

# MKBA verlenging kwalificatieplicht

## Rapport

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Rotterdam, 16 januari 2013





# MKBA verlenging kwalificatieplicht

Rapport

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Auteurs:

Frank van Zutphen (Van Zutphen Economisch Advies)

Ruud van der Aa

Rotterdam, 16 januari 2013

## Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO<sub>2</sub>-uitstoot af, stimuleren we het OV-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO<sub>2</sub>-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)**

# Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Achtergrond	7
1.2 Onderzoeksaanpak	7
1.3 Leeswijzer	8
<b>2 Gevolgen verlenging kwalificatieplicht op onderwijsdeelname</b>	<b>9</b>
<b>3 Kosten en baten</b>	<b>13</b>
3.1 Omvang van de kosten en baten	13
3.2 Kosten en baten nader toegelicht	14
3.2.1 Nadere beschouwing kosten	14
3.2.2 Nadere beschouwing baten	15
<b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
4.1 Conclusies	19
4.2 Aanbevelingen	19



# Managementsamenvatting

Op verzoek van het ministerie van OCW heeft Ecorys een berekening gemaakt van de maatschappelijke kosten en baten van een verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar. Ecorys heeft hiervoor gebruik gemaakt van onderzoek van OCW naar de effectiviteit van de maatregel en de uitgangspunten en kengetallen die zijn gebruikt in de *MKBA voortijdig schoolverlaten*, zoals die in 2009 door Ecorys in opdracht van het ministerie van OCW is opgesteld. Voor een uitgebreide toelichting op het gehanteerde model verwijzen wij naar de rapportage uit 2009<sup>1</sup>.

In dit rapport is gekeken naar de maatschappelijke kosten en baten van een verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar. Hierbij is gekeken naar twee alternatieven:

- de optie dat de verlenging van de kwalificatieplicht geldt voor alle jongeren tot 23 jaar; en
- de optie dat de verlenging van de kwalificatieplicht niet geldt voor jongeren tot 23 jaar die werken.

De analyses laten zien dat de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten in beide alternatieven overstijgen:

- Wanneer de verlenging geldt voor alle jongeren tot 23 jaar dan gaat de Nederlandse maatschappij er per saldo € 14 miljoen (netto contante waarde) op vooruit.
- Als de verlenging van de kwalificatieplicht niet geldt voor werkende jongeren, dan is er een maatschappelijk voordeel te behalen van € 4 miljoen (netto contante waarde).

De berekeningen bieden het ministerie van OCW een onderbouwde indicatie van de kosten en baten van de maatregel verlenging kwalificatieplicht tot 23 jaar. Indien zou worden besloten om de maatregel in te voeren, dan verdient het de aanbeveling om de indicatieve berekeningen aan te scherpen op basis van nadere gegevens. Daarvoor zou meer informatie nodig zijn over de ingeschatte effectiviteit van de maatregel en een betere inschatting van de extra kosten, die de ondersteuning en begeleiding van de betreffende doelgroep (tot 23 jaar) met zich meebrengt.

---

<sup>1</sup> Het rapport is te vinden op:  
[http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/Ecorys\\_Kostenbatenanalyse\\_macrostudie\\_06042009.pdf](http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/Ecorys_Kostenbatenanalyse_macrostudie_06042009.pdf).





# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Vanuit de gemeente Rotterdam is de wens geuit om de maximumleeftijd voor de kwalificatieplicht te verhogen van 18 jaar tot 23 jaar. Om een beter beeld te krijgen van de consequenties hiervan heeft het ministerie van OCW een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de wenselijkheid, mogelijkheden en gevolgen van een verlenging van de kwalificatieplicht. Daarbij is onder meer gekeken naar de verwachtingen ten aanzien van het effect op het aantal voortijdig schoolverlaters.

In aanvulling op deze berekeningen heeft het ministerie van OCW ook behoefte aan meer inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van de verlenging van de kwalificatieplicht. In 2009 heeft Ecorys de MKBA Voortijdig schoolverlaten<sup>2</sup> opgesteld. Ecorys is gevraagd om met behulp van het destijds opgestelde model een indicatie te geven van de maatschappelijke kosten en baten van een verlengde kwalificatieplicht.

Maatschappelijke kosten van een verlenging van de kwalificatieplicht hangen samen met de reguliere kosten voor het onderwijs en de extra kosten voor specifieke begeleiding en ondersteuning van vsv-ers. Maatschappelijke baten van een verlenging van de kwalificatieplicht liggen op het gebied van een hogere arbeidsparticipatie en een hogere arbeidsproductiviteit en in het verlengde hogere loon- en belastinginkomsten en minder uitkeringen. Daarnaast zijn er ook (beperkte) maatschappelijke baten op het gebied van de gezondheid, veiligheid en sociale participatie.

Hierbij is gekeken naar twee projectalternatieven:

- Alle vsv-ers van 18 tot 23 jaar vallen onder de kwalificatieplicht;
- Alle vsv-ers (met uitzondering van werkende jongeren) van 18 tot 23 jaar vallen onder de kwalificatieplicht.

Een verlenging van de leeftijd voor de kwalificatieplicht betekent dat jongeren verplicht zijn naar school te gaan totdat ze een startkwalificatie behalen (minimaal een mbo2, havo of vwo-diploma) of tot het moment dat zij 23 jaar worden. Op dit moment geldt de kwalificatieplicht tot 18 jaar.

## 1.2 Onderzoeksaanpak

Op basis van de laatste vsv-cijfers, onderzoek naar redenen voor schooluitval en expertgesprekken met onder andere RMC-coördinatoren heeft het ministerie van OCW een analyse gemaakt van de gevolgen van een verlengde kwalificatieplicht op de onderwijsdeelname en het aantal behaalde startkwalificaties van vsv-ers. Deze informatie hebben wij gebruikt als input in ons model om een indicatie te geven van de maatschappelijke kosten en baten van de verlenging van de kwalificatieplicht. Hierbij zijn gehanteerde uitgangspunten, kengetallen en dergelijke zoveel mogelijk gelijk gehouden (*ceteris paribus*) als in de oorspronkelijke MKBA.

---

<sup>2</sup> Ecorys (2009), *MKBA voortijdig schoolverlaten*.

Voor een volledige uitleg van het model verwijzen wij naar de rapportage *MKBA voortijdig schoolverlaten*, zoals die in 2009 door Ecorys is opgesteld. Hieronder presenteren wij wel enkele zaken, die relevant zijn voor een goede interpretatie van de resultaten in de voorliggende rapportage.

- In een MKBA wordt altijd een vergelijking gemaakt tussen het projectalternatief (zie de twee alternatieven hierboven) en het nulalternatief (de huidige situatie, waarbij er een kwalificatieplicht is tot 18 jaar).
- Alle resultaten worden gepresenteerd in contante waarden (CW). De CW is de huidige geldwaarde van een bedrag dat in de toekomst betaald / ontvangen wordt<sup>3</sup>.

### 1.3 Leeswijzer

Na deze inleiding gaat de rapportage verder met een uitgebreidere beschrijving van de gebruikte input voor ons model (wat heeft de verlenging van de kwalificatieplicht voor gevolgen voor de onderwijsdeelname van vsv-ers?). Daarna presenteren wij in hoofdstuk 3 de resultaten van de kosten en baten op hoofdlijnen, waarbij wij nader ingaan op de kosten en op de baten. Het rapport sluit af met de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 4).

---

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld: Een euro die men ontvangt in jaar  $t$ , heeft niet dezelfde waarde als een euro die men nu reeds in bezit heeft. Immers, een euro die men nu bezit, kan tegen rente worden uitgezet, waardoor deze na  $t$  jaar meer oplevert.

## 2 Gevolgen verlenging kwalificatieplicht op onderwijsdeelname

Voor onze analyse zijn wij uitgegaan van gegevens van het ministerie van OCW over de gevolgen van de verlenging van de kwalificatieplicht op de onderwijsdeelname. In de onderstaande tabel is het huidige aantal vsv-ers van 18 jaar of ouder opgenomen naar reden van voortijdig schoolverlaten.

**Tabel 2.1 Aantal vsv-ers van 18 jaar of ouder (basisjaar 2010-2011)**

	Aantal vsv-ers
Klassieke risicoleerlingen	25.814
Opstappers	6.219
<b>Totaal</b>	<b>32.033</b>

Bron: Informatie ministerie van OCW

Hierbij hanteren wij het volgende onderscheid<sup>4</sup>:

- *Klassieke risicoleerlingen*: jongeren die te maken hebben met condities die het voor hen zeer moeilijk maken onderwijs te volgen. Deze condities kunnen liggen in persoonlijke factoren, het gezin en de thuissituatie en de schoolfactoren.
- *Opstappers*: jongeren die uit het onderwijs stappen, zonder dat er sprake is van een probleemgeschiedenis. Door een combinatie van push en pull factoren van binnen en buiten de school kiezen deze jongeren ervoor hun schoolloopbaan te beëindigen zonder startkwalificatie en direct door te stromen naar werk. Onder deze groep jongeren valt ook de groep jongeren die vanwege de 'groenpluk' het onderwijs verlaten.

Dit onderscheid is onder meer relevant, omdat de kosten en baten van extra onderwijsdeelname en het behalen van een startkwalificatie verschillen voor klassieke risicoleerlingen en opstappers. Een voorbeeld. Ook in het nulalternatief (zonder vsv-beleid) hebben opstappers een baan, wat niet het geval is voor klassieke risicoleerlingen. Stel dat nu zowel de opstapper als de klassieke risicoleerling dankzij het vsv-beleid in het projectalternatief een startkwalificatie behalen en mede daardoor (wel) een baan vinden. De baten van het vsv-beleid zijn gelijk aan het verschil tussen het projectalternatief en het nulalternatief. Voor de klassieke risicoleerling is dat de vergelijking wel een baan versus geen baan. De opstapper heeft in beide situaties een baan en de baten liggen dan in bijvoorbeeld een hogere employability<sup>5</sup>.

Om een beter beeld te krijgen van de maatschappelijke kosten en baten van de verlenging van de kwalificatieplicht is het van belang om een beter beeld te krijgen van de onderwijsdeelname van de verschillende groepen vsv-ers. Daarbij moet uiteraard ook niet vergeten worden, dat ook in het nulalternatief een deel van de vsv-ers weer terugkeert naar het onderwijs. Uit onderzoek<sup>6</sup> blijkt dat 37 procent van de vsv-ers weer terugkeert naar het onderwijs nadat zij zijn uitgevallen. Naar verwachting behaalt ongeveer de helft van deze terugkeerders een startkwalificatie. In aanvulling daarop is er vanuit gegaan dat het reguliere vsv-beleid er ook in het nulalternatief voor zorgt dat het aantal vsv-ers verder daalt. Op basis van de resultaten van het vsv-beleid in eerdere jaren kan worden aangenomen dat er jaarlijks 500 vsv-ers minder uitvallen.

<sup>4</sup> Eimers, T. & H. Bekhuis (2006), *Vroeg is nog niet voortijdig: naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*.

<sup>5</sup> Een meer gedetailleerde toelichting is te vinden in Ecorys (2009), *MKBA Voortijdig Schoolverlaten*.

<sup>6</sup> Bron: ECBO & DUO / INP (2012), *De gevonden zonen (m/v). Aandacht voor schoolverlaters die terugkeren naar het onderwijs*.

Om een inschatting te kunnen maken van de 'onderwijsloopbaan' voor beide projectalternatieven is gebruik gemaakt van de oorzaken van de uitval uit een studie van ROA<sup>7</sup>. Hierbij is in het bijzonder gekeken naar de oorzaken van uitval omdat 'de opleiding niet voldeed aan de verwachtingen' en omdat ze 'van opleiding wilden wisselen'. Op basis van de gevoerde expertgesprekken wordt van deze groepen verwacht dat zij door de verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar wel een startkwalificatie behalen<sup>8, 9</sup>. Daarnaast zal een aanzienlijk deel van de huidige vsv-ers door de verlengde kwalificatieplicht wel langer in het onderwijs blijven, maar door de aard van hun problematiek (bijvoorbeeld thuisproblemen, zorgtaken, ziekte of schulden) later toch uitvallen.

Voor projectalternatief B is er vervolgens vanuit gegaan, dat het beeld voor opstappers (de werkende jongeren) gelijk is als in het nulalternatief. De maatregel is in deze variant immers niet van toepassing op die groep en heeft dus alleen effect op de klassieke risicoleerlingen.

In de navolgende tabel is een overzicht opgenomen hoe de 'onderwijsloopbaan' er uit ziet in het nulalternatief en in beide projectalternatieven (bij verlenging van de kwalificatieplicht).

**Tabel 2.2 'Onderwijsloopbaan' vsv-ers (basisjaar 2010-2011)**

	Nulalternatief	Alternatief A (allen 18-23)	Alternatief B (werkenden 18-23 niet)
<b>Behaalt startkwalificatie</b>			
Klassieke risicoleerlingen	5.179	6.672	6.672
Opstappers	1.247	1.607	1.247
<b>Behaalt startkwalificatie</b>	<b>6.426</b>	<b>8.279</b>	<b>7.919</b>
<b>Wel inschrijving, geen startkwalificatie</b>			
Klassieke risicoleerlingen	4.776	13.810	13.810
Opstappers	1.151	3.327	1.151
<b>Wel inschrijving, geen startkwalificatie</b>	<b>5.927</b>	<b>17.137</b>	<b>14.961</b>
<b>Geen inschrijving</b>			
Klassieke risicoleerlingen	15.859	5.332	5.332
Opstappers	3.821	1.285	3.821
<b>Geen inschrijving</b>	<b>19.680</b>	<b>6.617</b>	<b>9.153</b>

Bron: Informatie ministerie van OCW

De tabel moet als volgt gelezen worden. De verwachting is dat in het nulalternatief 6.426 vsv-ers ondanks dat zij eerder zijn uitgevallen alsnog een startkwalificatie behalen (zijnde 5.179 klassieke risicoleerlingen en 1.247 opstappers). Het gaat om de vsv-ers die succesvol terugkeren uit eigen overweging en de verwachte winst van het huidige vsv-beleid. Een deel (5.927 vsv-ers) keert naar verwachting wel terug in het onderwijs, maar behaalt geen startkwalificatie. En een groot deel (19.680 vsv-ers) keert in het geheel niet terug. Hiervan stromen 3.821 vsv-ers uit naar een baan en 15.859 vanwege andere redenen.

Bij een verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar behalen naar verwachting 8.279 vsv-ers een startkwalificatie (6.672 klassieke risicoleerlingen en 1.607 opstappers). Het merendeel van de vsv-ers zal weliswaar terugkeren naar het onderwijs (als gevolg van de verplichting), maar zal

<sup>7</sup> ROA (2010), *Voortijdige schoolverlaters: Aanleiding en gevolgen*.

<sup>8</sup> Een meer gedetailleerde toelichting op de berekeningen is te vinden in Ministerie van OCW (2012), *Het extra aantal deelnemers en startkwalificaties bij een verlenging van de kwalificatieplicht. Versie 0.1*, 29 november 2012.

<sup>9</sup> Het is denkbaar dat door de verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar ook de verdeling klassieke risicoleerlingen / opstappers kan veranderen. Hier hebben wij echter geen informatie over, vandaar dat wij ervan uit zijn gegaan dat deze verhouding gelijk is in alle alternatieven.

desondanks alsnog uitvallen. Het gaat in totaal om 17.137 vsv-ers (13.810 klassieke risicoleerlingen versus 3.327 opstappers). Het is de verwachting dat een klein deel van de vsv-ers (6.617 vsv-ers) in het geheel geen gehoor zal geven aan de verplichting en dus uitvalt.

Per saldo betekent dit dus dat er door de verlenging van de kwalificatieplicht voor alle jongeren tot 23 jaar 1.853 extra startkwalificaties worden behaald (8.279 -/- 6.426). En dat er 11.210 extra vsv-ers (17.137 -/- 5.927) weer terugkeren naar het onderwijs, maar toch geen startkwalificatie behalen. De cijfers uit projectalternatief B moeten op een vergelijkbare wijze worden gelezen. Het aantal jongeren dat een startkwalificatie behaalt, of in ieder geval langer in het onderwijs verblijft, is hierbij lager omdat jongeren die werken worden uitgezonderd van de maatregel.

Deze cijfers zijn als input gebruikt in het voor de *MKBA Voortijdig Schoolverlaten* opgestelde model om de maatschappelijke kosten en baten van de verlenging van de kwalificatieplicht te bepalen. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in het volgende hoofdstuk.



## 3 Kosten en baten

### 3.1 Omvang van de kosten en baten

In de onderstaande tabel staan de kosten en baten opgenomen voor projectalternatief A, waarbij de verlenging van de kwalificatieplicht geldt voor iedereen tot 23 jaar.

**Tabel 3.1 Kosten & baten verlenging kwalificatieplicht tot 23 jaar (contante waarden, € mln.)**

	Kosten	Baten	Baten - /- kosten
Klassieke risicoleerlingen	132	136	4
Opstappers	25	35	10
<b>Totaal</b>	<b>157</b>	<b>171</b>	<b>14</b>

Bron: Berekeningen Ecorys

Per saldo is het de verwachting dat de verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar tot een toename van de welvaart met € 14 miljoen (netto contante waarde<sup>10</sup>) zal leiden. De totale baten zijn gelijk aan € 171 miljoen, de totale kosten zijn gelijk aan € 153 miljoen. Ongeveer een derde van het batige saldo hangt samen met klassieke risicoleerlingen (€ 4 miljoen), terwijl ongeveer twee derde samenhangt met opstappers (€ 10 miljoen). In paragraaf 4.1 en 4.2 wordt nader uiteengezet waar deze kosten en baten uit bestaan.

De kosten en baten van projectalternatief B (verlenging kwalificatieplicht tot 23 jaar exclusief werkenden) zijn opgenomen in de onderstaande tabel. De resultaten komen (logischerwijs) overeen met de resultaten voor klassieke risicoleerlingen uit tabel 3.1, aangezien de werkende jongeren (opstappers) worden ontzien in de maatregel.

**Tabel 3.2 Kosten & baten verlenging kwalificatieplicht tot 23 jaar excl. werkenden (contante waarden, € mln.)**

	Kosten	Baten	Baten - /- kosten
Klassieke risicoleerlingen	132	136	4
Opstappers	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>132</b>	<b>136</b>	<b>4</b>

Bron: Berekeningen Ecorys

De interne rentevoet<sup>11</sup> van alternatief A (verlenging kwalificatieplicht voor alle jongeren tot 23 jaar) is gelijk aan 6,0 procent, de interne rentevoet voor alternatief B (excl. werkenden) is gelijk aan 5,7 procent.

Uit de *MKBA Voortijdig Schoolverlaten* (Ecorys, 2009) kwam een batig saldo naar voren van € 59 tot € 118 miljoen. Het hogere positieve saldo uit de 2009 analyse in vergelijking met de voorliggende analyse wordt onder meer verklaard door de grotere groep vsv-ers die bereikt wordt (ruim 50.000 vsv-ers tot 18 jaar<sup>12</sup>), een andere verhouding tussen klassieke risicoleerlingen en

<sup>10</sup> Waar in het vervolg van dit rapport over bedragen in euro's gesproken wordt, gaat het hier in alle gevallen (tenzij expliciet anders vermeld) om contante waarden.

<sup>11</sup> De interne rentevoet (ook wel internal rate of return) is die rentevoet (of discontovoet), waarbij de netto contante waarde van de kosten en de baten precies gelijk is aan 0. Een interne rentevoet die hoger is dan het vereiste maatschappelijke discontovoet, betekent dat het interessant is om in het project te investeren. Om een beter gevoel bij dit cijfer te krijgen, is het interessant om dit te vergelijken met het rendement op bijvoorbeeld een spaarrekening (op dit moment minder dan 2%).

<sup>12</sup> Zie de figuren 2.1 en 2.2 in de rapportage Ecorys (2009), *MKBA Voortijdig Schoolverlaten*.

opstappers en verschillen in de verwachte effectiviteit van het vsv-beleid op de onderwijsdeelname en het aantal behaalde startkwalificaties.

## 3.2 Kosten en baten nader toelicht

### 3.2.1 Nadere beschouwing kosten

In deze paragraaf gaan wij kort in op de kosten, die samenhangen met een verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar. De verlenging van de kwalificatieplicht brengt langs verschillende lijnen kosten met zich mee. Allereerst betekent onderwijs aan meer jongeren, dat ook de kosten voor het reguliere onderwijs toenemen (zowel private kosten als maatschappelijke kosten). Er is echter ook geld nodig voor handhaving van de kwalificatieplicht en ondersteunend vsv-beleid, immers om te voorkomen dat vsv-ers tot 23 jaar uitvallen is ook extra begeleiding en ondersteuning (coaching, mentoring, studie- en beroepskeuzebegeleiding, en dergelijke) nodig. De verplichting op zichzelf neemt de problemen die aanleiding waren om uit te vallen niet weg. N.B. Het gaat hier om de meerkosten (extra kosten) ten opzichte van de kosten, die op dit moment al voor het reguliere vsv-beleid worden gemaakt.

Per saldo moeten dus de volgende extra kosten gemaakt worden voor de verlenging van de kwalificatieplicht van 18 tot 23 jaar:

- Maatschappelijke en private kosten regulier onderwijs;
- RMC- / leerplichtmiddelen;
- Overige kosten ondersteunend vsv-beleid.

#### *Maatschappelijke en private kosten regulier onderwijs;*

Voor de kosten voor het reguliere onderwijs hebben wij gebruik gemaakt van kengetallen voor de kosten per onderwijsjaar uit de *MKBA Voortijdig Schoolverlaten* (Ecorys, 2009). Deze zijn ook goed bruikbaar voor deze analyse. De hoogte van deze kosten is voor beide analyses vergelijkbaar. De maatschappelijke kosten<sup>13</sup> voor een jaar regulier middelbaar beroepsonderwijs bedragen € 4.400 en de private kosten per jaar middelbaar beroepsonderwijs € 700. Deze bedragen hebben wij ook gebruikt om de extra reguliere kosten voor de verlenging van de kwalificatieplicht te bepalen.

Voor projectalternatief A (verlenging kwalificatieplicht voor alle jongeren tot 23 jaar) bedragen de totale maatschappelijke kosten €67 miljoen en de totale private kosten €11 miljoen. Voor projectalternatief B (werkende jongeren vallen buiten de verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar) bedragen de totale maatschappelijke kosten €56 miljoen en de totale private kosten €9 miljoen.

#### *RMC- / leerplichtmiddelen*

De verlenging van de kwalificatieplicht betekent een intensivering van de taken van de huidige RMC-functie en een uitbreiding van deze taken voor de handhaving van de verlengde verplichting. Gebaseerd op de richtlijnen van Ingrado<sup>14</sup> voor respectievelijk de RMC- en de leerplichtfunctie is een berekening gemaakt van het extra benodigde personeel. Uitgaande van het aantal vsv-ers zal ongeveer 56 fte extra nodig zijn aan personeel voor projectalternatief A. Uitgaande van gemiddelde kosten van €90.000 per fte bedragen de totale extra investeringen ongeveer €5 miljoen per jaar. Voor projectalternatief B is de groep vsv-ers kleiner en zijn daardoor de kosten ook lager. De totale kosten voor RMC-middelen bedragen dan €4 miljoen.

<sup>13</sup> Zie Ecorys (2009), *MKBA Voortijdig Schoolverlaten*.

<sup>14</sup> Ingrado is de landelijke brancheorganisatie voor leerplichtambtenaren.



### Overige kosten ondersteunend vsv-beleid

Tot slot moeten extra kosten gemaakt worden voor begeleiding en ondersteuning van de vsv-ers, die door de verlenging van de kwalificatieplicht weer terugkeren naar het onderwijs. Specifieke informatie over deze kosten bij een verlenging van de kwalificatieplicht is niet beschikbaar. We baseren ons daarom op de eerdere berekening van de MKBA Voortijdig Schoolverlaten uit 2009. Het is denkbaar dat er verschillen zijn in de hoogte van de uiteindelijke kosten, omdat het karakter van het vsv-beleid meer handhavend wordt, maar dit geeft wel een eerste indicatie van de kosten van het ondersteunend vsv-beleid bij een verlenging van de kwalificatieplicht.

Wij hebben hier de kosten voor vsv-beleid (exclusief RMC-middelen<sup>15</sup>) per onderwijsjaar bepaald. De totale kosten per onderwijsjaar voor aanvullende ondersteuning (vsv-beleid excl. RMC-middelen) komen dan uit op ruim € 4.800 per onderwijsjaar.

Wanneer we deze kosten vermenigvuldigen met de verwachte onderwijsjaren na verlenging van de kwalificatieplicht, dan bedragen de totale kosten voor ondersteunend VSV-beleid (exclusief RMC-middelen) bij projectalternatief A € 74 miljoen. Bij projectalternatief B bedragen deze kosten € 62 miljoen.

### Totaal

In de navolgende tabel zijn de totale kosten voor beide alternatieven weergegeven. De totale kosten voor projectalternatief A (verlenging kwalificatieplicht voor iedereen tot 23 jaar) bedragen € 157 miljoen en voor projectalternatief B (voor werkenden geldt verlenging kwalificatieplicht niet) bedragen de totale kosten € 132 miljoen. Het merendeel van de kosten hangt samen met de kosten voor aanvullende ondersteuning (vsv-beleid).

**Tabel 3.3 Kosten verlenging kwalificatieplicht (contante waarden, € mln.)**

	Alternatief A (allen 18-23)	Alternatief B (werkenden 18-23 niet)
Reguliere maatschappelijke onderwijskosten	67	56
Reguliere private onderwijsinvesteringen	11	9
RMC- / leerplichtmiddelen	5	4
Extra ondersteuning vsv-beleid	74	62
<b>Totaal</b>	<b>157</b>	<b>132</b>

\* Door afrondingsverschillen lijken bedragen niet bij elkaar op te tellen.

Bron: Berekeningen Ecorys

### 3.2.2 Nadere beschouwing baten

In deze paragraaf gaan wij dieper in op de maatschappelijke baten van het verlengen van de kwalificatieplicht tot 23 jaar. Voor dit rapport zijn wij ervan uitgegaan, dat de baten per extra onderwijsjaar (als gevolg van de verlengde kwalificatieplicht) gelijk zijn aan de baten per extra onderwijsjaar in de oorspronkelijke *MKBA Voortijdig Schoolverlaten* uit 2009. De basis voor de berekening van de baten is het extra aantal onderwijsjaren. Ook voor vsv-ers die geen startkwalificatie behalen, maar wel extra onderwijs volgen door de maatregel, verwachten wij dat er maatschappelijke baten optreden. Het type baten is hetzelfde voor de groep die wel een startkwalificatie behalen, de hoogte van de baten per vsv-er is wel lager.

<sup>15</sup> Immers, de RMC-middelen zijn al als aparte post meegenomen in onze berekening van de kosten voor de verlenging van de kwalificatieplicht. De berekening voor de extra middelen wordt dan € 313 mln. -/- € 17 mln. = € 296 mln. (zie tabel 3.1 uit de *MKBA Voortijdig Schoolverlaten*) als basis voor de totale kosten voor extra vsv-beleid excl. RMC-middelen. Dit bedrag hebben wij vervolgens gedeeld door het extra aantal onderwijsjaren uit de *MKBA Voortijdig Schoolverlaten* (61.149 onderwijsjaren) om de kosten per extra onderwijsjaar te bepalen.

Voor een nadere toelichting op deze effecten en hoe deze effecten bepaald zijn, verwijzen wij dan ook naar deze studie. In dit rapport presenteren wij alleen de uitkomsten van onze analyse.

In de onderstaande tabel zijn voor alternatief A (verlenging kwalificatieplicht voor alle jongeren tot 23 jaar) de maatschappelijke baten uitgesplitst naar het zogenaamde private rendement en het maatschappelijke rendement. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar klassieke risicoleerlingen en opstappers.

**Tabel 3.4 Baten verlenging kwalificatieplicht voor alle jongeren tot 23 jaar (contante waarden, € mln.)**

	Private rendement	Maatschappelijke rendement	Totaal
Klassieke risicoleerlingen	44	91	136
Opstappers	18	17	35
<b>Totaal</b>	<b>62</b>	<b>109</b>	<b>171</b>

Bron: Berekeningen Ecorys

De totale baten van de verlenging van de kwalificatieplicht bedragen € 171 miljoen. Het merendeel van de baten komt terecht bij klassieke risicoleerlingen, hetgeen in lijn is met de verwachting dat juist deze groep bereikt zal worden door de verlenging van de kwalificatieplicht. Ook is in de tabel te zien, dat de verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar vooral voor klassieke risicoleerlingen relatief veel maatschappelijke baten met zich mee zal brengen (ongeveer 2/3 van de totale baten), terwijl deze verhouding voor opstappers ongeveer 50-50 is.

In de onderstaande twee tabellen hebben wij een nadere uitsplitsing gemaakt van het type baten dat het gevolg is van de verlenging van de kwalificatieplicht. Hierbij hebben wij een onderscheid gemaakt naar klassieke risicoleerlingen en opstappers, mede ook omdat het type baten voor beide groepen verschilt.

**Tabel 3.5 Baten klassieke risicoleerlingen (contante waarden, € mln.)**

	Private rendement	Maatschappelijke rendement	Totaal
Extra brutoloon stijging arbeidsparticipatie	120		120
Extra belastinginkomsten	-43	43	0
Secundaire arbeidsvoorwaarden	7		7
Minder bijstandsuitkeringen	-43	43	0
<b>Netto financiële baten</b>	<b>41</b>	<b>86</b>	<b>127</b>
Betere gezondheid (in QALY)	3		3
Lagere kosten gezondheidszorg		1	1
Lagere criminaliteit		5	5
Vrije tijd	PM(-)		PM(-)
Sociale positie <sup>a)</sup>	PM(+)		PM(+)
Sociale participatie	PM(+)	PM(+)	PM(++)
<b>Totale baten</b>	<b>44</b>	<b>91</b>	<b>136</b>

Bron: Berekeningen Ecorys

De totale baten voor klassieke risicoleerlingen bedragen € 44 miljoen. Door de extra gevolgde onderwijsjaren neemt de arbeidsparticipatie toe. Hierdoor nemen hun looninkomsten toe, wat vervolgens ook betekent dat zij meer belasting betalen en dat zij minder bijstandsuitkeringen zullen ontvangen. Deze laatste twee posten vormen een voordeel voor de maatschappij. Mede als gevolg hiervan zijn de maatschappelijke baten van de verlenging van de kwalificatieplicht voor de maatschappij relatief groot. NB. Deze baten in tabel 4.3 zijn gelijk voor beide alternatieven.

In de onderstaande tabel zijn de baten van de verlenging van de kwalificatieplicht voor opstappers opgenomen. De totale baten voor opstappers bedragen € 35 miljoen. De belangrijkste baten hangen ook hier samen met de extra looninkomsten als gevolg van een betere employability. Omdat opstappers ook in het nulalternatief al werkzaam zijn, zijn er slechts beperkt maatschappelijke baten op het gebied van minder uitkeringen.

**Tabel 3.6 Baten opstappers (contante waarden, € mln.)**

	Private rendement	Maatschappelijke rendement	Totaal
Extra brutoloon stijging arbeidsproductiviteit	18		18
Extra brutoloon door lagere kans ontslag	15		15
Extra brutoloon door vervolgonderwijs	1		1
Extra belastinginkomsten brutoloon	-15	15	0
Secundaire arbeidsvoorwaarden	2		2
Minder uitkeringen door lagere kans ontslag	-3	3	0
<b>Netto financiële baten</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>35</b>
Betere gezondheid (in QALY)	0		0
Lagere kosten gezondheidszorg		0	PM(+)
Sociale positie	PM(+)		PM(+)
Sociale participatie	PM(+)	PM(+)	PM(++)
<b>Totale baten</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>35</b>

Bron: Berekeningen Ecorys



## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

In dit rapport is gekeken naar de maatschappelijke kosten en baten van een verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar. Hierbij is gekeken naar twee alternatieven: de optie dat de verlenging van de kwalificatieplicht geldt voor alle jongeren tot 23 jaar en de optie dat de verlenging van de kwalificatieplicht geldt voor jongeren tot 23 jaar exclusief de jongeren die werken.

Te zien is dat de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten in beide alternatieven overstijgen. Wanneer de verlenging geldt voor alle jongeren tot 23 jaar dan gaat de Nederlandse maatschappij er per saldo € 14 miljoen op vooruit. Als de verlenging van de kwalificatieplicht niet geldt voor werkenden, dan is er een maatschappelijk voordeel te behalen van € 4 miljoen.

### 4.2 Aanbevelingen

De analyse laat zien, dat de verlenging van de kwalificatieplicht tot 23 jaar in beide varianten tot een maatschappelijk voordeel kan leiden.

Indien zou worden besloten om de maatregel in te voeren, dan verdient het de aanbeveling om de indicatieve berekeningen aan te scherpen op basis van nadere gegevens. Daarvoor zouden de twee cruciale elementen (met substantiële gevolgen voor het saldo van kosten en baten) nader moeten worden uitgewerkt:

- Effectiviteit van de maatregel.  
Dat extra onderwijs leidt tot een betere employability en daarmee betere kansen op de arbeidsmarkt is onomstreden. Informatie over de exacte effectiviteit van een verlengde kwalificatieplicht op de onderwijsparticipatie is echter nog niet beschikbaar. In deze analyse is op basis van expertgesprekken en onderzoek onder vsv-ers een voorspelling gemaakt van het aantal vsv-ers dat bereikt zal worden door de verlenging van de kwalificatieplicht. Indien de maatregel zou worden toegepast, dan zou het wenselijk zijn om over deze relatie meer evidence-based uitspraken te kunnen doen.
- Kosten extra ondersteuning vsv-beleid.  
Naast de reguliere kosten voor een jaar onderwijs, moeten ook extra kosten gemaakt worden voor de ondersteuning en begeleiding van vsv-ers om te voorkomen dat zij uitvallen. Voor deze kosten hebben wij nu een eerste berekening gemaakt op grond van de voorgaande *MKBA Voortijdig Schoolverlaten*. Het is echter goed denkbaar dat de activiteiten voor ondersteuning van vsv-ers en jongeren die door de verplichting in het onderwijs blijven een ander karakter hebben dan de huidige vsv-activiteiten<sup>16</sup>. En dit kan ook zijn weerslag hebben op de kosten. Het verdient de aanbeveling om – indien het vsv-beleid voor de verlenging van de kwalificatieplicht verder wordt uitgewerkt – ook de kosten hiervan nader te analyseren.

---

<sup>16</sup> Dit speelt veel minder voor de reguliere kosten voor het onderwijs van bijvoorbeeld een jaar middelbaar beroepsonderwijs.



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***