

Vormgeving van het beleid Voortijdig Schoolverlaten: vergelijkingsonderzoek Rotterdam en Capelle aan den IJssel

Afstudeerscriptie in Sociologie

Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid (GVB)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Scriptiebegeleider: Dr. Th. W.M. Veld

Tweede lezer: Prof. Dr. J.F.A. Braster

Nur Acardağ: 293483

December 2011

Voorwoord

Het einde van een leerzame studie aan de Erasmus Universiteit, de masteropleiding 'Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid', sluit ik af met een sociologisch werkstuk.

Het onderwerp van deze scriptie is; Vormgeving van het beleid Voortijdig Schoolverlaten: vergelijkingsonderzoek Rotterdam en Capelle aan den IJssel.

Ik heb mijn eerste universitaire opleiding 'statistiek' aan de Middel Eest Technical University afgerond in Turkije. Naast mijn studie in de bètarichting heb ik altijd veel aandacht besteed aan sociale en economische ongelijkheid, het dagelijkse leven van mensen, hun sociale verbanden en sociaalmaatschappelijke problemen. In de Nederlandse samenleving vind ik in dit verband zowel jongeren en hun problemen als het uitgevoerde beleid een interessant onderwerp om me in te verdiepen en vanuit dat oogpunt leek het me boeiend om in te gaan op het vraagstuk waarom jongeren hun school verlaten zonder een startkwalificatie. Het is echter een breed onderwerp. Ik wilde met name dieper ingaan op de verschillen in de vormgeving van het VSV (voortijdig schoolverlaten)-beleid in de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel en op de interactiepatronen tussen de verschillende actoren.

Bij dezen wil ik graag van de mogelijkheid gebruik maken om mijn familie, vrienden en alle betrokkenen bij mijn studie en dit onderzoek hartelijk te bedanken voor hun aandacht, hulp en bemoediging, en met name voor de ondersteuning bij het afronden van mijn afstudeerscriptie. Ik bedank Dr. Th. W.M. Veld voor zijn begeleiding van mijn scriptie en Prof. Dr. J.F.A. Braster voor zijn waardevolle opmerkingen. Ook wil ik mijn kinderen Yalın en Anıl Acardag en mijn man Kayhan Acardag bedanken voor hun steun en begrip. En verder wil ik mijn moeder Semiha Yorgancı hartelijk dankzeggen omdat ik mijn studiezin en doorzettingsvermogen van haar heb geleerd. Ik ben Tonny Gerritsen en Sibel Köksal zeer dankbaar voor de (redactionele) ondersteuning. Ik heb de Nederlandse taal op latere leeftijd geleerd en alle verbeteringen/adviezen kon ik daarom goed gebruiken.

Nur Acardag

Rotterdam, december 2011

Inhoudsopgave

1	Inleidend hoofdstuk	8
1.1	Inleiding	8
1.2	Probleemanalyse.....	8
1.3	Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvraag.....	11
1.4	Relevantie	12
1.4.1	Maatschappelijke relevantie.....	12
1.4.2	Wetenschappelijke relevantie	12
1.4.3	Bestuurlijke relevantie	13
1.5	Methodologische verantwoording	14
1.6	Leeswijzer	14
2	Voortijdig schoolverlaten	15
2.1	Inleiding	15
2.2	VSV-beleid	16
2.3	Actoren: regisseurs en partners	18
2.4	Maatregelen	19
2.4.2	Zorgstructuur op school	21
2.4.3	Aansluiting vmbo-mbo, flexibilisering onderwijsaanbod en loopbaanoriëntatie ...	22
2.4.4	Terug naar school	22
2.5	Omvang en kenmerken van voortijdig schoolverlaters	22
3	Theoretisch kader	26
3.1	Inleiding	26
3.1.1	Beleidsnetwerkperspectief	27
3.1.2	Beleidsnetwerkperspectief en theoretische ontwikkelingen	27
3.2	Beleidsnetwerken en kenmerken	29
3.2.1	Beleidsnetwerken: actoren.....	30
3.2.2	Actoren en percepties	30
3.2.3	Beleidsnetwerken: structurele karakteristieken	31
	Openheid en geslotenheid	33
3.3	Beleidsprocessen	33
3.3.1	Strategische uitgangspunten	34
3.3.2	Waarden.....	34
3.4	Netwerkmanagement	35
3.4.1	Netwerkmanagement: instrumenten.....	36
3.5	Analysemodel	37
4	Onderzoekopzet en verantwoording	38
4.1	Onderzoeksmethode	38

4.1.1	Case studie	39
4.1.2	Data verzamelen	40
4.1.3	Theoretisch kader en data-analyse	40
4.1.4	Onderzoeksresultaten en aanbevelingen	41
4.2	Kwaliteitscriteria	41
4.3	Selectie cases en respondenten	42
5	Analyse VSV-netwerken	44
5.1	Beleidsnetwerken	44
5.2	Actoren	45
5.2.1	Actoren gemeente Rotterdam	45
5.2.2	Actoren gemeente Capelle aan den IJssel	47
5.2.3	Actoren en doelen	48
5.2.4	Actoren en percepties	51
5.2.5	Actoren en afhankelijkheden	58
5.3	Conclusie	63
6	Analyse beleidsprocessen	65
6.1	VSV-beleidsproces	65
6.2	Besluitvorming en beleidsuitvoering	66
6.2.1	Besluitvorming	66
6.2.2	Beleidsuitvoering	71
6.3	Samenwerking (regionaal) netwerk	79
6.4	Conclusie	82
7	Analyse beleidsinstrumenten	85
7.1	Beleidsinstrumenten	85
7.2	Regulerende instrumenten	85
7.2.1	Gemeente Rotterdam	85
7.2.2	Gemeente Capelle aan den IJssel	86
7.2.3	Regionaal niveau	86
7.3	Financiële instrumenten	87
7.3.1	Gemeente Rotterdam	87
7.3.2	Gemeente Capelle aan den IJssel	89
7.3.3	Regionaal niveau	89
7.4	Communicatie-instrumenten	90
7.4.1	Gemeente Rotterdam	91
7.4.2	Gemeente Capelle aan den IJssel	91
7.5	Conclusie	91
8	Conclusies en aanbevelingen	93
8.1	Inleiding	93
8.2	Het VSV-beleid	93

8.3	VSV: actoren en netwerken	94
8.3.1	Veelzijdige complexiteit.....	95
8.3.2	Veelzijdige afhankelijkheid.....	101
8.4	Beleidsinstrumenten.....	102
8.5	Strategische uitgangspunten en samenwerking	103
8.5.1	Samenwerking in het netwerk.....	104
8.6	Aanbevelingen.....	106
	Literatuurlijst.....	108
	Aangehaalde websites	111
Bijlage 1.	Geïnterviewde personen	112
Bijlage 2.	Interviewvragen.....	113
Bijlage 3.	Actoren	114
Bijlage 4.	Maatregelen ‘Menulijst’	116

Figuren

Figuur 2-1: Percentage nieuwe schooluitval landelijk	22
Figuur 2-2: Percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters RMC-regio Rijnmond t.o.v. landelijk gemiddelde	23
Figuur 2-3: Ontwikkelingen percentage nieuwe VSV'ers 2009-2010 t.o.v. 2005-2006.....	23
Figuur 2-4: Nieuwe voortijdig schoolverlaters RMC-regio Rijnmond.....	25
Figuur 5-1: Actoren gemeente Rotterdam.....	45
Figuur 5-2: Actoren gemeente Capelle aan den IJssel	47
Figuur 6-1: Besluitvorming.....	67

Tabellen

Tabel 3-1: Benaderingen en beleidswetenschap	28
Tabel 3-2: Analysemodel beleidsresultaten VSV Rotterdam en Capelle aan den IJssel.....	37
Tabel 5-1: Actoren en doelen	48
Tabel 5-2: Actoren en percepties (regionaal)	52
Tabel 5-3: Actoren en percepties (stadsregionaal)	53
Tabel 5-4: Actoren en percepties (lokaal)	55
Tabel 5-5: Actoren en beschikbare hulpbronnen	59
Tabel 7-1: Financieel overzicht gemeente Rotterdam (inkomsten).....	88
Tabel 7-2: Financieel overzicht gemeente Rotterdam (uitgaven)	88
Tabel 7-3: Financieel overzicht gemeente Capelle aan den IJssel.....	89

1 Inleidend hoofdstuk

1.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de vraag:

In welke mate beïnvloeden de kenmerken van de actoren en van de netwerken de bestrijding van voortijdig schoolverlaten (VSV) binnen de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel?

In dit inleidende hoofdstuk wordt in paragraaf 1.2 het probleem geanalyseerd, waarna in paragraaf 1.3 de doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvraag worden besproken. In paragraaf 1.4 wordt de maatschappelijke, wetenschappelijke en bestuurlijke relevantie toegelicht. Na de methodologische verantwoording in paragraaf 1.5 wordt in paragraaf 1.6 de leeswijzer weergegeven.

1.2 Probleemanalyse

Door de ontwikkeling van de moderne samenleving naar een kenniseconomie is een goede opleiding, met op zijn minst een startkwalificatie¹, steeds vaker een vereiste om een (goede) plaats op de arbeidsmarkt te verwerven. Desondanks is er een groot aantal jongeren dat de school verlaat zonder diploma, zowel in Nederland als in andere (ontwikkelde) landen. Uit de gegevens van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) blijkt dat in Nederland in het schooljaar 2009/2010 in totaal 39.600 jongeren voortijdig hun school hebben verlaten. Hoewel dit aantal nog groot is, heeft Nederland volgens het OCW (bron: <http://www.VSVverkenner.nl/>) een relatief laag percentage schooluitvallers (10,1%) in vergelijking met de 27 EU-lidstaten als geheel (14,1%). Echter, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2009:29) benadrukt, dat het moeilijk is landen met elkaar te vergelijken vanwege de verschillende definities en statistische meetmethoden die in de diverse landen gehanteerd worden. In meerdere studies is te zien dat de procentuele daling van schooluitval t.o.v. 2002 niet voldoende is om de centrale doelstelling van de EU² te bereiken. Een publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) meldt:

¹ Een startkwalificatie is een havo- of vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2. Een vmbo-diploma wordt dus niet gezien als een startkwalificatie.

² Actieplan EU benchmarks onderwijs (OCW, 2004a): Het halveren van het aantal 18-24 jarigen die niet aan het onderwijs deelnemen en die geen startkwalificatie hebben in 2010 t.o.v. het jaar 2000 en nadere beschrijving van de EU Lissabon-doelstellingen op het gebied van onderwijs.

"Hoewel de cijfers over voortijdig schoolverlaten de afgelopen jaren zijn verbeterd, zijn de prestaties van het Nederlandse onderwijs op dit gebied internationaal gezien nog altijd middelmatig." SCP, Gestruikelde voor de start, 2008:11

We zien dat de problematiek van VSV al geruime tijd op de politieke en maatschappelijke agenda staat en volgens de WRR (2009) daalt het aantal nieuwe uitvallers langzaam. Uit de Analyse RMC-effectrapportage 2008-2009 blijkt, dat er wel verschillen zijn tussen de diverse regio's en tussen gemeenten binnen de regio's. De publicatie van OCW over de ontwikkelingen rond het aantal voortijdig schoolverlaters (VSV'ers) in 2008/2009 geeft aan, dat het VSV-percentage in sommige regio's vrij hoog is. Zo telt bijvoorbeeld de regio Rijnmond het hoogste aantal VSV'ers, namelijk 4609; dit percentage is veel hoger dan in de andere regio's (VSV-Atlas: totaaloverzicht Nederland. Convenantjaar 2008-2009). Duidelijk is dat VSV nog steeds beleidsaandacht vraagt. De manier waarop VSV beleidsmatig wordt aangepakt, kent twee beleidsdoelen. Enerzijds is er grote aandacht voor de administratie van de omvang van voortijdig schooluitval. Hoewel er een verbetering valt waar te nemen wat betreft de registratie en er vanaf 2005 dankzij de meldingen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (relatief) betrouwbare cijfers worden gepubliceerd door OCW, zijn de cijfers over 2002 waarop het VSV-beleid (halvering van het aantal schoolverlaters in 2010 t.o.v. 2002) is gebaseerd, niet voldoende betrouwbaar om een goede vergelijking te kunnen maken. Daarnaast blijkt uit beleidsonderzoeken dat zowel het verzuim als de registratie daarvan aandachtspunten zijn. Over de registratie zegt minister Van Bijsterveldt-Vliegthart in een evaluatiebrief:

"Uit het onderzoek blijkt dat de verzuimregistratie nog steeds een hardnekkige problematiek is voor het mbo-instellingen, ondanks de geharmoniseerde meldtermijnen, de invoering van het Digitaal Verzuimloket en de voorlichtingsbijeenkomsten naar aanleiding van een eerder inspectieonderzoek." Evaluatiebrief nr. 73:5

Het is dus nog steeds een redelijk groot probleem om de juiste/betrouwbare gegevens te verkrijgen. Anderzijds is er in het VSV-beleid ook aandacht voor verbeteringen op bestuurlijk niveau. De laatste 20 jaar is het onderwijsbeleid met een regionale/lokale aanpak sterk gedecentraliseerd. In het nieuwe beleid heeft de lokale overheid meer autonomie en de verschillende actoren hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheden. Volgens Veld kan dit veranderingsproces aangeduid worden als:

"...besturen op afstand en zelfstandige school. Dit proces leidt tot een wijziging van verhoudingen tussen de verschillende actoren betrokken bij de vormgeving van het onderwijs en onderwijsbeleid en bij het dagelijks functioneren van scholen: het onderwijsbestel is veranderd." Veld, Th., 2004:144

De rol die de gemeenten is toebedeeld is sterk veranderd en daarmee ook hetgeen er van de gemeenten verwacht mag worden. Gemeenten hebben een regierol gekregen bij de

uitvoering van het VSV-beleid op lokaal niveau en bij de controle van verzuim. De nieuwe beleidsaanpak vraagt een sterke samenwerking, o.a. tussen rijksoverheid, gemeenten en schoolbesturen. Maar ook maatschappelijke organisaties en burgers zouden hun verantwoordelijkheid moeten nemen om VSV terug te dringen. Om dit beleid te realiseren zijn er landelijk 39 RMC's (bureaus met een Regionale Meld- en Coördinatiefunctie) opgericht. Een RMC-regio vormt een geografische eenheid waarbinnen bestuurlijk en beleidsmatig wordt samengewerkt. Deze zogeheten netwerksturing is enerzijds erg belangrijk, omdat actoren ieder op zich niet bij machte zijn om de VSV-problematiek zelfstandig op te lossen, maar brengt anderzijds het probleem met zich mee dat men bij het uitvoeren van het beleid te maken heeft met een groot aantal betrokkenen (lokale overheden en maatschappelijke instanties) die voor een doeltreffende oplossing van elkaar afhankelijk zijn.

"Bij de aanpak van beleidsproblemen is veelal sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen overheids-, semioverheids- en particuliere organisaties. In steeds mindere mate zijn actoren in staat problemen waarmee zij worden geconfronteerd, in isolement op te lossen." Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M., 1992:1

Een ander probleem is de complexiteit van de netwerksturing:

"Complexiteit wordt veelal synoniem gesteld aan het verschijnsel beleidsnetwerken." Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M., 1992:5

Volgens een onderzoek van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995:153) zijn er bijzondere aandachtspunten in de nieuwe bestuurlijke aanpak: enerzijds op operationeel niveau wat betreft beschikbare beleidsinstrumenten en anderzijds wat betreft structuur en procesmanagement.

Een vergelijkend onderzoek van het bureau Sardes in zes Europese landen concludeert dat nergens in de onderzochte landen een zo sterk op samenwerking gerichte structuur wordt aangetroffen als in Nederland.

"Daarmee neemt Nederland een eenzame positie in." Tilborg, L. van, Es, W. van, 2006a: 27

Dit geldt met name voor wat betreft de manier waarop het VSV-beleid tot stand komt en de wijze waarop het in de praktijk op lokaal niveau daadwerkelijk wordt uitgevoerd binnen een complex netwerk met daarin verschillende actoren die specifieke doelen en bevoegdheden hebben. Om VSV doeltreffend te kunnen bestrijden moeten partijen precies weten wat zij moeten doen, ervoor zorgen dat het ook gebeurt, van elkaar weten wie waar verantwoordelijk voor is en goed met elkaar samenwerken. Een goede samenwerking is echter niet eenvoudig:

“Wanneer belangen niet per definitie in lijn liggen met elkaar, verantwoordelijkheden uiteenlopen, informatie verspreid is over meerdere partijen, rationaliteiten conflicteren, opvattingen over de urgentie van problemen verschillen en de ideeën over waar het heen moet voortdurend verschuiven tussen en binnen partijen, is samenwerking vaak buitengewoon lastig tot stand te brengen en vol te houden.” Klijn, E.H., Edelenbos, J., Kort, M., Twist, M. van, 2006:19

Vanuit deze uitgangspunten kan de theorie over beleidsnetwerken behulpzaam zijn om de effectiviteit van het VSV-beleid in lokale praktijken te analyseren.

1.3 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvraag

Sociologisch gezien is de VSV-problematiek vanwege een aantal redenen interessant om verder uit te diepen. Allereerst is voortijdig schoolverlaten, zoals uit het bovenstaande blijkt, een complex fenomeen, zowel vanuit maatschappelijk als politiek oogpunt. De VSV-problematiek wordt in het wetenschappelijke en politieke debat al geruime tijd in een breder perspectief besproken, met name in relatie met jeugdwerkloosheid, jeugdcriminaliteit en jeugdgezondheidszorg. De achterliggende oorzaken zijn gerelateerd aan de sociale en maatschappelijke veranderingen in de samenleving. Daarnaast is de ‘startkwalificatie’ een redelijk nieuw begrip in de dynamische, globale samenleving. Kenniseconomie vraagt hoogopgeleide mensen; Nederland wil een goede positie innemen ten opzichte van haar concurrenten, waaronder de EU-landen. Ten slotte is het VSV-beleid in de gemeenten interessant, vooral wat betreft de veranderingen in de rol van de overheid en die van de gemeenten in de laatste decennia. De besluitvorming is niet gebaseerd op eenduidige overheidsbelangen, maar is gevormd door de percepties, waarden en normen van de andere partners in het beleidsnetwerk. Nog steeds vraagt de overheid om samenwerking met andere partijen, omdat zij in haar eentje niet over voldoende hulpbronnen beschikt om de complexe problematiek van voortijdig schoolverlaten aan te pakken. Deze samenwerking brengt een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid met zich mee. Het beleidsproces, met name het uitvoeren van het VSV-beleid in de lokale praktijk, wordt in hoge mate bepaald door de structurele kenmerken van het beleidsnetwerk met daarin de actoren die met eigen percepties vooral in de praktijk een rol spelen. Om het beleidsdoel te bereiken zijn ook de mogelijkheden waarover de actoren in het beleidsproces beschikken, van grote invloed op de samenwerking in het netwerk, zowel op besluitvormingsniveau als in de uitvoering. Deze veranderingen zullen leiden tot inhoudelijke veranderingen in het beleid, niet alleen op beleidsniveau, maar ook op het gebied van de beleidsuitvoering waar lokale bestuurders op verschillende manieren in samenwerking met diverse andere actoren proberen VSV te verminderen.

Daarom is het sociologisch interessant om te vragen:

In welke mate beïnvloeden de kenmerken van de actoren en van de netwerken de bestrijding van voortijdig schoolverlaten binnen de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel?

Daarom zal binnen dit onderzoek in het kader van het beleidsnetwerkperspectief worden ingezoomd op het VSV-beleid in de lokale praktijk; meer specifiek op het VSV-beleid in twee gemeenten in de RMC-regio Rijnmond: Rotterdam en Capelle aan den IJssel.

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Jongeren zijn de toekomst van een land en daarom is voortijdig schooluitval een belangrijke kwestie in onze samenleving. Uit de literatuur blijkt dat er veel aandacht is voor voortijdig schoolverlaten, zowel in de politiek als in het maatschappelijke debat. De sociaal-maatschappelijke gevolgen worden door de beleidsuitvoerders en de (sociale) wetenschappers vanuit verschillende perspectieven geanalyseerd. Zo benadrukt de minister van OCW bijvoorbeeld dat jongeren zonder startkwalificatie veel vaker crimineel gedrag vertonen dan degenen die wel een startkwalificatie hebben. De WRR bevestigt dat in het artikel: 'Niemand houdt van ze ...' (2008) van Winsemius et al.:

"Luister goed en onthoud slechts één getal: 28 procent van de uitvallers op mbo 1-niveau wordt verdacht van een misdrijf." Winsemius et al., 2008:1

Als jongeren geen startkwalificatie hebben, leidt dit vanwege minder sociale en economische mobiliteit tot geringere kansen in de moderne/postindustriële samenleving (zoals lagere functies op de arbeidsmarkt en meer kans op werkloosheid). Voortijdig schooluitval heeft dus zowel individuele nadelen (geringe kennis en een negatief imago) als maatschappelijke nadelen (o.a. een toename van criminaliteit en uitkeringsafhankelijkheid) tot gevolg.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

De laatste decennia is de gedachtevorming in het overheidsbeleid op vele terreinen veranderd, maar er wordt nog steeds aandacht gevraagd voor samenwerking tussen publieke en private partijen. In de literatuur is te zien dat er wel een aantal onderzoeken zijn uitgevoerd over de verandering van dit overheidsbeleid en de consequenties voor het onderwijs. Bijvoorbeeld: in het onderzoek van Rutgers (2004 en 2006) wordt de theoretische

uitwerking van netwerksturing als uitgangspunt genomen voor de analyse van de bestuurlijke ontwikkelingen in het lokale onderwijs. In het artikel van Veld (2004) 'Vernieuwing van het onderwijsbestel. Gevolgen voor de functies van het onderwijs' zijn de consequenties van het nieuwe onderwijsbeleid bekeken, vooral de afhankelijkheid, de tekortschietende uitvoering en de tegenwerking van bepaalde partijen. Er is wel veel literatuur te vinden over het VSV-beleid en de resultaten daarvan, maar vanuit sociologisch perspectief er is weinig aandacht geweest voor de wijze waarop het VSV-beleid in een complex netwerk opereert en bijdraagt aan oplossingen voor de knelpunten van de VSV-problematiek als maatschappelijk en beleidsmatig vraagstuk in de lokale praktijk.

1.4.3 Bestuurlijke relevantie

Schooluitval is een complex fenomeen in de Nederlandse samenleving. Het huidige overheidsbeleid t.a.v. de bestrijding van VSV is in het begin van de jaren '90 gestart. Om de Lissabon-doelstellingen te behalen is er een nationale doelstelling geformuleerd: Het aantal nieuwe schooluitvallers (12-22 jaar) mag in Nederland in 2012 niet meer zijn dan de helft van het aantal schooluitvallers in 2002. Om dit doel te bereiken zijn er maatregelen genomen. Uit een aantal onderzoeken blijkt dat de genomen beleidsmaatregelen om VSV aan te pakken nog niet tot het gewenste effect hebben geleid.

"Het staat al vanaf 1992 met hoofdletters op de beleidsagenda van opeenvolgende kabinetten en de colleges van B&W van de grote steden. En toch krijgen we het niet gekraakt." Winsemius et al., 2008:1

Een soortgelijke analyse zien we in het gepubliceerde rapport van de Algemene Rekenkamer (2006) over VSV, namelijk dat de effectiviteit van het beleid nog steeds onduidelijk is.

"De minister van OCW heeft sinds het begin van de jaren negentig ongeveer elke drie jaar opnieuw ingezet op dezelfde drie typen maatregelen (preventiemaatregelen, curatieve maatregelen en maatregelen ter verbetering van melding en registratie), zonder dat bekend was wat het effect van de afzonderlijke maatregelen was." AR, 2006:26

Het gepubliceerde onderzoek van de Rotterdamse Rekenkamer in 2008, 'Zonder diploma geen relaxed werk', concludeert dat de maatregelen nog onvoldoende zijn om alle gevallen van schooluitval tegen te gaan. Recente onderzoeken (SCP 2008 en WRR 2009) benadrukken dat de aantallen van nieuwe VSV'ers langzaam dalen. In al deze onderzoeken ontbreekt echter de relatie tussen de redelijk nieuwe beleidsvorm 'beleidsnetwerken' en de uitvoering van het VSV-beleid op lokaal niveau. Daarom kan het onderhavige onderzoek wellicht meer invulling geven aan beleidsnetwerken bij lokaal VSV-beleid.

1.5 Methodologische verantwoording

Voor deze studie worden als eerste een aantal relevante begrippen geanalyseerd en wordt literatuuronderzoek gedaan. Zowel beleidsdocumenten, wet- en regelgeving als de resultaten van beleidsonderzoek en de (sociaal-)wetenschappelijke literatuur worden bestudeerd. VSV-beleid op lokaal niveau wordt beschreven aan de hand van literatuur, beleidsdocumenten, informatieve publicaties en verslagen. Er wordt aandacht besteed aan de theorie en de uitvoering van het beleid op lokaal niveau. Daarnaast worden er cijfermatige gegevens onderzocht van verschillende bronnen (o.a. het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), OCW en RMC's). In dit onderhavige onderzoek wordt een case studie uitgevoerd in twee van elkaar verschillende gemeenten (Capelle aan den IJssel en Rotterdam) in de RMC-regio Rijnmond, waarbij o.a. diepte-interviews worden gehouden met personen die te maken hebben met het VSV-beleid en de uitvoering ervan. Deze gemeenten, die in hoofdstuk 2 worden gepresenteerd, zijn gekozen op basis van de RMC-cijfers van voortijdig schooluitval per regio / per gemeente.

1.6 Leeswijzer

In dit eerste, inleidende, hoofdstuk zijn de probleemanalyse, doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen behandeld en daarnaast zijn maatschappelijke, wetenschappelijke en bestuurlijke relevanties besproken. In het tweede hoofdstuk zal het onderwerp 'Voortijdig schoolverlaten' nader worden toegelicht, waarbij wordt ingegaan op het VSV-beleid en daarnaast wordt de omvang en worden de karakteristieken van voortijdig schoolverlaten toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader van dit onderzoek weergegeven. In hoofdstuk 4 wordt een methodologische verantwoording gegeven van het onderzoek. In hoofdstuk 5, 6 en 7 worden twee case studies beschreven, waarbij wordt ingegaan op de samenwerking tussen de verschillende actoren in het kader van beleidsnetwerken. In hoofdstuk 8 zal de hoofdonderzoeksvraag beantwoord worden en zullen de conclusies uit het onderzoek worden weergegeven en aanbevelingen worden gedaan.

2 Voortijdig schoolverlaten

Dit hoofdstuk heeft tot doel een beeld te schetsen van het voortijdig schoolverlaten en het Nederlandse beleid aangaande voortijdig schoolverlaten (VSV). Allereerst zal in paragraaf 2.1 de definitie van VSV worden toegelicht en zullen de oorzaken ervan worden besproken. Paragraaf 2.2 gaat over het Nederlandse VSV-beleid en de ontwikkelingen daarin, waarna in paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de actoren in het beleid en hoe de ontwikkelingen hebben geleid tot een grotere rol en meer verantwoordelijkheden van de actoren. Paragraaf 2.4 behandelt de belangrijkste maatregelen van de afgelopen tijd in het kader van het bestrijden van VSV en ten slotte geeft paragraaf 2.5 een beeld van de omvang van VSV en de kenmerken van voortijdig schoolverlaters.

2.1 Inleiding

Men spreekt in Nederland over voortijdig schoolverlaten (VSV) wanneer jongeren van 12 tot 23 jaar zonder diploma havo, vwo of niveau 2 van het mbo minimaal één maand zonder geldige reden hebben verzuimd om aan het onderwijs deel te nemen. De oorzaken van de problematiek van voortijdig schooluitval kunnen op verschillende niveaus geanalyseerd worden. Ten eerste zijn er onderwijsgerelateerde oorzaken. De overgang van voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) naar middelbaar beroepsonderwijs (mbo) verloopt vaak problematisch. De jongeren hebben meestal geen beeld van de inhoud van de mbo-opleiding; sommigen realiseren zich na een aantal maanden dat ze liever niet de gekozen opleiding willen volgen. Daarnaast speelt ook het klimaat op de school een grote rol bij de uitval op de mbo-scholen. De jongeren krijgen hier minder persoonlijke aandacht t.o.v. op de vmbo-scholen. Bovendien hebben sommige kinderen leerstoornissen; ze kunnen het niveau van de leerstof niet aan. In de literatuur worden zulke leerlingen '*niet-kunners*' genoemd. De statistische gegevens van VSV bevestigen dat het uitvalspercentage op mbo-niveau hoger is dan op havo- en vwo-niveau.

Op de tweede plaats zijn er arbeidsmarktgerelateerde oorzaken. Soms verlaten jongeren de school om geld te gaan verdienen. Volgens de WRR 2010 zijn er twee factoren die een rol spelen bij deze uitval. Allereerst wordt in sommige gevallen de economische bijdrage van een kind gezien als een belangrijke inkomensbron voor het gezin. Daarnaast worden jongeren sociaaleconomisch onafhankelijk als ze zelf geld kunnen verdienen. Bovendien is school niet altijd aantrekkelijk; deze leerlingen vinden de school / het leren saai. Daarom willen ze liever op de arbeidsmarkt functioneren. Deze jongeren worden '*opstappers*' genoemd.

Ten derde is er vaak een opeenstapeling van psychosociale oorzaken die bij bepaalde leerlingen problemen veroorzaken. Vaak hebben deze leerlingen beperkte vaardigheden en daarnaast gedragsproblemen. (WRR 2010) Dikwijls kunnen er ook gezinsproblemen zijn. Een slechte omgeving is van grote invloed op opgroeiende kinderen. Volgens de analyse van de WRR 2010 komt schooluitval vaker voor in grote steden, vooral in de armoedecumulatiegebieden waar veel bewoners uitkeringsafhankelijk zijn. De statistische gegevens van VSV laten duidelijk zien dat het percentage van VSV in de grote steden hoger is t.o.v. in kleinere steden en op het platteland, met name in de armoedewijken (Tabel 1). Uit een vergelijking van het landelijk percentage VSV met het cijfer van VSV in de regio Rijnmond blijkt, dat de regio Rijnmond hoog scoort (Figuur 2-1). Binnen deze regio neemt de gemeente Rotterdam de eerste plaats in (Figuur 2-2).

2.2 VSV-beleid

De Nederlandse overheid besteedt al jaren veel aandacht aan VSV. Zo benadrukte bijvoorbeeld de voormalige onderwijsminister J.M.M. Ritzen reeds in het vergaderjaar 1995-1996 in zijn brief aan de Tweede Kamer (Kamerbrief 22 994, nr. 5) hoe belangrijk het bestrijden van VSV in de Nederlandse samenleving is. In deze brief is het doel als volgt geformuleerd:

“De beleidsambitie van de rijksoverheid is het realiseren van een halvering van de prioritaire doelgroep voortijdig schoolverlaters zowel als een halvering van het totale VSV-bestand in de periode 1994-2000.”
Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996 6K2990, nr.5:2

In 2003 hebben de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en OCW een landelijk Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid ‘Jeugdwerkloosheid en ketenaanpak 2003’ opgesteld met de volgende twee hoofdoelen:

- Verminderen van de olopemde jeugdwerkloosheid;
- Bestrijden van de problematiek van jongeren zonder startkwalificatie.

Er werd een samenwerkingsaanpak voorgesteld om op een effectieve wijze de doelstellingen te halen. Parallel aan het landelijk beleid werden op lokaal niveau plannen gemaakt voor deze aanpak. In het vergaderjaar 2003-2004 werd de Nederlandse doelstelling nog concreter geformuleerd, met name om te kunnen voldoen aan de Europese doelstelling (Lissabon-afspraken):

“In 2010 mag in de EU niet meer dan 10 procent van de jongeren in de leeftijd van 18-24 jaar voortijdig schoolverlater zijn.” Lissabon-afspraken voortijdig schoolverlaten, 2010

Het plan van de toenmalige minister van onderwijs M.J.A. van der Hoeven om voortijdig schoolverlaten terug te dringen luidde als volgt:

"In 2006 30% minder voortijdig schoolverlaters t.o.v. 1999; in 2010 50% minder voortijdig schoolverlaters t.o.v. 2000; dit betekent dat in 2010 het percentage 18-24 jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft behaald op 8 % moet uitkomen." Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29386, nr. 1

Om voortijdig schooluitval te bestrijden heeft de voormalige minister van onderwijs R.H.A. Plasterk op 30 november 2007 een zogenaamd actiepakket '*Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten*' aangeboden aan de Tweede Kamer. Het doel van dit actiepakket was een verbetering van de uitvoering van het VSV-beleid. De belangrijkste stappen hierbij waren: het invoeren van de kwalificatieplicht, het registreren van schooluitval met het onderwijsnummer (ON) en het sluiten van convenanten met een aantal RMC-regio's. De minister benadrukte in de '*Uitvoeringsbrief Schooluitval*' dat jongeren zonder startkwalificatie een grote kans hebben om het criminele pad op te gaan. Hij gaf aan dat er in het schooljaar 2005/2006 een verbetering van VSV was gezien, maar hij vond deze verbetering nog steeds niet voldoende; VSV moest gehalveerd worden.

"Het kabinet is vastbesloten om het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2012 te halveren."
VS/DIR/2007/48811

In het nieuwe kabinet Rutte-Verhagen is de doelstelling van het VSV-beleid opnieuw geformuleerd om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen naar maximaal 25.000 in 2016 (Kamerbrief 17 februari 2011).

Kortom: het VSV-beleid in Nederland was en is erop gericht om de EU-doelstellingen (de Lissabon-afspraken) te behalen; het halveren/verminderen van voortijdig schooluitval heeft een hoge prioriteit. Het beleid richt zich echter niet alleen op het behalen van de EU-doelstellingen, maar ook op het aanpakken van de jeugdcriminaliteit, de jeugdwerkloosheid en de jeugdgezondheid. Echter, om deze beleidsdoelen te bereiken moeten alle betrokken partijen samenwerken.

2.2.1 Wet- en regelgeving

Sinds 1969 is in Nederland in de Leerplichtwet vastgelegd dat alle kinderen van 5 tot 16 jaar aan het onderwijs zullen en moeten deelnemen. Volgens deze wet begint de '*leerplicht*' op de eerste dag van de maand die volgt op de maand dat het kind vijf jaar is geworden en de volledige leerplicht eindigt aan het eind van het schooljaar waarin het kind 16 jaar wordt. Het doel van de Leerplichtwet 1969 is dat jongeren voldoende kennis en vaardigheden krijgen om zelfstandig een plaats in de Nederlandse samenleving te kunnen verwerven. Op 24 mei 2007 zijn enkele belangrijke wijzigingen in de Leerplichtwet aangebracht. Ten eerste is de leerplichtige leeftijd verhoogd van 16 naar 18 jaar. Daarnaast is de '*kwalificatieplicht*' toegevoegd (Wet- en regelgeving 2a; Kwalificatieplicht). De kwalificatieplicht geldt ook nog voor jongeren die, hoewel ze de volledige leerplicht achter de rug hebben en 18 jaar zijn,

nog geen startkwalificatie hebben behaald. Dit is een van de maatregelen van het vorige kabinet om VSV te bestrijden.

Sinds 2000 kent het Nederlandse VSV-beleid het begrip ‘*startkwalificatie*’: een minimaal opleidingsniveau als sleutelfunctie tot een (goed) betaalde baan en tot voldoende mogelijkheden in de sociale samenleving. De overheid streeft ernaar dat alle jongeren die van school komen en de arbeidsmarkt opgaan een startkwalificatie hebben. Daarom is de term ‘*startkwalificatie*’ in de gewijzigde Leerplichtwet opgenomen. Onder een startkwalificatie wordt verstaan:

“Het behalen van een diploma middelbaar beroepsonderwijs (mbo) niveau 2 of hoger, een diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) of voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo).” Wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet inburgering in verband met onder meer de invoering van een kwalificatieplicht, 2007

Volgens deze definitie is een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt; hiermee heeft men wel toegang tot het mbo. Het beleid vindt een startkwalificatie een vereiste voor jongeren; met een startkwalificatie kunnen ze geschoold werk doen en hebben ze kansen op de arbeidsmarkt.

2.3 Actoren: regisseurs en partners

De vraag is wie welke verantwoordelijkheden heeft om VSV tegen te gaan. Dit is een complexe vraag. Om meer succes te behalen ligt sinds de jaren '80 de nadruk bij het beleid met name op ‘*samenwerking*’. In het kader van de beoogde samenwerking heeft de overheid prestatieconvenanten afgesloten met de contactgemeenten van de RMC-regio's en met het onderwijsveld. Bij de samenwerking tussen de diverse organisaties spelen verschillende actoren en bevoegdheden een rol. Volgens het VSV-beleid moeten alle partijen (o.a. het ministerie van OCW, scholen, gemeenten, het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), zorginstellingen en regionale bedrijven, ouders van leerlingen) een bijdrage leveren aan de strijd tegen schooluitval. Het VSV-beleid is dus een samenspel, in eerste instantie van drie partijen: rijksoverheid, schoolbesturen en gemeenten, waarbij de onderwijsinstellingen primair verantwoordelijk zijn voor de preventie van VSV. Daarnaast zijn er vele (overheids)instellingen en publieke private actoren belangrijk voor een sneller en beter resultaat. Daarom vraagt dit beleid een ketenaanpak om het beleidsdoel te bereiken.

Het Rijk zorgt voor de bovenregionale coördinatie waarbij meerdere departementen betrokken zijn. Het ministerie van onderwijs is eindverantwoordelijk voor het behalen van de doelstelling van de overheid om op landelijk niveau het aantal nieuwe voortijdig schooluitvallers te verminderen. In dit verband werkt OCW samen met andere betrokken partijen, zoals het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Infrastructuur en Milieu (IenM) waar ook Wonen onder valt, Veiligheid en Justitie (VJ) en Centra voor Jeugd en Gezin (CJG).

Gemeenten hebben een algemene regierol bij het handhaven van zowel de leerplicht als de kwalificatieplicht. Daarom moeten gemeenten verzuimgegevens krijgen van scholen. Het verzuim moet gemeld worden bij het RMC, dat de registratie van voortijdig schoolverlaters coördineert en zorgdraagt voor mogelijkheden van doorverwijzing en herplaatsing in het onderwijs. Om VSV op regionaal niveau terug te dringen is Nederland verdeeld in 39 regio's, waarin steeds één gemeente als contactgemeente fungeert. Deze contactgemeente is de coördinator in een regionaal samenwerkingsverband van overheid, onderwijs en andere lokale instellingen. Voor concrete/heldere afspraken heeft OCW in alle 39 RMC-regio's convenanten afgesloten met de contactgemeente en de onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Naast de centrale en decentrale overheid en de scholen zijn er nog andere instellingen betrokken bij het voorkomen van VSV. Omdat iedere VSV'er zijn eigen individuele kenmerken (sociaaleconomische situatie, culturele achtergrond) heeft, moet er voor elke schooluitvaller een passende oplossing gezocht worden. De scholen zijn verantwoordelijk voor een sluitende aanpak in samenwerking met andere instellingen, zoals bv. jeugdzorg, justitie, organisaties op het gebied van werkgelegenheid en natuurlijk met de schooluitvallers zelf en hun ouders.

Kortom: deze beleidsaanpak vraagt om een goede samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen op drie niveaus: politiek en bestuurlijk (OCW en gemeenten), sturing (het Rijk, gemeenten, scholen) en uitvoering (o.a.: school, jeugdzorginstellingen, gemeentelijke organisaties, leerlingen en hun ouders). Binnen deze drie niveaus zijn verschillende (overheids)instellingen en personen elk op een bepaald terrein verantwoordelijk voor een onderdeel van deze aanpak. Om het rijksdoel te bereiken zijn er preventieve maatregelen geformuleerd. Voor het in praktijk brengen hiervan zijn er concrete convenanten afgesloten. Het is gebleken dat er in het kader van het VSV-beleid een behoefte is aan lokale bestuurlijke autonomie en maatschappelijke participatie.

2.4 Maatregelen

Om de beleidsdoelen te realiseren is de aanpak van het verzuim een cruciaal onderdeel van het VSV-beleid. Naast verzuimregistratie is het VSV-beleid gefocust op twee hoofdthema's. Aan de ene kant het voorkomen van voortijdig schoolverlaten (preventief) en aan de andere kant het weer terugleiden van voortijdig schoolverlaters naar school (curatief). In het kader hiervan zijn er verschillende projecten en trajecten voor VSV gestimuleerd vanuit het Rijk. De preventieve maatregelen betreffen met name het aanpakken van de risicofactoren en

risicomomenten die schooluitval veroorzaken. De curatieve projecten/trajecten richten zich vooral op het begeleiden van VSV'ers om de startkwalificatie te behalen.

2.4.1 Registratie

Een belangrijk aandachtspunt van het beleid is de registratie van VSV'ers. Een juiste en betrouwbare registratie dient twee doelen: op de eerste plaats is informatie over VSV'ers nodig om zo snel mogelijk op individueel niveau in te kunnen grijpen. Op de tweede plaats is juiste en betrouwbare informatie voor beleidsmakers en -uitvoerders noodzakelijk voor evaluatie van het uitgevoerde VSV-beleid, met name wat betreft de omvang van VSV en de ontwikkelingen rond VSV op landelijk niveau. De belangrijkste bronnen van de VSV-registratie zijn de leerplichtregistratie en de uitgebreidere RMC-registratie, deze laatste ook met name van schoolverlaters boven de leerplichtige leeftijd.

Meldingen gemeenten

Volgens de wet (Leerplichtwet en Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)) zijn scholen verplicht om verzuim en uitval te melden aan de leerplichtambtenaren van de woongemeente van de jongere. Een dergelijke melding zal moeten plaatsvinden:

- Als er sprake is van verzuim op drie achtereenvolgende schooldagen;
- Als het verzuim gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken meer dan 1/8 deel is van het aantal les- of praktijkuren.

Dit verzuim wordt in de literatuur '*relatief verzuim*'³ genoemd. Wanneer een jongere in een periode van ten minste een maand zonder geldige reden geen opleiding meer volgt, moet de school dit melden bij het RMC in de regio waar de woongemeente onder valt. De manier waarop verzuim gemeld wordt aan de gemeente verschilt per regio, per gemeente en per school.

RMC-functie

Om VSV te bestrijden is in Nederland met ingang van 1 januari 2002 de RMC-wet ingevoerd. (Staatsblad 2001, 636) Voor die tijd, in de jaren '90, fungeerde het RMC vooral als meldpunt van met name niet-leerplichtige VSV'ers. Met de RMC-wet moeten alle voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar geregistreerd worden door de gemeenten. Ook moeten de gemeenten zorgen dat VSV'ers terugkeren in het onderwijs. Daarnaast worden jongeren die niet meer leerplichtig zijn, gestimuleerd een opleiding te volgen om een startkwalificatie te halen. Alle gemeenten in Nederland zijn ingedeeld bij een van de 39 RMC-regio's. In iedere regio is een contactgemeente die alle meldingen en registraties van VSV coördineert.

³ Relatief verzuim: Scholen zijn verplicht om aan de gemeente die gevallen te melden waar het verzuim tenminste 3 dagen heeft geduurd, of ten minste 1/8 deel van het aantal les- of praktijkuren in vier opeenvolgende weken. (Factsheet

De contactgemeente moet ieder jaar de juiste cijfers van VSV aan het ministerie van OCW rapporteren.

Meldingen IB-Groep

Als we kijken naar de ontwikkelingen van de registratie van VSV in de laatste tien jaar, dan zien we dat er twee belangrijke meldingspunten zijn: de RMC-registratie bij de woongemeenten en de ON-registratie bij de IB-Groep, ofwel de DUO⁴-registratie. Voor een betrouwbare registratie van absoluut verzuim⁵ heeft de overheid besloten vanaf 2007 de gegevens van de IB-Groep te gebruiken voor de VSV-meting aan de hand van het ON (Factsheet OCW, februari 2007). Wanneer een jongere een periode van ten minste 5 weken zonder geldige reden niet aan het onderwijs heeft deelgenomen, dient de IB-Groep geïnformeerd te worden. De registratie van VSV gaat momenteel redelijk de goede kant op, maar er zijn nog een aantal knelpunten wat de DUO-registratie betreft. Volgens de RMC-effectrapportage 2009-2010 zijn een aantal regio's vanwege softwareproblemen of bij gebrek aan goede applicatiebeheerders nog niet aangesloten bij het verzuimloket van DUO.

2.4.2 Zorgstructuur op school

Uit beleidsdocumenten en gesprekken met geïnterviewden (zie Bijlage 1) blijkt dat scholen steeds meer worden geconfronteerd met gedragsproblemen of ontwikkelingsstoornissen bij jongeren. De oorzaken liggen meestal buiten het onderwijs en hangen samen met de grootstedenproblematiek, bv. slechte huisvesting, vroeg ouderschap, schulden, gezinsproblematiek, enz. Het aanpakken van de jeugdzorg met professionals wordt op twee niveaus georganiseerd:

- **Zorg op school**

Afhankelijk van het interne schoolbeleid kan binnen de school zorg worden aangeboden door een schoolmaatschappelijk werker en een jeugdverpleegkundige van de jeugdgezondheidszorg. Samen met een interne begeleider voor jeugd- en jongerenproblematiek zorgen ze voor een gezamenlijke aanpak en maken afspraken over mogelijke acties.

- **Zorg bovenschools niveau in de vorm van een ZAT**

Op bovenschools niveau werkt het zorg- en adviesteam (ZAT) van de school samen met externe partners, zoals Bureau Jeugdzorg, GGD Jeugd, GGZ en ook andere instellingen met professionals. In Rotterdam bijvoorbeeld zijn er met name voor de roc's (regionale opleidingscentra), het Albeda College en het ROC Zadkine, twee vormen van zorg- en

Leerplichtgegevens 2005-2006)

⁴ De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ondersteunt de gemeenten en instellingen op verschillende manieren bij het aanpakken en terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

⁵ Absoluut verzuim: Er is sprake van absoluut verzuim als een leerplichtige jongere niet op een school staat ingeschreven.

adviesteams, lichte ZAT en ZAT-plus, die afhankelijk van het probleem ingezet kunnen worden.

2.4.3 Aansluiting vmbo-mbo, flexibilisering onderwijsaanbod en loopbaanoriëntatie

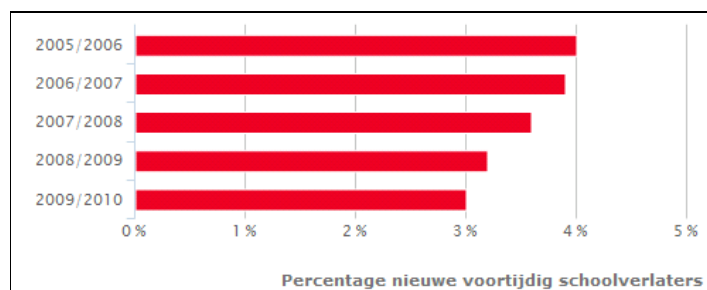
In het kader van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten is ruime aandacht besteed aan de risicomomenten in de leerloopbaan. De overgang van vmbo naar mbo verloopt voor veel jongeren problematisch. Ook vallen jongeren vaak uit als ze na een opleiding mbo niveau 1 een opleiding mbo niveau 2 gaan volgen. De oorzaak is meestal een verkeerde studiekeuze of motivatieproblemen bij de jongeren.

2.4.4 Terug naar school

De jongeren zonder startkwalificatie vallen onder de werking van de RMC-wet die stelt dat niet-leerplichtige VSV'ers terug naar school moeten om een startkwalificatie te halen. Daarom moeten de gemeenten ervoor zorgen dat alle VSV'ers tot 23 jaar geregistreerd worden en naar het onderwijs terugkeren, zodat ze een startkwalificatie kunnen behalen. Per RMC-regio zijn er diverse projecten waarin verschillende partners samen moeten werken om VSV'ers weer naar school te sturen.

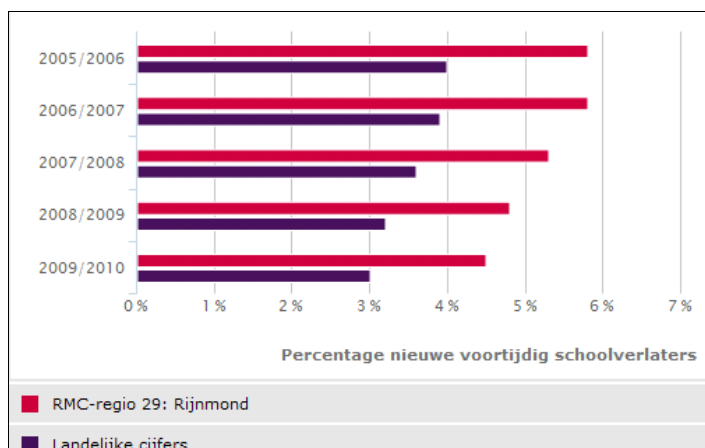
2.5 Omvang en kenmerken van voortijdig schoolverlaters

In deze paragraaf worden enkele cijfers van voortijdig schoolverlaten weergegeven. Uit die cijfers blijkt dat er op landelijk niveau een daling is van het aantal nieuwe VSV'ers (bron: <http://www.VSVverkenner.nl/>):



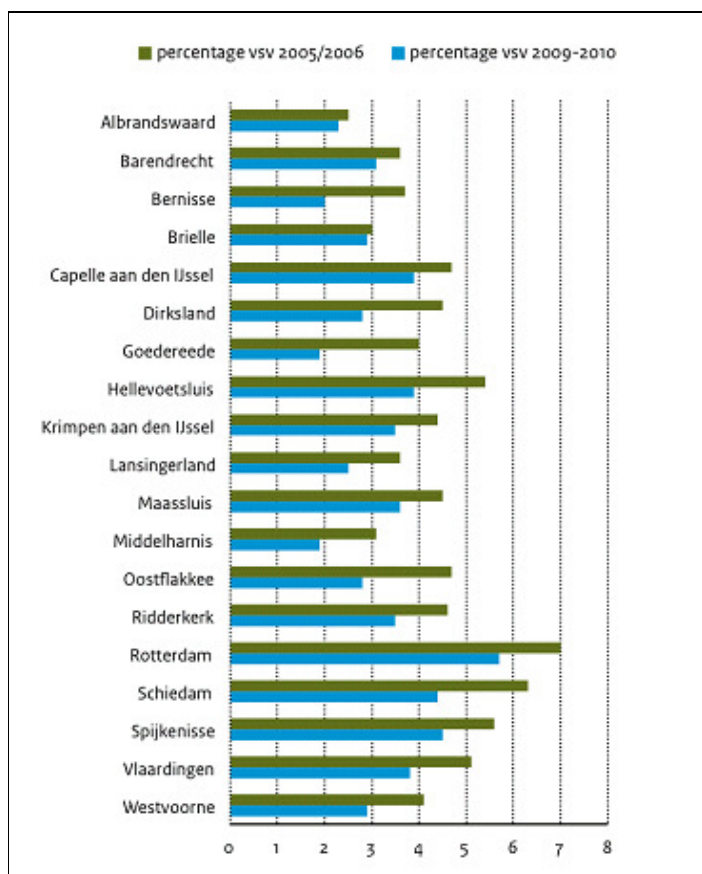
Figuur 2-1: Percentage nieuwe schooluitval landelijk

Er zijn echter veel verschillen per regio. In de regio Rijnmond bijvoorbeeld is voortijdig schooluitval nog steeds hoog t.o.v. het landelijk niveau (bron: <http://www.VSVverkenner.nl/>):



Figuur 2-2: Percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters RMC-regio Rijnmond t.o.v. landelijk gemiddelde

Ook binnen de regio's zijn er grote verschillen. Grafiek 3 laat zien dat Rotterdam een beduidend hoger percentage nieuwe schoolverlaters heeft t.o.v. de andere gemeenten in de regio Rijnmond (bron: <http://www.aanvalopschooluitval.nl/>):



Figuur 2-3: Ontwikkelingen percentage nieuwe VSV'ers 2009-2010 t.o.v. 2005-2006

Uit bovenstaande grafiek blijkt, dat in de regio Rijnmond niet alleen Rotterdam een hoog percentage VSV'ers heeft, maar ook diverse andere deelgemeenten, bijvoorbeeld Schiedam, Spijkenisse, Hellevoetsluis, Capelle aan de IJssel en in iets mindere mate Vlaardingen, Ridderkerk, Maassluis en Krimpen aan den IJssel; in al deze gemeenten is het percentage nieuwe VSV'ers hoger dan het landelijk gemiddelde.

De kenmerken van VSV'ers zijn ook divers. De meeste voortijdig schooluitvallers zijn afkomstig van het vmbo. In de literatuur (bv. Van Tilborg en Van Es, 2005; CPB, 2006; SPB, 2008; WRR, 2009) is ook te zien dat VSV veel vaker voorkomt bij vmbo-opleidingen en veel minder bij havo en vwo. Ook verlaten veel jongeren de school in het laagste niveau van de mbo-opleiding, vooral in het 1ste en 2de jaar.

"Zes op de tien voortijdig schoolverlaters uit het mbo zijn afkomstig uit de twee laagste niveaus." Herweijer, L., 2008:14

Volgens de onderzoeksresultaten van het SCP (2008) is er een extra hoog risico bij vmbo-leerlingen die in aanmerking komen voor leerwegondersteuning. Uit Figuur 2-1 die de kenmerken van voortijdig schoolverlaters in de RMC-regio Rijnmond laat zien, blijkt dat het percentage schoolverlaters veel hoger is bij allochtone jongeren dan bij autochtone jongeren. Daarnaast is het aantal VSV'ers bij het mbo beduidend groter dan bij het vo. Bovendien vallen jongens vaker uit dan meisjes. Bij jongeren die in armoedecumulatiegebieden wonen komt meer voortijdig schooluitval voor dan bij jongeren in niet-armoedecumulatiegebieden. Ook is te zien dat er veel VSV'ers in de leeftijd van 18-23 jaar zijn.

Het recente onderwijsprogramma van de gemeente Rotterdam *'Aanval op Uitval'* geeft aan dat er de afgelopen jaren een daling is ingezet, maar dat het percentage VSV'ers in Rotterdam nog steeds erg hoog is. Volgens een voorlopige meting van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) heeft Rotterdam 612.501 inwoners en kent de gemeente veel grootstedelijke problemen waarin de jongerenproblemen (o.a. jeugdwerkloosheid, -criminaliteit en -gezondheid) veel aandacht vragen. Jaarlijks verlaten 2.500 jongeren zonder diploma het onderwijs. Opvallend is dat het aantal VSV'ers onder allochtonen (19,9% Antillianen, 18,3% Noord-Mediterraneanen, 18,1% Turken, 18,1% Kaapverdianen, 17,7% Marokkanen) groter is dan onder autochtonen (17% Surinamers en 11,9% Nederlanders) (bron: Monitor voortijdig schoolverlaten Rotterdam 2009). De gemeente Capelle aan den IJssel heeft een (redelijk) hoog percentage voortijdig schoolverlaters t.o.v. andere gemeenten in de RMC-regio Rijnmond. Wat de kenmerken van voortijdig schoolverlaters betreft is er een concentratie van sociaal en economisch zwakke Antilliaanse jongeren en andere specifieke jeugdgroepen (Arubanen, Roma, Molukkers en Surinamers); ze vragen extra aandacht wat betreft voortijdig schoolverlaten,

jeugdwerkloosheid, overlast en criminaliteit (bron: Jeugdagenda 2008-2011, Capelle aan den IJssel).

Nieuwe voortijdig schoolverlaters (vsv) vanuit het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs						
Regio Rijnmond						
De cijfers van 2009/2010 zijn voorlopig						
	vsv totaal 2005/2006	vsv totaal 2008/2009	vsv totaal 2009/2010	vsv als % van de leerlingen/ deelnemers 2005/2006	vsv als % van de leerlingen/ deelnemers 2008/2009	vsv als % van de leerlingen/ deelnemers 2009/2010
Totaal aantallen en percentages						
Totaal	5575	4609	4294	5,8	4,8	4,5
Aantallen en percentages naar geslacht						
man	3233	2761	2586	6,6	5,7	5,4
vrouw	2342	1848	1708	4,9	3,9	3,6
Aantallen en percentages naar leeftijd						
13 of lager	58	33	34	0,5	0,3	0,3
14	113	70	77	0,8	0,5	0,6
15	147	116	110	1,0	0,9	0,8
16	454	245	231	3,2	1,8	1,8
17	1114	694	541	8,4	5,2	4,1
18	1129	1212	1106	10,1	10,0	9,4
19	925	871	883	11,9	10,6	10,6
20	722	635	638	12,5	11,4	10,6
21	526	420	423	14,1	11,1	11,2
22	387	313	251	17,4	12,9	10,1
Aantallen en percentages naar generatie herkomst						
autochtoon	2578	2067	1919	4,5	3,7	3,4
1e generatie allochtoon	947	714	636	9,9	8,6	8,0
2e generatie allochtoon	1819	1779	1699	6,3	5,9	5,4
herkomst onbekend	231	49	40	22,4	29,3	19,7
Aantallen en percentages naar etniciteit						
autochtoon	2578	2067	1919	4,5	3,7	3,4
Suriname	611	497	425	7,6	6,8	5,8
Aruba/Ned. Antillen	310	337	321	9,6	9,8	9,1
Turkije	535	478	444	6,9	5,9	5,4
Marokko	426	402	358	7,5	6,9	5,9
overig niet westerse allochtonen	640	498	486	7,7	6,1	5,8
westerse allochtonen	374	281	301	6,2	5,0	5,2
onbekend	101	49	40	38,4	29,3	19,7
Aantallen en percentages naar armoede cumulatieve gebied						
niet woonachtig in APCG	2752	2217	2132	4,5	3,6	3,5
wel woonachtig in APCG	2823	2392	2162	7,9	7,0	6,4
Aantallen en percentages naar gemeentegrootteklasse						
minder dan 20.000 inwoners	284	194	183	3,7	2,6	2,4
20.000 tot 50.000 inwoners	732	579	591	4,3	3,4	3,4
50.000 tot 100.000 inwoners	1376	1102	1037	5,2	4,1	3,9
meer dan 250.000 inwoners	3183	2734	2483	7,0	6,3	5,7
Aantallen en percentages naar onderwijssector						
vo zonder vmbo-dipl. in schooljaar	857	670	658	1,5	1,2	1,1
vo met vmbo-dipl. in schooljaar	641	369	302	8,4	5,1	4,3
mbo	4077	3570	3334	13,3	11,6	10,8
Aantallen en percentages naar schoolsoort en niveau						
brug 1-2	201	142	167	0,8	0,6	0,7
lwoo 1-2	131	71	63	2,8	1,7	1,5
brug 3	2	3	5	0,4	0,5	1,0
lwoo 3-4 bb-lw	211	144	112	8,1	5,3	4,5
lwoo 3-4 kb-lw	22	28	32	4,3	2,9	3,0
lwoo 3-4 tl-gl	12	9	6	8,7	3,4	2,0
vmbo 3-4 bb-lw	264	123	88	8,6	6,1	5,9
vmbo 3-4 kb-lw	204	108	102	4,9	3,2	3,2
vmbo 3-4 tl-gl	262	201	166	3,7	2,8	2,3
havo 3-5	127	156	148	1,4	1,6	1,5
ywo 3-6	62	54	64	0,7	0,5	0,6

Figuur 2-4: Nieuwe voortijdig schoolverlaters RMC-regio Rijnmond

Bron: <http://www.cijfers.minocw.nl/>

3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van beleidsnetwerken uitgewerkt. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 een korte introductie gegeven over beleidsnetwerken, waarbij aandacht wordt besteed aan theoretische ontwikkelingen van beleidsnetwerk perspectieven. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 dieper ingegaan op beleidsnetwerken vanuit twee theoretische begrippen: actoren en structurele kenmerken. Paragraaf 3.3 concentreert zich op beleidsprocessen en de percepties van de actoren in het netwerk, waarna in paragraaf 3.4 netwerkmanagement behandeld wordt. Tot slot wordt aan de hand van deze theoretische concepten in paragraaf 3.5 een analysemodel uiteengezet.

3.1 Inleiding

Beleidsnetwerken als een nieuwe bestuurlijke vorm worden door de overheid gebruikt om bestaande maatschappelijke problemen in een interactie met elkaar op te lossen.

"Begin 21e eeuw stuurt de overheid steeds minder via louter wetgeving, planning en bekostiging. Faciliteren, regisseren en onderhandelen typeren het huidige overheidssturen evenzeer. Nadrukkelijker dan voorheen wordt vertrouwd op het zelfsturend vermogen van (semi-)publieke privé-spelers. Publiekprivate samenwerking, interactie, beleidsvorming en ambtelijke ontkokering leiden volgens de beleidstheorie tot een doeltreffender en doelmatiger beleid." Rutgers, E.D., 2004: 20

Er is niet één actor die bestuurlijke macht heeft, maar er zijn er diverse. In het geval van het onderwijsbeleid zijn er vele publieke en private actoren betrokken bij de vormgeving van het beleid. Politici, (lokale) ambtenaren, schoolbesturen, schoolbegeleiders, jeugdhulporganisaties en nog vele anderen werken samen om het rijksdoel te behalen. (Rutgers, E.D. 2004)

Veel nieuw beleid, vooral op lokaal niveau, eist een goede samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren. Dit nieuwe besturingsparadigma zien we ook terug in het onderwijsbeleid, zowel in het algemeen alsook specifiek als het gaat om het VSV-beleid, met name op lokaal niveau. Het lokale beleid is erop gericht dat de gemeenten, meer dan de centrale overheid, oplossingen aandragen om partners tot samenwerking te bewegen, zowel horizontaal (tussen organisaties) als verticaal (tussen het ministerie van OCW en decentrale overheidsinstellingen). Gemeenten, scholen en bijbehorende publieke en private actoren hebben allemaal een rol in het terugdringen van VSV op lokaal niveau en dit vraagt om samenwerking. Het beleid is complex doordat verschillende actoren en diverse factoren een rol spelen. Om een beter inzicht te krijgen wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan op het begrip beleidsnetwerken.

3.1.1 Beleidsnetwerkperspectief

Koppenjan et al. omschrijven beleidsnetwerken als volgt:

“Beleidsnetwerken worden opgevat als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma’s.” Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M., 1993: 19

Volgens Klijn (1996) bevatten beleidsprocessen complexe samenhangende strategieën van verschillende actoren, die gericht zijn op het bereiken van een doel en uitwisseling van bronnen.

3.1.2 Beleidsnetwerkperspectief en theoretische ontwikkelingen

Wetenschappers hebben vanuit verschillende aspecten veel aandacht besteed aan onderzoeksmethoden aangaande beleid; op sociologisch gebied is het beleidsonderzoek in de laatste decennia van de vorige eeuw goed op gang gekomen. In 1970 hebben de sociologen K. Boender en H. Leune in *‘Sociaal onderzoek en sociaal beleid: een beschouwing van methodiek van beleidsonderzoek’* de meetinstrumenten en methoden van beleidsonderzoek bestudeerd. Volgens hen is beleidsgericht onderzoek volop in ontwikkeling. Zij zijn van mening dat universitaire opleidingen meer aandacht moeten besteden aan *‘sociaal beleidsonderzoek’*.

“Sociaal-onderzoekers, die nu reeds bij beleidsprocessen betrokken zijn, zouden voortdurend hun ervaringen via institutionele sectoren en coördinerend optredende (universitaire) instituten kunnen uitwisselen. Een dergelijke opzet zou het gevaar voor een maatschappelijk isolement van de sociologie-opleidingen kunnen doorbreken.” Boender, K., Leune, H. (1970:34)

De Amerikaanse socioloog Helmut K. Anheier schreef in 1986 in zijn artikel *‘Structural analysis and strategic research design: studying politicized interorganizational networks’* dat de laatste jaren in de sociologische literatuur in toenemende mate aandacht was geweest voor de analyse van (beleids)netwerken en de bijbehorende vragen. In zijn studie heeft hij twee belangrijke aspecten voor wetenschappelijke discussie naar voren gebracht: aan de ene kant de beperkte toegang tot data, aan de andere kant de complexiteit van sociale structuren in (beleids)netwerken.

In de beleidswetenschappelijke literatuur zijn de begrippen beleid en besluitvorming op verschillende manieren theoretisch benaderd. De eerste theorieën over beleid en besluitvorming richtten zich vooral op de positie van de individuele beslissers die worden geacht rationeel te handelen. Deze benadering, het zogenaamde *‘Rationele actor model’*, is gebaseerd op het gedrag van één actor die in het geheel van het beleidsproces de

beslissing neemt. Volgens deze benadering zijn er verschillende fases: ontwikkeling, beslissing, implementatie en uitvoering.

Vanaf de jaren veertig en vijftig van de vorige eeuw is er een nieuwe theorie ontwikkeld, het zogenaamde '*Strategische actor model*', waarin de omgeving is meegenomen als een onzekerheidsfactor in het proces. Beide benaderingen zijn gebaseerd op individuele beslissingen. Zowel het '*Rationele actor model*' als het '*Strategische actor model*' nemen de beslissings situatie van een individuele beslisser als referentiepunt en gaan ervan uit dat beleidsprocessen kunnen worden gestuurd of in ieder geval geanalyseerd vanuit het perspectief van een centrale actor.

Klijn geeft aan dat in de beleidswetenschappen ook andere modellen zijn beschreven, bijvoorbeeld het '*Governmental Politics Model*' (Allison, 1971), het '*Garbage Can Model*' (Cohen, Mach & Olsen, 1972) en het '*Interactiemodel*' van Lindblom & Cohen (1979). De kerngedachte van deze theorieën is gebaseerd op de complexiteit van het beleidsproces waarbij verschillende actoren een rol hebben om hun eigen doelen te realiseren. Het '*Interactiemodel*' richt zich op interactieprocessen tussen verschillende partijen die verschillende ideeën en manieren van handelen hebben. Volgens Klijn (1996) vinden niet alleen beleidsprocessen plaats in een situatie waarin vele actoren met verschillende doelstellingen strijden om probleemformuleringen en kiezen voor oplossingen, maar vinden zij ook plaats binnen interorganisationale netwerken van min of meer duurzame aard. Daarom wordt deze theoretische benadering ook '*Procesmodel*' genoemd. Deze benadering wordt gezien als de voorloper van beleidsnetwerken. In de tabel hieronder worden de kernmerken/dimensies van de verschillende benaderingen weergegeven.

Tabel 3-1: Benaderingen en beleidswetenschap

Benadering/ Dimensies	Rationele actor ⁶	Strategische actor (1950) ⁷	Procesmodel (1970) ⁸
Actoren	Centrale actor/ beslisser	- Beslisser in omgeving gekenmerkt door onzekerheid	- Variëteit aan actoren
Processen	Fasen (ontwikkeling, beslissing, implementatie en uitvoering) Volgens <i>a priori</i> vastgestelde doelen	- Incrementeel - Omgaan met onzekerheid	- Conflicterende belangen en probleemformuleringen. - Dynamisch en onvoorspelbaar

⁶ Tinbergen

⁷ Simon Lindblom/ Elmore Wildavsky

⁸ Allison/Lindblom/Cohen/March/Kingdon

Benadering/ Dimensies	Rationele actor ⁶	Strategische actor (1950) ⁷	Procesmodel (1970) ⁸
Beslissingen	Kiezen van beste alternatief (minimaliseren kosten, maximaliseren baten)	- Kiezen van beschikbare alternatieven die problemen verkleinen (bevredigende alternatieven)	- Kiezen van alternatieven die op ondersteuning kunnen rekenen en die aan problemen kunnen worden gekoppeld
Macht	Gecentraliseerd (centrale actor)	- Gecentraliseerd maar beperkt door onzekerheid	-Verdeeld
Informatie / Waarden	Nadruk op volledige informatie (informatie is verkrijgbaar) Waarden gegeven (doelen van centrale actor)	- Informatie is niet compleet en altijd ambigu - Waarden zijn meestal niet helder en conflicterend	- Informatie is verspreid (tussen verschillende actoren) en ambigu - Waarden conflicteren en zijn onduidelijk

Bron: Klijn, E.H. (1996:26)

3.2 Beleidsnetwerken en kenmerken

De beleidswetenschappers Klijn (1992, 1996, 2000) en De Bruijn, Kickert & Koppenjan (1992) stellen als belangrijkste kenmerken van beleidsnetwerken: pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid. De Bruijn et al. (1992) geven aan dat een beleidsnetwerk veelal synoniem wordt gesteld met complexiteit en dat er twee vormen van complexiteit zijn: georganiseerde en ongeorganiseerde complexiteit.

“Georganiseerde complexiteit: heeft betrekking op verschijnselen die uit veel delen bestaan, die zich in een statische relatie tot elkaar verhouden. Ongeorganiseerde complexiteit: dan zijn de kenmerken van de delen en hun onderlinge relaties aan verandering onderhevig. Als gevolg van deze dynamiek ontstaat onzekerheid over het voorkomen van gebeurtenissen en hun samenhang, die niet met kennis over oorzaakgevolg relaties weg te nemen is.” Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M., 1992:5

Als gevolg van de complexiteit van beleidsnetwerken worden verschillende vormen van onzekerheden gezien:

- **Inhoudelijke onzekerheid**

Hierbij gaat het er niet om dat de actoren niet voldoende kennis hebben, maar de actoren interpreteren de kennis verschillend. Ze zijn het onderling meestal niet eens wat betreft de beschikbare kennis, de ideeën en de oplossingen.

- **Strategische onzekerheid**

Hierbij gaat het om welke strategische beslissingen de actoren nemen om een bepaald probleem aan te pakken. Volgens Klijn et al. (2006) is strategische onzekerheid sterk gekoppeld aan het dynamische en onvoorspelbare karakter van interacties. Het dilemma zit hem in enerzijds de vastgestelde afspraken/contracten en anderzijds het onderlinge vertrouwen dat de partners in het netwerk voldoende garantie biedt.

- **Institutionele onzekerheid**

Het beleidsnetwerk bestaat uit verschillende partners die hun eigen gewoonten, cultuur en structuur hebben met daarin diverse regels, procedures, enz. Het gevolg hiervan is het ontstaan van een institutionele onzekerheid.

3.2.1 Beleidsnetwerken: actoren

In de literatuur (Klijn, E.H. en Koppenjan, J. 2000) wordt een beleidsnetwerk vaak een multi-actor benadering genoemd. Klijn & Van Twist (2000) omschrijven het als volgt:

“Actoren vormen de kloppunten in het netwerk. Het zijn in onze omschrijving analytisch te onderscheiden eenheden, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze zich als een handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstellen.” Klijn, E.H., Twist, M. van, 2000:39

Het gaat om een netwerk met daarin verschillende actoren die in het beleidsproces op verschillende niveaus opereren. Volgens Klijn & Teisman (1992) zijn er een aantal concepten belangrijk voor de analyse van beleidsnetwerken, waarbij het gaat om twee kernvragen om de actoren van een bepaald beleidsproces te analyseren:

“Wie zijn de relevante actoren van het beleidsnetwerk en welke actoren participeren in een bepaald beleidsproces?” Klijn, E.H., Teisman, G.R., 1992

Een voorbeeld: Vaste deelnemers in het beleidsproces zijn die actoren die een bepaalde doelstelling en bepaalde bevoegdheden hebben. Een ander voorbeeld: Actoren die beschikbare hulpbronnen hebben voor het beleidsproces kunnen een specifieke rol krijgen in het proces.

3.2.2 Actoren en percepties

In het netwerk hebben de actoren vaak heel verschillende beelden en interpretaties over de werkelijkheid; daardoor formuleren ze ook verschillende probleempcepties. Percepties kunnen gedefinieerd worden als de manier waarop de actoren binnen beleidsprocessen hun belangen/bevoegdheden vaststellen, maar ook veranderen tijdens het beleidsproces.

Percepties worden door Klijn en Teisman (1992) gedefinieerd als:

“Percepties zijn de definities of beelden die de spelers hanteren van hun spelsituatie en waarmee ze hun handelen en dat van andere actoren zin geven en evalueren.” Klijn, E.H., Teisman, G.R., 1992:6

Volgens Klijn & Teisman (1992) zijn er drie belangrijke aspecten voor percepties:

1. Interdependentie met andere actoren in het netwerk;
2. Eigen ambities en inzet in het netwerk, evenals van de andere actoren;

3. Het beleidsveld en beleidsprobleem waarin communicatie over en weer plaatsvindt.

Op basis van hun doelen of belangen zullen de betrokken actoren hun omgeving interpreteren en kiezen voor een eigen manier van handelen.

3.2.3 Beleidsnetwerken: structurele karakteristieken

Structurele karakteristieken van beleidsnetwerken bestaan uit sets van regels en middelen die tijdens het beleidsproces worden geproduceerd.

Regels

De aard van beleidsnetwerken vraagt minimaal om overeengestemde regels, zodat er concrete interacties plaats kunnen vinden tussen de actoren. In een institutionele context is er sprake van reproductie van deze sets van regels. Tijdens het beleidsproces worden regels en middelen voortdurend gedefinieerd en zijn ze aan verandering onderhevig; ge(her)definieerde regels maken het mogelijk dat actoren samen kunnen werken om een beleidsdoel te bereiken.

Pluriformiteit versus uniformiteit

Beleidsnetwerken zijn gebaseerd op onderlinge communicatie over en weer tussen de actoren, waaronder individuen, groepen en/of (overheids)organisaties. Klijn:

“Een beleidsnetwerk bestaat uit veel actoren die allemaal relatief autonoom zijn. Deze actoren hebben hun eigen doeleinden en belangen. Doelen en belangen die niet zelden tegengesteld zijn aan die van andere actoren in het netwerk of hen in ieder geval in conflict kunnen brengen met die actoren.” Klijn, E.H., 1996:40

Naast variatie van doelen en belangen bestaan er ook veel verschillen wat betreft kennis en expertise van de betrokken actoren. De doelen en belangen van de actoren kunnen soms met elkaar verbonden zijn en soms niet.

“Binnen elk netwerk zullen de actoren zowel overeenkomende als strijdige doeleinden hebben. Om een netwerk te typeren, moet dan ook een meer globale variabele worden gekozen. Deze variabele noemen we verbondenheid.” Bressers, J.Th. A., 1993:312

Om de gemeenschappelijke doelen te bepalen en te bereiken hebben de actoren ook verschillende manieren van strategisch handelen. Pluriformiteit kan op meerdere niveaus en ook op verschillende manieren aanwezig zijn in het netwerk. Zo kan de machtspositie tussen de verschillende actoren in een netwerk variëren. Ook de betrokken individuele actoren kunnen pluriform zijn. In het geval van voortijdig schoolverlaten bijvoorbeeld richt het beleid zich met name op de roc-scholen. Deze scholen zijn groot en hebben vestigingen op verschillende locaties, waardoor een veelheid aan actoren een rol hebben in het netwerk. Het pluriforme karakter en de mate van pluriformiteit van het netwerk kunnen verschillende

consequenties hebben. Zo is de ene actor in het netwerk misschien gevoeliger voor het type van sturing dan de andere. Ook kunnen door het pluriforme karakter van het netwerk de beleidsresultaten variëren. Hoewel de taken en verantwoordelijkheden op bestuurlijk niveau wettelijk vastgesteld zijn, zijn er veel consequenties op uitvoeringsniveau. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995):

“De spanning tussen de formele uniformiteit en de reële pluriformiteit is te groot. De formele structuur staat te ver af van de realiteit van alledag.” Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, 1995:172

Interdependentie

De interdependentie (of afhankelijkheid) is de allerbelangrijkste voorwaarde voor netwerken; volgens Koppenjan et al. (1993:52): *“Een netwerk is het ‘bestek’ van een afhankelijkheidsrelatie.”* Toch bestaan er verschillen qua afhankelijkheid in het beleidsnetwerkperspectief; volgens Klijn en Teisman:

“Zo zijn overheidsorganisaties met hun collectief getinte doeleinden vaak van meer actoren afhankelijk dan private actoren.” Klijn, E.H., Teisman G.R., 1992: 5

De reden hiervan is divers; (overheids)organisaties hebben bijvoorbeeld meestal ambitieuze beleidsdoelen. Om deze doelen te bereiken hebben ze ook hulpmiddelen nodig die bij andere organisaties in bezit zijn. Er is dus sprake van bronafhankelijkheid en/of financiële afhankelijkheid (o.a. subsidiemogelijkheden). Een gevolg van meerzijdige afhankelijkheden is dat er diverse, zowel formele als informele, regels zijn die voor de verschillende actoren van belang zijn.

Deze doel-middelcombinaties leiden tot interacties in het strategisch beleidsproces waarbij de betrokken partijen of organisaties hun eigen belangen leren kennen. De essentiële vraag hierbij is, in hoeverre de actoren een open houding tonen voor interactie. Er is sprake van continue nieuwe ontwikkelingen en veranderingen in het proces. De actoren en hun verantwoordelijkheden kunnen doorlopend veranderen. Hierbij zijn binnen de beleidsnetwerken twee dimensies belangrijk: aan de ene dynamiek en stabiliteit en aan de andere kant openheid en geslotenheid.

Binnen het netwerk is er op verschillende niveaus en in de verschillende concepten een sterke mate van afhankelijkheid van elkaar. Koppenjan et al. (1993) hebben diverse vormen van netwerkrelaties onderscheiden: asymmetrisch (A is afhankelijk van actor B, B van C, en C van A) en asynchroon (de afhankelijkheden zijn niet alle op hetzelfde moment aanwezig).

Openheid en geslotenheid

Klijn (1996) zegt over beleidsnetwerken:

“Beleidsnetwerken worden dus beschouwd als patronen van relaties waarbinnen zich complexe beleidsprocessen afspelen. Ze zijn aan de ene kant onderhevig aan veranderingen, doordat actoren met elkaar interacteren in spelen, aan de andere kant vertonen ze een zekere stabiliteit.” Klijn, E.H., 1996:47

Strategische beleidsdoelen vragen om een dynamisch proces waarbij zowel de actoren als de regels en verhoudingen voortdurend veranderd moeten worden. Door de complexiteit van het beleidsprobleem en ook het beleidsproces is er sprake van afwijking van interactie, waarbij openheid en een gesloten houding een belangrijke rol spelen. In de literatuur is het begrip openheid bestudeerd (meestal in combinatie met geslotenheid), waarbij openheid wordt beschouwd als een essentieel kenmerk van beleidsnetwerken. De mate van openheid van het beleidsproces is van invloed op de mate waarin het pluriforme karakter van netwerken wordt gestimuleerd, waarbij de actoren de mogelijkheid kunnen krijgen om hun eigen belangen en perspectieven mee te nemen in het proces.

“De actoren in een netwerk kennen een zekere autonomie en zijn mede daardoor relatief gesloten ten opzichte van de omgeving.” Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, 1995:18

Meestal kennen de betrokken actoren autonomie en hebben ze eigen referentiekaders. Het veranderen van die referentiekaders is doorgaans niet acceptabel voor andere actoren. Maar de samenwerking in een netwerk betekent dat het referentiekader soms aangepast moet worden, hetgeen gevoelig ligt. De geslotenheid van actoren in een netwerk kan een faalfactor voor de sturende actor zijn. Daarentegen kan geslotenheid belangrijke resultaten opleveren, omdat de actoren binnen het netwerk goed kunnen functioneren.

3.3 Beleidsprocessen

Beleidsprocessen worden door Klijn & Teisman (1992:5) gedefinieerd als:

“Mogelijkheden voor betrokken partijen om hun eigen doelen te leren kennen en deze vervolgens zo te formuleren dat de andere partij bereid is daar medewerking aan te verlenen.” Klijn, E.H., Teisman, G.R., 1992:5

Het beleidsproces is sterk afhankelijk van de samenstelling van de netwerkstructuur. Zo hebben bijvoorbeeld de mate van openheid of geslotenheid van de actoren, de mate van interdependentie en pluriformiteit van de netwerkstructuur en de dynamiek grote invloed op het beleidsproces. Hieronder worden een aantal belangrijke theoretische concepten besproken over het beleidsproces.

3.3.1 Strategische uitgangspunten

Klijn en Van Twist (2000) stellen:

“Actoren die strategisch handelen, zullen als dat zo uitkomt, een verschil maken tussen wat ze zelf denken en wat ze anderen willen doen geloven.” Klijn, E.H., Twist, M. van, 2000: 41

Het is ook mogelijk dat sommige actoren onzeker zijn over hun eigen strategische belangen en doelen; ze houden dan vast aan bepaalde doelstellingen en/of ambities van andere actoren. Volgens Koppenjan en Klijn (2004:49) zijn er een aantal typen strategieën:

- **Samenwerkingsstrategie**

De actoren zijn zich bewust van afhankelijkheden in het netwerk; de ene actor probeert de andere actoren te overreden, zodat het gewenste resultaat wordt behaald.

- **De go-alone strategie**

Hoewel er een afhankelijkheid is in het netwerk, kiest een actor, wanneer hij overtuigd is van een bepaalde probleemoplossing, een eigen strategie, de ‘go-alone’ strategie ofwel de conflictstrategie. Wanneer een actor bepaalde ideeën van anderen over een oplossing wil voorkomen of blokkeren, kiest hij deze strategie.

- **De faciliteringsstrategie**

Een actor kiest voor deze strategie als hij de andere actoren samen wil brengen voor de oplossing van een bepaald probleem. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de actor er inhoudelijk belang bij heeft maar niet beschikt over voldoende hulpbronnen.

- **De vermijdstrategie**

Wanneer een actor geen specifieke oplossingen heeft of minder belangstelling heeft voor het probleem, dan kiest de actor de vermijdstrategie.

Volgens Klijn en Van Twist (2000) zijn er spelregels in het netwerk en deze spelregels bepalen wie in het netwerk deelnemen en welke actoren op welke manier met elkaar de interacties kunnen onderhouden.

“Spelregels zorgen voor een zekere stabiliteit en voorspelbaarheid van het strategisch handelen van actoren, zonder het handelen overigens te determineren.” Klijn, E.H., Twist, M.van, 2000:42

3.3.2 Waarden

Een multi-actor benadering in een beleidsnetwerk houdt in dat diverse actoren een rol hebben in een bepaald beleidsproces; zo zijn er binnen het VSV-beleid vele actoren (overheid, gemeenten, politici, schoolbestuurders, jeugdhulpverleners, schoolbegeleiders en

nog andere) die allemaal participeren in het proces om VSV terug te dringen. Echter, iedere actor participeert in het proces met individuele waarden op verschillende niveaus.

“Van groot belang is dat de set waarden op het ene niveau verschilt van het andere niveau. Individuele waarden die op het ene niveau van het grootste belang zijn, zullen op andere niveaus minder zwaar zijn.” Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M., 1993: 96

In de beleidspraktijk zijn er bijvoorbeeld actoren die in de uitvoering van het VSV-beleid verschillende rollen hebben; de individuele waarden kunnen op operationeel niveau anders zijn dan op strategisch niveau.

3.4 Netwerkmanagement

In de literatuur wordt netwerkmanagement bestudeerd binnen het kader van beleidsnetwerken. Klijn (1996) definieert netwerkmanagement als:

“Netwerkmanagement heeft veel meer een begeleidend en faciliterend karakter. Het heeft te maken met het inschatten van juiste strategische keuzes in het spel en het bevorderen, het scheppen van juiste voorwaarden voor interactie tussen actoren.” Klijn, E.H., 1996: 86

Netwerkmanagement zorgt ervoor dat verschillende actoren binnen het netwerkproces bijdragen mogen leveren om gemeenschappelijke problemen in de samenleving aan te pakken. Netwerkmanagement kent vier niveaus waarop sturingspogingen plaatsvinden (Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1995):

- **Operationeel niveau: doelgericht toepassen van instrumenten**

Het eerste niveau is het operationele niveau dat gericht is op concrete activiteiten in het beleidsproces waarin de keuze en het gebruikmaken van beleidsinstrumenten worden besproken.

“Er is sprake van een sturende actor die een doelstelling heeft. Om deze doelstelling te realiseren wil deze sturende actor een andere actor sturen. Hiertoe zet hij een instrument in.” Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, 1995:28

De keuze van de beleidsinstrumenten wordt beïnvloed door de kenmerken van het netwerk en de karakteristieken van de besluitvormingsprocessen, waarbij op operationeel niveau twee elementen van belang zijn voor de sturing: de doelstellingen en de kenmerken van de beleidsarena.

- **Tactisch niveau: slimme sturing**

Bij tactische sturing heeft de actor een totaalbeeld van de netwerkstructuur en het besluitvormingsproces en probeert hij op een slimme manier de beschikbare instrumenten in het netwerk te gebruiken.

- **Strategisch niveau: netwerkmanagement**

Op strategisch niveau worden geen doelstellingen vastgesteld; dit niveau is meer gericht op doelzoekende processen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) definiëren netwerkmanagement op strategisch niveau als:

"Het veranderen van interdependenties, geslotenheid en pluriformiteit in het netwerk en het wijzigen van de aard van substantiële en temporele grilligheid, opdat voor de sturende actor kansen op sturing ontstaan."

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, 1995:32

Sturing kan ook vorm krijgen door het dynamische karakter van de netwerkstructuur en door het voortdurend wijzigen van die structuur. Als er bijvoorbeeld een nieuwe actor in het netwerk toegevoegd is, moeten alle besluitvormingsprocessen vernieuwd worden.

3.4.1 Netwerkmanagement: instrumenten

Volgens Klijn (1996):

"Managementstrategieën kunnen niet alleen gericht zijn op het initiëren en veranderen van interacties tussen actoren, maar ook op het organiseren van die interacties." Klijn, E.H., 1996:79

Voor beleidsnetwerken zijn een aantal bestuursinstrumenten noodzakelijk voor een goed lopend beleidsproces. In de literatuur wordt, bijvoorbeeld door Koppenjan (1993) en Klijn (1996), onderscheid gemaakt tussen drie soorten beleidsinstrumenten:

- **Regulerende instrumenten**

Zowel op strategisch als op operationeel niveau van het netwerkmanagement zijn er verschillende vormen van regulerende instrumenten, bijvoorbeeld overeenkomsten en vormen van formele regels en afspraken.

- **Financiële instrumenten**

Financiële mogelijkheden zijn belangrijk voor zowel het strategisch als het operationeel niveau van het beleidsproces. Financiële omstandigheden (o.a. subsidies, heffingen) kunnen zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor het beleidsproces.

- **Communicatie-instrumenten**

Om gemeenschappelijke beleidsdoelen te bereiken is communicatie op strategisch niveau een belangrijk instrument, vooral voor gedragsverandering tijdens het beleidsproces.

Op lokaal niveau is een beleidsnetwerk in sterke mate afhankelijk van de actoren die in het beleidsproces een rol hebben; elke actor met zijn eigen doel en belang, strategie, (financiële) hulpbronnen, sociaal-culturele en politiek-bestuurlijke omstandigheden. Ook

machtsposities en vormen van onderliggende communicaties zijn belangrijke elementen van afhankelijkheid op lokaal niveau.

3.5 Analysemodel

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de kenmerken van de actoren en van de netwerken in het bestrijden van VSV op lokaal niveau. Om dit doel te bereiken wordt in dit onderzoek het VSV-beleid binnen het theoretische kader van het beleidsnetwerkperspectief bestudeerd. Aan de hand van een aantal beoordelingscriteria wordt het VSV-beleid op lokaal niveau geanalyseerd. Hieronder wordt het conceptueel model van dit onderzoek weergegeven.

Tabel 3-2: Analysemodel beleidsresultaten VSV Rotterdam en Capelle aan den IJssel

Theoretische benadering	Kenmerken	Theoretische criteria
Beleidsnetwerken		
	Actoren	▪ Pluriformiteit/uniformiteit
	Structuur	▪ Interdependentie
	Percepties	▪ Eigen ambities en inzet in het netwerk
Beleidsproces		
	Proces	▪ Eigen ambities en inzet in het netwerk
	Besluitvorming	▪ Interdependentie
	Beleidsuitvoering	▪ Machtsverhouding
	Interactiepatroon	▪ Waarden
		▪ Regels
		▪ Openheid/ geslotenheid
		▪ Acceptatie/ weerstand
Beleidsinstrumenten		
	Stuurinstrumenten	▪ Regulerende instrumenten
		▪ Financiële instrumenten
		▪ Communicerende instrumenten

4 Onderzoeksopzet en verantwoording

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de onderzoeksvragen worden beantwoord en de wijze waarop de keuzes in dit onderzoek tot stand zijn gekomen.

Allereerst wordt in paragraaf 4.1 de methode van dit onderzoek beschreven, gevolgd door de beschrijving van de kwaliteitscriteria van dit onderzoek in paragraaf 4.2. Tenslotte wordt in paragraaf 4.3 de selectie van cases en respondenten besproken.

4.1 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek wordt gekeken naar de kenmerken van de actoren en de netwerken bij het bestrijden van voortijdig schoolverlaten in respectievelijk de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel. De centrale vraag die eerder al in hoofdstuk 1 is geformuleerd, luidt:

In welke mate beïnvloeden de kenmerken van de actoren en van de netwerken de bestrijding van voortijdig schoolverlaten binnen de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel?

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, ofwel om de beide gemeenten op een afdoende wijze te kunnen vergelijken, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke zijn de actoren en hoe is hun onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling en afhankelijkheidsrelatie? Hierbij wordt gekeken naar:

- Betrokken actoren;
- Percepties van de actoren;
- Beschikbare hulpbronnen;
- Afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren.

Dit is een beschrijvende vraag met als doel een beeld te scheppen van de actoren in het VSV-beleid op lokaal niveau aan de hand van bovenvermelde theoretische variabelen van beleidsnetwerken. Bij deze deelvraag wordt dieper ingegaan op de interactiepatronen binnen het netwerk van voortijdig schoolverlaten in beide gemeenten.

2. Hoe verloopt het beleidsproces bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten op lokaal niveau in de twee gemeenten? Hierbij wordt gekeken naar:

- Besluitvorming;

- Beleidsuitvoeringsprocessen;
- Interactiepatroon.

Voor het antwoord op deze empirische vraag zijn bij de twee gemeenten (Rotterdam en Capelle aan den IJssel) data verzameld aangaande bovenvermelde theoretische variabelen die van invloed zijn op het beleidsproces. Hierbij is aandacht besteed aan de afzonderlijke actoren om hun handelen vanuit hun verantwoordelijkheid, beschikingsmacht over hulpbronnen, eigen strategische doelen en professionele ethos sociologisch te begrijpen.

3. Wat zijn de belangrijkste beleidsinstrumenten in het netwerk bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten op lokaal niveau in de twee gemeenten? Hierbij wordt gekeken naar:
- Regulerende instrumenten;
 - Financiële instrumenten;
 - Communicerende instrumenten.

Voor het antwoord op deze empirische vraag zijn bij de twee gemeenten (Rotterdam en Capelle aan den IJssel) data verzameld over bovenvermelde beleidsinstrumenten die van invloed zijn op de beleidsresultaten van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten in de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel.

4.1.1 Case studie

Allereerst is er een case studie uitgevoerd. Volgens Yin (2003) wordt de case studie als onderzoeksmethode gekozen wanneer men een sociaal verschijnsel in zijn eigen contextuele condities wil verklaren. Yin (2003) formuleert de case studie als:

“A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.” Yin, R.K., 2003:13

In dit onderzoek zijn de ontwikkelingen van het VSV-beleid op lokaal niveau middels een case studie in een ‘real-life’ context onderzocht. Volgens Braster (2000):

“... bij een case studie gaat het om een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij een of meerdere onderzoekseenheden.” Braster, J.F.A., 2000:23

Zoals besproken in hoofdstuk 1 en 2 is VSV een complex verschijnsel dat vraagt om een intensieve bestudering om betere onderzoeksresultaten te bereiken. Yin:

“Analytic conclusions independently arising from two cases, as with two experiments, will be more powerful than those coming from single case(or single experiment) alone. Second, the contexts of two cases are likely differ tot some extend.” Yin, R.K., 2003:53

In dit onderzoek is daarom voor een meervoudige case studie gekozen. Bij iedere case zijn er verschillende afzonderlijke actoren en processen betrokken in dit onderzoek. De selectie van de cases wordt in paragraaf 4.3 nader toegelicht.

4.1.2 Data verzamelen

In dit onderzoek wordt iedere case door middel van diepte-interviews nader geanalyseerd. Er zijn in totaal 12 respondenten geïnterviewd over hoe /op welke wijze zij het VSV-beleid op lokaal niveau interpreteren en eraan deelnemen. Daarnaast is er literatuuronderzoek gedaan om een aantal relevante begrippen en onderwerpen te bestuderen. Hiervoor zijn gepubliceerde documenten geanalyseerd: aan de ene kant beleidsdocumenten en wet- en regelgeving en aan de andere kant beleidsonderzoekresultaten en (sociaal-) wetenschappelijke literatuur. Ook zijn er cijfermatige gegevens uit verschillende bronnen (o.a. het CBS en het ministerie van OCW) onderzocht om inzicht te krijgen in de omvang en de karakteristieken van VSV op lokaal niveau. Met gegevens van het ministerie van OCW over de jaren 2005 t/m 2010 zijn de ontwikkelingen van VSV op lokaal niveau verklaard om deelvraag 1 te beantwoorden.

4.1.3 Theoretisch kader en data-analyse

De verzamelde data zijn aan de hand van drie theoretische aspecten geanalyseerd: beleidsnetwerken, beleidsproces en beleidsinstrumenten. In paragraaf 3.5 zijn in het analysemodel deze thema's weergegeven en dit model is in het empirisch onderzoek als uitgangspunt genomen. Met de analyse van de twee cases, hetgeen is gedaan aan de hand van de theoretische invalshoek van beleidsnetwerken, wordt allereerst inzicht gegeven in interactiepatronen die zich hebben ontwikkeld tussen de verschillende actoren in de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel. Hiervoor zijn in het netwerk van voortijdig schoolverlaten de actoren, de hulpbronnen, percepties en afhankelijkheidsrelaties die van belang zijn voor de inrichting van het VSV-beleid in de twee gemeenten bekeken. Na de cases volgt een analyse van het beleidsproces, mede gebaseerd op het oordeel van de actoren in de beide beleidsnetwerken over het functioneren van hun VSV-netwerk, met name over de aard en achtergronden van de problemen die zich bij het functioneren van het beleidsnetwerk voordoen en over de oplossingen daarvoor. Vervolgens worden de beleidsinstrumenten bekeken, voornamelijk de regulerende, financiële en communicatie-instrumenten die van grote invloed zijn op de vormgeving van het VSV-beleid in de betreffende gemeenten.

4.1.4 Onderzoeksresultaten en aanbevelingen

Tenslotte worden de eindconclusies van dit onderzoek beschreven. Hierbij wordt nagegaan in hoeverre de doelstelling van dit onderzoek is gerealiseerd. En daarnaast worden een aantal aanbevelingen gedaan.

4.2 Kwaliteitscriteria

In dit onderzoek zijn de kwaliteitscriteria van Braster (2000:61) gebruikt als uitgangspunt:

- **Controleerbaarheid**

Volgens Braster is de '*controleerbaarheid*' in essentie een kwestie van mentaliteit. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan dit kwaliteitscriterium. Aan de ene kant is er aandacht voor een zogenaamd '*case studie protocol*' waarin de uitvoeringsfasen van het onderzoek zijn vastgesteld: o.a. achtergrondinformatie, doelstellingen, onderzoeksvragen, keuze van cases en respondenten en de vragenlijsten. Aan de andere kant is er een '*case studie database*' opgebouwd waarin de onderzoeksnotities, vertrouwelijke informatie, interviewverslagen, statistische bestanden enz. nauwkeurig zijn geordend. Dit onderzoek is zodanig opgesteld en gepresenteerd dat het controleerbaar is door belanghebbenden.

- **Validiteit**

Braster geeft aan dat '*construct validiteit*' betrekking heeft op de adequate vertaling van theoretische begrippen in een empirische werkelijkheid. Voor een adequate vertaling van theoretische concepten van beleidsnetwerken is er in dit onderzoek bijvoorbeeld aandacht besteed aan diepte-interviews met betrokken actoren, zowel in de gemeente Rotterdam als in de gemeente Capelle aan den IJssel. De vragenlijsten zijn opgesteld aan de hand van theoretische concepten van het beleidsnetwerkperspectief en er zijn extra controlevragen in geval van sociaalwenselijke antwoorden op de eerder gestelde vragen. Zo is bijvoorbeeld de '*mate van samenwerking*' op verschillende manieren aan de respondenten gevraagd. Bijna alle respondenten hebben aangegeven dat de samenwerking binnen het netwerk goed verloopt. Tegelijkertijd hebben ze ook belangrijke aandachtspunten van samenwerking geformuleerd als antwoord op de controlevraag: Wat zijn de knelpunten van de samenwerking in net netwerk?

'*Interne validiteit*' gaat over de causale relatie tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Vanwege de complexiteit van het onderzoek is er geen bijzondere case studieprocedure gevolgd. Echter, wat '*externe validiteit*' betreft is brede aandacht besteed aan de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Om generaliseerbare onderzoeksuitkomsten te bereiken zijn er twee bijzondere cases geselecteerd waarin meerdere actoren, hun rollen en verantwoordelijkheden zijn geanalyseerd.

- **Betrouwbaarheid**

Braster stelt:

"Betrouwbaarheid heeft betrekking op metingen die onafhankelijk moeten zijn van de onderzoeker." Braster, J.F.A., 2000

De betrouwbaarheid van case studies wordt in de literatuur (Yin, 1989; Braster, 2000) nog wel eens in twijfel getrokken. Dit komt door de aard van case studies die over het algemeen worden gestart met een globale onderzoeksvraag en daarna worden uitgekristalliseerd met een analysemodel. Omdat de gedachten en ideeën van respondenten in de loop der tijd kunnen veranderen, is het onmogelijk om altijd dezelfde antwoorden van dezelfde personen te krijgen. Hiermee wordt het lastig om de betrouwbaarheid, met andere woorden de 'herhaalbaarheid' van dit onderzoek te bepalen. Aan dit aspect is in dit onderzoek extra aandacht besteed om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Er zijn bijvoorbeeld, naast de uitkomsten van de interviews, ook gegevens uit verschillende databronnen (o.a. beleidsdocumentatie, statistische data en gepubliceerde onderzoeksresultaten) verzameld. Daarnaast worden in dit onderzoek zoveel mogelijk gestandaardiseerde procedures in de betrokken gemeenten besproken om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten.

- **Bruikbaarheid**

VSV is zowel een maatschappelijk als een beleidsmatig probleem. Daarom is in dit onderzoek brede aandacht besteed aan de VSV-problematiek in twee gemeenten en het VSV-beleid daar. Het doel van dit onderzoek is om zowel een beter inzicht te krijgen in de wijze van samenwerking tussen de verschillende actoren in de RMC-regio Rijnmond in de gemeente Rotterdam en in de gemeente Capelle aan den IJssel, als het krijgen van inzicht in welke mate de kenmerken van de actoren en van de netwerken de bestrijding van voortijdig schoolverlaten beïnvloeden binnen die twee gemeenten. De 'bruikbaarheid' van dit onderzoek is afhankelijk van de concrete onderzoeksresultaten en de aanbevelingen die aan het eind van dit onderzoek worden weergegeven. De landelijke en regionale doelstellingen van voortijdig schoolverlaten lopen tot eind december 2011. De onderzoeksuitkomsten worden op het juiste moment gepubliceerd. Schrijver dezes verwacht dat de uitkomsten van dit onderzoek op dat moment een belangrijke bijdrage kunnen leveren voor de nieuwe beleidsontwikkelingen op dit gebied.

4.3 Selectie cases en respondenten

VSV is een complex sociaal verschijnsel, zowel maatschappelijk als politiek gezien. Het is interessant om te zien wat de manier van aanpak van VSV inhoudt op lokaal niveau, met verschillende actoren in een breed netwerk. Op basis van deze twee uitgangspunten zijn in

dit onderzoek de theoretische perspectieven van de *'beleidsnetwerken'* gekozen. Vanuit deze invalshoek is een aantal selectiecriteria gehanteerd. Allereerst zijn er twee cases gekozen in dezelfde RMC-regio waardoor de verschillende actoren in het netwerk in sterke mate een samenwerkingsrelatie hebben in het kader van het bestrijden van VSV. Er is één meervoudige case studie gekozen met twee *'heterogene cases'* om een vergelijking te kunnen maken tussen twee contrasterende cases. De bedoeling hiervan is dat schrijver dezes zich bij de bestudering van het voortijdig schoolverlaten op lokaal niveau niet wilde beperken tot een relatie met één kenmerk, maar meerdere kenmerken van actoren en netwerken in het onderzoek wilde meenemen. De gemeente Capelle aan den IJssel is een relatief grote gemeente, met relatief minder gevallen van voortijdig schoolverlaten. Daarentegen kent de gemeente Rotterdam veel grootstedelijke problemen waarin de jongerenproblemen (o.a. jeugdwerkloosheid, -criminaliteit en -gezondheid) veel aandacht vragen. De gemeente Rotterdam kent een veel hoger VSV-percentage t.o.v. andere gemeenten.

De vraag welke actoren in dit onderzoek betrokken zouden moeten worden, is bepaald op basis van documentanalyse. Per case is er een aantal contactpersonen gekozen die informatie konden geven over het VSV-beleid en de besluitvorming en uitvoering van dat VSV-beleid. Bij de interviews is gebruikgemaakt van semigestructureerde interviewtechnieken waarbij in meer of minder mate dezelfde vragenlijsten (zie Bijlage 2) gebruikt konden worden. Alle respondenten hebben toestemming gegeven voor de opname van de interviews met een digitaal opnameapparaat; na afloop zijn er interviewverslagen gemaakt en verstuurd naar de respondenten voor goedkeuring. Voorafgaand aan de interviews is afgesproken dat de namen van de respondenten als bijlage zouden worden gepubliceerd in het onderzoek.

Uiteindelijk zijn de verzamelde data vanuit zowel de interviews als vanuit de documentatieanalyse gestructureerd voor een empirische analyse van dit onderzoek, hetgeen in de komende hoofdstukken wordt besproken.

5 Analyse VSV-netwerken

In hoofdstuk 3 staat een beschrijving van het analysemodel aan de hand waarvan het bestrijden van voortijdig schoolverlaten in de lokale praktijk wordt geanalyseerd. Dit hoofdstuk richt zich allereerst op de eerste deelvraag:

Welke zijn de actoren en hoe is hun onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling en afhankelijkheidsrelatie?

In paragraaf 5.1 wordt een korte introductie gegeven over de VSV-beleidsnetwerken in de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel, waarna in paragraaf 5.2 aandacht wordt besteed aan de betrokken actoren in het netwerk van de gemeente Rotterdam (paragraaf 5.2.1) en de gemeente Capelle aan den IJssel (paragraaf 5.2.2.), de doelen van de actoren (paragraaf 5.2.3), de percepties van deze actoren (paragraaf 5.2.4) en de afhankelijkheden van de actoren binnen het netwerk van VSV in de RMC-regio Rijnmond (paragraaf 5.2.5). Hierbij wordt dieper ingegaan op de onderlinge bronafhankelijkheidsrelaties tussen de actoren in het netwerk. Het hoofdstuk sluit af met in paragraaf 5.3 een conclusie waarin de belangrijkste kenmerken van de beleidsnetwerken in de twee gemeenten worden beschreven.

5.1 Beleidsnetwerken

In hoofdstuk 2 is reeds ter sprake gekomen dat VSV niet een op zichzelf staand probleem is, maar een onderdeel van de jeugdproblematiek in haar totaliteit, waar o.a. jeugdwerkloosheid, jeugdgezondheidszorg en jeugdcriminaliteit toebehoren. Enerzijds is de aard van het probleem erg complex (vooral in de gemeente Rotterdam) en om die reden wordt in Rotterdam al jaren (sinds 2001) aandacht besteed aan een beleid waarbij de problematiek wordt aangepakt vanuit verschillende beleidsterreinen, die (in meer of mindere mate) te maken hebben met voortijdig schoolverlaten, zoals jeugdwerkloosheid, -criminaliteit en -gezondheid. Bij de gemeente Capelle aan den IJssel gaat de aandacht nog meer uit naar een integraal beleid. In vergelijking met Rotterdam is het VSV-beleid in Capelle aan den IJssel vrij nieuw; in het Collegewerkplan 2006-2010 werd voor het eerst een plan opgenomen voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid tezamen.

Anderzijds beschikken (lokale) overheden niet over alle hulpbronnen om VSV aan te pakken en daarom worden andere partijen (o.a. zorginstanties) bij de oplossing van de problematiek betrokken. Het brede netwerk rond voortijdig schoolverlaten vraagt om een intensieve samenwerking van de actoren. Om een goed beeld te krijgen van de meest betrokken actoren en van de interactiepatronen in het netwerk zijn er een aantal factoren (afhankelijkheid, mate van uniformiteit en pluriformiteit, mate van openheid en geslotenheid)

van belang. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de netwerken rond VSV in beide gemeenten.

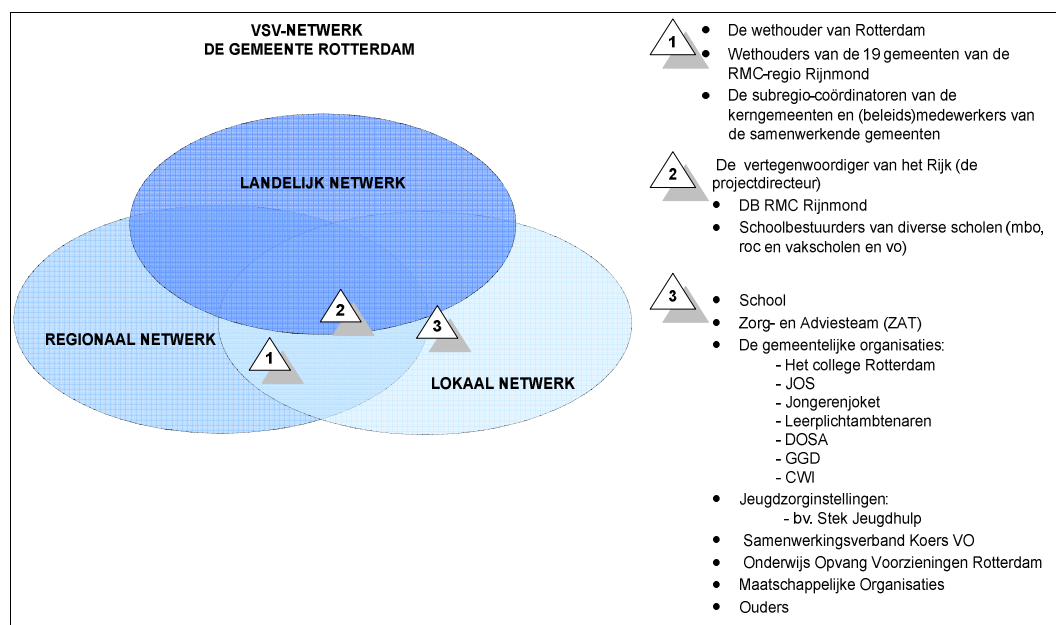
5.2 Actoren

Klijn & Van Twist (2000) stellen:

“Actoren vormen de knooppunten in het netwerk. Het zijn in onze omschrijving analytisch te onderscheiden eenheden, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze zich als een handelende partij in de dynamiek van het netwerk opstellen.” Klijn, A.H., Twist, M. van, 2000:39

5.2.1 Actoren gemeente Rotterdam

De actoren die betrokken zijn bij het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten in de gemeente Rotterdam werken al ruim 10 jaar samen; sinds 2002 (bij de inwerkingtreding van de Wet regionale meld- en coördinatiefunctie) wordt er ook samengewerkt met andere betrokkenen in de regio Rijnmond. De actoren in Rotterdam zijn grofweg in drie clusters te verdelen.



Figuur 5-1: Actoren gemeente Rotterdam

Om een beter beeld te krijgen van hoe de interacties in het netwerk verlopen zijn de actoren in het VSV-netwerk in beide gemeenten onderverdeeld in bepaalde clusters rond de besluitvormings- en de beleidsuitvoeringsprocessen. In de eerste cluster zijn de actoren: de wethouders van de deel- en kerngemeenten van de RMC-regio Rijnmond waarvan Rotterdam contactgemeente is, de subregio-coördinatoren en verder beleidsmedewerkers

van gemeentelijke organisaties (o.a. JOS). Het is dus een regionaal netwerk, dat bestaat uit deelnemers van bestuurlijke organen van de RMC-regio Rijnmond. De actoren in het netwerk hebben structureel onderling contact. Echter, het interactiepatroon in deze cluster varieert heel erg. Soms zijn het de structurele overlegvormen waarin de actoren met elkaar communiceren; in de praktijk zijn er ook contacten in bestuurlijke commissies. De mate van de *'intensiteit van de interacties'* (Klijn, 1996) in deze cluster is afhankelijk van aan de ene kant de taken en verantwoordelijkheden van de actoren en aan de andere kant de afhankelijkheidsrelaties in het netwerk. Als contactgemeente in de regio Rijnmond heeft Rotterdam op bestuurlijk niveau regelmatig contact met zowel het ministerie van OCW als met de betrokken deelgemeenten.

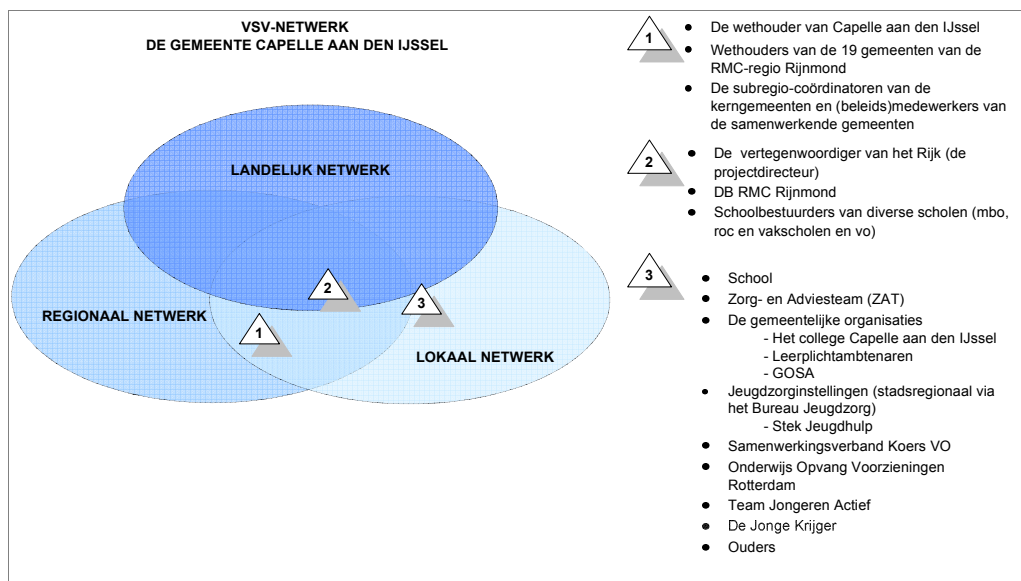
In de tweede cluster, een netwerk van de stuurgroep VSV-convenanten, hebben de actoren contacten met betrokkenen in zowel het landelijke, het regionale als het lokale netwerk. De actoren in deze cluster zijn: het ministerie van OCW (dat ook contacten onderhoudt met andere ministeries), de wethouders van de kerngemeenten en de bestuurders van diverse scholen.

De derde cluster bestaat uit werkgroepen en netwerken rond projecten. De deelnemers in deze cluster zijn heel divers; zo zijn bijvoorbeeld de scholen, de leerlingen en de ouders er meer bij betrokken. Ook maken schoolmentoren, trajectbegeleiders en schoolmaatschappelijk werkers deel uit van deze cluster. De school is het hart in de bestrijding van voortijdig schooluitval; vroegtijdige signalering moet met name op school plaatsvinden. In dit netwerk zijn het vooral actoren op gemeentelijk niveau die actief zijn, o.a. JOS, de afdeling Jeugd & Jongeren, het Jongerenloket, leerplichtambtenaren, DOSA, enz. Maar ook andere organisaties in Rotterdam doen mee, bijvoorbeeld onafhankelijke organisaties zoals het samenwerkingsverband Koers VO, en verder jeugdzorginstellingen, waarin professionals uit verschillende organisaties structureel samenwerken (bv. Stek Jeugdhulp, Onderwijs Opvang Voorziening Rotterdam) en overige maatschappelijke organisaties (bv. Stichting De Meeuw). In vergelijking met de eerste cluster hebben de actoren in deze cluster minder formele contacten, maar is er wel meer variatie in de contacten. Onderlinge relaties krijgen vorm tijdens het uitvoeren van een project of traject en zijn in meer of mindere mate structureel.

De actoren in de drie clusters kunnen naast de contacten binnen hun cluster eveneens contacten hebben met actoren daarbuiten. Bijvoorbeeld: onderwijsinstellingen en het samenwerkingsverband Koers VO hebben ook direct een relatie met de verschillende afdelingen van het ministerie van OCW. En leerplichtambtenaren hebben regionale contacten vanwege de verzuimmelding die regionaal georganiseerd is.

5.2.2 Actoren gemeente Capelle aan den IJssel

Evenals bij de gemeente Rotterdam kunnen de actoren in de gemeente Capelle aan den IJssel in drie clusters onderverdeeld worden.



Figuur 5-2: Actoren gemeente Capelle aan den IJssel

In de eerste cluster is er weinig onderscheid tussen Capelle aan den IJssel en Rotterdam wat betreft het type actoren.

In de tweede cluster (commissie VSV-convenanten) heeft de gemeente Capelle aan den IJssel contact met actoren in zowel het regionale als subregionale netwerk. Maatregelen rond VSV en de samenhangende beleidsprocessen worden merendeels bepaald op regionaal niveau, terwijl er veel verschillen zijn tussen de gemeenten in de regio. Vrij nieuw voor Capelle aan den IJssel is de RMC subregio-coördinator die als een van de actoren in deze cluster sinds 2008 actief is om de RMC-taken in de subregio goed te organiseren. Bij de uitvoering van de RMC-maatregelen in die subregio is er, in vergelijking met Rotterdam, minder sprake van institutionalisering. Doordat de financiële mogelijkheden van de gemeente beperkt zijn, is er wel een sterke mate van bronafhankelijkheid.

De derde cluster bestaat uit werkgroepen en netwerken rond projecten gericht op de belangen, behoeften en percepties van de actoren op gemeentelijk of subregionaal niveau. Voor het uitvoeren van de maatregelen in de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost heeft de gemeente Capelle aan den IJssel ervoor gekozen om een private organisatie in te schakelen voor de doelgroep van 18 tot 23-jarigen. Omdat volgens de Wet op de jeugdzorg de provinciale taken van jeugdzorg bij de stadsregio Rotterdam zijn neergelegd, nemen actoren zoals Bureau Jeugdzorg, Onderwijs Opvang Voorziening Rotterdam, andere

jeugdzorginstellingen en het samenwerkingsverband Koers VO ook deel in het netwerk van Capelle aan den IJssel. Overige actoren zijn: gemeentelijke organisaties, leerplichtambtenaren, scholen, leerlingen, ouders en werkgeversorganisaties.

Samenvattend zijn de netwerken van de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel qua type van actoren vergelijkbaar, voornamelijk in de eerste en tweede cluster. De netwerkactoren in deze twee clusters zijn: het Rijk, wethouders van de (deel)gemeenten, subregio-coördinatoren van de kerngemeenten, beleidsmedewerkers en bestuurders van scholen.

In cluster drie zijn er wel verschillen in de netwerken. Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat de VSV-maatregelen en de samenhangende beleidsprocessen merendeels worden bepaald op regionaal niveau; er bestaan echter wel veel verschillen tussen de gekozen projecten/trajecten en ook zijn de betrokken actoren in de twee netwerken verschillend. Een opvallend voorbeeld hiervan is, dat Capelle aan den IJssel een private actor heeft ingeschakeld om de RMC-taken voor een bepaalde doelgroep te realiseren, terwijl die taken in Rotterdam door gemeentelijke organisaties of door onderwijsinstellingen worden uitgevoerd. Actoren als jeugdzorginstellingen, het samenwerkingsverband KOERS VO en ook werkgeversorganisaties zijn in beide netwerken deelnemer in cluster drie.

5.2.3 Actoren en doelen

Uit de actoranalyse in de vorige paragraaf blijkt dat actoren van VSV-netwerken van de beide gemeenten regionaal samen moeten werken. In bijlage 4 is een uitgebreide beschrijving terug te vinden van de actoren en de verantwoordelijkheden. Hieronder worden de belangrijkste uitgangspunten van de betrokken actoren in beide gemeenten schematisch weergegeven.

Tabel 5-1: Actoren en doelen

Actoren	Uitgangspunten/ Doelen	Netwerk
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	Halveren van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2012 t.o.v. 2002	Landelijk
Bureau Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC)	Totaal aantal VSV'ers in de regio inzichtelijk maken	Regionaal
GGD	Bijdrage leveren aan het bevorderen en het bewaken van de jeugdgezondheid en -ontwikkeling	Regionaal
CWI	Mensen zo snel mogelijk aan een baan helpen	Regionaal
Gemeente Rotterdam (College van Rotterdam)	Terugdringen van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters jaarlijks met 10%	Lokaal/Regionaal
	Coördineren en optimaliseren van de samenwerking, zowel op regionaal als stedelijk niveau	

Vormgeving van het beleid Voortijdig Schoolverlaten: vergelijkingsonderzoek Rotterdam en Capelle aan den IJssel

Actoren	Uitgangspunten/ Doelen	Netwerk
Jeugd Onderwijs en Samenleving (JOS)	Handhaven van de leerplicht en kwalificatieplicht Coördineren en optimaliseren van de samenwerking zowel op regionaal als stedelijk niveau	Lokaal/Regionaal
Jongerenloket	Jongeren helpen bij het vinden van een opleiding of een leerwerkplek	Lokaal/ Rotterdam
Leerplichtambtenaren	Handhaven van de Leerplichtwet	Lokaal/Rotterdam
Gemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA/GOSA)	Tijdig begeleiden van jongeren die problemen hebben en/of groot risico lopen, zodat zij een goede plaats in de samenleving verwerven	Lokaal/ Rotterdam Locaal /Capelle
Gemeente Capelle aan den IJssel (College van Capelle aan den IJssel)	Terugdringen van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters jaarlijks met 10%	Subregionaal/ Lokaal
De Jonge Krijger	Ondersteunen van jongeren bij o.a. individuele studie- en beroepskeuze, het begeleiden van voortijdig schoolverlaters naar een startkwalificatie of naar school, werk en leerwerkplek/stage	Lokaal /Capelle
Team Jongeren Actief (TJA)	Jongeren helpen bij het vinden van een opleiding of een leerwerkplek	Lokaal/ Capelle
Leerplichtambtenaren	Handhaven van de Leerplichtwet	Lokaal/ Capelle
Scholen: vo/mbo en ROC Albeda College/ROC Zadkine	Geven van onderwijs Verminderen van voortijdig schoolverlaten	Lokaal/ Rotterdam & Capelle
Jeugdzorginstellingen	Het ondersteunen van jongeren die problemen hebben, zodat zij een startkwalificatie kunnen halen	Stadsregionaal Rotterdam
Zorg- en adviesteams (ZAT's)	Het ondersteunen van jongeren die problemen hebben, zodat zij een startkwalificatie kunnen halen	Stadsregionaal Rotterdam
Stek Jeugdhulp	Ondersteunen van jongeren die gedragsproblemen hebben, zodat zij een startkwalificatie kunnen halen	Stadsregionaal Rotterdam
Onderwijs Opvang Voorzieningen Rotterdam	Bevorderen van terugkeer naar de opleiding van jongeren met gedragsproblemen uit het vo	Stadsregionaal Rotterdam
Samenwerkingsverband Koers VO	Ervoor zorgen dat iedere leerling in het vo de zorg krijgt die hij/zij eventueel nodig heeft: <i>'Geen leerling tussen wal en schip'</i>	Stadsregionaal Rotterdam
Leerlingen	Onderwijs volgen voor een betere toekomst	Lokaal
Maatschappelijke organisaties (Stichting De Meeuw)	Coachen van leerlingen voor het behalen van een startkwalificatie	Stadsregionaal Rotterdam

Uit de tabel blijkt dat de actoren in het kader van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten in beide gemeenten opereren op drie niveaus: regionaal, stadsregionaal en lokaal. Het is gebleken dat iedere actor zich op zijn eigen kerntaak concentreert en zijn eigen prioriteit bepaalt, maar daarnaast wil samenwerken om voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Grofweg kan worden gesteld dat publieke actoren in het netwerk (o.a. OCW, de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel) als hoofddoel hebben het jaarlijks reduceren van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters met 10%. De beleidsadviseur JOS (Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving Rotterdam) geeft aan:

“Het doel van het college van Rotterdam is het terugdringen van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters jaarlijks met 10%. JOS is verantwoordelijk voor handhaving van de leerplicht en kwalificatieplicht en heeft een regionale, coördinerende rol.”

De ondersteunende organisaties van de gemeenten, bijvoorbeeld het Jongerenloket in Rotterdam, de leerplichtambtenaren in beide gemeenten, DOSA/GOSA, hebben in principe hun eigen prioriteiten. Een DOSA-regisseur geeft aan:

“Het doel van de Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA) is om in de (deel)gemeenten van de Stadsregio Rotterdam kinderen/jongeren die risico lopen of problemen hebben, met een sluitende aanpak te begeleiden.”

Ook jeugdzorginstellingen en het Samenwerkingsverband KOERS VO willen graag op stadsregionaal niveau een bijdrage leveren om jongeren een startkwalificatie te laten halen. Hieronder enkele citaten uit de interviews. Als eerste de mening van de directeur Onderwijs Opvang Voorzieningen Rotterdam:

“Ons hoofddoel is leerlingen te behoeden voor schooluitval. We willen een positieve ontwikkeling op gang brengen, opdat de leerling beter opgewassen is tegen de eisen die een school aan leerlingen stelt en de leerling daarmee onderwijsperspectief krijgt.”

De consulent Onderwijsloket Samenwerkingsverband KOERS VO zegt in dit verband:

“Het belangrijkste doel van Koers VO is: ‘Geen leerling tussen wal en schip!’ voor leerlingen in het voortgezet onderwijs; iedere leerling moet de zorg krijgen die hij/zij nodig heeft.”

Leerlingen en ouders hebben ook een rol in het netwerk: leerlingen willen graag een goede positie hebben in de maatschappij en moeten om die reden hun uiterste best doen om hun opleiding te voltooien; ouders moeten ervoor zorgen dat hun kind een startkwalificatie kan halen.

Een interessant punt in dit onderzoek is of alle goed geformuleerde doelen ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden in een complex netwerk. De twee gemeenten, Rotterdam en Capelle aan den IJssel, voeren doorgaans zelf de regie en daarom moeten ze zorgen dat het VSV-beleid in de lokale praktijk doeltreffend werkt. Uit dit onderzoek blijkt dat de (tussen)doelstellingen en wijzigingen van doelstellingen niet altijd expliciet duidelijk worden gemaakt aan alle betrokken actoren.

In vergelijking met de gemeente Rotterdam is in Capelle aan den IJssel te zien dat er wel heldere afspraken zijn gemaakt met betrokken actoren in het netwerk. Er is daar een duidelijke scheiding aangebracht tussen de doelgroep van leer- en kwalificatieplichtige jongeren in de leeftijd 12 tot 18 jaar en de doelgroep van 18 tot 23 jaar die niet onder de

RMC-wetgeving valt. Met heldere resultaatgerichte afspraken heeft de gemeente Capelle aan den IJssel duidelijk aangegeven wie verantwoordelijk is voor de aanpak van welke doelgroep; op die manier probeert de gemeente te komen tot meetbare resultaten. Bijvoorbeeld: minimaal 75% van de VSV'ers die in 2011 bekend zijn, moeten door middel van o.a. huisbezoeken getraceerd worden en vervolgens via trajectbegeleiding gemotiveerd worden naar school terug te keren; het beoogde doel is dat minimaal 70% van die VSV'ers daadwerkelijk naar school terugkeert of aan het werk gaat. Daarentegen heeft de gemeente Rotterdam op institutioneel niveau meer algemene prestatieafspraken gemaakt met de betrokken partijen. De taken en verantwoordelijkheden op dat niveau zijn er wel bekend, maar er is nog geen heldere manier van communiceren tijdens het hele proces; zo zijn onder andere de tussendoelen en wijzigingen van rollen en taken van de actoren niet altijd helemaal duidelijk voor alle actoren.

5.2.4 Actoren en percepties

Definitie van Klijn:

"De percepties zijn omschreven als beelden of definities waarmee actoren de spelsituaties waarin zij zich bevinden, interpreteren." Klijn, E.H., 1996: 94

Het is gebleken dat de strategische uitgangspunten van de actoren worden beïnvloed door de percepties van de actoren in het netwerk. Voor een goede analyse zijn de belangrijkste uitgangspunten van de betrokken actoren op een rijtje gezet (zie Tabel 5-2, Tabel 5-3 en Tabel 5-4).

OCW heeft als partner in het bestuur van de commissie van het VSV-convenant enkel een faciliterende rol; het ministerie neemt bij conflicten in de regio een afstandelijke houding aan. De manier van sturing van OCW leidt tot beleidsurgentie op lokaal niveau: de gemeenten en de andere actoren worden door vastgestelde wetten en afgesloten convenanten gedwongen om samen te werken. De andere actoren (bv. CWI) zien VSV als een groot probleem: het niet hebben van een startkwalificatie leidt tot een sociale uitkering.

De zorg in het onderwijs is een belangrijk beleidspunt van voortijdig schoolverlaten in beide gemeenten. In het kader van voortijdig schoolverlaten opereren de actoren van jeugdzorginstellingen binnen de stadsregio. De wettelijke taak van de stadsregio voor de jeugdzorg worden daarom door de gemeente Rotterdam georganiseerd op stadsregionaal niveau. Daarnaast werkt het samenwerkingsverband KOERS VO samen met schoolbestuurders om zijn doel *'Geen leerling tussen wal en schip!* te bereiken. Ook geeft KOERS VO advies aan scholen voor begeleiding en/of zorg als het gaat om preventiemaatregelen tegen schooluitval in de stadsregio Rotterdam.

Vormgeving van het beleid Voortijdig Schoolverlaten: vergelijkingsonderzoek Rotterdam en Capelle aan den IJssel

Tabel 5-2: Actoren en percepties (regionaal)

Actoren	Probleemdefinitie	Oorzaak	Oplossingen	Urgentie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	Kenniseconomie vraagt hoogopgeleide mensen Schooluitval leidt tot maatschappelijke problemen (sociaaleconomisch) en ook individueel	<ul style="list-style-type: none"> Sociaaleconomische achterstand/ onderwijssysteem 	Preventief/curatief/repressief	Hoog
Gemeente Rotterdam (College van Rotterdam)	Kenniseconomie vraagt hoogopgeleide mensen Schooluitval leidt tot maatschappelijke problemen (sociaaleconomisch) en ook individueel	<ul style="list-style-type: none"> Sociaaleconomische achterstand/ problematiek jongeren 	Preventief/curatief/repressief <ul style="list-style-type: none"> Stevige aanpak Intensieve samenwerking 	Hoog
Gemeente Capelle aan den IJssel (College van Capelle aan den IJssel)	Kenniseconomie vraagt hoogopgeleide mensen Schooluitval leidt tot maatschappelijke problemen (sociaaleconomisch) en ook individueel	<ul style="list-style-type: none"> Sociaaleconomische achterstand/ problematiek jongeren 	Preventief/curatief/repressief <ul style="list-style-type: none"> Verzuim Opsporing van VSV Intensieve trajectbegeleiding 	Hoog/Midden
Bureau Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC)	Kenniseconomie vraagt hoogopgeleide mensen Handhaving leerplicht	<ul style="list-style-type: none"> Sociaaleconomische achterstand 	<ul style="list-style-type: none"> Preventief/curatief 	Hoog
GGD	Gedragsproblemen en/of ontwikkelingsstoornissen bij jongeren in de gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> Sociaaleconomische achterstand/ problematiek jongeren 	Preventief	Midden/Laag
CWI	Schooluitval leidt tot toename van sociale uitkering	<ul style="list-style-type: none"> Sociaaleconomische achterstand/ uitkeringsafhankelijkheid 	Preventief	Midden/Laag

Vormgeving van het beleid Voortijdig Schoolverlaten: vergelijkingsonderzoek Rotterdam en Capelle aan den IJssel

Tabel 5-3: Actoren en percepties (stadsregionaal)

Actoren	Probleemdefinitie	Oorzaak	Oplossingen	Urgentie
Jeugd Onderwijs en Samenleving (JOS)	Schooluitval is het probleem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren 	Preventief/ curatief/repressief <ul style="list-style-type: none"> ▪ Versterking van het handhaven van de Leerplichtwet 	Hoog
Jeugdzorginstellingen (Stek Jeugdhulp)	Schooluitval leidt tot individuele schade bij het kind	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren 	Preventief/curatief <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanpakken van het probleem in samenwerking met jongeren en ouders 	Midden
Opvangvoorzieningen	Schooluitval leidt tot individuele schade bij het kind	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren ▪ Schoolkeuze ▪ Jongeren hebben problemen op verschillende leefgebieden 	Preventief/curatief <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanpakken van het probleem in samenwerking met school van herkomst, OOVV, ouders, jongeren en maatschappelijk werker ▪ repressieve maatregel voor (zeer) gedragsmoeilijke leerlingen. 	Midden
Samenwerkingsverband Koers VO	Schooluitval leidt tot individuele schade bij het kind	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren ▪ Kwaliteit en zorgbeleid van scholen 	Preventief <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deskundige ondersteuning aan scholen gericht op kwaliteit zorg leerling en zorgbeleid ▪ Aanpakken van het probleem in samenwerking met de school en professionele hulp 	Midden
Maatschappelijke organisaties (Stichting De Meeuw)	Jongeren hebben problemen op verschillende leefgebieden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opleidingssysteem ▪ Persoonlijke problemen ▪ Toekomstproblemen 	Preventief/ curatief <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanpakken van het probleem in samenwerking met de school en professionele hulp 	Laag

De jeugdzorginstellingen zien het VSV-probleem vanuit de perceptie dat het een individueel probleem is en dat de aanpak daarvan tot de kerntaak van deze instellingen behoort.

Daarvoor proberen ze zo goed mogelijk samen te werken met zowel het onderwijs als met de gemeentelijke organisaties. Er zijn echter grote verschillen tussen de percepties van de actoren die samen moeten werken. De mening van een beleidsmedewerker van het Samenwerkingsverband KOERS VO:

"Werken met veel actoren bij elkaar brengt ook afhankelijkheid van de ander met zich mee, omdat een ieder eigen individuele behoeften, plannen en ook middelen en kennis heeft."

De gemeente Rotterdam heeft een andere invalshoek wat betreft de aanpak van problemen bij leerlingen die speciale zorg nodig hebben. Volgens het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam:

"Het belangrijkste uitgangspunt is: hoe kijk je? Zorg moet ertoe leiden dat jongeren hun school zullen afmaken, maar de zorg moet niet centraal komen te staan. Het is belangrijk dat zorg op school wordt geïntegreerd, maar het onderwijs mag niet ondergeschikt worden."

Zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Capelle aan den IJssel kijken vanuit de perceptie dat voortijdig schoolverlaten niet alleen een probleem van de gemeente is, maar ook van de regio.

Echter, de doelgroep bij de gemeente Rotterdam wordt gekenmerkt door complexe individuele en gezinsproblemen (o.a. sociaal-emotionele, financiële en psychologische problemen) en de gemeente kent veel grootstedelijke problemen die verbonden zijn met jongerenproblemen (o.a. jeugdwerkloosheid, -criminaliteit en -gezondheid). De gemeente Rotterdam heeft veel meer dan Capelle aan de IJssel de perceptie dat het VSV-probleem een brede sociaal-maatschappelijke aanpak vergt. Daarbij geeft de gemeente het VSV-probleem een hoge beleidsprioriteit, dit alles ten einde het gemiddelde opleidingsniveau van jongeren in Rotterdam te verhogen. In de gemeente Capelle aan den IJssel is, in tegenstelling tot Rotterdam, de aard van de VSV-problematiek minder complex. Het college van de gemeente Capelle aan den IJssel kijkt vanuit de perceptie dat voortijdig schoolverlaten primair resulteert in jeugdwerkloosheid en minder in andere jeugdproblemen. Het college van Capelle vraagt om die reden aandacht voor schoolverzuim en voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten in de gemeente.

Vormgeving van het beleid Voortijdig Schoolverlaten: vergelijkingsonderzoek Rotterdam en Capelle aan den IJssel

Tabel 5-4: Actoren en percepties (lokaal)

Actoren	Probleemdefinitie	Oorzaak	Oplossingen	Urgentie
Gemeente Rotterdam (College van Rotterdam)	Kenniseconomie vraagt hoogopgeleide mensen Het gemiddelde opleidingsniveau van Rotterdammers moet omhoog	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren 	Preventief/ curatief/repressief <ul style="list-style-type: none"> • Stevige aanpak • Intensieve samenwerking 	Hoog
Jeugd Onderwijs en Samenleving (JOS)	Schooluitval is het probleem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren 	Preventief/curatief/repressief <ul style="list-style-type: none"> ▪ Versterking van het handhaven van de Leerplichtwet. 	Hoog
Jongerenloket	Schooluitval is het probleem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren 	Curatief	Midden
Gemeente Capelle aan den IJssel (College van Capelle aan den IJssel)	Schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten moeten worden voorkomen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren 	Preventief/ curatief/repressief <ul style="list-style-type: none"> • Verzuim • Opsporing van VSV ▪ Intensieve trajectbegeleiding 	Hoog/ Midden
De Jonge Krijger	Schooluitval is het probleem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jongeren hebben diverse individuele en gezinsproblemen 	Preventief/ curatief/ repressief <ul style="list-style-type: none"> • Verzuim • Opsporing van VSV ▪ Intensieve trajectbegeleiding 	Midden
Team Jongeren Actief	Schooluitval is het probleem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jongeren hebben diverse individuele en gezinsproblemen. 	Preventief/curatief <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het oppakken van de jeugdzorg met professionals 	Hoog
Leerplichtambtenaren	Jongeren hebben diverse individuele en gezinsproblemen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schooluitval is het probleem ▪ Imago van het onderwijs ▪ Kwaliteit van het onderwijs. 	Preventief	Midden

Vormgeving van het beleid Voortijdig Schoolverlaten: vergelijkingsonderzoek Rotterdam en Capelle aan den IJssel

Actoren	Probleemdefinitie	Oorzaak	Oplossingen	Urgentie
Scholen: vo/mbo/ ROC Albeda College/ ROC Zadkine	Schooluitval leidt naar opeenstapeling van achterstanden op het gebied van inkomen, woonkwaliteit, scholing en onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren 	Preventief	Hoog
Zorg- en adviesteams (ZAT)	Schooluitval leidt tot individuele schade bij het kind	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand ▪ Problematiek jongeren 	Preventief <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beoordeling van de overwegingen van het interne zorgteam of docenten 	Midden
(Deel)gemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA/GOSA)	Gedragsproblemen en/of ontwikkelingsstoornissen bij jongeren in de gemeente Rotterdam en Capelle aan den IJssel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociaaleconomische achterstand. ▪ Problematiek jongeren 	Preventief <ul style="list-style-type: none"> ▪ Signaleren, registreren en coördineren van effectieve aanpak van de problemen van risicjongeren in de Rotterdamse stadsregio 	Midden

De actoren uit ondersteunende instellingen zijn van mening dat het VSV-beleid te veel wordt verbonden met doelen van de kenniseconomie en te weinig met ondersteuning bij individuele problemen van jongeren en hun gezinnen van herkomst. Bovendien menen zij dat veel VSV ontstaat door tekortkomingen in de inrichting van het onderwijssysteem. Een beleidsmedewerker van het Samenwerkingsverband KOERS VO geeft aan:

“Het Nederlands onderwijs heeft een rare knip tussen speciaal onderwijs en regulier onderwijs. Deze scheiding is niet altijd in het voordeel van de leerlingen. ...Bij sommige scholen staat het imago centraal, bij andere het budget. Gelukkig zijn er ook scholen waar de leerling centraal staat. Er zijn dus onderlinge verschillen tussen scholen. Dit komt mede doordat schoolbestuurders in grote mate zelf hun beleid bepalen en dat beleid uitvoeren.”

In het netwerk van VSV, zowel in de gemeente Rotterdam als in de gemeente Capelle aan den IJssel, is te zien dat de scholen aan hun eigen autonomie vasthouden, hoewel ze wettelijk verplicht zijn samen te werken. Het gevolg is een sterk besef van beperkte mogelijkheden bij de gemeentelijke actor. De ervaring van het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam over het uitvoeren van de regiefunctie van de gemeente in de lokale omgeving:

“De regisserende rol is geen sturende rol. Je wilt sturen, maar vanwege de autonomie van scholen is het niet altijd mogelijk en niet gemakkelijk. Ook wat betreft het gebruik van de middelen; je wilt dat op een bepaalde manier sturen, maar door de autonomie van de scholen is het niet altijd mogelijk.”

De medewerkers van Stek Jeugdhulp delen vanuit een andere invalshoek de ervaring dat er op samenwerkingsgebied cultuurverschillen zijn tussen de actoren in het netwerk:

“We hebben de indruk dat er op inhoudelijk vlak verschillen zijn tussen jeugdzorg en onderwijs wat samenwerking betreft. De autonomie van de scholen is heel groot en onze ervaring is dat de scholen graag de regie willen houden en ons soms de opdracht willen geven te doen wat zij willen. Ook zijn er cultuurverschillen tussen onderwijs en jeugdzorg. De uitdaging is om van die verschillen in cultuur en expertise een win-winsituatie te maken, waar 1+1 geen 2, maar 3 is. Wat daarvoor nodig is, is begrip en respect voor elkaars inzet en expertise, oprechte nieuwsgierigheid naar elkaar en elkaars vak en de bereidheid om van elkaar te willen leren.”

De leerplichtambtenaren hebben bij het uitvoeren van het VSV-beleid direct contact met voortijdig schoolverlaters, zowel in de gemeente Rotterdam als in Capelle aan den IJssel. Het handhaven van de leer- en kwalificatieplicht heeft de hoogste prioriteit voor hen. Voor regionale en gemeentelijke instellingen is het op uitvoeringsniveau vooral belangrijk om jongeren te ondersteunen om daarmee VSV te voorkomen en terug te dringen. Deze organisaties richten zich meestal op één doelgroep in haar geheel. Daarbij kunnen probleempercepties van individuele professionals gebaseerd zijn op hun individuele waarden en normen. Volgens de DOSA-regisseur:

"In het centrum van Rotterdam zijn systematische problemen van jongeren te zien. Ook hebben jongeren voor wie DOSA ingeschakeld wordt, meestal een laag IQ, waardoor het moeilijk is om een startkwalificatie te halen."

Samenvattend kan gezegd worden, dat de actoren, zowel in Rotterdam als in Capelle aan den IJssel, hun eigen beelden en interpretaties van de werkelijkheid hebben en daaruit eigen probleemdefinities formuleren.

Twee uitkomsten uit de analyse van dit onderzoek zijn belangrijk. Allereerst zijn er vanwege verschillende percepties van de actoren vaak stagnaties te zien in het beleidsproces, hetgeen ten koste gaat van een goed beleidsresultaat, waardoor er nog steeds een hoog percentage VSV'ers is in beide gemeenten. Dat is een negatief resultaat. De positieve uitkomst is dat een aantal actoren zich ervan bewust is dat het belangrijk is om een gezamenlijk doel te bepalen en samen te werken. In sommige gevallen is te zien dat de eigen probleempercepties en oplossingen van de actoren veranderen door de grote onderlinge afhankelijkheid. Zo is er bijvoorbeeld een opmerkelijke verandering waarneembaar in de percepties van de scholen. Volgens respondenten staan scholen de laatste tijd veel meer open voor samenwerking in het VSV- netwerk; het is geen taboe meer. Omdat de scholen beperkte mogelijkheden hebben voor kinderen/jongeren die verschillende problemen hebben of zorg nodig hebben, zoekt een school vaak een externe deskundige om deze kinderen/jongeren te helpen. Het is een grote cultuuromslag bij scholen, al zijn er op dit vlak nog wel verschillen tussen de scholen.

5.2.5 Actoren en afhankelijkheden

In de vorige paragraaf was te zien dat het netwerk in beide gemeenten wordt gekenmerkt door een hoge mate van pluriformiteit. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) zijn van mening dat:

"...interdependenties een reden kunnen zijn voor de actoren voor onderling samenwerken." Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, 1995:75

Het is daarom belangrijk om inzicht te hebben in de afhankelijkheden van de actoren, omdat deze afhankelijkheden voor een belangrijk deel de interactiepatronen bepalen in het netwerk. Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat de actoren in beide gemeenten op verschillende niveaus en in een verschillende context samen moeten werken binnen de regio Rijnmond. Om de onderlinge samenwerkingsrelaties beter te kunnen analyseren, worden afhankelijkheidsrelaties als geheel bekeken. Hieronder zijn de actoren en beschikbare bronnen schematisch weergegeven.

Tabel 5-5: Actoren en beschikbare hulpbronnen

Actoren	Bron	Soort hulpbron
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	Vertegenwoordigt de Rijksoverheid	Legitimiteit/ wetgeving
	Rijksmiddelen	Financieel
	VSV-beleid in de regio en in de gemeente	Kennis
	Het faciliteren van het netwerk in de regio	Productie
Het bureau Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC)	Vertegenwoordigt de regionale overheid	Legitimiteit/ wetgeving
	Aanvullende subsidie	Financieel
	Controle /registratie van meldingen in de regio.	Kennis
GGD	Ondersteunt aanbod van doelgroep	Productie
CWI	Gemeentelijk registratie	Kennis
	Ondersteunt werkzoekenden	Productie
Gemeente Rotterdam (het college van Rotterdam)	Vertegenwoordigt de lokale overheid	Legitimiteit
	Aanvullende subsidie	Financieel
	VSV-beleid in de regio en in de gemeente	Kennis
	Regisseur/coördinator	Productiemiddelen
Jeugd Onderwijs en Samenleving (JOS)	Vertegenwoordigt de gemeente	Legitimiteit
	Handhaven van de leerplicht en kwalificatieplicht	Kennis
Jongerenloket	Ondersteunt aanbod van doelgroep	Productie
Leerplichtambtenaren	Handhaven van de leerplicht en kwalificatieplicht	Kennis
	Ondersteunt aanbod van doelgroep	Productie
Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA)	Ondersteunt aanbod van doelgroep	Kennis
Gemeente Capelle aan den IJssel	Vertegenwoordigt de lokale overheid	Legitimiteit
	VSV-beleid in de subregio en in de gemeente	Financieel
	Verdelen van beschikbare financiële hulpbronnen.	Kennis
Gemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (GOSA)	Ondersteunt aanbod van doelgroep	Productiemiddelen
		Kennis
De Jonge Krijger	RMC- taken	Productie
	Ondersteunt werkzoekenden	Kennis
Team Jongeren Actief	Ondersteunt aanbod van doelgroep	Productie
Leerplichtambtenaren	Handhaven van leerplicht en kwalificatieplicht	Kennis
	Ondersteunt aanbod van doelgroep	Productie

Actoren	Bron	Soort hulpbron
Scholen: vo/mbo/ ROC Albeda College/ ROC Zadkine	In- en uitschrijvingen verzuimmeldingen Deelnemen VSV-beleid Verzorgen van goede onderwijsinfrastructuur	Kennis
Jeugdzorginstellingen (Stek Jeugdhulp)	Ondersteunen aanbod van doelgroep	Kennis
Zorg- en adviesteams (ZAT's)	Ondersteunen aanbod van doelgroep	Kennis
Opvangvoorzieningen	Ondersteunen aanbod van doelgroep Verzorgen van goede onderwijsinfrastructuur	Kennis Productie
Samenwerkingsverband Koers VO	Ondersteunt aanbod van doelgroep	Kennis
Maatschappelijke organisaties (Stichting De Meeuw)	Ondersteunt aanbod van doelgroep	Kennis

Om de eigen doelen te bereiken zijn de actoren in de gemeenten in sterke mate afhankelijk van anderen. Dit is op verschillende niveaus en in een verschillende context te zien, o.a. wat betreft middelen als financiën, legitimiteit, productiemiddelen, mankracht en kennis, waarover een actor niet zelf beschikt, maar die andere actoren (organisaties) in het netwerk wel tot hun beschikking hebben.

Afhankelijkheden: gemeente Rotterdam

In het portefeuillehouderoverleg van de RMC-regio worden besluiten genomen over hoe de rijksmiddelen in het kader van het VSV-beleid in de regio verdeeld worden. Dit wordt niet alleen bepaald door de gemeente Rotterdam, maar het gebeurt in overleg met in totaal 19 gemeenten. Naast de financiële afhankelijkheid is er ook een bestuurlijke afhankelijkheid. De gemeente Rotterdam heeft een bestuurlijke legitimatie voor het uitvoeren van het VSV-beleid in de gemeente en door haar specifieke rol in de regio ook binnen de regio Rijnmond. Rotterdam wordt als contactgemeente van de regio Rijnmond geacht de 'regie' te voeren in de regio, overleg te plegen met het Rijk en minimaal jaarlijks aan het ministerie van OCW een beschrijving door te geven van de maatregelen en de beleidsresultaten te verantwoorden. Hoewel de gemeenten gedeeltelijk hun eigen VSV-beleid mogen bepalen, wordt dit beleid grotendeels top-down vanuit het Rijk georganiseerd. Wat dat betreft is het regionale/lokale VSV-beleid afhankelijk van de landelijke bestuurlijke plannen. In de uitvoeringsfase kunnen scholen door het inschakelen van andere organisaties/instanties in aanmerking komen voor financiële ondersteuning, bijvoorbeeld door een beroep te doen op zorg- en adviesteams voor zowel binnen- als bovenschoolse hulp. In een ZAT werken scholen samen met zorginstellingen (Bureau Jeugdzorg, Koers VO, Stichting De Meeuw, Stek Ambulante Jeugdzorg, enz.) die scholen adviseren/ondersteunen over leerlingen die extra zorg nodig hebben. Voor deze samenwerking zijn er extra financiële middelen,

hetgeen wel betekent dat scholen en zorginstellingen in hoge mate afhankelijk zijn van elkaar voor een effectieve besteding van deze middelen

Afhankelijkheden: gemeente Capelle aan den IJssel

Capelle aan den IJssel is (sinds 1 januari 2008) aangewezen als kerngemeente van Rijnmond Zuid & Oost, een subregio van de RMC-regio Rijnmond. Zowel Rotterdam als Capelle aan den IJssel nemen samen met wethouders van de twee andere kerngemeenten (Schiedam en Spijkenisse) deel aan het bestuurlijk overleg van het dagelijks bestuur. Zij nemen beslissingen over lopende zaken en bereiden het portefeuillehouderoverleg voor. Elke kerngemeente is op subregionaal niveau verantwoordelijk voor de coördinerende taken en de netwerken van scholen, instellingen en organisaties. Voor het ambtelijk overleg komen subregionale coördinatoren samen met andere deelnemers/(beleids)medewerkers voor het voorbereiden van het VSV-beleid. De financiële mogelijkheden van Capelle aan den IJssel zijn beperkt, zodat deze gemeente voor de financiering van bepaalde functies i.v.m. VSV-bestrijding afhankelijk is van de inbreng van Rotterdam. Daarentegen is Rotterdam als contactgemeente voor een effectieve aanpak van voortijdig schoolverlaten op regionaal niveau afhankelijk van een goede samenwerking met Capelle aan den IJssel als kerngemeente van de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost en van andere gemeenten.

Afhankelijkheden: regionaal

Om de VSV-doelstellingen te realiseren zijn de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel bij het uitvoeren van het VSV-beleid in de regio Rijnmond, waartoe beide gemeenten behoren, in grote mate afhankelijk van het Rijk, met name door de RMC-wet 2001, waarin wordt bepaald dat de gemeenten verplicht zijn tot het handhaven van de leerplicht en de kwalificatieplicht op zowel gemeentelijk als regionaal niveau en dat er jaarlijks verantwoording moet worden afgelegd hoe de VSV-rijksmiddelen zijn besteed. Verder zijn de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel ook afhankelijk van elkaar. Rotterdam heeft als regionale contactgemeente de taak een netwerk te vormen van regionale instellingen (scholen, instellingen op het terrein van arbeid, jeugdzorg en jeugdhulpverlening); een netwerk dat beschikt over meerdere hulpbronnen en over macht om die hulpbronnen te mobiliseren. In het kader van de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg is de stadsregio Rotterdam verantwoordelijk voor een goede toegang tot jeugdzorg (via het Bureau Jeugdzorg) en andere zorg waarop aanspraak kan worden gemaakt. De gemeente Capelle aan den IJssel heeft als kerngemeente coördinerende taken in de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost; in de praktijk zijn beide gemeenten in sterke mate afhankelijk van elkaar. De gemeente Rotterdam beschikt over meer hulpbronnen en over macht om die hulpbronnen te mobiliseren. Dat brengt een zeker

spanningsveld tussen de twee gemeenten met zich mee en ook tussen de actoren in het netwerk.

Het Rijk heeft een belangrijke rol in het beleidsproces om financiële middelen voor het uitvoeren van het VSV-beleid beschikbaar te stellen. Hoewel elke gemeente met haar eigen financiële stromen bepaalt hoe en op welke manier op gemeentelijk niveau maatregelen genomen worden om VSV aan te pakken, is er regionaal in sterke mate financiële afhankelijkheid in het beleidsnetwerk. Volgens de coördinator van de subregio Rijnmond Zuid & Oost is financiële afhankelijkheid een van de belangrijkste hulpbronnen om samen te werken:

“Geld is een onmisbaar hulpmiddel; als financiële middelen worden stopgezet, kun je niks meer doen.”

Uit de interviewresultaten blijkt dat op het terrein van de financiële afhankelijkheid er drie belangrijke knelpunten zijn tussen onderwijs- en zorginstellingen. Het eerste knelpunt bij beide gemeenten is dat een aantal leerlingen in het reguliere en speciale onderwijs gebruik maakt van een persoonsgebonden budget (PGB), terwijl deze PGB-financiering niet beschikbaar is voor leerlingen in de mbo-opleidingen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de bereidheid van zorginstellingen om taken te verrichten voor het mbo. Het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam zegt hierover:

“Het voortgezet onderwijs (vo) heeft een goede zorgstructuur, maar mbo-scholen hebben die nog niet. Dit wordt ook niet gefinancierd. Zorg op het mbo wordt meestal projectmatig verleend in plaats van stelselmatig. We proberen nu op het mbo-scholen met zorg- en adviesteams de jongeren te helpen om de school af te maken.”

Het tweede zorgpunt is dat de financiering vanwege het politieke klimaat en het landelijke bezuinigingsprogramma geen zekerheid biedt. De mening van de medewerkers van Stek Jeugdhulp:

“In het onderwijs- en jeugdzorgveld is er in ieder geval behoefte aan een langetermijnbeleid i.p.v. het korttermijnbeleid dat samenhangt met de verkiezingen eens per vier jaar en de grilligheid van het politieke veld.”

Het laatste zorgpunt betreft de tekorten in de huidige beschikbare budgetten bij de netwerken, waardoor de geboden hulp ontoereikend is. De ervaring van de leerplichtconsulenten van Capelle aan den IJssel:

“Een ander zorgpunt is de case-load: het aantal cliënten voor een gezinsvoogd bijvoorbeeld is groot; het aantal uren dat hij aan een gezin kan besteden is erg weinig.”

De ervaring van de respondenten van Stek Jeugdhulp is dat er grote onzekerheid bestaat:

“Hoe de plannen van de overheid (de transitie van de jeugdzorggelden van de provincies naar de gemeenten) in de praktijk uit gaan pakken is nog onduidelijk. En ook hoe het passend onderwijs er precies uit komt te zien is nog niet helemaal helder. Wat beide bewegingen gaan betekenen voor de samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs en met name of hierdoor meer of betere kansen ontstaan die in het belang zijn van jeugdigen, zal de praktijk ons gaan leren.”

Tot slot bestaat er ook afhankelijkheid wat kennis en productiemiddelen betreft, zo blijkt uit de analyse van dit onderzoek: actoren in beide gemeenten zijn afhankelijk van andere organisaties. Jeugdzorginstellingen bijvoorbeeld hebben meer kennis en professionaliteit op het gebied van jeugdproblematiek, maar zijn bij hun projecten en trajecten afhankelijk van de politieke en bestuurlijke invloed van de gemeenten. Vanwege bezuinigingen willen gemeenten goed kijken naar hoeveel en welke zorg echt op school aangeboden dient te worden. Zorgaanbieders en zorgvragers (leerlingen) zijn dus erg afhankelijk van de politieke besluitvorming in de gemeente. Op dat gebied heeft de gemeente Rotterdam al een besluit genomen; het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam geeft aan:

“De komende tijd gaan we met elkaar zoeken hoe we het anders kunnen organiseren, want de komende periode zijn er minder financiële middelen beschikbaar. De zorg moet op maat zijn. Nu is het meer gericht op het aanbod aan ‘zorg’. Als leerlingen problemen hebben, worden ze geholpen door een ZAT of door bovenschoolse zorginstellingen. We willen nu een omslag maken: ‘Persoonsgericht e zorg volgens aanvraag, in plaats van aanbodgericht’. Dat is de grote omslag die we willen maken.”

Het is dus een aandachtspunt hoe de verdere samenwerking tussen onderwijs en zorginstellingen wordt georganiseerd in het netwerk.

5.3 Conclusie

Een vergelijking van de actoren in de VSV-beleidsnetwerken in de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel laat zowel overeenkomsten als verschillen zien.

Het belangrijkste verschil betreft de taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten. Zoals reeds bekend, is de gemeente Rotterdam verantwoordelijk voor het bevorderen van het integraal preventief jeugdbeleid in de lokale omgeving. En daarnaast heeft de gemeente een coördinerende rol binnen de RMC-regio Rijnmond. Mede als gevolg hiervan is er een netwerkstructuur gevormd met een groot aantal actoren uit verschillende beleidsterreinen en op verschillende niveaus. De gemeente Rotterdam besteedt veel aandacht aan institutionalisering in het netwerk; er zijn veel gemeentelijke organisaties opgericht (o.a. het Jongerenloket, DOSA, SISA, enz.) om VSV te bestrijden.

Daarentegen heeft de gemeente Capelle aan den IJssel per januari 2009 een private actor, De Jonge Krijger, opdracht gegeven de RMC-taken (o.a. opsporing voortijdig schoolverlaters, (intensieve) trajectbegeleiding, behandelen van verzuimmelding) op zich te

nemen; de gemeente heeft als doel met een sluitende aanpak de jeugdwerkloosheid en VSV in Capelle aan den IJssel te verminderen. Daarnaast is er een strategische overlegvorm, Team Jongeren Actief (TJA), opgericht om jongeren te helpen aan een startkwalificatie of werk. Kortom: inhoudelijk zijn er verschillen tussen de twee gemeenten inzake het vormgeven van het VSV-beleid in hun gemeente.

Er wordt in grote mate een beleidsurgentie gevoeld, voornamelijk op bestuurlijk niveau; echter, de mate van urgentie op gemeentelijk niveau verschilt per gemeente. Vanwege de grote problematiek in Rotterdam probeert de gemeente sinds 2001 met een aantal maatregelen de beleidsurgentie te verstevigen. In Capelle aan den IJssel is de urgentie minder in vergelijking met Rotterdam.

Op uitvoeringsniveau verschillen de gemeentelijke netwerken in ervaring. Rotterdam heeft met een specifiek VSV-beleid al 10 jaar ervaring in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en de aanverwante jeugdproblematiek; Capelle aan de IJssel heeft pas enkele jaren een speciaal VSV-programma.

De belangrijkste uitkomst van dit onderzoek is de complexiteit van netwerken op verschillende niveaus in het kader van het uitvoeren van de RMC-convenanten. Beleidssociologisch gezien is het een interessante uitkomst, omdat deze complexiteit op lokaal/gemeentelijk niveau een bijzondere vorm kan geven aan het VSV-beleid. Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat zowel in Rotterdam als in Capelle aan den IJssel het netwerk wordt gekenmerkt door een hoge mate van pluriformiteit, al is het aantal betrokken actoren bij de gemeente Capelle aan den IJssel veel minder en als gevolg hiervan is dit netwerk minder complex. Mede vanwege het grote aantal actoren hebben Rotterdam en Capelle aan den IJssel in de uitvoeringsfase gekozen voor een verschillend interactiepatroon. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente Capelle aan den IJssel met De Jonge Krijger duidelijke afspraken heeft gemaakt om te komen tot resultaatgerichte meetbare resultaten. 'Alles in één hand' is een uitdaging voor de gemeente Capelle aan den IJssel.

Hoewel er om de VSV-maatregelen uit te voeren in beide gemeenten sprake is van een meerzijdige afhankelijkheid, zijn er inhoudelijk wel onderlinge verschillen wat betreft deze afhankelijkheden. Het gaat vooral om hulpmiddelen waarover de ene actor in het netwerk niet zelf beschikt (zoals financiën, maar ook hulpbronnen, productiemiddelen, mankracht, kennis, enz.) en een andere actor wel. De gemeente Rotterdam heeft als regionale contactgemeente de taak een netwerk te vormen van regionale instellingen (scholen, instellingen op het terrein van arbeid, jeugdzorg en jeugdhulpverlening); een netwerk dat beschikt over meerdere hulpbronnen en over macht om die hulpbronnen te mobiliseren. Dat brengt een zeker spanningsveld tussen de twee gemeenten met zich mee en ook tussen de actoren in het netwerk.

6 Analyse beleidsprocessen

Dit hoofdstuk richt zich op de deelvraag:

Hoe verloopt het beleidsproces bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten op lokaal niveau in de twee gemeenten?

Allereerst is er een korte inleiding op het VSV-beleidsproces in paragraaf 6.1. Vervolgens worden in paragraaf 6.2 de besluitvorming en de beleidsuitvoeringsprocessen in het netwerk van de RMC-regio Rijnmond behandeld. Hierbij wordt dieper ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van specifieke beleidsmaatregelen van het VSV-beleid in zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Capelle aan den IJssel. Het hoofdstuk sluit af met in paragraaf 6.3 de analyse van de strategieën en interacties in het netwerk, gevolgd door de conclusies over de netwerkprocessen in paragraaf 6.4.

6.1 VSV-beleidsproces

Beleidsprocessen worden door Klijn et al. (1992:5) gedefinieerd als:

"Mogelijkheden voor betrokken partijen om hun eigen doelen te leren kennen en deze vervolgens zo te formuleren dat de andere partij bereid is daar medewerking aan te verlenen." Klijn et al., 1995:5

Hoofdstuk 1, 2 en 5 laten zien dat bijna alle actoren in de beide gemeenten het erover eens zijn dat voortijdig schoolverlaten een van de belangrijkste problemen is voor de maatschappij en dat het doel van het VSV-beleid is dat jongeren een betere toekomst kunnen krijgen. Volgens de coördinator van de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost is het hoofddoel van het VSV-beleid:

"Het hoofddoel is dat jongeren een toekomst kunnen krijgen, maatschappelijk gezien met zo weinig mogelijk risico's. Kun je je voorstellen: de meisjes en jongens zonder startkwalificatie kunnen wel enkele baantjes vinden, maar wanneer er economische tegenwind is, is hij/zij de eerste die op straat staat. En als ze een uitkering willen genieten, is het kostbaar voor de maatschappij. We willen hiervan af."

Een vergelijkbare doelformulering komt uit het interview met de beleidsadviseur JOS (Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving Rotterdam):

"In het VSV-beleid gaat het erom om op een goede manier de deelname van jongeren aan de maatschappij te vergroten."

Klaarblijkelijk is maatschappelijke participatie van jongeren het uitgangspunt van het VSV-beleid en daarom vraagt voortijdig schoolverlaten om een oplossing, die echter alleen maar gerealiseerd kan worden door een goede samenwerking van de verschillende partners in het regionale netwerk; dit standpunt is al in eerdere hoofdstukken besproken. Met de RMC-wet heeft het ministerie van OCW de samenwerking op regionaal niveau georganiseerd; door de afgesloten RMC-convenanten, die in hoofdstuk 2 zijn behandeld, heeft die wet een structurele vorm gekregen. In de RMC-regio Rijnmond zijn in de schooljaren 2006-2007, 2008-2009 en 2010-2011 RMC-convenanten gesloten.

De vraag is nu:

Hoe verloopt het besluit- en beleidsvoeringsproces bij de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten op lokaal niveau in de twee gemeenten? Welke (samenwerkings)strategieën hebben de actoren in het VSV netwerk gekozen? Wat zijn de effecten van deze strategieën op het beleidsuitvoeringsproces op zowel gemeentelijk als regionaal niveau?

6.2 Besluitvorming en beleidsuitvoering

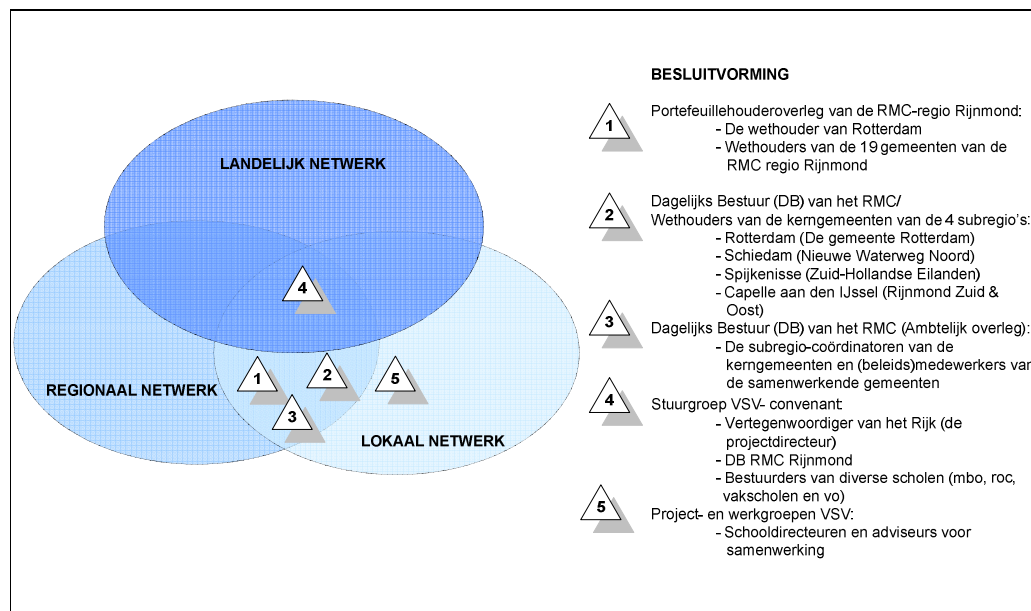
In vorige onderdelen van dit onderzoek is reeds naar voren gekomen, dat het beleidsproces aangaande het bestrijden van VSV start met een probleemformulering en de vaststelling van de doelstellingen van de actoren. Uit het onderzoek is gebleken dat de actoren goed op de hoogte zijn van het pluriforme karakter en de wederzijdse afhankelijkheid binnen het netwerk. Ze realiseren zich dat een gezamenlijke besluitvorming en beleidsuitvoering, hoewel niet gemakkelijk, wel noodzakelijk is. De beleidsadviseur JOS (Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving Rotterdam) geeft aan :

“Samenwerking is noodzakelijk. Een alternatief is, dat je in je eentje achter je bureau oplossingen verzint; dat werkt nooit. Zonder samenwerking bereik je niets. Ik ben altijd voor samenwerking: samen kun je de klus wel klaren. Je hebt een gezamenlijke opgave; die opgave is te groot om alleen uit te voeren. Je kunt beter samenwerken dan elkaar tegenwerken. Je kunt kijken waar de verschillen en waar de overeenkomsten zijn. Probeer meer vanuit overeenkomsten te kijken, dan kun je verschillen verkleinen. Je wilt één aanpak, je wilt duidelijkheid voor de school, de docenten en de leerlingen. Dat betekent dat je een gezamenlijk plan hebt en je allemaal hetzelfde plan moet uitvoeren. Zo zorgen we met elkaar voor een gezamenlijke en uniforme aanpak binnen de regio.”

6.2.1 Besluitvorming

In de regio vallen de gemeenten onder het regionale besluitvormingsproces. Omdat het besluitvormingsproces grotendeels op regionaal niveau opereert, wordt het proces als geheel geanalyseerd. Het pluriforme karakter en de afhankelijkheid in het netwerk in beide gemeenten betekenen niet dat de verschillende actoren bij alle onderdelen in het

besluitvormingsproces betrokken worden. Wie op welk niveau in het beleidsproces deelneemt, wordt hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 6-1: Besluitvorming

In het kader van het zoeken naar gezamenlijke oplossingen voor de problematiek voortijdig schoolverlaten zijn er diverse clusters in het netwerk.

De eerste cluster is het portefeuillehouderoverleg van de RMC-regio Rijnmond. De regio bestaat uit 19 gemeenten en het portefeuillehouderoverleg is daarin het hoogste bestuurlijke orgaan. Voorzitter is de wethouder van Rotterdam; hij is samen met de wethouder van Capelle aan den IJssel en in samenwerking met de andere gemeenten verantwoordelijk voor het aansturen van het beleid in de regio. Er is echter geen sprake van hiërarchie in de regio. Rotterdam is een van de 19 en staat niet boven de andere gemeenten. Het portefeuillehouderoverleg maakt het jaarplan, de begroting en aan het einde van het jaar het jaarverslag ten aanzien van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten in de regio. Hoewel er geen hiërarchie in het portefeuillehouderoverleg is, is de wethouder van de gemeente Rotterdam de voorzitter van dit bestuurlijke orgaan. Daardoor heeft Rotterdam specifieke taken bij het bestrijden van voortijdig schoolverlaten op regionaal niveau, o.a. coördinerende taken, het onderhouden van het regionale netwerk van scholen, instellingen en organisaties en het verzorgen van een accountantscontrole over de jaarrekeningen van het RMC ten behoeve van het ministerie van OCW.

Het portefeuillehouderoverleg van de RMC-regio Rijnmond wordt dus gekenmerkt door pluriformiteit en hoewel alle gemeenten wettelijk (RMC-wet) gelijk zijn gesteld, zijn er in werkelijkheid veel verschillen tussen de gemeenten. Bijvoorbeeld: Rotterdam kent veel

grootstedelijke problemen waarin de jongerenproblematiek (o.a. jeugdwerkloosheid, jeugdcriminaliteit en jeugdgezondheid) veel aandacht vraagt. In de andere 18 deelgemeenten speelt dit probleem minder, maar daar heeft men wel weer andere problemen. Ze kent de gemeente Capelle aan den IJssel sociaal en economisch zwakke jeugdgroepen.

De tweede cluster is het bestuurlijke overleg van het Dagelijks Bestuur (DB) van de RMC-regio. Dit bestuurlijk overleg bestaat uit de wethouders van de kerngemeenten (van de 4 subregio's): Rotterdam (gemeente Rotterdam), Schiedam (Nieuwe Waterweg Noord), Spijkenisse (Zuid-Hollandse Eilanden) en Capelle aan den IJssel (Rijnmond Zuid & Oost). De gemeente Capelle aan den IJssel is sinds 2008 aangewezen als kerngemeente van de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost. Zowel de gemeente Capelle aan den IJssel als de gemeente Rotterdam zijn verantwoordelijk voor de coördinerende taken en de netwerken van scholen, instellingen en organisaties in de eigen subregio en de eigen gemeente. In vergelijking met Rotterdam hebben in deze cluster de actoren in Capelle aan den IJssel minder intensief contact met betrokkenen op regionaal niveau, maar wel meer met die op subregionaal niveau. De leden van het DB zijn verantwoordelijk voor het voorbereiden van het portefeuillehouderoverleg in hun subregio.

In de derde cluster vindt er ambtelijk overleg plaats. Ten eerste een beleidsmatig ambtelijk overleg, bestaande uit de subregio-coördinatoren van de kerngemeenten en (beleids)medewerkers van de samenwerkende gemeenten. Daarnaast is er een regionaal leerplichtoverleg en zijn er binnen de subregio's diverse ambtelijke overleggen met betrekking tot de leerplicht en het RMC.

Op de vierde plaats komt de stuurgroep VSV-convenant met in de groep een vertegenwoordiger van het Rijk (de projectdirecteur), het DB RMC-regio Rijnmond en bestuurders van diverse scholen (mbo, roc's, vakscholen en vo); ze houden zich bezig met het aansturen van het VSV-convenant. Het ministerie van OCW zorgt voor de bovenregionale coördinatie waar ook andere departementen bij betrokken zijn. In deze cluster is de rol van regisseur door de wetgever (Wet op het voortgezet onderwijs) toebedeeld aan de gemeente Rotterdam, zowel op gemeentelijk als regionaal niveau. Als regisseur is de gemeente echter niet bovengeschied aan de andere organisaties; elk heeft zijn eigen specifieke taken en hulpbronnen. In de interviews komt wel naar voren dat alle actoren, zowel de gemeente Rotterdam als de andere organisaties, trachten sturing te geven aan het beleid, maar dat zij tegelijkertijd blootstaan aan sturingspogingen van anderen. In de gemeente Rotterdam zijn het met name de roc's waar voortijdig schoolverlaten nog steeds een groot probleem is. De aandacht van de stuurgroep VSV-convenant is daarom vooral gericht op de aanpak van de problematiek bij de roc's. Om die reden zijn de schoolbestuurders van de vo-scholen op een later tijdstip als deelnemer bij het

stuurgroepoverleg van de RMC-regio Rijnmond gekomen. Capelle aan den IJssel telt minder roc's en bij die gemeente is er geen specifieke aandacht voor een roc.

Er is duidelijk sprake van een sterke onderlinge afhankelijkheid en complexiteit in de besluitvorming. Daarnaast vormen de geslotenheid van de gemeenten en ook de politieke en culturele verschillen tussen de gemeenten belangrijke belemmeringen in de besluitvorming. Volgens het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam:

"Politieke factoren spelen zeker een rol bij het uitvoeren van het VSV-beleid. Het ligt er ook aan welke politieke kleur een gemeente heeft en waar het accent ligt. In de ene gemeente gaat het meer om repressie en handhaven en in de andere meer om preventieve, curatieve maatregelen. Dat bepaalt zeker hoe de aanpak en samenwerking verloopt."

De laatste cluster wordt gevormd door project- en werkgroepen voortijdig schoolverlaten waarin schooldirecteuren en adviseurs samenwerken; zij zijn verantwoordelijk voor de lopende projecten. Onder de projectgroepen functioneren weer werkgroepen die zich bezighouden met een bepaald probleem. Zo is er o.a. een werkgroep voor de aanpak van verzuim en zijn er werkgroepen voor het oplossen van specifieke problemen.

De praktijk laat zien dat het beleid van voortijdig schoolverlaten zowel in de gemeente Rotterdam als in Capelle aan den IJssel wordt aangestuurd op het hoogste bestuurlijke niveau, namelijk door het portefeuillehouderoverleg van de RMC-regio Rijnmond. Hoewel er voordelen zijn van regionale sturing (o.a. een uniforme manier van werken aan een gezamenlijk doel en controleerbaarheid van het beleidsproces), zijn er ook nadelen verbonden aan een complex netwerk (zowel op bestuurlijk als op ondersteunend niveau) waarin meerdere partners met eigen specifieke problemen strategische doelen hebben. In beide gemeenten hebben actoren bij de uitvoering van het beleid verschillende (structurele) contacten in de projecten en werkgroepen. Echter, iedere actor heeft zijn eigen cultuur en eigen waarden/gewoonten. Vanwege cultuurverschillen verloopt de samenwerking moeizaam. De ervaring van het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam:

"Ook culturele factoren spelen een belangrijke rol. Scholen hebben bijvoorbeeld een andere cultuur dan gemeenten; ze zijn gewend om op een andere manier te werken. Wij zijn meer resultaatgericht, dat is vaak heel anders dan wat scholen willen. Bovendien zijn er verschillen tussen de gemeenten. Rotterdam wil meer investeren in de leerplicht, maar andere gemeenten niet bijvoorbeeld."

De besluitvorming rond voortijdig schoolverlaten in de RMC-regio Rijnmond wordt dus in verschillende overlegvormen regionaal gestuurd; maatregelen rond VSV en de samenhangende beleidsprocessen worden merendeels bepaald op regionaal niveau, ondanks dat er veel verschillen zijn tussen de gemeenten in de regio, zowel wat betreft de formulering van de problematiek als ook de manier van aanpakken van het probleem.

Het netwerk heeft enerzijds een formeel karakter en anderzijds is er op bestuurlijk niveau een uniforme houding. Dit wordt door de respondenten als positief beoordeeld. Iedere actor heeft *'formeel'* gelijke rechten; echter, in werkelijkheid zijn er veel verschillen tussen de actoren; dit is een negatief punt bij de besluitvorming. Verscheidene publieke actoren zijn betrokken bij de beleidsstrategieën en de uitvoeringsplannen. Een gevolg van het meervoudig karakter (pluriformiteit) van het netwerk is, dat er meerdere functies/posities in het netwerk aanwezig zijn en dat er verschillende creatieve ideeën en oplossingen voor het VSV-probleem worden bedacht. De variatie in die oplossingen vraagt om flexibiliteit; het kost enige tijd om gezamenlijk tot een goed besluit te komen en ook het uitvoeren van de beleidsplannen in een dergelijk complex netwerk vergt veel tijd. Er is daarom een groot verschil tussen de *'formele uniformiteit'* en de *'werkelijke pluriformiteit'*.

Een ander aandachtspunt zijn de afgesloten RMC-convenanten op regionaal niveau waarin de beleidsinhoudelijke afspraken, taken en verantwoordelijkheden van de actoren zijn vastgesteld. Een belangrijk kritiekpunt vanuit de respondenten is, dat de VSV-besluitvorming is neergelegd in het RMC-convenant Rijnmond, waardoor het moeilijk is om één eindverantwoordelijke actor aan te wijzen. Dit terwijl de respondenten onzeker zijn over de mate waarin de VSV-doelstellingen en de afspraken worden gerealiseerd.

Tenslotte zijn de besluitvormingsprocessen die ermee samenhangen zeer complex voor beide gemeenten. Aan de ene kant is er sprake van een *'georganiseerde complexiteit'* met name in de vorm van een formele, structurele houding van de diverse actoren aangaande de besluitvorming. Aan de andere kant is er onvoldoende specifieke informatie vanuit de lokale omgeving op basis waarvan geld toebedeeld zou kunnen worden aan speciale projecten. Daarom is er sprake van een *'ongeorganiseerde complexiteit'*. Dat leidt in de twee gemeenten uit dit onderzoek, Rotterdam en Capelle aan den IJssel, tot onzekerheid en vertraging zowel in de besluitvorming als bij het uitvoeren van het VSV-beleid. Er zijn echter veel positieve waarderingen vanuit de respondenten over het besluitvormingsproces op regionaal niveau en vrijwel alle actoren zijn er voorstander van om door te gaan met de samenwerking om voortijdig schooluitval te voorkomen. De mening van de beleidsadviseur JOS (Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving Rotterdam):

"Het convenant is nieuw; je moet met elkaar leren en elkaar vertrouwen. Langzamerhand zul je inzien wat de betekenis is van het convenant. Belangrijk is dat je niet tot de conclusie moet komen dat de gemeente tegen de scholen is. VSV is een gezamenlijk probleem, we moeten samen denken en eraan werken hoe we het probleem samen kunnen oplossen. Iedereen moet met zijn eigen expertise en eigen werkveld zijn eigen verantwoordelijkheid nemen."

Hoe het beleidsuitvoeringsproces op lokaal niveau verloopt, wordt hieronder verder geanalyseerd.

6.2.2 Beleidsuitvoering

In de gemeente Rotterdam is het bestrijden van voortijdig schoolverlaten al vanaf 2001 een van de belangrijkste collegedoelen. Ook zijn er sinds 1997 al trajectbureaus om 'studiestakers' weer naar school te sturen. De gemeente Rotterdam is in 2001 gestart met het 'Rotterdamse Aanvalsplan' met daarin enerzijds preventieve plannen om voortijdig schooluitval te voorkomen en anderzijds curatieve plannen, zoals de inzet van maatwerk en trajectbegeleiding. Er zijn tientallen projecten en trajecten gestart om het collegedoel, namelijk een jaarlijkse daling van 10% nieuwe voortijdig schoolverlaters, te bereiken. Recent, in mei 2011, heeft de gemeente Rotterdam het programma 'Aanval op Uitval' gepubliceerd met daarin een aantal concrete plannen, omdat "de Rotterdamse regio nog steeds koploper is op het gebied van voortijdig schoolverlaten" (Aanval op Uitval, 2011:5). Zoals vermeld kent Rotterdam veel grootstedelijke problemen waarin de jongerenproblematiek veel aandacht vraagt, maar tegelijkertijd heeft de gemeente Rotterdam al meer dan tien jaar veel geïnvesteerd in het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters en het opzetten van een netwerk van hulpbronnen.

Daarentegen is het VSV-beleid bij de gemeente Capelle aan den IJssel vrij nieuw; sinds 2006 is de VSV-problematiek in het collegewerkprogramma opgenomen; de aanpak omvat zowel preventieve, curatieve als repressieve maatregelen. De gemeente kent een minder complexe VSV-problematiek dan de gemeente Rotterdam, maar heeft ook minder ervaring op dit gebied en beschikt over minder hulpbronnen.

Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat actoren in de uitvoeringsfase elkaars steun en medewerking hard nodig hebben; er zijn echter een aantal knelpunten op dat gebied. Om een beter beeld te krijgen hoe het beleidsuitvoeringsproces verloopt bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten op lokaal niveau in de twee gemeenten worden hieronder een aantal maatregelen per gemeente bekeken.

Verzuimregistratie

De aanpak van verzuim is het belangrijkste onderdeel van het VSV-beleid; echter, adequate registratie als voorwaarde voor deze aanpak blijft nog steeds een belangrijk aandachtspunt voor zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Capelle aan den IJssel, ondanks dat de verzuimregistratie enorm is verbeterd t.o.v. 4-5 jaar geleden.

Gemeente Rotterdam

Wat de verzuimregistratie betreft is het probleem in Rotterdam tweeledig. Aan de ene kant is het moeilijk om een juist beeld te krijgen over de exacte omvang van VSV en de karakteristieken van de VSV'ers (met name) op de roc's: er is nog steeds geen goede verzuimregistratie en er zijn problemen met de in- en uitschrijvingen van leerlingen. Aan de andere kant is er ook nog geen regionale aanpak van de verzuimregistratie. De

beleidsadviseur Jeugd van de RMC-regio Rijnmond vertelt het volgende over deze problematiek voor de roc's:

“Op grote scholen is de problematiek rond VSV het grootst; zo hebben bijvoorbeeld de twee roc's meestal hoge VSV-cijfers. De cijfers variëren echter per roc en per locatie. Grote scholen hebben vaak meerdere locaties; tussen de locaties bestaan er verschillen. Het probleem ligt vaak bij de locaties; daar zitten toch wel verschillen in organisatiestructuur en -cultuur. Maar in toenemende mate is er sprake van een samenwerking. Het verschil is veel kleiner geworden dan het was. Een echt probleem is nog wel het melden van verzuim en het inzicht geven in de cijfers. Dat is nog steeds voor verbetering vatbaar.”

Om de problematiek rond de verzuimregistratie aan te pakken heeft de gemeente Rotterdam het programma 'Aanval op Uitval' gepubliceerd met daarin een aantal concrete plannen. Het programma, dat loopt t/m 2014 en goed aansluit bij de kabinetsdoelstellingen die tot 2012 zijn vastgesteld, richt zich op een 'stevige collectieve Rotterdamse aanpak' van de gemeente en de vijf grootste schoolbesturen (BOOR (Bestuur openbaar onderwijs Rotterdam), CVO (Christelijk voortgezet onderwijs), LMC voortgezet onderwijs, ROC Zadkine en ROC Albeda College). Scholen moeten verzuim nauwkeuriger melden en registreren en vervolgens moet iedere leerling die verzuimt, worden gevolgd; er is geen enkele tolerantie meer ten opzichte van spijbelaars, met name van die tussen 18 en 23 jaar. Met de nieuwe plannen is de verwachting dat 80% van de verzuimers binnen vier weken terugkeert naar school. De gemeente heeft in dit verband twee hoofddoelen: ten eerste ervoor zorgen dat jongeren op school blijven en ten tweede de toch uitgevallen jongeren naar school terug te laten keren.

Voor een regionale aanpak van het verzuim heeft Rotterdam als prioriteit gesteld dat alle scholen de verzuimmeldingen via DUO moeten doen. De afspraak binnen de regio Rijnmond is dat de gemeenten door JOS worden geïnformeerd over de verzuimmeldingen. De gemeente Capelle aan den IJssel was duidelijk niet helemaal tevreden over de kwaliteit van de DUO-gegevens en volgens die gemeente heeft de koppeling DUO/JOS niet geleid tot verbeteringen wat betreft het verzuim in de subregio's. Daarnaast heeft de coördinator van de subregio Rijnmond Zuid & Oost in een bepaalde periode in 2010 geen meldingen van JOS ontvangen. Vanwege die problemen heeft Capelle aan den IJssel gekozen voor een ander registratiesysteem.

Volgens de gemeente Rotterdam echter zijn de DUO-cijfers leidend, omdat die de meest betrouwbare informatie over verzuim zouden geven. Dit levert een lastig dilemma op. Aan de ene kant is er sprake van stagnatie in het beleidsproces omdat de gemeenten over een bepaalde periode geen informatie hebben gekregen en aan de andere kant is er een gebrek aan samenwerking, waardoor de partners de neiging hebben tot het ontwikkelen van eigen strategieën en de gemeente Capelle aan de IJssel wat betreft de verzuimregistratie haar eigen weg is gegaan.

De partners hebben voor het registratieprobleem wel een oplossing gevonden: JOS zal vanaf 2011 niet meer de subregionale cijfers rapporteren. De subregio's moeten hun cijfers bij de contactgemeente Rotterdam inleveren. De contactgemeente zorgt voor de jaarlijkse effectrapportage aan het Rijk. Echter, de betrouwbaarheid van de VSV-cijfers blijft een aandachtspunt. Volgens de leerplichtambtenaren van Capelle aan den IJssel:

"Scholen zijn verantwoordelijk voor een goede registratie van verzuim van leerlingen. Ze moeten tijdig melden wanneer een leerling in een periode van vier weken 16 uur ongeoorloofd afwezig is. Ook voor de in- en uitschrijving van de leerlingen is de school verantwoordelijk. Ik ben nog niet overtuigd van de juistheid van de locatiegegevens. Ze worden niet per locatie ingeleverd. Mijn indruk is: nauwelijks registratie en onvoldoende betrouwbare meldingen, maar er is wel verbetering zichtbaar."

Gemeente Capelle aan den IJssel

1 januari 2008 werd de gemeente Capelle aan den IJssel operationeel als kerngemeente van de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost. Voorafgaand aan deze periode, vanaf 2002, viel het bestrijden van voortijdig schoolverlaten in Capelle aan den IJssel onder het regionale VSV-beleid (RMC-regio Rijnmond). Capelle aan den IJssel telt minder roc's; vandaar dat er bij die gemeente geen specifieke aandacht is voor een roc wat verzuimregistratie betreft.

Omdat de gemeente Capelle aan den IJssel niet erg tevreden was over de DUO-gegevens en in een bepaalde periode in 2010 geen meldingen van JOS heeft ontvangen, waardoor ze geen actie kon ondernemen ten aanzien van de voortijdig schoolverlaters, heeft Capelle aan den IJssel voor de uitvoering van de RMC-maatregelen (o.a. verzuimregistratie) in de subregio Rijnmond Zuid & Oost een overeenkomst getekend met een private organisatie, 'De Jonge Krijger'⁹, die zich richt op jongeren van 18 tot 23 jaar. De coördinator van de subregio Rijnmond Zuid & Oost:

"Tot medio 2009 verliep de melding van voortijdig schoolverlaters via JOS (Jeugd, Onderwijs en Samenleving). De registratie van JOS was in 2009 heel slecht georganiseerd door JOS. Zo slecht dat het bestuur van de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost een brief heeft gestuurd naar de wethouder van onderwijs in Rotterdam dat we ons zorgen maakten over de slechte aanlevering van de VSV-informatie. De Jonge Krijger heeft in 2010 geen informatie ontvangen en dan kan De Jonge Krijger niet goed actie ondernemen voor het terugleiden van de jongeren naar school of werk."

Er is ook een ander verzuimregistratiesysteem in gebruik genomen, het 'Jeugdvolgsysteem', waarin meer mogelijkheden voor managementinformatie beschikbaar zijn.

⁹ De Jonge Krijger is een projectbureau gericht op jongeren, werk en scholing. De nadruk ligt op persoonlijke (traject)begeleiding en coaching, trainingen, projecten en adviezen.

In Capelle aan den IJssel wordt bij de groep VSV'ers onderscheid gemaakt tussen leerplichtige kinderen/jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar en kwalificatieplichtige jongeren van 18 tot 23 jaar die de school hebben verlaten zonder startkwalificatie, maar die wettelijk niet meer verplicht zijn om naar school te gaan.

De problematiek van voortijdig schoolverlaten tot 18 jaar wordt aangepakt door uitbreiding van de capaciteit van leerplichtambtenaren (o.a. op de vo-scholen) gecombineerd met een intensieve communicatie met de scholen, ouders en jongeren. Zo worden bijvoorbeeld 'huisbezoeken' gebruikt als een belangrijk instrument bij de gemeentelijke aanpak. Daaruit kan worden geconcludeerd dat in vergelijking met de gemeente Rotterdam de voortijdig schoolverlaters in Capelle aan den IJssel beter bereikbaar en meer toegankelijk zijn.

Conclusie verzuimregistratie

Samenvattend is te stellen dat de verzuimregistratie nog steeds niet vlekkeloos verloopt. Hierbij speelt ook een rol dat er bij de actoren in het netwerk van voortijdig schoolverlaten onduidelijkheid bestaat over de inhoud van de definitie van VSV en dat de verschillende gemeenten verschillende meetmethoden hanteren. Daarnaast kost het de scholen veel tijd om alle in- en uitschrijvingen administratief te verwerken. Een van de belangrijkste aandachtspunten is volgens de respondenten het volgende: DUO-meldingen worden gedaan per school. Scholen (o.a. roc's) hebben meerdere locaties in de stadsregio Rotterdam en in de RMC-regio Rijnmond. VSV'ers kunnen in een bepaalde gemeente woonachtig zijn en onderwijs volgen op een locatie van een school waarvan de hoofdvestiging, waar leerlingen staan ingeschreven, in een andere gemeente is. De gemeentelijke cijfers zijn gebaseerd op de school en niet op de verschillende locaties. Het is Rotterdam, als contactgemeente van de regio Rijnmond, niet gelukt om de verzuimregistratie centraal goed te regelen, hetgeen zorgt voor stagnatie in het beleidsproces.

Zorgstructuur op school

Het versterken van de zorgstructuur is al lang in het beleidsprogramma voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten opgenomen.

Gemeente Rotterdam

Zoals in de eerdere hoofdstukken al is besproken, is de omvang van voortijdig schoolverlaten in de gemeente Rotterdam veel groter dan het landelijk gemiddelde en is de aard van het probleem veel complexer dan in een aantal andere steden. Volgens het rapport van Jeugd en Gezin 2009 verlaten teveel jongeren in Rotterdam het roc zonder een diploma. De oorzaken hiervan zijn divers, bv. verslaving, psychische problematiek, huisvesting, gezinsproblemen, vroeg ouderschap, schulden enz. Volgens de trajectbegeleider van het trajectbureau AKA van het Albeda College:

“Jongeren binnen het Albeda College hebben veel verschillende problemen. De aantallen van deze zorgjongeren bij het college zijn hoog, het is ‘fysiek’ onmogelijk om alles snel aan te pakken.”

Deze doelgroep vraagt dan ook om specifieke aandacht van de gemeente. Rotterdam heeft daarom al jaren aandacht besteed aan deze problematiek om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Bij de gemeente wordt het aanpakken van de jeugdzorg met professionals op twee niveaus georganiseerd.

In de eerste plaats wordt zorg aangeboden op school, o.a. hulp door een schoolmaatschappelijk werker of een jeugdverpleegkundige van de jeugdgezondheidszorg; afhankelijk van het interne schoolbeleid en de zorgstructuur van de school wordt hiervan gebruik gemaakt. Op de roc's zijn bijvoorbeeld interne begeleiders, leerkrachten, schoolleiders en trajectbegeleiders.

Op de tweede plaats komt bovenschoolse zorg. Er zijn enkele instrumenten gevormd voor structurele samenwerking in de gemeente Rotterdam. Zo werkt het samenwerkingsverband Koers VO inhoudelijk samen met schoolbestuurders en zorgcoördinatoren op bovenschools niveau om een dekkend netwerk te vormen voor de zorg. Ook is er het Brede School Netwerk (BSN): een brede vorm van een samenwerking tussen onderwijs en zorg. Daarnaast zijn er nog enkele instituties (DOSA richt zich o.a. op een sluitende aanpak van risico-/probleemjongeren en de GGD richt zich op de jeugdgezondheid en jeugdontwikkeling) om kinderen/jongeren te helpen om hun studie af te maken met een startkwalificatie.

Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat de gemeente Rotterdam ook aandacht heeft besteed / besteedt aan een specifieke groep VSV'ers: de *'kwetsbare jongeren'*. Deze jongeren zijn tussen de 16 en 23 jaar, wonen in Rotterdam of omgeving en hebben te kampen met veel problemen: sociaal-emotioneel, psychologisch, grensovertredend gedrag, tienermoederschap, leerproblemen, chronische ziekte en (tijdelijke) handicap. Om deze doelgroep aan te pakken heeft de gemeente specifieke maatregelen genomen. Op 2 oktober 2008 is een gezamenlijk plan van aanpak *'Ketsamenwerking Kwetsbare Personen in Rotterdam'* getekend. In hoofdstuk 7 wordt dit nader besproken.

De respondenten hebben verschillende meningen over de preventieaanpak van schooluitval middels een aantal maatregelen voor zorg en ondersteuning op scholen. Het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam geeft bijvoorbeeld aan dat er geen duidelijk verband is tussen VSV en jongeren met verschillende zorgproblemen:

“Als er een aantal jongeren met een ‘problematiek’ in de klas zitten, is het lastig natuurlijk. Er wordt gesproken over veel zorgleerlingen, maar er is niet een echte samenhang tussen ‘problematiek’ of ‘zorgkinderen’ en voortijdig schooluitval. We hebben de laatste 3 maanden van alle voortijdig schoolverlaters bekeken of ze zich bij een zorg- en adviesteam hadden aangemeld. Uit het resultaat van dit kleine onderzoek blijkt, dat 30% van het totale aantal voortijdig schoolverlaters zich bij een ZAT had aangemeld. Dit is een steekproef en niet echt representatief, maar het geeft een beeld: je kunt niet beweren dat alle voortijdig schoolverlaters altijd probleem- of zorgkinderen/-jongeren zijn.”

Daarentegen zegt de trajectbegeleider van het trajectbureau AKA vanuit de ervaring binnen het Albeda College:

“De jongeren die verschillende problemen hebben, vertonen zeker een daling van hun schoolmotivatie. Wanneer de jongeren op het juiste moment de juiste hulp zullen krijgen, wordt de schoolprestatie gelijk verbeterd.”

De mening van beleidsmedewerkers van het Samenwerkingsverband KOERS VO:

“Het bereiken van de doelstelling is mede afhankelijk van de mate van samenwerking. Er zijn scholen met een goed zorgplan en met diverse mogelijkheden voor kinderen die hulp nodig hebben. Bij andere scholen moet er nog veel gebeuren wat zorg op maat betreft.”

Na tien jaar ervaring legt de gemeente Rotterdam het accent op de samenwerking met de scholen en andere betrokken partners en heeft zij zich in het akkoord ‘*Coöperatie Rotterdams Offensief*’ als doel gesteld om een doorlopende zorglijn op te zetten van vmbo-mbo. Volgens het huidige beleidsprogramma van de gemeente Rotterdam (*Aanval op Uitval*, Rotterdams Onderwijsbeleid 2011-2014 - Deel 2) is de school geen zorginstituut, maar alle scholen moeten wel een dusdanige zorgstructuur hebben dat problemen tijdig gesignaleerd en aangepakt kunnen worden om voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Gemeente Capelle aan den IJssel

De gemeente Capelle aan den IJssel neemt sinds 2001 actief deel aan het Brede School Netwerk ter voorkoming en bestrijding van onderwijsachterstanden. Ook heeft de gemeente een specifiek beleidsplan aangaande de problematiek rond Antilliaanse en Arubaanse jongeren uitgevoerd; bestrijding voortijdig schooluitval was een onderdeel daarvan (nota Middellange termijnbeleid. Antillianen en Arubanen in Capelle aan den IJssel, 2002). De gemeente Capelle aan den IJssel heeft de laatste jaren vooral aandacht besteed aan ‘*integrale jeugdzorg*’, zoals zorg op school, pedagogische hulp (bijvoorbeeld gezinscoaching) en preventieve maatregelen in samenwerking met een lokaal netwerk, jeugdzorg en politie/justitie. Net als bij de gemeente Rotterdam wordt het aanpakken van de jeugdzorg met professionals in Capelle aan den IJssel op twee niveaus georganiseerd: zorg

op school door een schoolmaatschappelijk werker of een jeugdverpleegkundige van de jeugdgezondheidszorg en bovenschoolse zorg.

Zoals in een eerder hoofdstuk besproken, is de gemeente Rotterdam op stadsregionaal niveau verantwoordelijk voor een goede toegang tot jeugdzorg (via het Bureau Jeugdzorg) voor alle jongeren die zorg nodig hebben. Vanwege beperkte mogelijkheden van Capelle aan den IJssel is die gemeente op dit vlak sterk afhankelijk van de mogelijkheden van Rotterdam.

Conclusies besluitvormingsprocessen

Samenvattend is er nog steeds onzekerheid over de besluitvormingsprocessen. Volgens de respondenten zijn er nog altijd grote onduidelijkheden over de taken en bevoegdheden van de verschillende actoren op het gebied van samenwerking tussen de actoren, o.a. tussen onderwijs, zorginstellingen en de gemeente. Wie is er verantwoordelijk voor een goed VSV-beleid, de school of de gemeente, en wat houden deze verantwoordelijkheden in? Deze onzekerheid vormt een belemmering voor een beter resultaat op dat gebied. De ervaring van de directeur Onderwijs Opvang Voorzieningen Rotterdam over het besluitvormingsproces:

"De dubbele aansturing heeft impact op de samenwerking op de werkvloer en gesloten, strategisch handelen heeft impact op de samenwerking onder schoolbesturen, de gemeente Rotterdam en Bureau Jeugdzorg. Meerdere partijen zijn betrokken bij het besturingsconcept. Er is sprake van macht en beheersing. Er is sprake van invloed van het politieke beleid. Het politieke beleid is vaak gericht op kortetermijnsuccessen vanwege de verkiezingen. Meerdere spelers willen daarnaast ook scoren voor hun eigen belang! Terwijl de samenwerkingspartners gezamenlijk voortijdig schooluitval willen voorkomen."

Ook de autonomie van scholen speelt een belangrijke rol in het netwerk op uitvoeringsniveau omdat sommige scholen hun eigen individuele strategische doelstellingen willen realiseren. Een beleidsmedewerker van het Samenwerkingsverband KOERS VO geeft aan:

"Er zijn nog steeds eilandjes, 'individuele scholen', die op hun eigen manier functioneren. In plaats van een afstandelijke bureaucratische houding van onderwijsinstellingen moet het onderwijs beter toegankelijk zijn voor iedereen; iedere individuele school moet meewerken, zodat elk kind een juiste plek vindt."

In beide gemeenten is de zorg voor en de bekostiging van die zorg per leerling beter geregeld voor leerlingen in het voortgezet onderwijs dan in het mbo.

Aansluiting vmbo-mbo, flexibilisering onderwijsaanbod, loopbaanoriëntatie en 'Terug naar school'

Hoewel de meeste schooluitval bij het mbo voorkomt, ligt het probleem in beide gemeenten niet alleen daar. Er zijn ook bepaalde risicomomenten, in het bijzonder de overgang van vmbo naar mbo. Daarnaast vormen 18+'ers een probleem, omdat er op dit ogenblik voor

beide gemeenten wettelijk geen mogelijkheden zijn om deze groep aan te pakken, bijvoorbeeld via het hanteren van sanctiemiddelen.

Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam is al jaren bezig met het uitvoeren van inhoudelijke maatregelen. Op 1 juli 2004 is bijvoorbeeld het *'Jongerenloket'* Rotterdam opgericht ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid. Dit is een gezamenlijk loket van de Dienst Stedelijk Onderwijs (DSO), het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC), Sociale zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) en het centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Ook heeft de gemeente aandacht besteed aan een gezamenlijke aanpak met de schoolbesturen, het bedrijfsleven en de zorgverlenende instanties om jongeren te stimuleren/ondersteunen in hun beroepskeuze en studieloopbaan. Zo is er in juni 2008 samen met twee roc-scholen (het Albeda College en ROC Zadkine), het bedrijfsleven en zorgverlenende instanties het zogenaamd *'Rotterdams Offensief'* gestart met de volgende drie belangrijke thema's:

- **Wijkscholen, vakscholen en topscholen**

Deze scholen moeten een combinatie van activiteiten bieden gericht op het oplossen van problemen van jongeren in de omgeving waar ze onderwijs volgen. Wijkscholen zijn kleinschalige scholen voor vmbo-mbo, speciaal voor overbelaste jongeren; het doel is opleiden tot arbeidsparticipatie op minimaal mbo-niveau 1. Vakscholen zijn met name gericht op een bepaald vak/beroep; jongeren zijn veel praktisch bezig. Topscholen zijn bedoeld voor mbo-leerlingen die boven het gemiddelde niveau presteren.

- **Zorg en hulpverlening op school**

Zorg en hulpverlening op school is bedoeld om problemen van jongeren op school aan te pakken.

- **Extra voorlichting en hulp beroeps- en opleidingskeuze**

Het doel is jongeren te ondersteunen/begeleiden en te stimuleren in de keuze voor een beroep en/of opleiding.

Recent heeft de gemeente met diverse instellingen en de vijf grootste schoolbesturen (BOOR, CVO, LMC, ROC Zadkine en het Albeda College) afspraken gemaakt over een 'stevige aanpak' en deze vastgelegd in het bestuursakkoord *'Coöperatie Rotterdams Offensief'* (2011).

In het kader van dit onderzoek is ook een interview uitgevoerd met het Trajectbureau dat binnen het ROC Albeda College actief is om jongeren te ondersteunen in hun beroepskeuze en studieloopbaan. Het Trajectbureau heeft zowel intern als extern contacten met samenwerkingspartners. Als het om de interne samenwerking gaat, zijn er vaste werkafspraken en overlegvormen tussen de samenwerkingspartners; het gaat meestal om

minder complexe problemen van de jongeren. Als het probleem wat ingewikkelder is, moet het Trajectbureau contact opnemen met externe partners, bijvoorbeeld JOS, het RMC of organisaties voor jeugdhulpverlening (Flexus Jeugdplein, GGZ of GGD, enz.). Het Trajectbureau vervult in dit geval een signalerende rol en Jeugdzorg een sturende rol om het probleem op te lossen. Volgens een respondent gaat de externe samenwerking wat moeilijker dan de interne samenwerking. De snelheid van het aanpakken van het probleem is afhankelijk van hoe complex het probleem is. Volgens de trajectbegeleider van trajectbureau AKA van het Albeda College:

"Het probleem van jongeren is vaak te complex (schoolproblemen, gezinssituaties, drugsgebruik enz.). Hoe complexer het probleem is, des te moeilijker is het om samen tot een oplossing te komen."

Gemeente Capelle aan den IJssel

De gemeente Capelle aan den IJssel heeft sinds 2008 ook aandacht besteed aan een integraal jeugdbeleid waarin voortijdig schooluitval en jeugdwerkloosheid samen worden aangepakt door middel van specifieke projecten. De Jonge Krijger is een aantal projecten gestart om in de subregio VSV te bestrijden, bijvoorbeeld met een leerwerkcoach die gericht is op de doelgroep in de leeftijd van 18+. Het doel van dit project is het terugkeren van de jongeren naar school of een combinatie van leren en werken. Het tweede project van De Jonge Krijger, een preventieproject, gaat over het voorkomen van VSV bij de overstap van het vmbo naar het mbo door middel van individuele begeleiding. Het laatste project richt zich op de multiproblematiek van jongeren die problemen hebben op veel gebieden, zoals huisvesting en/of inkomen, gedrag en verslavingsproblemen. Volgens de gemeentelijke registratie is een groot deel van de VSV'ers vanaf 2009 met succesvolle (intensieve) trajectbegeleiding teruggekeerd naar school of aan het werk gegaan. In 2010 was dit project minder succesvol vanwege gebrek aan informatie vanuit JOS.

Kortom: beide gemeenten zijn bezig met het uitvoeren van een aantal maatregelen om VSV te voorkomen tijdens de overgang van het vmbo naar het mbo. Echter, inhoudelijk zijn er verschillen tussen de twee gemeenten. De gemeente Rotterdam legt het accent op de samenwerking met de scholen en andere betrokken partners en heeft zich in het akkoord *'Coöperatie Rotterdams Offensief'* als doel gesteld een doorlopende zorglijn van vmbo-mbo te onderhouden. De gemeente Capelle aan den IJssel heeft met De Jonge Krijger een convenant getekend om een aantal inhoudelijke projecten uit te voeren.

6.3 Samenwerking (regionaal) netwerk

Voor een goed VSV-beleid is samenwerking van wezenlijk belang, zowel op bestuurlijk als op uitvoeringsniveau. Daarom is in de RMC-wet van 2001 de regionale samenwerking wettelijk vastgelegd om op die manier voortijdig schoolverlaten doelmatiger te kunnen

bestrijden. Zowel in de gemeente Rotterdam als in Capelle aan den IJssel willen de actoren nog bewuster samen gaan werken. Het doel van de colleges van de beide gemeenten is gebaseerd op de landelijke en EU-doelstelling (een jaarlijkse daling van 10% van nieuwe voortijdig schoolverlaters). Uit de interviews blijkt dat de samenwerking sterk afhankelijk is van de inzet en de bereidheid van de actoren in het VSV-netwerk. De mening van het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam:

“Als regiegemeente, dus op RMC-niveau, is er veel contact met OCW; dat gaat prima. Het afstemmen, elkaar helpen, vertellen wat er moet worden gedaan, enz.; het gaat steeds beter.
Als regiocoördinator heeft de gemeente Rotterdam een rolletje dat je aan moet jagen. Op zich gaat het goed als iedereen meewerkt, maar het is iets lastiger.
Tussen de gemeente en de scholen bestaat een spanningsveld. De scholen zijn autonoom en ze gaan vooral voor het onderwijs; de gemeente wil het anders. Dat leidt soms tot veel praten: de scholen de urgentie van het beleid laten inzien. Daar heb je soms OCW voor nodig, want OCW gaat over het onderwijs.”

Om VSV goed aan te kunnen pakken besteedt met name de gemeente Rotterdam veel aandacht aan de samenwerking met scholen (vo, roc's en vakinstellingen), regiopartners, ouders en de jongeren zelf. De ervaring van de meeste respondenten (o.a. de beleidsadviseur van de RMC-regio Rijnmond, een beleidsmedewerker van het Samenwerkingsverband KOERS VO, de trajectbegeleider van het trajectbureau AKA) is, dat de samenwerking in het complexe netwerk steeds beter gaat, maar nog beter moet worden:

“Samenwerking kan op verschillende manieren beoordeeld worden. Het gaat goed, maar het kan nog verbeterd worden.”

In het collegeprogramma 2006-20110 *‘Werken aan kwaliteit’* van de gemeente Capelle aan den IJssel is aandacht besteed aan een sluitende aanpak van voortijdig schoolverlaten in combinatie met bestrijding jeugdwerkloosheid. Het college is van mening dat middels preventief jeugdbeleid (vroegtijdig signaleren van problemen bij kinderen/jongeren) en meer samenhang in het aanbod van hulp aan jongeren de problemen enerzijds voorkomen en anderzijds beter aangepakt zouden kunnen worden. Daarom heeft het college aandacht gevraagd voor meer onderlinge samenwerking en een gecoördineerde inzet van leerplichtambtenaren, scholen, Sociale Zaken en het CWI. In het kader daarvan werd bijvoorbeeld in 2009 een convenant getekend tussen de gemeente Capelle aan den IJssel en het Team Jongeren Actief (TJA)¹⁰ om voortijdig schooluitval tegen te gaan. Ook werden een aantal projecten gestart voor een goede verzuimregistratie en trajectbegeleiding.

¹⁰ Team Jongeren Actief (TJA) is een gezamenlijk overleg waaraan scholen, bedrijven, het RMC, De Jonge Krijger en leerplichtambtenaren deelnemen. Het richt zich op het verminderen van jeugdwerkloosheid en de aantallen van VSV'ers.

De respondenten van de jeugdzorginstellingen realiseren zich dat het VSV-beleidsdoel sterk afhankelijk is van de mate van samenwerking; goede samenwerking is echter niet zo eenvoudig. Volgens de sectormanager van Stek Jeugdhulp:

“Samenwerking is zinvol, boeiend, maar zeker niet makkelijk. Samenwerken is een must voor de juiste hulp aan jongeren, een grote uitdaging. We zijn echter vaak afhankelijk van anderen. Iedereen (bijvoorbeeld leerplichtambtenaren, Jeugdzorg, de school, ouders, Jongeren GGZ) heeft zijn eigen verantwoordelijkheden en moet deze realiseren. Verschillen in verantwoordelijkheden leiden tot knelpunten.”

De directeur van Onderwijs Opvang Voorzieningen Rotterdam benadrukt dat samenwerking niet vanzelfsprekend is, omdat iedere actor zijn eigen doelen probeert te bereiken.

“De samenwerking heeft veel kenmerken van een ‘gedwongen huwelijk’ en iedere organisatie probeert de eigen belangen (geld, besluitvorming) open en strategisch (strategisch handelen en zeggen dat er sprake is van open communicatie) te behartigen. Het belang van de doelgroep komt hierdoor meer op de achtergrond op verschillende niveaus (politiek, besturen, werkvloer).”

Andere actoren hebben de ervaring dat samenwerking afhankelijk is van de persoon of organisatie met wie ze te maken hebben. De ervaring van leerplichtconsulenten van de gemeente Capelle aan den IJssel:

“Over het algemeen verloopt de samenwerking goed, maar het wisselt erg; vaak is het afhankelijk van de persoon met wie je te maken hebt. We hebben vaak contact met Bureau Jeugdzorg; met gezinsvoogden¹¹ is het soms heel moeilijk contact te krijgen. Het is belangrijk om elkaar op de hoogte te houden van de verschillende stappen. De ene doet het gedisciplineerder dan de ander. Het is zeer persoonsafhankelijk. Dat geldt ook voor de scholen. Bijvoorbeeld: de ene school meldt verzuim eerder dan de andere; ook reageert de ene beter op een open vraag.”

Volgens sommige actoren verloopt de interne samenwerking (binnen de school) beter dan de samenwerking met externe partners. Bij het Albeda College is sprake van een hoog percentage van multiproblematiek bij jongeren; dit vraagt om externe hulp via JOS, het RMC, organisaties voor jeugdhulpverlening (zoals Flexus Jeugdplein), GGZ of GGD, enz. Dat verloopt moeizaam. De trajectbegeleider van het trajectbureau AKA van het Albeda College meent:

“Externe samenwerking gaat wat moeilijker dan interne samenwerking. De snelheid van het aanpakken van het probleem is afhankelijk van hoe complex het probleem is. Jongeren binnen het Albeda College hebben veel verschillende problemen. De aantallen van deze zorgjongeren bij het College zijn hoog, het is ‘fysiek’ onmogelijk om alles snel aan te pakken.”

¹¹ De gezinsvoogd ziet erop toe dat de opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van het kind bedreigen, worden opgelost. De gezinsvoogd begeleidt en ondersteunt ouders en het kind. Ook brengt hij de hulpverlening aan het gezin op gang. De gezinsvoogd kan ook helpen met praktische zaken, zoals het zoeken van een andere school (bron: Rijksoverheid).

Kortom, op diverse niveaus is te zien dat er wordt samengewerkt om VSV te voorkomen en terug te dringen, zowel in de gemeente Rotterdam als in de gemeente Capelle aan den IJssel. Of beleidsresultaten succesvol zijn, is sterk afhankelijk van de mate van samenwerking. Er zijn echter nog knelpunten op dit gebied; hoewel samenwerking wettelijk is vastgelegd is deze nog steeds niet vanzelfsprekend. De mate en de manier van samenwerking zijn sterk afhankelijk van de persoon, organisatie of omgeving (gemeente) met wie men te maken heeft.

In het theoretische gedeelte van deze scriptie is te lezen dat iedere actor op dit gebied een eigen beeld en eigen uitgangspunten heeft, hetgeen leidt tot een stagnatie in het beleidsproces. De sectormanager van Stek Jeugdhulp vat deze situatie samen met de woorden:

“Het lijkt dat iedereen dezelfde taal spreekt; echter, we gebruiken dezelfde woorden voor verschillende dingen, maar iedereen heeft een eigen invalshoek. Het is best ingewikkeld. Het kost tijd om alles goed scherp in beeld te krijgen: vinden we hetzelfde, denken en doen we hetzelfde?”

6.4 Conclusie

De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is, dat de nieuwe manier van sturing van beleidsnetwerken door het ministerie van OCW bijzondere veranderingen met zich meebrengt voor het VSV-beleid op regionaal niveau, zowel bestuurlijk als in de uitvoering. Allereerst leidt de wijze van sturing van OCW tot beleidsurgentie op lokaal niveau: de gemeenten en de andere actoren worden door vastgestelde wetten en afgesloten convenanten gedwongen om samen te werken. Het netwerk van voortijdig schoolverlaten is in beide gemeenten, Rotterdam en Capelle aan den IJssel, erg complex, zowel op bestuurlijk als op uitvoeringsniveau.

Uit de analyse van dit onderzoek is gebleken dat de gevraagde veranderingen in de praktijk op verschillende niveaus moeilijk te realiseren zijn. Hoewel ‘*formele uniformiteit*’ op bestuurlijk niveau als uitgangspunt is genomen voor een uniform beleid, waarbij iedere actor wettelijk gelijk is gesteld om controleerbare beleidsresultaten op regionaal niveau te bereiken, zijn er grote verschillen tussen deze ‘*formele uniformiteit*’ en de ‘*werkelijke pluriformiteit*’, zowel op regionaal als op gemeentelijk niveau. Dat leidt vaak tot stagnatie in het beleidsproces en gebrek aan samenwerking in het netwerk. Het zou een van de oorzaken kunnen zijn waarom de percentages van voortijdig schoolverlaten in beide gemeenten hoog blijven. Er is grote onzekerheid over de continuïteit van het VSV-beleid. De reden hiervan is dat het VSV-beleid en de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden van de actoren gebaseerd zijn op de vastgestelde RMC- convenanten die een bepaalde periode beslaan.

Uit een vergelijkende analyse van de besluitvorming en de manier van aanpakken van het VSV-probleem op lokaal niveau blijkt dat er wel verschillen zijn tussen de twee gemeenten. Rotterdam heeft al meer dan tien jaar veel ervaring ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten; deze gemeente kent al geruime tijd een breed beleid gericht op de aanpak van achterstanden met daarin specifiek een integraal jeugdbeleid om de jeugdproblematiek aan te pakken. In de gemeente Capelle aan den IJssel is het VSV-beleid vrij nieuw; sinds 2006 is de VSV-problematiek in het collegewerkprogramma opgenomen; de aanpak omvat zowel preventieve, curatieve als repressieve maatregelen waarbij het VSV-beleid beperkt is tot het uitvoeren van een aantal operationele, resultaatgerichte projecten, waarin de nadruk vooral ligt op een sluitende aanpak van de jeugdwerkloosheid binnen de subregio.

In de praktische uitvoering van het VSV-beleid bestaan er ook veel verschillen tussen beide gemeenten, wat komt door de aard van de problematiek. De omvang van het aantal voortijdig schoolverlaters is in de gemeente Rotterdam erg groot (met name de roc-scholen kennen de grootste concentratie VSV'ers) en de kenmerken van voortijdig schoolverlaters zijn heel divers. De gemeenten constateren een toename van VSV als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen; VSV hoort net als jeugdcriminaliteit, jeugdwerkloosheid en jeugdgezondheid bij de grootstedelijke problematiek. Het voortijdig schoolverlaten blijft nog steeds een aandachtspunt zowel wat betreft de verzuimregistratie als de aanpak van de achterliggende problemen, die verschillende oorzaken (individueel, financieel, gezinsproblematiek, enz.) kunnen hebben.

Beide gemeenten zijn bezig met het uitvoeren van een aantal maatregelen om VSV te voorkomen tijdens de overgang van het vmbo naar het mbo. Er zijn echter verschillen tussen de twee gemeenten. De gemeente Rotterdam legt het accent op de samenwerking met de scholen en andere betrokken partners en heeft als doel een doorlopende zorglijn van vmbo-mbo. De gemeente Capelle aan den IJssel heeft een convenant getekend met een private organisatie, De Jonge Krijger, om een aantal projecten uit te voeren. Capelle aan den IJssel besteedt ook extra aandacht aan de specifieke doelgroep 18+'ers die het risico lopen zonder startkwalificatie werkloos te worden.

Een ander belangrijk verschil tussen de twee gemeenten is de afstand tussen de actoren, zowel fysiek als in de vorm van 'warme contacten'. Bij de gemeente Capelle aan den IJssel hebben leerplichtambtenaren veelvuldig contact met de verschillende partners (o.a. de coördinator van de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost, scholen, leerlingen en ouders); bij de gemeente Rotterdam is er veel minder, soms nauwelijks, contact tussen de (leerplicht)ambtenaren en de andere actoren.

In beide gemeenten is er nog steeds geen betrouwbare kwantitatieve informatie; daarom blijft verbetering van de verzuimregistratie een aandachtspunt. Toch zijn er al behoorlijke

positieve resultaten van het uitgevoerde VSV-beleid te zien, zowel in Rotterdam als Capelle aan den IJssel. Iedereen is zich bewust van een sterke onderlinge afhankelijkheid van de relaties in het netwerk en wil mede daarom graag samenwerken aan een (gezamenlijk) doel.

Er is een toenemende acceptatie van het concept van integraal beleid voor de jongerenproblematiek, waarvan voortijdig schoolverlaten een onderdeel is. Zowel van overheidswege (de minister) als op praktijkniveau is er wat samenwerking betreft een opmerkelijke verbetering waarneembaar. Er lopen diverse succesvolle trajecten/projecten, bijvoorbeeld het Jongerenloket, ZAT-teams en het SISA-signaleringsstelsel, en met de aanpak van de individuele problemen van jongeren door professionele zorgaanbieders gaat het ook steeds meer de goede kant op.

7 Analyse beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk worden verschillende vormen van beleidsinstrumenten behandeld. Allereerst wordt in paragraaf 7.1 een korte introductie gegeven over beleidsinstrumenten. Vervolgens wordt in paragraaf 7.2 dieper ingegaan op regulerende instrumenten, waarna in paragraaf 7.3 de financiële instrumenten worden besproken en in paragraaf 7.4 de communicatie-instrumenten. Ten slotte worden in paragraaf 7.5 de effecten van beleidsinstrumenten op sturings- en uitvoeringsniveau samengevat.

7.1 Beleidsinstrumenten

In hoofdstuk 5 en 6 zijn de belangrijkste strategieën van de actoren, zowel in de gemeente Rotterdam als in de gemeente Capelle aan den IJssel, geïnventariseerd. In het theoretische gedeelte is besproken dat managementstrategieën niet alleen gericht zijn op verandering van interacties in het netwerk, maar ook op het organiseren van die interacties. In dit onderzoek is te zien dat de aanpak van voortijdig schooluitval in beide gemeenten verloopt volgens een heel stelsel van afspraken, regels en wetten, die betrekking hebben op de vorm en de inhoud van netwerkinteracties. Vanwege de regionale sturing van het VSV-beleid worden een aantal beleidsinstrumenten vooral regionaal ingezet; echter, ook lokale managers beschikken over verschillende beleidsinstrumenten om in de gemeenten de interacties beter te organiseren. In de volgende paragrafen worden de instrumenten nader beschreven.

7.2 Regulerende instrumenten

De bekendste vormen van regulerende instrumenten in de lokale en regionale VSV-netwerken zijn: wetten, convenanten, generaliseerbare procedures en werkafspraken, waarvan de convenanten het meest gebruikt worden. Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat dergelijke convenanten niet alleen belangrijk zijn voor wat betreft de vastgestelde rechten en plichten, maar ook belangrijke gevolgen hebben voor het proces. Ze leveren intensieve interactie-informatie op, met name voor de actoren. Toch hebben sommige actoren kritiek op de convenanten: er zijn bijvoorbeeld geen controle-instrumenten om te analyseren in welke mate de beleidsinhoudelijke doelstellingen zijn gerealiseerd. Hieronder wordt dieper ingegaan op de belangrijkste regulerende instrumenten, zowel op lokaal als op regionaal niveau.

7.2.1 Gemeente Rotterdam

Zoals eerder besproken heeft de gemeente Rotterdam specifieke aandacht besteed aan de problematiek van voortijdig schoolverlaten op de Rotterdamse vmbo-scholen en de roc's.

Daartoe werd in 2002 door OCW, de gemeente Rotterdam, de Rotterdamse vmbo-scholen en de roc's het convenant '*Beroepsonderwijs Ontketend 2002*' getekend, dat aansloot op het landelijke '*Convenant Beroepsonderwijs*' (van OCW, het platform Beroepsonderwijs en de Stichting van de Arbeid). Het doel van het Rotterdamse convenant was het versterken en vergroten van de samenwerking met organisaties, met name met Jeugdzorg en in de welzijnssector, om een beter beleidsresultaat te verkrijgen. Het tweede convenant '*Ketensamenwerking Kwetsbare Personen in Rotterdam*' werd op 2 oktober 2008 uitgegeven in het kader van een integraal jeugdbeleid in samenhang met voortijdig schoolverlaten en was getekend door de staatssecretaris van VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), de staatssecretaris van Justitie, Zorgverzekeraar Achmea en de wethouder van Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang van Rotterdam. Het ging om ongeveer 11.000 'overbelaste' jongeren tot 23 jaar. De roc's zijn de scholen met de meeste kwetsbare jongeren. In juni 2008 is de gemeente Rotterdam samen met twee roc-scholen (Albeda College en ROC Zadkine), het bedrijfsleven en zorgverlenende instanties het zogenaamde '*Rotterdams Offensief*' gestart om jongeren te ondersteunen in hun beroepskeuze en studieloopbaan. Als laatste heeft de gemeente Rotterdam in mei 2011 met de vijf grootste schoolbesturen (BOOR (Bestuur openbaar onderwijs Rotterdam), CVO (Christelijk voortgezet onderwijs), LMC voortgezet onderwijs, ROC Zadkine en het Albeda College) afspraken gemaakt gericht op een '*stevige collectieve Rotterdamse aanpak*' om voortijdig schoolverlaten beter aan te kunnen pakken.

7.2.2 Gemeente Capelle aan den IJssel

Het bekendste convenant van Capelle aan den IJssel is de samenwerkingsovereenkomst van 8 januari 2008, afgesloten door de gemeente met Team Jongeren Actief (TJA) dat bestaat uit verschillende organisaties die met jongeren te maken hebben: ROC Zadkine, SoZa, leerplichtambtenaren, LinC (een stichting voor jongerenwerk), CWI en De Jonge Krijger. Het doel van TJA is te proberen de voortijdig schoolverlaters weer naar school te sturen of aan werk te helpen. In 2009 heeft Capelle aan den IJssel voor de uitvoering van de RMC-maatregelen in de subregio Rijnmond Zuid & Oost een overeenkomst afgesloten met een private organisatie, De Jonge Krijger. Volgens afspraak zijn de taken van De Jonge Krijger: opsporing, behandeling verzuimmeldingen en trajectbegeleiding van jongeren boven 18 jaar.

7.2.3 Regionaal niveau

In het kader van het VSV-beleid '*Aanval op de Uitval*' heeft het Rijk met de gemeenten en scholen RMC-convenanten afgesloten voor de schoolperioden 2006-2007, 2008-2009 en 2010-2011; de gemeente Rotterdam is als contactgemeente verantwoordelijk voor een succesvolle samenwerking in de RMC-regio Rijnmond. Het doel was middels de al eerder

afgesproken maatregelen een jaarlijkse daling van 10% nieuwe voortijdig schoolverlaters. In het RMC-convenant was een ‘*menulijst*’ opgenomen (zie Bijlage 4) met daarin een aantal prioriteiten. Volgens de respondenten geven bovengenoemde convenanten inhoudelijke verbeteringen. Met name tijdens de interacties kunnen de actoren in het netwerk informatie en ervaring uitwisselen om knelpunten op te lossen. Ook geven intensieve interacties de betrokkenen de mogelijkheid om andere knelpunten in het netwerk te signaleren. Sommige respondenten geven aan dat de huidige regulerende instrumenten nog niet voldoende zijn om alle knelpunten van VSV aan te pakken. Een voorbeeld hiervan is de problematiek van VSV'ers 18+. het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam meent:

“Leerplicht en het liefst ook voor 18 tot 23 jaar. Er is geen wettelijk instrument voor 18+, terwijl de grote uitval rond 18, 19 jaar is.”

Een vergelijkbare verklaring van de DOSA-regisseur Rotterdam:

“Groot knelpunt is het bereiken van volwassenen ofwel de jongeren boven 18 jaar; de startkwalificatieplicht geldt namelijk tot 23 jaar. Volgens DOSA moet het landelijk beleid aangepast worden om volwassenen (18+’ers) te helpen. Het kan; er moeten wel bepaalde beleidsmaatregelen vastgesteld worden (bv. een boete of verplicht werk als een jongere niet naar school gaat). De gemeente loopt tegen dit probleem aan.”

7.3 Financiële instrumenten

Bij het nader bestuderen van de financiële middelen voor voortijdig schooluitval is te zien dat er een aantal geldstromen zijn op regionaal en gemeentelijk niveau. Allereerst levert het Rijk een financiële bijdrage om het beleidsdoel in de gemeenten en de regio mogelijk te maken. Volgens het RMC-convenant krijgt de regio Rijnmond van het Rijk maximaal 7.700.000 euro; daarnaast zijn er een aantal geldstromen, die per gemeente variëren. Voor een beter beeld worden hieronder de financiële geldstromen per gemeente weergegeven.

7.3.1 Gemeente Rotterdam

De financiële middelen voor de gemeente Rotterdam komen uit verschillende bronnen en bestaan voornamelijk uit ‘*Doeluitkering Jeugd en (rijks)middelen voor het RMC-convenant*’. Volgens de gemeente Rotterdam loopt het VSV-convenant tot 2012; het bedrag van de begroting is structureel ca. 2 miljoen per jaar. Er bestaat onzekerheid voor de gemeente Rotterdam of er vanuit het Rijk de komende periode vervolfinanciering komt voor het VSV-convenant en voor de Plusvoorzieningen.

Tabel 7-1: Financieel overzicht gemeente Rotterdam (inkomsten)

Inkomsten	2011	2012	2013	2014
Ad 1: De actielijn 'Organiseren noodzakelijke hulp voor leerling' wordt uit de volgende middelen gedekt:				
Participatiebudget: Risicoleerlingen op het mbo	7 miljoen	5 miljoen	-	-
Woonfoyers	0,3 miljoen	0,3 miljoen	0,3 miljoen	0,3 miljoen
Schoolmaatschappelijk werk ROC	0,8 miljoen	0,8 miljoen	0,8 miljoen	0,8 miljoen
Schoolmaatschappelijk werk vo	1 miljoen	1 miljoen	1 miljoen	1 miljoen
Plusvoorzieningen	3,7 miljoen	3,7 miljoen	3,7 miljoen	3,7 miljoen
Ad 2: De actielijn 'Wijkscholen' wordt uit de volgende middelen gedekt:				
Wijkscholen (Rijk)	2,8 miljoen (200 plekken)	2,8 miljoen (200 plekken). Extra vraag: 2,0 miljoen (150 plekken)	2,8 miljoen (200 plekken). Extra vraag: 2,0 miljoen (150 plekken)	2,8 miljoen (200 plekken). Extra vraag: 2,0 miljoen (150 plekken).
Wijkscholen (gemeente, o.a. participatiebudget)	2,0 miljoen (150 plekken)	2,0 miljoen (150 plekken). Extra vraag: 2,5 miljoen (200 plekken).	2,0 miljoen (150 plekken). Extra vraag: 2,5 miljoen (200 plekken)	2,0 miljoen (150 plekken). Extra vraag: 2,5 miljoen (200 plekken).
Ad 3: De actielijn 'De nieuwe kans' wordt gedekt door rijksmiddelen:				
De gemeente Rotterdam heeft voor 2011 verder geen middelen van het Rijk beschikbaar gesteld gekregen. Voor 2012 zijn er wel weer middelen toegezegd door het Rijk. (Met het Rijk worden gesprekken gevoerd om de middelen 2012 te mogen inzetten t.b.v. dekking van 2011.)				

Bron: Programma 'Aanval op Uitval', Rotterdams Onderwijsbeleid 2011-2014, deel 2

Op basis van bovenstaande geldstromen heeft de gemeente Rotterdam een beleidsplan gemaakt. In het programma 'Aanval op Uitval', Rotterdams Onderwijsbeleid 2011-2014, deel 2 heeft de gemeente een overzicht staan van de begrote uitgaven:

Tabel 7-2: Financieel overzicht gemeente Rotterdam (uitgaven)

Uitgaven		2011	2012	2013	2014
Doelstelling: op school houden					
Stimuleren juiste loopbaan- en beroepskeuze		2.000.000	2.000.000	1.350.000	1.350.000
Organiseren noodzakelijke hulp voor leerling	Ad 1)	15.300.000	13.300.000	850.000	850.000
Versterken in- en doorstroom naar het mbo		500.000	500.000	6.300.000	6.900.000
Vakonderwijs voor jongeren die een vak willen leren		pm. scholen	pm. scholen	pm. scholen	pm. scholen
Werksschool		50.000	pm. scholen	pm. scholen	pm. scholen
Verzuim		8.400.000	8.100.000	8.100.000	8.100.000

Uitgaven	2011	2012	2013	2014
Doelstelling: Terugleiden naar school				
Uitvallers in beeld en aanspreken	1.200.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000
Flexibele instroommomenten in het mbo	1.500.000	1.640.000	850.000	850.000
Wijkscholen	Ad 2) 4.800.000	5.800.000	6.300.000	6.900.000
De nieuwe kans	Ad 3) 650.000	1.500.000	0	0
Monitoren	50.000	50.000	50.000	50.000
	34.950.000	34.440.000	28.000.000	28.600.000

Bron: Programma 'Aanval op Uitval', Rotterdams Onderwijsbeleid 2011-2014, deel 2

7.3.2 Gemeente Capelle aan den IJssel

Jaarlijks ontvangt de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost een rijksvergoeding voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Een bedrag van circa 140.000 euro van deze rijksvergoeding is gebaseerd op het RMC-convenant. Omdat het convenant medio 2011 afloopt, bestaat er voor Capelle aan den IJssel onzekerheid of er na medio 2011 vervolfinanciering zal zijn. Daarom zijn enkele activiteiten voor 2011 voor 50% gegund.

Tabel 7-3: Financieel overzicht gemeente Capelle aan den IJssel

Inkomsten	2011	Uitgaven	2011
RMC 2011	207.600	RMC	250
		Team Jongeren Actief (TJA)	
Sluitende aanpak	24.00	Sluitende aanpak	24.000
Kwalificatiegeld	226.500	Kwalificatiegeld doorbetalen	171.000
VSV 2010/2011	70.000		
Verzuimregistratie	15.000	Verzuimregistratie 50%	8.000
		Flows 50% /TJA	16.000
		Jeugd Volg Systeem (JVS)	20.000
		Educatiemeter	4.8000
		Coördinatie	23.000
		Jonge moeders/ VSV'ers	15.000
Totaal	543.000	Totaal	543.000

Bron: Beleidsdocument Capelle aan den IJssel. Mei 2011

7.3.3 Regionaal niveau

Scholen krijgen ook een extra financiële bijdrage: 2.500 euro per VSV'ers die terugkeert naar school. En daarnaast worden projecten die verband houden met voortijdig

schoolverlaten gesubsidieerd door de Europese Unie. Verder krijgt het samenwerkingsverband Koers VO per kalenderjaar financiële middelen voor scholen met leerlingen die zorg nodig hebben maar geen recht hebben op extra zorggelden. Dit geld wordt in overleg met de scholen besteed en kan ten goede komen aan alle leerlingen. KOERS VO verantwoordt de zorgplanactiviteiten (de activiteiten waarvoor de middelen zijn ingezet) aan de overheid; gemeenten hebben geen rol binnen dit samenwerkingsverband.

Kortom: het gebruik van bepaalde financiële middelen is in sterke mate afhankelijk van 'de lokale manager' die bepaalt welke middelen waarvoor gebruikt kunnen worden. De gemeente Rotterdam bijvoorbeeld wendt middelen van het GSB (grootstedelijk beleid), van sociale integratie en van veiligheid aan voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten (bron: Effectrapportage RMC Rijnmond). Maar ook scholen kunnen zelf bepalen voor welke projecten de financiële middelen worden gebruikt. Volgens een beleidsmedewerker van het Samenwerkingsverband KOERS VO:

"Iedere school heeft een eigen jaarplan om de eigen doelen te bereiken. Koers VO is afhankelijk van de scholen en van hun individuele schoolbeleid. Het gezamenlijk beleid in het samenwerkingsverband wordt bepaald door middel van een gezamenlijk overleg. De meerderheid bepaalt wat er moet gebeuren."

Uit de interviewresultaten blijkt dat financiële middelen een positief effect hebben op bepaald gedrag in het netwerk. Zo neemt de gemeente Rotterdam, die in de stuurgroep VSV-convenant vertegenwoordigd is, beslissingen over de subsidiëring van projecten (bv. het BOS project: Blijven op school). De teamleider van Stek Jeugdhulp geeft aan:

"Als het gaat om voortijdig schoolverlaten is het RMC vaak de opdrachtgever; in dat geval bepaalt en betaalt het RMC. Ook zijn er in het kader van het VSV-beleid afspraken gemaakt met jeugdzorginstellingen, maar er zijn geen wettelijke verplichtingen. En zolang scholen geld krijgen, kunnen ook zij bij ons hulp kopen."

Uit het bovenstaande blijkt, dat financiën erg belangrijk zijn en dat minder financiële middelen consequenties kunnen hebben voor de continuïteit van projecten om voortijdig schoolverlaten terug te dringen; er is een grote financiële afhankelijkheid in het netwerk.

7.4 Communicatie-instrumenten

Volgens de theoriebeschrijving van Koppenjan et al. (1993) kunnen communicatie-instrumenten primair worden ingezet op strategisch niveau dat zich niet direct richt op gedragsverandering, maar meer op verandering van de perceptie van problemen en verandering van de waarden en normen van personen.

7.4.1 Gemeente Rotterdam

In de gemeente Rotterdam is het beleid betreffende voortijdig schoolverlaten gericht op jongeren die geen startkwalificatie hebben. Er zijn meerdere projecten en trajecten ontwikkeld, waarin de verschillende actoren samen hebben gewerkt en geleerd en de percepties langzaam zijn veranderd. Zo laat de registratie van het verzuim per school zien hoe groot het probleem van voortijdig schoolverlaten bij iedere school is. Pas daarna worden verschillende instrumenten ingezet ter voorkoming van de uitval. Voor roc's zijn extra maatregelen genomen vanwege de grote uitval op die scholen. Volgens het afdelingshoofd Jeugd van de gemeente Rotterdam:

“Voor scholen is lesgeven de kernopgave; hun aandacht richt zich vooral daarop. Echter: voortijdig schoolverlaten heeft wel te maken met de school. Het is belangrijk dat de gemeente de aandacht daarop vestigt; de gemeente moet de aanjager zijn om VSV te bestrijden. Maar de scholen zijn de sleutel, want voortijdig schooluitval vindt plaats bij de scholen. We maken afspraken met de scholen hoe we VSV beter kunnen aanpakken.”

Er is in de gemeente Rotterdam sprake van een sterke institutionalisering; er zijn daar meerdere gemeentelijke organisaties en hulpbronnen die allang (sinds 2001) opereren om voortijdig schoolverlaten te voorkomen: het Jongerenloket, DOSA en SISA. Hoewel in het netwerk de actoren verschillende individuele structuren en belangen hebben, is in het proces te zien dat hun betrokkenheid opmerkelijk groot is. Er is dus een grote mate van acceptatie om geplande projecten te realiseren. Toch plaatsen enkele geïnterviewden kanttekeningen: er zijn tussen de organisaties nog steeds onvoldoende afspraken vastgelegd.

7.4.2 Gemeente Capelle aan den IJssel

Ook bij Capelle aan den IJssel zijn communicatie-instrumenten ontwikkeld voor de samenwerking om VSV te voorkomen en terug te dringen. In vergelijking met de gemeente Rotterdam is hier geen sprake van een sterke institutionalisering. Zo hebben leerplichtambtenaren bijvoorbeeld veelvuldig contact met de verschillende partners (o.a. de coördinator van de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost, scholen, leerlingen en ouders).

7.5 Conclusie

De vraag is nu:

Wat zijn de effecten van de bestaande beleidsinstrumenten op het niveau van sturing en uitvoering?

Het is gebleken dat het VSV-beleid en de uitvoering ervan voortdurend veranderen en worden aangepast met behulp van beleidsinstrumenten. De respondenten geven aan dat er

in de lokale beleidspraktijk van het voortijdig schoolverlaten in zowel de gemeente Rotterdam als in Capelle aan den IJssel in grote mate sprake is geweest van een leerproces. Niet alleen is er een beleid tot stand gekomen, maar ook is duidelijk geworden dat er voor het verbeteren van het VSV-beleid meer moet worden samengewerkt en ook hoe die samenwerking moet verlopen.

De voorgaande hoofdstukken geven duidelijk aan dat het VSV-beleid een goede samenwerking vereist. Nog sterker: de samenwerking in het VSV-netwerk is wettelijk vastgelegd. Helaas zijn er voor een goed lopend beleid nog een aantal essentiële voorwaarden waar de samenwerking in beide gemeenten niet aan voldoet, met name op het gebied van de structuur van het netwerk (met daarin de actoren), de beleidskaders en de financiële stromen. De respondenten van Stek Jeugdhulp vatten de knelpunten in het beleid goed samen:

“Hoewel we samen willen werken, zijn er essentiële verschillen tussen onderwijs en jeugdzorg. Zoals: twee verschillende structuren, twee verschillende beleidskaders en twee verschillende financiële stromen. Deze verschillen worden op drie niveaus gezien: bestuurlijk niveau, beleidsniveau en ook in de praktijk.”

Kortom: het VSV-beleid vraagt om een vastgestelde structuur in het netwerk (o.a. wettelijk of via afgesloten convenanten/werkafspraken) waardoor essentiële verschillen zullen verminderen en de afhankelijkheden in het netwerk zullen toenemen. De onderlinge relaties in het netwerk zullen veranderen, zowel op bestuurlijk als op uitvoeringsniveau.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Dit onderzoek is uitgevoerd ter beantwoording van de hoofdvraag:

In welke mate beïnvloeden de kenmerken van de actoren en van de netwerken de bestrijding van voortijdig schoolverlaten binnen de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel?

Het beantwoorden van deze vraag zal in drie stappen plaatsvinden. Allereerst wordt in paragraaf 8.2 de uitvoering van het VSV-beleid in beide gemeenten globaal geanalyseerd en worden in paragraaf 8.3 de kenmerken van de actoren en netwerken besproken aan de hand van theoretische concepten, waarbij de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel met betrekking tot het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten worden geanalyseerd. Als tweede worden in paragraaf 8.4 de beleidsinstrumenten kort toegelicht, waarna in paragraaf 8.5 de strategische uitgangspunten en de samenwerking in het netwerk worden behandeld. Tot slot sluit dit hoofdstuk af met in paragraaf 8.6 een aantal aanbevelingen, gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek.

8.2 Het VSV-beleid

Op basis van de analyse van de twee cases, de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel, kunnen een aantal hoofdlijnen in de vormgeving van het VSV-beleid worden onderscheiden.

Allereerst wordt het VSV-beleid zowel in de gemeente Rotterdam als in de gemeente Capelle aan den IJssel gevormd door de sociale, economische en demografische ontwikkelingen van de gemeenten. Dit heeft tot gevolg dat de VSV-problematiek wordt aangepakt in een breed beleidsperspectief, samen met o.a. jeugdwerkloosheid, jeugdcriminaliteit en jeugdgezondheid.

Ten tweede is er in toenemende mate aandacht voor de kenniseconomie. Vanwege veranderingen in de economische en sociale positie van de gemeenten worden goed opgeleide mensen steeds belangrijker voor de twee gemeenten.

Ten slotte zijn er grote veranderingen wat betreft normen, waarden, gewoonten en machtsverhoudingen bij zowel bestuurders als beleidsuitvoerders, mede als gevolg van bronafhankelijkheid in het netwerk. Er is sprake van een toenemende participatie in het

netwerk rond de aanpak van de VSV-problematiek, zowel op bestuurlijk als op uitvoeringsniveau.

8.3 VSV: actoren en netwerken

De actoren van de VSV-netwerken van de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel lijken wat betreft het type besluitvormingsproces behoorlijk op elkaar; het verschil ligt op het inhoudelijke vlak en betreft de taken en verantwoordelijkheden.

De gemeente Rotterdam heeft aangaande het bestrijden van voortijdig schoolverlaten naast gemeentelijke taken ook specifieke regietaken in de RMC-regio Rijnmond en verder nog taken op provinciaal niveau, o.a. in het kader van de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg. Daarentegen zijn de taken van de gemeente Capelle aan den IJssel veel beperkter, namelijk alleen op gemeentelijk en subregionaal niveau.

Er zijn tussen de gemeenten ook verschillen wat betreft de actoren in het besluituitvoeringsproces, met name op lokaal niveau. In het kader van het bestrijden van voortijdig schooluitval zijn er concrete maatregelen opgenomen in het RMC-convenant, de zogenaamde '*menulijst*', waarin mogelijke beleidsacties zijn beschreven. Iedere subregio kiest uit deze menulijst een aantal mogelijk te realiseren maatregelen. Dit heeft tot gevolg dat elke gemeente, dus ook Rotterdam en Capelle aan den IJssel, ieder op haar eigen manier vorm geeft aan het gemeentelijke VSV-beleid. Opvallend voorbeeld hiervan is, dat Capelle aan den IJssel een private partner (actor), 'De Jonge Krijger' gekozen heeft om het totaalpakket aan RMC-maatregelen in de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost uit te voeren. En verder heeft Capelle aan den IJssel via Team Jongeren Actief warme en regelmatige contacten met publieke/private organisaties in gezamenlijke overlegvormen om het aantal VSV'ers en de jeugdwerkloosheid te verminderen.

De gemeente Rotterdam daarentegen heeft aandacht besteed aan institutionalisering om VSV terug te dringen. Er zijn daar meerdere gemeentelijke organisaties en hulpbronnen die allang (sinds 2001) opereren om voortijdig schoolverlaten te voorkomen: het Jongerenloket, DOSA en SISA. De gemeente Rotterdam heeft een faciliterende rol, ondersteunt de (publieke) organisaties met (financiële) middelen en subsidieert bepaalde projecten voor het bestrijden van VSV. In vergelijking met de gemeente Capelle aan den IJssel heeft de gemeente Rotterdam een afstandelijke houding.

Blijkbaar leggen beide gemeenten andere accenten en hanteren ze een andere aanpak. Een interessante vraag in dit verband is of dit gevolgen heeft voor de effectiviteit van het VSV-beleid in de twee gemeenten, maar in dit onderzoek is de invloed van het functioneren van het beleidsnetwerk bewust weggelaten om twee redenen. Allereerst is het te vroeg een vergelijking van effectiviteit te maken tussen de twee gemeenten. Rotterdam heeft al meer

dan tien jaar veel ervaring opgedaan ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten. Daarentegen is het VSV-beleid in de gemeente Capelle aan den IJssel vrij nieuw; pas sinds 2006 is de VSV-problematiek in het collegewerkprogramma opgenomen. Ook kan er nog weinig gezegd worden over het effect van het uitvoeren van de RMC-activiteiten door een private actor; De Jonge Krijger is pas in januari 2009 gestart met het uitvoeren van die taken in Capelle aan den IJssel. Ten tweede is dit een masterthesis, dus beperkt van inhoud.

8.3.1 Veelzijdige complexiteit

De VSV-problematiek is erg complex; in de gemeente Rotterdam nog meer dan in Capelle aan den IJssel.

Complexiteit probleem

Allereerst is er geen eenvoudige definitie van VSV en zijn de oorzaken van de problematiek heel divers. Er zijn echter wel belangrijke verschillen tussen de twee gemeenten als het gaat om de problemen rond VSV.

In vergelijking met Capelle aan den IJssel is in Rotterdam de aard van het probleem veel complexer: de doelgroep wordt gekenmerkt door ingewikkelde individuele en gezinsproblemen (o.a. sociaal-emotionele, financiële en psychologische problemen). De omvang van het aantal voortijdig schoolverlaters is groot (de roc's in de gemeente Rotterdam kennen de grootste concentratie VSV'ers) en de kenmerken van voortijdig schoolverlaters zijn heel uiteenlopend. Dit laatste hangt in grote mate samen met de grootstedelijke problematiek. Het is nog steeds moeilijk om een juist beeld te krijgen over de exacte omvang van VSV en de karakteristieken van de VSV'ers op de roc's: de verzuimregistratie is nog niet volledig op orde en er zijn problemen met de in- en uitschrijvingen van leerlingen.

Hoewel minder complex dan in Rotterdam zijn in de gemeente Capelle aan den IJssel de problemen onder de doelgroep eveneens erg groot (o.a. individuele en gezinsproblemen) en er is sprake van een concentratie van relatieve armoede in enkele woonbuurten. Wat de kenmerken van voortijdig schoolverlaters betreft, gaat het met name om sociaal en economisch zwakke jongeren; zij vragen extra aandacht op het terrein van voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid, overlast en criminaliteit.

Als men de ontwikkelingen in de afgelopen perioden bekijkt, is te zien dat langzaamaan de aandacht steeds meer uitgaat naar een integraal jeugdbeleid dat samenhangt met jeugdwerkloosheid, jeugdgezondheid en jeugdcriminaliteit en ook in sterke mate naar meer samenwerking in beide gemeenten.

Complexiteit netwerken

In beide gemeenten neemt het aantal actoren in het VSV-beleidsnetwerk nog steeds toe en het VSV-beleid en het bijbehorende netwerk is alsmaar complexer geworden met steeds meer betrokken partijen. Zowel in het besluitvormingsproces als in het beleidsuitvoeringsproces is er sprake van participatie van verschillende publieke en private actoren in het VSV-netwerk. Het besluitvormingsproces in dat netwerk vindt plaats via verschillende horizontale overlegvormen op regionaal niveau, zoals het portefeuillehouderoverleg, het Dagelijks Bestuur van de RMC-regio Rijnmond, het ambtelijk overleg, de commissie van de VSV-convenanten en project- en werkgroepen bestaande uit verschillende actoren vanuit het netwerk. De interacties tussen die actoren worden in sterke mate beïnvloed door de eigen belangen, strategische doelen en percepties van de verschillende actoren.

In het beleidsuitvoeringsproces concentreert iedere betrokken actor zich op zijn eigen kerntaken en wil hij zijn eigen prioriteiten bepalen, maar tegelijkertijd willen de actoren samenwerken om het voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Een gevolg van dit complexe, pluriforme karakter van het beleidsnetwerk is dat de belangen niet altijd parallel lopen en dat de onderlinge communicatie soms te gebrekkig verloopt om de RMC-maatregelen op lokaal niveau te realiseren. Een opvallend voorbeeld hiervan is, dat het interactiepatroon in de RMC-regio Rijnmond op bestuurlijk niveau is gebaseerd op de urgentie van het beleid. De gemeente Rotterdam heeft als contactgemeente binnen de regio een sterk accent gelegd op preventiemaatregelen, maar andere actoren in het netwerk hebben vaak eigen strategieplannen, waarbij hun percepties en strategische doelstellingen een grote rol spelen, evenals de externe condities van de actoren. Op scholen, met name op de roc's in de gemeente Rotterdam, is een concentratie van de bredere jeugdproblematiek. Dit vraagt in de eerste plaats (individuele) hulp en ondersteuning zodat jongeren hun opleiding kunnen (ver)volgen; pas daarna mag de nadruk komen te liggen op het verminderen van de VSV-cijfers binnen een bepaalde termijn. Daarom vragen de interacties tussen de gemeente, het onderwijs en de jeugdzorginstellingen nog altijd de volle aandacht.

Als gevolg van de complexere VSV-problematiek in de gemeente Rotterdam laat een vergelijking van de VSV-beleidsnetwerken in de twee gemeenten grote verschillen zien. In Rotterdam zijn meerdere publieke, private betrokkenen in het VSV-netwerk; de rollen, taken en verantwoordelijkheden van die actoren zijn nog steeds in ontwikkeling. Hoewel Rotterdam ook een regierol heeft in de RMC-regio Rijnmond, concentreert de gemeente zich in eerste instantie op de eigen problemen en heeft zij minder aandacht voor de andere gemeenten in de regio. Daarentegen is het aantal betrokken actoren bij de gemeente Capelle aan den IJssel veel minder en mede als gevolg hiervan is dit netwerk minder complex.

Complexiteit besluitvorming

Uit dit onderzoek blijkt dat de besluitvorming in het VSV-beleid op regionaal niveau en de processen die daarmee samenhangen, zeer complex zijn. De diverse publieke actoren hebben in de besluitvorming verschillende taken en verantwoordelijkheden en verschillende beleidsstrategieën en uitvoeringsplannen. De besluitvorming rond het voortijdig schoolverlaten in de RMC-regio Rijnmond wordt regionaal gestuurd; maatregelen rond VSV en de samenhangende beleidsprocessen worden merendeels ook bepaald op regionaal niveau. Er zijn echter inhoudelijke verschillen tussen de gemeenten in de regio, zowel wat betreft de aard van de problematiek als ook de manier van aanpakken van het probleem.

Zoals vermeld kent Rotterdam veel grootstedelijke problemen waarin de jongerenproblematiek veel aandacht vraagt, maar tegelijkertijd heeft de gemeente Rotterdam al meer dan tien jaar veel geïnvesteerd in het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters en in het opzetten van een netwerk van hulpbronnen. Daarentegen kent de gemeente Capelle aan den IJssel een minder complexe VSV-problematiek, maar heeft zij ook minder ervaring op dit gebied en beschikt zij over minder hulpbronnen. Naast deze twee gemeenten zijn er in de regio Rijnmond op bestuurlijk niveau nog 17 gemeenten die ieder hun eigen belangen, strategische doelen en percepties hebben. Als gevolg van enerzijds de diversiteit van de VSV-problematiek in de regio en anderzijds de veelheid aan betrokken actoren met hun eigen percepties, bestaat er een sterke onderlinge afhankelijkheid en een grote mate van complexiteit in de besluitvorming.

Formeel heeft iedere actor gelijke rechten; echter, in werkelijkheid zijn er veel verschillen op het gebied van kenmerken van betrokken actoren in het netwerk (o.a. afzonderlijke probleemdefinities, beleidsstrategieën en uitvoeringsplannen). Een gevolg van het meervoudig karakter (pluriformiteit) van het netwerk is, dat er meerdere functies/posities in het netwerk aanwezig zijn en dat er verschillende creatieve ideeën en oplossingen voor het VSV-probleem worden bedacht. Het kost meestal veel tijd en energie om gezamenlijk tot een goed besluit te komen en de beleidsplannen in het kader van de VSV-problematiek goed uit te voeren. Er is daarom een kloof tussen de '*formele uniformiteit*' en de '*werkelijke pluriformiteit*'.

Om de activiteiten uit de RMC-convenanten uit te voeren is er een stuurgroep VSV-convenant ingesteld met daarin een vertegenwoordiger van het Rijk, de wethouders van de vier subregionale gemeenten (Dagelijks Bestuur), de bestuurders van de roc's Albada College en ROC Zadkine, schoolbestuurders van het vo en de directeur van JOS. Er is een belangrijk verschil tussen de twee gemeenten wat de praktische uitvoering van de RMC-maatregelen betreft. In de gemeente Rotterdam zijn het met name de roc's waar voortijdig schoolverlaten nog steeds een groot probleem is. De aandacht van de stuurgroep VSV-convenant is daarom vooral gericht op de aanpak van de problematiek bij de roc's (om die

reden zijn de schoolbestuurders van de vo-scholen op een later tijdstip als deelnemer bij het stuurgroepoverleg van de RMC-regio Rijnmond gekomen). Capelle aan den IJssel telt minder roc's (slechts een filiaal van ROC Zadkine) en er is bij de gemeente geen specifieke aandacht voor het roc. Maar de gemeente heeft wel aandacht besteed aan VSV'ers in de leeftijdsgroep van 18 tot 23 jaar die het risico lopen zonder startkwalificatie werkloos te worden.

Vanwege de autonomie van scholen is er een spanningsveld tussen de scholen en de gemeenten voor wie er feitelijk *'onvoldoende sturingsmogelijkheden'* zijn. De gemeente Rotterdam heeft de oplossing hiervoor gezocht in een collectieve samenwerking met diverse instellingen en de vijf grootste schoolbesturen (BOOR, CVO, LMC, ROC Zadkine en het Albada College); de gemaakte afspraken over een *'stevige aanpak'* zijn vastgelegd in het bestuursakkoord *'Coöperatie Rotterdams Offensief'* (2011). Daarentegen heeft de gemeente Capelle aan den IJssel voor het uitvoeren van maatregelen in de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost een convenant getekend met een private organisatie, De Jonge Krijger. De gemeente Capelle aan den IJssel heeft voor 2011 concrete resultaatgerichte afspraken gemaakt, gebaseerd op de ervaringen en de resultaten van het overgangsjaar 2008. Bijvoorbeeld: 75% van de jongeren die bij het RMC bekend zijn, worden door middel van o.a. huisbezoeken getraceerd en vervolgens gemotiveerd om weer naar school te gaan.

Complexiteit besluituitvoeringsproces

Hoewel de actoren in het netwerk zich in toenemende mate bewust zijn van hun verantwoordelijkheden, sluiten de hierboven beschreven complexe besluitvormingsprocessen niet altijd aan bij de vereiste voorwaarden voor effectieve uitvoeringsprocessen. Een voorbeeld hiervan is de bij beide gemeenten moeizaam verlopende verzuimregistratie.

Hoewel de scholen verplicht zijn om verzuimmeldingen door te geven aan DUO, heeft Capelle aan den IJssel verklaard dat de koppeling DUO/JOS niet heeft geleid tot verbeteringen in de subregio's en daarom is er gekozen voor een ander registratiesysteem, het *'Jeugdvolgsysteem'*, dat door de gemeente is aangeschaft ten behoeve van een externe private partner, De Jonge Krijger, die autorisatie heeft gekregen om alle verzuimmeldingen namens de gemeente te leveren aan het RMC. In Rotterdam worden alle gegevens van schoolgaande en studerende jongeren bijgehouden in het bronbestand DUO. De gemeente Rotterdam rapporteert het college de resultaten in het kader van de VSV-collegedoelstelling aan de hand van OCW-publicaties op de website van *'Aanval op Schooluitval'*, terwijl de gemeente Capelle aan den IJssel op basis van het Jeugdvolgsysteem het college rapporteert.

Er zijn ook verschillen tussen de twee gemeenten wat betreft de mogelijkheden om de RMC-maatregelen te realiseren. In deze context heeft de gemeente Rotterdam meer mogelijkheden daartoe. Er zijn bijvoorbeeld voor jongeren vakscholen en werkscholen geopend die aansluiten op de behoeften en vaardigheden van de jongeren en de wensen van het bedrijfsleven. Daarnaast zijn er andere gemeentelijke organisaties die jongeren ondersteunen, zoals het Jongerenloket als een stedelijk punt voor informatie over onderwijs, werk en inkomen. DOSA richt zich op een sluitende aanpak van risico-/probleemjongeren. Bij Capelle aan den IJssel zijn de gemeentelijke mogelijkheden beperkter. Het belangrijkste verschil tussen de twee gemeenten is in de context van institutionalisering. Bij de gemeente Rotterdam is er in grotere mate sprake van institutionalisering; er zijn daar meerdere gemeentelijke organisaties en hulpbronnen die opereren om voortijdig schoolverlaten te voorkomen: het Jongerenloket, DOSA en SISA. Bij de gemeente Capelle aan den IJssel is dit minder het geval. Een voorbeeld: in plaats van het Jongerenloket heeft Capelle aan den IJssel een officieel casuïstiek overleg (Team Jongeren Actief) waaraan vertegenwoordigers van UWV-werkbedrijf, De Jonge Krijger, ROC Zadkine en de gemeente actief deelnemen om VSV terug te dringen, de registratie te verbeteren en de jeugdwerkloosheid te verminderen.

Veel jongeren hebben complexe problemen; zij hebben hulp nodig die de inzet van verschillende deskundigheid en hulp in onderlinge afstemming vergt. Het gaat hierbij vooral om leerlingen die een vmbo- of mbo-opleiding volgen. Het feit dat de complexiteit van de problematiek, waar voortijdig schoolverlaten een onderdeel van is, in Rotterdam en Capelle aan de IJssel in veel gevallen verschillend is, brengt met zich mee dat ook de percepties van de VSV-problematiek en de strategische doelstellingen verschillen tussen de gemeenten. Capelle aan den IJssel heeft de laatste jaren vooral aandacht besteed aan 'integrale jeugdzorg' in het voortgezet onderwijs, zoals zorg op school, pedagogische hulp (bijvoorbeeld gezinscoaching) en preventieve maatregelen in samenwerking met een lokaal netwerk, jeugdzorg en politie/justitie.

In Rotterdam, dat in verhouding veel jongeren kent met complexe problematiek en waar dus meer specifieke hulp nodig is, verloopt de hulpverlening tot de leeftijd van 18 jaar (vaak) via Jeugdzorg. Voor jongeren tot 23 jaar wordt naast zorg op school ook bovenschoolse zorg aangeboden in de vorm van zorg- en adviesteams. De gemeente Rotterdam legt het accent op samenwerking met de scholen en andere betrokken partners en heeft zich in het akkoord '*Coöperatie Rotterdams Offensief*' als doel gesteld een doorlopende zorglijn van vmbo-mbo. Hoewel alle scholen een dusdanige zorgstructuur moeten hebben dat problemen tijdig gesignaleerd en aangepakt kunnen worden om voortijdig schoolverlaten te voorkomen, is de school volgens de gemeente Rotterdam geen zorginstituut. Daarom heeft de gemeente in haar beleidsplan de middelen voor 'Organiseren noodzakelijke hulp voor leerling' voor 2012

iets verminderd t.o.v. van 2011 en voor 2013 sterk verminderd (zie Tabel 7-2: Financieel overzicht gemeente Rotterdam (uitgaven)).

De gemeente Capelle aan den IJssel wordt ook nog steeds geconfronteerd met multiproblematiek bij jongeren en heeft met De Jonge Krijger concrete resultaatgerichte afspraken gemaakt om de problemen op verschillende terreinen aan te pakken.

Complexiteit netwerkstructuur

De netwerkstructuur is in beide gemeenten op verschillende niveaus complex. Op bestuurlijk niveau zijn er meerdere partijen die deelnemen in het besluitproces. Ze komen structureel bij elkaar om gezamenlijk het VSV-uitvoeringsbeleid te coördineren. De taken en verantwoordelijkheden van de deelnemers zijn wettelijk vastgesteld; daarom is er sprake van een *'georganiseerde complexiteit'*.

De werkelijkheid is nog ingewikkelder: er zijn meerdere partijen die samen moeten werken in de verschillende beleidsvelden (o.a. jeugdwerkloosheid, jeugdgezondheid en jeugdcriminaliteit). De gemeenten hebben een algemene regierol bij het handhaven van de leerplicht en kwalificatieplicht op (sub)regionaal en gemeentelijk niveau; echter, de aard van het probleem, de besluiten en de beleidsuitvoeringsprocessen zijn veel complexer dan wat op papier is vermeld. Uit de analyse van dit onderzoek komen twee belangrijke kwesties naar voren. Allereerst zijn de takenpakken van de gemeenten meer omvattend dan wat er op papier (in de RMC-convenanten) staat. Rotterdam heeft bijvoorbeeld naast haar gemeentelijke taken ook een belangrijke rol als regisseur: beslissingen nemen en verantwoordelijkheid dragen voor de coördinatie bij het uitvoeren van de RMC-maatregelen zowel in de regio als in de gemeente. Rotterdam concentreert zich vooral op de complexe VSV-problematiek in de eigen gemeente en de stadsregio en heeft minder aandacht voor de deelgemeenten, bijvoorbeeld als het gaat om het uitwisselen van de juiste informatie over de aantallen VSV'ers. Op uitvoeringsniveau is er dus een *'ongeorganiseerde complexiteit'* te zien, en niet alleen bij de gemeente Rotterdam maar ook bij Capelle aan den IJssel.

Een belangrijk verschil tussen de twee gemeenten is de wijze waarop de gemeenten vormgeven aan het VSV-beleid in hun gemeenten. De keuze van Capelle aan den IJssel om met De Jonge Krijger *'alles in één hand'* te houden, zou een groot voordeel kunnen zijn voor een betere aanpak van VSV. Dit is een uitdaging voor Capelle aan den IJssel om de complexiteit van het netwerk te reduceren. Bij de gemeente Rotterdam zijn meerdere publieke en private actoren betrokken bij de realisatie van de verschillende RMC-maatregelen, waardoor het netwerk in de gemeente Rotterdam nog complexer is dan in Capelle aan den IJssel.

Ondanks die complexiteit van het beleidsnetwerk in de beide gemeenten en het feit dat de onderlinge samenwerking lang niet altijd verloopt zoals de verschillende actoren zouden willen, zijn alle actoren er een voorstander van om door te gaan met de samenwerking om voortijdig schooluitval te voorkomen. Er is een toenemende acceptatie van het integraalbeleid voor de jongerenproblematiek, waarvan voortijdig schoolverlaten een onderdeel is. Zowel van overheidswege (de minister) als op praktijkniveau is er wat samenwerking betreft een opmerkelijke verbetering waarneembaar. Er lopen diverse succesvolle trajecten/projecten, bijvoorbeeld het Jongerenloket, ZAT-teams en het SISA-signaleringssysteem, en met de aanpak van de individuele problemen van jongeren door professionele zorgaanbieders gaat het ook steeds meer de goede kant op. In de gemeente Capelle aan den IJssel worden succesvolle trajecten uitgevoerd door De Jonge Krijger.

Hoewel de meeste schooluitval bij het mbo voorkomt, ligt het probleem in beide gemeenten niet alleen bij het mbo. Er zijn ook bepaalde risicomomenten, in het bijzonder de overgang van vmbo naar mbo. Daarnaast vormen 18+'ers een probleem, omdat er op dit ogenblik voor beide gemeenten wettelijk geen mogelijkheden, bijvoorbeeld sanctiemiddelen, bestaan om deze groep aan te pakken.

De belangrijkste overeenkomst tussen de beide gemeenten is de aandacht voor het verlengen van succesvolle kortetermijnprojecten, bijvoorbeeld projecten om bepaalde doelgroepen of specifieke risicomomenten aan te pakken (o.a. verzuimaanpak, overgang van vmbo naar mbo, voortijdig schoolverlaten, het stimuleren/ondersteunen van jongeren in de keuze van een juiste studie, loopbaan en beroep, het organiseren van de noodzakelijke hulp/begeleiding voor leerlingen). De gemeente Rotterdam besteedt ook aandacht aan flexibilisering van het onderwijsaanbod in de vorm van vak- en werkscholen.

8.3.2 Veelzijdige afhankelijkheid

In beide gemeenten is er sprake van een meerzijdige afhankelijkheid om de maatregelen uit te voeren. Deze afhankelijkheid gaat vooral om hulpmiddelen waarover een actor in het netwerk niet zelf beschikt, zoals financiën, maar ook hulpbronnen, productiemiddelen, mankracht, kennis, enz. Deze afhankelijkheid vraagt om een betere en duurzame samenwerking; daarom pleiten alle actoren voor betere samenwerkingsrelaties in het VSV-netwerk. Om de VSV-doelstellingen te realiseren zijn de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel in grote mate ook afhankelijk van het Rijk, met name door de RMC-wet 2001 waarin is bepaald dat de gemeenten verplicht zijn tot het handhaven van de leerplicht en kwalificatieplicht op zowel gemeentelijk als regionaal niveau en dat er jaarlijks verantwoording moet worden afgelegd hoe de VSV-rijksmiddelen zijn besteed. Deze grote financiële afhankelijkheid heeft tot gevolg dat het Rijk een belangrijke rol speelt in het

beleidsproces door financiële middelen beschikbaar te stellen voor het uitvoeren van het VSV-beleid.

De gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel zijn ook afhankelijk van elkaar om het VSV-beleid in de RMC-regio Rijnmond, waartoe beide gemeenten behoren, te realiseren. Rotterdam heeft als regionale contactgemeente de taak een netwerk te vormen van regionale instellingen (scholen, instellingen op het terrein van arbeid, jeugdzorg en jeugdhulpverlening); een netwerk dat beschikt over meerdere hulpbronnen en over macht om die hulpbronnen te mobiliseren. Zo is Rotterdam bijvoorbeeld in de regio verantwoordelijk voor een goede toegang tot jeugdzorg (via het Bureau Jeugdzorg) en andere zorg waarop aanspraak kan worden gemaakt. Jeugdzorginstellingen hebben meer kennis en professionaliteit op het gebied van jeugdproblematiek. Als scholen extra zorg nodig hebben om jongeren te ondersteunen, kunnen ze speciale organisaties/instanties inschakelen voor ondersteuning van de jongeren, zodat die hun opleiding goed kunnen afronden en een startkwalificatie kunnen behalen. Jeugdzorginstellingen zijn echter bij hun projecten en trajecten wel afhankelijk van de politieke besluitvorming in de gemeenten, met name op financieel gebied. Dat betekent dat scholen en andere jeugdzorginstellingen samen moeten werken, wat weer leidt tot een hoge mate van afhankelijkheid van elkaar voor een effectieve besteding van de financiële middelen.

Verder zijn zorgaanbieders en zorgvragers (leerlingen) van elkaar afhankelijk: een jongere die geen hulp accepteert, kan moeilijk geholpen worden. Die wederzijdse afhankelijkheden brengen een zeker spanningsveld tussen de actoren in het netwerk met zich mee.

8.4 Beleidsinstrumenten

Voor een goed lopend netwerk zijn netwerkinstrumenten noodzakelijk, o.a. regulerende, financiële en communicatie-instrumenten. Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat er in beide gemeenten verschillende vormen van regulerende instrumenten zijn gemaakt (o.a. wetten, overeenkomsten, convenanten, regels en afspraken) om het collegedoeel te halen.

Wat betreft de regulerende instrumenten zijn als eerste in 2001 de taken van beide gemeenten wettelijk vastgelegd in de RMC-wet, waarin Rotterdam en Capelle aan den IJssel werden verplicht tot het handhaven van zowel de leerplicht als de kwalificatieplicht op gemeentelijk niveau. Ook werd Rotterdam als contactgemeente van de RMC-regio Rijnmond op grond van wettelijke voorschriften verantwoordelijk voor het maken van afspraken met scholen, instellingen en andere organisaties ter voorkoming en bestrijding van voortijdig schoolverlaten in die regio. Daarnaast werden de scholen in beide gemeenten wettelijk verplicht om binnen een bepaalde termijn schoolverzuim aan de gemeente te melden. Bovendien kregen bepaalde (gemeentelijke) instellingen (bv. DOSA/GOSA, CWI, GGZ) in het netwerk (wettelijk) vastgestelde taken en verantwoordelijkheden. Als tweede

hebben beide gemeenten afspraken gemaakt met verschillende partners voor bepaalde projecten.

Een goede communicatie tussen gemeenten is ook een belangrijk instrument in een succesvol beleid op regionaal niveau. Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat geslotenheid een probleem veroorzaakt in de communicatie tussen de twee gemeenten. Dit komt door de grote onderlinge verschillen. Rotterdam is een van de G4-steden, functioneert anders dan Capelle aan den IJssel. In Rotterdam is sprake van een sterke mate van institutionalisering, er zijn meer stedelijke voorzieningen en ook heeft de gemeente meer macht om hulpbronnen te mobiliseren, met als gevolg dat er een groot verschil is in omgangsvormen van de bestuurders van de twee gemeenten. Daarnaast zijn de financiële mogelijkheden van Capelle aan den IJssel beperkt en is de gemeente op dit vlak sterk afhankelijk van de mogelijkheden van Rotterdam. Daarentegen is Rotterdam als contactgemeente voor een effectieve aanpak van voortijdig schoolverlaten op regionaal niveau afhankelijk van een goede samenwerking met Capelle aan den IJssel als kerngemeente van de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost en van andere gemeenten.

De communicatie tussen de verschillende actoren (scholen, jeugdzorginstellingen, samenwerkingsverband KOERS VO, jongeren, ouders en andere organisaties) is heel divers.

8.5 Strategische uitgangspunten en samenwerking

In beide gemeenten is de doelstelling van het college enerzijds een jaarlijkse vermindering van 10% nieuwe VSV'ers, gericht op het behalen van de EU-doelstellingen (Lissabon-afspraken) en anderzijds het aanpakken van de jeugdproblematiek als geheel (o.a. jeugdcriminaliteit, jeugdwerkloosheid en jeugdgezondheid). Om deze doelen te bereiken zijn er RMC-convenanten afgesloten tussen het Rijk en de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel. Wat betreft de strategische uitgangspunten van de actoren in het beleid in de twee gemeenten zijn er enorme variaties.

Sinds de indeling van Nederland in RMC-regio's neemt het ministerie van OCW in de regio een afstandelijke houding aan en heeft het slechts een faciliterende rol bij het VSV-stuurgroepconvenant. Een belangrijk verschil tussen Rotterdam en Capelle aan den IJssel betreft het contact van de gemeente met het ministerie van OCW. De gemeente Rotterdam heeft als regiocontactgemeente meer contact met het ministerie dan Capelle aan den IJssel.

In beide gemeenten verloopt de samenwerking tussen de scholen en de gemeente niet altijd goed, omdat de percepties van de scholen verschillen van de percepties van de gemeenten, voor wie de scholen echter wel een belangrijke samenwerkingspartner zijn. Als scholen gemeentelijk worden ondersteund, willen ze best met de gemeente samenwerken en een

bijdrage leveren om voortijdig schooluitval te voorkomen, maar ze willen wel zelf hun eigen prioriteiten bepalen.

Jeugdzorginstellingen zien de VSV-problematiek vanuit de perceptie dat het een individueel probleem is en dat de aanpak ervan tot de kerntaak van deze instellingen behoort. Ze willen graag zowel met het onderwijs als met de gemeenten samenwerken om de eigen doelstellingen te realiseren. Het samenwerkingsverband KOERS VO probeert ook vanuit de eigen perceptie advies te geven voor begeleiding en/of zorg en op die manier een positieve bijdrage te leveren ter voorkoming van voortijdig schooluitval. Zowel de jeugdzorginstellingen als het samenwerkingsverband KOERS VO functioneren in beide gemeenten op dezelfde manier. De strategische uitgangspunten van alle actoren, op alle niveaus, is gericht op het vaststellen van concrete onderlinge afspraken in de vorm van een convenant, overeenkomst of regels in het netwerk.

8.5.1 Samenwerking in het netwerk

Voor een goed VSV-beleid is samenwerking van wezenlijk belang, zowel op bestuurlijk als op uitvoeringsniveau. Om voortijdig schoolverlaten doelmatig te kunnen bestrijden is in de RMC-wet van 2001 de regionale samenwerking wettelijk vastgelegd. Uit dit onderzoek valt moeilijk op te maken of de samenwerking op de verschillende niveaus wel voldoende is voor het behalen van het collegedoeel van beide gemeenten: *‘Jaarlijks 10% daling van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters’*. De oorzaak hiervan is, dat er zowel bij de gemeente Rotterdam als bij Capelle aan den IJssel nog steeds geen meetbaarheid of vergelijkbaarheid van gegevens over voortijdig schoolverlaten is. Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat als het gaat om de wettelijke verplichting van schoolverzuimmelding, de samenwerking in beide gemeente moeizaam verloopt.

Als de samenwerking in het netwerk bekeken wordt aan de hand van de criteria van *‘sense of urgency’*, dan kan worden geconcludeerd dat er in grote mate beleidsurgentie bestaat op bestuurlijk niveau, met name in Rotterdam waar beleidsmakers, meer nog dan in Capelle aan den IJssel, zich bewust zijn van die urgentie, ook op gemeentelijk niveau, met als gevolg veel aandacht voor de continuïteit van het VSV-beleid tot 2016. Op uitvoeringsniveau is er in beide gemeenten in mindere mate sprake van beleidsurgentie vanwege de verschillende probleempercepties van de diverse actoren. Scholen en jeugdzorginstellingen bijvoorbeeld hebben op uitvoeringsniveau een geringer beleidsurgentiegevoel; zij concentreren zich meer op hun kerntaken en bepalen hun eigen prioriteiten in het kader van het bestrijden van VSV. Desondanks willen zij toch samenwerken om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

Rotterdam heeft naast haar gemeentelijke taken ook een belangrijke rol als regisseur: beslissingen nemen en verantwoordelijkheid dragen voor de coördinatie bij het uitvoeren

van de RMC-maatregelen, niet alleen in de gemeente maar ook in de regio. Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat Rotterdam haar beleidsdoelen in de regiogemeenten, waaronder Capelle aan de IJssel, slechts gedeeltelijk heeft gerealiseerd. Ten eerste verloopt de samenwerking tussen deelgemeente Capelle aan den IJssel en contactgemeente Rotterdam niet altijd op het gewenste niveau vanwege lokale knelpunten in beide gemeenten. Rotterdam concentreert zich vooral op de VSV-problematiek in de eigen gemeente en de stadsregio en heeft minder aandacht voor de deelgemeenten, bijvoorbeeld als het gaat om het uitwisselen van de juiste informatie over de aantallen VSV'ers. En ten tweede is er sprake van een moeizame samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de scholen. Voor verbetering van dit knelpunt heeft Rotterdam voor de komende periode een aantal concrete beleidsplannen gemaakt.

De samenwerking tussen jeugdinstituten, scholen en de gemeente gaat zowel in Rotterdam als Capelle aan den IJssel redelijk. Deze samenwerking wordt gekenmerkt door een hoge mate van afhankelijkheid van hulpbronnen waar andere actoren in het netwerk over beschikken. In beide gemeenten zijn er vastgestelde afspraken/regels die de onderlinge relaties en de samenwerking moeten optimaliseren. Vanuit het standpunt *'hoe beter de samenwerking, des te minder voortijdig schoolverlaters'* zijn er voor scholen ook stimulerende beleidsinstrumenten die door het Rijk worden gefinancierd (zo krijgt een school 2.500 euro voor iedere VSV'er die terugkeert naar school).

Een belangrijk verschil tussen de twee gemeenten is de afstand tussen de actoren, zowel fysiek als in de vorm van 'warme contacten'. Bij de gemeente Capelle aan den IJssel hebben leerplichtambtenaren veelvuldig contact met de verschillende partners (o.a. de coördinator van de RMC-subregio Rijnmond Zuid & Oost, scholen, leerlingen en ouders); bij de gemeente Rotterdam is er veel minder / nauwelijks contact tussen de (leerplicht)ambtenaren en de andere actoren. De grotere institutionalisering in deze gemeente heeft zowel negatieve als positieve effecten op de samenwerking in het netwerk. Positief is dat de taken en verantwoordelijkheden beter worden afgestemd. Echter, de meer officiële houding van (sommige) actoren (bijvoorbeeld: in plaats van dagelijks contact vrijwel alleen contanten tijdens het overleg of per e-mail waar dan vaak geen reactie op komt) beïnvloedt de samenwerking negatief.

Belangrijk om te vermelden is nog dat alle respondenten uit dit onderzoek zich realiseren dat zonder samenwerking de collegedoelen niet uitvoerbaar zijn. De aanpak van de VSV-problematiek gaat met een aantal succesvolle projecten en trajecten de goede kant op, maar is nog beperkt. En de samenwerking is in beide gemeenten op verschillende niveaus nog niet vanzelfsprekend en vraagt de volle aandacht.

8.6 Aanbevelingen

1. Het VSV-beleid op regionaal niveau is erg complex en onzeker; dit leidt tot een aantal belemmeringen, ook op lokaal niveau. Om die reden:

- Besteed extra aandacht aan duurzaamheid en het resultaatgericht aanpakken van VSV; i.p.v. het 'convenantbeleid' moet het VSV-beleid in de regio een onderdeel zijn van het landelijke onderwijsbeleid.
- Besteed extra aandacht aan het reduceren van de actoren in het netwerk en bekijk wie om welke reden bij het netwerk betrokken zou moeten worden.
- Besteed voldoende aandacht aan heldere communicatie tijdens het gehele proces, aan het verhelderen van de doelen van de verschillende actoren en aan wijzigingen van doelstellingen; zorg ervoor dat de doelstellingen en wijzigingen voor alle actoren duidelijk zijn.
- Besteed voldoende aandacht aan een duidelijke binding tussen de betrokken actoren en aan de wijze waarop de actoren met elkaar om zouden moeten gaan.

2. De cohesie tussen '*formele uniformiteit*' en '*werkelijke pluriformiteit*' zou veel beter kunnen; vandaar:

- Besteed voldoende aandacht aan het verkleinen van de afstand tussen actoren in het besluitvormingsproces en actoren in het beleidsuitvoeringsproces, o.a. door structurele en reguliere contacten.
- Besteed voldoende aandacht aan communicatie-instrumenten en regulerende instrumenten (o.a. duidelijke/heldere omschrijvingen van taken en verantwoordelijkheden).
- VSV heeft te maken met grootstedenproblematiek, zowel in de gemeente Rotterdam als de gemeente Capelle aan den IJssel. Dit in acht nemend zouden maatregelen beter aangepast moeten worden aan de individuele problemen van elke gemeente.
- Besteed voldoende aandacht aan openheid/transparantie van het besluitvormingsproces, waardoor alle actoren beter in staat zijn om in het netwerk samen te werken.
- De samenwerking tussen onderwijs en zorginstellingen, o.a. op financieel gebied, zou veel beter geregeld kunnen worden; i.p.v. gesubsidieerde kortetermijnprojecten meer duurzame langetermijnprojecten door het inzetten van (financiële) middelen, kennis en mankracht voor de zorgstructuur.

3. Verzuimregistratie is een belangrijk onderdeel van het VSV-beleid in beide gemeenten. Momenteel is er nog geen betrouwbaar inzicht in de aantallen en de kenmerken van VSV, met name op de grote roc-scholen met meerdere locaties in een gemeente. Om dit probleem op te lossen, kan gedacht worden aan:

Vormgeving van het beleid Voortijdig Schoolverlaten: vergelijkingsonderzoek Rotterdam en Capelle aan den IJssel

- Een voor alle actoren duidelijke, eenvoudige verzuimregistratie, in plaats van een bureaucratische houding wat betreft de die registratie.
- Een uniforme en controleerbare werkwijze voor alle scholen in de regio.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2006). *Staat van beleidsinformatie 2006*. Kalenderjaar 2000-2006, pp.18-33. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2001). *Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Anheier, H.K. (1987). Structural analysis and strategic research design: studying politicized interorganizational networks, *Sociological Forum*, Vol. 2, No. 3 (summer, 1987). 563-582.
- Boender, K., Leune, H. (1970). *Sociaal onderzoek en sociaal beleid: een beschouwing over methodiek van beleidsonderzoek*. Sociologisch Instituut, Rotterdam.
- Bokdam, J., Volker, G., Grijpstra, D. (2010). *Analyse RMC-effectrapportages 2008-2009*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Bourdieu, P. (2006 [original 1986]). The Forms of Capital, in: H. Lauder, P. Brown, J.A. Dillabough, & H. Halsey, *Education Globalisation & Social Change*, pp. 105-118. Oxford: Oxford U.P.
- Brännström, L. (2006). Making Their Mark: The Effects of Neighbourhood and Upper Secondary School on Educational Achievement, in: *European Sociological Review*, . pp. 1-16, published by Oxford University Press, March 10, 2008.
- Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V.
- Bressers, J.Th.A. (1993). Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze, in: *Beleidswetenschap*, 7 (4). pp. 309-329. Enschede: Twente Centre for Studies in Technology and Sustainable Development (CSTM).
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma uitgeverij.
- Bruijn, J.A., Kickert, W.J.M. de, Koppenjan, J.F.M. (1992). *Management van Complexe Netwerken*. Working paper. Soesterberg: Lemma uitgeverij.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2007). *Sociaal economische trends. Statistisch kwartaalblad over arbeidsmarkt, sociale zekerheid en inkomen*, 2007 aflevering 3, pp. 23 –28. URL: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/18E3A941-5DE1-49FF-B03E-D874AFD1CFCD/0/2007k3v4pub.pdf>
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital, in: *American Journal of Sociology*, nr. 94, pp. 95-120.
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de Start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken: de invloed van verkeersregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2000). Network management and decision making in networks: a multi-actor approach, in: *Public Management*. Vol. 2. (135-158).
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., Kort, M., Twist, M. van (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat; hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*. Den Haag: Lemma uitgeverij.
- Klijn, E.H., Teisman G.R. (1992). *Beleidsnetwerken: analyse en management. Een theoretische beschouwing over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels. Onderzoeksprogramma 'Beleid en Sturing in Complexe Netwerken'*. Working paper, nr. 2. Rotterdam.
- Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- Lopez, L. (2003). *Hopeful girls, troubled boys*. New York, Routledge.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (1996). *Voortijdig schoolverlaten, brief directie BVE aan Tweede kamer*, kenmerk 6K2990.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2003). *Voortijdig schoolverlaten, brief directie BVE aan Tweede kamer*, kenmerk BVE/K&O/2003/47543.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2005). *Aanpak voortijdig schoolverlaten, brief Minister aan Tweede Kamer*, kenmerk BVE/05/38549.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2007). *Factsheet Voortijdig Schoolverlaten*, november 2007.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2007). *Uitvoeringsbrief schooluitval*, november 2007, kenmerk VSV/DIR/2007/48811.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2011). *Voortijdig Schoolverlaten*. Januari 2011, kenmerk kst-26695-73.
- Nootboom, B., Bogenrieder, I. (2002). *Change of routines: A multi-level analysis*. Erim Report Series, Research in management. URL: <http://www.irim.eur.nl/ERIM>
- Reelick, F. (2010). *De pilot Duo aanpak op het Albeda College*. De Sociaal-Wetenschappelijke Afdeling (SWA) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe), Rotterdam.
- Rutgers, E.D. (2004). *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling; vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Rutgers, E.D. (2006). *Vormgeven aan maatschappelijke ondersteuning van jeugdigen. Onderzoek naar regie en samenwerking: over vertrouwen, wederkerigheid en zingeving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Vormgeving van het beleid Voortijdig Schoolverlaten: vergelijkingsonderzoek Rotterdam en Capelle aan den IJssel

- Steeg, M. van der, Webbink, D. (2006) *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*. Centraal Planbureau. URL: <http://www.cpb.nl/publicatie/voortijdig-schoolverlaten-nederland-omvang-beleid-en-resultaten>
- Tilborg, L. van, Es W. van (2006). *Aanpak van het voortijdig schoolverlaten in zes Europese Landen*. Utrecht: Sardes.
- Veld, Th. (2004). Vernieuwing van het onderwijsbestel. Gevolgen voor de functies van het Onderwijs, in W. Trommel, R. van der Veen. *De herverdeelde samenleving. De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstraat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Winsemius, P., Tiemeijer, W., Berg, M. van den, Jager-Vreugdenhil, M., Reekum, R. van (2008). *Niemand houdt van ze*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2009). *Vertrouwen in de school, over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research Design and Methods*. (Third Edition). Thousand Oaks: Sage Publications.

Aangehaalde websites

- Aanval op schooluitval (OCW): <http://www.aanvalopschooluitval.nl/>
- Jongerenloket Rotterdam: <http://www.jongerenloket.rotterdam.nl/>
- RMC Rijnmond, bureau regionale meld- en coördinatiefunctie: <http://rmc.josopschool.nl/>
- CBS, StatLine Databank: <http://statline.cbs.nl/statweb/>

Bijlage 1. Geïnterviewde personen

Mevr. Nadine de Boer

Consulent Onderwijsloket Samenwerkingsverband KOERS VO

Dhr. Frans de Jonge

Trajectbegeleider Trajectbureau AKA

Albeda College

Mevr. Fien Beurze

Leerplichtconsulent van de gemeente Capelle aan den IJssel

Dhr. Saïd Machten

DOSA-regisseur

Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA)

Mevr. S. Kulcu

Directeur Onderwijs Opvang Voorzieningen Rotterdam (OOVR)

Rotterdam

Dhr. Koert Sauer

Beleidsmedewerker Samenwerkingsverband KOERS VO

Rotterdam

Dhr. R. Scalco

Hoofd afdeling Jeugd (w.o. leerplicht en RMC)

Jeugd, Onderwijs en Samenleving Rotterdam (JOS)

Dhr. Paul Steenbergen

Teamleider Stek Jeugdhulp

Dhr. K. Stoel

Coördinator Subregio Rijnmond Zuid & Oost (Capelle aan den IJssel, Barendrecht, Albrandswaard,

Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Ridderkerk)

Gemeente Capelle aan den IJssel

Mevr. Irma Visser

Sectormanager Stek Jeugdhulp

Dhr. M. de Waal

RMC-regio Rijnmond / beleidsadviseur Jeugd

Jeugd, Onderwijs en Samenleving Rotterdam (JOS)

Dhr. Edwin van der Zon

Leerplichtconsulent van de gemeente Capelle aan den IJssel

Bijlage 2. Interviewvragen

Actoren: doelen / percepties / afhankelijkheidsrelaties / structuur:

1. Met welke actoren (samenwerkingspartners) werkt u samen om VSV te bestrijden? Zou u kort de structuur van de samenwerking kunnen omschrijven?
2. Zou u in het kort kunnen uitleggen wat de specifieke taken zijn van uw organisatie in het kader van het bestrijden van het VSV in uw gemeente?
3. Bent u afhankelijk van de andere actoren om uw doelstellingen te bereiken en uw taken uit te voeren? Hoe ervaart u dat?
4. Zou u in het kort kunnen uitleggen wat 'samen bestrijden van voortijdig school uitval' inhoudt? Waarom ligt het accent op samenwerking?
5. Wat zijn dan de belemmeringen dat deze actoren hun eigen verantwoordelijkheden niet kunnen realiseren? (Bijvoorbeeld: kennis, financiën, mankracht enz., maar bijvoorbeeld ook geslotenheid of openheid van de samenwerkingspartners.)
6. Welke middelen zijn volgens u onmisbaar om uw doelstellingen te bereiken?

Beleidsproces: taken en verantwoordelijkheden / interactiepatroon:

1. Kunt u beschrijven hoe de verantwoordelijkheden bij gezamenlijke acties verdeeld worden? Welke actor heeft de grootste sturende rol en/of neemt het meeste initiatief?
2. In welke mate realiseren de actoren hun verantwoordelijkheden? Welke actoren doen het goed? In welke mate acteren de betrokken actoren zelfstandig?
3. Zijn er op beleidsniveau bepaalde overlegvormen/trajecten waarin verschillende actoren samenwerken om voortijdig schooluitval terug te dringen in uw gemeente?
4. Hoe zou u de samenwerking van uw organisatie binnen het VSV-beleid beoordelen; hoe groot is uw rol binnen die samenwerking?
5. Zijn er op beleidsniveau bepaalde overlegvormen/trajecten waarin verschillende actoren samenwerken om voortijdig schooluitval terug te dringen in uw gemeente?
6. Hoe wilt u deze samenwerking beoordelen?

Beleidsinstrumenten:

1. Zijn er nog andere beleidsinstrument om VSV te bestrijden?

Bijlage 3. Actoren

- **Het bureau Regionale Meld- en Coördinatie (RMC)** heeft als functie het voorkomen, registreren en het aanpakken van voortijdig schoolverlaters in de leeftijd van 12 tot 23 jaar binnen de regio.
- **De Gemeente Rotterdam** heeft wettelijk op twee niveaus een regierol gekregen met betrekking tot het uitvoeren van het landelijke VSV-beleid:
 - Regionaal:* Rotterdam is contactgemeente voor de RMC-regio Rijnmond. De taken en verantwoordelijkheden van de contactgemeenten zijn wettelijk (Wet educatie en beroepsonderwijs en Wet op het voortgezet onderwijs) vastgesteld.
 - Stadsregionaal:* De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor het handhaven van de leerplicht en kwalificatieplicht.
- **De Gemeente Capelle aan den IJssel** is sinds 2008 kerngemeente van de subregio Rijnmond Zuid & Oost, heeft wettelijk op twee niveaus een regierol gekregen met betrekking tot het uitvoeren van het landelijke VSV-beleid.
 - Subregionaal:* De gemeente Capelle aan den IJssel is op subregionaal niveau verantwoordelijk voor de coördinerende taken en de netwerken van scholen, instellingen en organisaties.
 - Lokaal:* De gemeente Capelle aan den IJssel is verantwoordelijk voor het handhaven van de leerplicht en kwalificatieplicht.
- **Afdeling Jeugd & Jongeren Rotterdam** is verantwoordelijk voor het jeugdbeleid in de gemeente Rotterdam, o.a. voor het Rotterdams Offensief vmbo-mbo en de leerplicht en kwalificatieplicht.
- **Bureau Jeugdzorg Rotterdam** is een toegangspoort voor de algemene jeugdzorg in de stadsregio Rotterdam. Het Bureau Jeugdzorg helpt en begeleidt kinderen en jongeren tot 18 jaar met het opgroeien en helpt ouders met het opvoeden. Indien nodig, verwijzen ze door naar andere jeugdzorginstellingen.
- **De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)** ondersteunt de gemeenten en instellingen op verschillende manieren bij het aanpakken en terugdringen van voortijdig schoolverlaten.
- **Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)** zorgt ervoor dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt goed op elkaar aansluiten. Het CWI is een samenwerkpartner van het Jongerenloket.
- **GGD:** de taak van de GGD is het beschermen, bewaken en bevorderen van de (jeugd)gezondheid.
- **Gemeentelijke en Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (GOSA/DOSA)** richten zich op een sluitende aanpak van risico- en probleemjongeren in alle (deel)gemeenten van de Stadsregio Rotterdam. Bij deze (deel)gemeentelijke aanpak zijn alle jeugdinstanties in de preventieve, hulpverlenende en justitiële sfeer betrokken, evenals diverse instanties op stedelijk, regionaal of districtsniveau. Het doel is kinderen/ jongeren die problemen hebben en/of een groot risico lopen, vroegtijdig, efficiënt en zo effectief mogelijk te begeleiden. Wanneer problemen te groot zijn voor de reguliere hulpverleners en instellingen om deze op te lossen, wordt DOSA ingeschakeld.
- **De Jonge Krijger** is een projectbureau gericht op jongeren, werk en scholing in de regio. De nadruk ligt op persoonlijke (traject)begeleiding, coaching, trainingen, projecten en adviezen.
- **Het samenwerkingsverband KOERS VO** is een vereniging van 18 besturen met ruim 90 vestigingen van scholen voor voortgezet onderwijs. Het zijn scholen van praktijkonderwijs tot

en met gymnasium in de regio Rotterdam. De bedoeling is de zorgmiddelen in het onderwijs op een goede en eenduidige manier in te zetten voor alle scholen in de regio; in het kader van het tegengaan van voortijdig schooluitval probeert KOERS VO heldere afspraken te maken met schoolbestuurders zodat zorgmiddelen ook aangewend kunnen worden om voortijdig schooluitval tegen te gaan.

- **Jeugd Onderwijs en Samenleving (JOS)** is een dienst van de gemeente Rotterdam. JOS heeft stimulerende en faciliterende taken in het onderwijs en in de samenleving en is in het kader van het VSV-beleid ook verantwoordelijk voor de handhaving van de leerplicht en kwalificatieplicht. Daarnaast werkt JOS ter bestrijding van jeugdwerkloosheid samen met de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- **Het Jongerenloket** heeft als belangrijkste taak het coachen van jongeren van 18 tot 27 jaar op het gebied van scholing, werk en/of inkomen.
- **Onderwijs Opvang Voorziening Rotterdam (OOVR)** is bedoeld voor leerlingen die tijdelijk vanwege hun gedrag niet op school kunnen blijven. Het doel is de terugplaatsing naar het onderwijs in samenwerking met alle andere betrokkenen.
- **Stek Jeugdhulp** biedt in kleinschalige voorzieningen diverse vormen van intensieve ambulante hulp, dagbehandeling en 24-uurs zorg, zowel geïndiceerd als niet geïndiceerd. De hulp is ondersteunend en gericht op het vergroten van de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind, de jongere en het gezin. Stek Jeugdhulp probeert ook een bijdrage te leveren aan het bestrijden van VSV in het mbo. Er is een samenwerkingsovereenkomst tussen Stek Jeugdhulp en de beide roc's, het Albeda College en ROC Zadkine, voor de inzet van Time-4-You. Dit is een laagdrempelig zorgprogramma, dat Stek Jeugdhulp binnen de school en in samenwerking met het onderwijs biedt.
- **Scholen**
Albeda College, een regionaal opleidingscentrum (roc) voor educatie en beroepsonderwijs.
ROC Zadkine, een van de grootste opleidingscentra voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in Nederland.
- **Team Jongeren Actief (TJA)** is een gezamenlijk overleg waaraan scholen, bedrijven, het RMC / De Jonge Krijger en leerplichtambtenaren deelnemen in de gemeente Capelle aan den IJssel. TJA richt zich op het verminderen van de jeugdwerkloosheid en het aantal VSV'ers.

Bijlage 4. Maatregelen ‘Menulijst’

1. Zorgstructuur (Zorg- en adviesteam)

De ervaring leert dat een Zorg- en adviesteam (ZAT) een krachtig instrument is om schoolinterne zorg af te stemmen op de schoolexterne zorg. Belangrijk daarbij is dat interventies op elkaar aansluiten en erop gericht zijn dat de leerling de schoolloopbaan kan voorzetten en afronden.

2. Overgang vmbo-mbo

- Preventieproject overgang vmbo-mbo organiseert de samenwerking van mbo-scholen en roc's onder regie van de RMC-functie van de gemeente. Daardoor worden risicojongeren gevolgd en begeleid tijdens de overgangsperiode tussen het vo en het mbo (d.w.z. tijdens de zomermaanden).
- Preventie+project overgang vmbo-mbo: Aan de opzet van het Preventieproject is een aantal voorbereidende activiteiten toegevoegd om de overgang nog soepeler te laten verlopen. Ook zijn er activiteiten toegevoegd om te voorkomen dat de mbo-leerling alsnog uitvalt. Het Preventieproject is hierdoor verbreed en verbeterd.

3. Persoonlijk begeleiding

- *Mentoring en Coaching*: Mentoren en coaches kunnen een belangrijke rol spelen bij risicomomenten in de onderwijsloopbaan van leerlingen. Leerlingen worden door de school gekoppeld aan een coach vanuit bijvoorbeeld het bedrijfsleven of maatschappelijke organisatie.
- *Vraagombuiging*: Vraagombuiging is een traject waarbij de leerling die een verkeerde keuze heeft gemaakt of een andere opleiding preferereert, met behulp het roc een passend alternatief kiest. Vraagombuigingstrajecten zijn succesvol wanneer de leerling een nieuwe opleiding kiest op de eigen school, maar ook als het onderwijs wordt gevolgd op een ander roc of een andere instelling.
- *Beroeporiëntatie vmbo (bijvoorbeeld portfolio)*: Een programma dat leerlingen een goed beeld geeft van de beroepspraktijk d.m.v. bijvoorbeeld dagoriëntatie, maatschappelijke stages, blokstages en levensechte presentaties, het schrijven van sollicitatiebrieven en het voeren van sollicitatiegesprekken (mede i.v.m. verwerpen stage). Tijdens de overgang van het vmbo naar het mbo kan extra begeleiding van leerlingen plaatsvinden door middel van portfolio-methodiek.
- *Stages*: Eén van de redenen voor voortijdig schoolverlaten is een tekort aan geschikte stageplaatsen. Tussen scholen, kenniscentra beroepsonderwijs, bedrijfsleven en regionaal bedrijfsleven worden afspraken gemaakt over de werving van stages (leerwerktrajecten in het vmbo of beroepspraktijkvorming in het mbo), een betere matching van stages en betere voorlichting aan en de begeleiding van leerlingen bij de stages.

4. Opvangklassen voor voortijdig schoolverlaters en meerdere instroommomenten in het mbo.

Steeds meer roc's organiseren voor hun beroepsopleidingen meerdere instroommomenten voor deelnemers (ook na 1 oktober). Daarnaast zijn er praktijkvoorbeelden waarbij voortijdig schoolverlaters gedurende het gehele schooljaar tijdelijk opgevangen kunnen worden in een 'opvangklas'. Jongeren krijgen bijvoorbeeld een pakket aangeboden waarin de studiekeuze en beroepsoriëntatie centraal staan, waardoor de jongere zo snel mogelijk en na een goede intake weer kan instromen bij een andere beroepsopleiding.

5. Dagbesteding

Het inzetten van sport en cultuur is een nieuwe maatregel om de aanval op de uitval te versterken. Op dit moment wordt binnen OCW gewerkt aan het opstellen van een aanpak en het in gang zetten van een uitvoering. Hierbij zijn 'good practices' vanuit gemeenten een belangrijke input.

6. Verzuimbeleid

In de praktijk blijkt dat niet alle scholen een sluitende aanpak van verzuim toepassen. Een tijdige aanpak van verzuim, vaak door een persoonlijke benadering van de leerling, kan echter voorkomen dat leerlingen definitief afhaken. In de praktijk zijn er goede voorbeelden van een sluitende verzuimaanpak die tot flinke verlaging van schooluitval leiden. Curatieve maatregelen: EVC-trajecten (Erkenning van Verworven Competenties) en maatwerktrajecten.

Een groot deel van de voortijdig schoolverlaters is aan het werk. De positie van deze jongeren op de arbeidsmarkt is echter kwetsbaar; als het economisch minder gaat zijn zij de eersten die op straat staan. Om die reden is het van belang om naast het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, ook in te zetten op de jongeren die reeds uitgevallen zijn. Met EVC- of maatwerktrajecten kunnen deze jongeren alsnog een startkwalificatie behalen en daarmee een duurzame plek op de arbeidsmarkt verwerven. Het instrumentarium van de Projectdirectie Leren en Werken kan hierbij ondersteuning bieden.

Bron: Menulijst convenant RMC-regio Rijnmond in de schooljaren 2007-2008 tot en met 2010-2011