schoolprojecten. Tevens komen studenten van beroepsopleidingen op de Folkeskole vertellen over hun ervaringen. Het streven is om samen met praktijkopleidingen overgangsprogramma's te ontwikkelen in de vorm van korte introductiestages en het meedraaien in de praktijkopleidingen. Net als in Amerika en Nederland ziet de Deense overheid het beheersen van de taal als de sleutel tot het succes van het voltooiën van een opleiding,

het vinden van werk en het bereiken van maatschappelijke (sociale) integratie.

Buiten het onderwijs kent Kopenhagen diverse projecten die helpen bij het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten. Zo is de *Ecological Product Skole* een initiatief dat zich richt op het verwerven van sociale vaardigheden plus het ontdekken en ontwikkelen van het persoonlijke talent van jongeren. Hoewel deze Skole voor deelnemers vrijblijvend is en geen examens kent, wordt er wel een individueel plan met doelstellingen geformuleerd. Het doel kan zijn het starten van een vervolgopleiding of het vinden van een baan. De Ecological Product Skole ontwerpt, produceert en verkoopt eenvoudige producten zoals kleding, en beheert een jeugdhostel en een cateringservice.

Een ander voorbeeld. Het door de overheid gefinancierde buitenschoolse project *Sjakket* in Kopenhagen bestaat uit innovatieve initiatieven van burgers om vsv'ers terug te leiden naar het onderwijs. Het betreft hier zogeheten *wild learning*-processen. De kracht is dat de begeleiders bezielde praktijkmensen zijn met meestal dezelfde culturele en etnische achtergrond als de jonge deelnemers. Ouderparticipatie is in dit project van groot belang teneinde de betrokkenheid te vergroten en risicjongeren gemakkelijker te kunnen bereiken. Aanmelding verloopt via de externe counselor of via de buurt, de deelname is maximaal een jaar. Veel aandacht besteedt Sjakket aan sociale ontwikkeling, sport, muziek, huiswerkbegeleiding en computerlessen. Na één jaar leggen de jongeren een examen af op de school waar zij aanvankelijk het laatst stonden ingeschreven (Blaas, van der Heijden en Rader, 2007).

## LESSONS TO LEARN

Wanneer we deze interventies in Rotterdam, Chelsea en Kopenhagen met elkaar vergelijken, dringt zich de vraag op hoe de verschillen en overeenkomsten zijn te verklaren, en meer in het bijzonder waarom het ene land (stad) succesvoller is dan het andere. In de volgende tabel zijn, op basis van de macro-, meso- en microniveaus die we eerder onderscheidde, de meest kenmerkende aangetroffen bevindingen tussen de VS, Denemarken en Nederland samengevat weergegeven.

**Landen/stedenvergelijking interventies vsv**

<b>Kenmerken</b>	<b>Verenigde Staten/Chelsea</b>	<b>Denemarken/Kopenhagen</b>	<b>Nederland/Rotterdam</b>
Type verzorgingsregime	Liberaal	Sociaal-democratisch	Gemengd
Toegangsvoorwaarden collectieve voorzieningen	Zeer strikt	Ruimhartig	Strikt
Vermarkting van zorg, welzijn en onderwijs	Zeer sterk	Matig	Sterk
Verzorgen (1)	1 en 3	1, 2, 3 en 4	3 en 4
Verzekeren (2)			
Verheffen (3)			
Verbinden (4)			
Invloed private sector op onderwijs	Sterk	Sterk	Gematigd
Omvang vsv'ers	Hoog	Laag	Hoog
Graad van drang en dwang	Hoog	Laag	Hoog
Aanwezigheid van externe counselors/begeleiding	Nauwelijks	Ruim aanwezig	Nauwelijks
Landelijk leerlingvolgsysteem	Niet	Wel	Niet
Vorbereiding op beroepsonderwijs	Gering	Hoog	Redelijk
Begeleiding (warme) overgang vo naar beroepsonderwijs	Gering	Hoog	Gering

Uit de Deense casus valt op te maken dat het gebruik van 'drang en dwang', zoals min of meer toegepast in Nederland en de VS, niet automatisch de sleutel is tot succes. De wijze waarop het Deense schoolsysteem is ingericht, leidt kwantitatief tot betere resultaten. De overheid daar hanteert een landelijk leerlingvolgsysteem, leerlingen worden realistisch voorbereid op het beroepsonderwijs, jongeren krijgen begeleiding van externe counselors en vroegtijdige schoolverlaters worden beduidend minder dwangmatig aangepakt. Een krachtig punt is dat een externe begeleider verantwoordelijk is voor de overstap van het ene naar het andere onderwijstype (een zogeheten 'warme' overdracht), ook wanneer een jongere nog niet staat ingeschreven bij een andere, nieuwe vervolgopleiding. Het knelpunt in Nederland is nu juist dat in de overgang van vmbo naar mbo geen van beide opleidingen verantwoordelijkheid draagt. Er ontstaat dan een zorgelijk hiaat.

Opmerkelijk is verder dat er in Denemarken een scherpe scheiding bestaat tussen onderwijs- en vrijetijdsactiviteiten. School is school en wat buiten schooltijd gebeurt, is een zaak van scholieren, burgers en particuliere instellingen. Veel projecten voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten zijn door de Deense overheid gefinancierde particuliere initiatieven, veelal verzorgd door gemotiveerde niet-onderwijskundigen

en niet-pedagogen. Een fors verschil met Nederland en de VS is dat het volgen van projecten in het kader van het voortijdig schoolverlaten vrijblijvend is. Een schoolverlater/risicjongere kan komen en gaan wanneer hij/zij wil. Sancties komen nauwelijks voor. Er wordt meer gehandeld vanuit de cultuur, de behoeften en het vermogen van de individuele jongere. Ambities in de richting van een onderwijsachterstandenbeleid, brede scholen en een geïntegreerde aanpak komt men, anders dan in de Verenigde Staten en Nederland, in Denemarken niet vaak tegen (Notten, 2006). Het Deense onderwijs is bovendien een gezamenlijke verantwoordelijkheid van scholen, de overheid, het bedrijfsleven, sociale partners en burgers. In Nederland is dit zeker niet per definitie het geval.

Drang en dwang nemen toe in Nederland en de VS. Het onderwijs in de VS kenmerkt zich door een zekere hardheid. Disciplinerend, gehoorzaamheid, verantwoordelijkheid en aanpassing worden er van jongs af aan ingepompt. Je past je aan of niet. Lukt het niet, dan krijgt de leerling een paar keer een nieuwe kans. Blijft het een en ander zonder resultaat, dan is het definitief afgelopen, de verwijdering van de school volgt. Het schoolbezoek wordt op de Amerikaanse scholen nauwkeurig geregistreerd en *attendance procedures* met strenge sancties voor telaarcomers en verzuimers worden strikt toegepast. Wegblijvers en spijbelaars worden

actief opgespoord. Opleidingsinstituten zelf zijn tamelijk gesloten bastions. Eenmaal in de vroege ochtend binnengekomen, komt de leerling niet eerder uit het gebouw dan na afloop van het laatste lesuur. Geen rondhangen tijdens (middag)pauzes op straat of gedurende een uitgevallen lesuur. Er zijn speciale ondersteunende programma's (extra taallessen) voor ouders en leerlingen. Er is gratis tandverzorging, gezondheidszorg en (school)maatschappelijk werk. Zo ook in Chelsea. De scholen doen er veel aan om de leerlingen binnenboord te houden. Het curriculum is afwisselend, met veel creatieve vakken: sport, muziek, kunst en televisie- en radioprogramma's maken. Ondanks al deze maatregelen blijft het aantal vsv'ers een zorgenkind van de *school boards*. Deels vloeit dit voort uit het sterk competitiegerichte onderwijssysteem. De beste en betere leerlingen krijgen doorgaans de meeste aandacht. Het principe van *the winner takes it all* leidt ertoe dat de zwakkere leerling dreigt weg te zakken in het onderwijs, ondanks alle goedbedoelde ondersteunende faciliteiten. *Challenge* en *competition* zijn kernbegrippen. Dat element wordt gestimuleerd door de toekenning van extra studiepunten aan individuele leerlingen voor bepaalde prestaties die zowel binnen als tussen de klas(sen) openlijk worden bijgehouden. Voor wie moeite heeft om mee te komen, is dit een hard gelag, het stimuleert niet en het draagt ondanks alle procedures bij tot voortijdig afhaken. De concurrentiedrift uit zich ook in een *name and shame*-beleid. Op internet zijn volop lijsten te vinden waarop het aantal voortijdige schoolverlaters per schooldistrict en per school te vinden zijn. De straffe strategie om de kwaliteit van onderwijsinstellingen af te meten op rangordelijstjes en die vervolgens te publiceren maakt ondertussen ook furore in Nederland. Of daarmee de vsv'ers zijn gediend, is twijfelachtig. Het stigmatiseert immers alleen de school die toevallig de pech heeft in een kansarme buurt te staan en die doorgaans over onvoldoende geld en middelen beschikt om persoonlijke zorg en begeleiding te bieden aan risicoleerlingen. Met zulke maatregelen bindt en boeit men de leerling noch aan het onderwijs noch aan de maatschappij (Witte, 2006a/2006b).

Wat helpt dan wel? De aanpak van het taaie probleem van de vsv'ers varieert van soepel tot gematigd en streng. Afgezien van het feit dat cijfers niet altijd de

waarheid bevatten, lijkt het Deense (breder: het Scandinavische) succes voort te komen uit een enigszins afwijkende aanpak die past in een landseigen context. De invloed van de Deense overheid op de verzorgingsarrangementen is beduidend groter dan die in Nederland. In ons land, vanouds minder een verzorgingsstaat dan een verzorgingsmaatschappij (met sociale partners immers die elkaar 'vinden') is sinds enkele decennia sprake van groeiende vermarkting van zorg, welzijn en onderwijs. Nederland schuift op in de richting van de VS, waar de individuele verantwoordelijkheid hoog in het vaandel staat en de bemoeienis van de overheid op maatschappelijk terrein afneemt. In ons land vindt een voorzichtige transformatie plaats van verzorgen en verzekeren naar verheffen en verbinden, met andere woorden: van een verzorgingsstaat naar 'verheffingsstaat'. Daar is overigens weinig mis mee, zoals ook de WRR verduidelijkt, waar de uitdaging van het onderwijs vooral ligt in het beter vormgeven van en investeren in de verheffingsfunctie. Eén van de *targets* is daarbij het tegengaan van de hoge uitval in het vmbo en de bevordering van de doorstroom naar het mbo.

Bij een effectieve bestrijding van het voortijdig schoolverlaten lijkt het te draaien om een continue betrokkenheid binnen én buiten de school. Het nauwlettend volgen van de leerling, het bewaken en begeleiden van de gevoelige overgang van het vmbo naar het mbo door counselors. Bij voorkeur geen luide, door de publieke en politieke tribune gewaardeerde drang- en dwangmaatregelen, maar het *boeien en binden* van leerlingen voor en aan het onderwijs. Onderwijs moet inhoudelijk en praktisch boeien in de zin van fascinatie, niet de (hand)boei, en dient aan te sluiten bij de kennis, kunde en leerbehoeften van leerlingen. Het positief motiveren door een verbinding te leggen met de praktijk houdt de leerling bij het onderwijs.

Voor de WRR is 'verbinden' het tweede sleutelwoord. Sociale cohesie moet in het onderwijs nadrukkelijk een plek krijgen. Niet alleen binnen de school, maar bij het onderwijs en de werkvloer dient 'verbinding door ontmoeting' vorm te krijgen. De Deense aanpak lijkt overigens in Amsterdam aan te slaan. Daar slaagt de *Amsterdamse School* er bijvoorbeeld opvallend goed in om vsv'ers met de zachte (maar vastberaden) hand aan een diploma te helpen; het werken in kleine groe-



pen en een persoonlijke benadering staan voorop (Kooijman, 2007).

## NOG ÉÉN KEER LISSABON

Tegelijk weten we sinds maart 2005 van de interim-evaluatie door een EU-commissie, onder leiding van de voormalige Nederlandse premier Wim Kok, dat vele van de Lissabon-doelstellingen niet gehaald zullen worden. Wat hij ervan vond, liet Kok in de Vlaamse krant *De Morgen* van 25 maart 2005 kernachtig weten: 'De hele Lissabon-strategie is lucht.' Ongeacht of het vsv-beleid daar ook onder valt, zullen er ondanks alle dadendrang wel altijd drop-outs blijven, en hoewel de strijd ertegen nog amper is begonnen, overigens al vóór 'Lissabon', zal deze ongetwijfeld ook na het jaar 2010 voortzetting verdienen, zelfs wanneer de overige Lissabon-doelstellingen van de Europese regeringsleiders al zouden zijn bereikt.

## NOTEN

1. In het kader van het project 'Over de grens' van de masteropleiding 'Urban Education' van de Hogeschool Rotterdam werden in april/mei/juni 2006 en 2007 de Verenigde Staten en Denemarken, respectievelijk Chelsea en Kopenhagen, vergeleken met Nederland/Rotterdam. Een van de aandachtspunten vormden de interventies rond voortijdig schoolverlaten.
2. Zie voor een bespreking van dit WRR-rapport: Ton Notten (2007). Verder: Romke van der Veen (2006). Zie ook de discussie over de verzorgingsstaat in *Bestuurskunde* (2007).
3. Eurostat, geraadpleegd op <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, klik naar 'social cohesion', vervolgens 'early school leavers'.

## LITERATUUR

Alaoui A. en E. Boogaarts (2006) *Een reis van Nederland naar 'Dromen'land. Onderzoeksnotitie over de aanpak van voortijdig schoolverlaten in Nederland (Rotterdam) en Amerika (Boston/Chelsea)*, in het kader van de masteropleiding 'Urban Education' van de Hogeschool Rotterdam, module 3 'Over de Grens', september 2006.

*Bestuurskunde* (2007), 16(3) (thema: verzorgingsstaat), p. 2-64.

Blaas, L., G. van der Heijden en N. Rader (2007) *Is het gras groener? Een vergelijkend onderzoek naar de maatregelen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen in Nederland en Denemarken*, in het kader van de masteropleiding 'Urban Education' van de Hogeschool Rotterdam, module 3 'Over de Grens', september 2007.

Council of the European Union (2000) *Lisbon European Council of 23 and 24 March 2000: Conclusion of the Presidency*. Brussel: EU.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Herweijer, L. (2006) 'Schooluitval: half ei of lege dop'. In: Sociaal Cultureel Planbureau, *Altijd een antwoord?* SCP Nieuwjaarsuitgave 2006 (p. 137-140). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

JOS (2006) *Rotterdamse Onderwijsmonitor primair en voortgezet onderwijs 2006* (p. 97-102).

Geraadpleegd op [www.jos.rotterdam.nl/Rotterdam/internet/diensten/dso/content/downloads/ROM2006.pdf](http://www.jos.rotterdam.nl/Rotterdam/internet/diensten/dso/content/downloads/ROM2006.pdf).

Kooijman, B. (2007) 'Amsterdamse School houdt 150 drop-outs in the picture'. *NRC Handelsblad*, bijlage Wetenschap & Onderwijs, 11/12 november 2007.

Ministry of Education (2004) *Retention in Vocational Education in Denmark. A Best Practice*. Denemarken, 2004. Geraadpleegd op <http://pub.uvm.dk/2005/retention>.

Ministry of Education (2005) *Facts and Figures 2005. Education and indicators*. Denemarken, 2005. Geraadpleegd op <http://eng.uvm.dk>.

National Commission on Excellence in Education (1983) *Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*. A Report to the Nation and the Secretary of Education. Washington D.C.: United States Department of Education.

Notten, A.L.T. (2006) 'De brede school tussen onderwijsvernieling en onderwijsvernieuwing of: wat kunnen magneetscholen en schooladoptie ons leren?' Rede bijzondere leerstoel 'Onderwijsvernieuwing en -samenwerking'. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, 14 april 2005. In: P. Mahieu (red.) *Onderwijsvernieuwing en*

*samenwerking in een grootstedelijke context.*

Cahier 4 voor onderwijsvernieuwing en samenwerking (p. 11-32). Antwerpen: Universiteit

Antwerpen, enz.

Notten, T. (2007) 'Vuilheid, behoeftigheid, ziekte, onwetendheid, ledigheid – en de hedendaagse uitdagingen aan het verheffen en het verbinden'.

*Sociale Interventie* 16(1), p. 55-62.

OECD (2005) *Education at a Glance. OECD indicators 2005*. Parijs: OECD Publishing.

Spierings, F. (2006) *Outreach and the Chelsea Public Schools system: from BU to CBO's? Executive Summary*, 31 augustus 2006, Boston University-Chelsea.

14 Vandivere, S., W.P. O'Hare, A. Aizenzon en K.L. Rivers (2007) *States Ranked on the Basis of Child Well-Being For Children in Low-income Families. A Kids Count Working Paper*, Annie E. Casey Foundation, november 2007. Geraadpleegd op [www.aecf.org/upload/Publicationfiles/lowincome-wellbeing.pdf](http://www.aecf.org/upload/Publicationfiles/lowincome-wellbeing.pdf).

Veen, R. van der (2006) 'De verzorgingsstaat als emancipatiemachine'. *Socialisme & Democratie*, 36(12), p. 55-58.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Rapport 76, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Witte, T. (2006a) *Onderwijs in Chelsea. Een ervaring rijker en een illusie armer*. Paper Hogeschool Rotterdam, 23 augustus 2006

Witte, T. (2006b) 'Onderwijs in Chelsea. Een impressie'. *Nieuwsbrief Kenniskring Opgroeien in de Stad*, 5(3). Geraadpleegd op [www.opgroeienindestad.nl](http://www.opgroeienindestad.nl) ('Nieuws' en 'Nieuwsbrieven').

Witte, T. (2007) 'Een krachtige leeromgeving voor kwetsbare jongeren'. *Pedagogiek in Praktijk magazine* 13, editie 38, p. 30-33.

## SUMMARY

In this contribution to the national and local drop out policies, a comparison is made between Danish, Dutch and American strategies. The preliminary conclusion might be that a stimulating and facilitating policy is more successful than a severe and rigid one, though every result deserves to be evaluated within the related three worlds of welfare capitalism of Denmark, the Netherlands and the United States.