

# SAMEN OP WEG NAAR MINDER VOORTIJDIG SCHOOLVERLATERERS

*Een onderzoek naar de samenwerking  
van actoren in de regio Holland Rijnland*



Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde

Renske Hoogeveen 282137  
Rotterdam, juli 2007

Eerste begeleider: Drs. E.P. Rutgers  
Tweede begeleider: Dr. J. Edelenbos

# SAMEN OP WEG NAAR MINDER VOORTIJDIG SCHOOLVERLATERERS

*Een onderzoek naar de samenwerking  
van actoren in de regio Holland Rijnland*

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde

Renske Hoogeveen 282137  
Rotterdam, juli 2007

Eerste begeleider: Drs. E.P. Rutgers  
Tweede begeleider: Dr. J. Edelenbos

*Logica brengt je van A naar B, verbeelding brengt je overal.*  
(Albert Einstein 1879 - 1955)

## Inhoudsopgave

Figurenlijst	7
Voorwoord	9
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	11
1.1 <i>Probleemanalyse</i>	11
1.2 <i>Probleemstelling</i>	13
1.3 <i>Opbouw van de scriptie</i>	14
<b>Hoofdstuk 2 Voortijdig schoolverlaten</b>	15
2.1 <i>De geschiedenis van het onderwijs en voortijdig schoolverlaten</i>	15
2.1.1 <i>Het Nederlands onderwijsbestel</i>	15
2.1.2 <i>De invloed van een definitie</i>	16
2.2 <i>Onderwijsbeleid en de kenniseconomie</i>	17
2.3 <i>Feiten en cijfers over voortijdig schoolverlaten</i>	18
2.4 <i>Oorzaken van voortijdig schoolverlaten</i>	21
2.5 <i>Actoren in het beleidsveld voortijdig schoolverlaten</i>	22
2.6 <i>De strijd tegen voortijdig schoolverlaten</i>	23
2.6.1 <i>De aanval op uitval</i>	23
2.6.2 <i>Maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten</i>	24
2.6.3 <i>Op weg naar een startkwalificatie</i>	25
2.6.4 <i>Vroeg is nog niet voortijdig</i>	26
2.7 <i>Voortijdig schoolverlaten &amp; Europa</i>	27
<b>Hoofdstuk 3 Een theoretisch perspectief</b>	29
3.1 <i>De netwerkbenadering</i>	29
3.1.1 <i>Beleidsnetwerken</i>	30
3.1.2 <i>Netwerkmanagement</i>	32
3.2 <i>Tussen chaos en orde</i>	32
3.3 <i>Het VWZ perspectief</i>	34
3.4 <i>Een conceptueel model</i>	35
<b>Hoofdstuk 4 Methodologische verantwoording</b>	38
4.1 <i>Operationalisatie van de theorie</i>	38
4.1.1 <i>Operationalisatie van de vraagstelling</i>	38
4.1.2 <i>Operationalisatie van het conceptueel model</i>	39
4.2 <i>Onderzoekniveaus</i>	42
4.2.1 <i>Het design en de strategie</i>	42
4.2.2 <i>De onderzoeksmethoden en technieken</i>	42
4.3 <i>Validiteit en betrouwbaarheid</i>	44

<b>Hoofdstuk 5 Voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland</b> .....	46
<b>5.1 Samenwerkingsverband Holland Rijnland</b> .....	46
5.1.1 <i>De Sociale Agenda</i> .....	46
<b>5.2 Voortijdig schoolverlaten in de regio</b> .....	47
5.2.1 <i>Cijfers over voortijdig schoolverlaten</i> .....	47
5.2.2 <i>Registreren van voortijdig schoolverlaters</i> .....	48
5.2.3 <i>VSV actoren in de regio Holland Rijnland</i> .....	49
5.2.4 <i>Overlegstructuren</i> .....	50
5.2.5 <i>Voorzieningen en projecten</i> .....	51
<b>5.3 Waar staat de regio en waar wil ze naar toe?</b> .....	54
<b>Hoofdstuk 6 Samenwerking van actoren in de regio Holland Rijnland</b> .....	57
6.1 <i>Samenwerken uitkomst of utopie?</i> .....	57
6.2 <i>Multidisciplinaire samenwerking en voortijdig schoolverlaten</i> .....	58
6.2.1 <i>Het onderwijs aan zet</i> .....	58
6.2.2 <i>Registreren en Coördineren: het Regionaal Bureau Leerplicht</i> .....	61
6.2.3 <i>Als een jongere dan toch uitvalt</i> .....	63
6.2.4 <i>Zorgen</i> .....	66
6.2.5 <i>Bouwen aan de toekomst</i> .....	67
6.3 <i>Complexiteit van samenwerking</i> .....	68
<b>Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen</b> .....	70
7.1 <i>Een onderzoek over samenwerken</i> .....	70
7.2 <i>Voortijdig schoolverlaten tegengaan door samenwerking</i> .....	74
7.3 <i>Verbeteren van de samenwerking</i> .....	75
<b>Geraadpleegde literatuur</b> .....	77
<b>Bijlagen</b> .....	79
1. <i>Lijst van afkortingen</i> .....	80
2. <i>Organogram regionaal samenwerkingsorgaan Holland Rijnland</i> .....	82
3. <i>Interviewhandleiding</i> .....	83
4. <i>Interviewlijst</i> .....	85
5. <i>Checklist documentanalyse en observaties</i> .....	86
6. <i>Gegevens voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland</i> .....	88
7. <i>Voorzieningen ter voorkoming van vsv in de regio Holland Rijnland</i> .....	90
<b>Samenvatting</b> .....	95



## Figurenlijst

### Figuren

- Figuur 1.1 De regio Holland Rijnland (Bron: [www.hollandrijnland.net](http://www.hollandrijnland.net))
- Figuur 2.1 Percentage niet-schoolgaande 18-24 jarigen zonder startkwalificatie, EU indicator (bron: jaarlijkse EBB, CBS)
- Figuur 2.2a Leeftijd nieuwe vsv'ers (RMC 2004-2005)
- Figuur 2.2b Leeftijd totale groep vsv'ers (EBB)
- Figuur 2.3 Aantal nieuwe en al bestaande voortijdig schoolverlaters in 2005 (Bron: Algemene Rekenkamer)
- Figuur 2.4 RMC regio's (RMC 2004-2005)
- Figuur 2.5 Arbeidsmarktpositie 15-22 jarige vsv'ers (bron: EBB 2001-2004 gemiddeld)
- Figuur 2.6 Actoren in het beleidsveld vsv
- Figuur 3.1 VWZ-analysemodel (Bron: Rutgers red., 2006)
- Figuur 3.2 Conceptueel model
- Figuur 5.1 % nieuwe vsv'ers per regio (2004/2005) (Bron: Ministerie van OCW)
- Figuur 5.2 Overzicht projecten voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland

### Tabellen

- Tabel 2.1 Voortijdig schoolverlaten in verschillende tijdsperiodes (Bron: KBA, 2006)
- Tabel 2.2 Aantal aangemelde vsv'ers (bron: RMC)
- Tabel 2.3 Arbeidsmarktsituatie met/zonder startkwalificatie (bron: EBB 2001-2004 gemiddeld)
- Tabel 2.4 Maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten
- Tabel 2.5 Overzicht reframing (Bron: Eimers, 2006)
- Tabel 2.6 Percentage 18-24 jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft behaald (Bron: Onderwijsraad (2004), *Tot hier en nu verder*)
- Tabel 3.1 Drie sturingsmodellen vergeleken (Bron: De Bruijn et al., 1993)
- Tabel 3.2 De labiele, spanningsvolle relatie tussen orde en chaos (Bron: Teisman, 2005)
- Tabel 3.3 Twee perspectieven op complexiteit (bron: Teisman, 2005)
- Tabel 4.1 Conceptueel raamwerk voor een beleidsnetwerk
- Tabel 4.2 Conceptueel raamwerk voor netwerkmanagement
- Tabel 4.3 Conceptueel raamwerk van 'tussen orde en chaos'
- Tabel 4.4 Conceptueel raamwerk van het VWZ analysemodel (Bron: Rutgers red., 2006)
- Tabel 5.1 Totaal aantal geregistreerde voortijdig schoolverlaters 2005/2006
- Tabel 5.2 Totaal aantal geregistreerde voortijdig schoolverlaters naar leeftijd 2005/2006
- Tabel 5.3 Totaal aantal geregistreerde voortijdig schoolverlaters per gemeente 2005/2006
- Tabel 5.4 Totaal aantal herplaatste voortijdig schoolverlaters 2005/2006
- Tabel 5.5 Aantal voortijdig schoolverlaters in de regio Holland Rijnland over de afgelopen jaren
- Tabel 6.1 Kenmerken van organisaties die samenwerking complex maken





## **Voorwoord**

Uitgeleerd raak je nooit, maar voor iedereen komt er een tijd, waarin je niet langer onderwijs zult volgen. Voor mij is die periode nu aangebroken. Over het verlaten van het onderwijs gaat ook dit onderzoek. Sommige jongeren verlaten het onderwijs nog voor ze een startkwalificatie hebben gehaald en lopen daarmee het risico onvoldoende toegerust te zijn voor de arbeidsmarkt. Jongeren verlaten echter niet zomaar het onderwijs. Vaak zit er meer achter en hebben we te maken met een complexe problematiek. Deze jongeren hebben een extra duwtje in de rug of soms zelfs intensieve hulp nodig om niet buiten de boot te vallen. Verschillende maatschappelijke organisaties moeten samenwerken om deze hulp te bieden. En daar wringt dan ook gelijk de schoen. Samenwerken is moeilijker dan men op het eerste gezicht verwacht. Ook daar gaat dit onderzoek over.

Onderwijs heeft me altijd geïnteresseerd en de keus voor een onderwerp voor mijn scriptie was dan ook snel gemaakt. Nu nog een scriptiebegeleider en een stageplaats. In mijn derde jaar had ik al kennis gemaakt met Peter Rutgers, toen we met een aantal studenten gezamenlijk werkten aan een boekpublicatie onder zijn redactie. In die tijd heb ik de werkwijze van Peter als erg prettig ervaren en omdat hij ook veel affiniteit heeft met het onderwijs was ook hier mijn keus snel gemaakt. Gelukkig was hij bereid me te begeleiden en na een eerste motiverend gesprek kon ik aan de slag. Nu nog een stageplaats. Soms heb je geluk en val je met je neus in de boter. Ik schreef een brief naar het samenwerkingsverband Holland Rijnland met daarin uitgelegd wat ik graag wilde onderzoeken. Geheel toevallig hadden het Dagelijks Bestuur en het Portefeuillehoudersoverleg voortijdig schoolverlaten nog niet zo lang geleden tot speerpunt benoemd. Mijn scriptie sloot daarom naadloos aan op het onderzoek dat zij wilden uitvoeren. Ik heb mijn stage als een leerzame en gezellige tijd ervaren en heb er zelfs een baan aan overgehouden. Beter kan niet.

Ik kijk met veel plezier terug op het afgelopen jaar. Ik heb veel geleerd en de mogelijkheid gekregen een kijkje in de keuken te nemen bij veel organisaties. Ik wil iedereen bedanken die op wat voor manier dan ook heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar een aantal personen die voor mij een waardevolle bijdrage hebben geleverd.

Mijn dank gaat uit naar Mieke Hogervorst, programmamanager bij Holland Rijnland. Zij heeft me veel geleerd en gestimuleerd bij het uitvoeren van mijn stageopdracht. Tevens wil ik Ida van Breda en Dik Toet, collega's van de Sociale Agenda, bedanken voor de gezelligheid en hun aanwijzingen en steun tijdens het schrijven van mijn onderzoek.

Ook Peter Rutgers ben ik erg dankbaar. Hij heeft me een jaar lang veel goede raad gegeven bij het schrijven en me weten te motiveren op momenten dat ik er even niet zo'n zin meer in had. Ook Jurian Edelenbos wil ik bedanken. Door zijn frisse blik en aanwijzingen heb ik mijn scriptie verder kunnen uitdiepen.

Veel dank gaat uit naar Bert Hoogeveen van HGVB die de opmaak van de scriptie heeft verzorgd. Tevens wil ik Joke Fresen bedanken voor het lezen van mijn scriptie op spel- en grammaticale fouten. In het bijzonder wil ik Daniëlle Boudewijn bedanken. Ze heeft het gehele jaar door interesse getoond en ideeën geopperd voor mijn scriptie, ondanks haar ernstige ziekte waardoor zij zelf niet aan haar laatste jaar heeft kunnen beginnen.

En last but definitely not least mijn lieve vriend Hidde van Os. Voor zijn steun en stimulerende woorden.



## 1. Inleiding

### 1.1 Probleemanalyse

Nederland wil een kenniseconomie worden. In een kenniseconomie gaat het om het gebruik maken van bestaande kennis, het combineren van kennis en het ontwikkelen van nieuwe kennis. De drie traditionele productiefactoren, arbeid, natuur en kapitaal nemen een steeds minder belangrijke plaats in. Het verschuiven van industrie naar diensten is hiervan een passend voorbeeld. Ook de regering zet zich in voor deze kenniseconomie. Het tweede kabinet Kok wilde van Nederland een 'brainport' maken. In de regeringsverklaring van 25 augustus 1998 staat dat: "de vitaliteit van onze economie en de leefbaarheid van de samenleving staan of vallen met het ontwikkelen en toepassen van zeer uiteenlopende vormen van kennis. De inzet van investeringsmiddelen voor de ontwikkeling en toepassing van kennis onderstreept het belang dat de regering hieraan hecht" ([www.regering.nl](http://www.regering.nl)). Maar niet enkel op nationaal niveau wordt aandacht besteed aan de kenniseconomie, ook op Europees niveau wint de kenniseconomie terrein. De buitengewone Europese Raad van Lissabon van 23 en 24 maart 2000 heeft voor de Unie een strategie vastgesteld die gericht is op het ontstaan van een digitale kenniseconomie en de modernisering van het Europees sociaal model door te investeren in mensen, de sociale uitsluiting te bestrijden en de gezonde economische vooruitzichten te behouden ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)). Deze vastgestelde strategie staat ook wel bekend als het Lissabon akkoord. Het inzetten op deze kenniseconomie heeft op vele gebieden consequenties. Eén van deze consequenties is dat de nadruk op onderwijs en leren steeds belangrijker wordt. De overheid stimuleert langer doorleren en ontwikkeling van kennis. De man/vrouw die met zijn/haar handen werkt is uit.

Gezien vanuit de kenniseconomie is het voor de hand liggend dat onderwijs een steeds belangrijkere rol gaat spelen in de maatschappij. Wanneer iemand onderwijs geniet, is hij/zij in staat om zichzelf te redden, krijgt een beter perspectief op de arbeidsmarkt en kan zo een plek vinden in onze maatschappij. Dit is niet alleen goed voor het individu zelf, maar ook voor de economie en de maatschappij in zijn geheel. Voortijdig schoolverlaten is dus niet enkel een probleem van de vsv'er<sup>1</sup> zelf, maar ook van onze maatschappij in zijn geheel. Jongeren stoppen met school, gaan ergens werken en willen, doordat ze geld verdienen en vaak ook om andere redenen, niet meer terug naar school. Op zich niets aan de hand. Totdat we te maken krijgen met een laagconjunctuur. Ongeschoolde mensen komen als eerst op straat te staan en kunnen geen baan meer vinden. Dit houdt in dat ze een uitkering moeten aanvragen, wat de samenleving geld kost. Daarnaast bestaat de kans dat jongeren, die thuis komen te zitten, ongein gaan uithalen met als mogelijk gevolg dat deze jongeren in het criminele circuit terechtkomen. Ook dit kost de samenleving een hoop geld. Hieruit kunnen we opmaken dat de samenleving er baat bij heeft om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Maar naast het gemeenschappelijke belang is er een persoonlijk belang voor jongeren om een startkwalificatie te halen. Wanneer je geen startkwalificatie hebt, is de keuze uit verschillende beroepen maar klein. Dit betekent dat de banen voor vsv'ers vaak weinig uitdagend zijn. Daarnaast is de kans groot dat een vsv'er thuis komt te zitten, met als gevolg dat hij/zij uit zijn sociale verband wordt gehaald. Wat weer gevolgen heeft voor het psychosociale welzijn van een individu. Ook dit is niet bevorderlijk voor de vsv'er. Ook vanuit het persoonlijke perspectief lijkt het dus belangrijk om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Uit bovenstaande blijkt dat keuzes die worden gemaakt op zeer jonge leeftijd verstrekken gevolgen hebben voor de jongere op latere leeftijd. Zeker wanneer we ons bedenken dat de oorzaken voor vsv vaak niet bij de jongere zelf liggen. Het overkomt je, zonder dat je er invloed op uit kan oefenen. Naast de baten die

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor de verklaring van deze en andere afkortingen

de samenleving blijkbaar heeft bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, heeft de samenleving tevens een morele verantwoordelijkheid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan en moet om die reden voortijdig schoolverlaten als een van haar taken beschouwen<sup>2</sup>. Dit lezend is het dan ook niet verbazend dat de overheid heldere criteria heeft opgesteld over wanneer iemand voldoende onderwijs heeft genoten om zelfredzaam te zijn, de zogenaamde startkwalificatie. Wanneer deze startkwalificatie niet wordt gehaald noemen we zo iemand een vsv'er. Een vsv'er is iemand die jonger is dan drieëntwintig jaar en geen diploma havo, vwo of niveau twee van het mbo op zak heeft (Veld, 1999). Voor degenen zonder startkwalificatie is de kans te groot dat ze in de problemen raken.

Voortijdig schoolverlaten is in Nederland een belangrijk thema, maar ook in Europees verband is dat het geval. Aandacht voor dit (hardnekkige) probleem bestaat al lang, maar de beleidsinspanning wordt nog belangrijker nu in Europees verband hierover afspraken zijn gemaakt in het Lissabon akkoord<sup>3</sup>. De EU heeft als streven Europa tot de best presterende regio's van de wereld te laten behoren ([www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)). Onderwijs is hierbij van levensbelang. In 2001/02 telde Nederland 71.000 vsv'ers ([www.voortijdigschoolverlaten.nl](http://www.voortijdigschoolverlaten.nl)). Deze groep moest worden verkleind, waarop vele beleidsvoorstellen, regelgeving en samenwerkingsverbanden volgden. En inderdaad, het aantal voortijdig schoolverlaters begint te dalen, van 64.000 in 2004 naar 57.000 vorig jaar. Toch is het aantal vsv'ers nog altijd onacceptabel hoog. Nog altijd raken veel te veel jongeren zoek bij de overgang van het vmbo naar het mbo en raken jongeren tussen wal en schip bij verschillende diensten, zoals sociale zaken, welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen en politie. Er zijn dan ook vele actoren betrokken bij voortijdig schoolverlaten. Gedacht kan hierbij worden aan de ministeries OCW en SZW, het CWI, werkgeversorganisaties, gemeenten, zorginstellingen, de scholen waaronder het ROC, het RMC, ouders, leerlingen, politie en justitie. De gemeenten vervullen hierbij een speciale rol, namelijk die van regisseur. De regisseur probeert andere partijen met behulp van communiceren te sturen tot samenwerking.

De laatste decennia is de gedachtevorming en theorieontwikkeling over overheidsbeleid en overheidssturing veranderd. De visie waarin de overheid boven de samenleving staat en als zodanig de ontwikkelingen in deze samenleving in hoge mate kan beïnvloeden is voorbij. Teleurstellingen over de resultaten van overheidsingrijpen hebben geleid tot pessimisme over de mogelijkheden van de overheid om doelen te bereiken en maatschappelijke ontwikkelingen te sturen (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993). Centrale sturing is dan ook niet langer de enige manier van sturen. De samenleving is ingewikkeld en wordt gekenmerkt door onzekerheden. De problemen die de huidige samenlevingen kenmerken vragen niettemin onverminderd om overheidsingrijpen (De Bruijn et al., 1993). Er is dan ook behoefte aan nieuwe vormen van sturing en nieuwe sturingsconcepties. Eén van deze sturingsconcepties is de netwerktheorie. In deze theorie wordt onder andere de nadruk gelegd op samenwerking en

<sup>2</sup> De baten van de reductie van voortijdig schoolverlaten zijn hoog. Wanneer we de verdien capaciteit van jongeren, de reductie van criminaliteit en de reductie van uitkeringen (versterking van de positie op de arbeidsmarkt) als baten-categorieën opvoeren dan zijn de baten dusdanig hoog dat ook een forse investering nog steeds batig zal zijn. Met andere woorden, de bestrijding van voortijdig schoolverlaten mag iets kosten (Roel in 't Veld, 2006)

<sup>3</sup> Ook in het regeerakkoord van Balkenende IV wordt aandacht geschonken aan vsv:

*De bestrijding van voortijdig schoolverlaten zal krachtig ter hand worden genomen. Uitgangspunt vormt hierbij de nota 'Aanval op de uitval'. In het kader van voorkomen van voortijdig schoolverlaten wordt het bedrag per deelnemer in het MBO verhoogd, zodat betere begeleiding kan worden gerealiseerd. Hier ligt ook een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven: ondernemingen zullen voldoende stage- en opleidingsplaatsen moeten aanbieden. Het beroeps onderwijs zal moeten zorgen voor de aansluiting met de beroepspraktijk. (Regeerakkoord Balkenende IV)*

samenhang van diverse actoren. En hoewel de aanbeveling tot samenwerking en samenhang geheel vanzelfsprekend lijkt, blijkt de praktijk anders uit te wijzen.

Alle bovengenoemde instellingen hebben professionals met hun eigen aanpak en professionele ethos. Dit bemoeilijkt de samenwerking. Het is dan ook voor het slagen van beleid nodig dat deze instellingen elkaar leren kennen en waarderen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaat zich samen met andere betrokkenen inzetten om het aantal nieuwe schooluitvallers terug te brengen tot maximaal 35.000 in 2010. Voordat dit bereikt kan worden is echter nogal wat tijd, kennis, motivatie en bovenal een goede samenwerking nodig. De aandacht in deze scriptie zal uitgaan naar de samenwerking van deze actoren. Want ondanks dat sturen via interactieve beleidsvorming en sturen met regie vele actoren geruuststelt, blijft het antwoord op de vraag, hoe voortijdig schoolverlaten terug te dringen, achterwege. Samenwerken blijkt in de praktijk moeilijker dan gedacht. Actoren willen wel maar toch blijft het ergens steken. Het gaat hier dus niet enkel om een maatschappelijk relevant vraagstuk maar tevens om een bestuurskundig relevant vraagstuk.

### 1.2 Probleemstelling

In deze scriptie zal ik mij richten op samenwerking en samenhang tussen actoren binnen het beleidsveld voortijdig schoolverlaten. Ik zal dit doen aan de hand van verschillende theorieën. Daarnaast zal ik in de periode januari tot en met april stagelopen bij het samenwerkingsverband Holland Rijnland<sup>4</sup>. Zie figuur 1.1 voor een kaart met de deelnemende gemeenten. Deze stage geeft me de mogelijkheid kennis te maken met de verschillende actoren, betrokken bij voortijdig schoolverlaten.

Voor deze scriptie heb ik de volgende doelstelling geformuleerd:

*Inzicht krijgen in de omstandigheden die ertoe leiden dat samenwerking en samenhang tussen actoren verbeterd kan worden en op basis van deze inzichten voorstellen formuleren voor de bestuurs- en beleidspraktijk.*



Figuur 1.1 De regio Holland Rijnland (Bron: [www.hollandrijnland.net](http://www.hollandrijnland.net))

<sup>4</sup> De regio Holland Rijnland is een samenwerkingsverband van twaalf gemeenten. De deelnemende gemeenten zijn Alkemade, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude. Het ligt midden in de Randstad en telt bijna 400.000 inwoners. De regio werkt gezamenlijk aan ontwikkelingen op het gebied van wonen, werken, natuur & landschap, verkeer & vervoer, samenleving en welzijn. ([www.hollandrijnland.net](http://www.hollandrijnland.net))

Het gaat hier om een verklarende doelstelling. Met het krijgen van inzicht wil ik dan ook proberen te begrijpen waarom actoren op die manier samenwerken zoals ze samenwerken. Naar aanleiding van de probleemanalyse en de doelstelling van dit onderzoek heb ik de volgende vraagstelling geformuleerd:

*Op welke wijze is de samenwerking tussen actoren betrokken bij het beleid voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland vormgegeven, hoe functioneert zij, wat zijn de resultaten van dit beleid en welke verbeteringen kunnen in de samenwerking worden aangebracht teneinde het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen?*

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen samengesteld:

1. *Waaruit bestaat de aanpak voortijdig schoolverlaten?*
2. *Met welk theoretisch perspectief kan deze samenwerking worden geanalyseerd?*
3. *Hoe kunnen we de samenwerking van actoren, betrokken bij voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland typeren en waarom verloopt de samenwerking zoals ze verloopt?*
4. *Hoe kan de samenwerking verbeterd worden en welke gevolgen hebben deze veranderingen voor het beleidsveld vsv?*

Door het beantwoorden van bovenstaande deelvragen kan de hoofdvraag worden beantwoord. Deelvraag één moet een beeld schetsen van het beleid omtrent voortijdig schoolverlaten. Dit is van belang omdat de inhoud van het beleid voortijdig schoolverlaten van invloed is op de manier van samenwerken. Het is daarom van belang dat je weet met welke materie zij werken, in wat voor omgeving de actoren zich bevinden en tegen wat voor soort problemen zij aanlopen. Alleen dan kan je verklaren waarom bepaalde samenwerkingsverbanden ontstaan of juist niet ontstaan of waarom samenwerking goed of juist niet goed verloopt. Deelvraag twee zal verschillende theorieën over samenwerken naar voren brengen. Er is behoefte aan nieuwe sturingsconcepties en een verfrissende kijk op samenwerking. In deze scriptie zal gebruik gemaakt worden van onder andere het netwerkmanagement perspectief. Er is behoefte aan nieuwe ideeën over overheidssturing, die rekening houden met de gecompliceerdheid en de ingewikkelde samenhangen die de huidige, ontwikkelde samenlevingen kenmerken. In de sociale wetenschappen heeft dit geleid tot de opkomst van een relatief nieuw begrip: het concept beleidsnetwerk (Koppenjan et al., 1993). Deelvraag drie zal in tegenstelling tot deelvraag twee geen theorie beschrijven maar de praktijk weergeven. Hier gaat het om het verkrijgen van inzichten in de samenwerking tussen actoren in de regio Holland Rijnland. Tot slot zal in deelvraag vier een verband worden gelegd tussen de theorie en de praktijk. Hieruit zullen conclusies kunnen worden getrokken en mogelijk kan dit leiden tot enkele aanbevelingen.

### *1.3 Opbouw van de scriptie*

In dit hoofdstuk is een probleemanalyse gegeven over voortijdig schoolverlaten. Vervolgens is hier een probleemstelling aan gekoppeld. In hoofdstuk twee zal het onderwerp voortijdig schoolverlaten nader worden toegelicht. In dit hoofdstuk komen onder andere cijfers en feiten over vsv aan bod maar ook oorzaken van vsv en mogelijke oplossingsrichtingen worden besproken. In hoofdstuk drie komt het theoretisch perspectief aan bod. Hiervoor zal de netwerktheorie, de complexiteitstheorie en het VWZ perspectief worden gebruikt. Vervolgens zal hoofdstuk vier aandacht besteden aan de methodologische verantwoording van dit onderzoek. Hiermee zal het theoretische deel worden afgesloten en zal verder worden gegaan met het empirische deel. Hierin zullen de bevindingen van mijn stage en onderzoek aanbod komen. Tot slot zal er een concluderend deel volgen. De theorie en de praktijk worden in dit deel met elkaar in verband gebracht. Naar aanleiding van de resultaten zullen conclusies worden getrokken. In dit deel zullen tevens de hoofdvraag en de deelvragen worden beantwoord. Tot slot zullen er aan de hand van de opgedane inzichten aanbevelingen volgen. Deze aanbevelingen kunnen zowel wetenschappelijk als maatschappelijk van aard zijn.

## 2. Voortijdig Schoolverlaten

Voortijdig schoolverlaten heeft al lange tijd de aandacht in het onderwijsbeleid. Maar wat wordt nu precies verstaan onder vsv'ers? Oorspronkelijk werden daar in de onderwijsstatistiek alle leerlingen die ongediplomeerd een bepaalde opleiding verlieten mee aangeduid (Bormans, Van Wijngaarden en Veld, 1997). Onder invloed van het startkwalificatiebeleid is deze betekenis veranderd. Het startkwalificatiebeleid is al dat beleid dat ervoor zorgt dat iedere schoolverlater minimaal een zgn. startkwalificatie behaalt. Dit is een opleiding waarmee een leerling een redelijke uitgangspositie verwerft op de arbeidsmarkt. Volgens het ministerie van OCW is deze uitgangspositie behaald wanneer een jongere in het bezit is van een diploma kmbo, primair leerlingwezen of twee jaar mbo, de havo of het vwo heeft voltooid. Het ministerie OCW wil bevorderen dat leerlingen tot 23 jaar in de gelegenheid worden gesteld om zo'n startkwalificatie te behalen. De sociale partners en de Arbeidsvoorzieningen gaan vervolgens verder om ook een startkwalificatie te bewerkstelligen voor de werkenden en werklozen zonder startkwalificatie (Bormans et al., 1997).

In onderstaand hoofdstuk zal om te beginnen kort iets worden gezegd over de geschiedenis van het onderwijs en vsv. De geschiedenis van ons onderwijsbestel is van belang omdat ze van invloed is op het onderwijsbeleid dat vandaag gemaakt wordt. Vervolgens zullen we zien dat het onderwijsbeleid is veranderd door de komst van de kenniseconomie in de jaren negentig. In paragraaf drie zullen enkele feiten en cijfers gepresenteerd worden over voortijdig schoolverlaten. Dit zal verduidelijken waar we het nu precies over hebben bij voortijdig schoolverlaten. Hierop verdergaand zullen in de volgende paragraaf de oorzaken voor vsv worden besproken. In paragraaf vijf zal geschetst worden hoe het beleid vsv op dit moment wordt vormgegeven. Vervolgens zullen de actoren in het beleidsveld vsv aan bod komen. Dit zal het takenpakket van iedere actor en de onderlinge verhoudingen in het beleidsveld vsv duidelijk maken. In paragraaf zes zullen er oplossingen voor vsv worden aangedragen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking van voortijdig schoolverlaters tussen landen in Europa.

### 2.1 De geschiedenis van het onderwijs en voortijdig schoolverlaten

Deze paragraaf is ingedeeld in twee delen. In deel één zal een korte beschrijving worden gegeven van het Nederlands onderwijsbestel. Wanneer kwamen er wetten over onderwijs? En wie zijn de initiatiefnemers in het onderwijs? In deel twee zal het verloop van vsv worden bekeken. Ondanks dat dit deel veel minder ver terug in de tijd gaat, zullen we zien dat vsv veranderd is in de loop van de tijd.

#### 2.1.1 Het Nederlands onderwijsbestel

In 1799 wordt J.H. van de Palm benoemd tot de eerste Agent van Nationale Opvoeding van de Bataafse Republiek. Hij ziet verbetering van het onderwijs als taak van de nationale overheid. Dit resulteert in 1801 in de eerste onderwijswet. Deze schoolwet legt op dat ouders schoolgeld moeten betalen en wanneer zij hiertoe niet in staat zijn, moeten de gemeenten verplicht armenscholen in het leven roepen. Tevens worden schoolfondsen opgericht, waardoor de overheden hun steentje moeten bijdragen aan het onderwijs ([www.nationaalarchief.nl](http://www.nationaalarchief.nl)). Toch moeten we ons niet teveel voorstellen bij deze wet. Veel arme kinderen verzuimen omdat ze moeten helpen de kost te verdienen en er wordt geen leerplicht ingesteld. In 1900 wordt de eerste leerplichtwet aangenomen. De wet schreef voor dat kinderen tussen zeven en dertien jaar onderwijs moesten volgen. Gemeenten kregen tot taak toezicht te houden op deze wet. De wet werd maar ternauwernood aangenomen omdat van de 100 Kamerleden er 99 aanwezig waren.

Baron Schimmelpenninck van der Oye, tegenstander van de wet, lag op bed omdat zijn paard hem een dag eerder had afgeworpen. De uitslag zou onbeslist zijn geweest wanneer hij wel aanwezig zou zijn geweest.<sup>5</sup>

Het recht op onderwijs is niet alleen geregeld bij wet maar ook in onze grondwet. In 1814 werd de basis gelegd voor het huidige eerste en achtste lid van artikel 23 grondwet. Hierin wordt de leidende rol van de rijksoverheid met betrekking tot het onderwijs vastgelegd. De vorming van een nationaal onderwijssysteem waarin het openbaar onderwijs als een zaak van publiek belang wordt gezien stond centraal (Mentink en Vermeulen, 2005). In 1848 vindt er een grondwetsherziening plaats. Vanaf dan is er een grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs. Tevens vestigde de grondwetsherziening van 1848 het huidige duale onderwijsbestel, steunend op de twee pijlers van openbaar onderwijs, dat van overheidswege wordt gegeven, en bijzonder onderwijs, dat van burgers uitgaat (Mentink en Vermeulen, 2005). Deze herziening doet de strijd tussen openbaar en confessioneel onderwijs, die al in 1839 is ontstaan, daar enkel 'het openbaar onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering' is, opnieuw aanwakkeren. De confessionelen strijden om vrij te mogen zijn bij de inrichting van hun onderwijs en om tegelijkertijd op dezelfde wijze als het openbaar onderwijs te worden bekostigd (Rutgers, 2004). Met de grondwetswijziging in 1917 komt een einde aan deze strijd en wordt een constitutioneel akkoord, de onderwijspacificatie, bereikt. Er werd op centraal niveau geregeld dat beide richtingen van onderwijs op dezelfde wijze zouden worden bekostigd. Rutgers (2004:31) geeft aan dat dit het begin was van *'een onderwijsbeleid, dat zich in toenemende mate tot ver in de jaren zeventig van de 20<sup>e</sup> eeuw zou karakteriseren door regulering, distributie, juridisering, allocatie, uniformering, in feite door controle van de status-quo.'*

Nadat in de jaren '80 op allerlei beleidsfronten deregulering en decentralisatie als nieuwe besturingsfilosofie de kop hadden op gestoken, bleef dit geluid uit waar het onderwijs betrof. Maar dan op 6 juli 1993 wordt er ook in het onderwijsbeleid overeenstemming bereikt over de gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs (Rutgers, 2004:37). De schoolbesturen worden via deregulering onafhankelijker van de centrale overheid, gemeenten kunnen op meer manieren het bestuur van het openbaar onderwijs op afstand zetten, schoolbesturen zullen vanuit hun autonome positie meewerken aan het oplossen van boven- en buitenschoolse maatschappelijke vraagstukken en gemeenten krijgen met het oog op de lokale coördinatie en afstemming een aantal bij wet vast te leggen bevoegdheden (Rutgers, 2004). Deze ontwikkelingen zullen we later ook terugzien in het beleid voor voortijdig schoolverlaten.

### 2.1.2 De invloed van een definitie

Het is mogelijk op verschillende manieren naar voortijdig schoolverlaten te kijken. We zullen zien dat deze focus ook veranderd is in de loop van de tijd. Nu lijkt op het eerste gezicht de definitie van vsv niet zo heel belangrijk. Toch heeft de definitie grote invloed op de afbakening van het fenomeen. Wanneer we willen kunnen we het vsv in één keer oplossen, namelijk gewoon de definitie aanpassen

<sup>5</sup> Naar aanleiding van deze anekdote ontstond het volgende volksrijmpje

Baron Schimmelpenninck van der Oye en zijn biek

Doen beide aan politiek,

De baron zei: 'Tegen, zonder manco',

De schimmel zei: 'Wij stemmen blanco'

Zo werd 'Borgesius Leerplichtwet'

Door paarde-politiek gered. (Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Leerplichtwet>)



naar bijvoorbeeld lagere schoolniveau. Dit doet echter niets af aan het probleem dat we signaleren in onze maatschappij. De praktische uitwerking van een definitie is dus wel degelijk van groot belang. Het betekent voor een individuele jongere hoelang hij/zij nog naar school moet en daarnaast is het de scheiding tussen een geslaagde en een probleemgeval (Eimers, 2006). Voor het beleid is de definitie ook van belang. Enerzijds is het een uitdrukking van ambities en anderzijds is het een ijkpunt voor de meting van effecten (Eimers, 2006). Belangrijk is dat het hier gaat om een spanningsveld. Ambities wil je als beleidsmaker het liefst zo hoog mogelijk leggen, anderzijds wil je de groep vsv'ers niet zien groeien. Hier zal dus een afweging moeten worden gemaakt. Naast het belang van een definitie is ook het tijdsbeeld waarin vsv wordt bekeken van belang. In tabel 2.1 laat Eimers (2006) zien dat de maatschappelijke context is veranderd in de loop van de jaren. En dat met het veranderen van de maatschappelijke context ook het maatschappelijke probleem en de daarbij gekozen ijkpunten zijn veranderd. Deze tabel geeft aan dat vsv geen vaststaand probleem is, maar dat het in beweging is. Dit moet men in het achterhoofd houden wanneer men beleid schrijft voor vsv.

Tabel 2.1 Voortijdig schoolverlaten in verschillende tijdsperiodes (Bron: KBA, 2006)

	Jaren tachtig	Jaren negentig	Na 2000
Maatschappelijke context	Werkloosheid	Arbeidsmarkttekorten	Sociale cohesie
Maatschappelijk probleem voortijdig schoolverlaten	Jeugdwerkloosheid	Onderkwalificatie	Integratie en veiligheid
Dominante actoren	Overheid en onderwijs	Overheid en sociale partners	Overheid en individu
Ijkpunt	Diploma	Startkwalificatie	Individuele ontwikkeling en 'inburgering'
Kader	Leerplicht	Kwalificatieplicht	Een leven lang leren

## 2.2 Onderwijsbeleid en de kenniseconomie

Met de komst van de kenniseconomie is onderwijs niet alleen nog belangrijker geworden dan het al was, maar het onderwijs is ook veranderd. Wanneer er in de maatschappelijke context veranderingen plaatsvinden, denk aan de toenemende internationalisering, oprukkende informatie- en communicatietechnologie en een groeiende culturele verscheidenheid, heeft dit inhoudelijke, institutionele en economische implicaties voor het onderwijsbestel (Leune, 2001). Zo is de afgelopen decennia de ontvankelijkheid van het schoolwezen voor exogene veranderingen toegenomen. De buitenwereld is zich meer en meer met de opzet en inrichting van de onderwijssector gaan bemoeien. Leune (2001) onderscheidt drie soorten consequenties voor de agenda van beleidsvoerende instanties op het terrein van onderwijs en wetenschap. Allereerst zijn dit de inhoudelijke implicaties. Deze betreffen de inrichting van het onderwijs qua doelstellingen, eindtermen en lesstof. Het gaat om de vraag welke maatschappelijke functies het onderwijs vervult. Een tweede consequentie betreft de institutionele implicatie, waarbij het gaat om de wijze waarop het onderwijsbestel als sociaal systeem is georganiseerd en de manier waarop het in bestuurskundig opzicht wordt aangestuurd. Tot slot zijn er de economische implicaties, welke de wijze waarop onderwijs wordt bekostigd betreffen.

Omdat onderwijs altijd een dienstverlenend karakter heeft gehad en we met de komst van de kenniseconomie verschuivende maatschappelijke behoeften kunnen waarnemen, is er de noodzaak tot aanpassing van de functies van onderwijs. Leune (2001) onderscheidt vijf basisfuncties van onderwijs. De eerste betreft cultuuroverdracht. Dit is de meest klassieke functie van het onderwijs. Doordat deze func-

tie zo vanzelfsprekend lijkt, moet echter opgepast worden dat er geen marginalisatie plaatsvindt. De tweede basisfunctie is persoonlijke ontplooiing. Ieder individu is geboren met bepaalde capaciteiten. Het is aan het onderwijs de taak om deze te helpen ontplooiën. Vervolgens kent het onderwijs de basisfunctie talenten ontwikkeling. Hierbij moet gedacht worden aan het ontwikkelen van elites. Iedere samenleving heeft namelijk behoefte aan elites. De vierde basisfunctie gaat over vermindering van ongelijke kansen. We zien dat deze functie anno 2007 steeds belangrijker wordt in de Nederlandse samenleving. De laatste basisfunctie van onderwijs is de beroepsvoorbereiding. Dit is de economische functie van het onderwijs. Al deze basisfuncties zijn van cruciaal belang. Het vervelende is dan ook dat deze functies onderling spanningsvol zijn. Meer van het een is soms minder van het ander. Hierdoor ontstaan bepaalde dilemma's.

Ik zal drie van deze dilemma's bespreken omdat ik denk dat deze drie dilemma's van toepassing zijn op voortijdig schoolverlaten. Het eerste dilemma is het dilemma tussen meritocratisering<sup>6</sup> versus ongelijkheidsreductie. We zien hier een spanningsveld tussen basisfunctie drie en vier. Enerzijds willen we elites creëren, anderzijds willen we een vrije toegankelijkheid voor iedereen tot het onderwijs. Met de komst van de kenniseconomie is het creëren van elites steeds belangrijker geworden. Dit kan tot gevolg hebben dat wanneer het onderwijs inzet op het creëren van elites dit niet ten goede komt aan de grote groep. De lat wordt hoger gelegd en dat betekent dat bepaalde mensen de lat niet meer kunnen halen en buiten de boot dreigen te vallen. Dit zou zich kunnen uiten in een verhoogd aantal vsv'ers. Bij het tweede dilemma is het de vraag of we meer nadruk op beroepsvoorbereiding leggen of meer op de cultuur-politieke functie van het onderwijs. Ook dit is van invloed op voortijdig schoolverlaten. Wanneer de cultuur-politieke functie van het onderwijs stoelt op een eigen rechtvaardigingsgrondslag ontstaan er vaak vragen over het utilitaire gehalte van deze functie. Het is mogelijk dat mensen afvallen omdat ze niet overweg kunnen met taal en wiskunde, terwijl deze mensen wel goed met hun handen kunnen werken en dus zeer geschikt zouden zijn voor de beroepsvoorbereiding. Het laatste dilemma gaat over beperkte versus brede ambities. Hoeveel ambities mag je hebben? We zien dat de politiek vaak brede ambities heeft wat betreft onderwijs. Dit staat ook in lijn met het inzetten op de kenniseconomie. Maar ook hier geldt dat ambities te groot kunnen zijn met als gevolg dat bepaalde groepen het niet bij kunnen benen.

### *2.3 Feiten en cijfers over voortijdig schoolverlaten*

In deze paragraaf zullen enkele feiten en cijfers over vsv worden gepresenteerd. Deze feiten en cijfers komen uit de factsheets voortijdig schoolverlaten (2006) welke zijn gepubliceerd door het ministerie OCW. Het gehele document is te vinden op [http://www.voortijdig\\_schoolverlaten.nl/docs/Factsheets\\_6.pdf](http://www.voortijdig_schoolverlaten.nl/docs/Factsheets_6.pdf). Het ministerie OCW heeft voor deze feiten en getallen gebruik gemaakt van een drietal informatiebronnen: de registratie van de RMC 2004-2005, de EBB 2001-2004 van het CBS en gegevens uit het ON 2004-2005.

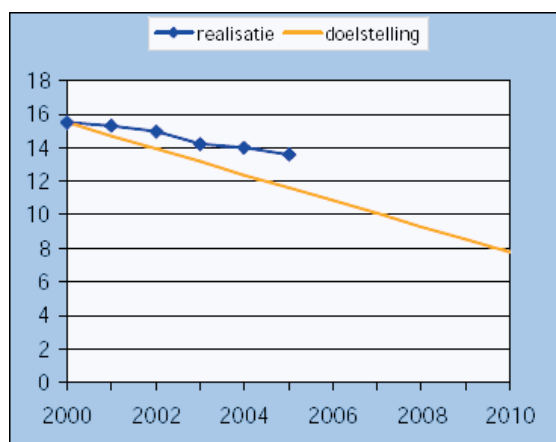
In tabel 2.2 kunnen we het aantal aangemelde vsv'ers zien dat Nederland telt. Van de herplaatste vsv'ers in 2004/2005 is 51% naar het onderwijs teruggeleid. De overige vsv'ers werden herplaatst naar werk (39%), 'opvang' (2%) of overig (8%).

<sup>6</sup> Meritocratie: samenleving waarin de sociale status bepaald wordt door prestaties en capaciteiten. Het engelse woord is meritocracy afkomstig van merit (verdienste) (Bron: Groot Woordenboek van de Nederlandse taal)

Tabel 2.2: Aantal aangemelde vsv'ers (bron: RMC)

	01/02	02/03	03/04	04/05
Aantal nieuwe vsv'ers	71.000	64.000	64.000	57.000
Herplaatsingen	20.000	20.000	24.000	29.000
waarvan oude vsv'ers	nb	nb	5.000	10.000
waarvan nieuwe vsv'ers	nb	nb	19.000	19.000

Van 2000 tot 2005 is het totale aantal niet-schoolgaande 18-24 jarigen zonder startkwalificatie gedaald. Deze daling is onvoldoende om de Lissabon-doelstelling (halvering van het aantal vsv'ers t.o.v. 2000) te behalen in 2010. In figuur 2.1 staat de Lissabon-doelstelling met de resultaten welke tot nu toe bereikt zijn.

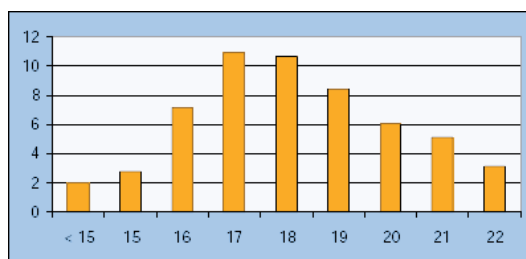


Figuur 2.1 Percentage niet-schoolgaande 18-24 jarigen zonder startkwalificatie, EU indicator (bron: jaarlijkse EBB, CBS)

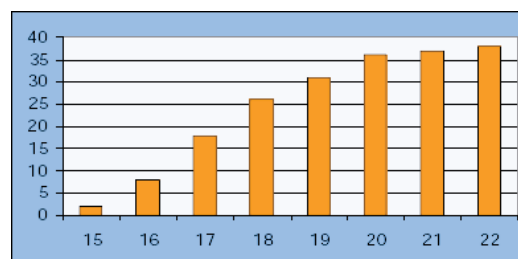
Ook de persoonskenmerken van voortijdig schoolverlaters verschillen ten opzichte van de totale groep jongeren in dezelfde leeftijdscategorie. Dit blijkt onder ander uit het volgende:

- Mannen/jongens vormen een meerderheid (57%) van alle voortijdige schoolverlaters. In de totale populatie jongeren is het aantal mannen (51%) vrijwel gelijk aan het aantal vrouwen (EBB).
- Vaker dan in de totale populatie jongeren (21%) zijn vsv'ers van allochtone afkomst (28%, EBB). Vooral niet-westerse allochtonen kennen een groot risico op uitval (EBB, RMC, ON).
- De 17 en 18 jarigen vormen het grootste deel van de nieuwe uitval. Het totale aantal vsv'ers stabiliseert zich in de hogere leeftijdsjaren (RMC en EBB).

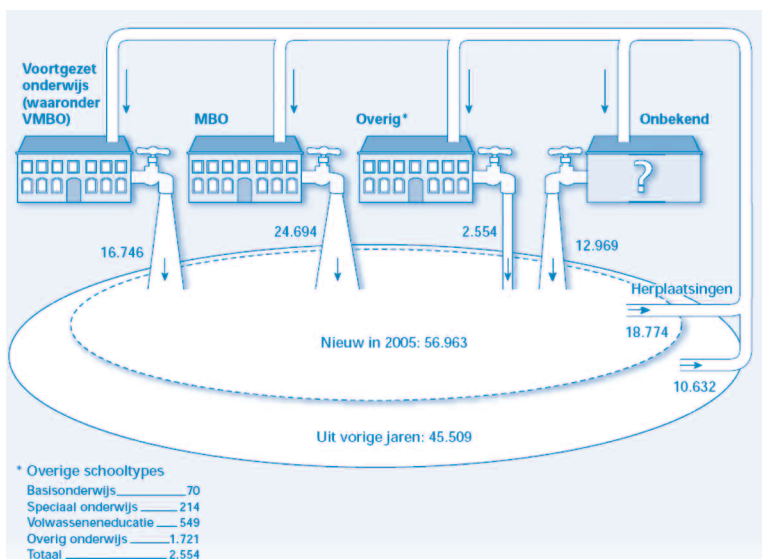
Figuur 2.2a en 2.2b geven informatie over de leeftijd van vsv'ers.



Figuur 2.2a Leeftijd nieuwe vsv'ers (RMC 2004-2005)

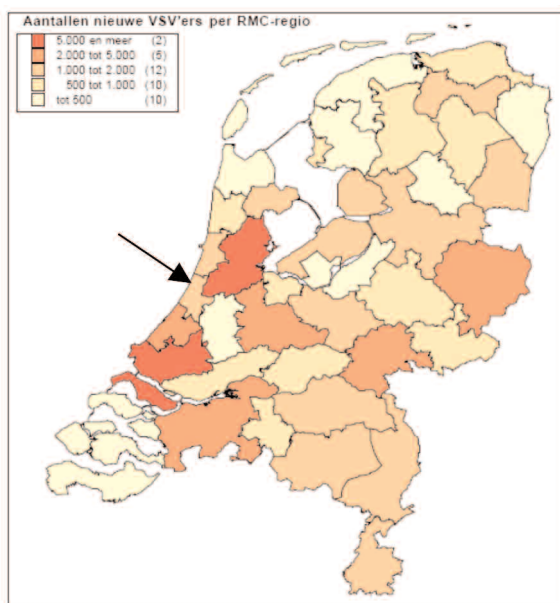


Figuur 2.2b Leeftijd totale groep vsv'ers (EBB)



Figuur 2.3 geeft aan welk deel van de leerlingen voortijdig het onderwijs verlaat en waar deze leerlingen uitvallen tijdens hun leerloopbaan. Ieder jaar beginnen er gemiddeld 200.000 leerlingen aan het onderwijs:

Figuur 2.3 Aantal nieuwe en al bestaande voortijdig schoolverlaters in 2005  
(Bron: Algemene Rekenkamer)



In figuur 2.4 zijn de vsv'ers ingedeeld per regio. De pijl in het onderzoek geeft het RMC regio Zuid-Holland Noord weer. Deze regio valt samen met de regio Holland-Rijnland.

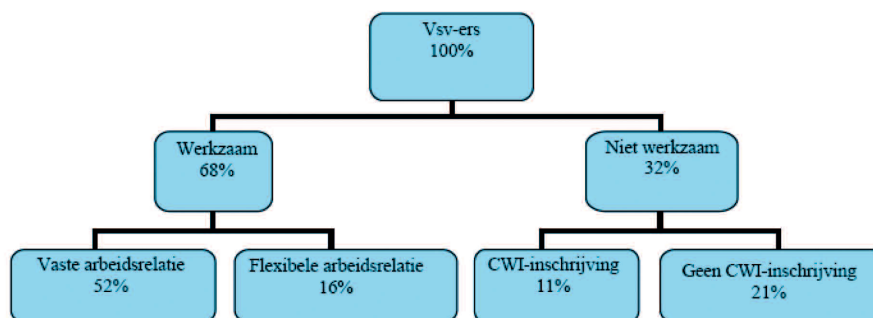
Figuur 2.4 RMC regio's (RMC 2004-2005)

Tot slot nog enkele gegevens over de arbeidsmarktsituatie van vsv'ers. Tabel 2.3 geeft een vergelijking weer van de arbeidsmarktsituatie van jongeren met en zonder startkwalificatie. Uit deze tabel blijkt dat een groot deel van de uitvallers een baan heeft. De groep met startkwalificatie heeft echter nog vaker een baan.

Tabel 2.3 Arbeidsmarktsituatie met/zonder startkwalificatie (bron: EBB 2001-2004 gemiddeld)

Hoogst behaald opleidingsniveau	Werkend		Werkend	
	15-22 jarigen	25-29 jarigen	15-22 jarigen	25-29 jarigen
Startkwalificatie	85%	89%	15%	11%
MBO 2/3	88%	89%	12%	11%
MBO 4	90%	91%	10%	9%
HAVO/WVO	73%	76%	27%	24%
HBO/WO bachelor	85%	93%	15%	7%
WO	79%	89%	21%	11%
Geen startkwalificatie	68%	68%	32%	32%
Alleen basisonderwijs	48%	52%	52%	48%

Figuur 2.5 geeft een verdere uitwerking weer van tabel 2.3. In deze figuur is de arbeidsmarktpositie van 15-22 jarige vsv'ers uitgewerkt.



Figuur 2.5 Arbeidsmarktpositie 15-22 jarige vsv'ers (bron: EBB 2001-2004 gemiddeld)

#### 2.4 Oorzaken voortijdig schoolverlaten

Er zijn vele onderzoeken verricht naar voortijdig schoolverlaten. Uit deze onderzoeken kwam een aantal zaken naar voren. Zo kan in het algemeen gesteld worden dat jongens vaker uitvallen dan meisjes, dat allochtonen vaker uitvallen dan autochtonen en dat leerlingen met een lage SES meer risico lopen uit te vallen (Bormans, 1997). Verder is het bestrijden van voortijdig schoolverlaten vooral aan de orde in het mbo. Dit heeft volgens Veld (1999) te maken met de opbouw van het onderwijssysteem, de leerplicht en de diplomaconcurrentie. Maar wat zijn nu de achtergronden van voortijdig schoolverlaten. De oorzaken van voortijdig schoolverlaten lopen nogal uiteen. Het ministerie van onderwijs maakt een onderscheid tussen directe en indirecte oorzaken. Een directe oorzaak is een verkeerde beroeps- of opleidingskeuze als gevolg van het ontbreken van een duidelijk beroepsbeeld ([www.voortijdigschoolverlaten.nl](http://www.voortijdigschoolverlaten.nl)). Hieruit kunnen studieproblemen voortkomen en een afnemende motivatie. Zij lopen een grotere kans om uit te vallen. Een tweededirecte oorzaak zijn beperkte vaardigheden om te leren ([www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)). Wanneer de lat voor jongeren te hoog ligt kan dit demotiverend werken. Met alle mogelijke gevolgen van dien. Onder indirecte oorzaken worden bijvoorbeeld problemen in de psychosociale, sociaal-maatschappelijke en/of sociaal-emotionele sfeer aangemerkt. Hierbij kan het gaan om gedragsproblemen, problemen met leraren of thuis. Sommige jongeren komen zelfs in aanraking met politie en justitie ([www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)). Een andere indirecte oorzaak ontstaat wanneer jongeren voor hun

eigen levensonderhoud moeten zorgen. Dit maakt ze afhankelijk van een inkomen, wat ze dwingt om te gaan werken. Vaak is er sprake van een opeenstapeling van bovengenoemde oorzaken die de leerling doen besluiten de school (voorgoed) te verlaten (www.minocw.nl).

Naast het ministerie van onderwijs hebben ook wetenschappers onderzoek gedaan naar de oorzaken van vsv. Ook onderzoekers wijzen een opeenstapeling van oorzaken aan:

*“Voortijdig schoolverlaten is een complex probleem waarbij diverse factoren een rol spelen, afzonderlijk of in samenhang met elkaar.” (Bormans et al., 1997)*

*“Voortijdig schoolverlaten kan uit heel verschillende constellaties van motieven, strevingen, levensgeschiedenissen en feitelijke omstandigheden voortkomen.” (De Vries 1993 in Bormans et al., 1997)*

*“Voortijdig schoolverlaten dient te worden beschouwd als een optelsom van diverse risicofactoren die op diverse momenten tijdens de schoolloopbaan aanwezig zijn.” (Sardes 1996 in Bormans et al., 1997)*

In Bormans et al. (1997) worden vier clusters van factoren die bijdragen aan vsv onderscheiden. Dit zijn persoons-, gezins-, opleidings- en arbeidsgebonden factoren.

*Persoonsgebonden factoren:* factoren die betrekking hebben op de leerling als afzonderlijk individu met zijn/haar kenmerken. Gedacht kan worden aan de lichamelijke en geestelijke gezondheid. Maar ook aan het cognitief niveau en de motivatie van het individu.

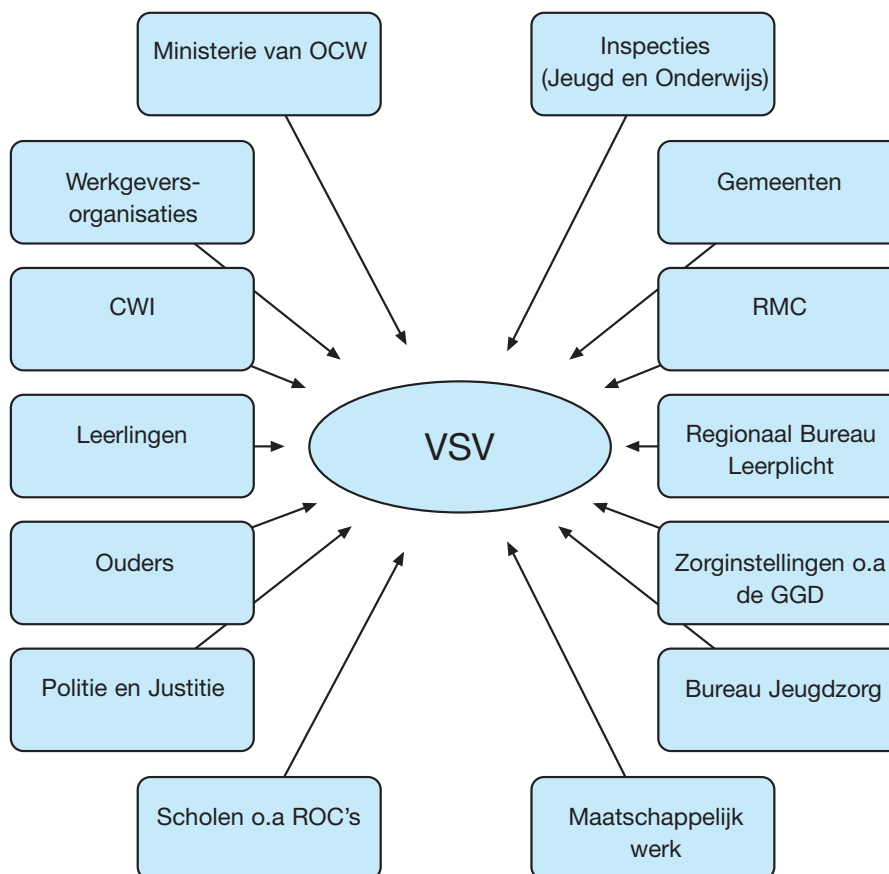
*Gezinsgebonden factoren:* factoren die samenhangen met de gezinssituatie waarin een leerling zich bevindt. Daarbij speelt de situatie thuis en de relatie tussen de ouders en hun kind een rol. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om ouders die in scheiding liggen. Maar ook om mishandeling of seksueel misbruik.

*Opleidingsgebonden factoren:* factoren die samenhangen met de opleiding in de breedste zin van het woord. Denk bijvoorbeeld aan het soort opleiding, het niveau van de opleiding maar ook de sfeer op school.

*Arbeidsgebonden factoren:* factoren die samenhangen met de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt en het verkrijgen van een geschikte opleidings- of stageplaats. Deze arbeidsgebonden factoren hangen sterk samen met de randvoorwaarden van de opleiding. Het gaat hier om factoren die beïnvloedbaar zijn door de beleidsuitvoerders. Het gaat hier dan ook om een interventiegericht gezichtspunt van de problematiek (Bormans et al., 1997).

### **2.5 Actoren in het beleidsveld voortijdig schoolverlaten**

In het beleidsveld vsv zijn vele actoren actief. Al deze actoren moeten een manier zien te vinden om met elkaar samen te werken. Doordat iedere organisatie zijn eigen arbeidsethos kent en naast het algemeen belang ook het organisatiebelang behartigt, kan dit voor problemen zorgen. In figuur 2.6 zijn de meest belangrijke actoren samengebracht in een model. In hoofdstuk vijf zullen deze actoren kort worden besproken.



Figuur 2.6 Actoren in het beleidsveld vsv

## 2.6 De strijd tegen voortijdig schoolverlaten

Voortijdig schoolverlaten is een belangrijk en actueel onderwerp. Naar aanleiding van het Lissabon akkoord zijn er duidelijke doelstellingen gesteld door de overheid, namelijk het aantal voortijdig schoolverlaters in 2010 halveren ten opzichte van 2002. Dit in ogenschouw nemend zal het dan ook niet verbazen dat er vanuit vele hoeken oplossingen en maatregelen zijn bedacht voor het probleem. In deze paragraaf zullen vier oplossingsrichtingen worden besproken. Allereerst zullen de maatregelen vanuit het ministerie OCW worden bekeken. Ten tweede zal gebruik gemaakt worden van een model waarin enkele maatregelen ter bestrijding van vsv staan; dit model is gemaakt door het RISBO<sup>7</sup> Contractresearch BV die onderzoek heeft verricht naar vsv in opdracht van de RMC-regiegroep in de regio Rotterdam. Tot slot zal een oplossingsrichting gekozen door de onderwijsraad worden besproken.

### 2.6.1 De aanval op uitval

Het ministerie van OCW heeft een aanvalsplan opgesteld om het aantal vsv'ers terug te dringen. In haar aanvalsplan gaat ze uit van twee perspectieven. Enerzijds wil het ministerie dat veel minder leerlingen stoppen met school voordat ze een startkwalificatie hebben, anderzijds wil het ministerie dat de leerlingen die toch uitvallen beter en sneller worden begeleid naar school, werk of slimme combi-

<sup>7</sup> Het Rotterdams Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Beleids Onderzoek (RISBO) is een zelfstandig, geprivatiseerd onderzoeksinstituut, opererend vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

naties van die twee (aanval op uitval, 2006). Belangrijk vindt het ministerie dat de scholen niet tot in het detail te horen krijgen hoe ze uitval moeten voorkomen. De school zelf kent de leerlingen, de omgeving van de school en ziet wat er gebeurt. Het is dan ook de school die deze kennis moet benutten om schooluitval te beperken. Het ministerie OCW heeft wel vier thema's opgesteld die elke school en professional zal herkennen (aanval op uitval, 2006). Deze vier thema's zijn:

*Vroege preventie:* Het probleem moet worden aangepakt bij de bron door taal- en leerachterstanden vroeg in de leerloopbaan te bestrijden. Maar ook door zorgleerlingen vanuit een gezamenlijk team van zorginstellingen en de school te helpen met hun problemen.

*Soepele overgangen:* Veel kinderen vallen uit bij de overgang van vmbo naar mbo. Dit kan het begin zijn van problemen in de leerloopbaan. Een doorlopende leerlijn met soepele overgangen moet voorkomen dat leerlingen uitvallen. Dit wordt ook wel een warme overdracht genoemd (top tien vsv maatregelen, 2006).

*Bij de les houden:* Uitval begint vaak met spijbelen, en daarmee raak je je invloed op leerlingen kwijt. Leerlingen moeten daarom niet alleen beter, maar ook langer bij de les worden gehouden. Het ministerie OCW wil daarom de leerplicht verlengen tot de achttiende verjaardag. De mogelijkheid om leren te combineren met werken moet een optie zijn.

*De praktijk als leermeester:* Leerlingen moeten na het voltooien van de opleiding een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. Sommige leerlingen willen sowieso graag in de praktijk leren. Daarom moet er meer praktijk op school komen. Meer praktijkgericht onderwijs en meer stages.

Wanneer er dan toch uitval dreigt, en soms is dat niet te voorkomen, onderscheidt het ministerie OCW twee groepen uitvallers die elk om een geheel andere aanpak vragen. De eerste groep bestaat uit jongeren die bewust en weloverwogen kiezen voor werk boven school. Het ministerie juicht dit niet toe maar accepteert deze keuze van jongeren. Voor deze jongeren wordt dan een derde leerweg ontwikkeld waarbij de deelnemers leren in de praktijk. Zij kunnen dan, onder regie van het ROC, direct vanuit het vmbo aan het werk en toch blijven leren om een startkwalificatie te halen (aanval op uitval, 2006). De tweede groep bestaat uit jongeren die stoppen met school zonder uitzicht op een stabiele plaats op de arbeidsmarkt. Deze jongeren hebben vaak verschillende achtergronden, verschillende problemen en verschillende uitvalmotieven. Hun situatie moet op een persoonlijke manier worden beoordeeld, waarna ze terug kunnen worden begeleid naar school, werk of een combinatie hiervan. In sommige gevallen zal eerst andere hulpverlening nodig zijn voordat deze jongeren terug naar school of werk kunnen.

Het ministerie OCW vindt schooluitval een complex probleem waardoor vele actoren hierbij moeten worden betrokken. De bestuurlijke regie bij de uitval van jongeren ligt bij de gemeenten. De belangrijkste uitvoerder bij het begeleiden van jongeren is het RMC. Bij het voorkomen van uitval is de school weer aan zet (aanval op uitval, 2006).

### *2.6.2 Maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten*

In Bormans et al. (1997) wordt een indeling van maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten gemaakt. Bij deze indeling wordt er enerzijds een onderscheid gemaakt tussen preventieve en curatieve zorgactiviteiten en anderzijds tussen opvang langs de eerste lijn (leerkrachten, mentoren en decanen), de tweede lijn (sociaal team) en de derde lijn (servicebureau en bovenschoolse instellingen) (Bormans et al. 1997). Onder preventieve zorg wordt verstaan het voorkomen dat een individuele leerling een individuele opleiding verlaat (Bormans et al. 1997). Bij de curatieve zorg gaat het om leerlingen die een opleiding verlaten en het onderwijs definitief de rug toe dreigen te keren. Dit onderscheid zagen we eerder al in paragraaf 2.6.1. De preventieve zorg wordt vervolgens verder opgedeeld in preventieve zorg, waar het gaat om activiteiten gericht op het voorkomen van vsv bij alle leerlingen en/of specifiek kwetsbare groepen (Bormans et al. 1997). We zien dat dit soort preventie voornamelijk



wordt uitgevoerd door de eerste lijn opvang. Naast algemene bestaat er ook gerichte preventie. Bij gerichte preventie gaat het om activiteiten gericht op individuele leerlingen die voortijdig de opleiding dreigen te verlaten. Deze preventie kan via alle drie de lijnen van opvang lopen; toch zien we dat het hier vooral gaat om tweede en derde lijn opvang. De inzet van professionals is hierbij van belang. Bormans et al. (1997) pleiten ervoor dat in een ideaaltypische situatie binnenschools voldoende voorzieningen aanwezig moeten zijn voor zowel preventieve als curatieve activiteiten. Deze ideaaltypische situatie kan worden uitgetekend in het model met maatregelen ter bestrijding van vsv welke in tabel 2.4 is opgenomen. Door deze verdeling naast een schema uit de praktijk te leggen kunnen inzichten worden verworven over zwaktes en sterktes van de huidige verdeling van activiteiten.

Tabel 2.4 Maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten

	Algemene preventie	Gerichte preventie	Curatief terug naar school
Opleidingsgebonden factoren			
Arbeidsgebonden factoren			
Gezinsgebonden factoren			
Persoonsgebonden factoren			

### 2.6.3 Op weg naar een startkwalificatie

In de nota *tot hier en nu verder* presenteert de Onderwijsraad een oplossingsrichting voor het tegengaan van vsv. Hierbij wordt benadrukt dat precieze oplossingen en mogelijkheden op het regionale en lokale niveau moeten worden ontwikkeld. De nationale overheid moet daarbij een stimulerende en voorwaardenscheppende rol vervullen. De oplossingsrichting van de onderwijsraad bestaat uit persoonlijke aandacht, inzet van expertise van binnen en buiten de school en waardering door diploma's, brevetten en certificaten van (werk)ervaringen. Deze aanpak moet een duidelijk kwalificerende structuur krijgen (Onderwijsraad, 2004). De raad wil daarom het duaal leren weer invoeren. Bij duaal leren verblijft de leerling voor een (groot) deel van de leertijd buiten de school in werksituaties. Ook wel de zogenaamde leer/werktrajecten. De onderwijsraad ziet dit als het samenbrengen van formeel, non-formeel en informeel leren. De raad erkent hierbij dat het voor scholen en leerlingen moeilijk is om stage/werkplekken te bemachtigen. De raad stelt hiervoor als oplossing het projectleren. Bij projectleren verblijft de leerling grotendeels op school. Hierbij worden op basis van externe opdrachten en verzoeken van arbeidsorganisaties onderwijsprojecten ontworpen. Ten tweede wil de raad begeleiding door een persoonlijke begeleider of coach invoeren. Deze coach is het aanspreekpunt voor de jongere en voor de diverse instanties die zijn betrokken bij een passend loopbaantraject. Een derde punt dat de raad ambieert is dat het opleidingsniveau niet langer in termen van competenties en los van opleidingen worden gedefinieerd. Een dergelijke benadering vereist een grondige bezinning op de vraag wat iemand moet kennen en kunnen om een succesvolle start te maken in een arbeidsloopbaan. De specifieke kenmerken van het arbeidsterrein moeten daarbij een gewichtige rol spelen, de beroepseisen worden gedefinieerd vanuit het perspectief van de werkgever (Onderwijsraad, 2004). Dit maakt het mogelijk om non-formele en informele situaties te betrekken bij een oordeel over de competenties van de jongeren. Gedacht kan hierbij worden aan cursussen en werken, maar ook aan vrijetijdsbesteding.

De gerichte aandacht voor individuele kwaliteiten staat hierbij centraal. Tot slot stelt de raad voor om de maatschappelijke ervaringen en werkervaringen van jongeren te waarderen via een geaccepteerde evc-procedure<sup>8</sup>. Het doel is om een zinvol perspectief en uitzicht te scheppen zodat de jongere het startkwalificatieniveau kan behalen.

#### 2.6.4 *Vroeg is nog niet voortijdig*

Het ministerie heeft het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt gevraagd een aanzet te geven voor een nieuwe beleidstheorie en een herijking, ook wel reframing genoemd, van het beleid voortijdig schoolverlaten uit te voeren. Deze reframing moet leiden tot een andere inzet van beleid. Tot nu toe heeft de aanpak vsv zich laten kenmerken door preventie, maatwerk en verantwoordelijkheid voor lokale partijen (Eimers, 2006). En ondanks dat de samenwerking en preventieve aanpak verbeteren, blijft een daling van het aantal vsv'ers uit. Tevens stelt Eimers (2006) vast dat de verschillen over het hele land genomen erg groot zijn. De vooruitgang die wordt geboekt is hierdoor te kenmerken als fragmentarisch, kleinschalig, kortdurend, projectmatig en plaatsgebonden. *Het 'klein maken' van de problematiek (decentralisering, maatwerk) heeft geleid tot een hoge mate van versnippering. Er lijkt behoefte aan een zekere bergroepering. Hoe passen de puzzelstukjes in elkaar* (Eimers, 2006:71)? Er moet gezocht worden naar oplossingen die dekkend en kwalitatief goed toe te passen zijn. Het accent wordt daarmee verlegd naar het implementatievraagstuk. De beleidsstrategie moet niet opnieuw worden uitgevonden, maar moet gericht zijn op het toepassen en handelen. Eimers (2006) stelt zichzelf daarom de vraag waarom oplossingen die werken niet algemeen worden toegepast? Voor een deel heeft dit te maken met het ontbreken van kennis. Er is een gebrek aan wetenschappelijke kennis uit evaluatieonderzoek, aan de andere kant is er enorm veel praktische kennis opgedaan door het uitvoeren van projecten en experimenten. Vsv kent good practices, maar deze worden vervolgens niet evident aangeboden aan andere partners om ze over te nemen. Een tweede antwoord moet gezocht worden in de richting van praktische belemmeringen die de toepassing van een kansrijk geachte oplossing in de weg kunnen staan. Zo worden good practices vaak gezien als een succes welke vervolgens niet verder worden onderzocht waarom ze een succes zijn. Good practices worden gezien als waar de een stopt, gaat de ander verder.

Het gebrek om te komen tot een dekkende aanpak in het huidige beleid maakt het dat Eimers (2006) een andere benadering voorstelt. Eimers (2006:66) stelt voor om een kader te schetsen, waarbij op genuanceerde wijze wordt gezocht naar mogelijkheden om met respect voor de autonomie en eigen verantwoordelijkheden van partijen zaken als toegankelijkheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, kwaliteit en continuïteit te kunnen waarborgen. Hiervoor moet op een dynamische manier, al lerend, met elkaar nieuwe verhoudingen en omgangsvormen worden ontwikkeld. Deze benadering vertaald naar de problematiek voortijdig schoolverlaten wordt door Eimers (2006) weergegeven in tabel 2.5.

---

<sup>8</sup> Erkenning van verworven competenties: een eerder verworven competentie zijnde het geheel van kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes verworven door middel van leerprocessen die niet met een studiebewijs werden bekrachtigd (bron: universiteit Hasselt te België).

Tabel 2.5 Overzicht reframing (Bron: Eimers, 2006)

Oud	Reframing	Nieuw
Kenmerken en risicofactoren van voortijdig schoolverlaters	Gebeurtenissen (event histories) die leiden tot uitval	
Denken binnen gesloten model van onderwijsuitval	Denken in een open model van maatschappelijke uitval	
Dé voortijdig schoolverlater	Twee typen uitvallers: De Klassieke Risicoleerling <sup>9</sup> De Uitstapper <sup>10</sup>	
Onderwijs voor de Klassieke Risicoleerling: fragmentarisch, ad hoc, projectmatig	Onderwijs voor de Klassieke Risicoleerling structureel, samenhangend, continuïteit	
De positie van de Uitstapper: eenzijdige focus op onderwijs en startkwalificatie	De positie van de Uitstapper: alternatieven voor de school, maatschappelijke integratie, herwaardering laaggeschoold werk	
Oplossingen kleinschalig bedenken en uitproberen	Oplossingen volledig dekkend en consequent toepassen	
Decentrale autonomie en geloof in uniekheid van eigen lokale situatie	Centrale, gemeenschappelijke aanpak en geloof in breed, toepasbare principes	
Institutionele belemmeringen als excuus en oorzaak om oplossingen niet breed toe te passen	Institutionele belemmeringen opsporen en opruimen	

## 2.7 Voortijdig schoolverlaten en Europa

Voortijdig schoolverlaten is al sinds lange tijd een veel besproken onderwerp in de Nederlandse politiek. De vele beleidsvoorstellen werden echter nog belangrijker met de komst van het Lissabon akkoord. Nederland heeft naar aanleiding van dit akkoord de doelstelling het aantal nieuwe vsv'ers in de leeftijd 12 t/m 22 jaar in 2010 te halveren ten opzichte van 2002 ([www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)). Maar hoe doet Nederland het nu ten opzichte van enkele andere Europese landen? Wanneer we een vergelijking willen maken met andere Europese landen zijn de begrippen startkwalificatie en voortijdig schoolverlaten belangrijke begrippen. Wat wordt er onder verstaan en wanneer ben je genoeg uitgerust om op de arbeidsmarkt te treden? En kan dit laatste ook per land verschillen? Dit zijn vragen die in overweging moeten worden genomen wanneer er wordt vergeleken. Tabel 2.6 geeft een indicatie van de positie van Nederland ten opzichte van enkele andere Europese landen. Een tweede kanttekening die gemaakt

<sup>9</sup> De klassieke risicoleerling is een jongere die te maken heeft met condities die het zeer moeilijk maken om onderwijs te kunnen volgen (Eimers, 2006)

<sup>10</sup> De Uitstapper is een jongere die uit het onderwijs stapt, zonder dat er sprake is van een probleemgeschiedenis. In potentie zouden zij een startkwalificatie kunnen halen, maar een combinatie van factoren doet de jongere besluiten het onderwijs de rug toe te keren (Eimers, 2006)

moet worden bij het vergelijken van landen is dat ondanks dat in de tabel officiële cijfers staan, ze met voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. In de registratie van de gegevens zitten namelijk nog vele gaten (Onderwijsraad, 2004). De landen leveren zelf de gegevens aan, voor Nederland is dit gedaan door het CBS.

Tabel 2.6 Percentage 18-24 jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft behaald (Bron: Onderwijsraad (2004), Tot hier en nu verder)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Nederland</b>					17,6	16,0	15,5	16,2	15,5	15,3	15,0	15,0 <sup>1</sup>
<b>België</b>	18,1	17,4	16,1	15,1	12,9	12,7	14,5	15,2 <sup>2</sup>	12,5	13,6	12,4	12,4 <sup>1</sup>
<b>Duitsland</b>					13,3	12,9		14,9	14,9	12,5	12,6	12,6 <sup>1</sup>
<b>Frankrijk</b>		17,2	16,4	15,4	15,2	14,1	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	13,3 <sup>2</sup>
<b>Zweden</b>					7,5	6,8		6,9	7,7	10,5 <sup>2</sup>	10,4	9,0 <sup>2</sup>
<b>Engeland</b>	34,7	36,3	32,3					19,7 <sup>1</sup>	18,3 <sup>1</sup>	17,6 <sup>1</sup>	17,7 <sup>1</sup>	16,7 <sup>1</sup>
<b>V.S.</b>										12,3		

Bron: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.  
<sup>1</sup> Voorlopige waarde  
<sup>2</sup> Break in series

Uit de tabel blijkt dat in 2002 15% van de Nederlandse jongeren geen startkwalificatie hebben behaald. Dit ligt onder het EU-gemiddelde van 18,9%. Wanneer we Nederland echter met de omliggende landen vergelijken, blijkt dat Nederland slechter presteert. Zo haalt slechts 12,4% van de Belgische jongeren in 2002 geen startkwalificatie. In Duitsland ligt dit percentage op 12,6%. Uit de tabel blijkt ook dat met name Zweden te maken heeft met een erg laag percentage voortijdige schoolverlaters. Engeland daarentegen scoort vrij hoog in vergelijking met de andere genoemde landen (Onderwijsraad, 2004).

### 3. Een theoretisch perspectief

Uit de gekozen probleemstelling blijkt dat het in dit onderzoek gaat om een verondersteld communicatie- en/of interactie probleem tussen actoren. Actoren praten wel met elkaar, maar verstaan ze elkaar ook? Het ligt hierbij voor de hand om een communicatie- of netwerktheorie te gebruiken. In deze scriptie zal gebruik gemaakt worden van het netwerkmanagement perspectief. Ervaringen uit de jaren zestig en zeventig hebben geleerd dat het sturend vermogen van de overheid beperkt is en dat de overheid bij de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van een groot aantal, vaak machtige maatschappelijke organisaties (Koppenjan et al., 1993). Er is behoefte aan nieuwe ideeën over overheidssturing, die rekening houden met de gecompliceerdheid en de ingewikkelde samenhangen die de huidige, ontwikkelde samenlevingen kenmerken. In de sociale wetenschappen heeft dit geleid tot de opkomst van een relatief nieuw begrip: het concept beleidsnetwerk (Koppenjan et al., 1993). Met het complexer worden van de samenleving is ook het beleid complexer geworden. Dit vraagt om een nieuwe manier van sturen en leidinggeven. Teisman (2005) schrijft in zijn boek *Publiek management op de grens van chaos en orde* over zo'n nieuwe manier van sturen. Teisman (2005) onderscheidt hierin twee typen leidinggevers. Enerzijds de leidinggevende die behoefte heeft aan orde anderzijds een leidinggevende die streeft naar innovatie. Wanneer geen juist evenwicht wordt gevonden tussen deze twee vormen bestaat de kans dat het systeem vastloopt. Dit zou de samenwerking kunnen bemoeilijken. Tot slot zal er nog een ander perspectief worden gebruikt in dit onderzoek, namelijk het VWZ-perspectief. In de netwerkbenadering zullen we zien dat samenwerking en samenhang wordt gebaseerd op een goede organisatiestructuur en een goede inhoudelijke afstemming (Rutgers red., 2006). Maar er is meer aan de hand. Beleid wordt immers gemaakt door mensen en daarom is het mogelijk dat op papier de samenwerking en samenhang goed geregeld zijn maar dat de praktijk anders uitwijst. Dus waar netwerkbenaderingen vooral geïnteresseerd zijn in de interacties tussen actoren, de strategieën die zij hanteren en in de structuren die hieruit voortkomen zal in dit onderzoek ook *een institutionele benadering gebruikt worden. Een institutionele benadering stelt belang in het kennen en begrijpen van de bij actoren aanwezige normatieve, culturele en historische oriëntaties* (Rutgers, 2004). Beide benaderingen moeten het mogelijk maken dat organisaties zowel met elkaar praten als dat ze elkaar verstaan. Het VWZ-model is een theoretisch raamwerk van waaruit nagedacht kan worden over het voor meer partijen bevredigender vormgeven van een beleid. Het is een meer irrationeel model dat een aanvulling kan zijn op het meer rationele model, welke we tegenkomen in het netwerk perspectief.

In onderstaand hoofdstuk zal in de eerste paragraaf de netwerkbenadering aan bod komen. Vervolgens zullen twee manieren van leidinggeven en sturen worden besproken. In de derde paragraaf zal het VWZ-model worden besproken. Tot slot zal in de laatste paragraaf een conceptueel model worden geschetst. In dit model komen de drie perspectieven samen waaruit een perspectief op samenwerken en samenhang wordt gegeven.

#### 3.1 De netwerkbenadering

De jaren tachtig staan in het teken van een toenemend cynisme over de overheid. De jaren zestig en zeventig hebben laten zien dat het sturend vermogen van de overheid beperkt is. *“De overheid deugt slechts nog voor weinig”* (Ringeling, 2004:43). Ringeling (2004) beschouwt deze scepsis als een reactie op de snelle groei van de overheidsorganisatie, de uitbreiding van het overheidsbeleid, de toename van de regelgeving, de belastingdruk in de jaren zestig en zeventig en de begrotingstekorten die zo nauw verbonden leken met de verzorgingsstaat. Als antwoord hierop ontstaan er nieuwe ideeën over overheidssturing. Deze nieuwe ideeën moeten rekening houden met de gecompliceerdheid en de ingewikkelde samenhangen die de huidige, ontwikkelde samenlevingen kenmerken. Eén van deze nieuwe ideeën is het concept beleidsnetwerk (De Bruijn et al., 1993). Actoren zijn bij het maken en uitvoe-

ren van beleid afhankelijk van elkaar. Deze interdependenties leiden op den duur tot beleidsnetwerken. Onder een beleidsnetwerk verstaan De Bruijn et al. (1993) min of meer stabiele patronen van relaties tussen actoren rond bepaalde beleidsproblemen of beleidsprogramma's. De beleidsnetwerkbenadering stoelt op twee oriëntaties. Enerzijds gaat het om een beleidswetenschappelijke oriëntatie, die voortkomt uit de toenemende belangstelling voor de context waarbinnen beleid en sturing totstandkomen. Anderzijds gaat het om een meer organisatiekundig, een politicologisch en een sociologisch georiënteerde invalshoek, waarin de aandacht uitgaat naar de institutionele omgeving van beleids- en sturingsprocessen.

### 3.1.1 Beleidsnetwerken

Zoals reeds eerder opgemerkt vinden er ingrijpende veranderingen in functies en rollen van het openbaar bestuur plaats. Er is behoefte aan nieuwe ideeën over overheidssturing, die rekening houden met de gecompliceerdheid en de ingewikkelde samenhangen die de huidige, ontwikkelde samenlevingen kenmerken (De Bruijn et al., 1993:11). Tot op heden is de theorieontwikkeling over overheidsbeleid en sturing voornamelijk benaderd vanuit een technisch rationele optiek. De overheid stond boven de samenleving en er werd gedacht dat de overheid ontwikkelingen van de samenleving in hoge mate kon beïnvloeden. Nu blijkt dat centrale sturing in onze moderne maar ook complexe maatschappij niet werkt wordt er gezocht naar nieuwe sturingsmodellen. De netwerkbenadering is er één van. In de netwerkbenadering staat het voeren van beleid door verschillende actoren op een bepaald beleidsterrein centraal. Godfroj (1993:31) omschrijft een beleidsnetwerk als een interactiestelsel waarin de participatie van een verscheidenheid van actoren in de besturing van een beleidsterrein gestalte krijgt. Godfroj (1993) geeft twee verklaringen voor het ontstaan van beleidsnetwerken. Allereerst wordt er een toenemende complexiteit van beleidsterreinen waargenomen, "*waardoor steeds meer actoren op grond van hun functie of expertise betrokkenheid claimen respectievelijk betrokken worden bij de oplossing van besturingsvraagstukken.*" Ten tweede zien we een toenemende interdependentie tussen beleidsterreinen, zodat de behoefte toeneemt om actoren op aanpalende beleidsterreinen te betrekken bij de beleidsvorming respectievelijk uitvoering. Met de komst van beleidsnetwerken verliest de overheid haar centraal sturende rol (Godfroj, 1993). De overheid zal daarom haar bestuurlijke ambities moeten beperken. Het hiërarchische sturingsmodel zal moeten worden losgelaten en nieuwe sturingsmodellen zullen moeten worden onderzocht. Allereerst kan de markt als alternatief sturingsmodel worden gezien. In deze benadering staat het zelfsturend vermogen van actoren centraal. In feite houdt dit sturingsmodel een pleidooi voor de afschaffing van overheidsingrijpen. Dit pleidooi zal echter nooit gehele doorgang vinden daar de markt failures vragen om overheidsingrijpen. Een derde sturingsmodel is de beleidsnetwerkbenadering. De kern van de beleidsnetwerken wordt gevormd door de pluriformiteit aan actoren, wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en de geslotenheid van actoren in het netwerk (De Bruijn et al., 1993). De actoren in een beleidsnetwerk handelen vanuit uiteenlopende probleemdefinities en belangen, met uiteenlopende visies en doelstellingen en met uiteenlopende beïnvloedingsmogelijkheden. Voordat de stap van probleemervaring naar besturing kan worden gezet moeten de actoren op een of andere manier komen tot consensus. In beleidsnetwerken is sprake van interdependentie tussen de betrokken partijen en allen hebben een belang bij het beleidsprobleem. Dit maakt dat de actoren als het ware tot elkaar zijn veroordeeld, wanneer ze het probleem willen oplossen. De redenen om een verscheidenheid aan actoren in beleidsprocessen te laten participeren, hebben deels een principieel, deels een pragmatisch karakter (Godfroj, 1993). Van principiële aard is de overweging, dat het beleid is gericht op interventie in een maatschappelijk veld en dat het recht om te interveniëren zijn grenzen vindt in de rechten die andere actoren hebben. Daarnaast zullen beleidsmakers de belangen van betrokken partijen op een behoorlijke manier dienen mee te wegen en moeten de beleidsprocessen democratisch van aard zijn. De pragmatische reden stoelt op de overweging, dat beleid niet effectief

kan zijn als het niet gelegitimeerd en gedragen wordt door de partijen op wie een beroep wordt gedaan in het kader van de implementatie. Uit bovenstaande blijkt dat zowel de verscheidenheid als de interdependentie van actoren kansen biedt maar ook kan leiden tot valkuilen. Tot slot vertonen de actoren in het netwerk een zekere geslotenheid en ongevoeligheid voor stuursignalen van de overheid (Godfroj, 1993). Ook deze geslotenheid biedt kansen en valkuilen. Autonomie van actoren zorgt ervoor dat de overheid met de referentiekaders van de actoren rekening houdt bij de inzet van haar sturingsinstrumenten. Beleid heeft hierdoor een grotere slagingskans. Anderzijds kan door de geslotenheid van actoren, de beïnvloedingspogingen van de overheid doel missen. In tabel 3.1 worden de drie verschillende sturingsmodellen met elkaar vergeleken.

Tabel 3.1 Drie sturingsmodellen vergeleken (Bron: De Bruijn et al., 1993)

Dimensies	Modellen		
	Klassiek besturingsparadigma	Marktmodel	Beleidsnetwerkbenadering
Analyseniveau	Relatie bestuurder-bestuurden	Relatie tussen bestuurder en lokale actoren	Netwerk van actoren
Perspectief	Centrale, sturende instantie	Lokale actoren	Interacties tussen actoren
Karakterisering van relaties	Hiërarchisch	Autonoom	Wederzijds afhankelijk
Karakterisering van interactieprocessen	Neutrale implementatie van vooraf geformuleerde doelstellingen	Zelfsturing op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing	Interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld
Succescriterium	Realisatie van formele beleidsdoeleinden	Behoeftbevredeging van lokale actoren	Totstandkomen van gezamenlijke probleemoplossing
Faalfactoren	Vage doelen, te veel actoren, gebrek aan informatie en controle	Gebrek aan hulpbronnen en beleidsvrijheid	Blokkades en een gebrek aan incentives voor samenwerking
Aanbevelingen voor sturing	Coördinatie en centralisatie	Versterking autonomie lokale actoren; deregulering, privatisering en decentralisatie	Netwerkmanagement: verbetering van de condities voor samenwerking

### 3.1.2 Netwerkmanagement

In de beleidsnetwerkbenadering wordt netwerkmanagement als sturingsstrategie aanbevolen. Netwerkmanagement is enigszins moeilijk te definiëren omdat er een veelheid aan invalshoeken kunnen worden onderscheiden. Daarom hebben De Bruijn et al. (1993) ervoor gekozen om een brede formulering te gebruiken. Ze verstaan onder netwerkmanagement:

*De wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden. (De Bruijn et al. 1993)*

Netwerkmanagement wordt toegepast in een situatie waarin een centrale doelstelling en een hiërarchische ordening van bevoegdheden ontbreekt. Netwerkmanagement is dan ook niet uit op het bereiken van bepaalde beleidsuitkomsten maar op collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop of zorg voor de relaties tussen actoren (De Bruijn et al., 1993). De kracht van netwerkmanagement ligt volgens Klein en Teisman (1992) in de aandacht voor de interactie tussen partijen. Het gaat hierbij om strategisch gedrag. Interactie kan vergeleken met andere besturingsvormen een meerwaarde opleveren omdat percepties in plaats van de objectieve werkelijkheid bepalend zijn voor het verloop van beleidsprocessen. Doordat partijen van elkaar afhankelijk zijn worden ze zich meer bewust van de percepties die zijzelf en anderen hanteren. Hierdoor kunnen de eigen percepties worden gevormd en aangepast zodat voor iedereen een win-win situatie kan ontstaan.

### 3.2 Tussen chaos en orde

De maatschappij is steeds complexer geworden en met de maatschappij ook het leidinggeven binnen deze maatschappij. In veel van de literatuur over leiderschap zien we dat vooral de leidinggevende en zijn eigenschappen worden besproken. Volgens Teisman (2005) behelst het leiderschapsvraagstuk echter meer. Minstens zo belangrijk is de interactie tussen actoren. Leiding kan namelijk pas worden gegeven als anderen volgen, gemotiveerd zijn en vertrouwen hebben. Teisman (2005) gaat zelfs nog een stap verder en ziet *leidinggeven als interact, als het vermogen van complexe systemen, variërend van samenlevingen, stelsels, processen en subjecten, om in onderlinge verbinding effectief te handelen*. In de vorige paragraaf werd duidelijk dat het sturend vermogen van de overheid beperkt is. Als reactie hierop ontstonden nieuwe gehelen, de netwerken en ketens. In deze netwerken zijn naast de officiële leidinggevende steeds meer officieuze leiders actief. Hierdoor ontstaat een complex interact van leidinggeven, wat op zijn beurt weer een weerspiegeling is van de complexiteit van de samenleving (Teisman, 2005).

Actoren handelen in systemen. In deze systemen bevinden de partijen zich tussen eenheid en heelheid. Enerzijds hanteren actoren een vereenvoudigd beeld van het systeem (een subsysteem) waarin ze handelen, anderzijds blijken deze subsystemen met elkaar te interfereren. In dit vereenvoudigde beeld maken leidinggevend hun doel, positie, wetten en procedures duidelijk. Dit systeem bevindt zich in eenheid. Vanuit dit idee van eenheid wordt orde nagestreefd. Het loont in deze optiek om processen strak te ordenen en te faseren. Doordat de subsystemen met elkaar in verbinding staan proberen actoren hun orde op te dringen aan het omvattende systeem, maar omdat velen dat doen, resulteren deze acties in wanorde in het omvattende systeem (Teisman, 2005). Actoren maken dus naast eenheid ook deel uit van heelheid. In dit idee van heelheid bestaan meerdere waarheden of slechts delen van waarheden. De heelheid is onbegrensd en ongekend. Hierdoor dreigt het gevaar dat iedere actor zijn eigen orde centraal gaat stellen en eigenbelangen zal presenteren als algemene belangen. Teisman (2005) geeft aan dat wanneer dit gebeurt er verbindingen worden verbroken. Als er te veel verbindingen verbroken worden, raakt het systeem in crisis. Wanneer leidinggevend orde proberen te schep- pen in het besturingssysteem door deze te vereenvoudigen, blijft er complexiteit van het gehele sys-



teem bestaan waarin de sturing plaats vindt. Dus zelfs leidinggevenden die orde op zaken stellen in hun eigen domein, zullen bijdragen aan meer complexiteit. Deze bijdrage verloopt via twee lijnen. Allereerst kan elke opgelegde orde leiden tot inertie. Anderzijds grijpen de ordezoekende pogingen van leidinggevenden op elkaar in en veroorzaken zo in interactie vaak nieuwe chaos. Deze chaos zou vervolgens kunnen leiden tot vervluchtiging. Er zal een evenwicht moeten worden gezocht tussen enerzijds deze orde en anderzijds deze chaos. Teisman (2005) gebruikt hiervoor de metafoer water. Water kan stilstaan (orde) of stromen (chaos), maar hierbij moet worden opgepast dat het water niet verandert in stoom (vervluchtiging) dan wel in ijs (inertie). In tabel 3.2 wordt deze overgang tussen orde en chaos nog eens weergegeven.

Tabel 3.2 De labiele, spanningsvolle relatie tussen orde en chaos (Bron: Teisman, 2005:39)

Orde leidt tot een efficiënte uitvoering van doelgericht handelen en kan het systeem sturen.	Chaos leidt tot nieuwe interconnectiviteit; het systeem is in staat tot innovatie en aanpassing aan nieuwe omstandigheden
Orde verwordt tot inertie; doelen en regels worden gevolgd maar effectiviteit ervan is gering	Chaos als doelloos en ineffectief gedoe zonder vermogens om via aanpassing een nieuwe orde te scheppen

Om in complexiteit te kunnen werken stelt Teisman (2005) twee begrippenparen centraal. Dit zijn allereerst orde versus wanorde en ten tweede ingewikkeld versus samengesteld. Er zijn twee manieren om te kijken naar complexe systemen. De eerste stroming ziet complexe systemen als ingewikkelde varianten van eenvoudige systemen. De tweede stroming benadrukt het unieke van complexe systemen en betoogt dat ze zich niet laten onderzoeken, noch sturen als eenvoudige systemen. Dit is de samengestelde variant (Teisman, 2005). Deze tweedeling levert twee perspectieven op van waaruit naar natuurlijke maar ook maatschappelijke en bestuurlijke systemen is te kijken. In tabel 3.3 zijn beide varianten uitgewerkt naar een aantal typeringingen.

Tabel 3.3 Twee perspectieven op complexiteit (bron: Teisman, 2005:47)

Systemen	Orde en regelmaat zoekende benadering	Chaos en toevalerkennende benadering
Samenlevingen	Ingewikkeld, met een kenbare structuur, grenzen en behoeften	Samengesteld, als organisch op elkaar ingrijpend geheel van subsystemen
Leidinggeven in complexe samenlevingen	Evolutie door de keuze van leiders voor trajecten waarheen samenleving zich gaat bewegen (sturing)	Evolutie door de graad van verbinding tussen en versmelting van samenstellende delen en leidinggevenden
Bestuurlijke stelsels	Ingewikkeld systeem met organisatie en regelsysteem als basismechanismen	Systeem waar werking afhangt van verbindend vermogen tussen samenstellende delen
Leidinggeven in bestuurlijke stelsels	Met organisatie en regels is op hoofdlijnen te sturen. Door reorganisatie en verdeling van taken en verantwoordelijkheid ontstaan ordelijke stelsels	Ketens, netwerken en processen genereren verbindende werking. Door verbindend vermogen ontstaan vitale stelsels

Processen van ontwikkeling	Ingewikkelde reeks activiteiten die in vaste relatie tot elkaar zijn te brengen en samen te voorspellen en een te beheersen pad afleggen	Samengestelde configuratie van activiteiten waartussen chaotische samenhang ontstaat die achteraf als proces wordt benoemd
Leidinggeven in processen	Keuzen maken bij elke tweesprong gebaseerd op rationele afwegingen	Verbindingen maken tussen samengestelde delen op zoek naar tijdelijke heelheid
Gedrag van leidinggevende	Richt aandacht op regels en organisaties die gedrag en ontwikkeling sturen (padafhankelijk)	Richt aandacht op verbindend vermogen tussen samengestelde delen
Competenties van leiders	Geeft duurzame oplossingen bij problemen en benadrukt zo dat er een helder traject is naar een betere gekende toekomst	Geeft vanuit kennis over eigen onwetenschap en onvermogen leiding aan zoektochten op weg naar het onbekende

Beide perspectieven staan met elkaar op gespannen voet. Ze worden soms zelfs gezien als elkaars tegenstander. Complexe systemen vragen echter om beide vormen van leiderschap. Teisman (2005) stelt dat effectieve leiding in systemen, die zowel ingewikkeld als samengesteld zijn, vereist dat:

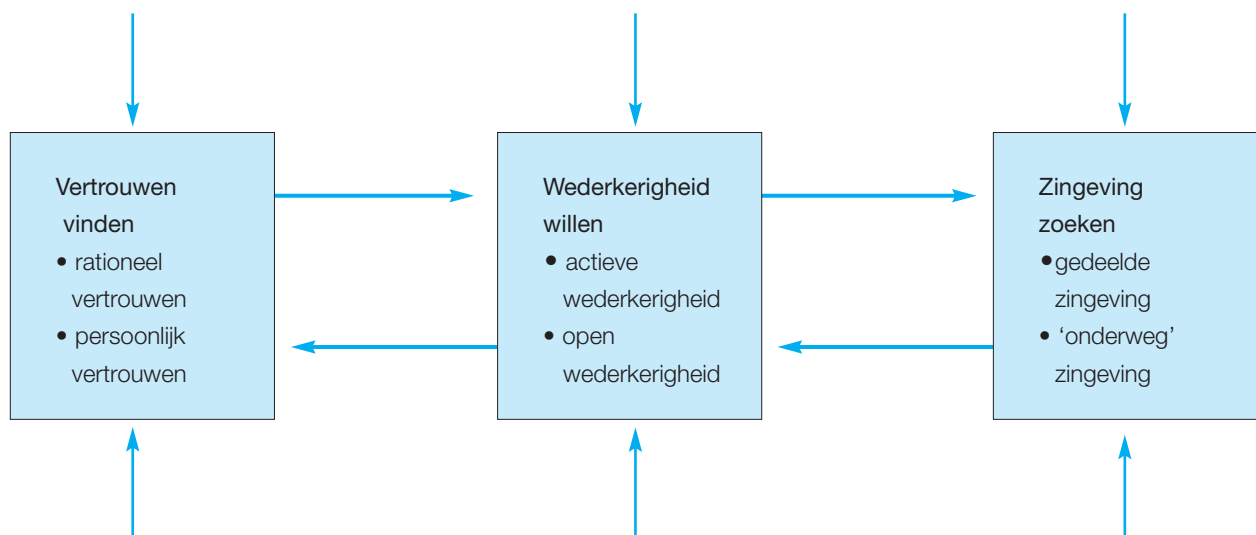
- beide typen leidinggevers zich bewust zijn van hun complementaire werking.
- beide typen leidinggevers inzien dat hun eigen effectiviteit toeneemt door in co-evolutie te handelen met het andere type en af te stemmen op het grotere geheel waarin zij handelen.
- beide typen leidinggevers aanvaarden dat effecten van handelen vooral in de interacties en interfaces tussen handelingseenheden bepaald worden.

### 3.3 Het VWZ perspectief

Uit paragraaf 3.1 blijkt dat verticale sturing door de overheid niet langer werkt; zeker niet wanneer machtige maatschappelijke organisaties en pressiegroepen deel uitmaken van dit beleid. In reactie hierop ontstonden termen als horizontaal, interactief en bottom-up. Hieruit kwam onder andere de netwerkbenadering voort. In paragraaf 3.2 komt naar voren dat bestuurders vaak denken in termen van eenheid en vanuit deze eenheid op zoek gaan naar orde. Daarnaast stelt Rutgers red. (2006) dat bestuurders vaak onvermoeibaar uitgaan van veelal het eigen bestuurs- en beleidsperspectief. *“Ze verdiepen zich niet tot onvoldoende in de perspectieven en zingevingskaders van betrokken partijen.”* Kortom er moet meer worden gedaan om beleid soepel te laten verlopen en te zorgen dat het tegen redelijke transactiekosten tot stand komt. Er is een cultuuromslag nodig waarbij rekening wordt gehouden met de institutionele imperatief. Zijderveld (in Rutgers red., 2006 p.19) verstaat onder de institutionele imperatief een vaste manier van denken, voelen en doen. Actoren zullen zich moeten verdiepen in elkaar en elkaar leren kennen. Dit geconstateerd hebbend wil ik daarom naast een netwerkperspectief een institutioneel perspectief gebruiken. Dit perspectief is als aanvulling op het netwerkperspectief nodig wanneer we beleid willen evalueren en verbeteren. Zeker wanneer het gaat om sturing van complexe vraagstukken waarbij meerdere actoren zijn betrokken. In deze scriptie zal gebruik gemaakt worden van het VWZ perspectief om de interacties tussen actoren te leren begrijpen.

Rutgers red. (2006) constateert dat er bij de samenwerking tussen actoren en organisaties onvoldoende aandacht wordt besteed aan de tussen partijen bestaande verhoudingen en gevoelens, voor de (ir)rationele communicatie, voor bestaande (on)zekerheden en (on)deskundigheden en voor het inleven

in elkaars werelden met elk weer hun eigen al of niet samenvallende geschiedenissen en toekomst. Communicatie tussen actoren speelt hierin een grote rol. Communicatie houdt in dat een zender een signaal uitstuurt en dat een ontvanger dit signaal ontvangt. Wanneer de communicatie niet goed verloopt, kan dat meerdere oorzaken hebben. Zo kan de zender een onduidelijk signaal uitzenden, maar ook kan de ontvanger niet in staat zijn het signaal te begrijpen. Wanneer we het hebben over communicatie, en dan speciaal over het signaal dat wordt verzonden, denken we al gauw aan taal of woorden. Het signaal kent echter vele verschijningsvormen zoals mondelinge interactie, schriftelijke interactie, lichaamstaal, mimiek en toon van de stem. Communicatie bevat dan ook meerdere aspecten dan op het eerste gezicht wordt verwacht. Wanneer actoren op de juiste manier met elkaar communiceren, en met juist wordt bedoeld dat ze elkaar niet enkel verstaan maar ook begrijpen, komt beleid makkelijker tot stand. Het VWZ model staat voor vertrouwen, wederkerigheid en zingeving. Deze drie factoren zijn van belang bij de samenwerking van actoren. Rutgers red. (2006) geeft aan dat naarmate het vertrouwen tussen actoren, de onderlinge wederkerigheid en de zingeving tussen actoren goed is de samenwerking makkelijker verloopt en dat ze ook duurzamer zal zijn. In figuur 3.1 zijn deze drie begrippen verder opgesplitst, tezamen vormen zij het VWZ-analysemodel. Dit model kan worden gezien als een aanvulling op het reeds eerder geschetste rationale model in paragraaf 3.1 en 3.2 waarin partijen meer op een structurele wijze bij elkaar werden gebracht.



Figuur 3.1 VWZ-analysemodel (Bron: Rutgers red., 2006:30)

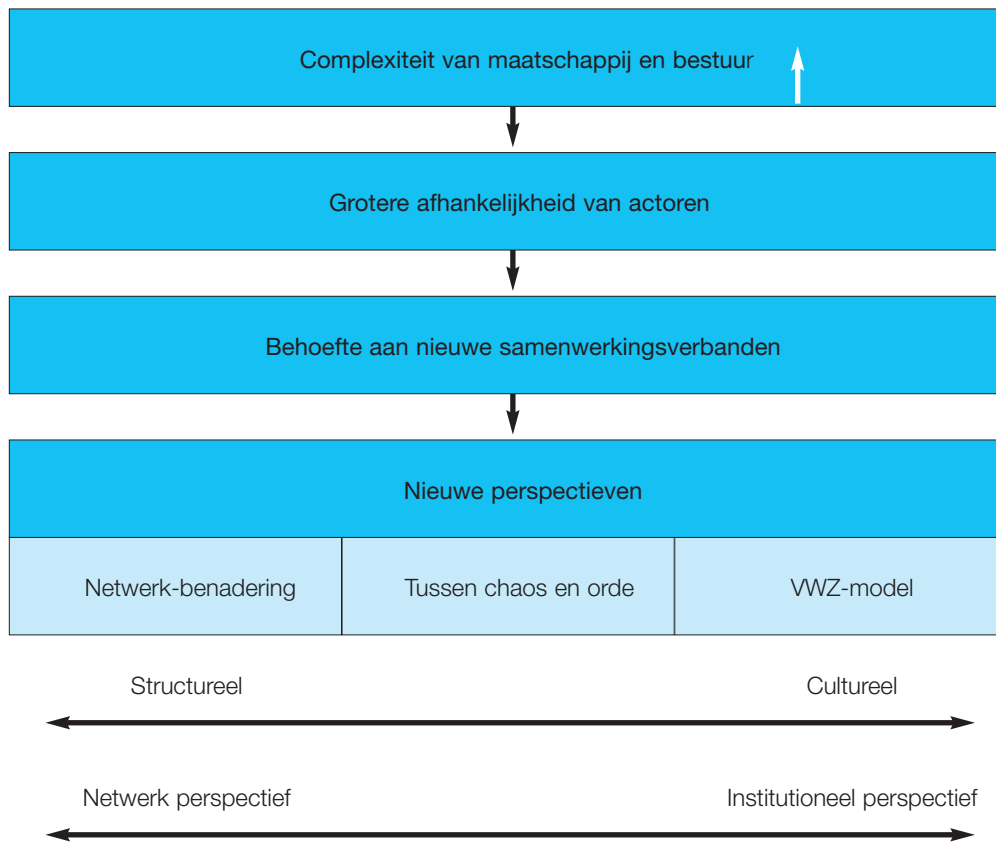
### 3.4 Een conceptueel model

In deze laatste paragraaf is geprobeerd bovenstaande theorieën bij elkaar te brengen in één gezamenlijk model. Het conceptueel model zal als theoretisch kader dienen, dat zal worden vergeleken met het empirisch domein, te weten het beleidsnetwerk voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland. Op basis van deze vergelijking zal ik vervolgens conclusies trekken voor mijn onderzoek. In figuur 3.2 is het conceptueel model weergegeven. De afgelopen jaren is de complexiteit van zowel maatschappij als bestuur toegenomen. De internationalisering neemt toe, we zien dat informatie- en communicatietechnologie oprukken en ook de culturele verscheidenheid groeit. Dit heeft onze maatschappij veranderd. Deze veranderingen zijn ook doorgewerkt in het openbaar bestuur. Nieuwe vraagstukken dienen zich aan en lijken steeds complexer te worden. Actoren/organisaties kunnen niet langer alleen te werk gaan. Voor het oplossen van complexe problemen hebben organisaties elkaar nodig.

Er zal moeten worden samengewerkt. Actoren zijn nog nooit zo afhankelijk geweest van elkaar in het oplossen van maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken als vandaag de dag. Vroeger werden bestuurlijke vraagstukken ingebed in de bureaucratie en deed iedere organisatie zijn eigen taken waarbij weinig aandacht was voor het afstemmen van beleid bij verschillende organisaties. Er werd gekozen voor een top-down benadering. Met het veranderen van de maatschappij en daarmee het veranderen van bestuurlijke vraagstukken bleek dit niet meer te werken. Sceptis over de prestaties van de overheid en de mogelijkheden tot overheidssturing verspreide zich als een lopend vuurtje. Marktwerving, privatisering en liberalisering werden populaire termen. Het marktmodel kent echter net als het klassieke besturingsparadigma tekortkomingen, waardoor de onverminderde noodzaak van overheidsingrijpen op tal van maatschappelijke terreinen blijft (De Bruijn et al., 1993). Nieuwe sturingsperspectieven zijn nadien ontstaan. In dit onderzoek vormen drie van deze nieuwe sturingsperspectieven, namelijk de beleidsnetwerken en het netwerkmanagement, tussen chaos en orde en het VWZ-model het conceptueel vertrekpunt. Al deze drie perspectieven hebben gemeen dat ze niet gericht zijn op het bereiken van bepaalde beleidsuitkomsten, maar op collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop of zorg voor de relaties tussen actoren. Alle drie de perspectieven erkennen het ontstaan van een complexe samenleving, waarin centrale sturing niet langer werkt. Bottom-up en horizontale lagen worden als mogelijke oplossingsrichtingen onderstreept. Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen en vullen de drie perspectieven elkaar aan. Zo gaat het ene perspectief meer uit van structurele veranderingen en netwerkperspectieven terwijl het andere perspectief dichter bij het cultureel institutionele perspectief ligt.

Bij het ontstaan van de netwerkbenadering dacht men als de betrokken actoren nu maar rond de tafel met elkaar gaan zitten dan komt de oplossing vanzelf. Toen de netwerkbenadering er eenmaal was bleek echter al gauw dat niet stilzwijgend kan worden verondersteld dat er overeenstemming tussen de actoren bestaat over de definitie van een beleidsprobleem of de beleidsdoelstellingen. Tevens bleek dat in de netwerken soms bepaalde actoren ten opzichte van andere actoren of van het netwerk als geheel een hiërarchisch bovengeordende positie innemen. Dit alles heeft consequenties voor de wijze waarop besturing en beleidsvoering kunnen plaatsvinden. Iedere organisatie kent zijn eigen taakstelling en doelstelling. De netwerkbenadering probeert ondanks deze verschillen actoren tot elkaar te brengen door het op te lossen probleem leidend te maken. Het VWZ-perspectief vult de netwerkbenadering hierop aan door naast structurele veranderingen vooral de nadruk te leggen op culturele veranderingen. Iedere organisatie redeneert vanuit zijn eigen cultuur en beroepsethos. Daarnaast is samenwerking ook persoonsgebonden en hebben organisaties een reputatie waarmee ze moeten dealen. Wordt hier in de samenwerking geen rekening mee gehouden dan kan de samenwerking mislukken. Ook het 'tussen chaos en orde' perspectief heeft een andere insteek dan de andere twee perspectieven. Waar het VWZ-model en de netwerkbenadering uitgaan van een eenheid onderkent het 'tussen chaos en orde' perspectief ook een heelheid. In de heelheid bestaan meerdere waarheden of delen van waarheden. De systemen waarin de actoren zich bevinden zijn onbegrensd en ongekend. Dit leidt tot nieuwe interconnectiviteit waardoor nieuwe ideeën en omstandigheden kunnen ontstaan. Door de heelheid te erkennen kan de effectiviteit toenemen door in co-evolutie te handelen en af te stemmen op het grotere geheel. Dit perspectief kan leiden tot het leidend maken van het algemeen belang in plaats van het eigenbelang van actoren. Dus waar de andere twee perspectieven zich voornamelijk richten op orde geeft het 'tussen chaos en orde' perspectief ook ruimte voor chaos.

Kort samengevat, alle drie de perspectieven kennen een zelfde vertrekpunt. Ieder perspectief geeft hier vervolgens zijn eigen richting, aanvulling en oplossingen aan. In dit onderzoek zullen uit alle drie de perspectieven elementen worden samengebracht om zo te komen tot een verbeterde samenwerking tussen actoren. In hoofdstuk 4 zal van ieder van deze besturingsperspectieven de operationalisatie worden besproken.



Figuur 3.2 Conceptueel model

## 4. Methodologische verantwoording

Wanneer we praten over wetenschappelijk onderzoek kan men denken aan laboratoria en witte jassen. Veel van het onderzoek dat gedaan wordt vindt echter plaats in de 'echte wereld'. Zo ook dit onderzoek. Tussen deze twee typen onderzoeken zit een wereld van verschil. Zo heb je in een laboratorium grote controle over condities; wat er met het studieobject wordt gedaan kan zorgvuldig worden bepaald en gestandaardiseerd. Wanneer men echter onderzoek doet in de 'real world' heeft men te maken met andere uitdagingen. Een van deze uitdagingen is iets verstandigs zeggen over onderzoek dat zich afspeelt in een complexe, relatief moeilijk te beïnvloeden en te beheersen situatie. 'Real world' onderzoek bevindt zich namelijk in een open systeem (Robson, 2002:4). Het is belangrijk dit in het achterhoofd te houden wanneer men keuzes maakt over het type onderzoek, de methoden en de instrumenten die men in wil zetten tijdens een onderzoek. Kortom de methodologische verantwoording. In onderstaand hoofdstuk zal de opzet en de uitvoering van het onderzoek worden besproken. In paragraaf één van dit hoofdstuk zal daarom aandacht worden besteed aan de operationalisatie van de theorie. In de rest van dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar het type onderzoek, de methoden en instrumenten en tot slot naar de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

### 4.1 Operationalisatie van de theorie

In hoofdstuk één is de doelstelling en centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek gepresenteerd. Deze zal hier worden herhaald. De doelstelling van het onderzoek is inzicht krijgen in de aanpak voortijdig schoolverlaten door de samenwerking tussen actoren te onderzoeken en op basis van deze inzichten aanbevelingen te doen om de aanpak voortijdig schoolverlaten sluitend te krijgen met als doel het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen. Hierbij heb ik de volgende vraagstelling geformuleerd: Op welke wijze is de samenwerking tussen actoren, betrokken bij het beleid voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland, vormgegeven, hoe functioneert zij, wat zijn de resultaten van dit beleid en welke verbeteringen kunnen in de samenwerking worden aangebracht teneinde het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen? Wanneer je weet wat je wilt vragen, kan je beslissen welke methoden en strategie je wilt gebruiken voor jouw onderzoek (Robson, 2002:81). De vraagstelling bepaalt de methoden. Daarnaast is de vraagstelling ook van belang bij de operationalisatie. Veel termen die geoperationaliseerd moeten worden staan namelijk vaak al in de vraagstelling. Naast de vraagstelling dient ook het conceptueel model te worden geoperationaliseerd.

#### 4.1.1 Operationalisatie van de vraagstelling

In de vraagstelling staan verschillende termen die verder gespecificeerd zullen worden. In onderstaande paragraaf zullen de termen samenwerking, voortijdig schoolverlaten, samenwerkingsorgaan Holland Rijnland en vormgeven, functioneren en resultaten van samenwerking worden uitgewerkt. Onder samenwerking wordt in dit onderzoek verstaan meerdere actoren die in interactie met elkaar zijn om een bepaald doel te bereiken.

Een jongere wordt als voortijdig schoolverlater geregistreerd wanneer hij/zij geen startkwalificatie heeft behaald. Iemand heeft een startkwalificatie wanneer hij/zij twee jaar mbo heeft gevolgd of een havo of vwo diploma op zak heeft. De leeftijdsgrens waarin gemeten wordt ligt bij 23 jaar.

Tijdens mijn stage ben ik werkzaam geweest bij het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland. Het samenwerkingsorgaan bestaat uit de gemeenten: Alkemade, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Rijnsburg, Sassenheim, Valkenburg, Voorhout, Voorschoten, Warmond en Zoeterwoude. In 2002 besluiten de raden dat ze willen komen tot één nieuw samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband zal zich gaan richten op:

- Het vaststellen van gemeenschappelijk beleid over zaken waarvan het belang niet beperkt blijft tot de afzonderlijke gemeenten.

- Het bevorderen van de coördinatie en afstemming tussen gemeenten door het voeren van overleg en het gezamenlijk uitvoeren van onderzoek.
- Het behartigen van de belangen van de regio richting het rijk en de provincie en in overlegstructuren.
- Het uitvoeren van gemeentelijke taken die aan het samenwerkingsorgaan zijn overgedragen en het verlenen van diensten.

In bijlage 4 is een organogram van het samenwerkingsorgaan opgenomen.

Ondanks dat vormgeven, functioneren en resultaten van samenwerking dicht bij elkaar liggen, wordt er in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen deze drie concepten. Onder vormgeven van samenwerking worden alle samenwerkingsverbanden die zijn opgezet met betrekking tot voortijdig schoolverlaten verstaan. Het gaat erom wat er wordt gedaan op het gebied van samenwerking, hoe samenwerkingsverbanden zijn opgezet en wie eraan deelnemen. Bij het functioneren van samenwerking wordt een stap verder gegaan. Hierbij gaat het niet alleen om hoe er wordt samengewerkt, maar ook of deze samenwerking bevredigend is. Bij het functioneren wordt een oordeel aan de samenwerking geplakt. Bijvoorbeeld verloopt de samenwerking tussen actoren goed of juist minder goed? Zitten actoren op één lijn? Zijn actoren bereid concessies te doen et cetera. Tot slot de resultaten van samenwerking. Dit zijn de concrete uitkomsten van wat er wordt gedaan op het gebied van voortijdig schoolverlaten. Neemt voortijdig schoolverlaten af is hiervan een voorbeeld. Maar bijvoorbeeld ook efficiënter samenwerken.

#### 4.1.2 Operationalisatie van het conceptueel model

In deze paragraaf zal de karakterisering, conceptualisering en operationalisering van de vier bestuingsparadigma's worden besproken.

##### *Beleidsnetwerken*

Onder een beleidsnetwerk verstaan De Bruijn et al. (1993) min of meer stabiele patronen van relaties tussen actoren rond bepaalde beleidsproblemen of beleidsprogramma's. Wanneer we willen vaststellen of we kunnen spreken van een beleidsnetwerk zijn een aantal indicatoren van belang. Deze indicatoren zijn weergegeven in tabel 4.1. Deze tabel is ontstaan na lezing van De Bruijn et al. (1993).

Tabel 4.1 Conceptueel raamwerk voor een beleidsnetwerk

Indicatoren beleidsnetwerk
Pluriformiteit
Consensus
Interdependentie

In tabel 4.1 is een beleidsnetwerk gekarakteriseerd door het benoemen van indicatoren. Naast karakterisering zullen de indicatoren ook geconceptualiseerd en geoperationaliseerd worden. Wat wordt verstaan onder de indicatoren en hoe maken we ze meetbaar/waarneembaar. Onder pluriformiteit wordt in dit onderzoek verstaan, de mate van verscheidenheid aan actoren en standpunten. Pluriformiteit kan worden waargenomen door te kijken naar onder andere het aantal actoren, het aantal wisselende actoren, verscheidenheid aan standpunten en verscheidenheid aan overlegstructuren. Onder consensus wordt de mate van overeenstemming van gevoelens of opvattingen verstaan. Consensus kan waarneembaar worden gemaakt door de verscheidenheid aan visies te onderzoeken, te bekijken of standpunten en visies door iedere actor naar voren (kunnen) worden gebracht en te bekijken hoe meningsverschillen worden opgelost door actoren. Interdependentie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de mate van

onderlinge afhankelijkheid en/of samenhang. Interdependentie kan worden gemeten door te onderzoeken of actoren afhankelijk van elkaar zijn bij het bereiken van hun doelstellingen, of actoren meerkzijdige afhankelijkheidsrelaties hebben en of actoren afhankelijk van elkaar zijn in termen van geld, kennis en macht. Een verdere uitwerking van de operationalisering van deze drie indicatoren zijn terug te vinden in de interviewvragen (bijlage 3) en in de checklist documentanalyse en observaties (bijlage 5).

#### *Netwerkmanagement*

Onder netwerkmanagement verstaan De Bruijn et al. (1993) de wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden. Ook voor netwerkmanagement is een conceptueel raamwerk opgesteld welke wordt weergegeven in tabel 4.2. Deze tabel is ontstaan na lezing van De Bruijn et al. (1993).

*Tabel 4.2 Conceptueel raamwerk voor netwerkmanagement*

Indicatoren netwerkmanagement
Collectieve probleemoplossing
Strategisch gedrag
Belang van percepties

Ook deze indicatoren zullen worden geconceptualiseerd en geoperationaliseerd. Onder collectieve probleemoplossing wordt de aard waarin actoren gezamenlijk naar een oplossing zoeken verstaan. Dit kan meetbaar worden gemaakt door te onderzoeken of er initiatieven zijn waarin actoren gezamenlijk actie ondernemen om voortijdig schoolverlaten aan te pakken, of actoren verantwoordelijkheden aan elkaar over durven te laten en of afgesproken verantwoordelijkheden worden nagekomen en zo niet, hoe hier door andere actoren op wordt gereageerd. Er is sprake van strategisch gedrag wanneer actoren de doelstellingen van de eigen instelling leidend laten zijn ten opzichte van de gezamenlijke beleidsdoelstellingen. Wanneer actoren een taak niet nuttig of zinloos vinden en hier geen betekenis aan toekennen, bestaat de kans dat de taak wordt omzeild of aangepast in de richting van de eigen waardenstelsels, voorkeuren en agenda's. Strategisch gedrag kan worden waargenomen wanneer actoren er verborgen agenda's op na houden of wanneer actoren handelen uit eigenbelang. Bij het belang van percepties wordt gekeken waardoor actoren zich laten leiden. Deze percepties kunnen onder andere worden gemeten door de verscheidenheid aan taakstellingen, arbeidsethos en cultuurachtergronden te onderzoeken. Ook voor deze indicatoren geldt dat de laatste vorm van operationalisatie is terug te vinden in bijlage 3 en 5.

#### *Tussen chaos en orde*

In tabel 4.3 zijn de concepten orde en chaos verder uitgewerkt. Door te vragen naar onderstaande indicatoren kan worden vastgesteld van welke vorm van leidinggeven sprake is. Deze tabel is ontstaan na lezing van Teisman (2005).

*Tabel 4.3 Conceptueel raamwerk van 'tussen chaos en orde'*

Tussen Chaos en Orde
Eenheid versus Heelheid
Regelmaat versus Toeval
Ingewikkeld versus Samengesteld
Sturen versus Versmelten



Onder chaos wordt in dit onderzoek verstaan de toestand van ongeordendheid of verwarring. Chaos kan worden gemeten door te onderzoeken of er sprake is van heelheid, toeval, ingewikkeldheid en versmelting. In dit onderzoek wordt gesproken van heelheid wanneer organisaties samen problemen oplossen en hiervoor gezamenlijke doelstellingen afspreken. Versmelten gaat een stap verder; organisaties gaan in elkaar op en voelen zich niet langer een onderdeel van de eigen organisatie maar maken het beleidsprobleem referentiepunt van handelen. Toeval houdt in dat niet alles gepland wordt. Er komen zaken samen, er ontstaat iets zonder dat hierop gestuurd wordt. Ingewikkeldheid van problemen houdt in dat de problemen niet zijn terug te brengen tot kleine deelproblemen die kunnen worden opgelost. Door het samenbrengen van verschillende problemen is een nieuw probleem ontstaan. Onder orde wordt in dit onderzoek verstaan de mate van regelmatige plaatsing of schikking binnen een geheel. Orde kan worden waargenomen door te kijken naar eenheden, regelmaat, samengesteldheid en sturen. Van eenheden is sprake wanneer organisaties vanuit hun eigen organisatie een probleem aanpassen. Ze proberen de oplossingen te sturen vanuit hun eigen referentiekader. Verder wordt er met regelmaat geprobeerd problemen op te lossen. Bijvoorbeeld door wekelijks overleggen. Problemen zijn in een situatie van orde terug te brengen tot deelproblemen die kunnen worden overzien en daardoor worden opgelost. De laatste operationalisering van orde en chaos is terug te vinden in de interviewvragen en de checklist (bijlage 3 en 5).

#### Het VWZ-model

In tabel 4.4 zijn de concepten uit het vwz-model verder uitgewerkt. Ieder concept wordt weergegeven aan de hand van indicatoren. Deze indicatoren geven aan wat er onder de concepten wordt verstaan en hoe deze concepten kunnen worden gemeten.

Tabel 4.4 Conceptueel raamwerk van het VWZ analysemodel (Bron: Rutgers red., 2006:28)

Vertrouwen vinden		Wederkerigheid willen		Zingeving zoeken	
Rationeel vertrouwen	Persoonlijk vertrouwen	Actieve wederkerigheid	Open wederkerigheid	Gedeelde zingeving	'Onderweg' zingeving
expertise	altruïsme	reactie	non-defensie	consent	al-makende
reputatie	affectie	interactie	normafwijking	compromis	co-creatie
ervaring	attitude	faciliteren	ruimte bieden	consensus	identificatie
calculatie	norm	gezamenlijkheid	kwetsbaarheid	waarde(n)vol	'vonk'
contract	gezag	nabijheid	transparantie	nut en resultaat	synergie

Onder 'vertrouwen vinden' wordt in dit onderzoek verstaan de mate van geloof in iemands betrouwbaarheid. Wanneer actoren elkaar vertrouwen ontstaat er een mate van zekerheid. Vertrouwen is uitgesplitst in rationeel en persoonlijk vertrouwen. Bij rationeel vertrouwen vertrouwt men elkaar bijvoorbeeld op basis van expertise, ervaring en reputatie. Bij persoonlijk vertrouwen is het vertrouwen gebaseerd op bijvoorbeeld altruïsme, affectie en attitude. Op basis van deze concepten is vertrouwen meetbaar gemaakt.

Onder 'wederkerigheid willen' verstaan we in dit onderzoek de mate waarin wederzijdse betrekkingen voorkomen. Actoren communiceren over en weer met elkaar. Ook wederkerigheid schept een mate van zekerheid tussen actoren. Wederkerigheid is uitgesplitst in actieve en open wederkerigheid. Wanneer personen met elkaar in interactie samenwerken, maar niet zover zijn, dat zij hun persoonlijke gegevens willen of durven inbrengen, wordt gesproken van actieve wederkerigheid (Rutgers, 2006:26). Wanneer actoren hiertoe wel in staat zijn, wordt gesproken van open wederkerigheid. Actieve wederkerigheid kunnen we waarnemen door de reactie, interactie, gezamenlijkheid te onderzoeken van acto-

ren. Open wederkerigheid kan worden waargenomen door te kijken naar kwetsbaarheid, transparantie en non-defensief gedrag van actoren.

Zingeving wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de mate waarin actoren proberen betekenis te geven aan en zoeken naar het doel en het nut van de samenwerking. Zingeving is een belangrijke drijfveer voor samenwerken. Het delen van dezelfde meningen, gevoelens, verlangens, normen en waarden maakt samenwerking tussen mensen eenvoudiger. Zingeving is onderverdeeld in gedeelde en onderweg zingeving. Gedeelde zingeving kan worden herkend door consensus, compromis en consent te onderzoeken. Onderweg zingeving wordt waargenomen wanneer wordt gezocht naar co-creatie, identificatie, synergie en vonken die tussen actoren kunnen ontstaan. In bijlage 3 en 5 is de uiteindelijke operationalisatie van deze indicatoren terug te vinden.

#### 4.2 Onderzoeksniveaus

Wanneer we onderzoek verrichten kunnen we vijf niveaus van onderzoek onderscheiden. Dit is allereerst het paradigma, welke de wetenschapsopvatting weergeeft. Het tweede niveau is het design niveau waarin het ontwerp van het onderzoek aan de orde komt. Het derde niveau is de strategie die wordt gehanteerd in het onderzoek. Het gaat dan om de benadering van het onderzoeksobject. Deze laatste twee niveaus zal ik in paragraaf 4.2.1 bespreken. Het vierde niveau gaat over de methoden die gebruikt worden in het onderzoek. Deze zullen worden besproken in paragraaf 4.2.2. Tot slot kunnen we het techniek niveau onderscheiden waarin we de specifieke uitvoering van de methode bespreken. Dit zal worden gedaan in paragraaf 4.2.2.

##### 4.2.1 Het design en de strategie

De doelstelling van dit onderzoek heeft een verklarend karakter. Een verklarend onderzoek probeert vragen te beantwoorden van waarom (Babbie, 2001:89). In dit onderzoek wordt gekeken naar de samenwerking van actoren waarna ik probeer uit te leggen waarom dingen tot stand komen en gebeuren, of juist niet tot stand komen/gebeuren. Het onderzoek zal deductief van aard zijn. Dit houdt in dat er wordt uitgegaan van een algemene theorie, welke wordt toegepast op een specifieke casus (Babbie, 2001:25). In dit geval, samenwerken in de regio Holland Rijnland op het beleidsterrein voortijdig schoolverlaten. De verwachtingen uit de theorie worden getoetst aan de empirische bevindingen. In dit onderzoek wordt zowel een 'fixed' als een 'flexible' design teruggevonden. Doordat de doelstelling verklarend is en het gaat om een deductief onderzoek, kunnen we spreken van een 'fixed' design. Aan de andere kant wordt gebruik gemaakt van meerdere methoden die voornamelijk kwalitatief van aard zijn. Dit wijst juist weer op een 'flexible' design. Robson (2002:5) beargumenteert echter dat het gebruik van een 'mixed' design voordelig kan uitpakken, het gaat dan namelijk om een design dat gebruik maakt van twee of meerdere methoden en waarin zowel kwantitatieve als kwalitatieve data worden gebruikt. Dit versterkt het onderzoek. Er zijn verschillende strategieën mogelijk bij het uitvoeren van een onderzoek. In dit onderzoek is gekozen voor twee strategieën. Allereerst de Case study. In een Case study wordt over een enkele 'case' of over een klein aantal gerelateerde 'cases' gedetailleerde en uitgebreide kennis ontwikkeld (Robson, 2002:89). Als tweede strategie zal ik gebruik maken van bestaand materiaal. De analyse van bestaand materiaal genereert zowel kwalitatieve als kwantitatieve data. Naar aanleiding van deze twee strategieën zal gebruik gemaakt worden van verschillende methoden en technieken. Deze zullen in de volgende paragraaf worden besproken.

##### 4.2.2 De onderzoeksmethoden en technieken

In dit onderzoek komen drie verschillende methoden aan bod. De eerste methode waar gebruik van wordt gemaakt is het interview. Het interview is een kwalitatieve onderzoeksmethode om informatie te verzamelen (Babbie, 2001:263). De techniek die gehanteerd zal worden zijn semi-gestructureerde

interviews. Dit soort interviews hebben vooraf geselecteerde vragen, maar de volgorde, mogelijke veranderingen en aanvullingen worden ter plaatse bepaald (Robson, 2002:270). Tevens kan van de mogelijkheid gebruik worden gemaakt om per interview bepaalde vragen toe te voegen die interessant lijken bij die actor. Bij het semi-gestructureerde interview ligt de balans tussen interviewer en geïnterviewde in het midden. De interviewer weet welk type data hij wil, maar stelt zich daarnaast op als een leergierige gesprekspartner. De interviews in dit onderzoek zullen bij voorkeur face-to-face worden afgenomen. Doordat het aantal interviews echter vrij hoog ligt en de tijd beperkt is, is het mogelijk dat enkele interviews per telefoon of email worden afgenomen.

Ten tweede zal gebruik gemaakt worden van observaties. Eigenlijk wordt in bijna ieder 'real life' onderzoek gebruik gemaakt van observaties. Observatie passen we namelijk al toe wanneer we kijken of deelnemen aan sociaal gedrag en proberen dit te begrijpen (Babbie, 2001:282). Voor de onderzoeker zijn twee maatstaven bij de methode observatie van belang. Dit zijn allereerst de deelname aan het onderzoeksveld en ten tweede de mate van structuur. In dit onderzoek is gekozen voor semi-participatieve observatie. Dit houdt in dat ik aanwezig zal zijn in de context maar geen directe rol zal spelen in deze context. Daarnaast heb ik ervoor gekozen om weinig structuur aan te brengen in mijn observaties. Ik gebruik de observatie om uit te vinden wat er gaande is in het beleidsveld en daarnaast om eventueel gemiste gegevens aan te vullen. Ook de observatie kent zowel voordelen als nadelen. Een voordeel is dat het bij semi-participatieve observatie gaat om een directe techniek. Je kijkt en luistert. Hierdoor hoeft het onderzoeksobject zich niet aan de onderzoeker aan te passen. Een nadeel van observatie is dat het gemakkelijker lijkt dan het is. Ondanks dat de onderzoeker zich objectief probeert op te stellen, moet altijd worden onthouden dat observaties niet waarde vrij zijn. Daarnaast is het een tijdrovende methode en weet je als onderzoeker nooit of de situatie hetzelfde zou zijn verlopen wanneer je de situatie niet had geobserveerd (Robson, 2002:311).

Tot slot zal gebruik worden gemaakt van de inhoudsanalyse. Bij een inhoudsanalyse wordt de inhoud van een document geanalyseerd (Robson, 2002:349). Gedacht kan hierbij worden aan de analyse van statistieken, beleidsdocumenten, wetenschappelijke artikelen en onderzoeksrapporten. Een voordeel van de inhoudsanalyse is dat het efficiënt en goedkoop is. Ten tweede is er vaak heel veel materiaal beschikbaar. Dit maakt de inhoudsanalyse uitermate geschikt om je als onderzoeker te verdiepen in het onderzoeksobject. Daarnaast is de inhoudsanalyse in tegenstelling tot de vorige besproken methoden een non-reactieve methode. Dit houdt in dat het document niet wordt beïnvloed door de onderzoeker (Robson, 2002:349). Het gebruik van de inhoudsanalyse kent echter ook gevaren. De onderzoeker moet er rekening mee houden dat het document is geproduceerd voor een ander doel dan het onderzoek.

Voor de verwerking van zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve data zal geen gebruik gemaakt worden van speciale verwerkingsprogramma's. Het aantal kwantitatieve data dat ik verwacht is gering en hierdoor zal het invoeren van de data in SPSS meer tijd vragen dan ik er later mee zal terugwinnen. Voor het verwerken van de kwalitatieve data heb ik overwogen N6 te gebruiken, omdat ik een redelijk groot aantal interviews afneem en daardoor veel data moet verwerken. Doordat ik echter niet kan werken met N6 zal de eventuele tijdswinst van N6 verloren gaan door het leren werken met N6. Ik zal de gegevens daarom zelf interpreteren en daarbij enkel gebruik maken van een tekstverwerker, zoals Word.

### 4.3 Validiteit en betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek moeten gewaarborgd worden om gefundeerde conclusies te kunnen trekken op basis van de onderzoeksgegevens. Betrouwbaarheid houdt in dat het onderzoek nauwkeurig en herhaalbaar is (Robson, 2002:101). Het gebruikte meetinstrument moet dus een stabiel onderscheidend vermogen hebben ten opzichte van een vast referentiepunt. Ook moet een replicatie van de meting mogelijk zijn, wat leidt tot dezelfde resultaten. In de sociale wetenschappen is het vaak moeilijk om de betrouwbaarheid te waarborgen. Dit komt doordat we bij 'real life' onderzoek te maken hebben met mensen en hun gedrag. Onbetrouwbaarheid van 'real life' onderzoek kan verschillende oorzaken hebben. Zo kan er een *participant error* optreden. Dit houdt in dat de deelnemer in het onderzoek goede en minder goede dagen kan hebben, wat de resultaten kan beïnvloeden. Ten tweede kan er een *participant bias* optreden, waarbij de deelnemer extra of juist niet zijn best doet en zo de resultaten beïnvloedt. Ook bij de onderzoeker kunnen deze twee verschijnselen optreden. Dit worden de *observer error* en de *observer bias* genoemd (Robson, 2002:102). In dit onderzoek zal ik proberen rekening te houden met deze errors en biases. Ik zal dit doen door te proberen ieder interview en iedere observatie in te gaan met een open blik en daarnaast zal ik tijdens mijn interviews in mijn achterhoofd houden dat de geïnterviewde ook een agenda heeft. Ook de herhaalbaarheid van 'real life' onderzoek is dikwijls een probleem. Dit komt door verschijnselen zoals leereffecten, de aard van het menselijk gedrag (sociale wenselijkheid), meetfouten en veranderingen in de omstandigheden of situatie waar de onderzoeker geen controle over heeft (Robson, 2002:102). Ook in dit onderzoek heb ik met dit probleem te maken.

Validiteit heeft twee dimensies: interne en externe validiteit (Robson, 2002). De interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek en de gegevens. Meet ik wat ik denk dat ik meet? De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten (Robson, 2002). Zijn de resultaten ook daadwerkelijk veroorzaakt door de behandeling? In het onderzoek zitten meerdere gevaren die de validiteit van het onderzoek kunnen bedreigen. Robson (2002:171) onderscheidt drie gevaren. Het eerste gevaar ontstaat wanneer je iets beschrijft dat je hebt gezien of gehoord. Zijn de data die je hiervoor gebruikt accuraat en compleet? Het tweede gevaar schuilt in de interpretatie. Wanneer een onderzoeker iets interpreteert is het de vraag of de betekenis die ergens aan wordt gegeven ook daadwerkelijk voortkomt uit de betrokkenheid van de leersetting waarin de onderzoeker zich bevindt. En het laatste gevaar schuilt in de theorie keuze. Als onderzoeker loop je het gevaar alternatieve oplossingen te verwaarlozen door de theoriekeuze die je hebt gemaakt. Ook in mijn onderzoek loop ik dit gevaar. Robson (2002:174) noemt enkele strategieën om de validiteit van het onderzoek te waarborgen. In mijn onderzoek zal ik gebruik maken van de onderstaande strategieën:

*Triangulatie:* Bij triangulatie wordt gebruik gemaakt van meerdere bronnen om zo de nauwkeurigheid van het onderzoek te vergroten. Er zijn meerdere soorten triangulatie te onderscheiden. In dit onderzoek maak ik gebruik van data triangulatie, methodologische triangulatie en theorie triangulatie (Robson, 2002:174). Bij data triangulatie wordt gebruik gemaakt van meerdere methoden. In dit geval gaat het om observaties, interviews en document analyse. Bij de methodologische triangulatie gaat het om het combineren van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Ook dat doe ik in dit onderzoek. En tot slot maak ik gebruik van theoretische triangulatie waarbij meerdere theorieën en perspectieven worden gebruikt. Triangulatie vermindert het gevaar van validiteitsverlies, vermindert de onderzoekers bias en vermindert de respondenten bias.

*Peer debriefing and support:* Bij peer debriefing and support wordt de onderzoeker bijgestaan door andere onderzoekers of studenten die bedreven zijn in het uitvoeren van onderzoek. In dit onderzoek word ik bijgestaan door een begeleider vanuit de universiteit. Daarnaast kan ik ook overleggen met mijn

medestudenten over problemen die ik ondervind bij het onderzoek. Peer debriefing/support vermindert het gevaar van onderzoekers bias.

*Member checking:* Member checking houdt in dat de onderzoeker terugkeert naar de respondenten en hun het verzamelde materiaal voorlegt ter controle op juistheid en volledigheid (Robson, 2002:175). In dit onderzoek zal ik dat doen met de uitwerkingen van de interviews. Member checking verhoogt de validiteit van het onderzoek, vermindert het gevaar van onderzoekers bias en van respondenten bias. Om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen, heb ik een interviewhandleiding samengesteld (Bijlage 3). Hierin zijn de vragen van de interviews opgenomen. Verder heb ik een checklist (Bijlage 5) gemaakt waarin staat weergegeven waar ik op heb gelet bij de observaties en waar ik naar heb gezocht in de documenten. De handleiding en de checklist dienen als een methode om een brug te leggen tussen de theorie en de empirie.

## 5. Voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland

In hoofdstuk vijf zal de casus van dit onderzoek worden beschreven, namelijk voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland. De informatie, gebruikt in dit hoofdstuk, is verkregen uit observaties, document analyse en interviews tijdens mijn stage. In de eerste paragraaf komt de regio Holland Rijnland en haar geschiedenis aan bod. Vervolgens zal er een beschrijving worden gegeven over voortijdig schoolverlaten in de regio. In de laatste paragraaf zal de stand van zaken worden besproken en zal een blik op de toekomst worden geworpen.

### 5.1 Samenwerkingsverband Holland Rijnland

De 'driehoek' regio Holland Rijnland begrenst het gebied van Katwijk tot Noordwijk, van Hillegom tot Alkemade en van Zoeterwoude tot Voorschoten en telt bijna 400.000 inwoners. De regio ligt als het ware ingeklemd tussen de sterk verstedelijkte Amsterdamse regio aan de noordzijde en de Haagse/Rotterdamse regio's in het zuiden. De regio heeft met zijn landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten, het open karakter, de betrekkelijke rust en de kleinschaligheid een bijzonder karakter. Samen geven de twaalf deelnemende gemeenten invulling aan de wens deze kwaliteiten van de regio te behouden en verder vorm te geven ([www.hollandrijnland.net](http://www.hollandrijnland.net)). Tevens wordt de regio door gezamenlijk optreden krachtig op de Rijks-, de Randstedelijke en provinciale agenda gezet. De gemeenten zijn zich echter bewust dat de werkelijke meerwaarde van samenwerking wordt bereikt als gemeenten er in slagen om een gezamenlijke visie op de toekomst van de regio te ontwikkelen en daarbij knopen durven door te hakken over lastige bestuurlijke dilemma's. Lokale belangen moeten hiervoor in een breder perspectief worden gezet. Alleen dan kent het samenwerkingsverband een meerwaarde voor alle deelnemende gemeenten.

Holland Rijnland is op 1 oktober 2004 met de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke regeling tot stand gekomen. Het samenwerkingsverband bestaat dus eigenlijk pas een kleine drie jaar. Holland Rijnland kent echter menige voorgangers. Zo werd al begin jaren negentig onder druk van de provincie Zuid-Holland geprobeerd om een integratie tussen het Samenwerkingsorgaan Duin- en Bollenstreek en het Samenwerkingsorgaan Leidse Regio te bewerkstelligen. Deze poging strandde echter nadat het toenmalige kabinet besloot de regionale samenwerkingsorganen te ontmoedigen. Eind jaren negentig wordt een tweede poging ondernomen. In beide regio's groeide het besef dat een samenhangende aanpak van regionale vraagstukken vraagt om samenwerking op grotere schaal, zodat in een sterk regionaal samenwerkingsorgaan de belangen van het gebied als geheel en van de afzonderlijke gemeenten beter tot hun recht komen. En zo werd er in 2002 een hernieuwde start van de samenwerking gestart. De aandacht ging hierbij naar de inhoud in plaats van de vormgeving van het samenwerkingsverband. Op basis van deze inhoudelijke verkenning is medio 2002 een Programma van Afspraken vastgesteld, dat vervolgens in 2003 is vertaald in een concreet uitvoeringsprogramma. Half 2004 stemden alle gemeenteraden in met de gemeenschappelijke regeling en daarmee werd Holland Rijnland alsnog een feit ([www.hollandrijnland.net](http://www.hollandrijnland.net)).

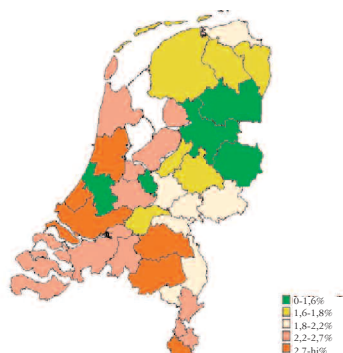
#### 5.1.1 De Sociale Agenda

De taken van het samenwerkingsverband Holland Rijnland spelen zich af op vier beleidsvelden. Een van deze beleidsvelden is de Sociale Agenda. In de Sociale Agenda proberen de gemeentebesturen de regio Holland Rijnland een factor van betekenis te laten zijn in de dienstverlening aan haar inwoners op het brede terrein van het 'sociaal beleid' (Beleidskader RSA, 2004). Dit sociale beleid is onderverdeeld in een viertal thema's. Dit zijn jeugd, participatie, zorg en welzijn en cultuur. De agenda laat zich verder typeren als sober, overzichtelijk en op effectiviteit gericht (Beleidskader RSA, 2004). Er is gekozen voor soberheid omdat het samenwerkingsverband liever enkele grote onderwerpen, die niet

op lokaal niveau kunnen worden opgelost, aanpakt dan dat ze een versnipperde agenda, die voor effectieve uitvoering weinig ruimte laat en dubbelingen kent met de agenda's op lokaal niveau, vormgeeft. Hierbij staat centraal dat Holland Rijnland erin moet slagen tot een goede taakverdeling te komen tussen het lokale en het verlengd lokale niveau en tussen overheid en maatschappelijke partners, alleen dan kan een forse kwaliteitswinst worden geboekt ten behoeve van de inwoners van deze regio.

## 5.2 Voortijdig schoolverlaten in de regio

De afgelopen jaren hebben we kunnen waarnemen dat de problematiek voortijdig schoolverlaten flink is gestegen op de politieke agenda. Zo ook in de regio Holland Rijnland. Het portefeuillehouderoverleg Sociale Agenda en het Dagelijks bestuur van Holland Rijnland hebben de aanpak van voortijdig schoolverlaten tot speerpunt benoemd voor hun gezamenlijke inspanningen de komende jaren. Ondanks dat de verantwoordelijkheid voor voortijdig schoolverlaten bij de gemeenten ligt, is er besloten de problematiek regionaal aan te pakken. Reden hiervoor is dat de belangrijkste ketenpartners regionaal werken en dat leerlingen in het voortgezet en vooral MBO-onderwijs vaak buiten hun woongemeente naar school gaan. In dit kader heeft de regio Holland Rijnland als algemene missie voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten benoemd dat ze wil zorgdragen dat alle jongeren in de leeftijd tot 23 jaar die daartoe in staat zijn, een startkwalificatie behalen. In dit kader vinden er in de regio vele initiatieven plaats gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Het algemene beeld bij betrokken partijen is dan ook dat er ontzettend veel gebeurt. Figuur 5.1 blijkt dit beeld ook cijfermatig te bevestigen. De regio Holland Rijnland behoort tot de regio's met de minste nieuwe vsv'ers. In onderstaande paragraaf zal een overzicht worden gepresenteerd van cijfers, registratie, overlegstructuren en voorzieningen en projecten over voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland.



Figuur 5.1 % nieuwe vsv'ers per regio (2004/2005) (Bron: Ministerie van OCW)

### 5.2.1 Cijfers over voortijdig schoolverlaten

In bijlage 6 zijn enkele figuren en tabellen opgenomen over voortijdig schoolverlaten. Deze tabellen en figuren geven een beeld van het aantal voortijdig schoolverlaters in de regio Holland Rijnland. Het aantal voortijdig schoolverlaters is uitgesplitst naar leeftijdscategorie en per gemeente. Uit deze gegevens blijkt dat de meeste uitval plaatsvindt in de leeftijdscategorie 16 tot en met 18 jaar<sup>11</sup>. In de regio zijn er ongeveer 2500 voortijdig schoolverlaters geregistreerd. Slechts 207 van deze leerlingen zijn in het schooljaar 2005/2006 teruggeleid naar school.

<sup>11</sup> Met de inwerkingtreding van de kwalificatieplicht worden per 1 augustus 2007 ook de leerlingen van 16 tot 18 jaar volledig leerplichtig wanneer ze nog geen startkwalificatie hebben behaald.

### 5.2.2 Registreren van voortijdig schoolverlaters

Het tegengaan van verzuim en voortijdig schoolverlaten begint met een goede registratie. Zolang een jongere niet wordt gesignaleerd en geregistreerd als mogelijk vsv'er kan de aanpak vsv nog zo effectief zijn, er gebeurt niets. Hoe wordt hiermee omgegaan in de regio? Er wordt hierin onderscheid gemaakt tussen de leerplichtige en de RMC-leerlingen. Voor leerplichtige leerlingen geldt dat scholen verplicht zijn om binnen zeven dagen alle in- en uitschrijfgegevens van hun leerlingen te melden aan de desbetreffende woongemeente. De gemeente controleert vervolgens of alle leerplichtige leerlingen op een school staan ingeschreven. Is dit niet het geval dan meldt de gemeente een absoluut verzuim bij het Regionaal bureau leerplicht. Onder absoluut verzuim wordt een leerplichtige leerling die niet is ingeschreven op een school of onderwijsinstelling verstaan. Naast het doorgeven van de in- en uitschrijfgegevens zijn scholen ook verplicht te melden wanneer er sprake is van vermoedelijk ongeoorloofd relatief verzuim. Relatief verzuim kan worden opgesplitst in enerzijds signaalverzuim waarbij achterliggende problemen de oorzaak zijn voor het schoolverzuim van de leerling en anderzijds in luxe verzuim waarbij de ouders geen verlof hebben aangevraagd voor hun kind en toch buiten de schoolvakanties weggaan, of wanneer de aanvraag is afgewezen en de desbetreffende leerling toch afwezig is. Van relatief verzuim is sprake wanneer een leerplichtige leerling zonder geldige reden les- of praktijktijd verzuimt op drie achtereenvolgende schooldagen of in een periode van 4 weken meer dan éénachtste deel van het aantal uren les- of praktijktijd verzuimt. Voor het uitoefenen van de RMC-functie hebben gemeenten de wettelijke taak gekregen in- en uitschrijvingen van niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters te administreren. Het gaat dan om jongeren die in de leeftijd tot 23 jaar de school verlaten zonder startkwalificatie. Ook hier heeft de school een wettelijke meldingsplicht en dienen wettelijke meldingstermijnen te worden gehanteerd. Daarnaast moet ook van deze leerlingen langdurig verzuim worden doorgegeven. Binnen de RMC-regio fungeert één gemeente als contactgemeente naar het Rijk. De RMC-wet heeft de contactgemeente een coördinerende taak toebedeeld met betrekking tot melding en registratie; de contactgemeente moet zorgen voor goede afspraken met alle scholen en instellingen die bij de behandeling van voortijdig schoolverlaten zijn betrokken. In de regio Holland Rijnland is Leiden de contactgemeente. De RMC-functie, en daarmee ook de coördinerende taak, wordt in deze regio echter uitgevoerd door het Regionaal Bureau Leerplicht.

Wanneer men paragraaf 5.2 leest, lijkt het allemaal goed geregeld. De regio Holland Rijnland is een groene vlek op de kaart en de registratie staat eenduidig op papier. Helaas moeten we hierbij een kanttekening maken, dat de praktijk anders uitwijst. De registratie is nog niet sluitend. Hoe simpel registreren ook lijkt, de werkelijkheid is anders. Dit probleem wordt niet alleen in de regio gesignaleerd, maar wordt ook landelijk waargenomen. Daarom heeft de minister van OCW in 2006 een onderzoek laten verrichten door Regioplan en het Expertisecentrum, om te komen tot een sluitende registratie en begeleiding van individuele jongeren die spijbelen en voortijdig de school verlaten. Knelpunten die hierbij naar voren kwamen waren een gebrek aan zorgvuldigheid, samenwerking en professionaliteit. Het melden van verzuim ondergaat vele stappen alvorens er actie wordt ondernomen en op ieder meldingsniveau bestaat de kans dat een jongere 'kwijt raakt'. Onderwijsinstellingen melden spijbelen en voortijdig schoolverlaten niet altijd volledig en tijdig aan gemeenten. Gemeenten zijn veel tijd kwijt aan administratie. Tijd die beter gestoken kan worden in de begeleiding van spijbelaars en voortijdig schoolverlaters. De leerplichtambtenaar en de RMC-functionaris stemmen hun werk niet altijd goed op elkaar af en de gemeentelijke leerplichtinstanties en de RMC-functies kunnen hun werk professioneler uitvoeren. Verbetering op deze knelpunten zal leiden tot een betere registratie aldus dit onderzoek. Wanneer de registratie op lokaal niveau misloopt, krijgt ook het Rijk in het kader van de RMC-functie verkeerde gegevens aangeleverd. Dit heeft tot gevolg dat iedereen met vervuilde gegevens werkt. Er zijn mogelijk veel meer voortijdig schoolverlaters dan erop papier staan. Dit is vervelend



want wanneer cijfers uitwijzen dat het goed gaat, heeft de politiek minder snel de neiging actie te ondernemen. Ook partners in het veld kunnen een afwachtende houding aannemen. Het is dus zaak dat de registratie op orde is.

### 5.2.3 VSV actoren in de regio Holland Rijnland

Dat er vele actoren actief zijn op het gebied van voortijdig schoolverlaten werd in hoofdstuk 2 al duidelijk. In deze paragraaf zullen de verschillende actoren die actief zijn in de regio Holland Rijnland op het gebied van voortijdig schoolverlaten kort worden beschreven.

*Ministerie van OCW:* Het ministerie van OCW ontwikkelt beleid en stelt middelen beschikbaar om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Het ministerie heeft naar aanleiding van de decentralisatie in 1993 geen uitvoerende taken meer wat betreft vsv.

*Gemeenten:* De wet op de jeugdzorg en de welzijnswet stellen dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de inzet van algemene voorzieningen voor jeugdigen bij het vroegtijdig signaleren van problemen en het voorzien in niet-geïndiceerde jeugdzorg (Convenant 2004-2007 aansluiting Jeugdbeleid en jeugdzorg). Hieronder valt onder meer dat gemeenten moeten zorgen dat problemen van jeugdigen door instellingen als jeugdgezondheidszorg en onderwijs worden gesignaleerd. De problematiek rondom voortijdig schoolverlaten valt hieronder. De gemeenten hebben en zijn bezig om een deel van hun wettelijke taken van vsv over te dragen aan het RBL.

*RMC:* Sinds januari 2002 is de RMC-wet van kracht. De wet verplicht scholen om alle leerlingen die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten, te melden bij de woongemeente van de betreffende leerling. Die moet deze leerlingen vervolgens als voortijdige schoolverlater registreren. Het land is verdeeld in 39 regio's met ieder een contactgemeente. Contactgemeenten verwerken de registratiegegevens jaarlijks in de effectrapportage die op 1 december moet worden ingediend bij de Rijksoverheid.

*Regionaal bureau leerplicht:* Het RBL zorgt voor handhaving van de Leerplichtwet 1969 en geeft uitvoering aan RMC-wetgeving. Er wordt gewerkt aan een adequate aanpak van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Het Regionaal Bureau Zuid-Holland Noord, welke werkzaam is in de regio Holland Rijnland, is per 1 september 2002 van start gegaan. Ze voert de leerplichtfunctie uit voor 10 gemeenten en de RMC-functie voor 12 gemeenten. Per 1 januari 2006 is het RBL ZHN ingebed in de gemeenschappelijke regeling van het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland.

*Inspecties Jeugd en Onderwijs:* De inspectie jeugd kijkt of de hulpverlening voldoet aan de wettelijke eisen. Daarnaast kijkt ze of het beleid voor de jeugdzorg in de dagelijkse praktijk goed werkt ([www.inspectiejeugdzorg.nl](http://www.inspectiejeugdzorg.nl)). Hiervoor voert de inspectie jeugdzorg onderzoeken uit. Met deze onderzoeken wil ze bijdragen aan het verbeteren van de resultaten van de jeugdzorg en aan het versterken van de positie van jongeren en hun ouders of verzorgers.

De inspectie onderwijs vindt onderwijs van hoge kwaliteit van onschatbare waarde als investering in mensen en daarmee in de samenleving. Daarom is er behoefte aan een goed werkend onderwijsstelsel. De inspectie helpt hieraan mee. Ze beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs van bijna alle onderwijsinstellingen in Nederland ([www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)).

*Zorginstellingen o.a. de GGD:* De GGD probeert door regelmatige contacten met school, deelname aan overleg met andere hulpverleners en de school (bijvoorbeeld in de zorg advies teams (ZAT)) en contact met de jongere bij meer dan gemiddeld schoolverzuim, vroege signalen van mogelijke problematiek te beantwoorden. De GGD kan adviseren, in bepaalde gevallen individuele ondersteuning aan gezinnen bieden bij psychologische, sociale, en opvoedingsproblemen en ook doorverwijzen naar geëigende hulpverlening.

*Maatschappelijk werk:* Een onderdeel van het maatschappelijk werk is het schoolmaatschappelijk werk. De maatschappelijk werkers verlenen hulp aan gezinnen in relatie met de schoolsituatie. Dikwijls is er sprake van meerdere problemen, die betrekking hebben op opvoeding, de gezinssituatie, de leefom-

geving en problemen in de onderwijssituatie. In een dergelijke situatie ondersteunt en adviseert de maatschappelijk werker de leerkracht. Daarnaast is er ook het algemeen maatschappelijk werk waar iedereen met een probleem terecht kan wanneer er behoefte is aan deskundige hulp.

*Bureau Jeugdzorg:* Op 1 januari 2005 is de Wet op de jeugdzorg in werking getreden. Hierin is vastgelegd dat BJZ de toegangspoort is voor de gehele jeugdzorg. De medewerkers van Bureau jeugdzorg beoordelen elk verzoek om hulp. Ze begeleiden kinderen, jongeren en ouders of verwijzen hen door naar andere hulpverleners ([www.bureaujeugdzorg.info](http://www.bureaujeugdzorg.info)). De wettelijke taken van bureau jeugdzorg zijn: indicatiestelling, uitvoering van de taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. Vaak is er bij voortijdige schoolverlaters sprake van een meervoudige problematiek. Soms kan jeugdzorg een oplossing bieden voor deze problematiek. In dit geval verzorgt BJZ de toegang tot deze jeugdzorg.

*Scholen o.a. ROC:* Scholen zijn heel belangrijk in de problematiek van voortijdig schoolverlaten. Het zijn vaak de scholen die als eerst signaleren dat er iets mis is. Willen we vroeg ingrijpen bij kinderen die op het punt staan de school te verlaten dan zijn de scholen onmisbaar. Daarnaast is de school ook de hoofdrolspeler bij de registratie van voortijdig schoolverlaten. Wanneer een school niet juist en tijdig registreert kunnen leerlingen kwijtraken. Scholen zijn dus onmisbaar bij de aanpak van vsv.

*Politie en Justitie:* Kinderen moeten veilig naar school kunnen en veilig op school kunnen verblijven, zonder gepest of afgeperst te worden, zonder in contact te komen met drugs, wapens of geweld, zonder het risico te lopen dat ze afglijden naar criminaliteit. Daarom voeren veel politiekorpsen samen met hulpverleners, maatschappelijk werkers, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en scholen jeugdpreventieprojecten uit ([www.politie.nl](http://www.politie.nl)). Een voorbeeld van een dergelijk jeugdpreventieproject is het inspelen op voortijdig schoolverlaten.

*Ouders:* Degene die het gezag over een jongere uitoefent en degene die zich met de feitelijke verzorging van een jongere heeft belast zijn verplicht, overeenkomstig de leerplichtwet, de jongere als leerling van een school in te schrijven en deze school na inschrijving geregeld door de jongere laten bezoeken. De verplichting om hiervoor te zorgen begint op de eerste schooldag van de maand volgende op die waarin de jongere de leeftijd van vijf jaar bereikt en eindigt aan het einde van het schooljaar na afloop waarvan de jongere ten minste twaalf volledige schooljaren een of meer scholen heeft bezocht of aan het einde van het schooljaar waarin de jongere de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt. Daarnaast heeft een ouder natuurlijk ook de taak om voor het welzijn van zijn/haar kind te zorgen.

*Leerlingen:* Leerlingen die vallen onder de leerplichtwet zijn verplicht om naar school te gaan. Mocht dit niet kunnen om wat voor reden dan ook dan moet daar samen met al bovengenoemde instellingen gezocht worden naar een oplossing. Het kind moet hierbij centraal staan.

*CWI:* Het CWI is het trefpunt voor werkzoekenden en werkgevers. Samen met ketenpartners UWV en de gemeentelijke sociale dienst vormt CWI de keten voor werk en inkomen. In nauwe samenwerking werken de ketenpartners aan 'werk boven inkomen'. Zij zorgen dat de mensen die kunnen werken ook aan het werk gaan ([www.werk.nl](http://www.werk.nl)). Vsv'ers willen lang niet altijd terug naar school. Daarom worden leerlingen die uitvallen dan wel teruggeleid naar school, dan wel naar werk of een combinatie van deze twee. Wanneer ze gaan werken kan het CWI een grote rol spelen in dit traject.

*Werkgeversorganisaties:* Werk is een van de richtingen waar een voortijdig schoolverlater naar kan worden teruggeleid. Het is dan ook van belang dat er werk is voor deze jongeren en dat er leerwerktrajecten worden opgezet. De werkgeversorganisaties kunnen afspraken maken met bedrijven dat deze leerwerktrajecten en/of banen beschikbaar zijn voor voortijdig schoolverlaters.

#### 5.2.4 Overlegstructuren

In de regio Holland Rijnland zijn meerdere overlegstructuren gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten opgericht. In onderstaande opsomming worden de meest belangrijke genoemd:

*Stuurgroep startkwalificatie:* In de stuurgroep zitten vertegenwoordigers van gemeenten, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties die een maatschappelijke en of wettelijke verantwoordelijkheid hebben op het gebied van het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

*Overleg beleidsmedewerkers onderwijs/RBL HR:* Enkele malen per jaar hebben de beleidsmedewerkers onderwijs en het RBL HR een gezamenlijk overleg. Zaken omtrent de leerplicht en voortijdig schoolverlaten komen in dit overleg aan de orde.

*Projectgroep voortijdig schoolverlaten:* Naar aanleiding van het benoemen van voortijdig schoolverlaten tot speerpunt in de regio heeft Holland Rijnland een plan van aanpak voortijdig schoolverlaten opgesteld. Hierin wordt voorgesteld vier doelstellingen nader uit te werken. Dit vindt plaats onder aansturing van deze tijdelijke projectgroep. Aan de projectgroep nemen ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten, de directeur RBL Holland Rijnland, de directeur CWI Leiden, de directeur ISD Duin- en Bollenstreek, de projectleider Onderwijs Service Centrum van het ID College, de vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband VO/SVO DBS en de programmamanager Sociale agenda van Holland Rijnland deel.

*Projectgroep jongerenloket Leidse regio:* In de projectgroep nemen het ROC Leiden, het ID College, het CWI Leiden, de gemeente Leiden C&E, de gemeente Leiden SoZa, de ondernemersvereniging BV Leiden en het RBL HR plaats. De projectgroep is belast met de uitvoeringsregie. De deelnemers aan de projectgroep hebben het mandaat om in de eigen organisatie beslissingen te nemen, bijvoorbeeld als er bijstellingen in het aanbod van het jongerenloket moeten worden gerealiseerd.

*Projectgroep jongerenloket DBS:* In de projectgroep zijn het samenwerkingsverband VO/SVO DBS, het ROC Leiden, het ID College, het Nova College, het CWI DBS, ISD Bollenstreek, de gemeente Hillegom, tevens namens de andere gemeenten (afdelingen onderwijs) in de DBS, Sociale dienst Katwijk, de Sociale dienst Noordwijk en het RBL Holland Rijnland vertegenwoordigd.

*ZAT-regiegroep voor de regio Holland Rijnland:* Deze groep bewaakt de voortgang van de ZAT's, registreert trends en signalen uit de ZAT's, stelt een jaarverslag op en formuleert een visie op de ZAT-praktijk.

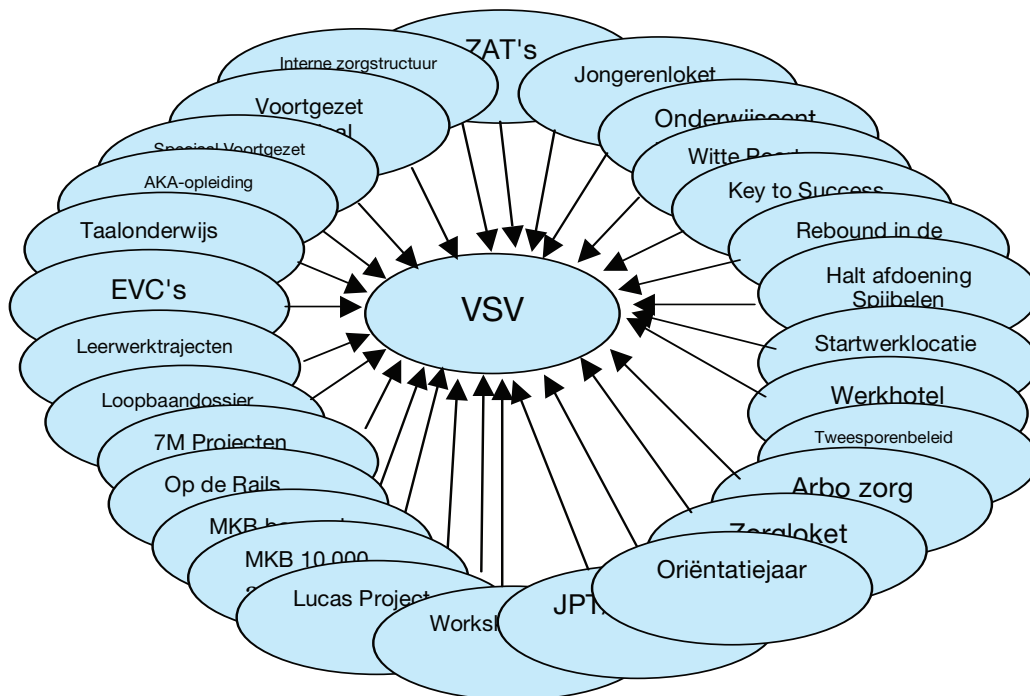
*Stuurgroep VO-VAVO Holland Rijnland:* Het VO en het VAVO hebben een convenant afgesloten waarin ze afspraken hebben gemaakt over samenwerking en de doorstroom tussen de twee soorten onderwijs. De stuurgroep ziet toe op deze gemaakte afspraken. In dit convenant is onder andere afgesproken dat VO-leerlingen onder bepaalde omstandigheden terechtkunnen in het VAVO terwijl de leerling door de VO-school bekostigd blijft worden.

*Platform vmbo-mbo-hbo:* Samenwerkingsverband van de vo-scholen en de mbo-instellingen in de regio Holland Rijnland. Het samenwerkingsverband probeert vsv tegen te gaan door de zorgstructuur rond scholen te verbeteren, een warme overdracht te bewerkstelligen van het vmbo naar het mbo en leerlingen te begeleiden tijdens hun schoolloopbaan.

### 5.2.5 Voorzieningen en projecten

In de regio Holland Rijnland zijn tal van projecten en initiatieven gestart om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. In deze paragraaf zullen drie van deze projecten/voorzieningen worden beschreven, waarin gefocust zal worden op het verloop van de samenwerking. In figuur 5.2 is een overzicht opgenomen van alle projecten en voorzieningen in de regio Holland Rijnland. Met dit overzicht wordt zichtbaar dat er heel veel wordt gedaan maar ook dat overzicht houden over deze projecten moeilijk is. Vooral omdat de voorzieningen vele verschillende eigenaren kennen. De projecten zijn in het leven geroepen door ketenpartners wanneer er iets gemist werd in de totale aanpak. De voorzieningen zijn vaak in reactie op en al-makende ontstaan. De verscheidenheid aan voorzieningen is groot, maar eenheid in de aanpak dreigt hierdoor te verdwijnen. Er is gekozen om slechts drie voorzieningen te beschrijven, om te voorkomen dat er een droge opsomming in deze paragraaf wordt weergegeven.

Geïnteresseerde kunnen in bijlage 7 de overige projecten en voorzieningen met een korte beschrijving terugvinden. Er is hierbij een onderscheid gemaakt tussen het tegengaan van vsv en het terugleiden van uitvallers. Wanneer er geen nieuwe voortijdig schoolverlaters bijkomen, wordt er al een enorme winst geboekt en op de lange termijn betekent het zelfs oplossen van het probleem. Voorkomen is dan ook beter dan genezen. Wanneer jongeren, ondanks de preventie, toch uitvallen is het zaak dat jongeren op een adequate manier worden teruggeleid naar een gewenste situatie. Ook hiervoor zijn in de regio verschillende trajecten uitgezet. In deze paragraaf zullen de interne zorgstructuur van scholen, het jongerenloket en de ZAT's verder worden toegelicht.



Figuur 5.2 Overzicht projecten voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland

### *De interne zorgstructuur van scholen en onderwijsinstellingen*

De scholen hebben een belangrijke rol bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Het is de school die signaleert dat het niet goed gaat met een leerling en het is de school die signaleert of een jongere spijbelt dan wel definitief dreigt uit te vallen. Naast deze signalerende rol speelt de school ook een belangrijke rol bij het binnenboord houden van de leerlingen. In de regio Holland Rijnland hebben de scholen daarom een interne zorgstructuur opgezet. Iedere school heeft deze zorgstructuur op zijn eigen manier vormgegeven. In het voortgezet onderwijs zijn er op de scholen zorgcoördinatoren aangesteld die de risicoleerlingen een passende begeleiding bieden. Ook op de mbo-instellingen zijn er voorzieningen die ervoor zorgen dat leerlingen binnenboord worden gehouden. Omdat de mbo-instellingen vaak veel groter zijn dan de vo-scholen is hun zorgstructuur anders vormgegeven. Binnen de mbo-instellingen is er een afdeling die zich specifiek richt op zorg voor leerlingen. Op zo'n afdeling wordt bijvoorbeeld een intake gesprek gehouden, er vindt een risico-inventarisatie plaats en wanneer een leerling uitvalt, gaat deze afdeling met de leerling kijken waarom en wat er gedaan kan worden. Om er voor te zorgen dat de leerling een warme overdracht heeft van het vmbo naar het mbo, wordt er door alle onderwijsinstellingen en scholen geparticipeerd in het platform vmbo-mbo-hbo. Binnen het platform worden projecten opgezet om de leerlingen zo goed mogelijk te begeleiden. De scholen kunnen, maar hoeven niet deel te nemen aan deze projecten. Iedere school/onderwijsinstelling

kan daardoor naar eigen behoefte en op zijn eigen tempo projecten overnemen. De projecten worden ook door de scholen zelf bekostigd. Door deze vrijblijvendheid wordt er veel sneller consensus bereikt. Scholen werken zo aan een gezamenlijke probleemoplossing maar zijn niet afhankelijk van elkaar. De samenwerking verloopt daardoor heel soepel en in harmonie.

De scholen werken niet alleen onderling samen, maar ook met andere ketenpartners. Onder andere met het regionaal bureau leerplicht waar de scholen verzuim melden. Deze samenwerking verloopt veel moeilijker. Er zijn scholen die geen verzuim melden, terwijl dat zeker voor een grote mbo-instelling maar zelfs voor een vo-school haast onmogelijk is. Het melden is een wettelijke verplichting. Hierin staat ook precies wanneer en na hoelang er gemeld moet worden. Het RBL heeft deze richtlijnen overgenomen. In de praktijk kan echter worden waargenomen dat scholen met een ruimere definitie werken. Sommige scholen gaan ook heel lang zelf aan de slag met een risicoleerling. Deze verschillen in percepties maken de samenwerking ingewikkeld. Scholen vinden dat het RBL niet moet zeuren, zij zijn er ten slotte voor de echte probleemgevallen en het RBL vindt de scholen laks. Het RBL vindt een zo vroeg mogelijk ingrijpen belangrijk, daarom wil het bureau graag invloed uitoefenen op de interne zorgstructuur van scholen. De scholen daarentegen vinden dat hun eigen verantwoordelijkheid. Dus waar het RBL zoekt naar openheid, zoeken de scholen juist naar geslotenheid. Ook dit zorgt voor druk op een goede samenwerking.

### *Zorg- en Adviesteams*

De regio Holland Rijnland kent een vrijwel dekkend netwerk van ZAT's voor jeugdigen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar in het basis- en voortgezet onderwijs. In de ZAT's nemen de school, de GGD, het Algemeen Maatschappelijk werk, het RBL en Bureau Jeugdzorg deel. Daarnaast worden som belangrijke actoren eenmalig uitgenodigd. De ZAT's bevorderen de schoolinterne en schoolexterne begeleiding van jongeren. De multidisciplinaire samenwerking moet bevorderen dat er een snelle, efficiënte en doelmatige ondersteuning van leerlingen wordt geboden. Dit om een vloeiende schoolloopbaan te bevorderen en uitval te voorkomen. Op dit moment wordt een begin gemaakt met de ontwikkeling van ZAT's in het mbo.

Binnen de ZAT's werken dus verschillende instellingen samen. De scholen kunnen gebruik maken van de expertises van de ketenpartners en korte lijnen ontstaan doordat de instellingen regelmatig met elkaar om de tafel zitten. Tot zover de ZAT's op papier. De werkelijkheid laat namelijk een ander beeld zien. In de ZAT's worden jongeren besproken. Vervolgens gaat één van de ketenpartners aan de slag met deze jongeren. Helaas blijkt dat het veel te vaak bij praten blijft. Iedere instelling geeft zijn visie op het voorliggende probleem, maar niemand onderneemt vervolgens actie. Tot een collectieve probleemoplossing komt men vaak niet. De school zit na afloop nog steeds met hetzelfde probleem. Soms worden er wel concrete acties afgesproken maar loopt men al gauw tegen de wachtlijsten problematiek op. De afhankelijkheid van de instellingen binnen het ZAT is groot. Wanneer één van de instellingen een beperkt loopvermogen heeft, wordt het hele ZAT hierdoor beperkt. De andere partners hebben begrip voor het loopvermogen van de instellingen maar tegelijkertijd zien we dat problemen daardoor blijven liggen. Wat betreft de wachtlijstenproblematiek wordt er door de ZAT's geroepen: 'Ja dat is een landelijk probleem.' Ze proberen vervolgens niet lokaal alvast tijdelijke oplossingen te zoeken. Een tweede probleem binnen de samenwerking is dat de instellingen vaak niet tegelijkertijd met een leerling aan de slag durven gaan. Als een leerling bijvoorbeeld bureau jeugdzorg nodig heeft maar tegelijkertijd bij de leerplichtambtenaar moet komen, worden deze acties achter elkaar gezet in plaats van tegelijkertijd. Hierdoor worden problemen niet adequaat opgepakt.

Een ander probleem in de samenwerking binnen de ZAT's is dat er geen trekker is. De instelling die iets gaat ondernemen, wordt de casemanager. Hiermee wordt het onttrekken aan verantwoordelijkheden makkelijker en het elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden steeds minder. Dan kan er nog

zoveel zingeving zijn, de instellingen geven elkaar teveel ruimte waardoor de problemen niet worden aangepakt.

De scholen hebben deze problemen inmiddels aangekaart. Zij blijven ten slotte met de probleemleerling achter. De instellingen gaan als antwoord op deze problemen ieder apart bekijken hoe ze hun bijdrage aan het ZAT kunnen verbeteren. Tevens wordt er onderzocht of het mogelijk is om een trekker binnen het ZAT aan te wijzen.

### *Jongerenloket*

In de regio Holland Rijnland zijn er twee soorten jongerenloketten. Allereerst is er in de Duin- en Bollenstreek een virtueel jongerenloket en in de Leidse regio is er een fysiek jongerenloket. Op dit moment is de regio aan het onderzoeken of deze twee loketten kunnen worden samengevoegd tot één fysiek loket. In de volgende beschrijving zal alleen dit fysieke loket worden besproken. In 2004 is het initiatief genomen om het Project VSV-jongerenloket op te zetten. In het jongerenloket zijn de sociale diensten, het CWI, de mbo-instellingen en het RBL vertegenwoordigd. De regievoerder is de gemeente Leiden afdeling onderwijs en jeugd. Zij hebben een projectleider aangesteld die de dagelijkse besturing van het jongerenloket leidt. In de jongerenloketten wordt door de betrokken partijen gepoogd een sluitende aanpak van voortijdig schoolverlaten te ontwikkelen. Uitgangspunten hierbij zijn dat de loopbaan van de jongeren centraal staat en er een gezamenlijke visie op voortijdig schoolverlaten door de ketenpartners op wordt nagehouden waarbij allereerst wordt ingezet op het terug leiden naar school en/of het behalen van een startkwalificatie. Lukt dit niet dan wordt de weg ingeslagen naar regulier werk met scholing. Is ook dit niet mogelijk dan wordt gepoogd de jongeren naar regulier werk terug te leiden. Is ook dit niet haalbaar dan wordt ingezet op een werkervaringsplaats of gesubsidieerde arbeid en scholing of training. Mocht er naast deze trajecten zorg nodig zijn dan kan tegelijkertijd een zorgtraject worden gestart. Gepoogd wordt met het jongerenloket een nieuwe organisatie te laten ontstaan. De moederinstellingen moeten de werknemers van het jongerenloket hiertoe de kans geven. En dat is gelijk waar de schoen wringt. Iedere werknemer van het jongerenloket heeft namelijk de taakstelling van zijn eigen organisatie meegenomen. Dus het CWI wil mensen aan het werk hebben, de sociale diensten willen jongeren uit hun uitkering krijgen en de scholen en het RBL willen de leerlingen op school hebben. Dit botst met de algemene doelstelling. Daarnaast heeft iedere medewerker zijn eigen gewoontes, expertises en normen en waarden. Ook dit bemoeilijkt de samenwerking. Belang van percepties spelen een grote rol in het slagen dan wel falen van het jongerenloket. De projectleider jongerenloket zou deze verschillen moeten samenbrengen tot de doelstelling van het jongerenloket. De medewerkers hebben echter geen vertrouwen in de projectleider. De projectleider heeft zich teveel op het verkopen van het jongerenloket gericht waardoor er binnen het team geen zingeving, geen wederkerigheid en geen vertrouwen is. Men is van elkaar afhankelijk maar er wordt geen overeenstemming bereikt waardoor collectieve probleemoplossing uitblijft. Het is zo uit de hand gelopen dat er op dit moment mensen ziek thuiszitten vanwege de projectleider. Binnen het jongerenloket kan niet langer van samenwerking worden gesproken. De projectgroep jongerenloket Leidse regio, waarin alle partners zijn vertegenwoordigd, is nu aan het evalueren hoe ze deze problemen kunnen verhelpen.

### *5.3 Waar staat de regio en waar wil ze naartoe?*

Het portefeuillehoudersoverleg Sociale agenda en het Dagelijks bestuur van Holland Rijnland hebben de aanpak van voortijdig schoolverlaten tot speerpunt benoemd voor hun gezamenlijke inspanningen de komende jaren. De algemene missie van de aanpak voortijdig schoolverlaten is ervoor zorg te dragen dat alle jongeren in de leeftijd tot 23 jaar die daartoe in staat zijn een startkwalificatie behalen. Deze missie heeft de regio vervolgens conform het Lissabon akkoord vertaald in de volgende doelstel-

ling: Het aantal voortijdig schoolverlaters is in 2010 gehalveerd ten opzichte van 2002. Om dit doel te kunnen hanteren moeten er echter wel betrouwbare en vergelijkbare cijfers beschikbaar zijn. Zoals in paragraaf 5.2.2 echter al duidelijk werd, is de registratie tot op heden niet sluitend. De regio ziet de doelstelling daarom als richtinggevend en niet als prestatieverplichting. In tabel 5.5 zijn de cijfers die bij de RMC-functie beschikbaar zijn over het aantal vsv'ers opgenomen.

Tabel 5.5 Aantal voortijdig schoolverlaters in de regio Holland Rijnland over de afgelopen jaren

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Totaal aantal voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar	1866 (start registratie)	1714	2395	2493
Waarvan: aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in betr. schooljaar	1866	1423	1219	1212
Waarvan: opleiding bekend	653	696	1122	555
- bovenbouw vmbo				68 = 12%
- MBO, voltijd BOL	290 = 16%		610 = 54%	210 = 38%
- MBO, BBL	174 = 9%		269 = 24%	116 = 21%

Uit paragraaf 5.2.4 blijkt dat er reeds vele initiatieven plaats vinden gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. De regio is echter nog niet waar ze zijn wil. Toen voortijdig schoolverlaten tot regionaal speerpunt werd benoemd, moest worden verkend hoe deze problematiek op Holland Rijnland niveau zou kunnen worden aangepakt. Daarnaast gaven de meeste ketenpartners aan dat het overzicht van voorzieningen ontbreekt en dat er onvoldoende regie over de keten is. Er is nog geen sluitende aanpak van voortijdig schoolverlaten in de regio en de gemeenten voeren geen eenduidig beleid naar de ketenpartners. Een ambtelijke projectgroep is hier vervolgens mee aan de slag gegaan en heeft een aantal onderliggende doelstellingen geformuleerd om de doelstelling: 'Het aantal voortijdig schoolverlaters is in 2010 gehalveerd ten opzichte van 2002' te behalen. Dit zijn:

- Schooluitval van leerlingen tegengaan
- Voortijdig schoolverlaters terugleiden naar school, al dan niet in combinatie met werk
- Een sluitend registratie- en volgsysteem realiseren van leerlingen en voortijdig schoolverlaters
- Het realiseren van overzicht en samenhang in de maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten, afstemming in het beleid en de maatregelen van de betrokken partijen en het vormgeven van regie op bestuurlijk alsmede uitvoerend niveau.

Sinds januari 2007 is de regio druk bezig deze vier doelstellingen uit te voeren. Zo is er een onderzoek gedaan waarin een overzicht van voorzieningen en maatregelen wordt gepresenteerd en waarin de knelpunten en succesfactoren rondom het voortijdig schoolverlaten beleid worden omschreven. Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek is de projectgroep voortijdig schoolverlaten gebruikt als klankbord. Dit om te voorkomen dat gemeenten plannen gaan verzinnen die niet gedragen worden door de ketenpartners. Het belang van het onderzoek werd door allen ketenpartners onderschreven. Iedereen heeft dan ook zijn visie naar voren gebracht en er is geprobeerd te komen tot een gezamenlijk plan. De interactie was goed en tegelijkertijd kreeg iedere partner de mogelijkheid om zijn standpunten naar voren te brengen. Op basis van dit onderzoek zijn verschillende aanbevelingen gedaan, waaronder het instellen van een stuurgroep. In het portefeuillehoudersoverleg van 10 mei 2007 is ingestemd met het voorstel

een stuurgroep op bestuurlijk niveau samen te stellen. Deze stuurgroep zal naar aanleiding van de aanbevelingen in de rapportage voortijdig schoolverlaten een verdere aanpak gaan opzetten. Tegelijkertijd is het RBL aan de slag gegaan met het verbeteren van de registratie en ligt er nu een registratieverbeterplan. De komende periode zullen deze plannen moeten worden uitgevoerd met als doel het aantal voortijdig schoolverlaters in 2010 te hebben gehalveerd ten opzichte van 2002.



## 6. Samenwerking van actoren in de regio Holland Rijnland

In het vorige hoofdstuk werd voortijdig schoolverlaten op basis van ondervinding, empirisch, beschreven. Er zou zelfs gesproken kunnen worden van een kwantitatieve beschrijving. In dit hoofdstuk zal voortijdig schoolverlaten worden besproken door 'de bril' van het conceptueel model. De focus verschuift daarmee van voortijdig schoolverlaten naar samenwerking. Hoe werken actoren met elkaar samen teneinde voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Het doel van dit onderzoek is tenslotte inzicht krijgen in de omstandigheden die ertoe leiden dat samenwerking en samenhang tussen actoren verbeterd kan worden.

### 6.1 Samenwerken uitkomst of utopie?

In het conceptueel model wordt verondersteld dat centrale sturing niet langer werkt door het complexer worden van de samenleving en daarmee ook het besturen van die samenleving. Dit vraagt om nieuwe sturingsperspectieven. In het conceptueel model zijn drie van deze nieuwe sturingsperspectieven opgenomen. Alle drie de perspectieven zijn, weliswaar op hun eigen manier, bezig met collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop of zorg voor de relaties tussen actoren. Kortom samenwerking. De praktijk leert echter al snel dat het simpelweg rond de tafel zetten van actoren, betrokken bij een bepaald beleidsprobleem, niet de garantie is voor een goede samenwerking en daarmee de oplossing voor complexe problemen. Blijkbaar zijn er meerdere factoren van invloed op het al dan niet slagen van samenwerking. Niet alleen de beleidsproblemen die opgelost moeten worden zijn complex, samenwerken zelf is al net zo complex. Wat maakt samenwerking nu zo complex? Voortijdig schoolverlaten kent veel probleemeigenaren. De school die de eerste signalen oppikt en probeert iedere leerling binnenboord te houden. De leerplichtambtenaar, de maatschappelijk werker en bureau jeugdzorg die probleemjongeren proberen te helpen. En als een jongere uitvalt, het CWI, het jongerenloket en sociale zaken die proberen de jongere weer aan het leren, werken of een combinatie van die twee te krijgen. Kortom, enorm veel instellingen die zich bezighouden met voortijdig schoolverlaten. Maar geen van deze instellingen kan het alleen. Ze hebben elkaar nodig om uitval te voorkomen en uitvallers terug te leiden naar school. Dit betekent dat wanneer onze samenleving voortijdig schoolverlaten wil terugdringen al deze instellingen met elkaar moeten samenwerken. Ze zijn afhankelijk van elkaar. Deze afhankelijkheid wordt bijvoorbeeld door het RBL ervaren wanneer scholen niet consequent hun verzuim melden. Als het RBL niet weet dat een leerling is uitgevallen kan het ook geen actie ondernemen. Maar ook andere partijen ervaren een wederzijdse afhankelijkheid. Een school die een leerling met psychische problemen bij Bureau Jeugdzorg wil inbrengen, maar niet direct terecht kan in verband met de lange wachtlijsten, is niet in staat deze leerling een adequate begeleiding te bieden. Met als gevolg dat de leerling kan uitvallen. Wanneer de ene ketenpartner niet levert, kan de ander zijn taak niet of onvolledig uitoefenen. Het maken van goede afspraken is dan ook erg belangrijk.

Een andere factor die samenwerking complex maakt, is het verschil tussen het eigenbelang en het algemeen belang van de instellingen. Veel van de instellingen die zich inzetten voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, hebben naast deze taak ook nog andere taken. De taakstelling van een organisatie kan zelfs helemaal niet overeen komen met de taakstelling voortijdig schoolverlaten. Zo is de landelijke taakstelling van het CWI, mensen aan het werk helpen en niet naar een startkwalificatie begeleiden. Voor de sociale diensten geldt, mensen uit de uitkering houden en dus niet in de eerste plaats naar een startkwalificatie begeleiden. Daarnaast hebben beide organisaties een bredere scoop dan jongeren alleen. Deze verschillen zorgen ervoor dat het eigenbelang van instellingen en het algemeen belang, de jongeren, verschillend zijn. Dit bemoeilijkt het maken van afspraken met de verschillende organisaties om te komen tot eenduidige doelstellingen voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten.

Ook cultuur en arbeidsethos maken samenwerking complex. Organisaties handelen vanuit hun eigen denkkaders en zoeken oplossingen in de eigen organisatie. Zo denken het CWI en Soza vanuit een werkachtergrond, de onderwijsinstellingen vanuit een onderwijsachtergrond en de zorginstellingen zoeken naar oplossingen richting zorg. Als organisaties altijd gewend zijn geweest een bepaalde manier van denken te hanteren, is dit moeilijk aan te passen. Ideeën van andere organisaties kunnen hierdoor al gauw vreemd en niet werkzaam lijken. Dit alles maakt samenwerken weer complexer. De afgelopen jaren is er een trend ontstaan om dit soort problematiek op te lossen door multidisciplinaire samenwerking uit te werken tot een “nieuwe organisatie”. Iedere probleemeigenaar levert een expert, en al deze experts vormen tezamen een nieuwe organisatie gericht op het oplossen van een bepaald probleem. Bij het voortijdig schoolverlaten is het jongerenloket hiervan een voorbeeld. Maar ook op andere gebieden worden dit soort “nieuwe organisaties” uit de grond gestampt, bijvoorbeeld de centra voor jeugd en gezin. Het gevaar dreigt echter dat dit soort organisaties een legitimatie worden van kijk eens hoe we overleggen en hoe we samenwerken terwijl de bureaupolitiek zich niet laat vangen in dit nieuwe gebouw. Maar ook concurrentie, deskundigheid en reputatie van instellingen spelen een factor in de samenwerking. Het ROC Leiden probeert leerlingen voor de eigen instelling te winnen, zo ook het ID College. Dit kan ertoe leiden dat jongeren zo worden voorgelicht dat ze een beperkt aantal keuzes overhouden. Maar ook de reputatie van organisaties speelt een rol. Het RBL heeft lange tijd als pilot gedraaid en daardoor zijn taken niet naar behoren kunnen uitvoeren, waardoor sommige ketenpartners aangaven het vertrouwen te verliezen.

Een laatste complicerende factor die hier besproken zal worden zijn de verantwoordelijkheden die organisaties naar elkaar en naar de jongeren hebben. Op het moment dat een jongere uitvalt of dreigt uit te vallen krijgt hij/zij te maken met soms wel tien verschillende instanties die allemaal iets willen. Rondom het voortijdig schoolverlaten is sprake van versnippering van instanties. En onze maatschappij verwacht dat de uitvallende jongere zelf dat allemaal kan coördineren. Even vergetend dat deze jongere niet zomaar is uitgevallen en dat er vaak sprake is van een achterliggende problematiek. Als de jongere in staat was om deze coördinerende rol op zich te nemen dan was hij/zij in de eerste plaats al niet uitgevallen. Iemand anders zal dus de regie en daarmee de verantwoordelijkheid voor het uit te zetten traject op zich moeten nemen. Wanneer dit niet gebeurt, worden de gevolgen van versnippering al snel duidelijk. Er wordt eindeloos informatie uitgewisseld en gediagnosticeerd tussen alle partijen. Dit eindeloos praten wordt onder andere door de respondenten in de ZAT's als een groot probleem ervaren. En is er dan uiteindelijk een diagnose dan ontstaat de volgende patstelling doordat er een cultuur van non-interventie bestaat bij dit soort samenwerkingsverbanden. Niemand wordt kritisch bevraagd waarom hij een bepaalde beslissing wel of niet heeft genomen en of hij wel of niet zijn afspraken is nagekomen. Wanneer samenwerken tot een succes moet leiden zal ervoor gezorgd moeten worden dat partijen niet eindeloos blijven praten en naar elkaar blijven kijken. Partijen moeten hun verantwoordelijkheden nemen en zo de interventie tot een goed einde brengen.

## ***6.2 Multidisciplinaire samenwerking en voortijdig schoolverlaten***

Uit de vorige paragraaf blijkt dat samenwerken complexer is dan het in eerste instantie lijkt. In deze paragraaf komt de multidisciplinaire samenwerking op het gebied van voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland aan bod. In de volgende subparagrafen zal het traject dat de voortijdig schoolverlater doorloopt worden besproken aan de hand van het conceptueel model.

### ***6.2.1 Het onderwijs aan zet***

De aanpak voortijdig schoolverlaten begint in de school. Het is bijna altijd de school die signaleert dat er iets niet goed gaat met een jongere. Aan het besluit van een jongere, de school definitief de rug toe te keren, gaat meestal een traject van spijbelen en/of ziek zijn vooraf. Juist in deze periode is de kans

van slagen, wat betreft het terugleiden en binnenboord houden van jongeren het grootst. Preventief handelen werd door alle respondenten als essentieel ervaren. Het onderwijs speelt hierin een centrale rol.

### *Op zoek naar de juiste balans*

Het onderwijs speelt zeker in het begin van het traject, namelijk wanneer de leerling nog niet is uitgevallen een spin in het web. Hierdoor werken ze met iedere organisatie die zich bezighoudt met voortijdig schoolverlaten samen. In de ZAT's ontmoeten ze de zorgpartijen en in het jongerenloket de overheid en de werkgevers. De taak van het onderwijs is ervoor te zorgen dat er zo'n goed preventief beleid is dat het aantal jongeren dat nog uitvalt minimaal is. Natuurlijk hoeven ze dat niet alleen te doen, maar met hulp van de ketenpartners. Respondenten gaven aan dat de interne zorgstructuur van scholen essentieel is. Tegelijkertijd constateren ketenpartners dat ze weinig invloed kunnen uitoefenen op deze interne zorgstructuur. Het gaat om een interne aangelegenheid van scholen. Dit maakt de ketenpartners afhankelijk van het al dan niet werkende beleid van de scholen. Verschillende partners en ook de scholen zelf hebben aangegeven dat scholen op de goede weg zijn deze zorgstructuur vorm te geven. Er zou echter nog wel een verbeteringslag gemaakt kunnen worden. Verschillende respondenten gaven aan dat zeker op het mbo een 'cultuuromslag' gemaakt moet worden. Verschillende respondenten vertelden dat de mbo-instellingen hun leerlingen zien als jongeren die een beroep willen leren en gemotiveerd zijn een diploma te halen. Het mbo kan echter niet worden vergeleken met het hbo of wo. Het gaat op het mbo vaak over nog leerplichtige leerlingen. Men kan van deze groep niet een zelfde verantwoordelijkheid verwachten als van hbo- en wo-studenten. Consensus over dit probleem is moeilijk te bereiken. De gemeenten en het RBL gaven aan te proberen, de verwachtingen van de mbo-instellingen betreffende hun studenten bij te stellen. Tegelijkertijd zien ze in dat dit zonder doorzettingsmacht heel erg moeilijk is, en dat het gaat om een kwestie van lange adem. Dit maakt dat ketenpartners zich soms machteloos voelen wat betreft de interne zorgstructuur, tegelijkertijd kan worden waargenomen dat het onderwijs worstelt met de 'bemoeienis' van andere partijen omdat zij de interne zorgstructuur van scholen willen beïnvloeden. Enerzijds worden de ketenpartners door het onderwijsveld gewaardeerd daar het zich zeer bewust is dat ze het voortijdig schoolverlaten niet zelf kunnen oplossen, anderzijds kan er ook een moeheid worden waargenomen wat betreft de partners die allemaal iets willen inbrengen. Dit stagneert juist het opzetten van een goede zorgstructuur. Het onderwijsveld probeert iedere leerling binnen de school te houden en te begeleiden naar een startkwalificatie. De doelstelling van het onderwijsveld komt daarmee overeen met de doelstellingen van het voortijdig schoolverlaten. Ondanks dat deze doelstellingen worden onderschreven is het opvallend dat er nog steeds scholen zijn die geen of nauwelijks verzuim melden. Opgemerkt moet worden dat het vooral het mbo is die nog steeds niet of nauwelijks meldt. Tijdens overleggen waarin de registratie aan de orde is onderschrijft het onderwijsveld het belang van registreren maar binnen de eigen organisatie lijkt het registreren niet van de grond te willen komen. Verschillende respondenten gaven aan hiermee moeite te hebben, maar ook hier kunnen de ketenpartners niets anders dan iedere keer het belang van registreren benadrukken.

### *Onderwijs maar tegelijkertijd zoveel meer*

Onze maatschappij is veranderd. Er moet steeds meer. Ook de scholen hebben een nieuwe rol opgelegd gekregen. Scholen zijn niet langer de instellingen die enkel onderwijs geven. Zorgen voor, maar soms zelfs een opvoedende rol zijn taken die bij de school zijn komen te liggen. En dat vraagt om een andere aanpak, maar ook om nieuwe netwerken waarin ketenpartners samenwerken. Scholen kunnen het niet alleen. Het onderwijsveld heeft zich moeten aanpassen aan deze nieuwe rol. En deze nieuwe rol is de ene persoon beter op het lijf geschreven dan de ander. Dit speelt zeker op de werkvloer. Het

onderwijsveld heeft op deze nieuwe rol gereageerd door bottom-up te reageren op nieuwe maatschappelijke vragen. Er is niet van bovenaf gecoördineerd waardoor er grote verschillen zijn tussen de verschillende onderwijsinstellingen. Er is geen structurele aanpak opgezet, maar allemaal losse projecten. Hierdoor zijn veel partijen het overzicht kwijt. Wanneer figuur 5.2 nog eens wordt bekeken, is het begrijpelijk dat het overzicht zoek is. Onderwijsinstellingen weten vaak niet waar ze naar toe kunnen met een leerling. Herkenbare eenheden in de aanpak zijn langzamerhand verdwenen. Sommige leraren modderen daarom veel te lang aan met een leerling waardoor de terugkeer naar het onderwijs alleen maar kleiner is geworden. Het tegenovergestelde is echter ook mogelijk, dat nu de zorg dichterbij de scholen is gekomen, leraren besluiten leerlingen bij het minste geringste naar maatschappelijk werk of een andere zorginstelling te sturen. Met als gevolg dat de zorgpartijen de vraag niet aankunnen. Dit zet spanning op de samenwerking. De verwachting die scholen hebben van de zorgpartijen kan niet worden waar gemaakt en de zorgpartijen voelen zich machteloos doordat er wonderen van ze verwacht wordt. Daarnaast zijn leerlingen niet meer zeker van een solide begeleiding. Het is maar net wie de leerling oppakt, waar de leerling terecht komt. Dus niet de leerling is leidend, maar het toeval van plaats, tijd en begeleider.

#### *Verantwoordelijk maar in welke mate?*

Onderwijsinstellingen zijn in alle overlegstructuren die over voortijdig schoolverlaten gaan vertegenwoordigd. Scholen voelen zich dan ook wel degelijk probleemeigenaar van de voortijdig schoolverlater. Ze erkennen dat ze moeten samenwerken en zijn daarom bereid mee te werken aan een gezamenlijk plan van aanpak. Dat iedereen daarbij zijn eigen insteek heeft maakt de samenwerking soms moeilijk. Verschillende respondenten uit het onderwijsveld gaven aan moeite te hebben met de vele verschillende perspectieven en taakstellingen die de verschillende partners hebben. Aan de andere kant is er wel begrip voor dit verschil in perceptie. Door deze verschillende denkwijzen is de discussie over verantwoordelijkheden soms moeilijk te doorgronden. Sommige ketenpartners maar zeker ook het onderwijs zelf geven aan dat verantwoordelijkheden soms worden afgeschoven. Wettelijk gezien zijn het de ouders die verplicht zijn te zorgen dat hun kinderen onderwijs volgen. Het zijn ook de ouders die beslissen of een kind wordt besproken met zorgpartijen. En wanneer een jongere de volwassen leeftijd bereikt is het de jongere die verantwoordelijk is. Het onderwijsveld geeft aan hier erg veel problemen mee te hebben. Vaak ligt juist de oorzaak van het schoolverlaten in de directe omgeving van de jongere terwijl de school niet zonder de medewerking van de ouders en de jongere kan. Sommige onderwijsmensen bespeuren, door het ontbreken van deze wettelijke verantwoordelijkheid, een gelatenheid binnen het onderwijs. Soms leidt dit zelfs tot strategisch gedrag van docenten. Ze zijn een probleemleerling liever kwijt dan rijk. Eén van de respondenten zei: 'Pas na een paar weken kan je echt van start, dan ben je de grote meute kwijt en heb je alleen nog de echt gemotiveerde leerling over.' Onder de ketenpartners en het onderwijsveld zelf zijn verschillende opvattingen over de verantwoordelijkheid die het onderwijs op zich moet nemen. Meerdere partijen missen bij het begeleiden van een (potentieel) voortijdig schoolverlater een verantwoordelijk begeleider. Iedere instelling doet zijn ding en niemand coördineert het. Wanneer een leerling nog niet is uitgevallen zou de school kunnen optreden als de eindverantwoordelijke voor het in te zetten traject. Hierover zijn echter geen afspraken gemaakt binnen de regio Holland Rijnland. Sommige scholen zien het niet als hun verantwoordelijkheid, zij verzorgen immers het onderwijs. Weer andere scholen zouden deze taak graag op zich nemen maar geven aan hiervoor niet de capaciteit te hebben.

#### *Samen of toch alleen?*

Zoals al eerder genoemd heeft het onderwijs er een taak bij gekregen. Dit vraagt om een andere insteek en dat is niet alleen structureel van aard maar ook cultureel. Het gaat om een andere denkwijze.

Respondenten gaven aan dat het gaat om een proces dat doorlopen moet worden. De scholen moeten zich op een nieuwe taak berekenen. Onderwijsinstellingen zijn de afgelopen tijd enorm gegroeid, terwijl nu wordt gezegd het gaat bij het voortijdig schoolverlaten om kennen en herkennen. Het is echter niet mogelijk scholen zomaar weer op te delen. Een ander veel gehoord commentaar is dat het mbo veel te weinig contacturen kent. Dit alles vergroot de kans op voortijdig schoolverlaten. Toch is het onderwijsveld met de problematiek voortijdig schoolverlaten aan de slag gegaan en op sommige terreinen pakt dat heel goed uit, op andere terreinen zal er bijgeschaafd moeten worden. Al die interne veranderingen vragen om een nieuw soort samenwerking met de ketenpartners. Dit verloopt niet altijd even makkelijk. Op het vo gaat dit beter dan op het mbo. De mbo-instellingen zijn vaak zo groot en de centrale aansturing heeft maar een beperkte invloed op de afdelingen, dat ze niet als één partner gezien kunnen worden. Binnen de mbo-instellingen wordt defensief gedrag waargenomen door sommige respondenten. De afdelingen proberen zaken af te schermen en zijn daarom wantrouwend naar ketenpartners maar ook naar hun centrale bestuur. "Laat ons zelf maar uitzoeken hoe het moet." Anderzijds zijn er ook positieve ervaringen over samenwerking met het onderwijsveld. Sommige respondenten, waaronder ook het onderwijs geeft aan dat de samenwerking met sommige partijen als vanzelf gaat. Soms klikt het. Bij andere ketenpartners gaat het stroever. Respondenten gaven aan dat het onderwijs zelf ook nog zoekend is naar een goede aanpak en dat sluit bij de ene instelling beter aan dan bij de andere. Het opdoen van ervaring en kennis werd hierbij als een belangrijke factor aangegeven. Onderwijsinstellingen zijn op zoek naar hun eigen taken en naar de taken die ze willen delen met de ketenpartners. Ze durven zich in deze zoektocht soms niet kwetsbaar op te stellen naar de ketenpartners. Het belang van samenwerking wordt echter door alle respondenten onderstreept. Het onderwijs zoekt de ketenpartners ook op. Het ZAT is hier een mooi voorbeeld van. Bij nieuwe samenwerking is het soms aftasten en vertrouwen moet groeien, maar zowel het onderwijs als de ketenpartners zien in dat ze niet zonder elkaar kunnen.

### *6.2.2 Registreren en Coördineren: het Regionaal Bureau Leerplicht*

Het regionaal bureau leerplicht heeft een speciale rol ten opzichte van de ketenpartners. Voortijdig schoolverlaten is namelijk de core-business van het RBL. Het bureau is in 2002 in het leven geroepen om leerplichtige kinderen op school te houden en ervoor te zorgen dat iedere jongere een startkwalificatie haalt.

#### *Voortijdig schoolverlaten als taakstelling*

Er is een groot verschil tussen het RBL en de ketenpartners. De taakstelling van het RBL bestrijkt namelijk alleen het voortijdig schoolverlaten. Dit in tegenstelling tot de overige ketenpartners die allemaal een veel bredere taakstelling kennen. Het RBL onderschrijft dan ook de doelstellingen van het voortijdig schoolverlaten. Het RBL werkt met iedere partij die maar enigszins betrokken is bij het voortijdig schoolverlaten samen. Het RBL heeft regelmatig contact met de ketenpartners en geeft aan geen organisaties te missen. De verscheidenheid aan actoren waarmee het RBL te maken heeft, is net zo groot als de verscheidenheid aan actoren in het beleidsveld vsv. Het RBL is ervan overtuigd dat wanneer de nu betrokken partijen voortijdig schoolverlaten aanpakken, het aantal vsv'ers drastisch zal teruglopen. Doordat het RBL als taakstelling enkel het voortijdig schoolverlaten kent, zou ze een centrale rol moeten vervullen bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Verschillende respondenten gaven echter aan dat het RBL zichzelf altijd als een uitvoeringsorganisatie heeft gezien. Daardoor heeft het bureau weinig aandacht geschonken aan het bij elkaar brengen van de verschillende ketenpartners en daarmee ook de verschillende doelstellingen. Het niet oppakken van deze coördinerende, centrale rol wordt door alle respondenten gemist. Dit gaat zelfs zover dat meerdere respondenten aangaven, dat het RBL niet berekend is op zijn taken. Respondenten vinden het tevens kwalijk dat het

RBL soms zonder overeenstemming, gewoon zijn eigen plan ging uitwerken en verwachtte dat de overige ketenpartners wel zouden aansluiten. Dit leidde tot ergernis bij de overige ketenpartners. Het RBL heeft zich daardoor soms te laat gerealiseerd dat het afhankelijk is van de andere actoren. Wanneer het onderwijs geen verzuim meldt, wanneer gemeenten geen in- en uitschrijf gegevens leveren kan het RBL domweg zijn taak niet uitvoeren. Wanneer beleid niet wordt gedragen door de verschillende partners, zal beleid zijn doel missen. Het RBL geeft aan het moeilijk te vinden om met organisaties, die niet dezelfde taakstelling en doelstelling hebben als het RBL, overeenstemming te bereiken. Ze geven aan dat de jongere centraal moet staan. Het RBL kan dit echter roepen doordat zijn taakstelling zich beperkt tot het voortijdig schoolverlaten.

### *Het begint met een goede registratie*

Wanneer scholen geen verzuim melden, gemeenten hun in- en uitschrijvingen niet doorgeven, kan het RBL geen goede registratie opzetten. En wanneer de registratie onvolledig is, blijft het onbekend met hoeveel voortijdig schoolverlaters de regio Holland Rijnland van doen heeft. De registratie in de regio is op dit moment verre van sluitend. Het komt voor dat kinderen al maanden thuiszitten alvorens er actie wordt ondernomen. Daarnaast zijn er ook verhalen van jongeren die gewoon kwijt zijn. Niemand weet of en waar ze op school zitten. Eén van de belangrijkste taken van het RBL is deze registratie. Het RBL krijgt dan ook veel commentaar van de ketenpartners dat dit niet op orde is. Maar een tweede gevolg hiervan is dat allerlei organisaties zelf een registratie gaan opzetten. Hierdoor ontstaan nieuwe netwerken waar het RBL niet bij betrokken is, terwijl het wel zijn taakstelling is. Respondenten maar ook het RBL zelf gaven aan dat hierdoor de aanpak voortijdig schoolverlaten niet consistent wordt vormgegeven. Het RBL heeft zich vervolgens geheel op de registratie gestort in de hoop meer regie te kunnen voeren op de registratie. Zoals echter al eerder werd geschetst heeft het RBL zich altijd als een uitvoeringsorganisatie gedragen. Het voeren van regie viel hem daardoor niet makkelijk. Tevens is het moeilijk om een sluitende registratie te voeren omdat de gemeenten nog steeds hun eigen leerlingadministraties bijhouden. Dit betekent dat scholen per leerling moeten kijken waar ze vandaan komen en vervolgens naar iedere gemeente afzonderlijk hun gegevens moeten doorgeven. De gemeenten geven deze gegevens vervolgens door aan het RBL. Scholen geven verzuim wel direct door aan het RBL. Doordat de registratie erg ingewikkeld is opgezet en het voor scholen een enorme taak is om hun registratie te melden, ontstaat de tendens dat het onderwijs maar helmaal of niet compleet meldt. Respondenten gaven aan dat ook hier een regierol en consistente aanpak op zijn plaats zouden zijn.

### *Gemis aan coördinatie*

Naast een registrerende taak heeft het RBL in het kader van de RMC-wet ook een coördinerende taak. Respondenten gaven aan deze coördinerende taak in zijn geheel te missen bij het RBL. Zowel op de werkvloer, de trajectbegeleiders en leerplichtambtenaren als bij het management. Doordat het RBL als taakstelling 'voortijdig schoolverlaten tegengaan' heeft, vinden de overige ketenpartners dat zij een gezamenlijke aanpak moeten initiëren. Doordat het RBL zich voornamelijk op de registratie en op interne problemen (zie volgend deelkopje) heeft gericht heeft het zijn coördinerende taak geheel naast zich neergelegd. Het neemt wel deel aan allerlei overlegstructuren, maar ook hier wordt geen regierol vervuld. Respondenten vinden dat het RBL onvoldoende verantwoordelijkheid op zich heeft genomen. En wanneer het dit wel deed kon het zijn verantwoordelijkheden vaak niet waarmaken. De ketenpartners gaven aan hierin erg teleurgesteld te zijn. Ook op de werkvloer wordt er geen coördinerende rol vervuld door de leerplichtambtenaar dan wel trajectbegeleider. Doordat er geen verantwoordelijke trekker wordt aangewezen, kwam het voor dat jongeren niet goed werden begeleid bij het in te zetten traject. Respondenten namen dit gemis aan verantwoordelijkheid waar, maar vonden niet dat het RBL deze coördinerende rol op de werkvloer automatisch op zich moest nemen. En wanneer dit wel moet

gebeuren, zullen de ketenpartners hier op bestuurlijk niveau eerst afspraken over moeten maken. Het RBL heeft aangegeven te begrijpen dat niet iedere ketenpartner hetzelfde belang heeft bij het voortijdig schoolverlaten. Het RBL snapt dat iedereen zijn eigen cultuur en taakstelling heeft. Ondanks dat zou het graag zien dat het eigenbelang van organisaties minder leidend zou zijn. Het algemeen belang van de jongeren staat in de aanpak niet voorop. Soms leidt dit zelfs tot strategisch gedrag. Er zijn verhalen bekend van scholen waar leerlingen al een maand niet op school zijn geweest en er wordt niets gemeld omdat het zo lekker rustig is zonder deze leerling. De school laat het belang van de klas voorgaan op het belang van deze leerling. Als de jongere de school verlaat, is de school niet langer verantwoordelijk. Heel begrijpelijk maar tegelijkertijd heel erg slecht.

### *Van pilot naar structureel RBL*

Toen voortijdig schoolverlaten steeds hoger op de politieke agenda kwam te staan, besloten de gemeenten een regionaal bureau leerplicht als pilot op te zetten. Dit bureau zou voortijdig schoolverlaten moeten gaan voorkomen. Bij het opzetten van de pilot hebben de gemeenten bij wijze van spreken echter gelijk het faillissement van het RBL ondertekend. Gemeenten wilden de leerlingenadministraties namelijk nog niet uit handen geven. Terwijl deze administraties onmisbaar zijn voor een goede registratie. Al snel bleek dat de gemeenten de leerlingenadministraties zelf helemaal niet op orde hadden. Gemeenten leverden daarom niet of maar voor de helft gegevens aan het RBL. Dit maakte het onmogelijk om een goede registratie bij te houden. Vervolgens werd het RBL hier wel op aangekeken door de gemeenten. Het RBL heeft dit probleem niet in samenwerking met de gemeenten weten op te lossen. Het RBL ging wijzen naar de gemeenten en zei dat komt door jullie zelf dat wij ons werk niet goed doen. Gemeenten pikten dit weer niet waarop ze nog langer op hun leerlingenadministraties gingen zitten. Het RBL en de gemeenten belandden hierdoor in een vicieuze cirkel. Gemeenten waren ontevreden maar besloten het RBL opnieuw een jaar de tijd te geven om orde op zaken te stellen, maar staken tegelijkertijd niet de hand in eigen boezem door duidelijke afspraken en verwachtingen op papier te zetten. Wederom werd het probleem niet opgelost. Hierdoor is de relatie tussen de gemeenten en het RBL zo verslechterd, dat het vertrouwen geheel weg is. Gemeenten vinden dat het RBL niet genoeg kennis van zaken heeft en zijn taak onvoldoende uitvoert. Ze vinden dat het RBL een goed initiatief is, maar dat het niet goed draait. Het RBL wijst vervolgens naar de gemeenten, dat zij er niet goed bovenop hebben gezeten en dat het onvoldoende kansen krijgt om zich te manifesteren. Ondertussen is de relatie van persoon tot persoon ook zo verslechterd dat de samenwerking onder druk is komen te staan. In plaats van dat gemeenten vertrouwen hebben in het RBL en het RBL zich als een organisatie van en voor de gemeenten ziet, staan ze lijnrecht tegenover elkaar. Het RBL neemt hierdoor steeds minder initiatief en is zich gaan richten op de interne organisatie, om die in ieder geval goed te laten draaien, zodat zijn bestaansrecht werd verzekerd. Dit gebrek aan initiatief is voor gemeenten echter wel weer een reden om aan te geven dat het RBL niet goed draait. Deze situatie straalt vervolgens ook uit op de andere ketenpartners. Het vertrouwen in het RBL is minimaal. Organisaties gaan taken van het RBL zelf uitvoeren, weigeren gegevens aan het RBL te verstrekken waardoor het RBL nog minder zijn taak kan uitvoeren. De zingeving van het RBL komt daarmee onder druk te staan. Om te voorkomen dat het RBL in zijn geheel zou mislukken hebben de gemeenten nu besloten het RBL een vast bestaansrecht te geven, ingebed bij de organisatie van Holland Rijnland. Het RBL en Holland Rijnland moeten met deze geschiedenis in het achterhoofd houdend het RBL nu voor eens en voor altijd op de kaart zetten. Want zonder vertrouwen en wederkerigheid van de ketenpartners kan het RBL zijn taak niet uitvoeren.

### *6.2.3 Als een jongere dan toch uitvalt*

Alle respondenten gaven aan dat inzetten op een structurele preventieve aanpak de oplossing voor

voortijdig schoolverlaten is. Op dit moment is deze structurele aanpak er nog niet en ook al zou deze aanpak er wel zijn, het is niet reëel te verwachten dat er niemand meer zal uitvallen. Daarom kent de regio Holland Rijnland verschillende voorzieningen om jongeren die uitvallen terug te leiden naar school, werk of een combinatie van deze twee.

### *Als paddenstoelen uit de grond*

Om de voortijdig schoolverlaters terug te leiden naar school zijn er in de regio Holland Rijnland legio projecten, initiatieven en voorzieningen opgezet. Deze initiatieven kennen grote verschillen qua bereik, initiatiefnemers en duur. Sommige voorzieningen zoals het jongerenloket en de Witte Poort zijn structureel van aard en hebben een groot bereik terwijl andere projecten veel kleiner en van tijdelijke aard zijn. Opvallend is dat alle ketenpartners deelnemen aan projecten en voorzieningen. Ze nemen echter wel deel aan de projecten die bij hun eigen organisatie aansluit. Door het vele aantal projecten wordt er snel overeenstemming bereikt. Bevalt het niet, dan doen de organisaties gewoon niet mee. De pluriformiteit is daardoor groot. Respondenten geven aan dat de samenhang hierdoor dreigt te verdwijnen en de effectiviteit van projecten afneemt. Wanneer de samenwerking niet bevalt, wordt zij afgebroken. Respondenten geven aan dat hierdoor geen structurele aanpak ontstaat doordat sommige partijen vanuit het oogpunt 'tegengaan van vsv' zouden moeten samenwerken maar het niet doen omdat het niet aansluit bij de eigen organisatie. Rondom de voorzieningen ontstaan overlegstructuren want de deelnemende partners zullen tot overeenstemming moeten komen. Vervolgens moeten voorzieningen worden geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Dit houdt vaak in veel overleg met de deelnemende partijen. Het valt op dat in de overlegstructuren telkens dezelfde mensen rond de tafel zitten. Het ons kent ons is groot op het gebied van voortijdig schoolverlaten. Doordat er zoveel verschillende overlegstructuren zijn is er voor iedere ketenpartner wat wils. De partijen zijn daardoor in staat hun standpunten naar voren te brengen, de voorzieningen te laten aansluiten bij hun eigen taakstelling en doelstelling waardoor er makkelijk consensus wordt bereikt. Bevalt een overleg niet dan sluit de ketenpartner zich er gewoon niet bij aan en gaat op zoek naar een andere organisatie of overlegstructuur waarmee wel zaken gedaan kan worden. Natuurlijk zijn de partners binnen een project afhankelijk van elkaar. Doordat er echter zo'n groot scala aan projecten is, wordt deze afhankelijkheid niet als belemmerend ervaren. Bij dit soort projecten zijn het vaak partijen die elkaar opzoeken die beide hetzelfde willen of juist missen. Hierdoor is de samenwerking binnen zo'n klein project vaak gauw gesloten. Voor de grotere projecten als het jongerenloket ligt dit gevoeliger. De afhankelijkheid van deelnemende partijen is groter. De taakstelling en doelstellingen van de deelnemende partijen sluit niet zomaar naadloos aan op de doelstellingen en taakstelling van het jongerenloket. Voortijdig schoolverlaten is voor de ene partner een groter probleem dan voor de ander. De ene organisatie heeft meer macht dan de andere organisatie. Dit kan belemmerend werken in de zoektocht naar consensus. Toch zien al de partijen het belang in van een jongerenloket en zijn daarom bereid te zoeken naar oplossingen om tot overeenstemming te komen.

### *Het ontstaan van nieuwe organisaties*

Ook op het gebied van voortijdig schoolverlaten wint het belang van multidisciplinaire samenwerking terrein. Organisaties leveren expertise en geld en daarmee wordt een nieuw soort organisatie gecreëerd die zich bezighoudt met een bepaald onderwerp. In de regio Holland Rijnland kan deze nieuwe vorm van samenwerking worden teruggevonden in het jongerenloket. In het jongerenloket werken verschillende ketenpartners samen om jongeren die uitgevallen zijn terug te leiden naar school, werk dan wel een combinatie van die twee. Op dit moment zijn er nog twee jongerenloketten. Eén fysiek in de Leidse regio en een virtueel in de Duin- en Bollenstreek. Het streven is te komen tot een fysiek loket voor de gehele regio. Met het ontstaan van de jongerenloketten zijn er nieuwe netwerken ontstaan



waarin actoren gezamenlijk werken aan voortijdig schoolverlaten. Het oplossen van het probleem is hierbij leidend geworden. Helaas verloopt deze nieuwe samenwerking niet vlekkeloos. Respondenten geven aan dat de moederorganisaties teveel blijven trekken aan het personeel dat zij hebben afgevaardigd. Het zijn per slot van rekening ook de moederorganisaties die het project financieren. Dit blijft gewoon een heel moeilijk probleem. De taakstelling en doelstellingen van het jongerenloket komen nu eenmaal niet één op één overeen met de taakstelling en doelstellingen van de moederorganisaties. En de moederorganisaties proberen zoveel mogelijk binnen te halen via het personeel dat ze afvaardigen. Een tweede probleem binnen het jongerenloket is dat iedere organisatie vanuit zijn eigen perspectief, opleiding en cultuur redeneert. Iedereen heeft hierbij zijn eigen insteek. Iedereen wil jongeren plaatsen binnen zijn eigen projecten. Het CWI wil graag dat jongeren uit hun kaartenbak verdwijnen, Soza wil jongeren uit de uitkering en het onderwijs wil de jongeren winnen voor hun school. Deze doelstellingen komen niet overeen met de doelstelling: iedereen een startkwalificatie. De gedachte dat er een nieuw team ontstaat met zijn eigen cultuur en arbeidsethos is moeilijker te bereiken dan de ketenpartners dachten. Ook al worden mensen in één nieuw gebouw gestopt, de bureau politiek is daarmee niet ten einde.

### *Ieder doet zijn ding*

Wanneer figuur 5.2 er nog eens bij gepakt wordt is het begrijpelijk dat de ketenpartners aangeven door de bomen het bos niet meer te zien. Iedereen heeft vanuit zijn eigen percepties, belangen, beroepsachtergrond en taakstelling deelgenomen aan projecten. Deze projecten zijn door niemand centraal aangestuurd of gecoördineerd. Hierdoor is er overlap ontstaan, worden er dingen gemist en is er geen structurele aanpak voortijdig schoolverlaten in de regio. Een ander groot probleem dat hierdoor ontstaan is, is dat veel projecten niet toegankelijk zijn voor de gehele regio. Jongeren uit de Duin- en Bollenstreek kunnen niet terecht bij een fysiek jongerenloket. Verschillende gemeenten hebben zich niet aangesloten bij het Oriëntatiejaar. Wanneer een jongere geholpen zou kunnen worden door zo'n jaar begeleiding dan is dat onmogelijk omdat een bepaalde gemeente nu eenmaal niet meedoet in het project. Door de grote hoeveelheid projecten en voorzieningen kunnen respondenten niet goed meer overzien wie er nu waar verantwoordelijk voor is. Verantwoordelijkheden vervagen en partijen laten hun verantwoordelijkheden hierdoor soms ook liggen. Vervolgens is er niemand die ketenpartners bij elkaar roept en zorgt dat er structuur wordt aangebracht in het oerwoud. Wanneer duidelijk is wie verantwoordelijk is, pas dan kunnen de ketenpartners elkaar aanspreken op deze verantwoordelijkheden. Respondenten missen de regie over de keten.

### *Hart voor de zaak*

Het aantal projecten in ogenschouw nemend kan worden geconstateerd dat de zingeving er is bij alle ketenpartners. Iedereen vindt het belangrijk voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Ze zijn ervan overtuigd dat het nut heeft en dat er resultaten geboekt kunnen worden wanneer de handen ineengeslagen worden. Iedereen is bereid aan de slag te gaan. Er wordt gezocht naar gezamenlijke raakvlakken. Waar gaten vielen in de aanpak zijn de partners aan het werk gegaan. Ze zoeken elkaar op. Respondenten geven ook aan dat er een grote meerwaarde is en de samenwerking wordt getypeerd als plezierig en vol vertrouwen. Wel moet worden geconstateerd dat de samenwerking ad hoc tot stand komt. Partijen nemen initiatief op het moment dat ze vanuit hun doelstelling en taakstelling iets missen. Om dit vorm te geven maken ze afspraken met andere instellingen. Ook dit soort initiatieven wordt door de respondenten als een vriendschappelijke samenwerking gekenmerkt. Respondenten gaven aan dat iedere organisatie op haar gebied verstand van zaken heeft en dat ze op haar taak berekend is. Gemist wordt alleen een coördinerende rol.

#### *6.2.4 Zorgen*

Jongeren vallen niet zomaar uit. Verschillende oorzaken kunnen het gevolg zijn dat jongeren besluiten het onderwijs te verlaten. Grofweg kunnen er twee groepen worden onderscheiden. Enerzijds zijn dat jongeren die zich niet thuis voelen in het onderwijssysteem, anderzijds zijn dit jongeren die extra begeleiding nodig hebben omdat zij kampen met een psychosociale problematiek dan wel met een instabiele thuissituatie/omgeving. Deze laatste groep is gebaat bij een goede begeleiding door zorginstellingen.

#### *Wachlijsten*

De zorgpartijen zijn vertegenwoordigd in alle overleggen. En ook zij nemen deel in projecten, voorzieningen en initiatieven. De taak die zorgpartijen hebben bij het voortijdig schoolverlaten is toegedicht op het verlenen van zorg. Hun inbreng bestaat eruit dat wanneer kinderen om psycho-sociale problemen of om een instabiele thuissituatie niet goed kunnen functioneren, zij proberen dit te verhelpen. Dit is een wezenlijk andere insteek dan sommige andere partners hebben. De doelstelling om een startkwalificatie te halen is voor deze zorginstellingen niet in eerste instantie hun doelstelling en zeker niet hun taakstelling. Op de langere termijn is het natuurlijk wel ook voor de zorgpartijen belangrijk dat iemand een stabiele plek in onze maatschappij vindt. En de zorgpartijen onderkennen dat de startkwalificatie hieraan bijdraagt. Het gaat hier dan ook niet om doelstellingen die elkaar bijten. Daarom kunnen de zorgpartijen en de andere ketenpartners snel tot overeenstemming komen. Verschillende ketenpartners geven aan zich erg afhankelijk te voelen van de zorgpartijen wanneer ze een aanpak voortijdig schoolverlaten willen opstellen. Jongeren die dreigen uit te vallen kunnen vaak niet worden geholpen doordat er lange wachlijsten zijn in de jeugdzorg. Met het in werking treden van de wet op de Jeugdzorg in 2005 is Bureau Jeugdzorg de toegangspoort geworden voor de gehele jeugdzorg. Jongeren die geïndiceerd moeten worden, komen bij Bureau Jeugdzorg terecht. Respondenten gaven aan dit erg traag te vinden verlopen. Jongeren krijgen pas binnen enkele weken een eerste gesprek. Wanneer BJZ vaststelt dat een intensievere vorm van zorg nodig is, worden de wachlijsten echter nog langer. De zorgaanbieders hebben met lange wachlijsten te maken. Partners ervaren dit als een groot knelpunt in de aanpak. Het gebrek aan loopvermogen van sommige partners belemmert adequaat handelen. Interne aangelegenheden bij de zorgpartners zijn van invloed op de gehele aanpak voortijdig schoolverlaten. De afhankelijkheid van zorgpartijen is hierdoor groot.

#### *Zorg- en Adviesteams*

Toen zorg een wezenlijke taak werd van het onderwijs hebben de onderwijsinstellingen geprobeerd zorgpartijen dichter naar de school te halen. De zorg en adviesteams zijn hiervan een goed voorbeeld. Het onderwijs en de zorgpartijen werken hierin samen om zo professionele zorg laagdrempelig beschikbaar te stellen voor leerlingen. Eens in de zes weken komen de verschillende zorgpartijen en het onderwijs bijeen om probleemleerlingen te bespreken en een mogelijk traject af te spreken. De meeste organisaties ervaren de ZAT's als een positief initiatief. Ze zijn ervan overtuigd dat de uitval met behulp van de ZAT's zeker kan dalen. Het ZAT wordt gezien als een succesfactor binnen de aanpak omdat ook hier verschillende organisaties een nieuw netwerk vormen waarin vanuit verschillende expertises wordt gewerkt aan een oplossing. Binnen dit succes worden wel twee knelpunten ervaren door de actoren. Allereerst zullen de ZAT's de komende periode een kwalitatieve verbeterslag moeten maken. En ten tweede komen er te weinig concrete acties uit de ZAT's voort en wordt de voortgang onvoldoende bewaakt. Binnen de ZAT's wordt een regierol gemist. Ook het gemis van concrete acties duidt erop dat er veel wordt gepraat maar dat het daarbij ook blijft. De zorgpartijen blijven nog teveel vanuit hun eigen stramien denken.

### *Landelijke lijnen verwijtbaar?*

De zorgpartijen zijn bereid bij te dragen aan een gezamenlijk plan van aanpak. Ondanks dat gaven meerdere respondenten aan dat zorgpartijen vaak niet hun verantwoordelijkheden nakomen. Dit heeft alles te maken met de wachtlijsten waarmee ze kampen. Zorginstellingen zouden graag gelijk een passend zorgtraject inzetten, helaas hebben ze hiervoor onvoldoende loopvermogen. De andere ketenpartners hebben hier begrip voor maar zien het wel als een belemmering voor het oplossen van voortijdig schoolverlaten. Het bedreigt de collectieve probleemoplossing. Respondenten hebben begrip voor de wachtlijsten omdat er algemeen wordt aangenomen dat het een landelijke problematiek betreft. Dat een RBL of een CWI zich niet wil buigen over de wachtlijsten is begrijpelijk, maar dat ook de medewerkers van bureau jeugdzorg het zien als een landelijk probleem en daarin voor hen zelf geen rol zien weggelegd wordt als opmerkelijk ervaren door sommige partners, waaronder het onderwijs. Naast dit gebrek aan loopvermogen wordt er ook een zekere concurrentie waargenomen tussen de verschillende zorgpartners. Zorgpartijen hebben te maken met aanbestedingen en de ingevoerde marktwerking in de zorg. Sommige respondenten gaven aan hierdoor wel eens het idee te hebben dat er verborgen agenda's zijn. Dit wordt door de andere ketenpartners, ondanks begrip, wel als belemmerend ervaren.

### *Toegankelijk en behulpzaam*

Het onderwijs ervaart het als zeer prettig dat de zorgpartijen zo benaderbaar zijn geworden. Ze zijn bereid om mee te denken en te werken. Hun kennis op het gebied van zorg is onmisbaar binnen de aanpak. Verder vervullen de zorgpartijen geen centrale rol in de aanpak voortijdig schoolverlaten en zullen daardoor ook niet snel het initiatief nemen. Dit wordt door de gemeenten, het RBL en het onderwijs ook niet gevraagd. Wat wel echt een groot probleem is, zijn de wachtlijsten. Het vertrouwen in zorgpartijen neemt daardoor af. Ketenpartners twijfelen soms of zorgpartijen wel op hun taak berekend zijn. Door deze wachtlijsten is het moeilijk afspraken te maken. In de nabije toekomst zullen deze wachtlijsten echt moeten worden aangepakt.

### *6.2.5 Bouwen aan de toekomst*

Sommige leerlingen voelen zich niet thuis in ons onderwijssysteem. Deze jongeren willen werken en daarbij leren in de praktijk. Onderwijsinstellingen proberen steeds meer in te spelen op deze manier van leren. Ze kunnen dit echter niet alleen. Werkgevers zijn onmisbaar in de aanpak voortijdig schoolverlaten wanneer het gaat om stages en leerwerkbanen.

### *Samenwerking waarom?*

Het bedrijfsleven is een essentiële factor bij het oplossen van voortijdig schoolverlaten. Desalniettemin is het erg moeilijk om het bedrijfsleven te betrekken bij het opzetten van een aanpak. Werkgevers vinden het maatschappelijk gezien zeker belangrijk dat jongeren een opleiding volgen maar hun eigenbelang is heel erg klein. Daarnaast heeft het bedrijfsleven absoluut geen tijd om in allerlei werkgroepen, overleggen of projecten deel te nemen. Ze zoeken dan ook geen samenwerking met andere ketenpartners. Ze zien voor zichzelf ook niet direct een taak weggelegd. Het gaat een werkgever er veel meer om dat een jongere sociale vaardigheden beheerst. Het leren zagen, bedienen op een terras of boekhouden leert een werkgever de jongere zelf wel. Daarnaast kost het werkgevers tijd wanneer ze moeten investeren in een jongere zijn opleiding, en zeker wanneer het gaat om een probleemjongere. Kortom werkgevers zijn helemaal niet op zoek naar de samenwerking met andere ketenpartners. Ze zien best het belang, het afleveren van zoveel mogelijk geschikte arbeidskrachten op de arbeidsmarkt, in. En zijn dan ook zeker bereid te investeren in jongeren maar ze hoeven niet zozeer betrokken te worden bij het opzetten van doelstellingen voor het voortijdig schoolverlaten. Het bedrijfsleven voelt zich dan ook in zijn geheel niet afhankelijk van de andere ketenpartners.

### *Werkgevers in het jongerenloket*

In de regio Holland Rijnland werken de werkgevers mee in het jongerenloket. Samen met het CWI, de sociale diensten en het onderwijs proberen ze zoveel mogelijk jongeren te helpen aan een startkwalificatie. Zeker nu de economie aantrekt is het bijzonder dat het bedrijfsleven hierin wil investeren. Ze hebben zich aangesloten in een netwerk waarin de startkwalificatie voorop staat. Daarnaast zoeken ze in dit loket direct de samenwerking met andere partijen op een consequente wijze.

Enkele respondenten gaven aan dat als er ergens initiatieven bij toeval ontstaan dat dit in het bedrijfsleven gebeurt. Soms doen zich kansen voor waarin een werkgever de mogelijkheid heeft verschillende voortijdig schoolverlaters in een leerwerkproject te krijgen. Het bedrijfsleven is bij het ontstaan van kansen altijd bereid zijn creativiteit in te zetten. Het bedrijfsleven wil echter geen sturende rol op zich nemen en laat zich ook niet sturen door andere ketenpartners.

### *Overheidsinstanties in het jongerenloket*

Zowel het CWI als de sociale diensten hebben in hun taakstelling werk voorop staan. Het is dan ook bijzonder dat ze zich willen binden aan de doelstelling: een startkwalificatie staat voorop. Zowel het CWI als de sociale diensten zijn bereid in de langere termijn te investeren in plaats van in korte termijn resultaten. Als jongeren een startkwalificatie hebben behaald is de kans kleiner dat ze terechtkomen in de kaartenbak van het CWI dan wel van Soza. De andere ketenpartners in het loket waarderen dit. Ondanks deze bereidheid blijft het een spanningsveld waarop gestuurd moet worden door de projectleider. Het verschil in percepties moet worden gevolgd en wanneer het dreigt mis te gaan opnieuw worden bevochten. Het CWI en Soza zijn echter bereid hun werkwijze aan te passen. En nemen daarmee een belangrijke verantwoordelijkheid op zich.

### *Niet praten maar doen*

In het bedrijfsleven heerst de tendens van niet praten maar doen. Werkgevers hebben geen zin om in praatgroepen te gaan zitten. Ze zijn bereid in te zetten op de jongeren in onze samenleving, maar ze zullen nooit zelf het initiatief nemen om met andere ketenpartners een aanpak voortijdig schoolverlaten op te gaan zetten. Ze hebben geen vertrouwen in al die praatclubs en al die initiatieven om met elkaar samen te werken. Vraag iets concreets aan het bedrijfsleven en als ze kunnen leveren dan leveren ze en zo niet dan niet.

### *6.3 Complexiteit van samenwerking*

In de vorige paragraaf is de samenwerking beschreven aan de hand van het traject dat een voortijdig schoolverlater doorloopt. Uit deze beschrijving blijkt dat de samenwerking nog niet optimaal verloopt. De relatie tussen het RBL en de gemeenten is dermate instabiel, wat van grote invloed is op het functioneren van het RBL. Door dit conflict worden ook de ketenpartners wantrouwend in de richting van het RBL. Met als gevolg dat het RBL haar taken niet naar behoren kan uitoefenen. Verder zien we dat er enorm veel projecten en voorzieningen in de regio zijn. Dit maakt het mogelijk dat ketenpartners overleggen en projecten kiezen die aansluiten bij de taakstelling van hun organisatie. Bevalt het ze niet dan trekken ze gewoon door naar het volgende traject. Deze veelheid aan projecten en voorzieningen maakt echter ook dat de ketenpartners door de bomen het bos niet meer zien. Er is niemand die het beleidsveld voortijdig schoolverlaten aanstuurt en de regierol op zich neemt. Een structurele aanpak lijkt hierdoor niet van de grond te komen. Het RBL zou eigenlijk de aangewezen organisatie zijn om dit te regelen, maar door de slechte verhouding met de gemeenten weet het RBL deze rol niet goed op te pakken.

Een ander punt waaruit duidelijk wordt dat de samenwerking nog niet goed verloopt, zijn de multidisciplinaire projecten zoals het ZAT en het jongerenloket. Binnen het jongerenloket zijn de mede-

werkers niet in staat om de taakstelling van de moederorganisatie achter zich te laten en te werken vanuit de jongeren. Dit zorgt voor een vervelende sfeer binnen het team en de projectleider is niet in staat om hier adequaat op te reageren. Binnen de ZAT's wordt eindeloos overlegd zonder dat er concrete acties worden afgesproken. En voor beide voorzieningen geldt dat er onduidelijke afspraken zijn over wie er eindverantwoordelijk is voor de jongere. Dit maakt de aanpak onduidelijk en er kunnen geen garanties worden gegeven dat een jongere de optimale begeleiding ontvangt.

Hoe komt het nu dat de samenwerking niet soepel verloopt? Verschillende kenmerken van organisaties zijn van invloed op het al dan niet slagen van de samenwerking. Iedere organisatie kent haar eigen taakstelling, heeft haar eigen doelstellingen. Redeneert vanuit haar eigen cultuur en beroepsethos. Niet iedereen heeft hetzelfde loopvermogen en niet voor iedereen is voortijdig schoolverlaten een even groot probleem. Daarnaast is samenwerking ook persoonsgebonden en hebben organisaties een reputatie waarmee ze moeten dealen. Kortom een heleboel factoren die van invloed zijn op de samenwerking. Wat echter ook geconstateerd kan worden, is dat de ketenpartners het voorkomen van voortijdig schoolverlaten allemaal een warm hart toedragen. Voortijdig schoolverlaten is geen onderwerp waar je voor of tegen bent. Iedereen wil graag het aantal voortijdig schoolverlaters terugdringen. Maar niemand kan dit in zijn eentje bewerkstelligen. En daarom zal er moeten worden samengewerkt. Hoe moeilijk dat misschien ook is. In tabel 6.1 zijn de belangrijkste kenmerken van organisaties opgenomen die de samenwerking complex maken.

Tabel 6.1 Kenmerken van organisaties die samenwerking complex maken

Kenmerken die samenwerking complex maken
Iedere organisatie handelt vanuit zijn taakstelling en past de doelstelling van voortijdig schoolverlaten aan op zijn eigen doelstellingen
Het algemeen belang, namelijk de voortijdig schoolverlater, verliest het wanneer deze het moet opnemen tegen het eigenbelang van organisaties
Iedere organisatie wil voortijdig schoolverlaten oplossen geredeneerd vanuit haar eigen beroepsethos en cultuur. Niet iedere organisatie heeft voortijdig schoolverlaten even hoog op de agenda staan
De ene organisatie is in staat om meer tijd, middelen en expertise in te zetten dan de andere organisatie. Daarnaast kent iedere organisatie haar eigen tempo en loopvermogen.
Samenwerking is persoonsgebonden en iedere organisatie heeft een bepaalde reputatie
Samenwerking geeft organisaties minder grip op situaties. Hierdoor hebben organisaties het gevoel het overzicht kwijt te raken of raken ze ook daadwerkelijk het overzicht kwijt. Met als gevolg dat de vraag naar coördinatie toeneemt. Deze coördinerende rol wordt door geen van de organisaties op zich genomen met als gevolg dat er overlap en gaten ontstaan.
Door samenwerking kunnen verantwoordelijkheden vervagen. Daadkracht ontbreekt en organisaties belanden in een praatcultuur waarin de daadwerkelijke acties tot een minimum worden teruggebracht. Organisaties raken afhankelijk van elkaar door samen te werken. Deze afhankelijkheid is bedreigend voor de eigenschappen van organisaties zoals hierboven beschreven. Deze bedreiging maakt dat organisaties hun bestaansrecht bevestigd willen zien.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

Opgroeien in een complexe samenleving als waarin wij leven, valt niet altijd mee. Sommige jongeren hebben een extra steuntje in de rug nodig en sommigen hebben zelfs intensieve zorg nodig om later een plek in onze maatschappij te veroveren. Verschillende organisaties zorgen ervoor dat jongeren inderdaad dit steuntje of deze intensieve zorg ontvangen. Steeds meer komen deze organisaties tot de conclusie dat ze dit niet alleen kunnen. In toenemende mate wordt er samengewerkt. Samenwerking lijkt in theorie zo simpel, het empirisch onderzoek toonde echter anders aan. Rest in dit laatste hoofdstuk de vraag hoe komt dit en welke voorwaarden kunnen organisaties scheppen om de samenwerking soepeler te laten verlopen?

### 7.1 Een onderzoek over samenwerken

In deze eerste paragraaf zullen de deelvragen beantwoord worden. Om te beginnen zullen de deelvragen opnieuw worden weergegeven.

1. *Waaruit bestaat de aanpak voortijdig schoolverlaten?*
2. *Met welk theoretisch perspectief kan deze samenwerking worden geanalyseerd?*
3. *Hoe kunnen we de samenwerking van actoren betrokken bij voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland typeren en waarom verloopt de samenwerking zoals ze verloopt?*
4. *Hoe kan de samenwerking verbeterd worden en welke gevolgen hebben deze veranderingen voor het beleidsveld vsv?*

#### *Waaruit bestaat de aanpak voortijdig schoolverlaten?*

Deze vraag is besproken in de hoofdstukken twee en vijf. In hoofdstuk twee is voortijdig schoolverlaten vanuit een landelijk perspectief weergegeven. In hoofdstuk vijf werd vervolgens op de specifieke situatie in de regio Holland Rijnland ingegaan. Hieronder zal deze vraag kort beantwoord worden. Aandacht voor voortijdig schoolverlaten bestaat al lang, maar de beleidsinspanning wordt nog belangrijker nu in Europees verband afspraken zijn gemaakt in het Lissabon Akkoord. De EU heeft als streven Europa tot de best presterende regio's van de wereld te laten behoren. Onderwijs speelt hierin een cruciale rol. Onder een voortijdig schoolverlater wordt iemand verstaan die jonger is dan drieëntwintig jaar en geen diploma havo, vwo of niveau twee van het mbo op zak heeft (Veld, 1999). Het vaststellen van een definitie is van grote invloed op de afbakening van het fenomeen. Het probleem vsv is simpel op te lossen door het onderwijsniveau naar beneden bij te schaven of door de leeftijd aan te passen waardoor er geheel andere cijfers uit de bus zouden rollen. Dit moet in het achterhoofd gehouden worden wanneer men de doelstellingen uit het Lissabon Akkoord leest waarin het aantal vsv'ers met de helft moet worden teruggebracht. Het vaststellen van een definitie beïnvloedt de probleemstelling, maar doet niets af aan het probleem dat we signaleren in onze maatschappij. Voortijdig schoolverlaten kent verschillende oorzaken. Grofweg kunnen er vier factoren worden aangeduid die bijdragen aan voortijdig schoolverlaten. Dit zijn persoons-, gezins-, opleidings- en arbeidsgebonden factoren. Vele actoren zijn actief op het gebied van voortijdig schoolverlaten. Alle samen kunnen organisaties proberen het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen.

In de strijd tegen voortijdig schoolverlaten zijn in dit onderzoek vier oplossingsrichtingen besproken. Dit waren:

- De aanval op uitval. Aanvalsplan van het ministerie van OCW
- Maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten (Bormans et al., 1997)
- Op weg naar een startkwalificatie. Tot hier en nu verder van de Onderwijsraad
- Vroeg is nog niet voortijdig. Oplossingen aangedragen door het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

Ook in de regio Holland Rijnland is voortijdig schoolverlaten een belangrijk item op de politieke

agenda geworden. De regio kent tal van projecten en initiatieven gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Een overzicht van deze projecten is terug te vinden in paragraaf 5.2.4.

*Met welk theoretisch perspectief kan deze samenwerking worden geanalyseerd?*

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een drietal perspectieven. Dit zijn:

- De netwerkbenadering
- Tussen chaos en orde
- Het VWZ perspectief

Naar aanleiding van deze drie perspectieven is er een conceptueel model samengesteld. De maatschappij is de afgelopen jaren steeds complexer geworden. Met het complexer worden van de samenleving, zijn ook de bestuurlijke vraagstukken complexer geworden. Dit heeft ervoor gezorgd dat actoren steeds afhankelijker van elkaar zijn geworden bij het oplossen van maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken. Voor het oplossen van complexe problemen hebben organisaties elkaar nodig. Er zal moeten worden samengewerkt. Vroeger werden bestuurlijke vraagstukken ingebed in de bureaucratie en deed iedere organisatie haar eigen taken, waarbij weinig aandacht was voor het afstemmen van beleid bij verschillende organisaties. Er werd gekozen voor een top-down benadering. Met het veranderen van de maatschappij en daarmee het veranderen van bestuurlijke vraagstukken, bleek dit niet meer te werken. Hierdoor ontstond behoefte aan nieuwe sturingsperspectieven. Bovenstaande drie perspectieven behoren tot deze nieuwe sturingsperspectieven. Alle drie hebben ze gemeen dat ze niet gericht zijn op het bereiken van bepaalde beleidsuitkomsten, maar op collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop of zorg voor de relaties tussen actoren. Alle drie de perspectieven erkennen het ontstaan van een complexe samenleving, waarin centrale sturing niet langer werkt. Bottom-up en horizontale lagen worden als mogelijke oplossingsrichtingen onderstreept. Door een goede samenwerking kunnen de verschillende organisaties, maatschappelijke problemen het hoofd bieden. Hoe deze goede samenwerking tot stand kan worden gebracht, daarbij gebruiken alle drie de sturingsperspectieven hun eigen insteek. De netwerkbenadering hanteert een structurele benadering terwijl het VWZ perspectief juist meer de culturele benadering onderstreept. De netwerkbenadering en het VWZ perspectief gaan uit van herkenbare eenheden terwijl 'tussen chaos en orde' ook het bestaan van een onbegrensde heelheid erkent. Deze verschillen maken het mogelijk de samenwerking van actoren vanuit verschillende standpunten te bekijken. De kennis uit de drie perspectieven samen, moeten het mogelijk maken de samenwerking tussen actoren te verbeteren, zodat de overheid en de samenleving in het algemeen complexe maatschappelijke vraagstukken weer het hoofd kan bieden.

*Hoe kunnen we de samenwerking van actoren betrokken bij voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland typeren en waarom verloopt de samenwerking zoals ze verloopt?*

Niemand is voor voortijdig schoolverlaten. Daarnaast is iedere actor zich bewust van het maatschappelijke belang dat is verbonden aan het oplossen van voortijdig schoolverlaten. De wil om voortijdig schoolverlaten het hoofd te bieden is er dan ook. Tevens weet iedere actor dat niemand het probleem in zijn eentje kan oplossen. Dit is ook de reden dat actoren actief op zoek zijn naar samenwerking met hun partners. In de regio Holland Rijnland wordt dan ook volop samengewerkt. In hoofdstuk 6 hebben we kunnen constateren dat sommige samenwerkingsverbanden heel goed verlopen, maar we moeten ook concluderen dat andere samenwerkingsverbanden nog verre van optimaal zijn.

De scholen zijn er niet langer enkel voor het geven van onderwijs maar hebben er ook een zorgende misschien zelfs wel opvoedende taak bij gekregen. Dit vraagt om een andere werkwijze. Zeker voor de mbo-instellingen is dit een pittige verandering. Ze hebben jongeren heel lang gezien als leerlingen die een beroep kwamen leren en dus niet als leerlingen die hun problemen meenamen naar de school. Om deze nieuwe taak vorm te geven zijn de scholen genoodzaakt een interne zorgstructuur op te zetten.

Dit vraagt om nieuwe kennis, een nieuwe werkwijze en een nieuwe houding ten opzichte van de leerling. De scholen zijn voortvarend aan de slag gegaan met het opzetten van deze zorgstructuur, maar kunnen dit niet alleen. De scholen hebben de zorginstellingen naar de scholen gehaald en voelen zich gepusht door overheidsinstanties om hun zorgstructuur op te zetten. Met de zorginstellingen gaat de samenwerking eigenlijk heel goed. Ze weten elkaar te vinden en kortere lijnen zijn ontstaan. De samenwerking met de gemeenten en het RBL verloopt moeizamer. De mbo-instellingen hebben het gevoel taken voorgeschreven te krijgen en voelen zich beperkt in hun eigen organisatievrijheid. Het RBL en gemeenten willen snel een goede interne zorgstructuur in de scholen en zijn daardoor constant aan het aandringen. De mbo-instellingen hebben daardoor de neiging de hakken in het zand te zetten. Terwijl de gemeenten en het RBL geërgerd raken dat er maar niets gebeurt. Zij zien namelijk het aantal voortijdig schoolverlaters alleen maar toenemen. Dit verschil in percepties maakt het moeilijk om te komen tot een collectieve probleemoplossing. De mbo-instellingen en het RBL en de gemeenten kunnen zich nog niet voldoende identificeren met elkaar zodat ze samen aan de slag durven gaan. Langzamerhand kunnen we wel concluderen dat er kleinschalige projecten worden opgezet waarin men toch samen aan de slag gaat.

De samenwerking tussen het RBL en de ketenpartners en zeker met de gemeenten verloopt stroef. Doordat het RBL nooit een goede start heeft kunnen maken en vanaf het begin niet in staat is geweest om zijn taken vorm te geven, heeft het RBL nooit een stabiele plaats in het netwerk weten te bemachtigen. Gemeenten hebben onvoldoende vertrouwen gehad in het RBL waardoor ze nooit hun wettelijke taken in zijn geheel hebben durven overdragen aan het RBL. Hiermee hebben de gemeenten het falen van het RBL zelf in de hand gewerkt. Doordat beide partijen telkens teleurgesteld raakten in elkaar, is de situatie steeds verder verslechterd. Zelfs op het persoonlijke vlak zijn de relaties slecht. Dit heeft ook zijn uitwerking op de andere partners. We kunnen waarnemen dat andere actoren taken van het RBL gaan overnemen. Zo zijn er meerdere actoren die de registratie van vsv'ers bijhouden terwijl dit gewoon de taak is van het RBL. Vervolgens reageert het RBL hier ook weer op door zich afhankelijk op te stellen naar de ketenpartners en zelfs gaat verwachten dat deze actoren de RBL-taken leveren. Daardoor ontstaan er hele rare verhoudingen en gaan partners hun weg zoeken om het RBL heen.

De zorginstellingen spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Echter niet iedere voortijdig schoolverlater krijgt te maken met de zorginstellingen. De zorgpartners hebben dan ook geen centrale rol maar vervullen een dienstverlenende rol voor de ketenpartners waarbij voortijdig schoolverlaten hoger op de agenda staat. Helaas kunnen de zorgpartijen deze dienstverlenende rol niet altijd waarmaken. Er bestaan lange wachtlijsten in de zorg waardoor leerlingen met psycho-sociale problemen, verslavingen of ander soort problematiek niet op tijd geholpen kunnen worden. Met als gevolg dat de problemen vaak escaleren en de terugkeer van de jongere steeds onzekerder wordt. Opvallend is dat de overige ketenpartners begrip hebben voor de wachtlijsten. De actoren en zeker niet in de laatste plaats de zorginstellingen zelf vinden dat het hier gaat om een landelijke problematiek. Er wordt dan ook rustig afgewacht wanneer dit probleem wordt aangepakt. Wel gaven de ketenpartners aan dat de wachtlijsten erg belemmerend werken.

De instellingen die een taakstelling hebben die gericht is op werk, zoals het CWI en de sociale diensten, spelen een speciale rol in de aanpak. We kunnen waarnemen dat de afgelopen jaren de startkwalificatie ook voor deze organisaties steeds belangrijker is geworden. Ze zijn daarom steeds meer bereid zich in te zetten voor het voortijdig schoolverlaten. De sociale diensten en het CWI kiezen voor resultaten op de langere termijn in plaats van op de korte termijn. Wanneer leerlingen een opleiding hebben genoten, is de kans kleiner dat ze terugkomen in de kaartenbakken van het CWI en van Soza. Het bereiken van consensus in de samenwerking wordt daardoor steeds makkelijker bereikt. Maar het kan nog beter. Daarom



moet tijdens de samenwerking met deze organisaties constant worden benadrukt dat ze bijdragen aan een collectieve probleemoplossing, dat ze zich houden aan de gemaakte afspraken en dat het voortijdig schoolverlaten op hun agenda's blijft staan. Dit vraagt om een actieve houding van het RBL, de gemeenten en de onderwijsinstellingen. Houdt ze actief betrokken en onthoudt dat ze een ander arbeidsethos kennen, namelijk die van begeleiden naar werk.

Verschillende kenmerken van organisaties zijn van invloed op het al dan niet slagen van de samenwerking. Iedere organisatie kent haar eigen taakstelling, heeft haar eigen doelstellingen en redeneert vanuit haar eigen cultuur en beroepsethos. Niet iedereen heeft hetzelfde loopvermogen en niet voor iedereen is voortijdig schoolverlaten een even groot probleem. Daarnaast is samenwerking ook persoonsgebonden en hebben organisaties een reputatie waarmee ze moeten dealen. Al deze organisatiekenmerken maken samenwerking complex. Met als gevolg dat de samenwerking stroef kan verlopen of zelfs kan mislukken. Dit heeft vervolgens zijn doorwerking op het aantal voortijdig schoolverlaters waarvan kan worden voorkomen dat ze het onderwijs verlaten of het aantal vsv'ers die kunnen worden teruggeleid naar school.

### *Hoe kan de samenwerking verbeterd worden en welke gevolgen hebben deze veranderingen voor het beleidsveld vsv?*

Om een antwoord op deze vraag te kunnen geven moet er gekeken worden naar de factoren die de samenwerking al dan niet doen slagen. We hebben kunnen constateren dat er een enorme verscheidenheid is aan actoren en projecten. Deze verscheidenheid aan actoren zorgt echter ook voor een grote verscheidenheid aan doelstellingen, taakstellingen en standpunten. Op het RBL na heeft geen van de organisaties voortijdig schoolverlaten als taakstelling. Iedereen heeft zijn eigen insteek en dit maakt het moeilijk om overeenstemming te bereiken over een mogelijk plan van aanpak. Dit betekent dat meningsverschillen moeten worden uitgesproken en opgelost zullen moeten worden. Organisaties moeten zich bewust zijn dat niet hun doelstellingen van voortijdig schoolverlaten leidend zullen zijn in de aanpak. Dit betekent dat wanneer er wordt samengewerkt, organisaties water bij de wijn zullen moeten doen. Niet iedere organisatie heeft daarnaast ook dezelfde beschikking over tijd, middelen en expertise. Ze zijn afhankelijk van elkaar voor het bereiken van hun doelstellingen en ook afhankelijk van elkaar bij het oplossen van voortijdig schoolverlaten. Deze afhankelijkheid zorgt er enerzijds voor dat actoren zich inzetten voor een goede samenwerking, anderzijds is deze afhankelijkheid ook een knelpunt in de samenwerking. Wanneer organisaties van elkaar afhankelijk zijn is het belangrijk dat ze kunnen vertrouwen op de expertise van elkaar. Dit betekent dat organisaties duidelijk moeten zijn in wat ze kunnen leveren en dat ze afspraken moeten nakomen. Een volgende keer heeft de ene organisatie namelijk de ander weer nodig.

Het ontstaan van de vele projecten en voorzieningen heeft te maken met het ontbreken van coördinatie. Geen van de organisaties neemt de regierol op zich. Dit heeft tot gevolg dat organisaties gaan shoppen tussen overleggen en projecten. Hierdoor blijft het ontstaan van een structurele aanpak uit. Organisaties zien door de bomen het bos niet meer en dit betekent dat de begeleiders van de jongeren, jongeren niet weten te plaatsen, willekeurig een project kiezen, waardoor de jongeren onvoldoende begeleiding krijgen en de slaagkans afneemt. Het ontbreken van een structurele aanpak zorgt ervoor dat het aantal voortijdig schoolverlaters maar mondjesmaat afneemt. Alle organisaties hebben aangegeven de regierol in de aanpak te missen. Eigenlijk vinden ze dat het RBL dit had moeten doen, aan de andere kant achten ze het RBL hier niet toe in staat. Dit gebrek aan regie zorgt ervoor dat de herkenbare eenheden verdwijnen. Plaatsing van jongeren gebeurt bij toeval en de aanpak voortijdig schoolverlaten maar ook de samenwerking is stuurloos geworden. Om de samenwerking te verbeteren moeten er een organisatie zijn die daadkrachtig de aanpak gaat opzetten. Partners moeten met elkaar om de tafel blijven zitten, ook als het moeilijk wordt. De regisseur moet ze alert houden en aanspre-

ken op verantwoordelijkheden. De regisseur moet orde op zaken stellen in de samenwerkingsprocessen. De aanpak neigt nu teveel naar chaos.

Iedere organisatie heeft naast het algemeen belang, de jongere op school houden, een eigen belang. Voor iedere organisatie is dit een ander belang. Deze verschillen in percepties bemoeilijkt het om tot een collectieve probleemoplossing te komen. In de regio wordt dit wel geprobeerd. Men probeert samen naar oplossingen te zoeken. Een gevaar van samenwerken is dat organisaties hun verantwoordelijkheden gaan ontlopen. En dat organisaties elkaar niet durven aan te spreken op verantwoordelijkheden. Geconcludeerd kan worden dat dit in de multidisciplinaire samenwerking, zoals de ZAT's en het jongerenloket veel voorkomt. Om dit te voorkomen moeten er van tevoren duidelijke afspraken gemaakt worden over wie waar verantwoordelijk voor is. Naast deze afspraken moet er iemand worden aangewezen die deze verantwoordelijkheidsafspraken volgt en organisaties aanspreekt wanneer ze in gebreke blijven. Wanneer één persoon verantwoordelijk is voor een voortijdig schoolverlater en de zaak mag pas laten rusten als de jongere terug op school zit dan kan er worden gesproken van een waterdicht systeem.

Wanneer actoren een taak niet nuttig of zinloos vinden en hier geen betekenis aan toekennen, bestaat de kans dat de taak wordt omzeild of aangepast in de richting van de eigen waardenstelsels, voorkeuren en agenda's. Het is daarom belangrijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over doelstellingen. Tevens moet ook hier iemand de doelstellingen volgen en organisaties aanspreken op het feit dat ze afwijken van de afgesproken doelstellingen. Verschillende actoren gaven aan verborgen agenda's te herkennen bij partners. Helaas bleef het bij dit herkennen. Er is in de samenwerking geen cultuur waarin men elkaar hierop aan durft te spreken. In de wandelgangen worden deze vermoedens uitgesproken maar tijdens een overleg durven de partners er niet over te beginnen. Met als gevolg dat er wrijvingen ontstaan die beter uitgesproken zouden kunnen worden.

Naast heel tastbare, structurele verschillen tussen actoren zijn er ook culturele verschillen tussen actoren. Soms heel zichtbaar soms ook onzichtbaar. Iedere organisatie werkt vanuit haar eigen arbeidsethos en cultuur. Dit maakt dat iedereen andere oplossingen ziet voor het probleem voortijdig schoolverlaten. Het is daarom belangrijk dat organisaties compromissen durven te sluiten, dat ze zich durven te conformeren aan afspraken. Organisaties moeten de samenwerking als waardevol ervaren. Soms kan het dan zelfs gebeuren dat er iets ontstaat tussen verschillende ketenpartners.

Naast de zingeving van organisaties is ook het vertrouwen in elkaar hebben heel erg belangrijk. Bij het RBL en de gemeenten werd duidelijk dat ze elkaar niet vertrouwen. Het RBL zou niet genoeg expertise in huis hebben. Het bureau straalt geen zekerheid en gezag uit. Dit heeft tot gevolg dat het bureau zich niet weet te profileren. Het heeft een slechte reputatie met als gevolg dat de aanpak niet goed gecoördineerd wordt en dat dus het aantal vsv'ers niet afneemt. Organisaties moeten elkaar de ruimte bieden en in interactie en in gezamenlijkheid met elkaar aan de slag gaan. Start maar weer projecten met het RBL dan kan het bureau aantonen dat het wel degelijk veel expertise in huis heeft.

## 7.2 Voortijdig schoolverlaten tegengaan door samenwerking

Met het beantwoorden van de deelvragen, wordt eigenlijk ook al de hoofdvraag beantwoord. Toch wordt in deze paragraaf heel kort de hoofdvraag besproken. De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

*Op welke wijze is de samenwerking tussen actoren betrokken bij het beleid voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland vormgegeven, hoe functioneert zij, wat zijn de resultaten van dit beleid en welke verbeteringen kunnen in de samenwerking worden aangebracht teneinde het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen?*

Er wordt op het gebied van voortijdig schoolverlaten veel gedaan. De ketenpartners komen elkaar telkens tegen. Eén van de respondenten gaf een keer aan *'Ik zie deze mensen vaker dan mijn eigen collega's'* Al de organisaties zijn bereid mee te werken aan het opzetten van een structurele aanpak. Toch moeten we constateren dat die structurele aanpak er nog niet is en dat er nog veel in de samenwerking moet veranderen wil deze aanpak er komen. De coördinatie ontbreekt en niemand voert de regie. Dit maakt de samenwerking te vrijblijvend en verantwoordelijkheden kunnen te makkelijk worden ontdoken. Organisaties vertrouwen elkaar onvoldoende om dingen aan elkaar over te laten en maken daardoor te weinig gebruik van elkaars expertise. Iedere organisatie heeft haar eigen aanpak en eigen doelstellingen. Ook dit maakt de samenwerking complex. Dit heeft tot gevolg dat het aantal voortijdig schoolverlaters maar weinig daalt. In de volgende paragraaf zullen er aanbevelingen worden gedaan om de samenwerking te verbeteren.

### 7.3 Verbeteren van de samenwerking

In deze laatste paragraaf zal er worden getracht een antwoord te geven op de vraag, wat kan er in de samenwerking worden verbeterd teneinde het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen? De doelstelling van deze scriptie is tenslotte:

*Inzicht krijgen in de omstandigheden die ertoe leiden dat samenwerking en samenhang tussen actoren verbeterd kan worden en op basis van deze inzichten voorstellen formuleren voor de bestuurs- en beleidspraktijk.*

#### *Samenwerken: als de ene hand de andere wast, worden ze beide schoon*

Bovenstaand gezegde betekent: 'Als men samenwerkt, hebben beiden er voordeel van.' Iedere organisatie beschikt over potenties, maar tegelijkertijd werkt iedereen vanuit een specifieke maatschappelijke opdracht, behoefte of waardering. Dit betekent dat consensus soms moeilijk te bereiken is. Tegelijkertijd kan men niet zonder elkaar. Zonder samenwerking geen oplossing van het probleem voortijdig schoolverlaten. En in dit geval is het beter om iets te bereiken dan niets. Dit betekent dat organisaties water bij de wijn moeten doen. Door samen te werken, zullen organisaties nooit 100 procent binnenhalen. Wanneer organisaties een deel van hun wensen in vervulling zien gaan, zullen ze andere wensen moeten laten schieten. Instellingen moeten elkaar dingen gunnen en durven bepaalde taken over te geven aan hun partners. Open staan voor andere ideeën lijkt in eerste instantie misschien niet rendabel, maar wanneer ideeën een kans krijgen, kunnen ze soms heel goed uitpakken. Organisaties moeten gebruik maken van elkaars sterke kanten in plaats van kieskeurig te zijn op elkaars zwakke kanten. Doe voordeel met elkaar en vul elkaar aan. Dan kan het aantal voortijdig schoolverlaters worden teruggebracht. Zo moeten de mbo-instellingen open staan voor de hulp van gemeenten en RBL. Tegelijkertijd moeten het RBL en de gemeenten beseffen dat scholen een veranderproces doormaken en niet van de één op de andere dag veranderd zijn.

#### *Samenwerken: de handen uit de mouwen steken*

De verschillende organisaties doen een heleboel om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Ze hebben hun taak stevig aangepakt of zoals de titel al aangeeft de handen uit de mouwen gestoken. Helaas heeft dit niet geleid tot een structurele aanpak. De projecten en voorzieningen zijn als paddenstoelen uit de grond geschoten met als gevolg dat de ketenpartners door de bomen het bos niet meer zien. Wanneer organisaties zich niet kunnen verenigen met een project of overlegstructuur gaan ze op zoek naar een volgend project, een andere praatgroep om te zien of ze daar wel hun winst kunnen behalen. Doordat niemand het beleidsveld coördineert, rommelt iedereen maar wat aan. Alle respondenten gaven aan een regievoerder te missen. Dit gemis aan coördinatie resulteert in een onvolledige begeleiding voor uitvallers. De jongere is afhankelijk van wie hem/haar begeleidt en met welke projecten de

begeleider bekend is. Daarnaast is het vaak zoeken waar een jongere terecht kan met als gevolg dat kostbare tijd verloren gaat. Het is zonde dat al de energie, die de ketenpartners steken in het voortijdig schoolverlaten, maar weinig terecht komt bij de voortijdig schoolverlater. Het dient dan ook tot aanbeveling dat één organisatie de regie in handen neemt en ervoor zorgt dat er een structurele aanpak door de partners wordt opgezet. De projecten en voorzieningen moeten worden geordend, waarna er gekeken moet worden welke projecten kunnen worden gebruikt voor de structurele aanpak. Ook de overlegstructuren moeten zoveel mogelijk beperkt worden. Zorg dat er één werkgroep is waarin alle ketenpartners vertegenwoordigd zijn. Hier worden niet afzonderlijke projecten opgezet maar wordt de aanpak voortijdig schoolverlaten in zijn geheel opgezet. Deze werkgroep moet het overzicht over het beleidsveld waarborgen en zorgen dat de partners gezamenlijk de aanpak dragen. Alleen dan kan de regio leerlingen een passende begeleiding aanbieden.

#### *Samenwerken: zijn handen ervan afwassen*

Zijn handen ervan afwassen, oftewel hij wijst zijn verantwoordelijkheid af. Een groot gevaar van samenwerking is het ontduiken van verantwoordelijkheden en de vrijblijvendheid die organisaties zich toe-eigenen, waardoor niets meer van de grond komt. Tevens is het elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden een veel gemeden bezigheid bij samenwerken. Daarom dient het tot de aanbeveling dat binnen de samenwerking iemand wordt aangewezen die de voortgang waarborgt en ook de mogelijkheid heeft om organisaties aan te spreken op hun verantwoordelijkheden wanneer ze in gebreke blijven. Dit aanwijzen van een procesbewaker moet zowel op uitvoerend niveau gebeuren als op beleidsmakend niveau. Op beleidsniveau kan de regievoerder deze taak op zich nemen. Op uitvoerend niveau kunnen de trajectbegeleiders en de leerplichtambtenaren deze rol op zich nemen. In de ZAT's en het jongerenloket is het belangrijk dat één iemand verantwoordelijk is voor een voortijdig schoolverlater. Deze begeleider zorgt ervoor dat de jongere de benodigde hulp krijgt en stopt pas met het begeleiden op het moment dat de jongere terug op school zit. Multidisciplinaire samenwerking spreekt niet voor zich, daarom is het belangrijk dat er één iemand het traject begeleidt en de gemaakte afspraken waarborgt.

#### *Samenwerken: tien handen op één buik*

Samenwerken aan complexe problemen kan men niet alleen. Sterker nog het is een heel netwerk dat moet samenwerken. Daarom niet twee maar tien handen op één buik. Tien handen op één buik staat echter voor meer. Het gaat om het wij-gevoel. Iedere organisatie werk vanuit haar eigen denkstramien en overtuiging. Toch willen we komen tot een gezamenlijke aanpak. Daarom moeten organisaties elkaar vertrouwen. En mist dat vertrouwen, durf dan toch aan de slag te gaan met elkaar. Begin de samenwerking op punten waarover de organisaties het wel eens zijn. Als dit goed loopt is de volgende stap makkelijker te nemen. Verder moeten organisaties buiten de eigen paden durven te denken. Organisaties moeten zich kwetsbaar durven op te stellen. Probeer iets nieuws met elkaar te starten. Bedenk dat het samenbrengen van organisaties meer is dan het starten van een nieuwe organisatie. Er moet iets ontstaan, een vonk overvliegen. Organisaties moeten zich met elkaar kunnen identificeren. Al dit soort gevoelens zijn belangrijk in de samenwerking. Als er geen zingeving is of vertrouwen, dan kan de samenwerking verstarren. Dit is gebeurd bij het RBL en de gemeenten. Met als gevolg dat het RBL zijn taken niet goed kan uitvoeren. Terwijl het RBL van essentieel belang is in de aanpak voortijdig schoolverlaten. Het dient dan ook tot de aanbeveling dat organisaties investeren in vertrouwen en zingeving. Alleen dan kan er in gezamenlijkheid een aanpak aan de jongeren worden aangeboden.

## Geraadpleegde literatuur

### *Boeken*

Babbie, E. (2001). *The practice of Social Research*. Belmont: Wadsworth.

Bormans, R., van Wijngaarden J. en Veld, Th (1997). *Naar een sluitend netwerk. Opvang voortijdig schoolverlaten in de regio Rotterdam*. Rotterdam RISBO Contractresearch BV

Eimers, T. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig: naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

Emans, B. (1990). *Interviewen. Theorie, techniek en training*. Groningen: Wolters-Noordhoff

Klijn E. en Teisman G.R., (1992). *Beleidsnetwerken: analyse en management*. Rotterdam, Erasmus Universiteit

Koppenjan, J.F.M., De Bruijn, J.A. en Kickert, W.J.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaarbestuur; over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA uitgeverij B.V.

Leune, J.M.G. (2001). *Onderwijs in verandering; reflecties op een dynamische sector*. Groningen, Wolters-Noordhoff, p. 235-250

Mentink, D. en Vermeulen B.P. (2005). *Artikel 23 grondwet*. Den Haag: Elsevier Overheid

Ringeling, A. (2004). *Het imago van de overheid*. Den Haag, Elsevier Overheid

Robson, C. (2002). *Real World Research*. Oxford: Blackwell.

Rutgers, E.P. (2004). *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling*. Den Haag: VNG uitgeverij

Rutgers, E.P. red. (2006). *Vormgeven aan maatschappelijke ondersteuning van jeugdigen: een onderzoek naar regie en samenwerking; over vertrouwen, wederkerigheid en zingeving*. Den Haag Sdu Uitgevers

Teisman, G.R (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Veld, Th. (1999). *Vernieuwing van het onderwijsbestel. Gevolgen voor de functies van het onderwijs in: Herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Trommel W. en van der Veen R. (red.) Amsterdam: A.U.P., 1999. pp. 141-162

### *Onderzoeksrapporten*

Algemene Rekenkamer (2006) *Staat van beleidsinformatie 2006: voortijdig schoolverlaten*, Den Haag

Beleidskader Regionale Sociale Agenda (2004) *Voor het nieuwe WGR-gebied Holland Rijnland* Leiden

Gemeenten Leidse Regio & de provincie Zuid-Holland (2004) *Convenant 2004-2007 Aansluiting jeugd-beleid en jeugdzorg*, Leiden

Holland Rijnland (2006) *Aanpak voortijdig schoolverlaten Voorstel voor eerste fase gezamenlijke aanpak Holland Rijnland*, Leiden

Holland Rijnland (2007) *Rapportage voortijdig schoolverlaten: Naar een sluitende aanpak voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland*, Leiden

Ministerie OCW. (2006) *Top tien vsv maatregelen*, Den Haag

Ministerie OCW. (2006) *Aanval op uitval*, Den Haag

Onderwijsraad. (2004). *Tot hier en nu verder: startkwalificaties en leerroutes*. Den Haag

Taskforce jeugdwerkloosheid en Ministerie OCW door Roel in 't Veld (2006) *Kosten en Baten van voortijdig schoolverlaten*, Den Haag

### Websites

Algemeen verslag 2000 over de werkzaamheden van de EU. [<http://www.europa.eu>] geraadpleegd op 27 november 2006.

Bureau Jeugdzorg [[www.bureaujeugdzorg.info](http://www.bureaujeugdzorg.info)] geraadpleegd op 15 januari 2007

CWI [[www.werk.nl](http://www.werk.nl)] geraadpleegd op 15 januari 2007

Holland Rijnland [[www.hollandrijnland.net](http://www.hollandrijnland.net)] geraadpleegd op 20 oktober 2006

Inspectie Jeugdzorg [[www.inspectiejeugdzorg.nl](http://www.inspectiejeugdzorg.nl)] geraadpleegd op 15 januari 2007

Inspectie Onderwijs [[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)] geraadpleegd op 15 januari 2007

Maatschappelijke Dienstverlening Midden Holland [<http://www.smdmh.nl/Overzicht.htm>] geraadpleegd op 15 januari 2007

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [[www.voortijdigschoolverlaten.nl](http://www.voortijdigschoolverlaten.nl)] geraadpleegd op 29 november 2006.

Nationaal archief [[http://www.nationaalarchief.nl/kind\\_tot\\_burger/html/schoolwet\\_sociaal.](http://www.nationaalarchief.nl/kind_tot_burger/html/schoolwet_sociaal.)] geraadpleegd op 24 november 2006

Wegwijzer van de overheid [[www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)] geraadpleegd op 15 januari 2007

Politie [[www.politie.nl/hollands-midden/preventie/jeugd](http://www.politie.nl/hollands-midden/preventie/jeugd)] geraadpleegd op 15 januari 2007

Regering. *Regeringsverklaring* 25 augustus 1998. [<http://www.regering.nl>] geraadpleegd op 27 november 2006.

## **Bijlagen**

*Bijlage 1 Lijst van afkortingen*

*Bijlage 2 Organogram regionaal samenwerkingsorgaan Holland Rijnland*

*Bijlage 3 Interviewhandleiding*

*Bijlage 4 Interviewlijst*

*Bijlage 5 Checklist documentanalyse en observaties*

*Bijlage 6 Gegevens voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland*

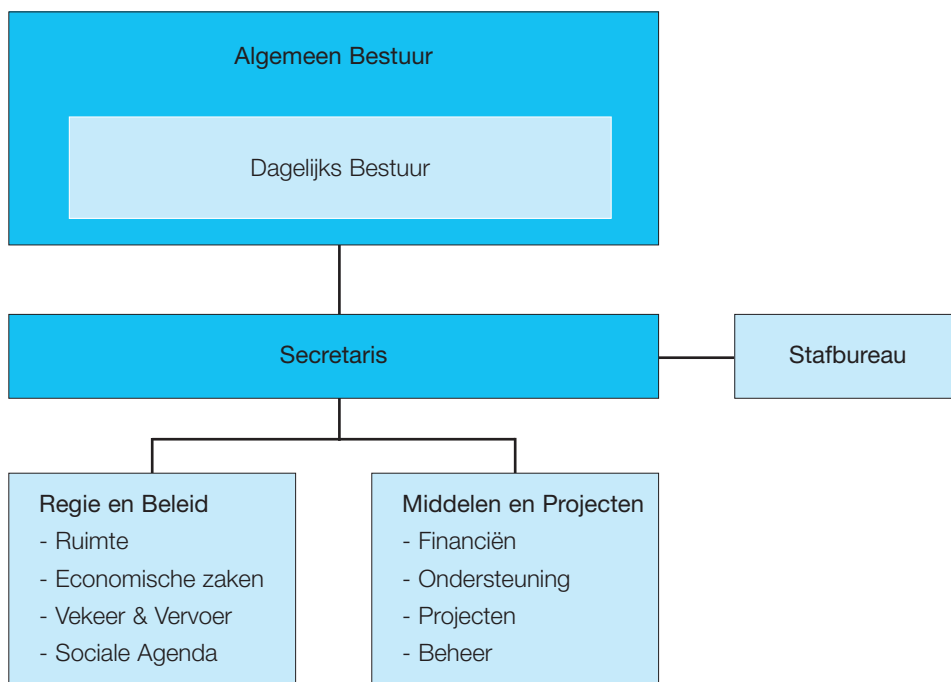
*Bijlage 7 Voorzieningen ter voorkoming van vsv in de regio Holland Rijnland*

**Bijlage 1 Lijst van afkortingen**

AKA	Arbeidsmarkt gekwalificeerd Assistent
BBL	Beroepsbegeleidende leerweg
BJZ	Bureau jeugdzorg
BOL	Beroepsopleidende leerweg
CBS	Centraal bureau voor de statistiek
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
C&E	Cultuur en Educatie
DBS	Duin- en Bollenstreek
EBB	enquête beroepsbevolking
EU	Europese Unie
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
Evc	Erkenning van verworven competenties
GGD	Gemeenschappelijke gezondheidsdienst
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs
HR	Holland Rijnland
ISD	Intergemeentelijke sociale dienst
JPP	Jeugd preventie project
JPT	Jeugd preventie team
KBA	Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt
kmbo	kort middelbaar beroepsonderwijs
lwoo	Leerweg ondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MKB	Midden en Kleinbedrijf
OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
ON	Onderwijsnummer
OPDC	Orthopedagogisch Didactisch Centrum
OSC	Onderwijs Service Centrum
RBL	Regionaal Bureau Leerplicht
RBL ZHN	Regionaal Bureau Leerplicht Zuid-Holland Noord
RBL HR	Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland
REC	Regionaal expertise centrum
RISBO	Het Rotterdams Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Beleidsonderzoek
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
RSA	Regionale Sociale Agenda
SES	Sociaal economische status
SoZa	Sociale zaken
SVO	Speciaal voortgezet onderwijs
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAVO	Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VO	voortgezet onderwijs
VOA	Voorbereidende en Ondersteunende Activiteiten
VSO	voortgezet speciaal onderwijs



vsv	voortijdig schoolverlaten
vsv'ers	voortijdig schoolverlaters
vwz	vertrouwen, wederkerigheid en zingeving
WEC	Wet op de Expertise Centra
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WP	Witte Poort
ZAT	zorg advies team

*Bijlage 2 Organogram regionaal samenwerkingsorgaan Holland Rijnland*

### ***Bijlage 3 Interviewhandleiding***

#### ***Pluriformiteit***

1. Met welke actoren werkt u samen/heeft u contact om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan?
2. Wisselen de actoren waarmee wordt samengewerkt regelmatig? Zo ja, waarom?
3. Zou u nog andere organisaties willen betrekken bij het voortijdig schoolverlaten? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
4. Kunt u beschrijven wat de taak van uw organisatie is bij het bestrijden van vsv?
5. Kunt u beschrijven wat de standpunten van uw organisatie zijn bij het bestrijden van vsv? Zijn er verschillen waarneembaar bij de verschillende actoren? Zo ja, welke?

#### ***Consensus***

1. Kunt u beschrijven wat de doelstellingen zijn van het voortijdig schoolverlaten beleid? Onderschrijft uw organisatie deze doelstellingen? Zo nee, waarom niet?
2. Komen de doelstellingen van de verschillende samenwerkingspartners overeen met de doelstellingen van voortijdig schoolverlaten? Welke wel, welke misschien ook niet? Waaraan merkt u dat?
3. Brengt iedere actor zijn standpunten naar voren? Zo nee, waarom niet en hoe wordt daar door actoren op gereageerd?
4. Zou u knelpunten kunnen omschrijven waardoor actoren geen overeenstemming kunnen bereiken? Hoe lossen actoren deze knelpunten op?

#### ***Interdependentie***

1. Bent u afhankelijk van andere actoren om uw doelstellingen voor voortijdig schoolverlaten te bereiken? Zo ja, hoe komt dat? Hoe ervaart u dat?
2. Van welke actoren bent u afhankelijk voor het bereiken van uw doelstellingen?
3. Wanneer u afhankelijk bent van actoren, waardoor wordt die afhankelijkheid dan veroorzaakt? (*eventueel doorvragen in termen van kennis, geld, macht*)
4. Ervaart u deze afhankelijkheden als belemmeringen? In hoeverre en hoe gaat u hiermee om?

#### ***Collectieve probleemoplossing***

1. Is er een gezamenlijk plan van aanpak om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan? Zo ja, kunt u dit plan omschrijven?
2. Zijn er overlegstructuren/initiatieven waarin verschillende partners samenwerken om vsv tegen te gaan? Zo ja, welke? Neemt u hieraan ook deel?
3. Kunt u beschrijven hoe de verantwoordelijkheden bij gezamenlijke acties verdeeld worden?
4. Komen de actoren hun verantwoordelijkheden na? Welke wel, welke niet en zo nee, hoe wordt hier door andere actoren op gereageerd?

#### ***Strategisch gedrag***

1. Vinden alle actoren het tegengaan van vsv even belangrijk? Zo nee, waar merkt u dat aan?
2. Bemerkt u wel eens dat actoren de gezamenlijke doelstellingen gaandeweg proberen te veranderen ten gunste van hun eigen organisatie? Zo ja, waar merkt u dat aan? En hoe reageert u hierop?
3. Bemerkt u wel eens dat actoren een verborgen agenda erop nahouden? Zo ja, waar merkt u dat aan? En hoe wordt hierop gereageerd door anderen?

*Belang van percepties*

1. Zijn er verschillen tussen actoren waarneembaar die van invloed zijn op de werkwijze van actoren? Waaruit blijkt dat?
2. Wanneer die verschillen er zijn, waardoor worden die verschillen dan veroorzaakt? (*Eventueel doorvragen in termen van beroepsachtergrond, cultuur en taakstelling*)
3. Ervaart u deze verschillen als belemmeringen? En zo ja, hoe gaat u daarmee om?

*Chaos*

1. Ontstaan er bij het tegengaan van vsv nieuwe netwerken waarin actoren samenwerken? Zo ja kunt u hiervan een voorbeeld geven?
2. Gebeurt het wel eens dat bij het samenwerken actoren tot elkaar komen waardoor ze niet langer onderdeel zijn van de eigen organisatie, maar dat het oplossen van het probleem leidend wordt? Zo ja, hoe uit zich dat? En zou hier een voorbeeld van kunnen geven?
3. Ontstaan er wel eens initiatieven gericht op voortijdig schoolverlaten bij toeval? Zo ja, kunt u hiervan een voorbeeld geven?

*Orde*

1. Hoe vaak en met welke regelmaat besteedt uw organisatie aandacht aan vsv?
2. Vindt u dat de aanpak voortijdig schoolverlaten consistent wordt vormgegeven? Zo nee, waaraan merkt u dat?
3. Vindt u dat er een regierol moet worden vervuld bij het aanpakken van voortijdig schoolverlaten? Waarom en zo ja, door wie?

*Vertrouwen*

1. In hoeverre zijn de samenwerkingspartners op hun taak berekend? Hebben ze kennis van zaken? Welke?
2. Op welke manieren wordt de samenwerking veelal afgesproken? En waarom zo?
3. Hoe zou u de samenwerking tussen uw organisatie en de instellingen willen typeren? Zou er van vriendschappelijke samenwerking kunnen worden gesproken?

*Wederkerigheid*

1. Wie neemt of nemen steeds het initiatief voor samenwerking? Altijd zo?
2. Welke verschillen in de diverse samenwerkingen doen zich voor? Waaraan ligt dat volgens u?

*Zingeving*

1. Waarom werkt u samen met de verschillende organisaties? En verschillen die aanleidingen ook?
2. Gaan jullie wel eens aan de slag, terwijl je het nog niet met elkaar eens bent en waarom dan al?
3. Maakt u samenwerking mee, die u en die andere partij iets doet? Energie, plezier, meerwaarde?

#### ***Bijlage 4 Interviewlijst***

*Bij onderstaande organisaties heb ik een interview afgenomen:*

Regionaal Bureau Leerplicht  
Samenwerkingsverband VO/SVO Leidse regio  
Samenwerkingsverband VO/SVO Duin- en Bollenstreek  
ROC Leiden  
ID College, Katwijk, Leiden en Lisse  
AOC Wellantcollege  
Da Vinci College  
Onderwijs Centrum Leiden  
Gemeente Leiden  
Gemeente Hillegom  
CWI Leiden  
CWI Duin- Bollenstreek  
Dienst Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, Leiden  
Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek  
Jongerenloket Leidse regio  
Platform VMBO-AOC-ROC  
Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland  
GGD Hollands Midden  
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden Holland  
Regiopolitie Hollands Midden Leiden Voorschoten (Jeugd Preventie Team)  
Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid

*Bij onderstaande initiatieven heb ik een dagdeel meegelopen:*

ZAT  
Jongerenloket  
Witte Poort

***Bijlage 5 Checklist documentanalyse en observaties******Pluriformiteit***

- Welke actoren zijn aanwezig in overlegstructuren? En wie wordt er gemist?
- Welke actoren zijn betrokken bij projecten op het gebied van voortijdig schoolverlaten?
- Welke actoren komen voor in schriftelijke stukken en in welk verband?
- Hoeveel verscheidenheid aan standpunten treffen we aan?

***Consensus***

- Komen de doelstellingen van actoren met elkaar overeen?
- Wordt er gediscussieerd en gedebatteerd in overleggen?
- Worden discussiepunten teruggevonden in schriftelijke stukken?
- Krijgen alle partijen ruimte om hun mening/visie te ventileren?
- Hoe worden problemen opgelost tijdens overleggen?

***Interdependentie***

- Zijn actoren van elkaar afhankelijk voor het bereiken van de doelstellingen?
- Welke verschillen tussen actoren zijn er op het gebied van bevoegdheden?
- Zijn er verschillen tussen actoren op het gebied van kennis en deskundigheid?
- Welke verschillen tussen actoren zijn er op het gebied van financiën?
- Hoeveel kennis over het beleidsveld hebben de actoren in huis?

***Collectieve probleemoplossing***

- Is er een gezamenlijke aanpak om vsv tegen te gaan?
- Zijn er overlegstructuren, initiatieven waarbij meerdere organisaties bezig zijn met vsv?
- Worden de verantwoordelijkheden door de verschillende partners gedeeld?
- Staan actoren open voor deelname van andere actoren?

***Strategisch gedrag***

- Zijn er bij actoren verborgen agenda's te achterhalen?
- Proberen actoren doelstellingen van vsv gaandeweg te veranderen in voor hun organisatie meer gewenste doelstellingen?
- Zijn er zaken die buiten overlegsituaties worden gehouden?

***Belang van percepties***

- Zijn er verschillen tussen actoren waarneembaar die de werkwijze van de actor bepalen?
- Zijn er verschillen tussen actoren op het gebied van cultuur?
- Zijn er verschillen tussen actoren op het gebied van beroepsethos?
- Zijn er verschillen tussen actoren op het gebied van taakstelling?

***Chaos***

- Staat de agenda van tevoren vast? Zo ja kan daar tijdens een overleg iets aan worden toegevoegd?
- Hoe vrijblijvend zijn afspraken die gemaakt worden?
- Gelden voor iedere organisatie dezelfde regels?
- Ontstaat er wel eens iets per toeval?
- Staan organisaties met elkaar in verbinding?

### *Orde*

Denkt de organisatie vanuit zichzelf of vanuit het netwerk waarin ze zich bevindt?

Wat is de frequentie van overlegsituaties?

Heeft iemand de regierol op zich genomen?

Is de aanpak tegen vsv consistent vormgegeven?

### *Vertrouwen*

Is er ruimte voor nieuwe initiatieven en afwijkende opvattingen?

Voelen actoren affectie voor elkaar?

Hoe is de reputatie van de actoren?

Worden afspraken contractueel vastgelegd?

### *Wederkerigheid*

Zijn er gezamenlijke doelstellingen geformuleerd?

Staan de actoren in interactie tot elkaar?

Bieden actoren elkaar de ruimte?

Durven actoren zich kwetsbaar op te stellen naar elkaar?

### *Zingeving*

Zijn actoren tevreden over elkaar?

Sluiten actoren compromissen met elkaar?

Hoe belangrijk is het eigenbelang van een organisatie?

Ontstaat er synergie tussen de actoren tijdens overleggen?

Wordt er gaandeweg iets gecreëerd?

**Bijlage 6 Gegevens voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland<sup>12</sup>**

Tabel 5.1 Totaal aantal geregistreerde voortijdig schoolverlaters 2005/2006

Groep	Oud	Nieuw	Totaal
Prioritair <sup>13</sup>	348	274	622
Totaal	1.281	1.212	2.493

Tabel 5.2 Totaal aantal geregistreerde voortijdig schoolverlaters naar leeftijd 2005/2006

Leeftijd op 1 augustus 2005	Prioritair		Totaal	
	Oud	Nieuw	Oud	Nieuw
Jonger dan 15 jaar	4	25	13	27
15 jaar	5	15	7	41
16 jaar	8	59	26	235
17 jaar	42	79	134	296
18 jaar	81	36	275	204
19 jaar	56	23	243	155
20 jaar	67	19	241	138
21 jaar	40	13	179	85
22 jaar	45	5	163	31
<b>Totaal</b>	<b>348</b>	<b>274</b>	<b>1.281</b>	<b>1.212</b>

Tabel 5.3 Totaal aantal geregistreerde voortijdig schoolverlaters per gemeente 2005/2006

Gemeente	Nieuw	Oud	Totaal	Herplaatst
Alkemade	41	29	70	14
Hillegom	35	46	81	4
Katwijk <sup>14</sup>	155	166	321	29
Leiden	476	562	1038	80
Leiderdorp	71	66	137	12
Lisse	61	70	131	9
Noordwijk	59	73	132	10
Noordwijkerhout	30	46	76	7
Oegstgeest	34	35	69	5
Rijnsburg	50	42	92	8
Sassenheim <sup>15</sup>	47	39	86	8
Valkenburg	13	16	29	1
Voorhout	33	25	58	3
Voorschoten	55	36	91	8
Warmond	13	6	19	2
Zoeterwoude	19	15	34	3
Onbekend	20	9	29	4
<b>Totaal</b>	<b>1212</b>	<b>1281</b>	<b>2493</b>	<b>207</b>

<sup>12</sup> Bron voor deze gegevens is het Jaarverslag van het Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland 2005/2006.

<sup>13</sup> Prioritair: vsv'ers die zijn uitgeschreven uit het voortgezet onderwijs zonder getuigschrift praktijkonderwijs, diploma of toegang tot klas 4 van havo of vwo.

<sup>14</sup> Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg zijn per 1 januari 2006 verder gegaan als de gemeente Katwijk

<sup>15</sup> Sassenheim, Voorhout en Warmond zijn per 1 januari 2006 samen verder gegaan als de gemeente Teylingen



Tabel 5.4 Totaal aantal herplaatste voortijdig schoolverlaters 2005/2006

Herplaatste vsv'ers	Oud	Nieuw	Totaal
Aantal herplaatste prioritaire vsv'ers	10	35	45
Totaal aantal herplaatste vsv'ers	36	171	207

### ***Bijlage 7 Voorzieningen ter voorkoming van vsv in de regio Holland Rijnland***

#### ***Initiatieven gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten in de regio HR***

- Voortgezet speciaal onderwijs fi Speciaal onderwijs is ingedeeld in vier clusters. Ieder cluster vertegenwoordigt een bepaalde groep leerlingen. In cluster 1 zitten kinderen met een visuele handicap (blind of slechtziend). In cluster 2 zitten kinderen met een communicatieve handicap (gehoor-, spraak- of taalproblemen). Cluster 3 vertegenwoordigt kinderen met een lichamelijke en/of verstandelijke handicap of een langdurige ziekte en in cluster 4 zitten kinderen met een ernstige gedragsstoornis of een psychiatrisch probleem. Leerlingen in het speciaal onderwijs gaan meestal na hun twaalfde naar het speciaal voortgezet onderwijs. Het vso valt onder de Wet op de expertise centra (WEC). In de regio Holland Rijnland zijn er onvoldoende plaatsen in het speciaal onderwijs. Er ontbreekt een voorziening voor havo/vwo-leerlingen met een cluster 4 beschikking. Er zal een REC-voorziening in de Duin- en Bollenstreek gerealiseerd moeten worden. En de capaciteit van de Leo Kannerschool is te gering. Door deze tekorten dreigen kinderen uit te vallen. Op dit moment wordt onderzoek gedaan om het tekort aan plaatsen op te lossen.
- Speciaal voortgezet onderwijs ⇒ Wanneer leerlingen dreigen uit te vallen uit het vmbo doordat de leerwegen te hoog gegrepen zijn, kunnen ze terecht in het leerwegondersteunend onderwijs (lwo). Hier krijgen ze extra ondersteuning om zo alsnog hun vmbo diploma te halen. Voor sommige leerlingen is echter ook deze ondersteuning niet genoeg. Deze groep leerlingen kan terecht in het praktijkonderwijs. Het svo valt onder de Wet op het voortgezet onderwijs.
- AKA-opleiding ⇒ AKA staat voor Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleiding. De AKA-opleiding is er voor leerlingen die nog niet weten welk beroep ze later willen gaan uitoefenen. Het is een brede opleiding waarbij de leerling de tijd krijgt om rond te kijken bij verschillende beroepen. De leerling start in de AKA-opleiding met de kern waarin algemene vaardigheden die nodig zijn om in een bedrijf te werken worden aangeleerd. Vervolgens kiest een leerling voor een studierichting waarin hij/zij zich kan oriënteren. Om de opleiding af te ronden worden verschillende stages in het bedrijfsleven gelopen. Momenteel onderzoeken ROC Leiden en de Praktijkschool of binnen de fysieke omgeving van de Praktijkschool een AKA opgezet kan worden.
- Taalonderwijs ⇒ Sommige jongeren dreigen uit te vallen uit het onderwijs doordat ze het Nederlands onvoldoende beheersen. Het taalonderwijs probeert uitval vanwege een taalachterstand te voorkomen.
- Erkennen van verworven competenties (EVC's) ⇒ EVC beoogt de erkenning, waardering en verdere ontwikkeling van wat een individu heeft geleerd in elke mogelijke leeromgeving: in formele omgevingen zoals op school, maar ook in niet-formele of informele omgevingen zoals de werkplaats of thuis. Met behulp van EVC's kunnen leerlingen die via de gangbare weg nooit een startkwalificatie zullen halen alsnog in staat worden gesteld een startkwalificatie te behalen door het volgen van bijvoorbeeld cursussen of leren in de praktijk.
- Leerwerktrajecten ⇒ In het leerwerktraject leren leerlingen door te doen. In het traject zitten leerlingen die gemotiveerd zijn maar geen zitvlees hebben. Om te voorkomen dat per school onvolledige klassen zouden ontstaan, hebben vier scholen ieder een sector voor hun rekening genomen. Vervolgens heeft een taakgroep de didactiek en begeleidingsstructuur verder uitgewerkt. In de Duin- en Bollenstreek is de organisatie van de leerwerktrajecten in handen van het samenwerkingsverband VO/SVO.
- Het loopbaandossier ⇒ Het loopbaandossier is een instrument voor leerlingen en docenten waarbij de ervaringen en bewijzen, die nodig zijn voor het proces van de beroeps- en opleidingskeuze, worden gestructureerd en geordend. Het doel van het loopbaandossier is drieledig. Ten eerste verzamelt de leerling bewijsstukken over wat hij gedaan heeft. Dit zorgt voor een positief zelfbeeld en zelfvertrouwen. Ten tweede laat het leerlingen een bewuste keuze maken, wat switchgedrag in het mbo

- moet verminderen. Ten derde zorgt het voor een warme overdracht in combinatie met de leerwinst. Het mbo leert de leerling via het dossier persoonlijker kennen.
- 7m projecten ⇒ Onder de 7 m projecten vallen het monitorproject, het mentorproject, maatwerk, de makelaar, meer allochtonen die afstuderen bij economie, het mobiliteitspaspoort en het maatschappelijk werk.
    - Het monitorproject volgt alle leerlingen vanaf 3 vmbo tot en met het 2<sup>de</sup> leerjaar in het mbo. Met de monitor heeft het platform nu zeker 95% van de jongeren in beeld die van het vmbo naar het mbo gaan.
    - In het mentorproject worden vmbo en mbo leerlingen getraind tot tutor of coach voor andere leerlingen. Het uitgangspunt daarbij is dat zij leren de kracht van leerlingen te benadrukken in plaats van de tekortkomingen.
    - In het maatwerkproject worden leerlingen die dreigen uit te vallen gezamenlijk opgevangen. In overleg met ouders, leerling, mentor en het mbo wordt per leerling gekeken wat voor hem of haar Maatwerk is. Een leerling kan bijvoorbeeld een aantal dagen stage gaan lopen of lessen volgen op het VAVO. Doel is en blijft wel de leerling in augustus weer in te schrijven in een regulier opleidingstraject.
    - De makelaar bemiddelt tussen arbeid en onderwijs. De makelaar fietst letterlijk langs, legt contacten, lost mogelijke problemen op en maakt dat onderwijs en ondernemer nauwer betrokken raken en wederzijds van elkaar kunnen leren door informatie uit te wisselen. Hierdoor ontstaan meer stages en leerplaatsen.
    - Meer allochtonen die afstuderen bij economie. Doordat economie een talige opleiding is vallen veel allochtonen uit. Om toch meer allochtonen te laten afstuderen wordt een 2<sup>de</sup> makelaar op dit project gezet.
    - Het mobiliteitspaspoort in het vmbo is een toevoeging op het loopbaandossier en brengt de werkloopbaan in kaart naast de leerloopbaan via een uitgewerkt persoonlijk ontwikkelplan.
    - Op 2 vo-scholen wordt voor een aantal uur per week een maatschappelijk werker op school gepositioneerd. De maatschappelijk werker kan eerste hulp verlenen zodat men niet hoeft te wachten op het opstarten van een zorgtraject.
  - Op de Rails ⇒ Wanneer kinderen gedragsproblemen vertonen kunnen conflicten ontstaan tussen de leerling en de school. Hierdoor gaat het niet goed met ze op school. Deze leerlingen en hun ouders hebben hulp nodig om te voorkomen dat ze uitvallen. Op de Rails kan hier een oplossing bieden. In Op de Rails doet de leerling mee aan een onderwijsprogramma dat veel persoonlijke aandacht en begeleiding biedt. Er wordt gewerkt met duidelijke regels en afspraken. Zo krijgt de leerling de kans een nieuwe start te maken.
  - MKB 10.000 banenplan ⇒ MKB-Nederland heeft in het kader van de Taskforce jeugdwerkloosheid besloten om in vier jaar tijd 10.000 mkb-leerbanen te realiseren.
  - MKB adoptieproject Holland Rijnland ⇒ In het adoptieproject zitten jongeren met meerdere problemen die hierdoor zijn vastgelopen in hun werk en/of school. Om deze jongeren te helpen worden bijeenkomsten georganiseerd met werkgevers, vertegenwoordigers van instellingen en maatschappelijk betrokken mensen. Op zo'n bijeenkomst vertellen de jongeren hun verhaal, waarna de volwassenen tips en ideeën kunnen aandragen. De volwassenen vormen zo een tijdelijk netwerk voor deze jongeren. Naast het geven van tips worden de volwassenen ook gevraagd een jongere te adopteren. Wanneer een adoptie tot stand is gekomen, fungeert de volwassene voor langere tijd als mentor voor deze jongere. De volwassene kan bijvoorbeeld helpen een stage te regelen. Het doel van het adoptieproject is proberen jongeren te laten terugkeren naar een AKA-, BOL-, BBL-opleiding of werk met een leercomponent. De partners die participeren in het project zijn de gemeente Leiden, BV Leiden (werkgeversvereniging), MKB Regio Randstad West, Platform vmbo-mbo en individuele bedrijven.

- Lucas-project ⇒ In het Lucas-project zijn afspraken gemaakt met de schildersbranche. De branche verzorgt voor jongeren een opleiding en werkplaats. Wanneer de opleiding succesvol wordt afgesloten, zet de branche zich in om de jongere door te geleiden naar een baan.
- Key to Success ⇒ Key to Success zet Marokkaanse en Turkse rolmodellen in om jongeren op het middelbaar leeronderwijs te begeleiden en te stimuleren om door te studeren.
- Workskills ⇒ Het doel van Workskills is te helpen bij het houden of vinden van een passende opleiding of baan. Het is een project van vijf dagen waarbij wordt gekeken naar de sterke eigenschappen en capaciteiten van jongeren. Wat de jongere wil bereiken en hoe hij/zij dat kan doen. Welke opleiding geschikt zou zijn en hoe jongeren aan een leuke baan kunnen komen.
- In de regio zijn verschillende projecten gestart om jongeren met problemen te ondersteunen. Hiermee wordt voorkomen dat jongeren buiten de boot vallen.
  - Wijksignaleringsoverleggen ⇒ In veel gemeenten vinden wijksignaleringsoverleggen plaats. Hierin nemen vertegenwoordigers deel van de gemeente, de politie en het jongerenwerk. Door deze multidisciplinaire samenwerking wordt getracht jongeren die dreigen uit te vallen terug te brengen naar een gewenste situatie.
  - Jeugd Preventie Team ⇒ In het JPT werken de politie en Bureau Jeugdzorg samen. Alle jongeren tot 18 jaar kunnen door de politie of een andere instelling met wie de politie samenwerkt, bijvoorbeeld Bureau Halt of Leerplicht, aangemeld worden bij het JPT. Als een jongere wordt aangemeld bij het JPT neemt de maatschappelijk werker contact op met de jongere en de ouders of verzorgers. Als iedereen akkoord gaat met hulp van het JPT wordt samen met de jongere uitgezocht hoe het probleem het best kan worden aangepakt. Er wordt gekeken hoe het gaat op school, thuis of op werk en wat de jongere doet in zijn vrije tijd.
  - Jeugd Preventie Project ⇒ Het JPP bestaat sinds 2000 in de Duin- en Bollenstreek. Het JPP stimuleert eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid en/of het op gang brengen van gedragsverandering bij de jongere en diens sociale systeem, zodat een veilige groei naar volwassen worden, participatie en integratie in de samenleving toeneemt. De doelgroep van het JPP zijn jongeren van 12 tot 25 jaar. Het JPP is per 1 januari 2005 onderdeel van het Algemeen Maatschappelijk Werk van Valent RDB.

### *Initiatieven gericht op het terugleiden van uitvallers in de regio HR*

- Onderwijscentrum Leiden ⇒ Het centrum bestaat uit drie onderdelen: de Witte Poort, het OPDC en het Praktijkonderwijs. Binnen het centrum wordt onderwijs gegeven en begeleiding aan leerlingen verzorgd waarvan de verwachting is dat een diploma niet of alleen met extra ondersteuning gehaald kan worden.
- De Witte Poort ⇒ De WP ondersteunt de scholen van het samenwerkingsverband VO/SVO Leiden in het voorkomen dat leerlingen afhaken uit het regulier onderwijs. De leerlingen op de WP zijn volledig leerplichtig. Doel van de WP is de leerling te helpen onderwijs te blijven volgen. De WP heeft hiervoor drie trajecten. Traject 1 betreft de Rebound. Op de rebound zitten leerlingen die een time out nodig hebben. De leerling vertoont op zijn school problematisch gedrag dat onvoldoende hanteerbaar is. Op de rebound wordt gekeken wat er aan de hand is met de leerling. Dit gebeurt onder een strikte begeleiding waarbij de leerling centraal staat. De leerling zit 4 tot 8 weken in het traject en keert vervolgens met een handlingsplan terug naar de verwijzende school. Met de verwijzende school wordt gedurende het verblijf intensief contact gehouden. Traject 2 is het spijbelopvang traject. Kinderen die spijbelen worden tijdelijk opgevangen op de WP. Ook hier wordt gekeken wat nodig is om terug te keren naar de verwijzende school. Met een stimulerend rooster en veel individuele gesprekken wordt een situatie gevormd, zodat de leerling kans ziet te slagen in het reguliere onderwijs. Traject 3 bestaat uit jongeren die nooit meer terug gaan naar het voortgezet onderwijs.

Deze groep heeft geen uitzicht op het behalen van een diploma en wordt voorbereid op het MBO. De jongeren kunnen vanaf 15 jaar terecht in dit traject en krijgen een ontheffing van de leerplicht. In dit traject lopen de leerlingen stage, hebben individuele gesprekken en wordt er aandacht besteed aan sport, techniek en sociale vaardigheden. De leerling blijft in het traject, totdat plaatsing in het MBO mogelijk is.

- Rebound in de DBS  $\Rightarrow$  Sinds september 2005 is in de DBS de Reboundvoorziening van het Samenwerkingsverband VO/SVO van start gegaan. In de rebound wordt een traject op maat aangeboden en wordt ingezet op motivatie- en gedragsverandering, herstel van de verhoudingen, verbetering van de leerattitude en het inhalen van leerachterstanden. Tevens kan tijdens deze periode bekeken worden welk vervolgt traject geschikt is voor de leerling.
- Oriëntatiejaar  $\Rightarrow$  Het oriëntatiejaar is er voor jongeren die een meervoudige problematiek hebben. In het oriëntatiejaar is ervaringsleren het kernwoord. Jongeren krijgen een combinatie van vorming, begeleiding en werk. Vier dagen per week, en dat gedurende twee periodes van zes maanden, doen werkloze jongeren en voortijdig schoolverlaters werkervaring op. Doel is de jongeren te laten doorstromen naar regulier werk of terug te leiden naar dagonderwijs.
- Zorgloket  $\Rightarrow$  Het zorgloket heeft een dienstverlenende taak voor de scholen in de Leidse regio. Het zorgloket adviseert over aanvullende zorg, over een geschikte onderwijsvorm of andere school, consulteert bij leer- en gedragsproblemen en schoolverzuim en kan diagnostisch onderzoek verrichten. Op het moment dat het zorgloket wordt ingeschakeld gaat het om problemen die niet langer binnen de school of het ZAT kunnen worden opgelost. Ook loopt de aanmelding voor de Witte Poort via het zorgloket. Het zorgloket bestaat uit een directielid van het Onderwijscentrum Leiden, een orthopedagoog/psycholoog van de School voor Praktijkonderwijs, een orthopedagoog/psycholoog van het Orthopedagogisch Didactisch Centrum, een coördinator leerlingenzorg van een van de brede scholengemeenschappen, een voorpostfunctionaris van BJZ en een leerplichtambtenaar.
- Arbo zorg  $\Rightarrow$  Doel van het project is leerlingen die opvallend vaak verzuimen en daarbij als reden ziekte opgeven in contact te brengen met een sociaal verpleegkundige van de GGD om vroegtijdig problemen te signaleren. Dit project loopt op het Da Vinci College.
- Startwerklocatie  $\Rightarrow$  De Startwerklocatie biedt jongeren, die in een moeilijke positie zitten, de mogelijkheid om hun leven weer op de rails te zetten. Tijdens de startwerklocatie leren jongeren hoe ze moeten werken, de zogenaamde werknemersvaardigheden. Meteen na aanmelding gaan zij aan de slag, dus niet wachten tot er een individueel trajectplan is maar meteen werken. Pas na 6 weken wordt er een individueel begeleidingsplan opgesteld. De nadruk in de begeleiding ligt op een positieve benadering. De gelegenheid wordt geboden om deel te nemen aan jobtraining of een beroepskeuzetest. Ook wordt via Workskills in kaart gebracht wat de toekomstverwachting van de jongere is en hoe reëel dat verwachtingspatroon is.
- Werkhotel  $\Rightarrow$  De jongeren die in het werkhotel komen hebben een probleem op het gebied van wonen, werken en leren. In het hotel worden deze drie elementen aan elkaar gekoppeld met als doel jongeren op eigen benen te leren staan. Zo krijgen jongeren bijvoorbeeld woonbegeleiding maar ook budgetbegeleiding. Uitvoerder van het project is Cardea. Initiatiefnemers zijn de Leidse werkgevers, het ROC, studentenhuisvesting en de Binnenvest. Het project loopt alleen in de Leidse regio.
- Halt-afdoening Spijbelen  $\Rightarrow$  Een project dat mogelijk in de nabije toekomst in de regio zal worden ingevoerd. Met de Halt-afdoening spijbelen wil het OM komen tot een krachtige aanpak van schoolverzuim door middel van een vervroeging van het interventiemoment door de betrokken ketenpartners. De Halt-afdoening Spijbelen is een prejustitiële sanctie die zich richt op leerplichtige jongeren van 12 tot en met 16 jaar. Wanneer een jongere spijbelt of structureel te laat komt en er sprake is van een 'beginnend signaal', dan kan een jongere worden doorverwezen naar Halt.
- Tweesporenbeleid  $\Rightarrow$  Bij het tweesporenbeleid moet het strafrechtelijk ingrijpen naast het in te zet-

ten of ingezette hulpverleningsaanbod van de school en/of leerplichtambtenaar lopen. De zorg én de strafrechtelijke interventie worden tegelijkertijd ingezet. Het leerplichtbeleid is er niet op gericht om het zorgtraject af te wachten alvorens een proces-verbaal wordt opgemaakt. Dit voorkomt dat het terugleiden van uitvallers te lang gaat duren. Op dit moment wordt in de regio Holland Rijnland het tweesporenbeleid nog niet uitgevoerd!

## Samenvatting

Nederland wil een kenniseconomie worden. In een kenniseconomie gaat het om het gebruik maken van bestaande kennis, het combineren van kennis en het ontwikkelen van nieuwe kennis. Gezien vanuit de kenniseconomie is het voor de hand liggend dat onderwijs een steeds belangrijkere rol gaat spelen in de maatschappij. Wanneer iemand onderwijs geniet, is hij/zij in staat om zichzelf te redden, krijgt een beter perspectief op de arbeidsmarkt en kan zo een plek vinden in onze maatschappij. Dit is niet alleen goed voor het individu zelf, maar ook voor de economie en de maatschappij in zijn geheel. Voortijdig schoolverlaten is daarom in Nederland een belangrijk thema, maar ook in Europees verband is dat het geval. Aandacht voor dit (hardnekkige) probleem bestaat al lang, maar de beleidsinspanning wordt nog belangrijker nu in Europees verband hierover afspraken zijn gemaakt in het Lissabon akkoord.

Bij het voortijdig schoolverlaten zijn vele actoren en instellingen betrokken. Al deze organisaties kennen professionals met hun eigen aanpak en professionele ethos. Dit bemoeilijkt de samenwerking. Het is dan ook voor het slagen van beleid nodig dat deze instellingen elkaar leren kennen en waarderen. Voordat dit bereikt kan worden is echter nogal wat tijd, kennis, motivatie en bovenal een goede samenwerking nodig. De aandacht in deze scriptie zal uitgaan naar de samenwerking van deze actoren. Want ondanks dat sturen via interactieve beleidsvorming en sturen met regie vele actoren geruust stelt, blijft het antwoord op de vraag, hoe voortijdig schoolverlaten terug te dringen, achterwege. Samenwerken blijkt in de praktijk moeilijker dan gedacht. Actoren willen wel maar toch blijft het ergens steken. In deze scriptie is daarom de volgende doelstelling geformuleerd:

*Inzicht krijgen in de omstandigheden die ertoe leiden dat samenwerking en samenhang tussen actoren verbeterd kan worden en op basis van deze inzichten voorstellen formuleren voor de bestuurs- en beleidspraktijk*

Dit zal worden gedaan aan de hand van de volgende vraagstelling:

*Op welke wijze is de samenwerking tussen actoren betrokken bij het beleid voortijdig schoolverlaten in de regio Holland Rijnland vormgegeven, hoe functioneert zij, wat zijn de resultaten van dit beleid en welke verbeteringen kunnen in de samenwerking worden aangebracht teneinde het aantal voortijdig schoolverlaters te vermindere[n]?*

Ervaringen uit de jaren zestig en zeventig hebben geleerd dat het sturend vermogen van de overheid beperkt is en dat de overheid bij de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van een groot aantal, vaak machtige maatschappelijke organisaties (Koppenjan et al., 1993). Er is behoefte aan nieuwe ideeën over overheidssturing, die rekening houden met de gecompliceerdheid en de ingewikkelde samenhang die de huidige, ontwikkelde samenlevingen kenmerken. Vroeger werden bestuurlijke vraagstukken ingebed in de bureaucratie en deed iedere organisatie zijn eigen taken waarbij weinig aandacht was voor het afstemmen van beleid bij verschillende organisaties. Er werd gekozen voor een top-down benadering. Met het veranderen van de maatschappij en daarmee het veranderen van bestuurlijke vraagstukken bleek dit niet meer te werken. Sceptis over de prestaties van de overheid en de mogelijkheden tot overheidssturing verspreide zich als een lopend vuurtje. Marktwerking, privatisering en liberalisering werden populaire termen. Het marktmodel kent echter net als het klassieke besturingsparadigma tekortkomingen, waardoor de onverminderde noodzaak van overheidsingrijpen op tal van maatschappelijke terreinen blijft (De Bruijn et al., 1993). Nieuwe sturingsperspectieven zijn nadien ontstaan. In dit onderzoek vormen drie van deze nieuwe sturingsperspectieven, namelijk de beleidsnetwerken en het netwerkmanagement, tussen chaos en orde en het VWZ-model het conceptueel ver-

trekpunt. Al deze drie perspectieven hebben gemeen dat ze niet gericht zijn op het bereiken van bepaalde beleidsuitkomsten, maar op collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop of zorg voor de relaties tussen actoren.

De afgelopen jaren is de problematiek voortijdig schoolverlaten flink gestegen op de politieke agenda. Zo ook in de regio Holland Rijnland. Het portefeuillehouderoverleg Sociale Agenda en het Dagelijks bestuur van Holland Rijnland hebben de aanpak van voortijdig schoolverlaten tot speerpunt benoemd voor hun gezamenlijke inspanningen de komende jaren. Ondanks dat de verantwoordelijkheid voor voortijdig schoolverlaten bij de gemeenten ligt, is er besloten de problematiek regionaal aan te pakken. Reden hiervoor is dat de belangrijkste ketenpartners regionaal werken en dat leerlingen in het voortgezet en vooral MBO-onderwijs vaak buiten hun woongemeente naar school gaan. In dit kader vinden er in de regio vele initiatieven plaats gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Het algemene beeld bij betrokken partijen is dan ook dat er ontzettend veel gebeurt. Toch zien we het aantal vsv'ers in de regio maar mondjesmaat dalen. Kan deze beperkte daling worden verklaard door een gebrekkige samenwerking?

De praktijk leert al snel dat, het simpelweg rond de tafel zetten van actoren, betrokken bij een bepaald beleidsprobleem, niet de garantie is voor een goede samenwerking en daarmee de oplossing voor complexe problemen. Blijkbaar zijn er meerdere factoren van invloed op het al dan niet slagen van samenwerking. Niet alleen de beleidsproblemen die opgelost moeten worden zijn complex, samenwerken zelf is al net zo complex. Wat maakt samenwerking nu zo complex? Verschillende kenmerken van organisaties zijn van invloed op het al dan niet slagen van de samenwerking. Belangrijke kenmerken die van invloed zijn op de samenwerking zijn:

- Iedere organisatie handelt vanuit zijn eigen taakstelling en past de doelstelling van voortijdig schoolverlaten aan op zijn eigen doelstellingen.
- Het algemeen belang, namelijk de voortijdig schoolverlater verliest het wanneer deze het moet opnemen tegen het eigenbelang van organisaties.
- Iedere organisatie wil voortijdig schoolverlaten oplossen geredeneerd vanuit zijn eigen beroepsethos en cultuur.
- Niet iedere organisatie heeft voortijdig schoolverlaten even hoog op de agenda staan
- De ene organisatie is in staat om meer tijd, middelen en expertise in te zetten dan de andere organisatie. Daarnaast kent iedere organisatie haar eigen tempo en loopvermogen.
- Samenwerking is persoonsgebonden en iedere organisatie heeft een bepaalde reputatie
- Samenwerking geeft organisaties minder grip op situaties. Hierdoor hebben organisaties het gevoel het overzicht kwijt te raken of raken ze ook daadwerkelijk het overzicht kwijt. Met als gevolg dat de vraag naar coördinatie toeneemt. Deze coördinerende rol wordt door geen van de organisaties op zich genomen met als gevolg dat er overlap en gaten ontstaan.
- Door samenwerking kunnen verantwoordelijkheden vervagen. Daadkracht ontbreekt en organisaties belanden in een praatcultuur waarin de daadwerkelijke acties tot een minimum worden teruggebracht.
- Organisaties raken afhankelijk van elkaar door samen te werken. Deze afhankelijkheid is bedreigend voor de eigenschappen van organisaties zoals hierboven beschreven. Deze bedreiging maakt dat organisaties hun bestaansrecht bevestigd willen zien.

Samenwerking lijkt in theorie misschien simpel, het empirisch onderzoek toont anders aan. In dit onderzoek is gepoogd een antwoord te geven op hoe dit komt en welke voorwaarden organisaties kunnen scheppen om de samenwerking soepeler te laten verlopen.



Er wordt op het gebied van voortijdig schoolverlaten veel gedaan. De ketenpartners komen elkaar telkens tegen. Eén van de respondenten gaf een keer aan 'Ik zie deze mensen vaker dan mijn eigen collega's'. Al de organisaties zijn bereid mee te werken aan het opzetten van een structurele aanpak. Toch moeten we constateren dat die structurele aanpak er nog niet is en dat er nog veel in de samenwerking moet veranderen wil deze aanpak er komen. De coördinatie ontbreekt en niemand voert de regie. Dit maakt de samenwerking te vrijblijvend en verantwoordelijkheden kunnen te makkelijk worden ontdoken. Organisaties vertrouwen elkaar onvoldoende, om dingen aan elkaar over te laten en maken daardoor te weinig gebruik van elkaars expertise. Iedere organisatie heeft zijn eigen aanpak en eigen doelstellingen. Ook dit maakt de samenwerking complex. Dit heeft tot gevolg dat het aantal voortijdig schoolverlaters maar weinig daalt.

Wat kunnen organisaties nu doen om de samenwerking te verstevigen?

*Samenwerken: Als de ene hand de andere wast, worden ze beide schoon*

Open staan voor andere ideeën lijkt in eerste instantie misschien niet rendabel, maar wanneer ideeën een kans krijgen, kunnen ze soms heel goed uitpakken. Organisaties moeten gebruik maken van elkaars sterke kanten in plaats van kieskeurig te zijn op elkaars zwakke kanten. Doe voordeel met elkaar en vul elkaar aan. Dan kan het aantal voortijdig schoolverlaters worden teruggebracht.

*Samenwerken: de handen uit de mouwen steken*

Het dient tot aanbeveling dat één organisatie de regie in handen neemt en ervoor zorgt dat er een structurele aanpak door de partners wordt opgezet. De projecten en voorzieningen moeten worden geordend, waarna er gekeken moet worden welke projecten kunnen worden gebruikt voor de structurele aanpak. Ook de overlegstructuren moeten zoveel mogelijk beperkt worden. Zorg dat er één werkgroep is waarin alle ketenpartners vertegenwoordigd zijn. Hier worden geen afzonderlijke projecten opgezet, maar wordt de aanpak voortijdig schoolverlaten in zijn geheel opgezet. Deze werkgroep moet het overzicht over het beleidsveld waarborgen en zorgen dat de partners gezamenlijk de aanpak dragen.

*Samenwerken: zijn handen ervan afwassen*

Het dient tot aanbeveling dat binnen de samenwerking iemand wordt aangewezen die de voortgang waarborgt en ook de mogelijkheid heeft om organisaties aan te spreken op hun verantwoordelijkheden wanneer ze in gebreke blijven. Dit aanwijzen van een procesbewaker moet zowel op uitvoerend niveau gebeuren als op beleidsmakend niveau. Op beleidsniveau kan de regievoerder deze taak op zich nemen. Op uitvoerend niveau kunnen de trajectbegeleiders en de leerplichtambtenaren deze rol op zich nemen.

*Samenwerken: tien handen op één buik*

Organisaties moeten elkaar vertrouwen. En mist dat vertrouwen, durf dan toch aan de slag te gaan met elkaar. Begin de samenwerking op punten waarover de organisaties het wel eens zijn. Als dit goed loopt is de volgende stap makkelijker te nemen. Verder moeten organisaties durven buiten de eigen paden te denken. Organisaties moeten zich kwetsbaar durven op te stellen. Probeer iets nieuws met elkaar te starten. Bedenk dat het samenbrengen van organisaties meer is dan het starten van een nieuwe organisatie. Er moet iets ontstaan, een vonk overvliegen. Organisaties moeten zich met elkaar kunnen identificeren. Al dit soort gevoelens zijn belangrijk in de samenwerking. Als er geen zingeving is of vertrouwen dan kan de samenwerking verstarren.