

Werkleerplicht

**Een beschouwing aan de hand van buitenlandse
evidentie**

Colofon

Titel Werkleerplicht. Een beschouwing aan de hand van buitenlandse evidentie
Auteurs Marieke Buisman & Sjoerd Karsten
Datum September 2011
Projectnummer 30047.01

ecbo 's-Hertogenbosch
Postbus 1585
5200 BP 's-Hertogenbosch
T 073 687 25 00

info@ecbo.nl
www.ecbo.nl

ecbo Utrecht
Postbus 19194
3501 DD Utrecht
T 030 296 04 75



© ecbo 2011

Gebruik en overname van teksten, ideeën en resultaten uit deze publicatie is vrijelijk toegestaan, mits met bronvermelding.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	5
1 Varianten van beroepsonderwijs en arbeidsvoorziening binnen Europa	9
2 Het in school houden of weer naar school terugleiden door directe en indirecte dwang	15
3 Het bieden van een werk(leer)aanbod om de overgang naar werk te bevorderen	21
4 Conclusie	27
Geraadpleegde literatuur.....	29
Gebruikte afkortingen.....	33

Inleiding

Het bevorderen van arbeidsparticipatie en het tegengaan van sociale uitsluiting staan al jaren hoog op de politieke agenda. Het kabinet-Balkenende IV kwam daarom in haar coalitieakkoord van 2006 met het voorstel tot invoering van een werkleerplicht voor jongeren. Dit was een vervolg op de motie Verhagen c.s. in april 2005 en de druk van enkele gemeenten. Na een langdurig wetgevingstraject is na goedkeuring door Tweede en Eerste Kamer de Wet investering in jongeren (WIJ) opgenomen in het *Staatsblad* van 2 juli 2009 en in oktober 2009 in werking getreden.

De werkleerplicht berust op het uitgangspunt dat de jongeren werken óf leren. En dat goed geschoolde en voldoende gekwalificeerde jongeren makkelijker aan het werk zullen komen en daardoor zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De wet verplicht de gemeenten om te investeren in de arbeidsinschakeling van alle jongeren, ook bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Jongeren tot 27 die niet werken en niet leren, hebben in principe geen recht op een bijstandsuitkering maar op een leeraanbod, een werkaanbod of een combinatie van beide, verzorgd door de gemeente. Aanvaardt de jongere een werkleeraanbod maar is het inkomen ontoereikend, dan bestaat in beginsel wel recht op een inkomensvoorziening. De gemeente heeft de vrijheid om te bepalen wat voor de betreffende jongere, afhankelijk van de persoonlijke situatie, als noodzakelijk kan worden aangemerkt voor de duurzame arbeidsinschakeling. Regulier onderwijs en reguliere arbeid vallen niet onder het werkleeraanbod van de gemeente. Hoewel het voor alle jongeren dus om maatwerk gaat, zijn voor specifieke groepen – zoals alleenstaande ouders en gehandicapte jongeren – speciale voorzieningen getroffen. Alleen als een werkleeraanbod wegens in de persoon van de jongere gelegen of niet verwijtbare omstandigheden geen optie is, of dit aanbod onvoldoende inkomsten genereert, is een inkomensvoorziening gegarandeerd. De samenhang tussen het werkleeraanbod enerzijds en de inkomensvoorziening anderzijds is een bepalend element van dit wetsvoorstel.

Een werkleerplicht is een nieuw instrument voor gemeenten gericht op jongeren die niet leren en niet werken. Het primaire doel is het bevorderen van een duurzame arbeidsparticipatie van jongeren tot 27 jaar. Daarnaast hoopt de overheid met een werkleerplicht te voorkomen dat jongeren een beroep moeten doen op bijstand of afhankelijk blijven van een uitkering en zo een proces van uitsluiting in gang wordt gezet. In de praktijk betekent dit, dat voor een aantal jongeren eerst een opleiding nodig is om een duurzame arbeidsparticipatie te kunnen bereiken. Dat geldt vooral voor jongeren die nog geen startkwalificatie hebben, maar wel in staat geacht worden deze te kunnen bereiken. Daarom is als eerste stap per 1 augustus 2007 de kwalificatieplicht tot 18 jaar ingevoerd. Jongeren die nog geen 18 jaar zijn, nog geen startkwalificatie hebben en de volledige leerplicht tot 16 jaar achter de rug hebben, moeten een onderwijsprogramma volgen dat gericht is op het halen van een startkwalificatie (minimaal een havo-, vwo- of mbo-diploma niveau 2 of hoger).

Het oorspronkelijke streven van het kabinet was om *alle* jongeren die niet leren of werken onder het bereik van een werkleerplicht te brengen. Daartoe zou de mogelijkheid om een beroep te doen op de overheid moeten worden vervangen door een verplichting om zich te melden voor een leer/werkleeraanbod en dit te accepteren. Dat bleek na raadpleging van de

Raad van State juridisch moeilijk haalbaar. Daarom besloot het kabinet tot een *werkleerrecht* tot 27 jaar waarbij jongeren zich vrijwillig melden voor een voorziening; jongeren hebben dus geen meldplicht. Toch wordt de term werkleerplicht nog steeds gebruikt; de gemeente is immers wel verplicht om – binnen acht weken – werk- of leeraanbod aan te bieden aan jongeren.

Aan het succes van de werkleerplicht en de al eerder vigerende kwalificatieplicht zijn twee belangrijke voorwaarden verbonden (Eimers e.a., 2009). In de eerste plaats moet de wet adequaat gehandhaafd worden. In de tweede plaats moet binnen het onderwijs een passend aanbod worden gerealiseerd. In hoeverre aan deze twee voorwaarden wordt voldaan, wordt onderzocht door het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA). Aan de hier gerapporteerde studie ligt een ruimere vraagstelling ten grondslag.

Deze studie wil een overzicht geven van wetenschappelijke studies naar beleidsinstrumenten die hetzelfde beogen als een werkleerplicht en de kwalificatieplicht; het bevorderen van duurzame arbeidsparticipatie van jongeren (waaronder het behalen van de startkwalificatie) en het tegengaan van afhankelijkheid van inkomensvoorzieningen van de overheid. Een dergelijk overzicht heeft niet alleen als functie om ons inzicht in de mogelijke werking van instrumenten als een werkleerplicht te vergroten, maar ook om aan te geven waar zich nog 'witte vlekken' voordoen of geen onderzoek van voldoende kwaliteit voorhanden is. Het gaat dan om maatregelen of interventies aan de kant van het onderwijs ter bevordering van het halen van een startkwalificatie of het voorkomen van uitval (in school houden of weer terug naar school leiden). En om maatregelen of interventies aan de kant van de arbeidsvoorziening ter bevordering van de overgang van school naar werk of van niet-werken naar werk.

Om de mogelijke effecten van een werkleerplicht in te schatten, gaan we in dit onderzoek in op de redenering achter de interventies gericht op risicojongeren aan de kant van zowel onderwijs als arbeidsmarkt. En we proberen vervolgens na te gaan of er in het buitenland ervaring is opgedaan die ons inzicht in de werking van de werkleerplicht kan bieden. Welke causaliteit wordt nu verondersteld?

- 1 De verlenging van de leerplicht tot 18 jaar door de invoering van de kwalificatieplicht vergroot de directe (dwang) en indirecte (drang) druk om naar school te gaan.
- 2 Het inhouden van een uitkering vergroot de druk om op school te blijven, weer naar school terug te keren of een speciaal werk(ler)aanbod te accepteren.
- 3 De verplichting van de gemeenten om een werkleeraanbod te bieden, zorgt ervoor dat een langdurige arbeidsparticipatie van jongeren wordt versterkt.
- 4 De verantwoordelijkheid die aan de gemeenten wordt gelaten, vergroot de mogelijkheden voor een lokale of regionale invulling op maat.

De bovengenoemde interventies staan uiteraard niet op zich en hebben verschillende onderlinge verbanden. In dit rapport worden deze veronderstellingen onderzocht. Wat is er in de literatuur en in evaluatieonderzoek bekend over de effecten van de verlenging van de leerplicht en het inhouden van een uitkering bij jongeren, op deelname aan werk en scholing? De evaluatie van de uitvoering van de WIJ door de gemeenten wordt onderzocht door KBA. Wat wij niet in dit overzicht hebben opgenomen, zijn vroege interventies in het onderwijs die ook een effect kunnen hebben op het voorkomen van uitval (bijvoorbeeld vroeg- en voorschoolse voorzieningen).

Een belangrijk criterium voor de reikwijdte van deze literatuurinventarisatie is dat het onderzoek enige relevantie voor de Nederlandse situatie dient te hebben. Dit betekent niet dat wij onze inventarisatie beperkt hebben tot uitsluitend Nederlands onderzoek. Het gaat er echter om dat de uitkomsten relevant kunnen zijn voor het Nederlandse beleid. Om te voorkomen dat de onderzoeksresultaten geheel los van de nationale context worden gezien, geven wij in het eerste hoofdstuk de belangrijkste kenmerken van het stelsel van beroepsonderwijs en arbeidsvoorziening van drie Europese referentielanden weer. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op maatregelen aan de onderwijszijde die zijn gericht op het in school houden of weer terug naar school leiden van (potentiële) schoolverlaters. In hoofdstuk 3 onderzoeken we maatregelen aan de arbeidsmarktzijde die gericht zijn op het aanbieden van een werkleeraanbod om de overgang van school naar werk te bevorderen. Hoofdstuk 4 vormt de conclusie.

De literatuur is gezocht in de gebruikelijke databestanden zoals *ERIC*, *Web of Science*, *Google (Scholar)* en *EconLit*, vanaf 2000. Voor een aantal referentielanden (Engeland, Duitsland en Frankrijk) is nog specifiek gezocht naar beleidsinterventies en evaluaties daarvan. Voor die landen is ook een uitvoerigere rapportage opgesteld (als pdf-bestand op te vragen bij ecbo).

1 Varianten van beroepsonderwijs en arbeidsvoorziening binnen Europa

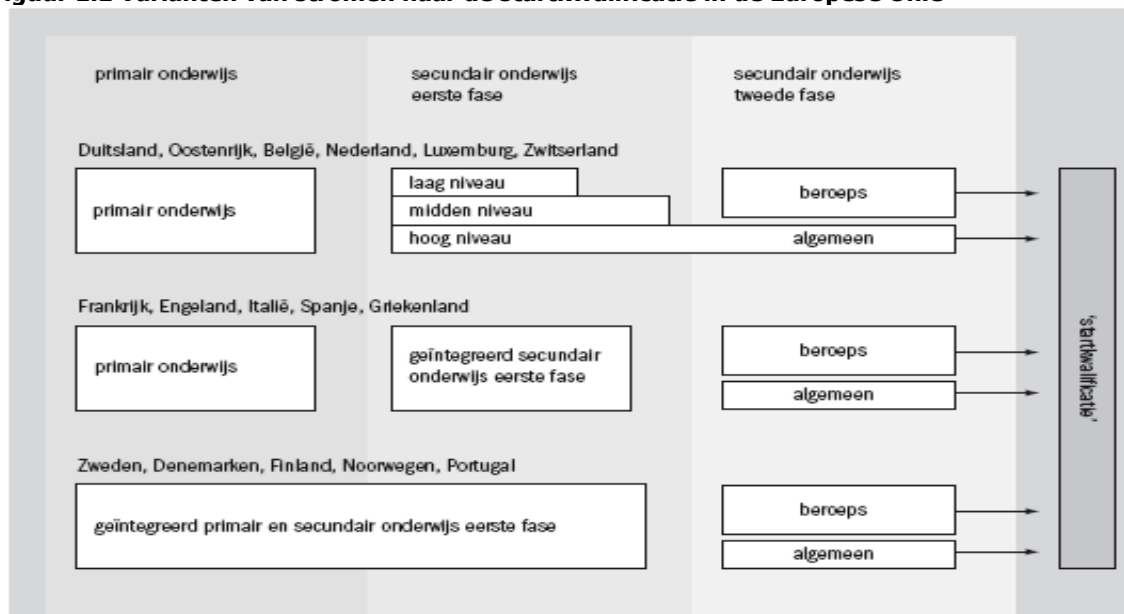
Het is geen gemakkelijke opgave om de verschillende stelsels van beroepsonderwijs en arbeidsvoorziening in Europa onder een aantal gemeenschappelijke noemers te brengen. Zie voor een uitvoeriger vergelijking de ecbo-publicatie *De positie van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in het buitenland* (Visser, Westerhuis & Hövels, 2010). Paradoxaal genoeg, heeft het universele proces van industrialisatie de uniformiteit van het pre-industriële tijdperk met zijn gildewezen weggevaagd en vertoont het beroepsonderwijs in Europa vele gedaantes. Pas de laatste jaren probeert men in het kader van de Europese Unie weer tot enige standaardisering te komen, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een Europese kwalificatiestructuur.

Onderwijsstelsels als geheel (inclusief het stelsel van beroepsonderwijs) kunnen onderscheiden worden naar vier structurele dimensies (Van de Werfhorst & Mijs, 2007):

- 1 *Stratificatie*. De mate waarin het secundair onderwijs bestaat uit meerdere stromen die dezelfde leeftijdscategorie bedienen. Aan de ene kant van de dimensie bestaan systemen met weinig stromen (bijvoorbeeld de Scandinavische landen) en aan de andere kant systemen met veel stromen (bijvoorbeeld veel Duitstalige landen). Belangrijk daarbij is het moment (leeftijd leerlingen) waarop wordt geselecteerd voor de verschillende stromen.
- 2 *Standaardisatie*. De mate van nationale standaardisatie van onderwijsprogramma's, examens, toedeling van budgetten, certificatie leraren enzovoort. Binnen Europa is over het algemeen een redelijk grote mate van standaardisatie van het funderend onderwijs. In de Verenigde Staten echter is heel weinig standaardisatie. De standaardisatie verhoogt *over het algemeen* de transparantie voor het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt.
- 3 *Beroepsgerichtheid*. Onderwijssystemen kunnen verschillen naar omvang (aantallen leerlingen) en inrichting (beroepsspecifieke opleiding) van het beroepsgerichte onderwijs. Belangrijk voor de inrichting is het duale karakter, dat wil zeggen de mate waarin men school en werken combineert. Het Duitse onderwijs met zijn uitgebreide leerlingwezen is een voorbeeld van een zeer sterk duaal stelsel (zie uitgebreid over duaal opleiden Bronneman-Helmers, 2006).
- 4 *Mobiliteit tussen stromen*. De mate waarin het mogelijk is om over te stappen van de ene stroom naar de andere, of via allerlei omwegen toch het hele scala aan eindopleidingen te bereiken. Sommige auteurs noemen dit ook het aantal keuzemogelijkheden binnen een bestel (Kerckhoff, 2001).

Globaal gesproken kunnen op basis van de eerste en derde dimensie de meeste onderwijssystemen in Europa ingedeeld worden naar drie groepen (zie figuur 1.1). Nederland valt met de Duitstalige landen, België en Luxemburg onder de eerste groep die zich onderscheidt naar een vroege selectie/sterke stratificatie en een grote mate van beroepsgerichtheid. De andere twee groepen worden gekenmerkt door een latere selectie en een minder sterke beroepsgerichtheid.

Figuur 1.1 Varianten van stromen naar de startkwalificatie in de Europese Unie



Bron: Herweijer, 2008.

Toch is met deze indeling het karakter van het beroepsonderwijs als een subsysteem of sector van het gehele onderwijsbestel niet voldoende getypeerd. Raffe (1993) maakt bijvoorbeeld een indeling naar drie types beroepsonderwijs: aanbodgebaseerd, werkgebaseerd en gemengd. Aanbodgebaseerde systemen worden gekarakteriseerd door hun afhankelijkheid van het gehele onderwijsstelsel: onderwijs levert met zijn diploma's de basis voor de toegangsvereisten op de arbeidsmarkt. Frankrijk is een voorbeeld van dit type. Werkgebaseerde stelsels gaan juist sterk uit van de vereisten van de arbeidsmarkt en leggen dan ook grotendeels de verantwoordelijkheid bij de werkgevers. Duitsland is een voorbeeld van dit type. Gemengde stelsels zijn een combinatie van beide benaderingen en daar is Engeland weer een voorbeeld van. Daarnaast is belangrijk of er echt sprake is van een systeem. Dat wil zeggen; een zekere mate van autonomie en standaardisatie, of meer een lappendeken van instituties die we onder één categorie brengen.

De sterke verbinding met de arbeidsmarkt – en dat is belangrijk vanwege ons onderwerp – maakt het ook mogelijk om de bovengenoemde typering van het beroepsonderwijs te verbinden met de aard van de arbeidsverhoudingen en arbeidswetgeving in een land. Zo kan de arbeidswetgeving in het Verenigd Koninkrijk worden getypeerd in economische termen van marktpartijen, is de wetgeving in Frankrijk meer politiek geconditioneerd en wordt in Duitsland meer uitgegaan van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de sociale partners (Mückenberger, 1998). De combinatie van beide typering levert drie modellen van beroepsonderwijs op (zie Greinert, 2005):

1 Een marktmodel

- De markt van opleidingen is in principe vrij en wordt niet of nauwelijks gereguleerd door de overheid.
- De gevraagde en geleverde competenties zijn sterk beroepsspecifiek.
- Er is weinig standaardisatie (er zijn sterk schoolgebaseerde opleidingen naast bedrijfsopleidingen); er zijn weinig algemene examens en algemeen geaccepteerde certificaten.

- De overheidsbijdrage in de financiering varieert sterk en er is een sterk onderscheid tussen publieke en private aanbieders.

2 *Een schoolgebaseerd model*

- De overheid speelt een grote rol in de bemiddeling tussen opleidingsbehoeften en het opleidingsaanbod.
- De geleverde competenties zijn meer generiek dan beroepsspecifiek.
- De opleidingswegen zijn sterk gereguleerd door formele kwalificaties en toelatingseisen die ontleend zijn aan het algemeen vormend onderwijs.
- De omvang van publiek bekostigde instellingen is groot en meestal is er ook sprake van een hiërarchie in de opleidingen (van laag naar hoog).
- Met de veranderingen van het niveau van de kwalificatievereisten vindt ook een voortdurende aanpassing van de opleidingen in opwaartse richting plaats.

3 *Een duaal model*

- Het beroepsonderwijs is een vrij autonoom subsysteem, grotendeels naast het algemeen vormend onderwijssysteem met een eigen organisatorische structuur en wettelijke basis. Daarnaast is er meestal nog een vrij omvangrijke private sector.
- De regulering van de opleidingsvereisten kent een complex systeem van consultatie tussen overheid, instellingen en sociale partners.
- De gevraagde competenties worden sterk bepaald door de werkgevers en/of brancheorganisaties.
- De werkgevers dragen bij in de bekostiging van de opleidingen in ruil voor belastingvoordelen van de staat.
- De opleidingen hebben een sterk duaal karakter (leren op de werkplek) en hebben hun wortels in het traditionele leerlingwezen.

Deze drie modellen vertegenwoordigen de meest dominante benaderingen van het beroepsonderwijs in Europa. Nederland kent een beroepsonderwijs dat sterk doet denken aan het laatste model, maar vertoont ook trekken van het tweede. Binnen de modellen worden verschillende strategieën ontwikkeld om uitval tegen te gaan. In een marktmodel zal men meer neigen tot het verbeteren van de financiële prikkels voor de verschillende marktpartijen (potentiële werknemers en werkgevers). In een schoolgebaseerde model echter is de drang groter om de oplossingen te zoeken in schoolse voorzieningen en het vergroten van de schooldwang. Ten slotte is het vinden van zo veel mogelijk leerwerkplaatsen in het duale model de belangrijkste opgave. In dit laatste geval is de financieringsbron belangrijk. Zo speelt de overheid in Nederland een centrale rol in zowel het financieren van het beroepsonderwijs als in het organiseren en faciliteren van samenwerking tussen sociale partners als het gaat om kwalificaties en aansluiting met de arbeidsmarkt. In Duitsland speelt het bedrijfsleven hierin juist een grotere rol: het systeem is afhankelijk van de bereidheid van bedrijven om te investeren in training van leerlingen. Dit is kostenintensief en in tijden van economische recessie zal deze bereidheid dan ook afnemen. Gevolg is dat het Duitse systeem meer kwetsbaar is voor economische cycli dan het Nederlandse, waar de overheid het leeuwendeel van de opleidingskosten voor haar rekening neemt (Anderson & Hassel, 2008).

Voor de selectie van de referentielanden is gekozen voor drie landen die deze modellen vertegenwoordigen: Engeland, Frankrijk en Duitsland. Deze basismodellen kunnen behulpzaam zijn bij het begrijpen van de verschillen in aanpak van jongeren die (nog) niet

beschikken over een startkwalificatie en die geen opleiding meer volgen en geen werk hebben. De verschillende uitkomsten in de onderzochte landen kunnen geduid worden aan de hand van deze theorie.

In Engeland wordt een marktmodel toegepast. Sinds de jaren negentig is het jongerenbeleid vooral gericht op arbeidsmarktactivering. Maatregelen aan de arbeidskant vallen onder de *New Deal*; een paraplu van arbeidsmarktprogramma's gericht op specifieke doelgroepen die uitgaat van het *mutual obligations* principe: in ruil voor een uitkering wordt van jongeren verwacht dat zij aan werk of scholing deelnemen. Hierbij worden door de overheid private aanbieders ingezet voor het uitvoeren van onderwijs- en werkgelegenheidsprogramma's gericht op risicjongeren, waarbij de financiering (deels) afhankelijk is van behaalde resultaten. Ook maatregelen aan de onderwijskant voorzien vaak in een financiële prikkel om onderwijs aantrekkelijker voor jongeren te maken, bijvoorbeeld in de vorm van een wekelijkse toelage voor risicjongeren.

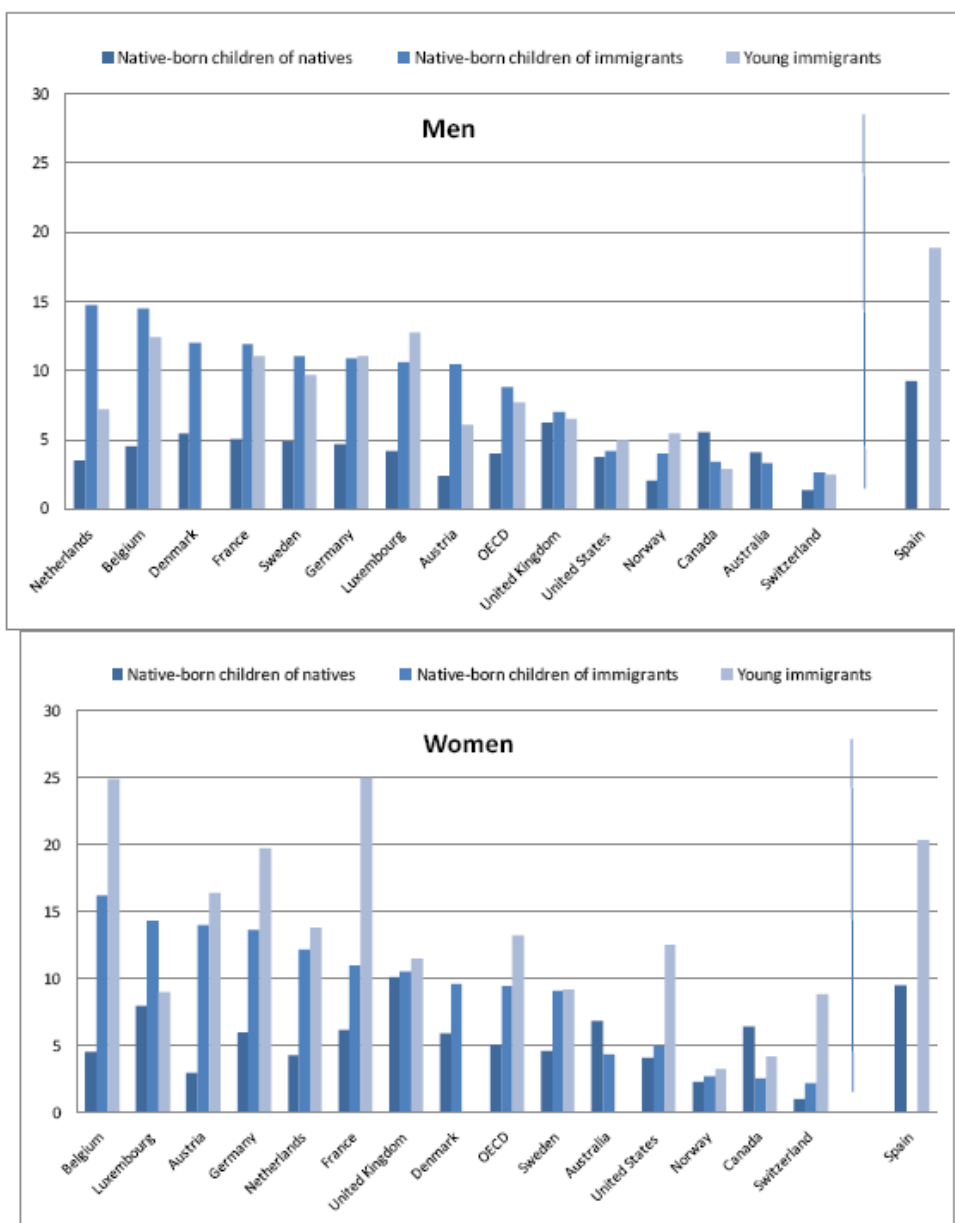
Frankrijk vertegenwoordigt een schoolgebaseerd model. In vergelijking met andere Europese landen, is in Frankrijk het behalen van een diploma de belangrijkste voorwaarde voor toegang tot werk (CERC, 2008, p. 33). Voor jongeren geldt de 'koninklijke onderwijsroute' als norm: van middelbaar onderwijs naar (hoger) beroepsonderwijs of de universiteit. Vertraging of alternatieve onderwijsroutes kunnen (zeer) negatieve consequenties op de arbeidsmarktperspectieven van jongeren hebben. Er kleeft een aantal nadelen aan het schoolgebaseerd model: er is weinig samenwerking tussen onderwijs- en arbeidsmarktinstuties als het gaat om het monitoren en begeleiden van jongeren die uitvallen. Deze jongeren brengen te lange tijd buiten het onderwijs door. En er zijn te weinig tweedekansopties om deze groep terug naar het onderwijs te leiden. Voor jongeren die uitvallen, geldt een wachtperiode van een jaar voordat zij voor een (betaalde) beroepsgerichte leerwerkplek in aanmerking komen, met name vanuit kostenoverwegingen (OECD, 2009; CERC, 2008).

Duitsland vertegenwoordigt het duaal model. In 2005 zijn in Duitsland verregaande hervormingen van arbeidsmarktinstuties doorgevoerd (Hartz IV-hervormingen), met als doel het beleid sterker te richten op arbeidsmarktactivering. Uitgangspunt hierbij is het principe van wederzijdse verplichtingen voor werklozen en overheid: *Fördern und Fordern*. Hierbij wordt een breder palet aan opties voor werkzoekenden aangeboden, maar sociale voorzieningen gekort kunnen worden indien werkzoekenden niet in voldoende mate participeren. Naast onderwijs- en trainingsopties vormt gesubsidieerd werk een aanzienlijk deel van het activeringsbeleid: zo'n 700.000 mensen nemen per jaar hieraan deel. De jongerendoelgroep staat sinds de Hartz IV-hervormingen specifiek in de beleidsbelangstelling. In tegenstelling tot Frankrijk en Engeland verschilt de jeugdwerkloosheid in Duitsland niet significant van de werkloosheid onder de totale beroepsbevolking. In 2005 was de jeugdwerkloosheid 11,5% en de werkloosheid onder de totale beroepsbevolking 11%. Het aanbod van werkplekken in het duale opleidingsstelsel draagt positief bij aan de lage jeugdwerkloosheid: de transitie van leren naar werk is minder abrupt dan in niet-duale systemen (IWD, 2002, p. 8.).

Internationale gegevens over de doelgroep van de werkleerplicht

Hoe groot is in verschillende landen de groep jongeren met een (te) lage opleiding die niet werkt en/of onderwijs volgt en wat is er bekend over hun afkomst? De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geeft daar enig inzicht in. In de Europese OESO-landen is deze groep tussen 1997 en 2003 wel wat gedaald, maar relatief nog groot met 17% in de leeftijdscategorie tussen de 20 en 24 jaar (OECD, 2006). Uit figuur 1.2 blijkt dat in de meeste landen de kinderen van migranten oververtegenwoordigd zijn. Zo blijkt dat Nederland voor wat de migrantenkinderen ongunstig afsteekt, maar voor de autochtone jongeren betreft gunstig afsteekt ten opzichte van het OESO-gemiddelde. In niet-Europese OESO-landen en traditionele immigratielanden (Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten) is de situatie voor migrantenkinderen echter veel gunstiger.

Figuur 1.2 Percentage autochtone en allochtone kinderen, zonder diploma tweede fase secundair onderwijs dat geen onderwijs volgt en/of geen werk heeft, in de leeftijd 20-29 jaar, rond 2007 (ontleend aan Liebig, 2009)



2 Het in school houden of weer naar school terugleiden door directe en indirecte dwang

Er is betrekkelijk veel onderzoek gedaan naar de oorzaken van voortijdig schoolverlaten. Internationale studies wijzen in de richting van factoren op het niveau van leerling, gezin, vriendenkring en school (Eimers, 2006). Ook is het nodige bekend over de belangrijkste *risicofactoren*: lage sociaal-economische status, etniciteit, geslacht, eerdere leerprestaties, spijbelen en bijzondere omstandigheden die een barrière kunnen opwerpen voor zowel verdere scholing als het vinden van werk. Bijvoorbeeld de situatie van tienermoeders, van thuis- of daklozen, van jongeren met ernstige psychische of verslavingsproblemen en jonge wetsovertreders. Helaas is er wat minder bekend over de *beschermende* factoren die de motivatie en identificatie van leerlingen die dreigen uit te vallen verbeteren, hun psychische en sociale problemen kunnen verminderen en eventueel wangedrag of disfunctioneren kunnen inperken zodat een opleiding (succesvol) wordt voortgezet.

Opvallend is het gebrek aan studies van voldoende wetenschappelijke kwaliteit naar programma's of interventies ter bestrijding van uitval (Van der Steeg & Webbink, 2006). Van der Steeg en Webbink noemen slechts enkele studies die aan de maat zijn en komen tot de conclusie dat programma's die financiële prikkels voor scholen, leraren of leerlingen hadden ingebouwd het meest veelbelovend zijn. Daarnaast blijkt uit de wetenschappelijke literatuur dat intensieve projecten (zoals het toewijzen van individuele mentoren aan risicoleerlingen) positieve resultaten kunnen opleveren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal maatregelen aan de onderwijszijde die hetzelfde doel beogen als de werkleerplicht: het in school houden of weer terug naar school leiden van (potentiële) schoolverlaters. Onderzocht wordt zowel de eerste als tweede veronderstelling die aan de werkleerplicht ten grondslag ligt: de verlenging van de leerplicht tot 18 jaar door de invoering van de kwalificatieplicht vergroot de directe (drang) en indirecte (dwang) druk om naar school te gaan. En het inhouden van een uitkering vergroot de druk om op school te blijven of weer naar school terug te keren. Wat is er volgens (internationaal) onderzoek bekend over deze veronderstellingen?

Veronderstelling 1: de verlenging van de leerplicht tot 18 jaar door de invoering van de kwalificatieplicht vergroot de directe (drang) en indirecte (dwang) druk om naar school te gaan.

In de eerste plaats is het aannemelijk dat de *directe* druk verhoogd wordt op de categorie leerlingen die voorheen niet of slechts gedeeltelijk verplicht was naar school te gaan. Onder deze groep bevinden zich vooral leerlingen in bijzondere omstandigheden en/of leerlingen die door een of meer onderwijsinstellingen verzocht zijn om de instelling te verlaten, bijvoorbeeld als gevolg van onvoldoende prestaties, wangedrag en/of disfunctioneren. Dit betekent dat door deze maatregel de druk vooral vergroot wordt op leerlingen door de personen die binnen en buiten de onderwijsinstelling (bijvoorbeeld leerplichtambtenaren) belast zijn met de handhaving en ook op de opvangvoorzieningen. Een belangrijke en groeiende groep jongeren echter waar binnen de WIJ een uitzondering voor wordt gemaakt, zijn de jongeren die op hun 18^e in de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheid jongeren) terechtkomen. De problemen van deze groep jongeren worden als zo substantieel gezien dat zij in principe voor de rest van hun leven een uitkering krijgen omdat ze niet of maar gedeeltelijk in staat worden geacht aan het arbeidsproces deel te nemen. Deze groep is de

laatste jaren explosief gegroeid en de verwachting is dat 6,9% van de 18-jarigen een Wajong-uitkering zal krijgen (Andriessen & Besseling, 2008). In de tweede plaats de verhoging van de *indirecte* druk. Dit is een langetermijneffect, dat ontstaat wanneer nieuwe cohorten leerlingen het vanzelfsprekend zullen vinden om langer (ten minste tot hun 18^e) naar school te gaan.

Is het nu zo dat landen met een hoge leerplichtige leeftijd ook een langere onderwijsverblijfsduur kennen? Dat is zeker niet altijd het geval. Wanneer we de landen met een lange (verwachte) verblijfsduur (*education expectancy*) nemen (dus waar de indirecte druk groot is), dan valt op dat in de meeste van die landen de leerplicht eindigt op 16-jarige leeftijd (zie tabel 2.1). Nederland zit op het OESO-gemiddelde van 17,3 jaar. In de buurlanden België en Duitsland valt het einde van de leerplicht ook laat (mede vanwege het duale karakter van hun onderwijs). Deze landen verschillen echter sterk in verwachte verblijfsduur (respectievelijk 19,7 jaar in België en 17,2 jaar in Duitsland). De participatiegraad in de OESO-landen is over het algemeen hoog tegen het einde van de leerplicht, hoewel deze in veel landen – waaronder Nederland, Duitsland, Engeland en de VS – al onder 90% komt voordat de leerplicht afloopt. Analyse van de participatiegraad toont aan dat er geen nauw verband is tussen het einde van de leerplicht en de daling van de participatiegraad. De grootste daling doet zich voor tegen het einde van de tweede fase van het secundair onderwijs (OECD, 2008 paragraaf over participatiegraad en leerplicht).

Over het algemeen lijkt de (verwachte) verblijfsduur meer samen te hangen met de participatiegraad in het tertiair onderwijs (peer-effect), dan met maatregelen op het gebied van de leerplicht. Het enige land dat momenteel een volledige leerplicht tot 18 jaar kent, is Hongarije. Daar is de verwachte verblijfsduur echter lager, namelijk 17,2 jaar. Bijkomend probleem van een leerplicht ten opzichte van een kwalificatieplicht is dat in landen waar het doubleren een (redelijk) grote omvang heeft (bijvoorbeeld Frankrijk), het einde van de leerplicht voor een vrij grote groep niet samenvalt met de kwalificatiegrens.

Tabel 2.1 Verwachte verblijfsduur en leerplicht in enkele OESO-landen

	<i>Verwachte verblijfsduur</i>	<i>Einde volledige leerplicht</i>	<i>Einde partiële leerplicht</i>
Australië	21,1		
Oostenrijk	16,1	15	--
België	19,7	15	18
Tsjechië	16,6	15	18
Denemarken	18,3	16	--
Finland	19,7	16	--
Frankrijk	16,8	16	--
Duitsland (enkele staten)	17,2	16	19
Hongarije	17,2	18	--
Italië	16,8	16	--
Luxemburg	14,8	15	--
Mexico	13,2		
Nederland	17,3	18	--
Nieuw-Zeeland	18,6		
Noorwegen	18,2	16	--
Spanje	17,0	16	--
Zweden	20,1	16	--
Turkije	12,0	14	--
Engeland en Wales	20,4	16	--
<i>OESO-gemiddelde</i>	<i>17,3</i>		

Evidentie

Toch is er de nodige empirische evidentie over de positieve werking van de leerplicht(verlenging). Een onderwijs-economische studie naar de historische veranderingen in de lengte van de leerplicht in verschillende provincies van Canada toont aan dat wetgeving op dit gebied veel positieve effecten oplevert (de verschillen in invoering van de wetgeving tussen verschillende provincies vormt een natuurlijk experiment): meer hogere diploma's, substantiële toename van inkomens en afname van de kans om onder of op de armoedegrens terecht te komen, om werkloos te worden en ook verminderde kans om in manuele beroepen terecht te komen (Oreopoulos, 2005; 2006). Deze verbeterde kansen zijn allemaal positieve prikkels op een moment dat jongeren beslissen om al dan niet door te leren. Volgens Oreopoulos betekent de verlenging van de leerplicht dan ook een behoorlijke vergroting van de kans dat potentiële *drop-outs* een of twee jaar langer in het onderwijs blijven. In het geval van Canada gaat het hier vooral om leerlingen die deelnemen aan het beroepsonderwijs (*trade or vocational college*).

Ook studies in andere landen naar (veranderingen in) de lengte van de leerplicht geven verschillende positieve effecten. Een voorbeeld is een studie naar hervormingen in Noorwegen (Machin, Pelkonen & Salvanes, 2008) waaruit blijkt dat de regionale arbeidsmobiliteit stijgt na verlenging van de leerplicht. Weer een andere studie (Black, Devereux & Salvanes, 2008) naar de situatie in de Verenigde Staten en Noorwegen geeft aan dat het aantal tienermoeders afneemt bij verlenging van de leerplicht. Dit kan een indirect effect hebben op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en het afhankelijk

worden van bijstandsvoorzieningen. Ten slotte bevestigen ook andere studies dit beeld (Del Bono & Galindo-Rueda, 2006; Meghir & Palme, 2004; Spielhofer, Walker, e.a., 2007; Oreopoulos, 2007).

De hoogte van de leerplichtgrens lijkt volgens analyse van de OESO-gegevens (*Education at a Glance*) geen verband te houden met de gemiddelde (verwachte) verblijfsduur in het onderwijs. Daaruit zou afgeleid kunnen worden dat de leerplichtgrens geen effect heeft op indirecte dwang (drang) om verder te leren. Er zijn eerder aanwijzingen dat de participatiegraad van het postsecundair onderwijs enige drang op jongeren uitoefent. Een verschijnsel dat ook bij conjuncturele veranderingen valt waar te nemen (langer schoolgaan bij oplopende jeugdwerkloosheid). Toch oefent de leerplichtwetgeving, mits deze effectief wordt gehandhaafd, directe dwang uit op jongeren en aanbieders van voorzieningen. Uit onderzoek met natuurlijke experimenten blijkt dat de leerplichtwetgeving (hoewel betrekking hebbend op lagere leeftijdsgrenzen) verschillende positieve effecten heeft, waaronder preventie van voortijdige uitval.

Samenvattend kunnen we stellen dat Nederland met de verhoging van de leerplichtige leeftijd naar 18 jaar door invoering van de kwalificatieplicht momenteel een uitzonderingspositie inneemt (alleen een deel van de VS en Hongarije kennen een leerplicht tot 18 jaar). Uit eerdere studies (Van Tilborg & Van Esch, 2006) weten we dat er in Europa eerder sprake is van een tegengestelde beweging, zij het dat de handhaving in de meeste landen wel sterker aangezet wordt. Uitzondering is Engeland, waar de leerplicht de komende tijd geleidelijk wordt verhoogd. In de in 2008 aangenomen *Education and Skills Bill* is vastgelegd dat in 2013 alle jongeren tot 17 jaar zonder *upper secondary qualification*¹ verplicht worden te participeren in onderwijs of training. In 2015 wordt de leeftijdsgrens verhoogd naar 18 jaar.² De leerplicht wordt ruim opgevat: het gaat om een participatieplicht binnen het reguliere onderwijs, private opleidingsaanbieders, werkpleklers en geaccrediteerde trainingen door werkgevers. Jongeren die twintig uur per week of meer werken, worden geacht om deeltijd (280 uur per jaar) aan relevant onderwijs of trainingen deel te nemen. Het gaat dan om geaccrediteerde kwalificaties.

Veronderstelling 2: het inhouden van een uitkering vergroot de druk om op school te blijven of weer naar school terug te keren of een speciaal werkleeraanbod te accepteren.

Sinds de Tweede Wereldoorlog waren de invoering van publiek bekostigd onderwijs, het verstrekken van beurzen en/of leningen en de verlenging van de leerplicht de voornaamste instrumenten om de participatiegraad te vergroten en drop-out te voorkomen. Hiervoor bespraken we de studies die de verlenging van de leerplicht in de afgelopen decennia analyseerden. Nu willen we de tweede veronderstelling nader aan de buitenlandse evidentie toetsen.

Het probleem met het toetsen van deze veronderstelling is dat het inhouden van een uitkering slechts in een beperkt aantal landen beproefd is en daar waar dit het geval was (bijvoorbeeld Frankrijk), bestaat geen gedegen onderzoek naar deze maatregel. In Frankrijk hebben jongeren onder 25 jaar geen recht op een bijstandsuitkering, uit angst dat dit ertoe zal leiden dat jongeren die uit het onderwijs uitvallen niet actief op zoek gaan naar werk.

¹ =ISCED 3.

² <https://www.education.gov.uk/publications/standard/publicationdetail/page1/DCSF-215709276>.

Hier staat echter geen (voor de overheid verplicht) scholings- of werkaanbod tegenover zoals beoogd door de WIJ. Belangrijk nadeel hiervan is dat jongeren minder snel bij overheidsinstanties aankloppen, niet zichtbaar zijn en dat er behoorlijke hiaten kunnen ontstaan in de route naar werk of scholing. De arbeidsmarktvooruitzichten voor jongeren in Frankrijk behoren tot de minst rooskleurige in Europa, vooral voor jongeren zonder diploma. Onder 25- tot 29-jarigen zonder diploma is de werkloosheid bijna twee keer zo hoog (33,5%) als onder deze groep met een diploma (16%) (CERC, 2008).

Wat wel beschikbaar is, zijn studies naar het omgekeerde: positieve prikkels in de vorm van conditionele financiële beloningen voor het langer volgen van onderwijs of een opleiding. In zekere zin kan de Wet investering jongeren ook zo geïnterpreteerd worden. Bij acceptatie van het leeraanbod krijgt de jongere waar nodig een inkomen dat even hoog is als de bijstandsuitkering. Als een jongere het aanbod niet accepteert, dan ontvangt deze ook geen uitkering van de gemeente. Zo staat in de Memorie van Toelichting op de wet dat de jongere "kan besluiten (...) een werkleeraanbod te aanvaarden en daarmee per direct een inkomen kan genereren. Dit geeft een directe, positieve prikkel tot gedragsverandering." (Kamerstuk 31775 nr.3, p. 8).

Evidentie: experimenten met positieve financiële prikkels (Engeland)

In Engeland is geëxperimenteerd met financiële prikkels om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De zogenoemde *Education Maintenance Allowance* (EMA) is een subsidieprogramma gericht op (risico)jongeren tussen 16 en 18 jaar uit lage inkomensgezinnen. Indien jongeren die het algemeen vormend- of beroepsonderwijs hebben verlaten of van plan zijn dit te doen, ervoor kiezen om fulltime (minimaal vijftien uur) in het onderwijs te blijven participeren, ontvangen zij van de overheid een financiële bijdrage nadat de leerplicht op hun 16^e jaar afloopt. De EMA bestaat uit een wekelijkse toelage gedurende maximaal twee jaar, een jaarlijkse bonus bij het behalen van prestatieafspraken tussen leerling en school over aanwezigheid in de klas (*Individual Learning Agreements*) en een bonus bij het behalen van een diploma. Het geldbedrag is afhankelijk van het gezinsinkomen (dat niet hoger mag zijn dan £ 30.810). Het maximumbedrag dat jongeren ontvangen, is ongeveer een derde van een gemiddeld jongereninkomen (maximaal £ 30 per week). Het aantal deelnemers aan de EMA steeg van 300.000 in 2004/05 naar 525.000 in 2006/07.

Na een aantal pilots is het project landelijk gestart in 2004. De pilots werden door middel van longitudinaal onderzoek gedurende vijf jaar geëvalueerd. Dit onderzoek vergelijkt de resultaten van jongeren die participeren in de EMA-pilots met een controlegroep op drie analysegebieden:

- 1 de participatiegraad binnen het onderwijs;
- 2 het vasthouden van leerlingen op school (*retention rates*, voorkomen van voortijdige schooluitval);
- 3 de prestaties van jongeren binnen het onderwijs: behalen zij als gevolg van meer onderwijs hogere kwalificaties?

Ten slotte is gekeken naar het effect van de EMA op specifieke doelgroepen. Hoe effectief is de EMA voor de meest kwetsbare NEET-doelgroep (*Not in Education, Employment or Training*)?

Onderzoek wijst uit dat de EMA-pilots een significante impact hebben op participatie in niet verplicht onderwijs en op het vasthouden van leerlingen binnen de school na de leeftijd van 16 jaar (Maguire & Thompson, 2006; Rennison, Maguire, e.a., 2005). De participatiegraad binnen het onderwijs nam toe in het eerste jaar van het programma. In het tweede jaar nam de participatiegraad in de pilot weliswaar af, maar deze afname was minder groot dan in de controlegroep. Als gevolg hiervan is het aantal leerlingen in het tweede jaar van de pilot hoger dan in de controlegroep. Maar dit valt vooral te verklaren door de hogere instroom in het eerste jaar, niet uit de hogere *retention rates*. Deze

verschillen weinig. Toch kan geconcludeerd worden dat er meer jongeren instromen en deze jongeren langer onderwijs blijven volgen.

Over de impact van de EMA-pilots op de prestaties van de jongeren binnen het onderwijs zijn de gegevens minder robuust. Uit de pilots blijkt dan ook geen statistisch significant verband tussen de EMA en het effect van de EMA op het behalen van kwalificaties. Uit de analyse blijkt wel dat de EMA mogelijk een klein positief effect heeft op de prestaties van laag- en gemiddeld presterende 16-jarigen. Een langere onderwijsparticipatie leidt dus niet automatisch tot hogere kwalificaties. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat jongeren slechts een aantal jaren extra 'geparkeerd' worden binnen het onderwijs, zonder dat dit tot echte resultaten (hogere kwalificaties) leidt. Deze uitkomst kan verklaard worden doordat jongeren die door middel van financiële prikkels naar het onderwijs geleid worden, verschillen van jongeren die deze route traditioneel al nemen, bijvoorbeeld op het gebied van ambities (minder intrinsieke motivatie voor het onderwijs) en geschiktheid.

Meer recent evaluatieonderzoek uit 2007 van dezelfde pilot toont echter wel een positief effect van EMA op schoolprestaties op *een aantal groepen* 18- en 19-jarigen (Chowdry, Deardon & Emmerson, 2007). Uitgesplitst naar subgroepen blijken de resultaten vooral voor meisjes uit etnische minderheidsgroepen positief: voor 19-jarige *black females* is de kans dat zij een (NVQ) niveau 2-diploma behalen 5.2 procentpunt groter binnen de EMA-pilots. En zelfs 6.2 procentpunt voor een niveau 3-opleiding. Voor *Asian females* zijn de percentages respectievelijk 2 procentpunt voor niveau 2 en 4.3 procentpunt voor niveau 3.³

Waar komen deze jongeren die aan de EMA deelnemen vandaan? Het is beleidsmatig interessant om na te gaan of de toename in onderwijsparticipatie leidt tot een afname in de inactieve risicogroep (NEET-groep) of tot een afname van (al dan niet ongeschoold) werk. Uit de evaluatie van de EMA-pilots bleek dat de financiële prikkels vooral zorgden voor een lagere uitstroom van 16- tot 18-jarige jongeren van onderwijs naar (al dan niet geschoold) werk. Met andere woorden: jongeren die kans hadden op werk, bleven langer onderwijs volgen. Het effect van de EMA op de uitstroom naar de NEET-groep (dus een afname van de uitval, geen studie en geen werk) was veel kleiner: ook met de inzet van financiële prikkels blijkt het lastig om de meest kwetsbare groepen jongeren binnen het onderwijs te houden. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat het effect van financiële prikkels op onderwijsparticipatie groter was voor jongens dan voor meisjes. Op 18-jarige leeftijd was de onderwijsparticipatie onder jongens in de pilot hoger dan in de controlegroepen, terwijl voor meisjes uit de pilot de participatie juist iets lager was. Uit onderzoek van Chowdry echter blijkt dat de behaalde schoolresultaten van meisjes die aan de pilot deelnamen juist beter zijn dan die van jongens. Als het gaat om onderwijsrendement, presteren meisjes daarmee beter dan jongens.

Reviewonderzoek uit 2009 naar de effecten van financiële prikkels in het onderwijs in zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden laat eenzelfde beeld zien als de onderzoeken in Engeland. De effecten van financiële prikkels op deelname aan onderwijs zijn (bescheiden) positief. De positieve effecten op de onderwijsuitkomsten (het daadwerkelijk behalen van een diploma) zijn echter aanzienlijk kleiner (Slavin, 2009). Financiële prikkels kunnen ingezet worden als middel om specifieke (sociaal-economisch achtergestelde) doelgroepen binnen de schoolmuren te houden, maar is op zichzelf geen garantie voor goede schoolresultaten. Dit pleit ervoor om dit middel niet op zichzelf in te zetten, maar als onderdeel van een bredere strategie gericht op tegengaan van schooluitval.

³ In totaal zijn 159.862 leerlingen in de EMA-pilots onderzocht.

3 Het bieden van een werk(leer)aanbod om de overgang naar werk te bevorderen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een tweede element van de werkleerplicht; maatregelen aan de arbeidsmarktkant die zijn gericht op het bieden van een werkaanbod aan jongeren die zijn uitgevallen uit het onderwijs. Doel is om de transitie naar duurzaam werk te verbeteren. We kijken in dit hoofdstuk nogmaals naar de tweede veronderstelling die aan de werkleerplicht ten grondslag ligt, nu gericht op arbeidsmarktprogramma's. Ten slotte gaan we in op de derde en vierde veronderstelling: de rol van gemeenten in het bevorderen van duurzame arbeidsparticipatie van jongeren.

Veronderstelling 2: het inhouden van een uitkering vergroot de druk om een werk(leer)aanbod te accepteren.

In de onderzochte referentielanden is de inzet van zowel negatieve als positieve financiële prikkels aan de arbeidsmarktkant meer gebruikelijk dan aan de onderwijskant. In Engeland worden jongeren zoals eerder beschreven onder de noemer *mutual obligations* in een werk- of trainingstraject begeleid, in Duitsland gebeurt dit onder *Fördern und Fordern*. Naast sancties (kortten van uitkering als niet aan verplichtingen wordt voldaan) worden ook conditionele beloningen toegepast: jongeren verdienen een toelage als aan werkprogramma's wordt deelgenomen. Frankrijk kent geen diensten- en sanctiessysteem voor jongeren: jongeren onder 25 jaar hebben geen recht op een uitkering. Daar staat dan ook geen verplicht scholings- of trainingsaanbod tegenover.

Mutual obligations in Engeland: New Deal for Young People (NDYP)

De *New Deal for Young People* is een onderdeel van het *New Deal*-programma dat is opgezet in 1998. Doel is werkloosheid te bestrijden door het aanbieden van training, gesubsidieerd werk en vrijwilligerswerk aan werklozen, gebaseerd op het diensten- en sanctieprincipe. Jongeren tussen 18 en 24 jaar die meer dan 26 weken achtereen een uitkering ontvangen, zijn verplicht om aan het NDYP-programma deel te nemen. Op het niet voldoen aan onderdelen van het programma kan de uitkering maximaal een half jaar worden ingetrokken. De *New Deal for Young People* wordt uitgevoerd door private aanbieders. Overheidsfinanciering vindt gedeeltelijk plaats op basis van resultaten (70% vooraf, 30% als de jongere dertien weken na het einde van het programma nog steeds betaald werk heeft).

Bij de aanvang van het NDYP-programma krijgt de deelnemer een persoonlijk adviseur toegewezen en wordt een individueel actieplan opgesteld. Ook vindt er een assessment van de vaardigheden van de deelnemer plaats waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt in kaart wordt gebracht. Hierna volgt de eerste fase van de NDYP: de *Gateway*. Jongeren krijgen gedurende vier maanden intensieve begeleiding en hulp bij het vinden van geschikt werk en ontvangen in deze periode een uitkering. De deelnemer ziet zijn of haar persoonlijk adviseur elke twee weken, minimaal een half uur per keer. Indien blijkt dat er andere (niet- werkgerelateerde) problemen spelen, kan daarnaast een mentor worden ingezet.

Jongeren die na de *Gateway*-periode geen werk hebben gevonden, kunnen in de tweede fase van de *New Deal* kiezen uit vier opties: fulltime onderwijs of training, vrijwilligerswerk, werk in een *environment taskforce* (ETF: groenvoorziening, recyclecentrum, opknappen van woonomgeving) of gesubsidieerd werk in de private sector.

Evidentie

Naar de effecten van de NDYP is – zeker rond de invoering hiervan – veel onderzoek gedaan. Uit een macro-evaluatie van het *Department for Work and Pensions* uit 2002 komen de volgende punten naar voren:

- NDYP leidde tot 2000 tot een afname van langdurige jeugdwerkloosheid (dat wil zeggen met een duur van meer dan zes maanden) van 45.000 personen. Zonder de NDYP zou de jeugdwerkloosheid tweemaal zo hoog geweest zijn. In 2000 was het totaal aantal jongeren met een betaalde baan met 15.000 gestegen (White & Riley, 2002). Er werd geen bewijs voor arbeidssubstitutie gevonden: afname van jeugdwerkloosheid leidde niet tot een toename van werkloosheid in andere leeftijdsgroepen.
- Uit onderzoek van Blundell, Meghir, e.a. (2004) blijkt dat het programma de kans op het binnen vier maanden vinden van een baan voor jonge mannen met 5 procentpunt vergroot.⁴ Dit wordt voor een deel verklaard door het aanbieden van gesubsidieerd werk en gedeeltelijk door de *Gateway*: intensieve hulp bij het zoeken naar regulier werk. Gemiddeld genomen vroegen NDYP-deelnemers in de vier jaar na het programma 64 dagen minder uitkering aan dan in de vergelijkingsgroep. Dit is een afname van 12% (Beale, Bloss & Thomas, 2008).

Ook is er onderzoek gedaan naar welke van de vier werk- en leeropties op langere termijn het meest succesvol is (fulltime onderwijs of training, vrijwilligerswerk, werk in een *environment taskforce* of gesubsidieerd werk in de private sector) (Beale, Bloss & Thomas, 2008). Jongeren die de werkroute (gesubsidieerd werk) volgden, presteerden het best op de arbeidsmarkt. Het verschil in arbeidsduur na één jaar tussen gesubsidieerd werk en onderwijs of training is 7 procentpunt; het verschil in arbeidsduur tussen gesubsidieerd werk en vrijwilligerswerk of ETF is 9 procentpunt. Jongeren die de ETF-route kozen, presteerden het minst goed op de arbeidsmarkt. De effecten van deze optie kunnen echter worden onderschat omdat deze optie vaak als een *last resort* wordt beschouwd; met name de minst bemiddelbare jongeren worden in ETF geplaatst.

Uit cijfers van het *Department for Work and Pensions* blijkt echter dat het effect van het programma in de loop van de jaren afneemt. In 2007 neemt slechts 7% van de jongeren binnen het programma deel aan gesubsidieerd werk, de meest succesvolle route binnen de *New Deal*. In 1998 was dit nog 25% (OECD, 2008a). Daarnaast neemt de uitstroom naar arbeid uit het programma af, van 54% in 1989 naar 32% in 2008.⁵ Verder neemt ook de uitstroom naar *duurzame* arbeid af van 90% in 1998 naar 74% in 2008. In dat laatste jaar duurde een op de vier banen verkregen in het NDYP-programma minder dan dertien weken.

Fördern und Fordern in Duitsland: Ein-Euro-Jobs

95% van de gesubsidieerde arbeid in Duitsland bestaat uit banen in de publieke sector, de zogenaamde *Ein-Euro-Jobs*. Deelnemers aan het programma ontvangen een toelage van 1,25 euro per gewerkt uur als aanvulling op een uitkering. Alle uitkeringsgerechtigden die kunnen werken, komen in principe in aanmerking voor een *Ein-Euro-Job*. Deelname aan reguliere arbeid, een beroepsopleiding/training en andere arbeidsmarktactiveringsprogramma's genieten echter voorrang boven deelname aan dit programma. Hiermee worden *Ein-Euro-Jobs* ingezet als een laatste optie voor werklozen waarvoor geen andere werk- of opleidingsmogelijkheden beschikbaar zijn. Aan de werkzaamheden die onder *Ein-Euro-Jobs* uitgevoerd kunnen worden, is een aantal eisen gesteld: ze moeten een publiek belang dienen en het moet gaan om aanvullend werk. Dat wil zeggen dat werkzaamheden zonder overheidssubsidie niet uitgevoerd zouden worden. Dit om te voorkomen dat

⁴ Uitkomsten voor vrouwen zijn niet significant; maar driekwart van de deelnemers was man.

⁵ Bron: Department for Work and Pensions:

http://83.244.183.180/new_deals/ndyp/live/yp_l_i/k_newdest/i_lyear/a_stock_r_k_newdest_c_i_lyear_feb09.html

Ein-Euro-Jobs reguliere arbeid kunnen vervangen (zogenaamde *crowding out-effects*). Er is geen maximum gesteld aan de duur van het programma: eis is wel dat het om een tijdelijke betrekking gaat. De gemiddelde duur van *Ein-Euro-Jobs* in 2005 was zes maanden. Aan het aantal gewerkte uren is een maximum gesteld van dertig, zodat deelnemers tijd overhouden om te kunnen solliciteren op functies op de reguliere arbeidsmarkt, maar uitzonderingen hierop zijn mogelijk (Hohmeyer, 2009). Regionale overheden hebben aanzienlijke vrijheid wat betreft de invulling van *Ein-Euro-Jobs*. Dit leidt tot een grote verscheidenheid in inhoud van de werkzaamheden, duur en het aantal gewerkte uren per week binnen de programma's. Een deelnemer verdient met een dertigurige werkweek in een *Ein-Euro-Job* 150 euro per maand bovenop zijn/haar uitkering. De doelstelling van *Ein-Euro-Jobs* is drieledig: de *employability* van deelnemers verbeteren en de kans op duurzame arbeid vergroten, sociale integratie van langdurig werklozen vergroten door het bieden van werk en dagelijkse routine en het testen van de bereidheid tot werken van participanten aan het programma. Indien participanten weigeren of uitvallen uit het programma, kan op uitkeringen gekort worden. Het programma wordt daarmee gekenmerkt door wederzijdse verplichtingen (Hohmeyer, 2009). De Duitse *federal employment agency* heeft een aantal specifieke doelgroepen voor *Ein-Euro-Jobs* gedefinieerd: jongeren, werkloze mensen die lastig te plaatsen zijn op de arbeidsmarkt, mensen met een allochtone achtergrond en oudere werklozen. Tussen 2005 en 2008 is de nadruk gelegd op de groep jongeren zonder baan.

Evidentie

In 2009 voerde het Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) een onderzoek uit naar de effectiviteit van *Ein-Euro-Jobs* op de middellange termijn (28 maanden na aanvang van het programma) aan de hand van data van de *federal employment agency* uit 2005. Arbeidsmarktuitkomsten van deelnemers zijn vergeleken met de uitkomsten van niet deelnemende uitkeringsgerechtigden. Daarnaast zijn de effecten van de verschillende programma's onderling vergeleken (naar duur en aantal gewerkte uren). Werkloze jongeren zijn oververtegenwoordigd in *Ein-Euro-Jobs*. Ze nemen vooral deel aan de kortere varianten van het programma (duur < vier maanden, werkweek van minimaal vijftien uur). Mogelijke oorzaken hiervoor zijn dat *Ein-Euro-Jobs* voor deze doelgroep vaker worden ingezet om de werkbereidheid van jongeren te testen, dat jongeren betere vooruitzichten op de arbeidsmarkt hebben en daarmee sneller doorstromen naar reguliere arbeid en ten slotte de wettelijke eis dat jongeren niet langer dan drie maanden werkloos geregistreerd mogen staan. Een korte uitstroom naar *Ein-Euro-Jobs* is voldoende om deze periode te onderbreken. Over het algemeen leidt een hogere leeftijd tot een langere duur en een langere werkweek in het programma. Jongeren tot 25 werken vaker minder dan dertig uur. Daarnaast zijn ook regionale verschillen te onderscheiden: in Oost-Duitsland, waar de arbeidsmarktvooruitzichten minder gunstig zijn, is de duur van programma's langer. Dit wijst erop dat *Ein-Euro-Jobs* worden ingezet als surrogaat voor regulier werk. Omdat het wordt ingezet als laatste redmiddel voor lastig te plaatsen groepen op de arbeidsmarkt, zijn de effecten bescheiden. Op de korte termijn gelden voor deelnemers *lock-in* effecten: deelnemers hebben een kleinere kans (4 procentpunt) op een baan in de periode dat zij aan het programma deelnemen in vergelijking met mensen die niet aan het programma deelnemen. Na deelname aan het programma zijn de effecten verschillend: over het algemeen dragen *Ein-Euro-Jobs* bij aan terugkeer naar de arbeidsmarkt van werklozen gedurende twee jaar na het begin van het programma. Dit positieve effect is echter niet gevonden voor Oost-Duitse mannen. De effecten zijn in vergelijking tot gesubsidieerd werk in de private sector te klein (Hohmeyer, 2009).

In de vorige paragraaf keken we naar maatregelen aan arbeidsmarktzijde die erop gericht zijn om de druk voor jongeren te vergroten om een werkaanbod te accepteren. Financiële prikkels (zowel positief als negatief) worden hiervoor regelmatig ingezet, met wisselend resultaat. Resultaten van deze diensten- en sanctiemethoden zijn afhankelijk van het soort

maatregel en de doelgroep. Gesubsidieerde arbeid in de private sector is meer succesvol dan gesubsidieerde arbeid in de publieke sector.

De laatste twee veronderstellingen die aan de werkleerplicht ten grondslag liggen, hebben betrekking op het lokale uitvoeringsniveau van de maatregelen (de gemeenten) en de mate van maatwerk. Beide worden verondersteld een positief effect te hebben op duurzame arbeidsparticipatie van jongeren. In deze paragraaf worden beide veronderstellingen onderzocht.

Lokale uitvoering en een werk(ler)traject afgestemd op de persoon, biedt een scala aan programmamogelijkheden die gemeenten aan jongeren kunnen aanbieden. De diversiteit die hierdoor aan verschillende werk(ler)programma's ontstaat, maakt een vergelijking van gemeenschappelijke kenmerken van individuele programma's die wel of geen effect hebben wat moeilijker. De veronderstellingen drie en vier worden niet direct getoetst, wel worden een aantal faal- en succeskenmerken van programma's gericht op een werkaanbod voor jongeren op een rij gezet.

Veronderstelling 3: de verplichting van de gemeenten om een werkleeraanbod te bieden, zorgt ervoor dat een langdurige arbeidsparticipatie van jongeren wordt versterkt.

Veronderstelling 4: de verantwoordelijkheid die aan de gemeenten wordt gelaten, vergroot de mogelijkheden voor een lokale of regionale invulling op maat.

Maatwerk wordt veelvuldig ingezet bij vergelijkbare arbeidsmarkt- en onderwijsprogramma's gericht op jongeren in het buitenland. Het leveren van maatwerk aan jongeren is een trend die in de ons omringende landen al geruime tijd zichtbaar is: in Frankrijk, Duitsland en Engeland vormen maatwerktrajecten, gericht op snelle interventie tijdens de kwetsbare transitie van school naar werk, de belangrijkste activeringsinstrumenten. Deze hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken: het gaat om een pakket aan maatregelen gericht op vroegtijdige interventies, waarbij gebruik wordt gemaakt van (langdurige) persoonlijke begeleiding door een casemanager en sancties indien deelnemers weigeren mee te werken. Daartegenover staan keuzeopties in het werkleeraanbod die zo veel mogelijk aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van de deelnemers.

Voor de uitvoering van beleid gericht op jongeren die niet leren en niet werken (de doelgroep van de WIJ) worden in ons omringende landen vaak regionale of lokale organisaties ingezet. In onderzoeken gericht op evaluatie van de programma's die lokale organisaties aanbieden, wordt echter niet specifiek gekeken naar het organisatieniveau van de uitvoering: is een programma meer of minder succesvol omdat dit op lokaal niveau is opgezet?

Nederlandse gemeenten spelen (naast roc's, CWI en RMC's) al een belangrijke rol in het terugdringen van jeugdwerkloosheid. Met de werkleerplicht is hier voor gemeenten een extra instrument bijgekomen. De rol van gemeenten in het terugleiden van jongeren naar school of werk is dan ook al enige tijd onderwerp van onderzoek.

In een literatuuronderzoek over de samenwerking van gemeenten met het bedrijfsleven om jongeren zonder een startkwalificatie en een hoog uitvalrisico weer terug naar werk te leiden, komen Hoogtanders en Van der Sluis (2006) tot een aantal bevindingen:

- *Gebrek aan motivatie en werknemersvaardigheden zijn de belangrijkste belemmeringen.* Bij veel jongeren zonder startkwalificatie ontbreekt het volgens werkgevers aan een goede motivatie en een juiste houding. In combinatie met de ontbrekende

werknemersvaardigheden zijn werkgevers dan ook minder snel geneigd om in de opleiding van deze jongeren binnen hun bedrijf te investeren.

- *Werkgevers kennen hun eigen arbeidsvraag onvoldoende.* Niet alle werkgevers hebben goed zicht op de ontwikkeling van hun eigen arbeidsvraag. Knelpunten die zich in de toekomst zouden kunnen voordoen, worden daardoor niet altijd tijdig erkend. Deze werkgevers ontwikkelen ook geen strategie om deze knelpunten te voorkomen, waaronder het aantrekken van jongeren.
- *Met name in het mkb is sprake van beperkte begeleidings- en opleidingscapaciteit.* In sommige bedrijven blijkt het ontbreken van begeleidings- en opleidingscapaciteit een praktisch knelpunt te vormen voor het in dienst nemen van ongekwalificeerde jongeren.
- *Versnippering in toeleiding en matching van jongeren.* Ten slotte blijkt ook de dienstverlening van gemeenten en hun ketenpartners onvoldoende op elkaar aangesloten te zijn om jongeren en werkgevers goed met elkaar te *matchen*. Er is geen gezamenlijk beeld van de doelgroep en veel jongeren zijn helemaal niet in beeld bij een van de toeleidende organisaties. Ook richting werkgevers is de dienstverlening versnipperd. Werkgevers geven aan behoefte te hebben aan een aanspreekpunt als het gaat om de toeleiding van werkzoekenden en dus ook jongeren.
- *Intensieve begeleiding jongeren met sterke nadruk op motivatie.* Gelet op de geconstateerde belemmeringen, investeren gemeenten en hun ketenpartners onder andere in een *work first*-benadering, *empowermenttrainingen* en intensieve begeleiding van jongeren. In succesvolle aanpakken houdt de begeleiding van de jongeren vaak niet op bij een plaatsing in een (leer)baan. Door jongeren ook na plaatsing verder te begeleiden, wordt uitval voorkomen en kan ook een oplossing geboden worden voor de beperkte begeleidingscapaciteit in kleinere bedrijven.
- *Financiële instrumenten ter ondersteuning van aanbodgerichte benadering.* Werken met behoud van uitkering, loonkostensubsidies en no-riskpolissen wordt door gemeenten vaak ingezet om werkgevers nog een extra stimulans te geven jongeren zonder startkwalificatie in dienst te nemen. Uit het onderzoek blijkt echter dat deze instrumenten alleen werken in combinatie met een intensieve begeleiding van jongeren en een investering in motivatie en werknemersvaardigheden.

Tot slot biedt een reviewstudie inzicht in de faal- en succesfactoren van programma's gericht op arbeidsmarktparticipatie van jongeren. In een overzichtsstudie voor de Europese Unie maakt Kluve (2006) onderscheid in zes categorieën van programma's die als doel hebben om werkloosheid te voorkomen of terug te dringen (zogenoemd activerend arbeidsmarktbeleid; zie Van Gestel, De Beer & Van der Meer, 2009). De eerste vier categorieën beschrijven programmatypes, terwijl de laatste twee meer betrekking hebben op doelgroepen. Daarom komen in de praktijk allerlei mengvormen voor:

- Het eerste type (het 'klassieke') omvat (arbeidsmarkt) *scholing*. Hierbij gaat het zowel om reguliere opleidingen als ook om scholing 'op maat'.
- *Stimulerende maatregelen in de private sector.* Hierbij gaat het om stimulansen om het gedrag van de werkgever en/of (potentiële) werknemer te veranderen bij het in dienst nemen of houden van werknemers. Een van de bekendste vormen zijn loonsubsidies.
- *Directe werkverschaffing in de publieke sector.* Hierbij gaat het om directe werkgelegenheid te scheppen bij of door de overheid. Deze maatregelen zijn meestal gericht op moeilijk plaatsbare of kansarme groepen (in Nederland waren de zogenoemde Melkertbanen hier een voorbeeld van).

- *Diensten en sancties.* Hieronder vallen alle maatregelen die erop gericht zijn het vinden van werk te vergemakkelijken. Zoals loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting, cursussen en informatieverschaffing, maar ook sancties als het inhouden van uitkeringen. In zeker opzicht vallen sommige aspecten van de werkleerplicht hieronder.
- *Programma's voor jongeren* zoals scholing op maat, loonsubsidies en ondersteuning bij het vinden van werk.
- *Programma's voor mensen met een handicap.*

Kluve voerde op basis van dit onderscheid een meta-analyse uit van al het wetenschappelijke onderzoek. Hier gaat het om ongeveer honderd evaluaties die vanaf 1990 in Europa zijn uitgevoerd. Het beeld dat uit zijn analyse naar voren komt, noemt hij zelf 'verrassend helder'. In de eerste plaats doet de context (land, tijdstip, macro-economische gegevens en kenmerken van de arbeidsmarkt) waarbinnen de verschillende programma's worden uitgevoerd er betrekkelijk weinig toe. Het enige kenmerk van de arbeidsmarkt dat (enigszins) invloed op de effectiviteit van een programma heeft, is de aan- of afwezigheid van restrictieve maatregelen voor ontslag. Nederland behoort tot de landen waar (nog) een sterk restrictief beleid geldt.

In de tweede plaats verschillen de programma's naar mate van effectiviteit: traditionele scholingsmaatregelen hebben een bescheiden kans op succes, stimulansen voor de private sector en diensten en sancties doen het over het algemeen beter, terwijl werkverschaffing in de publieke sector beduidend slechter uit de bus komt. Ook specifieke programma's voor jongeren komen minder goed uit de bus. Meer omvattende programma's die uitgaan van diensten en sancties, verder aangevuld met scholing en subsidies in de private sector (zoals het Engelse *New Deal*-programma, zie hieronder) blijken *ook voor jongeren* veel kans te geven op succes.

In de derde plaats merkt Kluve ten aanzien van specifieke maatregelen voor jongeren op dat deze groep moeilijk in te passen valt in een activerend arbeidsmarktbeleid. Dat betekent volgens hem niet dat deze programma's afgeschaft of radicaal herzien moeten worden, maar dat het de voorkeur verdient om te voorkomen dat bepaalde groepen jongeren met gebrekkige kwalificaties op de arbeidsmarkt komen. Een dergelijke conclusie trekken de Nobelprijswinnaar Heckman en Jacobs (2010) ook in hun analyse van het gangbare arbeidsmarkt- en scholingsbeleid in Europa. Hun boodschap is dat de verbetering van de kwalificaties op latere leeftijd beduidend minder oplevert dan onderwijs en opleiding op jongere leeftijd. Dat betekent dat maatregelen die zo vroeg mogelijk in de schoolloopbaan worden ingezet, effectiever zijn dan (remediërende) maatregelen later in de schoolloopbaan en/of arbeidloopbaan.

4 Conclusie

In oktober 2009 is de Wet investering in jongeren (WIJ) in werking getreden. Een belangrijk onderdeel van de wet is de werkleerplicht. Dit is een nieuw instrument voor gemeenten ten behoeve van jongeren die niet leren en/of niet werken. Het primaire doel is het bevorderen van een duurzame arbeidsparticipatie van jongeren tot 27 jaar, vooral voor de groep jongeren die niet over een startkwalificatie (minimaal een havo-, vwo- of mbo-diploma niveau 2 of hoger) beschikt en in het verleden (soms langdurig) afhankelijk werden van een uitkering.

Om de mogelijke effecten van een leerwerkrecht in te schatten, onderzochten we aan de hand van (buitenlandse) evidentie of de vier causale veronderstellingen achter het gebruik van dit instrument hout snijden. Deze veronderstellingen zijn:

- 1 De verlenging van de leerplicht tot 18 jaar en de invoering van de kwalificatieplicht vergroten de directe (dwang) en indirecte (drang) druk om naar school te gaan.
- 2 Het inhouden van een uitkering vergroot de druk om op school te blijven, weer naar school terug te keren of een speciaal werkleeraanbod te accepteren.
- 3 De verplichting van de gemeenten om een werkleeraanbod te bieden, zorgt ervoor dat een langdurige arbeidsparticipatie van jongeren wordt versterkt.
- 4 De verantwoordelijkheid die aan de gemeenten wordt gelaten, vergroot de mogelijkheden voor een lokale of regionale invulling op maat.

Aangezien het leerwerkrecht niet in dezelfde vorm in het verleden of het buitenland is toegepast – laat staan degelijk geëvalueerd – zochten we naar interventies die een grote gelijkenis vertonen met het instrument van leerwerkrecht.

De *eerste soort interventie* bestaat uit vormen van directe en indirecte druk die de kans vergroten op het in school blijven, of het weer naar school terugkeren (het *train first*-principe dat achter de eerste twee veronderstellingen zit). Uit de onderzoeksliteratuur en internationale gegevens wordt in de eerste plaats duidelijk dat de hoogte van de leerplichtgrens geen verband lijkt te houden met de gemiddelde verblijfsduur van leerlingen en studenten in het onderwijs. In de meeste landen gaat de leerplicht tot 16 jaar en is de omvang van de participatie in het niet leerplichtig onderwijs groot. Daaruit zou afgeleid kunnen worden dat de leerplichtgrens geen effect heeft op indirecte dwang (drang) om verder te leren. Er zijn eerder aanwijzingen dat de participatiegraad van het postsecundair onderwijs zelf enige drang op jongeren uitoefent (de druk van medeleerlingen die verder leren). Een verschijnsel dat ook bij conjuncturele schommelingen valt waar te nemen (langer schoolgaan bij oplopende jeugdwerkloosheid). Toch oefent de leerplichtwetgeving, mits deze effectief wordt gehandhaafd, directe dwang uit op jongeren en aanbieders van voorzieningen. Uit onderzoek met natuurlijke experimenten blijkt dat de leerplichtwetgeving (hoewel betrekking hebbend op lagere leeftijdsgrenzen) verschillende positieve effecten heeft, waaronder preventie van voortijdige uitval.

In de tweede plaats komt naar voren dat niet zozeer het onthouden van een uitkering (bij gebrek aan degelijke evaluaties in landen waar dit het geval is), maar het geven van *conditionele* beloningen voor langer onderwijs positieve effecten heeft. Onderzoek wijst uit dat de subsidies voor jongeren gericht op risicjongeren uit gezinnen met lage inkomens een significante impact hebben op participatie in niet verplicht onderwijs en op het vasthouden van leerlingen binnen de school na de leeftijd van 16 jaar. Zo nam de participatiegraad

binnen het onderwijs toe in het eerste jaar van dergelijke programma's in Engeland. In het tweede jaar nam de participatiegraad weliswaar wat af, maar deze afname was minder groot dan in de controlegroep. Over impact van dergelijke programma's op de prestaties van de jongeren binnen het onderwijs zijn de gegevens minder stevig. Uit de pilots bijvoorbeeld blijkt dan ook geen statistisch significant verband tussen het programma en het behalen van kwalificaties. Uit de analyse blijkt wel dat er een klein positief effect is op de prestaties van laag en gemiddeld presterende 16-jarigen. Een langere onderwijsparticipatie leidt dus niet automatisch tot hogere kwalificaties. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat jongeren slechts een aantal jaren extra 'geparkeerd' worden binnen het onderwijs, zonder dat dit tot echte resultaten (hogere kwalificaties) leidt. Deze uitkomst kan verklaard worden doordat jongeren die door middel van financiële prikkels naar het onderwijs geleid worden, verschillen van jongeren die deze route traditioneel al nemen, bijvoorbeeld op het gebied van ambities (minder intrinsieke motivatie voor het onderwijs) en geschiktheid. We moeten dus beseffen dat het nog steeds om een groep gaat die moeilijk te motiveren valt om langer onderwijs te volgen; een groep die veel aandacht vergt.

De tweede soort interventies betreft vormen van een werkleeraanbod die de overgang naar werk bevorderen (*work first*-principe dat achter de derde veronderstelling zit) en maatwerk voor specifieke doelgroepen, in dit geval jongeren (het idee dat achter de vierde veronderstelling zit). Uit enkele overzichtsstudies komt een vrij helder beeld naar voren. In de eerste plaats verschillen de interventies naar mate van effectiviteit. Traditionele scholingsmaatregelen hebben een bescheiden kans op succes, stimulansen voor de private sector (loonsubsidies) en diensten en sancties (trajectbegeleiding naar werk en het inhouden van uitkeringen) doen het over het algemeen beter. Terwijl werkverschaffing in de publieke sector beduidend slechter uit de bus komt. Opvallend is dat specifieke programma's voor jongeren veel minder goed uit de bus komen. Meer omvattende programma's echter die uitgaan van diensten en sancties, verder aangevuld met scholing en subsidies in de private sector (zoals het Engelse *New Deal*-programma), blijken *ook voor jongeren* veel kans te geven op succes.

Het gegeven dat specifieke maatregelen voor jongeren moeilijk in te passen vallen in een activerend arbeidsmarktbeleid, hoeft niet te betekenen dat deze programma's afgeschaft of radicaal herzien moeten worden, maar dat het voorkeur verdient te voorkomen dat bepaalde groepen jongeren met gebrekkige kwalificaties op de arbeidsmarkt komen. Ook andere studies wijzen erop dat de verbetering van de kwalificaties op latere leeftijd beduidend minder oplevert dan onderwijs en opleiding op jongere leeftijd. Dat pleit ervoor om sterk in te zetten op het *train first*-principe en bij de inrichting van een werkleeraanbod uit te gaan van een integraal aanbod (intensieve trajectbegeleiding, loonsubsidies en duidelijke sancties).

Ten slotte is het belangrijk om verder onderzoek te verrichten naar de kenmerken van jongeren zonder startkwalificatie en werk, omdat uit internationaal onderzoek naar voren komt dat deze groep zeer divers is en daarom algemene interventies niet altijd het beoogde resultaat opleveren. Ook is het verstandig om deze groep goed te monitoren om zo te kunnen vaststellen of de verschillende maatregelen in het kader van het leerwerkrecht ook werkelijk effectief zijn.

Geraadpleegde literatuur

- Andriessen, S. & Besseling, J. (2008). Jongeren zijn steeds vaker 'niet normaal'. *Jeugdbeleid*, 2 (1), 87-95.
- Beale, I., Bloss, C. & Thomas, A. (2008). *The longer-term impact of the New Deal for Young People*. Working paper no. 23. London: Department for Work and Pensions.
- Black, S.E., Devereux, P.J. & Salvanes, K.G. (2008). Staying in the Classroom and out the maternity ward? The effect of compulsory schooling laws on teenage births. *The Economic Journal*, 118 (530), 1025-1054.
- Blundell, R., Meghir, C., Costa Dias, M. & Reenen, J. van (2004). Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of European Economic Association*, 2 (4), 569-606.
- Bronneman-Helmers, R. (2006). *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brotady, T., Gary-Bobo, R.J. & Prieto, A. (2008). Does speed signal ability? The impact of grade repetitions on employment and wages. *CEPR discussion paper no. DP 6832*. London: Centre for Economic Policy Research.
- CERC (2008). *A national responsibility. The school-to-work transition of young people without diploma's*. Report no. 9. Paris: Council for Employment, Income and Social Cohesion.
- Chowdry, H., Deardon, L. & Emmerson, C. (2007). *Education maintenance allowance evaluation with administrative data: the impact of the EMA pilots on participation and attainment in post-compulsory education*. London: Institute for Fiscal Studies.
- Del Bono, E. & Galindo-Rueda, F. (2006). *The Long Term Impacts of Compulsory Schooling: Evidence from a Natural Experiment in School Leaving Dates*. London: Centre for Economic Performance.
- Eimers, T. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Eimers, T., Amelsvoort, J. van, Roelofs, M. & Schuit, H. (2009). *Tussenevaluatie invoering kwalificatieplicht*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Gestel, N. van, Beer, P. de & Meer, M. van der (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Greinert, W.D. (2005). *Mass vocational education and training in Europe. Classical models of the 19th century and training in England, France and Germany during the first half of the 20th*. Luxembourg: OOEPC.
- Heckman, J.J. & Jacobs, B. (2010). *Policies to create and destroy human capital in Europe*. NBER Working Paper no. 15742. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hohmeyer, K. (2009). *Effectiveness of One-Euro-Jobs. Do programme characteristics matter?* Nürnberg: Institute for Employment Research.
- Hoogtanders, Y. & Sluis, N. van der (2006). *Onderzoek werkplaatsing van jongeren zonder startkwalificatie*. Haarlem: Policy Productions.
- IWD (2002). JUMP. Ein Sprung zuruck. *IWD Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft*, 28 (27), juli 2002, 8.

- Kerckhoff, A.C. (2001). Education and Social Stratification Processes in Comparative Perspective. *Sociology of Education*, 74 (extra issue), 3-18.
- Kluve, J. (2006). *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*. IZA Discussion Paper no. 2018. Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit.
- Liebig, T. (2009). *Children of immigrants in the labour markets of EU and OECD countries: an overview*. Paper presented at technical seminar on the labour market integration of children of immigrants, organized by the EC and OECD 1-2 October 2009 at Brussels.
- Machin, S., Pelkonen, P. & Salvanes, K.G. (2008). *Education and Mobility*. IZA Discussion paper no. 3845. Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit.
- Maguire, S. & Thompson, J. (2006). *Paying young people to stay on at school – does it work? Evidence from the evaluation of the piloting of the Education Maintenance Allowance (EMA)*. Research Report of Centre for Education and Industry (CEI). Coventry: University of Warwick.
- Meghir, C. & Palme, M. (2004). *Educational Reform, Ability and Family Background*. London: Institute for Fiscal Studies.
- Mückenberger, U. (1998) Nationale Arbeitsrechte und soziales Europa. In B. Gattero (Ed.), *Modell Deutschland, Modell Europa*. (pp. 33-54). Opladen.
- OECD (2006). *Education at a glance: OECD indicators 2006*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2008). *Education at a glance: OECD indicators 2008*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2008a). *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes: United Kingdom*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2009) *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes: France*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oreopoulos, P. (2005). Stay in school: new lessons on the benefits of raising the legal school-leaving age (The Education Papers). *Commentary*, 223, (whole issue).
- Oreopoulos, P. (2006). The compelling effects of compulsory schooling: evidence from Canada. *Canadian Journal of Economics*, 39 (1), 22-52.
- Oreopoulos, P. (2007). Would More Compulsory Schooling Help Disadvantaged Youth? Evidence from Recent Changes to School-Leaving Laws. In J. Gruber (Ed.), *The problems of disadvantaged youth: an economic perspective* (pp. 85-112). Washington: National Bureau of Economic Research.
- Raffe, D., Brannen, K., Fairgrieve, J. & Martin, C. (2001). Participation, inclusiveness, academic drift and parity of esteem: a comparison of post-compulsory education and training in England, Scotland, Wales and Northern Ireland. *Oxford Review of Education*, 27, 173–203.
- Rennison, J., Maguire, S., Middleton, S. & Ashworth, K. (2005). *Young People Not in Education, Employment or Training: Evidence from the Education Maintenance Allowance Pilots Database* (DfES Research Report 628). Nottingham: Department for Education and Skills.
- Slavin, R.E. (2009) *Can incentives enhance educational outcomes? Evidence from international experiments*. York: Institute for Effective Education.
- Spielhofer T., Walker M., Gagg K., Schagen S. & O'Donnell, S. (2007). *Raising the participation age in education and training to 18: review of existing evidence of the benefits and challenges*. Berkshire: National Foundation for Educational Research.
- Steeg, M. van der & Webbink, D. (2006). *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*. Den Haag: Centraal Planbureau.

- Tilborg, L. van & Esch, W. van (2006). *Aanpak van het voortijdig schoolverlaten in zes Europese landen*. Utrecht: Sardes.
- TK (2008). *Bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren)*. Memorie van Toelichting 31775, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Visser, K., Westerhuis, A. & Hövels, B. (2010). *De positie van het mbo in het buitenland*. 's-Hertogenbosch/Amsterdam: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Werfhorst, H.G. van de & Mijs, J.J.B. (2007). *Onderwijsdifferentiatie en ongelijkheid. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdams Instituut voor Arbeids Studies.
- White, M. & Riley, R. (2002). *Findings from the Macro evaluation of the New Deal for Young People*. Research Report no. 168. London: Department for Work and Pensions.

Gebruikte afkortingen

CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
Ecbo	Expertisecentrum Beroepsonderwijs
EMA	Education Maintenance Allowance
ETF	Environment taskforce
Havo	Hoger algemeen voortgezet onderwijs
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
KBA	Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
Mkb	Midden- en kleinbedrijf
NDYP	New Deal for Young People
NEET	Not in Education, Employment or Training
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaters
Roc	Regionaal opleidingencentrum
Vwo	Voortgezet wetenschappelijk onderwijs
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheid jongeren
WIJ	Wet investering in jongeren