

Werk in uitvoering

Een casestudy naar de rol van street-level bureaucrats in het bestrijden van voortijdig schoolverlaten

Marlous Wessels



Naam: Marie-Louise Wessels
Adres: Oostmaaslaan 135 A
Postcode: 3063 AR
Plaats: Rotterdam
Tel: +31645432815

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding: Bestuurskunde
Afstudeerrichting: Arbeid, Organisatie en Management
Student nummer: 308210

Titel: Werk in Uitvoering
Ondertitel: Een casestudy naar de rol van street-level bureaucrats in het bestrijden van voortijdig schoolverlaten.
Fotograaf: Albeda College, naam onbekend.
Docent: Dr. Sandra van Thiel
Tweede lezer: Drs. L. Tummers
Datum: 11 november 2008

In oktober 2006 begon ik als docent/instructeur bij het Albeda College. Een jaar lang gaf ik trainingen en deed ik coaching gesprekken met jongeren op mbo 1 niveau. Ik had totaal geen last van werkdruk vanwege het hoge aantal leerlingen dat al voor de kerstvakantie was uitgevallen. Des te verbazingwekkender vond ik het daarom te merken hoeveel werkdruk mijn collega's bleken te ervaren. En welke gevolgen dit had voor de manier waarop ze met de leerlingen én elkaar, omgingen. Een jaar later werd ik onderzoeker vanuit het Albeda College Onderzoeker naar het project het Wijk-leslokaal, tevens de casus van deze scriptie. Ik verdiepte me in de beschikbare informatie over voortijdig schoolverlaten en de context van het bijbehorende beleid. Mijn inmiddels ex-collega's toonden zich betrokken maar deelden mijn interesse niet. Op mijn vraag wat ze van het beleid vonden, zei één collega *"Ik weet niks van dat beleid en het interesseert me ook niet. Zolang ik mijn lessen gewoon kan geven, vind ik alles best"*. Deze opmerking, gemaakt in de teamkamer vol docenten, kreeg grote bijval. Hoewel het statistisch gezien geen waarde heeft, vond ik het wel een boeiend gegeven. Er was dus een beleid dat mij in grote mate afhankelijk leek van hoe onder andere mijn oud-collega's ermee omgingen, en het interesseerde ze niet. Ik raakte steeds gefascineerder door het verschil in perceptie van enerzijds de papieren werkelijkheid van beleid, en anderzijds de manier waarop hier in de uitvoering mee werd omgegaan.

Dat ik ging afstuderen op dit onderwerp werd snel duidelijk. Dat dit in de vorm van een casestudy naar het Wijk-leslokaal ging gebeuren heeft wat strubbelingen opgeleverd in de beginperiode, maar uiteindelijk is het besluit toch genomen. In de loop van het onderzoek heb ik mezelf echter af en toe voor gek verklaard vanwege de kwalitatieve inzet van mijn scriptie. Het duurde lang, het was veel, en eigenlijk had ik te weinig tijd; een enquête was sneller gegaan. En toch heb ik geen spijt. Want het resultaat van mijn scriptie ligt nu voor u en hoewel het uitgebreider is geworden dan ik me had voorgenomen, ik ben blij het in deze vorm aan te kunnen bieden.

Het onderzoek gaat over de rol die street-level bureaucrats (zeg: de uitvoerende professionals) spelen in de uitvoering van het beleid rondom voortijdig schoolverlaten. Aansluitend op mijn voorgaande opleiding Humanistiek en mijn fascinatie voor hoe mensen hun werk inrichten en waarom, heb ik getracht de woorden en visie van respondenten zo uitgebreid mogelijk terug te laten komen. Het is uiteindelijk namelijk niet mijn verhaal, maar een constructie van de verhalen van velen.

Afsluitend wil ik een aantal mensen bedanken voor hun steun en toeverlaat tijdens het gehele scriptieproces. Om te beginnen mijn collega's van het Albeda College waarvan Bert Knaap in het bijzonder voor zijn betrokkenheid en continue stimulans om door te gaan. Ten tweede Peter Rutgers voor zijn hulp richting helderheid in het stroeve begin van het onderzoek. Frank Beverdam, Koen Verberne, Arne Wessels en Remie Bolte ben ik dankbaar voor het ter beschikking stellen van hun huis en zorg, op de momenten dat Rotterdam voor schrijven geen uitkomst bood. William Voorberg dank ik voor zijn niet aflatende optimisme en vermogen mij op gefrustreerde momenten weer aan het lachen te krijgen. Als laatste dank ik mijn scriptie begeleidsters: Sandra van Thiel voor de verhelderende voortgangsgesprekken vanuit de opleiding bestuurskunde en Thérèse Martens vanuit het Albeda College, voor het grote vertrouwen dat ze in mij gesteld heeft.

Rest mij de hoop dat mijn onderzoek voor alle lezers stof tot nadenken zal betekenen.

Marlous Wessels



Bezoekers bij diploma-uitreiking van het Wijk-leslokaal, juli 2008

INHOUDSOPGAVE

1	ONDERZOEKSVORSTEL	10
1.1	AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK	10
1.2	PROBLEEMSTELLING	12
1.3	LEESWIJZER	14
2	THEORETISCH KADER	15
2.1	PUBLIEK BELEID EN IMPLEMENTATIE	15
2.2	ACCOUNTABILITY	19
2.3	ONDERWIJSHERVORMINGEN INTERNATIONAAL	20
2.4	STREET-LEVEL BUREAUCRACY	22
2.5	DE ROL VAN DE SLB	25
2.6	ONDERZOEKSMODEL	31
2.7	CONCLUSIE	33
2.8	CONCEPTUEEL MODEL	34
3	METHODEN EN TECHNIEKEN	35
3.1	CASESTUDY	35
3.2	ONDERZOEKMETHODEN	36
4	VSV IN NEDERLAND	38
4.1	HET ONDERWIJSSYSTEEM	38
4.2	RIJKSBELEID	50
4.3	GEMEENTELIJK BELEID – ROTTERDAM	54
4.4	UITVOERING VSV-BELEID	57
4.5	VERGELIJKENDE CONCLUSIE	61
5	HET WIJK-LESLOKAAL	65
5.1	PROJECTBESCHRIJVING HET WIJKLESLOKAAL	65
5.2	VERLOOP WIJK-LESLOKAAL	70
5.3	ANALYSE	73
5.4	INTERNE FACTOREN	78
5.5	CONCLUSIE INTERNE FACTOREN	96
5.6	EXTERNE FACTOREN	100
5.7	CONCLUSIE EXTERNE FACTOREN	120
5.8	VERGELIJKING HET WIJK-LESLOKAAL EN HET VSV-BELEID IN NEDERLAND	123
6	CONCLUSIES	129
6.2	REFLECTIE OP HET ONDERZOEK	133
6.3	AANBEVELINGEN	134
6.4	TOT SLOT	137
	LITERATUUR	138
	BIJLAGE 1. LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN	141
	BIJLAGE 2. TOPICLIST	142
	BIJLAGE 3. AFKORTINGENLIJST	143

SAMENVATTING

ONDERZOEKSOPZET

De doelstelling van het onderzoek is in beeld te krijgen op welke wijze street-level bureaucrats (SLB's) kunnen bijdragen aan het succes of falen van projecten in de uitvoering van het beleid rondom voortijdig schoolverlaten (vsv), op korte en lange termijn. Het onderzoek wil daarnaast bijdragen aan kennis en theorievorming over de rol van de SLB binnen diens steeds groter wordende lokale verantwoordelijkheid ten opzichte van de nationale beleidsresultaten. Om deze doelstelling te honoreren is gekozen voor een gecombineerd evaluatief en prescriptief onderzoek in de vorm van een casestudy naar het Wijk-leslokaal: een exemplarisch vsv-project in enkele Kansenzones van Rotterdam.

Het onderzoek is verricht op basis van triangulatie in de onderzoekstechnieken. Aan de hand van 17 semi-gestructureerde interviews (onder SLB's, leidinggevend en beleidsmakers) documentenanalyse (nationaal en lokaal) en participerende observatie (binnen het Wijk-leslokaal) is getracht een zo betrouwbaar mogelijk beeld te schetsen van de casus.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: *Wat leert de kennis over de rol van SLB's in het succes- en/of falen van het Wijk-leslokaal ons over de beleidsaanpak van voortijdig schoolverlaten op lokaal en nationaal niveau?* Deze vraag is beantwoord aan de hand van vier onderwerpen met bijbehorende deelvragen.

BELEIDSCONTEXT

Het eerste onderwerp betreft de context van de vsv problematiek en het beleid hieromtrent, toegespitst op enerzijds het nationale- en anderzijds het lokale niveau van de gemeenten Rotterdam. Gebleken is dat het beleid rondom voortijdig schoolverlaten rechtstreeks verbonden is met Europese afspraken waardoor de doelstelling van het beleid cijfermatig is: een halvering van het aantal nieuwe vsv-ers in 2012 ten opzichte van 200. Verder kenmerkt het beleid zich door een voorwaardenscheppend karakter waarbinnen de nadruk ligt op algemene verbeterpunten rondom het functioneren van het vsv-netwerk en bijbehorende instanties. De financiële middelen vanuit OCW worden onder andere beschikbaar gesteld via convenanten met gemeenten en scholen die de doorvertaling van het beleid vormen naar het lokale niveau.

Inhoudelijk wordt het beleid gekenmerkt door een overwegend preventief karakter, in de lijn van het bestrijden van nieuwe vsv-ers. De aanpak van het vsv-beleid uit zich concreet in een veelal projectmatige werkwijze op regionaal en lokaal niveau, waarbinnen versnippering en een gebrek aan coördinatie plaatsvindt. Een gevolg hiervan is dat samenwerking tussen netwerkpartijen wordt bemoeilijkt. Kenmerkend voor het Rotterdamse vsv-beleid is de inbedding in de context van het Groot Steden Beleid. Daarnaast heeft Rotterdam een dubbele regiefunctie in het beleid. Enerzijds is de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk voor het onderwijs, anderzijds is ze tevens contactgemeenten van de regio Rijnmond en daardoor belast met de coördinatie van de beleidsuitvoering in de regio. De cijfermatige doelstelling van het Rotterdamse vsv-beleid is de uitval ieder jaar met 10% te verminderen. De inhoudelijke inzet van het beleid wordt gekenmerkt door curatieve en preventieve maatregelen.

DE ROL VAN STREET LEVEL BUREAUCRATS BINNEN HET VSV-BELEID

De rol van SLB's binnen het 'papieren' vsv-beleid blijkt niet groot. Er worden geen directe beleidsdoelstellingen of maatregelen genomen met betrekking tot het niveau van de werkvloer. Hoewel het vsv-beleid wel aangeeft dat de resultaten van het beleid op regionaal en lokaal niveau behaald moeten worden, waarmee erkend wordt dat op die niveaus veel invloed ligt, lijkt de drang naar beheersing en controle vanuit het Rijk groter te zijn dan het vertrouwen in de autonomie van regionale en lokale partijen. Top-down sturing vanuit de overheid en de cijfermatige inzet van het beleid worden overwegend niet gewaardeerd door de respondenten in deze scriptie, waaronder verschillende SLB's. Algemeen gesteld blijkt dat het vsv-beleid onvoldoende aansluit op de

werkelijkheid van de beleidsuitvoerende organisaties. Opvallend aangezien binnen die organisaties de SLB's de personen zijn die de mogelijkheid hebben de jongere/leerling in kwestie (en daarmee de beleidsresultaten) rechtstreeks te beïnvloeden. Intern is gebleken dat met name de houding van deze SLB's zowel positieve als negatieve invloed heeft op de successen van jongeren. Er kan daarnaast gesteld worden dat de SLB's in het contact met de jongeren een inherente discretionaire ruimte hebben aangaande hun persoonlijke houding, visie en werkwijze met de jongeren. Hoe groot de discretionaire ruimte van SLB's is, verschilt per organisatie en interne werkwijze.

Met betrekking tot specifiek het onderwijs, blijkt dat docenten die jongeren met een autoritaire houding benaderen en strak vast houden aan de regels de kans op uitval aanzienlijk doen toenemen terwijl docenten met een positieve, motiverende houding de uitval juist verminderen.

SUCCES VAN HET WIJK-LESLOKAAL

Het Wijk-leslokaal is zowel qua doelstelling als qua inhoud een succesvol vsv-project gebleken. De doelstelling van 75 deelnemers in fase 2 is behaald en het kennisniveau van de jongeren is gestegen. Bovendien heeft het project bijgedragen aan het versterken van de Kansenzones waarbinnen het werd uitgevoerd. Een faalfactor met betrekking tot de projectstatus van het Wijk-leslokaal is dat deze organisatievorm in zichzelf een risico op falen met zich meebrengt gezien de tijdelijkheid en onzekere doorvertaling van project naar regulier onderwijs.

Een directe invloed van de rol van de docenten/mentoren in het Wijk-leslokaal op het succes van het project is moeilijk aan te tonen, maar verondersteld kan worden dat de SLB's in het rechtstreekse contact met de leerlingen een positieve bijdrage geleverd hebben aan het succes. De docenten/mentoren hebben in het project veelal motiverend en coachend gewerkt; een invulling van de functie van docent die momenteel overigens (Rotterdam breed) ter discussie staat. Enerzijds wordt namelijk gepleit voor een meer coachende, ontwikkelingsgerichte functie, anderzijds wordt gesteld dat docenten zich vooral met hun kerntaak (lesgeven) moeten bezighouden.

MATCH TUSSEN VSV-BELEID EN WIJK-LESLOKAAL

Organisatorisch is het Wijk-leslokaal exemplarisch voor de door het vsv-beleid gewenste netwerksamenwerking. Inhoudelijk gezien sluit het Wijk-leslokaal aan op de nationale inzet op meer praktijkgericht onderwijs en betreft het (zoals geadviseerd in het beleid) een maatgericht project voor een specifieke doelgroep waarin zowel zorg, loopbaanoriëntatie en studiekeuze een direct onderdeel vormen. Ook is een begin gemaakt met de ontwikkeling van EVC-trajecten. Het Wijk-leslokaal verschilt van het beleid in het overwegend curatieve karakter van het project.

Met betrekking tot de rol van de SLB in het beleid enerzijds en binnen het Wijk-leslokaal anderzijds is het lastig een match te maken aangezien de rol van de SLB in het beleid amper terug komt terwijl deze in het project een nadrukkelijke rol heeft. Van daaruit kan dus gesteld worden dat de match tussen het vsv-beleid en het project niet aan de rol van de SLB is toe te schrijven maar eerder aan de aansluiting op de inhoudelijke en voorwaardenscheppende opzet van het beleid, uitgevoerd aan de hand van gewenste netwerksamenwerking.

BEANTWOORDING HOOFDVRAAG

De kennis over de rol van de SLB's in het gebleken succes van het Wijk-leslokaal laat zien dat de houding van SLB's (docenten en mentoren van het Wijk-leslokaal) ten opzichte van de doelgroep zeer waarschijnlijk een positieve invloed heeft gehad op de resultaten van het project. Dit geeft reden om aan te nemen dat wanneer de voorwaarden rondom vsv-projecten goed geregeld worden, SLB's en de organisaties die hun werkzaamheden faciliteren, een belangrijke rol in het tot stand komen van de gewenste beleidsresultaten. Hierbij zijn een vanaf de start goed opgezette projectorganisatie, een positieve houding van de SLB richting de jongeren en het faciliteren van de werkzaamheden van de SLB, van groot belang.

De projectmatige aanpak van het vsv-beleid betekent echter een risico met betrekking tot de stabiliteit en het verloop van projecten. Het Wijk-leslokaal is hier een voorbeeld van. De vele tijdelijke vsv-projecten zorgen voor onduidelijkheid, fragmentatie en verlies aan kennis in de

uitvoering. Een stabiele omgeving binnen en rondom projecten en een langduriger projectverloop (of zicht op reguliere inbedding na afloop van de projectstatus) zijn daarmee belangrijke voorwaarden tot succes van het beleid op de lange termijn. Ook blijkt er behoefte te zijn aan betere coördinatie van de projecten waardoor het aanbod overzichtelijker wordt voor betrokken partijen en de uitvoerende SLB's daarbinnen.

Met betrekking tot het doorvertalen van de bevindingen voor lokaal en nationaal beleid worden enkele relevante conclusies getrokken. Voor het lokale niveau van de gemeente Rotterdam wordt geconcludeerd dat blijkt dat het huidige onderwijs (vmbo-mbo) onvoldoende aansluit op de betreffende doelgroep. Een meer 'outreaching' benadering ten opzichte van de jongeren wordt aangeraden en is succesvol gebleken in het Wijk-leslokaal. Ook de bestuurlijke verbinding tussen economisch- en onderwijsbeleid blijkt effectief en oogst waardering. Als randvoorwaarde van de beleidsuitvoering wordt verder het belang van goede informatievoorziening benadrukt, zowel binnen als tussen de betrokken organisaties in het netwerk. Voor de gemeente betekent het een uitdaging om deze geluiden serieus te nemen en door te vertalen binnen het beleid.

Op nationaal niveau komen twee belangrijke punten naar voren. Ten eerste wordt geconstateerd dat het onderwijs binnen de bestrijding van vsv haar eigen grenzen overschrijdt en 'het niet alleen kan'. Vanwege de complexe context van maatschappelijke problemen waar vsv mee te maken heeft komt naar voren dat de bestrijding van vsv vanuit enkel OCW financiering onvoldoende is en geen recht doet aan de inzet op een gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Differentiatie in vsv-gelden tussen verschillende behoeften/noodzaak van gemeenten zou hiervoor een oplossingsrichting vormen. Een andere denkrichting is om vsv vanuit verdergaande interdepartementale insteek te bekostigen.

Een tweede constatering is dat de verbindende functie van de SLB, vanwege de toenemende nadruk op het belang van lokale samenwerking, steeds belangrijker wordt in de beleidsuitvoering. Vandaar dat geconcludeerd wordt dat er op zowel lokaal als nationaal niveau, meer beleidsaandacht moet komen voor het faciliteren van de sleutelposities van SLB's in de uitvoering.

ONDERZOEK

De wetenschappelijke opbrengsten van deze scriptie laten zich vertalen in drie constatering. Ten eerste blijkt het gebruik van Lipsky's theorie (1980) over SLB, drie decennia later, nog altijd goed bruikbaar. Ten tweede blijken de onderzochte SLB's een relatief grote discretionaire ruimte te hebben in de beleidsuitvoering van het beleid. Dit spreekt de veronderstelling dat Lipsky's theorie (1980) toe is aan herziening vanwege toegenomen inperkingen van de discretionaire ruimte (vanwege performancemetingen en monitoring van de resultaten), tegen. Echter, deze bevinding valt niet te generaliseren naar andere organisaties vanwege onvoldoende data omtrent dit onderwerp. Wel kan voorzichtig gesteld worden dat de grote discretionaire ruimte die uit het onderzoek naar voren komt, vermoedelijk heeft bijgedragen aan het succes van het Wijk-leslokaal. Dit pleit in de richting van het behouden van deze ruimte voor SLB's.

Een tweede constatering betreft de verschillende en veranderende rol van docenten. De invulling van deze functie (kennisgericht of leerling-gericht) staat momenteel ter discussie binnen het Wijk-leslokaal en meer algemeen, de gemeente Rotterdam. Deze discussie is tevens onderwerp van recente literatuur die van belang kan zijn voor verder onderzoek en ontwikkeling van de rol van docenten in de uitvoering van het vsv-beleid.

Aanbeveling 1: Aan organisaties rondom risicjongeren wordt aanbevolen een helder functieprofiel aan te houden waarin eigenschappen als een positieve houding, betrokkenheid bij en interesse in de jongeren, als eisen worden gesteld aan de SLB.

Aanbeveling 2: Organisaties in de uitvoering van het vsv-beleid wordt geadviseerd hun SLB's te faciliteren met betrekking tot de benodigde tijd en middelen om jongeren de aandacht en begeleiding te geven die voor het individu noodzakelijk is om zich zo goed mogelijk te ontwikkelen.

Aanbeveling 3: Organisaties in de uitvoering van het vsv-beleid wordt geadviseerd om de kennis en visie van SLB's op noodzakelijke voorwaarden tot succes, serieus te nemen en waar mogelijk te gebruiken als basis voor intern beleid om tot succesvolle beleidsimplementatie te komen.

Aanbeveling 4: Bestuurders van lokale onderwijsinstellingen wordt geadviseerd om in te zetten op een meer 'outreaching' werkwijze waarin het onderwijs naar de jongeren toe treedt. Op die manier kan aansluiting bij- en motivering van de doelgroep gemakkelijker tot stand komen.

Aanbeveling 5: Bestuurders en leidinggevendenden van vsv-projecten wordt geadviseerd te zorgen voor voldoende tijd en middelen om het succes van projecten (ook) op langere termijn te kunnen realiseren.

Aanbeveling 6: Aangaande de projectmatige aanpak van het vsv-beleid wordt bestuurders en leidinggevendenden aanbevolen te zorgen voor maximaal haalbare zekerheid naar zowel intern als extern betrokkenen ten aanzien van het verloop van het project, na afronding van de projectstatus.

Aanbeveling 7: Om versnippering en een verlies aan kennis in de uitvoering van het vsv-beleid te voorkomen wordt aan overheden op lokaal niveau aanbevolen te zorgen voor meer eenduidigheid en coördinatie rondom de verschillende vsv-projecten.

Aanbeveling 8: Aan gemeenten wordt geadviseerd 'over de schutting' van de beleidsterreinen te kijken vanwege de complexiteit rondom vsv en zorg te dragen voor samenhang en een (ook financieel) gedeelde verantwoordelijkheid in het vsv-beleid.

Aanbeveling 9: Aan gemeenten en bestuurders van lokale organisaties rondom vsv wordt aanbevolen te zorgen voor snelle en effectieve informatievoorziening aan SLB's in de organisaties om de kennis van en mogelijkheden binnen het netwerk optimaal te kunnen benutten.

Aanbeveling 10: Aan de overheid op zowel lokaal als nationaal niveau wordt aanbevolen de te behalen resultaten van het vsv-beleid en monitoring daarvan tot stand te laten komen in directe samenwerking met de uitvoerenden organisaties binnen het beleid om meer betrokkenheid, draagvlak en aansluiting op lokale kennis te bewerkstelligen.

Aanbeveling 11: Aan de overheid op zowel lokaal als nationaal niveau wordt aanbevolen de rol van de SLB en het faciliteren van zijn werkzaamheden nadrukkelijk op te nemen in het vsv-beleid.

Aanbeveling 12: Aan de nationale overheid wordt aanbevolen om in de bestrijding van vsv meer inhoudelijke en financiële ruimte te creëren voor interdepartementale samenwerking om tot grensoverschrijdende oplossingen te komen waarbij wordt uitgegaan van een gezamenlijke, maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Aanbeveling 13: Om meer kennis op te doen aangaande verschillende werkwijzes van SLB's en de hoeveelheid discretionaire ruimte die zij (kunnen) innemen in de uitvoering van het vsv-beleid, verdient het aanbeveling een vergelijkend onderzoek te doen naar de rol van SLB's binnen verschillende betrokken organisaties.

Aanbeveling 14: Ter versterking van de aansluiting van het lokale en nationale vsv-beleid op de uitvoerende praktijk van onderwijsinstellingen, wordt overheden geadviseerd om nader onderzoek te verrichten naar de al dan niet veranderende rol van docenten en mentoren in de uitvoering van het vsv-beleid

1 ONDERZOEKSVORSTEL

INLEIDING

De voor u liggende Master thesis onderzoekt, in de vorm van een casestudy, de rol van street-level bureaucrats in het beleid rondom voortijdig schoolverlaten. In hoofdstuk 1 wordt uitgelegd aan de hand van welke vragen en overwegingen dit onderzoek tot stand is gekomen en op welke wijze het is uitgevoerd. Begonnen wordt met de aanleiding van het onderzoek waarin een korte schets wordt gegeven van de context rondom het onderwerp. Daarna wordt overgegaan tot het beschrijven van de probleemstelling, afgerond door het weergeven van de bestuurskundige, maatschappelijke en persoonlijke relevantie van dit onderzoek.

1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

Jongeren die uitvallen op school zijn er altijd al geweest. Beleid dat zich specifiek richt op de preventie van schooluitval en het terug begeleiden van jongeren naar het onderwijs, is echter relatief nieuw. Ook de inzet op het behalen van de zogenoemde startkwalificatie (middelbaar beroeps onderwijs (mbo) niveau 2, of een havo/vwo diploma) is pas sinds 1994 bepalend in het beleid. De jongere (tot 23 jaar) die voor het behalen van dat niveau uitvalt, is hiermee de jongere geworden die officieel voortijdig schoolverlater (vsv-er) wordt genoemd.

Het huidige beleid rondom voortijdig schoolverlaten (vsv) heeft haar wortels in de jaren '90. Het onderwijs werd destijds gedecentraliseerd naar de gemeenten. De regionale aanpak van het vsv-beleid die dit tot gevolg had, wordt inmiddels bijna 15 jaar toegepast en heeft geresulteerd in een breed beleid waarbij op nationaal niveau verschillende ministeries betrokken zijn (Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie, Economische Zaken (EZ)). Nationaal succes in het beleid is echter afhankelijk van de lokale uitvoering. Om vsv te voorkomen en terug te dringen zet het beleid in op "een sluitende aanpak voor onderlinge samenwerking en afstemming tussen de verschillende actoren bij het terugdringen van vsv" (Onderwijsraad, 2007: 114). Deze sluitende aanpak legt een grote verantwoordelijkheid bij de lokale partners. Het betekent namelijk dat de lokale organisaties en de personen daarbinnen de uitvoering kunnen maken en breken.

EXPERIMENTEN EN SAMENHANG

De problematiek rondom vsv kenmerkt zich door inherente complexiteit. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) sluit hierop aan in het rapport 'De lerende overheid' (2006) waarin wordt benadrukt dat er op een andere manier (vanuit de overheid en politiek) aandacht moet komen voor 'ontembare problemen'. Dit zijn problemen die zich kenmerken door een gebrek aan zowel normatieve - als cognitieve consensus. Anders gezegd is men het er niet over eens wat precies het probleem is en verschilt men tevens van mening over de vraag wat de juiste manier is om het probleem aan te pakken. Voortijdig schoolverlaten is een voorbeeld van een 'ontembaar probleem'. De raad adviseert bij deze problemen de nadruk te leggen op de 'horizontale traditie' waarbij meer ruimte wordt geboden voor inhoud vanuit de praktijk om met gezamenlijke oplossingen te komen. Dit in tegenstelling tot de momenteel dominante 'vertikale traditie' waarin de drang naar beheersing in de systemen, besluitvormingsprocessen en regels bepalend is.

De onderwijspraktijk waar de WRR indirect (het rapport gaat niet alleen over onderwijsbeleid) naar verwijst, lijkt de afgelopen jaren veel kennis te hebben vergaard over mogelijke oplossingen om vsv terug te dringen. Er zijn de afgelopen 15 jaar vele experimenten ontwikkeld en projecten opgezet. Daarvan zijn verschillende 'good practices' bekend, ook op het gebied van vsv. De samenhang op regionaal, en nationaal niveau kan echter nog veel beter. Dit constateert Eimers (2006) in het rapport 'Vroeg is nog niet voortijdig'.

Hoewel er in de samenwerking tussen lokale partners veel verbeterd is en er veel geld beschikbaar is, volgens het Centraal Planbureau (CPB, 2006) 80 miljoen per jaar, blijft het grote nationale succes uit. De voor Nederland leidende Europese doelstelling van een halvering van het aantal vsv-ers in 2012,

blijft zonder een snelle verbetering van de beleidsresultaten buiten bereik (Onderwijsraad, 2007). De redenen voor het uitblijven van dit succes lijken volgens Eimers (2006) te schuilen in een veelal gefragmenteerde, kleinschalige, kortdurende, projectmatige en plaatsgebonden uitvoering. Hij stelt dat er te weinig samenhang en afstemming met de omgeving is en vaak een gebrek aan goede coördinatie (Eimers, 2006).

STREET-LEVEL BUREAUCRATS

In de bestuurskundige theorie wordt over de link tussen beleid en uitvoering (centraal en lokaal) geschreven aan de hand van het begrip 'street-level bureaucracy'. Deze term is afkomstig van Lipsky (1980) die met de '*street-level bureaucrat*' (SLB) de uitvoerende professional aanduidde die beleid als schakelfiguur omzet naar praktijk. SLB's kenmerken zich door de grote discretionaire ruimte die zij hebben bij de uitvoering van het beleid. Redenen hiervoor liggen in het belang van hun professionele expertise die nodig is om aan te sluiten bij de vraag en behoeften van hun cliënten en bij de onduidelijkheid van het beleid, wat vaak veel ruimte laat voor eigen interpretatie. Daarnaast is het gebrek aan 'managementcontrol' en observatie over de uitvoering een reden voor veel ruimte en eigen inbreng. Daar bovenop komt dat SLB's vaak de mogelijkheid en neiging hebben om organisationele eisen om te buigen naar eigen goeddunken (Taylor, 2007). Hoewel middels wetgeving en beleidslijnen getracht wordt de functies en doelstellingen van medewerkers in de uitvoering vorm te geven, is deze invloed vaak beperkt. Afhankelijk van de werkdruk van de werknemers, de bestaande routines binnen de organisaties en vanwege verschillende, soms strijdige beleidsdoelstellingen komt van de oorspronkelijke bedoeling van bovenaf vaak weinig terecht (Jewell en Glaser, 2006). Al deze bevindingen samen maken duidelijk dat de SLB een sterk bepalende factor is binnen de uitvoering van het vsv-beleid. In het theoretisch kader van deze scriptie zal de theorie over SLB's centraal komen te staan om een (theoretisch) antwoord te kunnen geven op onderstaande probleemstelling.

In de vsv-projecten zoals hierboven besproken zijn de uitvoerende professionals van groot belang. Er zijn namelijk succesverhalen bekend in de uitvoering van het lokale beleid (nationale succesverhalen blijven uit) waarbij de SLB's een groot deel van de verantwoordelijkheid in handen hadden. Van belang hierbij is overigens wel de vraag hoe en door wie het succes van een project gedefinieerd wordt. Is het nog succesvol te noemen als het project na een jaar wordt stopgezet, ondanks positieve resultaten tot op dat moment? En hoe succesvol is een project dat niet omgezet kan worden naar regulier onderwijs? Betekent het niet behalen van een startkwalificatie sowieso dat een project onsuccesvol is geweest? Deze vragen verwijzen naar een definitieprobleem rondom de term 'succes'. In mijn scriptie staan deze vragen niet centraal maar onderstrepen ze de complexiteit van het beleid. Van groter belang in deze scriptie is de terugkoppeling van de uitvoerende praktijk (waar de SLB's als sleutelfiguren fungeren) naar het beleidsniveau. Uitgaande van de constatering dat de lokale successen niet voldoende optellen tot nationaal succes komen er namelijk eveneens vragen op. Leert men onvoldoende van de lokale kennis en ervaring van de SLB's zoals de WRR impliceert? Hebben SLB's te weinig invloed op de uitvoering, of juist teveel? Zijn succesvolle projecten succesvol dankzij of ondanks de SLB's? Hoe zou een SLB moeten handelen om het aantal vsv-ers te verminderen? Wat heeft hij/zij hiervoor nodig?

Dit zijn enkele vrij algemene vragen die gesteld kunnen worden, en alle zijn relevant voor nader onderzoek. In deze scriptie wordt er daarom voor gekozen verder in te zoomen op de rol van SLB als schakelfiguur tussen beleid en uitvoering binnen de vsv- problematiek.

1.2 PROBLEEMSTELLING

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Deze scriptie wil de bovenstaande problematiek van 'dichtbij' onderzoeken, en wel bij een lopend project om vsv tegen te gaan. Het gaat om het project het Wijk-leslokaal van het Regionaal Opleidingen Centrum (ROC) Albeda College te Rotterdam. Als projectmedewerker kwaliteitszorg loop ik hier tevens stage. Gelet op de bovenstaande ontwikkelingen heeft dit onderzoek als doel in beeld te krijgen op welke wijze de SLB's kunnen bijdragen aan het succes of falen van het project op korte en lange termijn. De korte termijn verwijst naar het behalen van de vastgestelde doelstellingen van het project. De lange termijn verwijst naar het streven van het project om uit te groeien tot een reguliere onderwijsvorm bij succes van het eerste projectjaar. Het onderzoek wil bijdragen aan kennis en theorievorming over de rol van de SLB binnen diens steeds groter wordende lokale verantwoordelijkheid ten opzichte van de nationale beleidsresultaten. Het betreft dan ook een gecombineerd evaluatief en prescriptief onderzoek.

ONDERZOEKSVRAAG

De probleemanalyse laat zien dat de huidige omgang met de complexe problematiek rondom vsv onvoldoende succes weet te boeken, ondanks dat er succesvolle projecten bekend zijn. Er wordt gesproken over de sleutelpositie van de SLB's en daarmee hun grote verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. In deze scriptie zal aan de hand van het Wijk-leslokaal worden onderzocht welke rol de SLB's vervullen in dit nieuwe project. Gelet op de hiervoor geformuleerde doelstelling(en) luidt de centrale vraag in deze scriptie:

Wat leert de kennis over de rol van SLB's in het succes- en/of falen van het Wijk-leslokaal ons over de beleidsaanpak van voortijdig schoolverlaten op lokaal en nationaal niveau?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is zij uiteengelegd in de volgende vijf deelvragen en wordt zij toegespitst op het Wijk-leslokaal. Voor de duidelijkheid staat er tevens aangegeven in welk hoofdstuk de vragen beantwoord zullen worden. Hierbij moet voor de volledigheid worden opgemerkt dat hoofdstuk 2 zal bestaan uit het theoretisch kader, waarin de concepten beleid en beleidsimplementatie centraal zullen staan, inclusief de rol van SLB daarbinnen. Hoofdstuk 3 betreft vervolgens de methodologische verantwoording van het empirisch onderzoek.

1. Hoe ziet het beleid rondom voortijdig schoolverlaten eruit?

In hoofdstuk 4 van deze scriptie wordt ter beantwoording van deze deelvraag een documentenanalyse uitgevoerd naar het begrip 'voortijdig schoolverlaten' en de inhoud van het vsv-beleid.

2. Welke rol spelen street-level bureaucrats binnen het vsv-beleid?

Ter beantwoording van deze deelvraag wordt in hoofdstuk 2 de algemene theorie rondom street-level bureaucracy geschetst en wordt vervolgens in hoofdstuk 4, aan de hand van documentenanalyse, aandacht besteed aan de rol van de SLB's binnen de uitvoering van het vsv-beleid.

3. A. In hoeverre is het Wijk-leslokaal een succesvol vsv-project?

B. In hoeverre is het succes of falen van het Wijk-leslokaal toe te schrijven aan de rol van de street-level bureaucrats?

Ter beantwoording van deze derde deelvraag wordt in hoofdstuk 5 een projectbeschrijving gegeven van het Wijk-leslokaal met specifieke aandacht voor de rol van de SLB's hierbinnen. Deze beschrijving wordt ingezet met behulp van de technieken documentenanalyse, participerende observatie en interview, zie hoofdstuk 3. Descriptie en analyse vinden plaats met behulp van het analysemodel uit hoofdstuk 2.

4. A. *Hoe ziet de match tussen het vsv-beleid en het Wijk-leslokaal er uit?*
B. *In hoeverre is deze match toe te schrijven aan de rol van de street-level bureaucrats in het project?*

Voor de beantwoording van de vierde deelvraag wordt aan het eind van hoofdstuk 5 een koppeling gemaakt tussen de eerste drie deelvragen. Het vsv-beleid wordt gekoppeld aan het Wijk-leslokaal en de rol van de SLB's daarbinnen. De technieken documentenanalyse, participerende observatie en interview zullen ook hier leidend zijn.

In de conclusie van deze scriptie (hoofdstuk 6) zal geprobeerd worden de verzamelde kennis uit voorgaande deelvragen samen te voegen om de rol van SLB's in beeld te brengen en om aanbevelingen te doen ten aanzien van de praktijk van het vsv-beleid. Ook komt hier de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ter sprake. Om vanuit deze casestudy te komen tot conclusies die breder geldig zijn dan enkel voor het Wijk-leslokaal, wordt hier tevens aandacht besteed aan de theoretische doorvertaling van de casus naar de bredere context van street-level bureaucracy.

BESTUURSKUNDIGE RELEVANTIE

Meer inzicht in de rol die SLB's spelen tijdens de uitvoering van het vsv-beleid is voor de bestuurskunde uiterst relevant. Het raakt aan vragen over de 'accountability' in het beleid (wie is verantwoordelijk voor de resultaten?) en brengt zicht op belangrijke aspecten waarmee rekening gehouden moet worden om de beleidsresultaten zo hoog mogelijk te krijgen. De theorie over SLB's van Lipsky is inmiddels al 28 jaar oud en het is tevens relevant te bezien in hoeverre deze theorie (nog) een steekhoudend beeld geeft van de praktijk. Zo wordt er in Amerikaanse literatuur (Honig, 2006) beargumenteerd dat de theorie toe is aan herziening. Vanwege de steeds beperktere mogelijkheden en vrijheden die SLB's hebben in een samenleving waarin de SLB steeds vaker en vaster wordt ingekaderd binnen gedetailleerde uitvoeringsverplichtingen, zou er van de discretionaire ruimte weinig overblijven. Voor de theorievorming rondom SLB's is het van belang hier licht op te werpen, zeker vanuit een onderzoek wat dicht op de praktijk plaatsvindt. Daarnaast geven de resultaten van het onderzoek inzicht en handvatten voor (lokale) overheden in het omgaan met de regionalisering van het vsv-beleid en de behoeften voor succes van vsv-projecten specifiek.

MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek komt vooral naar voren in de brede aanpak van een complexe problematiek. In onze maatschappij wordt vandaag de dag veel nadruk gelegd op het belang van de 'kenniseconomie' en de verspilling van talent onder de vsv-ers. Er zijn verschillende ministeries bij het beleid betrokken en nog veel meer (lokale) partijen die allemaal hun eigen doelstellingen en belangen kennen. Binnen de wijken waar het Wijk-leslokaal zich op richt zijn er dan ook niet alleen veel vroegtijdig schoolverlaters, ook kampen de wijken met hoge werkloosheid- en criminaliteitscijfers en een overbelast (jeugd)zorgsysteem dat de vele hulpvragen niet aankan. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek wordt daarmee breder. Het is relevant om te bekijken of, en hoe een project dat in eerste instantie inzet op het 'terug naar school' krijgen van vsv-ers, kan bijdragen aan onder andere een toename van het kennisniveau van de wijk (betere ondernemersvaardigheden en toename van onderwijskwalificaties). Daarnaast wordt verondersteld dat de leerlingen door hun terugkeer naar school een ander perspectief krijgen op hun toekomst en daarmee (kort door de bocht) voor minder overlast zorgen in de wijken. Aangezien er duidelijke raakvlakken zijn tussen verschillende beleidsterreinen in de gemeente (onderwijs, economie, sociale zaken en werkgelegenheid) en er dus ook vanuit al deze terreinen SLB's bij betrokken zijn, is de vraag welke rol deze sleutelfiguren spelen in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten ook maatschappelijk gezien van belang.

PERSOONLIJKE RELEVANTIE

In 2000 ben ik begonnen met de studie Humanistiek, een studie die grotendeels gericht is op de existentiële vraagstukken van waaruit mensen hun leven vormgeven. Menselijk gedrag, het analyseren en beïnvloeden daarvan, is daarmee drie jaar lang object van studie geweest met specifieke interesse voor het thema 'humanisering in organisaties'. De reden om na mijn Bachelor diploma over te stappen naar Bestuurskunde sluit hierbij aan: ook in het Human Resource Management (HRM) van organisaties in de publieke sector staat de mens steeds meer centraal. Het onderwijsdebat gaat bijvoorbeeld regelmatig over 'de menselijke maat' terugbrengen in het onderwijs, de overheid wil 'dichter bij de burger' staan en dat 'beleid mensenwerk is' wordt eveneens vaak genoemd. Al dan niet als excuus voor het mislukken van beleid. Vanuit deze korte schets zal duidelijk worden dat mijn interesse uitgaat naar het onderzoeken van het veld waar zowel een bestuurskundige als humanistische relevantie ligt. In dit onderzoek betreft het dan de rol die de SLB, (de menselijke factor zoals de Humanistiek het zou beschrijven) speelt in de uitvoering van nationaal geschreven beleid. Naast mijn studiegerelateerde interesse ben ik vanuit persoonlijke ervaring in de onderwijspraktijk gefascineerd geraakt door de wijze waarop getracht wordt het vsv-probleem aan te pakken. Niet zelden wordt hierbij duidelijk hoe essentieel de rol van de docent is en hoeveel verantwoordelijkheid deze mijns inziens draagt voor de toekomst van hun leerlingen. En natuurlijk voor de beleidsresultaten. Zowel mijn studiegerelateerde interesse als mijn werkgerelateerde interesse maakt deze scriptie voor mij persoonlijk dan ook zeer relevant.

1.3 LEESWIJZER

Gezien de uitgebreide verslaglegging van het onderzoek wordt hieronder een korte leeswijzer geïntroduceerd voor lezers die de scriptie in vogelvlucht willen doornemen. In hoofdstuk 4 en 5 wordt een specifiekere vervolg op deze algemene leeswijzer weergegeven, zodat ook binnen de hoofdstukken een selectie gemaakt kan worden van het te lezen materiaal.

Aan het eind van ieder hoofdstuk (met uitzondering van hoofdstuk 3) wordt een conclusie gegeven van de bevindingen. Voor de conclusie van hoofdstuk 2 wordt u doorverwezen naar pagina 33, de conclusie van hoofdstuk 4 vind u op pagina 61. Hoofdstuk 5 heeft twee belangrijke samenvattingen, te weten die van de analyse van de interne factoren op pagina 96 en die van de externe factoren op pagina 120. Deze worden ter verduidelijking nog weergegeven in de tabellen 5.1 en 5.2 op pagina 100 en 121. Op pagina 123 wordt het hoofdstuk afgesloten met een vergelijking tussen het Wijkleslokaal en het vsv-beleid in Nederland.

Het concluderend hoofdstuk 6 bestaat in zijn geheel uit conclusies: eerst van de deelvragen, vervolgens van de hoofdvraag. Geadviseerd wordt dit hoofdstuk in zijn geheel te lezen.

2 THEORETISCH KADER

INLEIDING

In hoofdstuk 1 is gesteld dat street-level bureaucracy in de bestuurskunde verwijst naar de link tussen beleid en uitvoering. Dit hoofdstuk adresseert deze link door eerst in algemene termen te beschrijven wat we verstaan onder beleid en implementatie van beleid. In dit gedeelte wordt ook stilgestaan bij de maatschappelijke ontwikkelingen in het openbaar bestuur zoals New Public Management (NPM) hervormingen en de overgang van government naar governance. Vervolgens zal de theorie van Lipsky (1980) over street-level bureaucrats worden toegelicht en geplaatst in de ontwikkeling van het denken rondom beleidsimplementatie. De opkomst van netwerkstructuren en het vraagstuk rondom de accountability van beleid zullen hier aan worden toegevoegd. Een onderdeel over onderwijshervormingen zal hierbij illustratief van aard zijn. In het laatste gedeelte van dit hoofdstuk wordt meer inhoudelijk ingegaan op street-level bureaucracy en worden drie recente auteurs aangehaald om de relevantie van Lipsky's theorie anno 2008 aan te duiden ten aanzien van de rol die SLB's vervullen in de uitvoering van het beleid. Afgesloten wordt met de presentatie van een conceptueel model dat gebaseerd is op deze literatuur en leidinggevend zal zijn in de rest van deze scriptie.

2.1 PUBLIEK BELEID EN IMPLEMENTATIE

Beleid is een vaak gebruikt woord waarvan we veelal denken te weten wat ermee bedoeld wordt. Er wordt geschreven dat het veiligheidsbeleid onvoldoende effect heeft, dat het kabinetsbeleid zal zorgen voor economische groei of juist achteruitgang en er worden afspraken gemaakt dat bij aantoonbaar succes van beleid verdere uitbreiding of vervolgstappen genomen zullen worden. Over welk onderwerp het gaat doet in die zin niet ter zake; op alle gebieden denkbaar komt het beleid over als de basis waarop acties van mensen, organisaties, overheden, landen enz., gebaseerd zijn. In de volksmond kan er ook gezegd worden dat iemand de situatie 'met meer beleid' zou kunnen aanpakken, of mogelijk zelfs 'zonder enkel beleid' te werk gaat, maar ook dan verwijst de term beleid naar handelingen op basis van een buitenstaand gegeven. Beleid en de uitvoering van het beleid (implementatie) zijn in de praktijk van het openbaar bestuur dan ook sterk met elkaar vervlochten. De vervlechting is echter een complex verhaal en dat maakt het onderscheiden van beleid enerzijds en implementatie anderzijds een lastige opgave. Beleid impliceert implementatie en implementatie impliceert beleid. Hill en Hupe (2002) stellen dit vraagstuk als volgt aan de orde: "A verb like 'implement' must have an object like 'policy'. But policies normally contain both goals and the means for achieving them. How then do we distinguish between a policy and it's implementation?" (Hill en Hupe, 2002: 4). Logischerwijs, stellen zij, volgt implementatie op het maken van beleid en de besluiten daaromtrent. Dat betekent dat het van belang is te weten wie het beleid formuleert, wie de besluiten neemt en wie vervolgens belast is met de uitvoering. Wanneer dat niet dezelfde persoon of organisatie betreft, is het van belang te weten hoe deze personen of organisaties zich situeren in die context. Wie zijn ze? Wat doen ze? En vervolgens komt daar een normatieve notie bij, namelijk de vraag of de beleidsmakers en/of de besluitvormers meer macht, of een meer gelegitimeerde rol hebben dan de uitvoerders? (Hill en Hupe, 2002). Deze vraag is voor deze scriptie zeer relevant en hier wordt dan ook verderop in dit hoofdstuk bij stil gestaan onder het kopje 'accountability'.

BELEID

Voor we zo ver zijn dat de vraag aan de orde komt wie of wat bepalend zou moeten zijn, dient nog wat dieper ingegaan te worden op de complexiteit van beleid en implementatie. Als eerste is de definitiekwestie van belang. Wat is nu precies beleid? En wat is implementatie? Want hoewel met elkaar vervlochten, de termen verwijzen wel naar een ander concept.

In de literatuur worden verschillende definities gebruikt voor beide termen. Te beginnen met het concept 'publiek beleid' valt op dat publiek beleid te maken heeft met doelstellingen die in relatie

staan tot maatschappelijke problemen. Dat betekent dat ten aanzien van een specifiek maatschappelijk probleem, de context van dat probleem heel belangrijk wordt. De implementatie van het beleid wordt daarmee namelijk afhankelijk van een meer specifiek beleid, binnen een specifiek veld waarbij verschillende reacties volgen uit de maatschappij.

In de internationale literatuur wordt naar publiek beleid vaak verwezen middels de term 'public policy'. Blankenburg (1998) stelt dat Nederland een unieke positie heeft ten aanzien van het woord 'beleid' aangezien het Engelse 'policy' de betekenis van het woord maar gedeeltelijk omvat, en de Fransen en Duitsers zelfs een hele zin nodig hebben om dezelfde betekenis weer te geven. Blijkbaar is niet alleen de definitie niet eenduidig, maar zelf het woord is moeilijk te typeren. "It is generally used to describe the policy which a (public) body follows. The Government, a community, a public transport corporation, the police, the public prosecutor, all conduct activities which are legitimated on the ground that they implement law, but at the same time they follow *beleid*." (Blankenburg, 1998)

Publiek beleid is geen vast, eenduidig concept. Het bestaat uit verschillende aspecten en kan dus ook op verschillende aspecten onderzocht worden. Hill en Hupe (2002) halen Hogwood en Gunn aan die de volgende aspecten blootleggen. Ten eerste wordt onderscheid gemaakt in beleid en de politieke besluitvorming rondom beleid als twee verschillende dingen. Lastiger wordt dit onderscheid tussen het beleid en het bestuur/ de overheid waar het gevormd en uitgewerkt wordt. Beleid bevat zowel intenties als handelingen en zowel activiteit als passiviteit (wat wel en niet gedaan wordt). De uitkomsten van beleid kunnen onvoorzien zijn en daar komt bij dat hoewel beleid doelstellingen heeft die door een x-aantal handelingen tot stand gebracht zouden moeten worden, het ook mogelijk is dat doelstellingen retrospectief tot stand komen. Publiek beleid komt verder 'met de tijd' tot stand waarbij mogelijk zowel binnen als tussen betrokken organisaties, de verhoudingen van invloed zijn. Als laatste noemen ze dat publiek beleid een sleutelrol bevat voor publieke organisaties, doch niet exclusief (Hill en Hupe, 2002). In de Nederlandse context waarin veel zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) voorkomen en veel gewerkt wordt in publiek-private samenwerkingsverbanden of middels uitbesteding van publieke diensten, zie je die niet-exclusieve rol duidelijk terug. Binnen deze scriptie wordt de definitie van Hogwood en Gunn aangehouden wanneer het gaat om beleid: "Any public policy is subjectively defined by an observer as being such and is usually perceived as comprising a series of patterns of related decisions to which many circumstances and personal, group, and organizational influences have contributed" (Hill en Hupe, 2002: 5).

BELEIDSPROCESSEN

Al deze aspecten laten zien dat publiek beleid in beweging is. Het is niet vast, maar evolueert in de tijd en is afhankelijk van verschillende actoren. Ook ontstaat beleid op een niet eenduidig uit te leggen wijze. Hoewel het veelvoorkomend is te spreken over een beleidsproces dat bestaat uit verschillende stappen of fasen in een cyclus, dient mijns inziens altijd in het achterhoofd te worden gehouden dat het faseren en modelleren van een continu proces slechts een versimpeling van de werkelijkheid weergeeft. Hierbij sluit ik me aan bij Van Gunsteren (1976) die in het boek van Hill en Hupe (2002) wordt getypeerd als criticus op het rationele denken binnen 'public affairs'. Ik ben er van overtuigd dat niet zichtbare gebeurtenissen (denk bijvoorbeeld aan de indirecte effecten van mensen en organisaties op elkaar, machtsstrijd en egodriften, het al dan niet goed overweg kunnen met collega's, de tijd van het jaar, de politieke context van het moment, de organisatiecultuur waarin men werkt, de visie van machthebbende individuen, de mogelijkheden en beperkingen in het werk, de persoonlijke situatie van mensen en ga zo maar door) sterk bepalend zijn voor de uitkomsten van een beleidsproces. Er zijn mijns inziens dus veel meer aspecten van belang dan ooit opgenomen kunnen worden in een model. Toch wil ik de versimpeling niet per definitie afwijzen. Deze is namelijk handig en mogelijk zelfs noodzakelijk om structuur en overzicht te creëren in wat er zoal gebeurt in de totstandkoming van beleid. Er moet hierbij echter niet vergeten worden dat het hier gaat om zichtbare, aparte stappen die in werkelijkheid veel meer door elkaar heenlopen en elkaar beïnvloeden. Zowel qua inhoud als qua tijdsbestek/volgorde.

IMPLEMENTATIE

Tijdens de implementatie of uitvoering van beleid gebeurt er van alles. Beleid is niet simpelweg een stukje papier (of .pdf bestand) dat wordt doorgestuurd naar alle lagere overheden en publieke organisaties, vervolgens in het postvakje van een medewerker terecht komt en helemaal op het niveau van de werkvloer belandt waarop het vervolgens wordt uitgevoerd met in acht neming van alle doelstellingen, regels en werkwijzen die er mogelijk in vermeld staan. Het beleid, het beleidsproces en de uitvoering van het beleid daarbinnen zijn complexe concepten. Zowel theoretisch lastig te definiëren, maar ook empirisch moeilijk van elkaar te scheiden. Blankenburg (1998) stelt dat uitvoerende organisaties ook hun eigen belangen hebben die niet altijd met het beleid overeenkomen, dan wel dat deze organisaties zoeken naar meer sociaal adequate en realistische doelen. De verklaring voor de vaak gebrekkige aansluiting van het beleid op de praktijk verklaart hij door te stellen dat de vage beleidsdoelen niet altijd makkelijk zijn te vertalen naar de praktijk. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen.

Dat de oorspronkelijke inhoud van het papieren beleid in de implementatie veelal wordt aangepast, veranderd, bijgesteld of zelfs ontkend, benadrukken ook Hill en Hupe (2002) door een citaat van Anderson aan te halen “[P]olicy is made as it is being administered and administered as it is being made”. (Hill en Hupe, 2002: 7). Zij stellen verder dat de meest invloedrijke definitie van implementatie die van Mazmanian en Sabatier is, te weten: “Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take form of important executive orders or court decisions [...]. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts – both intended and unintended – of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute” (Hill en Hupe, 2002: 7). Hoewel deze definitie heel rationeel te noemen is, en ‘vroeg’ in het wetenschappelijk debat rondom implementatie gangbaar was, noem ik deze vanwege de helderheid en praktische inzet van definitie. Het laat wederom een aantal fasen zien die, hoewel niet volledig, de processen helpen inzichtelijk te maken.

HISTORISCHE CONTEXT

Uiteraard hebben veel meer wetenschappers dan Mazmanian en Sabatier, Anderson en Hogwood en Gunn geschreven over beleidsimplementatie. In het boek ‘Implementing Public Policy’ (2002) van Hill en Hupe wordt een overzicht gegeven van de relevante onderzoekers rondom dit thema en de ontwikkeling die het denken over implementatie heeft doorgemaakt. Bovendien staan deze ontwikkelingen niet op zichzelf; belangrijk hierbij is de context waarin deze ontwikkeling heeft plaatsgevonden, te weten één waarin New Public Management (NPM) een grote rol heeft gespeeld. Vanuit deze context wordt hieronder de ontwikkeling in denken geschetst, met specifieke aandacht voor het accountability-vraagstuk dat hier nauw mee verbonden is.

NEW PUBLIC MANAGEMENT

De term New Public Management verwijst naar de ontwikkeling die in de praktijk gaande was ten aanzien van het meer bedrijfsmatig tewerk gaan in de publieke sector. NPM kan gezien worden als resultante van de internationaal brede trend van een terugtrekkende overheid als gevolg van economische crisis in de jaren '80. De nadruk kwam daardoor te liggen op een meer economisch rendabele manier van organiseren en sturen in de publieke sector, simpelweg gezegd omdat de publieke sector te duur was geworden (Pollitt en Bouckaert, 2004). Relevant voor deze scriptie is dat NPM ook is toegepast in het onderwijsveld, in Nederland via de decentralisatie van het onderwijsbestel. Hierop wordt verder stilgestaan in hoofdstuk 4.

Met betrekking tot de beleidsprocessen was NPM een antwoord op kritieken ten aanzien van het Old Public Management wat uitging van het ‘compliance model’: een Weberiaanse notie over hoe beleid tot stand moest komen. Die notie hield de normatieve opvatting in dat beleid moest voortvloeien uit

wettelijke kaders. Anders gezegd lag de autoriteit van het beleid bij de wetgever die bepaalde welke beleidsdoelstellingen behaald moesten worden. De ambtelijke organisaties moesten deze doelstellingen in de praktijk zien te brengen en daarmee de verantwoording over het beleid garanderen.

In de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw werd deze situatie in sterke mate ter discussie gesteld. De vertaalslag van wetgever naar de beleidspraktijk zorgde veelal voor 'administrative shipwrecks' (Brodkin, 2008). Er was sprake van een zogenaamde 'black box' waarin de goede bedoelingen en 'great expectations' van de wetgevende macht resulteerden in 'ruined hopes'. De visie op de ambtenarij als neutrale organisatie die hiërarchisch gestuurd werd sloot niet aan bij de autonomie en discretionairruimte waarin uitvoerende ambtenaren functioneerden die gestuurd werden door vele tegenstrijdige politieke doelstellingen. Het 'compliance model' zoals Brodkin dit noemt, behelst de eerste golf van implementatieonderzoek waarin gezocht werd naar de factoren die het lineaire proces van wetgeving naar realisatie in de weg stonden (Brodkin, 2008).

De kritieken op de Weberiaanse benadering van beleid leidden tot grotere aandacht voor street-level organisaties en de wijze waarop beleid in de praktijk werd omgezet naar handelen. Lipsky's boek 'Street-Level Bureaucracy' (1980) heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Op de theorie van Lipsky wordt later verder doorgegaan. Voor nu is het eerst van belang dat duidelijk wordt hoe Lipsky te plaatsen is in de context van de ontwikkelingen in het denken over beleidsimplementatie specifiek. Een overzicht aan de hand van Hill en Hupe (2002) is hierbij behulpzaam.

DE ONTWIKKELING IN HET DENKEN RONDOM BELEIDSIMPLEMENTATIE

Hill en Hupe (2002) geven aan dat er vanaf begin jaren '70 tot eind jaren '80 een periode was van intens academisch debat rondom het vraagstuk van beleidsimplementatie. Eind jaren '90 kwam de tussentijds ingeslapen discussie weer op gang door onder andere de groeiende overtuiging dat implementatieprocessen niet eenduidig of in algemene kaders te beschrijven zijn omdat ze onlosmakelijk verbonden zijn en bepaald worden door verschillende institutionele aspecten en culturele omgevingen. Volgens de auteurs is dit "particularly important in an era in which processes of 'government' have been seen as transformed into 'governance'" (Hill en Hupe, 2002: 1). Met de term governance doelen ze op de betrokkenheid en participatie van meer actoren in het beleidsproces als geheel, en het verlaten van de simplistische hiërarchische modellen die tot die tijd gangbaar waren. Belangrijk hierbij is dat de essentie van governance gezien wordt als de focus die het legt op de rol van de overheid als een belangrijke speler, maar niet langer als enige autoriteit binnen het geheel.

De ontwikkeling in het denken over implementatie beschrijven de auteurs aan de hand van twee fasen. Als eerste noemen ze het 'top-down/bottom-up' debat waarin verschillende visies tegenover elkaar werden gezet over 'the gap' tussen beleid en uitvoering. Enerzijds waren er de auteurs die veronderstelden dat een 'top-down' inzet deze kloof kon doen verdwijnen wanneer er maar via regels en structuren helder werd gemaakt wat er moest gebeuren en hoe dat stond moest komen (zie het compliance-model van Brodkin). Anderzijds was er de 'bottom-up' inzet die er van uitging dat de kloof het gevolg was van onvermijdelijke en mogelijk zelfs wenselijke participatie van actoren in latere fasen van het beleidsproces. In deze discussie stond Lipsky's theorie over street-level bureaucracy centraal zoals hier boven vermeld. Een belangrijk onderwerp in dit debat was het vraagstuk rondom accountability: wie is verantwoordelijk voor wat? De top-down/bottom-up discussie verwijderde zich in de loop van de tijd van deze relatief simpele tegenstelling en ontwikkelde zich naar een zienswijze die kritisch stond ten opzichte van de top-down veronderstelling dat beleidsprocessen gemodificeerd konden worden. Methodologisch gezien werd er meer aandacht besteed aan de manier waarop 'the gap' verklaard en begrepen kon worden, eerder dan opgelost. Het verantwoordingsvraagstuk ontwikkelde zich naar een 'third way' waarin alternatieve benaderingen centraal stonden die gezamenlijk een vruchtbaardere weg zochten waarin niet enkel de overheid, maar juist meerdere partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid moesten dragen. Hill en Hupe (2002) noemen de schrijvers van deze tweede fase 'the synthesizers'.

De ontwikkeling van de top-down/bottom-up gedachte naar de synthesizers, werd vervolgens geplaatst tegen de achtergrond van een veranderende rol van de overheid: de governance gedachte. Centraal in deze ontwikkeling stond als eerste de verkenning van het inzetten van beleidsprocessen aan de hand van private partijen die marktgerichte werkwijzen hanteerden, en publiek-private samenwerkingsverbanden. Deze NPM-geïnspireerde gedachte zorgde voor een toenemende nadruk op het belang van netwerksamenwerking om beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Aangezien tegenwoordig de publieke en private omgevingen steeds meer met elkaar verweven raken, verwijst de 'third way' zoals het in de literatuur vaak genoemd wordt, naar de erkenning van het belang van verschillende problemen in verschillende institutionele contexten waardoor verschillende implementatieprocessen noodzakelijk zijn.

NETWERKSAMENWERKING

Twee andere auteurs, te weten Goldsmith en Eggers, benadrukken ook de governance gedachte in het boek 'Governing by Network' (2004) en brengen nieuwe manieren van sturing in netwerken onder de aandacht. Hoewel er in deze scriptie niet uitvoerig zal worden ingegaan op netwerktheorieën, acht ik het wel van belang dit concept kort toe te lichten. De problematiek rondom voortijdig schoolverlaten waar in de volgende hoofdstukken aandacht aan wordt besteed, is namelijk een helder voorbeeld van een problematiek waarin het netwerk voor een groot deel verantwoordelijk wordt geacht voor het probleem. De termen 'netwerk' en 'netwerksamenwerking' zullen dan ook nog regelmatig langskomen.

De auteurs beschrijven de term netwerken in hun boek als volgt: "We use this term [...] in reference to initiatives deliberately undertaken by government to accomplish public goals, with measurable performance goals, assigned responsibilities to each partner, and structured information flow" (Goldsmith en Eggers, 2004: 8). Het doel van netwerken is om te komen tot de maximaal haalbare publieke waarde, die groter is dan de som van wat de actoren in het netwerk apart van elkaar hadden kunnen bereiken. Publieke netwerken komen daarbij voor in ad hoc constructies voor tijdelijke doelstellingen, en in langdurige verbanden waarbij de samenwerking tussen publieke en private organisaties zorgt voor het leveren van publieke diensten en transacties (Goldsmith en Eggers, 2004). Een tweede reden waarom hier kort wordt uitgelegd wat we verstaan onder netwerken, is dat samenwerking tussen organisaties, en zeker wanneer het gaat om zowel publieke- als private organisaties, het vraagstuk rondom de accountability op scherp stelt. Wie is verantwoordelijk voor wat? En op welke manier wordt dat gecontroleerd? Op dit thema zal hieronder worden voortgeborduurd.

2.2 ACCOUNTABILITY

Zoals al een aantal keren is genoemd, is het accountability-vraagstuk heel belangrijk in het kader van de opkomst van NPM, governance en de netwerksamenwerkingen die tot stand zijn gekomen. In dit onderdeel zal aan de hand van onderzoek van Brodtkin (2008) naar accountability in street-level organisaties worden toegelicht op welke wijze dit vraagstuk relevant is voor de implementatie van beleid, en specifiek hoe dit zich verhoudt tot de uitvoerende personen/organisaties van centraal beleid.

NPM-strategieën kunnen volgens Brodtkin (2008) gezien worden als een manier om de kritieken op 'command and control' vanuit de overheid te erkennen en de wijze van verantwoording te verbeteren. In plaats van de nadruk te leggen op regels en het reguleren van processen wordt overgegaan tot 'performance measurement' en 'pay for performance'. *Wat* er moest gebeuren wordt van bovenaf bepaald, maar *hoe* de praktijk dat tot stand bracht wordt aan henzelf overgelaten. De decentralisatie van het onderwijs in Nederland sinds 1994 is hier een voorbeeld van (hierop wordt in hoofdstuk 4 verder gegaan). In zekere zin erkent NPM hiermee het belang van de discretionairruimte van de SLB of uitvoerende professional. Het probleem is echter dat zowel het specificeren van wat nodig is, als de manier waarop dit tot stand moet worden gebracht niet

eenvoudig te bereiken is, zeker niet wanneer de discretionaire ruimte van uitvoerende ambtenaren wordt meegewogen. Brodtkin (2008) beargumenteert bijvoorbeeld in haar onderzoek dat in de praktijk blijkt dat een verkeerde inzet bij het meten van performance tot gevolg heeft dat het de uitvoerende praktijk verstoort en de inhoud van het werk onderschat. Daarnaast toont zij aan dat in plaats van het onthullen van de werkelijkheid van de uitvoerende wereld, deze vorm van performancemetingen juist verhuult wat er daadwerkelijk gebeurt. Wanneer dit het geval is, stelt zij, dan gaat dit ten koste van de gewenste transparantie en verantwoording van het werk in de uitvoerende praktijk (Brodtkin, 2008). Dit fenomeen wordt ook wel de ‘prestatieparadox’ genoemd (van Thiel en Leeuw, 2003).

Een benadering die van groot belang is voor deze scriptie is de ‘street-level approach’ die Brodtkin typeert als ‘accountability from the inside out’ (Brodtkin 2008: 325). Het betreft een benadering in managementonderzoek die de nadruk legt op hoe het beleid tot stand komt in de frontlinies. Door diepgaand en kwalitatief onderzoek te doen naar het hoe en waarom van de beleidsuitvoering door street-level organisaties schetst zij aspecten die bijdragen aan het verbeteren van de accountability in uitvoerende organisaties. Relevant ten aanzien van de kant van de beleidsmakers is dat zij stelt dat beleid beter doordacht zou moeten worden op de consequenties die het heeft voor de werkvloer. De neiging naar het willen beheersen van de praktijk resulteert volgens haar in het uitdrukken van succes in meetbare resultaten. Zo wordt er om onzekerheid te minimaliseren en strakke controle te kunnen houden, grote nadruk gelegd op cijfermatig materiaal. Ten aanzien van het vsv-beleid zou een voorbeeld zijn dat het gaat om de vermindering van het aantal vsv-ers over de jaren, de stijging of groei van de vsv-ers in percentage en per stad/regio/land. Overigens is deze cijfermatige benadering in het beleid van OCW ook daadwerkelijk de dominante inzet, gekoppeld aan cijfermatige doelstellingen binnen de EU. Hier wordt op teruggekomen in hoofdstuk 4. Helaas voor het management en beleidsmakers stelt Brodtkin, Richard Elmore (1978) citerend, dat “despite the persistent hopes and preferences of both policymakers and managers, street-level scholarship reveals that caseworkers and other lower-level service providers do not do just what they want or just what they are told to want. They do what they can” (Brodtkin, 2008: 326). Hiermee doelt zij op de reële situatie waarin SLB’s een zekere capaciteit hebben die afhankelijk is van vaardigheden, middelen vanuit de organisatie en de mogelijkheid voor cliënten om in een goed traject door te stromen. Binnen die context wordt hun werk bepaald en daarmee tevens de mogelijkheden die ze hebben om hun werk te verantwoorden naar cliënten en de maatschappij in haar geheel (Brodtkin, 2008).

2.3 ONDERWIJSHERVORMINGEN INTERNATIONAAL

Hierboven is beschreven hoe de ontwikkeling in het denken over beleidsimplementatie vorm heeft gekregen en welke invloed NPM en netwerksamenwerking hierbij hebben gehad op het accountability-vraagstuk rondom het beleid. Hoewel het qua structuur niet volledig passend is om in het theoretisch hoofdstuk een beschrijvend onderdeel over onderwijshervormingen op te nemen, is toch besloten het onderdeel hieronder op deze plek te gebruiken als illustratie van wat hierboven naar voren is gekomen. Reden hiervoor is mede dat in hoofdstuk 4 verder wordt ingegaan op onderwijshervormingen in Nederland en dat mogelijke vergelijkingen met internationale ontwikkelingen hierbij zinvol zijn.

Johnston (2002) heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van een NPM-geïnspireerde werkwijze in het onderwijsveld. Hij stelt dat volgens de docenten die zij gesproken hebben, het merendeel van mening was dat de inzet van een meer zakelijk beleid met meetbare resultaten, zorgde voor het uit balans brengen van het onderwijscurriculum. Daarnaast gaven zij aan het gevoel te krijgen dat ze vervreemden van de school omdat er opeens allerlei private instrumenten werden gebruikt en veel tijd opging aan administratieve controle. Johnston zelf wijst overigens verandering niet van de hand, noch een meer op de arbeidsmarktgerichte invulling van het onderwijs zoals in de richting van het beleid naar voren komt. In de conclusie van het artikel stelt Johnston dat er bij de docenten ook een

gebrek aan begrip heerste over organisatieverandering in het algemeen. Dit betekent volgens hem een nieuw dilemma, omdat docenten ook bij wetenschappelijk aangetoonde succesvolle benaderingen (wat bij deze NPM-geïnspireerde inzet niet het geval was), het nut niet zouden inzien van een verandering van werkwijze en/of organisatie.

De oplossing hiervoor ziet hij in het leiderschap van het management. Aangezien het onderwijs in de toekomst volgens hem steeds meer geïntegreerd zal worden met het bedrijfsleven, moet zij ook flexibeler en adaptiever worden. Het onderwijs zelf moet een lerend instituut worden. Wanneer een school echter daadwerkelijk een lerende organisatie wil zijn, dan moet dat ook op alle vlakken terugkomen. Docenten zouden vanuit het management bijvoorbeeld de mogelijkheden moeten krijgen om professioneel bijgeschoold te worden; ook op vlakken als organisatieverandering. Juist dan kunnen docenten zelf ook een breder perspectief op het onderwijs ontwikkelen en beter begrijpen waarom veranderingen soms nodig zijn (Johnston, 2000). Meer algemeen gezegd, roept hij op om te zorgen voor meer kennis, beter begrip en ook meer invloed van docenten binnen de organisatie en op de vormgeving van het onderwijs.

McNaughton et al. (2007) vullen aan op de bevindingen van Johnston (2002) dat onderwijshervormingen niet gezien moeten worden als een lineair proces. Eerder gaat het om een continu proces van betekenisgeving voor zowel leerlingen, docenten als de organisaties daar omheen. Om een succesvolle hervorming te willen implementeren, noemen zij als belangrijkste factor dat er geïnvesteerd moet worden in de onderlinge relaties tussen alle betrokkenen. Het belang van de persoonlijkheid van de docent, plus innovatieve werkwijzen die werden ondersteund door onderzoek en 'organisational learning', bleken in hun onderzoek essentieel voor het succes van de studenten. Opgemerkt moet wel worden dat de studenten in het project waarnaar zij refereren, universitair geschoold werden. In gedachten moet dus worden gehouden dat deze resultaten gebaseerd zijn op studenten die qua houding, kennis en mogelijkheden niet direct vergelijkbaar zijn met de leerlingen in het Nederlandse voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) en mbo. Ondanks dat lijken de resultaten toch relevant voor deze scriptie omdat het net als de Commissie Dijsselbloem (2008) en Johnston (2002) aandacht vraagt voor zowel de rol van de uitvoerende professional, als voor de wijze waarop de school als organisatie functioneert. Het artikel geeft ook enkele gevolgen van de hervormingen (in Nieuw-Zeeland) voor de docenten in het bijzonder. Als eerste stellen ze dat de hervormingen gezorgd hebben voor een gefragmenteerd onderwijs systeem binnen verschillende regio's, op verschillende scholen, met verschillende beleidsdoelstellingen en met verschillende verwachtingen. Onduidelijkheid dus voor de uitvoerenden. Ten tweede noemen ze dat 'industrial relationships' dominant zijn geworden ten opzichte van professionele verhoudingen. De performance van de scholen is inmiddels vormgegeven aan de hand van industriële, (market-driven) zakelijke onderhandelingen in plaats van dat er ruimte is gemaakt voor het belang van de ervaringen en commitment van de professionals. Een derde punt is dat, net zoals al eerder naar voren kwam, de hervormingen top-down gestuurd werden en dat aan de uitvoerende professionals van het beleid voorbij is gegaan. Het gevolg hiervan, aldus de auteurs, is dat de hervormingen ontvangen werden als 'meer werk voor minder vooruitgang'. Ook stellen ze dat de rol van de docenten in veel gevallen niet meer direct gebaseerd was op het onderwijzen van jongeren, maar eerder op het implementeren van een nieuw systeem. Als laatste en meest belangrijke punt noemen ze dat in geen van de hervormingen aandacht werd besteed aan het microniveau van de relatie tussen docent en leerling. Alsof een duidelijk curriculum, een meer flexibele administratie, samenwerking met lokale partijen en zwaardere accountability van docenten, logischerwijs zou resulteren in beter onderwijs (McNaughton et al., 2007).

Na dit 'uitstapje' richting het beeld dat er heerst over internationale onderwijshervormingen van afgelopen decennia, wordt hieronder overgegaan tot het beschrijven de theorie rondom street-level bureaucracy.

2.4 STREET-LEVEL BUREAUCRACY

In het gedeelte over NPM en de ontwikkeling van het denken rondom implementatieprocessen, is een kort overzicht gegeven over de wetenschappelijke discussies rondom dit thema. Voor deze scriptie, waarin de rol van de SLB centraal staat is het belangrijk dat duidelijk wordt vanuit welke invalshoek er gekeken gaat worden naar de praktijk van de vsv-problematiek. Theoretisch gezien kan ik me vinden in de visie van Hill en Hupe en hun constatering eerder in dit hoofdstuk, dat de top-down/bottom-up discussie inmiddels gedateerd is vanwege de nieuwe visies waarin meer aandacht is voor de complexiteit en verwevenheid van de processen en actoren daarbinnen, plus uiteraard de geschetste context van de ontwikkeling naar governance. In de ervaring en praktijkkennis die ik de afgelopen twee jaar heb vergaard (in de uitvoeringspraktijk van het vsv-beleid) komt echter juist naar voren dat die kloof tussen beleid en uitvoering nog altijd sterk aanwezig is en/of zo ervaren wordt. Daarnaast is ook te zien aan bijvoorbeeld de recente publicaties van de WRR of de globale discussies in het onderwijsveld, dat de nadruk opnieuw meer komt te liggen op de invloed die 'het veld' zou moeten hebben op de beslissingen uit 'Den Haag': het bottom-up verhaal. In het hoofdstuk over het vsv-beleid zal hier uitgebreider op worden ingegaan. Voor nu verklaart het mijn veronderstelling dat (hoewel er in de academische wereld inmiddels anders en verder wordt gedacht over implementatie en hoe dat in interactie en synergie binnen de netwerken zou moeten) deze kennis in de praktijk wel eens minder van invloed zou kunnen zijn. Omdat in deze scriptie de rol van uitvoerende professional of de SLB centraal staat, met speciale aandacht voor de aansluiting tussen beleid en uitvoering, kies ik er dan ook voor om de theorie van Lipsky (1980) als uitgangspunt te nemen, die volgens Hill en Hupe (2002) en Brodtkin (2008) in vele opzichten de grondlegger is van de bottom-up benadering in de implementatiediscussie. Overigens zullen er wel een aantal recente publicaties worden aangehaald die SLB eveneens in deze tijd als uitgangspunt hebben genomen, inclusief een aantal beperkingen ten aanzien van SLB anno 2008. Zeker gezien de geschetste ontwikkelingen in de context van de zogenaamde street-level bureaucrats is dat van groot belang om Lipsky in deze tijd te kunnen gebruiken.

LIPSKY

Lipsky (1980) bracht een visie waarin centraal stond dat ambiguïteiten en inconsistenties van beleid erkend moesten worden. Door die erkenning kon op street-level niveau een omgeving gecreëerd worden waarin de autonomie en discretionaire ruimte van ambtenaren tot hun recht konden komen en op reële wijze bekeken kon worden. Lipsky draaide hiermee als het ware de dominante denkwijze om; hij stelde dat het in bepaalde situaties (met name waar het ging om sociaal beleid zoals in de zorg en het onderwijs) nodig was om de ambtenaren op de werkvloer te bestempelen als 'beleidsmakers'. Aangezien de werkwijze van deze ambtenaren moeilijk, zo niet onmogelijk van bovenaf te sturen viel, te maken had met tegenstrijdige beleidsdoelstellingen en bovendien een grote mate van autonomie kende, stelde hij dat in werkelijkheid het beleid pas op de werkvloer 'gemaakt' werd.

De wetenschappelijke uitdaging waar Lipsky de wetenschappelijke wereld voor stelde, was onderzoek te doen naar "policy-as-produced and the factors shaping it's production" (Brodtkin, 2008: 322). Brodtkin stelt dat nu men eindelijk bevrijd was van de diepgewortelde mythe van hiërarchie er ruimte kwam voor een visie op ambtenaren waarin niet werd uitgegaan van onwil, onverschilligheid of ongehoorzaamheid wanneer de gestelde beleidsdoelstellingen niet behaald werden: er kwam erkenning voor de mogelijkheden voor ambtenaren die het beleid op de werkvloer uitvoerden. Een gevolg van die bevrijding met betrekking tot de accountability van beleid, was dat hierdoor aan het licht kwam dat aanbevelingen voor sterkere 'command and control' op de uitvoering geen grote kans van slagen hadden, en sterker nog, vaak ongewenste resultaten tot gevolg hadden. Ten aanzien van de accountability zorgde dit voor nieuwe vragen ten aanzien van *waar* street-level organisaties verantwoordelijk voor waren, en aan *wie* ze die verantwoording moesten afleggen. Wanneer het (politieke) beleid niet simpeler kon was het noodzakelijk de complexiteit waar ambtenaren op de werkvloer mee te maken hadden, te erkennen en te onderzoeken (Brodtkin, 2008).

De theorie van Lipsky's 'street-level bureaucracy' richt zich dus op het niveau van de werkvloer waarbij hij de term street-level bureaucrats (SLB) introduceerde om de 'boundary spanners', de werknemers van publieke organisaties die in de frontlinie werkzaam zijn, aan te duiden als de groep die het feitelijke beleid vormt in de praktijk (Taylor, 2007; Brodtkin, 2008; Hill en Hupe, 2002, Anagnostopoulos, 2003). Levinson (2005) beschrijft de inzet van Lipsky's theorie aan de hand van de dilemma's van de individuen werkzaam in de publieke dienstverlening, doelend op de inherente conflicten tussen een beleidsmatig klimaat van regulering en accountability (wat bureaucratische rationalisering van de publieke service vereist), "and an ideology of care, which emphasizes the autonomy and individuality of clients" (Levinson, 2005: 59).

Een belangrijk uitgangspunt is dat de SLB's een significante discretionaire ruimte hebben in hun werk. Volgens Lipsky karakteriseerde deze discretionaire ruimte in grote mate het werk van de SLB's vanwege simpel gezegd de volgende elementen: "the need to use their professional expertise to respond to their clients' needs; the vagueness of some policy which left scope for interpretation; the lack of direct managerial control over and observation of their work; their ability to develop techniques to override organizational constraints" (Taylor, 2007: 556). Hoewel de ruimte die ze hebben dus groot lijkt, hebben ze aan de andere kant vaak te maken met een grote tijdsdruk aangezien het werk verwachtingen, verplichtingen, onzekerheden en ambigüiteiten met zich meebrengt, die veelal niet overeenkomen met de manier waarop de SLB's hun werk idealiter in zouden richten (Taylor, 2007). Een belangrijke aanvulling hierop komt van Hill en Hupe (2002) die Lipsky in dit kader als volgt citeren: "People often enter public employment with at least some commitment to service. Yet the very nature of this work prevents them from coming close to the ideal conception of their jobs. Large classes or huge caseloads and inadequate resources combine with uncertainties of method and the unpredictability of clients to defeat their aspirations as service workers" (Hill en Hupe, 2002: 52). Een gevolg van de omstandigheden waarin SLB's geacht worden hun werk te doen, is dat ze strategieën ontwikkelen om de situatie voor zichzelf beheersbaar te maken. Anagnostopoulos (2003) vat deze strategieën samen tot het creëren van routines en versimpelingen in hun werk, het bepalen en controleren van de tijd die ze besteden aan cliënten om hun doelstellingen te behalen, waarbij ze zelf het onderscheid maken tussen cliënten die meer of minder aandacht verdienen. Wanneer naar buiten komt dat SLB's niet goed functioneren, verdedigen ze zichzelf door het opwerpen van 'cognitive shields' of verklaringen rondom de betreffende cliënt en zijn/haar omstandigheden die de problemen veroorzaakten. Taylor (2007) voegt hieraan toe dat deze strategieën veelal de doelstellingen van de organisaties tegenwerken en ook de cliënten niet ten goede komt. Levinson (2005) geeft aanvullend aan dat het mensgerichte werk waar onvoorspelbaarheid en ambigüiteit een gegeven bij is, moeilijk meetbare resultaten kent. Zowel ten aanzien van de (soms tegenstrijdige) organisatiedoelstellingen, als ten aanzien van de performance van werknemers. Vandaar dat de routines die werknemers ontwikkelen volgens de auteur vaak informeel en ongewild strijdig zijn met de officiële principes van dienstverlening. Onbedoelde effecten hiervan komen naar voren uit een voorbeeld in het artikel 'De prestatie paradox in de publieke sector (van Thiel en Leeuw, 2003) waarin het voorbeeld wordt genoemd van een welzijnsinstantie, waar het beleid vanwege prestatie-eisen werd vervormd tot het overslaan van 'moeilijke' cliënten ten gunste van de 'gemakkelijke' cliënten, aangezien het risico om niet te voldoen aan de prestatie-eisen bij de laatste groep lager lag. Hoewel het hier in zekere zin om (voor de SLB) officiële doelstellingen gaat, wordt tevens duidelijk dat ook de organisaties 'coping strategies' gebruiken die afbreuk doen aan het oorspronkelijke doel en principe van een welzijnsinstantie.

Manieren van omgaan met de discretionaire ruimte en externe prestatie-eisen blijken rechtstreeks met elkaar verbonden. Hill en Hupe (2002) stellen in dat kader dat Lipsky's theorie vaak verkeerd wordt uitgelegd en benadrukken dat hij de paradox van het street-level werk blootlegt: SLB's zien zichzelf als een tandwiel in een systeem waarin ze onderdrukt worden door de bureaucratie waarin ze moeten werken. De beleidsvorming in de praktijk zoals Lipsky dat ziet, bevat vanwege die routines en versimpeling van het werk door de SLB's, uiteindelijk niet de idealen die het werk eigenlijk zou moeten bevatten. Deze tragische conclusie, en de overtuiging van Lipsky dat de SLB's er des ondanks

'het beste van proberen te maken' nemen Hill en Hupe (2002) als argument om te zeggen dat Lipsky de SLB als 'heroes' typeert.

TIJDSGEEST

Nu we de theorie van Lipsky behandeld hebben wordt de plaatsing in de tijd van groot belang. Aangezien hij zijn boek 'Street-level Bureaucracy' in 1980 publiceerde, is de omgeving waarin de SLB's functioneren logischerwijs veranderd. Vanwege de ontwikkeling in het denken rondom beleidsimplementatie, de opkomst van meer bedrijfsmatige werkwijzen (command and control) in de publieke sector (NPM), plus de overheersing van de 'governance gedachte' en de bijbehorende netwerkconstructies, lijkt een nuancering van Lipsky's theorie op zijn plaats.

Taylor (2007) is hierbij behulpzaam die in zijn artikel 'Discretion and control in Education' onderzoek heeft gedaan naar de veranderende rol van docenten als SLB in Engeland, onder invloed van onderwijs hervormingen en NPM. Aangezien de 'marketization' van publieke diensten en de NPM gedachte in eerste instantie actueel zijn geworden onder het (conservatieve) bewind van Thatcher (UK), en hij deze veranderingen aangrijpt om de veranderingen te verklaren waar de SLB's mee te maken kregen in het onderwijs, bevat dit artikel belangrijke inzichten voor deze ontwikkelingen. Ook voor de Nederlandse situatie die, hetzij wat later, een vergelijkbare ontwikkeling heeft doorgemaakt.

Taylor beschrijft de 'oude' situatie, voor de hervormingen en NPM, als een situatie waarin SLB's een sterke autonome positie innamen in relatie tot het centrale beleid. Hij stelt dat het zeer aannemelijk is dat structurele factoren een bepalende invloed hadden in het aanmoedigen van de grote discretionaire ruimte van SLB's. De staat was destijds belast met de verantwoordelijkheid voor volledige werkgelegenheid (welfare state) en er werd gewerkt op basis van "demand management and government responsibility" (Taylor, 2007: 556). Omdat de overheid werd afgerekend op het niveau van de publieke dienstverlening, hadden de professionals op de werkvloer een grote invloed. Zolang ze maar binnen de wet bleven en handelden in overeenstemming met hun beroepscode en beroepsethiek, werd er van hoger hand niet ingegrepen. Ook de inhoud van het beleid destijds maakte deze invloed groter: "Because policy was generally less prescriptive, with more continuity and without the plethora of regulations, inspections and audits characteristic of public service provision today, they had a considerable amount of influence within organizations which were often shaped around their priorities" (Taylor, 2007: 556). Taylor typeert deze periode als een 'modernist' era waarin binnen grote bureaucratische organisaties gewerkt werd aan het behouden van de status quo; eerder dan dat er gezocht werd naar manieren en hervormingen om anders/beter te gaan werken (Taylor, 2007).

Met deze laatste opmerking wordt al een beetje duidelijk dat de grote discretionaire ruimte niet enkel als positief werd gezien. Juist vanwege de grote invloed van SLB's, plus de genoemde omstandigheden waaronder zij werkten (hoge werkdruk, noodzaak tot routines en versimpeling) kwamen er vele kritieken op de legitimiteit van de verzorgingsstaat. Er zou te weinig controle zijn, de overheid had te weinig invloed op de uitvoering en de economische rationaliteit van de overheid zou verzwakt zijn ten opzichte van de sociale diensten, waardoor de verzorgingsstaat leidde tot een economische crisis. Taylor geeft aan dat "In some ways, the term 'bureaucrat' suggests routine administrative functions that professionals would be better off not carrying out" (Taylor, 2007: 557). Hiermee relateert hij zich aan wat Lipsky zelf noemde als de gevaren van de grote discretionaire ruimte van SLB's: "If discretion were constricted street-level bureaucrats would have less need for routines and simplifications to deal with uncertainty. If goals were clearer, workers could direct their energies with less ambivalence. If appropriate performance measures were available street-level bureaucrats could be made accountable for their behavior." (Lipsky, 1980: 199). Hill en Hupe (2002) benadrukken in dit kader dat Lipsky dan ook pleitte voor nieuwe manieren van management en controle van de SLB's; juist omdat gebleken was dat het instellen van meer hiërarchisch bepaalde regels en voorschriften destijds enkel leidde tot nóg meer druk en nog meer stigmatisering van de cliëntbehoeften.

SAMENVATTING

In de oude situatie, voor de hervormingen en NPM, zorgden de omstandigheden waarin SLB's werkten, voor veel discretionaire ruimte waarin de professionals veelal naar eigen inzicht te werk gingen. Dit zette de discussie rondom de legitimiteit van de overheid op scherp en bovendien bleek dat het 'eigen inzicht' van de SLB's door de omstandigheden ontdaan was van de ideologie van waaruit de diensten eigenlijk moesten worden vormgegeven. Hierdoor waren de SLB's misschien wel 'heroes' - omdat ze ondanks de hoge druk deden wat ze konden - maar bleek dat datgene wat ze konden eigenlijk niet voldeed aan de gewenste professionele standaarden. Zowel bestuurlijk als inhoudelijk gezien is de discretionaire ruimte van SLB's dan ook een dilemma gebleken.

2.5 DE ROL VAN DE SLB

Interessant is, na deze plaatsing van Lipsky in de tijd van publicatie, in hoeverre de 'nieuwe situatie', zeg na de verschillende bestuurlijke en management hervormingen van de afgelopen jaren, dit dilemma heeft verminderd of juist verergerd. Om een idee te geven van SLB in de 21^{ste} eeuw en een kader te kunnen ontwikkelen van relevante aspecten die de rol van de huidige SLB bepalen, worden hieronder een aantal nieuwe inzichten beschreven ten aanzien van SLB in de beleidsuitvoering anno 2008. Om de overgang naar (en de vergelijking met) het empirische gedeelte van deze scriptie soepeler te laten verlopen, kies ik er voor om gebruik te maken van auteurs die in specifiek het onderwijsveld, en waar mogelijk met betrekking tot vsv, onderzoek hebben gedaan.

HONIG (2006)

Een eerste interessante notie is wat Honig (2006) constateert in het artikel 'Street-Level Bureaucracy Revisited'. Zij onderzoekt hier de rol van SLB's als 'boundary spanners' tussen beleid en uitvoering in het (Amerikaanse) onderwijs, specifiek waar het gaat om de implementatie van 'collaborative education policy'. Deze beleidslijn is gebaseerd op veranderingstheorieën waarbij het belang van de lokale kennis, een wijkgerichte aanpak en de grotere autonomie van scholen als uitgangspunten worden genomen. Volgens deze theorieën is het essentieel om 'bottom-up' te werken om het beleid daadwerkelijk te laten beklijven in de praktijk. De SLB's waar zij zich op richt hebben een verbindende rol gekregen "to help build new and generally nontraditional partnership relationships between the district central office and schoolcommunity sites." (Honig, 2006: 258). Deze SLB's zijn geworven uit een externe pool van medewerkers met relevante ervaring, die niet uit de lokale overheid afkomstig waren. Hun taken zijn wisselend, maar in de literatuur over 'boundary spanners' wordt vooral aandacht besteed aan de managementonderzoekstaak die zij vervullen. Deze SLB's onderzoeken bijvoorbeeld in de frontlinie welke problemen er spelen en vertalen die informatie naar het management of beleidsniveau van het lokale onderwijs. Honig voegt hier aan toe dat naast deze functie, de SLB's ook een politieke en/of representatieve functie kunnen vervullen als zijnde 'het gezicht' van een onderwijsinstelling. Een Nederlandse equivalent hiervan is opvallend genoeg mijn eigen functie binnen het Albeda College waarin ik vanuit een bestuurlijke context een jaar lang onderzoek heb gedaan naar de succes- en faalfactoren van de casus het Wijk-leslokaal. Het eindrapport dat dit onderzoek heeft opgeleverd, wordt inmiddels gebruikt voor de verantwoording naar de opdrachtgever van het project, en tevens voor het al dan niet aanpassen van de interne organisatie (en het beleid) aan de hand van gedane aanbevelingen.

Verder noemt Honig vijf aspecten die het werk van deze SLB's in grote lijnen bepalen. Als eerste gaat het om hun begrip van de verschillende 'talen' die in het netwerk gesproken worden. Ten tweede spelen hun eigen huidige en vroegere ervaringen een grote rol in hun functioneren. Als derde noemt ze dat deze de aparte positie van SLB's tussen de verschillende werelden in, zowel een hulp als een beperking kan zijn. Enerzijds is het handig voor de communicatie met de werkvloer, anderzijds kan dat in hun eigen organisatie weer voor weerstand zorgen. Logisch gevolg daarvan is dat de invulling van hun werk als vierde beïnvloed wordt door hun vaardigheden om met conflicten om te kunnen gaan. Als laatste noemt ze dat de mate van invloed die ze weten uit te oefenen en de tijdsduur van hun aanstelling eveneens hun werk kunnen helpen of verhinderen (Honig, 2006).

Hoewel deze inzet van SLB's anders is dan de definitie waarin SLB's de personen zijn die direct contact hebben met burgers (gemeenteloket), cliënten (doktoren), leerlingen (docenten) of bijvoorbeeld slachtoffers (ambulance personeel) is deze inzet van de SLB als 'boundary spanner' voor deze scriptie toch relevant. In het licht van de nadruk in het huidige Nederlandse onderwijsbeleid op verregaande samenwerking tussen gemeenten, scholen en de infrastructuur van zorg rondom de leerlingen, biedt het namelijk een breder beeld op het huidige gebruik van de theorie rondom de SLB en bovendien geeft Honig aan dat er in de literatuur over 'boundary spanners' in het onderwijs nog weinig bekend is. Maar, hoewel de inzet veelbelovend lijkt om de verbinding tussen beleid en praktijk te bevorderen, constateert Honig in haar onderzoek dat ondanks dat het de bedoeling was te zoeken naar nieuwe manieren van accountability en verbinding, veel van de onderzochte SLB's uiteindelijk toch teruggrepen op de traditionele top-down sturing aan de hand van 'command and control', daar waar de scholen of wijkorganisaties de implementatie van het beleid bedreigden. Hoewel sommigen dat met tegenzin deden, beïnvloed door collega's van hun 'central office' (vanaf nu vertaald als: gemeente), handelden de meesten met het idee dat dit de legitieme en juiste manier van doen was.

Een ander interessant punt ten aanzien van de bestuurskant van het verhaal is dat zij op basis van literatuur over onderwijsbeleid en publieke organisaties, de 'normale' onderwijsbestuurders van een gemeente typeert aan de hand van de volgende tweedeling. Enerzijds zijn er bestuurders die er simpelweg niet in slagen om beleid te ontwikkelen dat behulpzaam is voor de scholen en wijkorganisaties en zorginstellingen, anderzijds zijn er bestuurders die zoeken naar manieren om de scholen en omgeving te sturen en controleren, meer dan dat ze hen helpen hun eigen beleidsdoelstellingen en beslissingen te maken. Redenen voor deze werkwijzen liggen volgens haar in een gebrek aan institutionele ondersteuning van deze bestuurders. Ze krijgen geen bijscholing, beloningen of voorbeelden aan de hand waarvan ze hun visies en kennis zouden kunnen verbreden. Bovendien hebben lokale bestuurders niet altijd de ruimte om anders te handelen dan het centrale beleid voorschrijft. Het gevolg is dat de traditionele top-down sturing nog altijd dominant is in het onderwijsbeleid (Honig, 2006).

Na deze 'verbreding' van de SLB zoals die geïdentificeerd werd door Lipsky is het van belang een ander punt aan de orde te stellen. Honig (2006) werpt ook licht op een recente kritiek op Lipsky, vanuit de constatering dat er in de huidige omstandigheden - waarin een sterke nadruk ligt op het controleren van werknemers tot in de details - amper nog sprake is van discretionaire ruimte zoals die centraal staat in Lipsky's theorie. Lipsky's theorie zou hierdoor niet langer opgaan. In onderzoek naar de reactie van docenten op nieuwe manieren van performancemetingen voor docenten, blijkt echter het tegenovergestelde. Hoewel het aannemelijk is dat de invulling van de discretionaire ruimte van toen, niet hetzelfde is als die van nu, blijken docenten ook in de 21^{ste} eeuw strategieën te ontwikkelen die in grote mate overeenkomen met die van Lipsky, ruim 20 jaar geleden. Hieronder wordt dit aannemelijk gemaakt aan de hand van een artikel van Anagnostopoulos (2003).

ANAGNOSTOPOULOS (2003)

Net als het artikel van Honig ligt ook het artikel van Anagnostopoulos (2003) in de lijn met het onderwerp van deze scriptie. In het artikel 'The New Accountability, Student Failure and Teachers' Work in Urban High Schools' onderzoekt de auteur de wijze waarop docenten in Chicago reageren op nieuw beleid om 'student failure' te beperken in het licht van een lokale accountability-agenda. Zij legt de nadruk op de invloed van deze agenda op de essentie van het werk en de bijbehorende taken van docenten, een volgens haar veelal onderbelicht onderwerp. De accountability-agenda van Chicago bevat de basis elementen "of what Elmore, Abelman, and Fuhrman (1996) called "the new educational accountability," including the use of standardized tests and curricular standards and assessments to compare student achievement at the district, state, and national levels, and the creation of sanctions for teachers and principals tied to student outcomes" (Anagnostopoulos, 2003: 292). Ze gebruikt Lipsky's theorie over SLB om de verschillende strategieën bloot te leggen aan de

hand waarvan docenten reageren op het beleid. Aangezien beleid dat docenten verantwoordelijk houdt voor de resultaten van hun studenten de docenten in grote mate afhankelijk maakt van hun leerlingen, zorgt dit voor een toenemende druk op de docenten. Ze laat het gevaar van deze inzet zien door eerder onderzoek aan te halen van Lortie (1975) die "found that questions about assessing student performance and their own effectiveness prompted a "kind of emotional flooding" that surfaced broad anxieties and feelings of "self-blame, inadequacy, anger at the students, despair, and other dark emotions" (p: 144) among the teachers he surveyed" (Anagnostopoulos, 2003: 294). Dit worden ook wel 'perverse' effecten van prestatie metingen genoemd. Zeker voor docenten in urban high schools, stelt ze dat de druk van de verantwoordelijkheid voor 'student failure' er bij docenten toe kan leiden dat ze gaan twifelen aan hun eigen effectiviteit en aan hun arbeidsmotivatie, en dat het de kwaliteit van het inhoudelijke onderwijs doet afnemen. Uitgaande van Lipsky stelt ze dat het te verwachten zou zijn dat docenten op het nieuwe beleid reageerden door routinematig te werk te gaan, het selectief gebruikmaken van de mogelijkheden voor 'deserving' en 'undeserving' leerlingen, en het verplaatsen van de verantwoordelijkheid voor het falen van studenten naar de student zelf en zijn/haar omgeving. Daarnaast zouden docenten zich specifiek gaan richten op het behalen van hun performance vereisten. De auteur onderzoekt dit aan de hand van twee elementen.

Als eerste gaat het om het effect van het accountability-beleid om gestandaardiseerde examens bij de leerlingen af te nemen. Op dit aspect laten haar bevindingen zien dat hoewel de docenten relatief gezien veel tijd besteedden aan 'teaching to the test', ze dit niet zagen als bedreiging van hun professionele autonomie. Het merendeel van de docenten gaf in interviews aan dat ze al gewend waren op die manier les te geven, ook al klaagden ze tegelijkertijd over het gebrek aan tijd voor 'the real curriculum', implicierend dat de voorbereidingen op de testen geen 'echt onderwijs' te noemen was.

Het tweede element betrof de nieuwe performancemetingen die de docenten verantwoordelijk maakten voor het slagen van de leerlingen voor het hele vak (Engels). Deze metingen werden wél ervaren als een bedreiging van de autonomie omdat docenten gedwongen waren (onder andere) een maximale 'failure rate' van 30 % te halen. Om niet boven die norm uit te komen voelden de docenten zich beperkt in het objectief beoordelen van de leerlingen. Omdat ze zelf werden afgerekend op het falen van leerlingen, lieten ze hun eigen regels en eisen varen vanwege de anders te hoge percentages van niet-geslaagden. Het gevolg van deze twee elementen was dan ook dat docenten (zoals verwacht uitgaande van Lipsky (1980)) meer aandacht besteedden aan het halen van de beleidsdoelstellingen, dan aan het geven van wat zij zelf verstonden als 'echt onderwijs'. Hierdoor werden beleidsmatig gezien de resultaten behaald, maar het betekende volgens de docenten geen werkelijke verbetering voor het onderwijs aan de leerlingen.

Een voorbeeld van een vergelijkbare situatie in Nederland zijn de afspraken tussen gemeente en schoolbesturen (in Amsterdam en Rotterdam) om 'zwakke' leerlingen niet mee te laten doen aan de citotoets. Aangezien de uitkomst toch al vast staat heeft het geen zin hen de toets te laten maken, zo is de redenering. Die redenering lijkt enerzijds beschermend voor de leerlingen aangezien een slechte score niet prettig is voor de persoon in kwestie. Anderzijds zorgt het 'weghouden' van slechte cito-scores ook voor een hoger gemiddelde per school en gemeente als geheel. Ton Duif, voorzitter van de vereniging van schooldirecteuren, benadrukt dat er een toenemende druk op scholen is gekomen doordat de inspectie voor het onderwijs scholen aanspreekt op hun gemiddelde scores. Duif vreest ervoor dat dit ertoe gaat leiden dat scholen leerlingen sneller laag inschatten zodat ze de citotoets niet hoeven te maken. Dat kan in het belang van de school en de stad zijn, maar niet van de leerlingen, aldus Duif (Trouw, 04-02-2006).

AD-HOC REACTIES

Wanneer we minder algemeen kijken naar de bevindingen van Anagnostopoulos (2003) komt een zeer relevante nieuwe aanvulling op Lipsky's theorie naar voren, te weten de ad hoc reacties van docenten op individuele leerlingen. Hieronder zal worden beschreven hoe docenten daartoe kwamen door dieper in te gaan op het tweede element: de verantwoordelijkheid van docenten voor het zakken of slagen van de leerlingen voor het gehele vak.

Docenten reageerden verschillend op metingen die hen verantwoordelijk maakten voor het slagen of zakken van leerlingen. Op één school waar de auteur onderzoek deed zorgde deze performance inzet voor het creëren van verschillende klassen: een klas met verwachte 'succes leerlingen' waar veel aandacht, inzet en mogelijkheden aan werden besteed, en een klas met verwachte 'failures' die al bijna waren opgegeven en waar de docenten vrij vertaald minder 'hard voor liepen'. Hier was duidelijk Lipsky's strategie zichtbaar van het selecteren van cliënten die meer of minder mogelijkheden 'verdienen', als verantwoording ten opzichte van de nieuwe beleidsagenda in de ogen van de SLB. Hetzelfde geldt voor Lipsky's strategie voor SLB's om zich afstandelijk op te stellen ten aanzien van 'failures' en de verklaring voor het falen van de leerlingen te zoeken in de leerling en zijn/haar omgeving. Een overweldigende meerderheid van de docenten liet hier het gedrag zien van het opwerken van 'cognitive shields' om hun veronderstelde verantwoordelijkheid voor het falen te verminderen of te elimineren. Verder zorgden de reacties van docenten op het falen van hun leerlingen voor het behouden (en dus niet ontwikkelen) van de routines waarin ze werkzaam waren, maar met een steeds minder grote verwachting van de capaciteit van de leerlingen. Als laatste maar belangrijk punt, zo geeft de auteur aan, reageerden docenten veelal ad-hoc op individuele gevallen voor wie ze extra moeite deden zoals het contact onderhouden met ouders, onderhandelen met leerlingen over hun prestaties en het uitstellen van deadlines voor opdrachten. De eenheid van de leerlingen viel als het ware weg en ad-hoc reacties kwamen veelvuldig voor. Samenvattend rond dit tweede element stelt de auteur dat, hoewel het logisch is dat de docenten 'coping strategies' ontwikkelden om om te gaan met de externe druk vanuit het beleid, de druk van 'the new accountability' op de docenten er paradoxaal genoeg voor zorgde dat docenten deze strategieën gingen versterken en verbreden. Dit in tegenstelling tot het doel hen te helpen de leerlingen goed op te leiden in hun vak. Met betrekking tot Lipsky's theorie stelt ze concluderend "In this regard, the present study expands Lipsky's (1980) work by identifying ad hoc approaches as a key satisficing strategy for street-level bureaucrats confronted with external accountability demands" (Anagnostopoulos, 2003: 311).

Hoewel de resultaten van dit onderzoek vooral wijzen op de negatieve implicaties van de accountability-agenda in Chicago, is er ook een keerzijde van dat verhaal: duidelijke doelen en performancemetingen zorgden er ook voor dat het eenvoudiger werd voor docenten om te selecteren in hun prioriteiten in het geven van onderwijs. Hoewel de gekozen prioriteiten wellicht onderwijskundig gezien niet gewenst waren, structureerden en bepaalden ze wel het gedrag van de docenten in meetbare onderdelen.

NEGATIEVE INVLOED VAN DOCENTEN

Uit bovenstaand stuk is gebleken dat de externe ontwikkelingen het gedrag van docenten in hoge mate bepalen. Maar hoe wordt gedrag van docenten ervaren door leerlingen? Harrington (2007) heeft in dit kader een onderzoek gedaan naar de rol van docenten bij de uitval van jongens van 16 jaar, op een urban high school in Queensland. Het onderzoek richt zich enkel op jongens aangezien zij in grotere getale uitvallen dan de vrouwelijke leerlingen, welke constatering ook in Nederland opgaat (Onderwijsraad, 2007). Interessant aan het onderzoek is dat de auteur constateert dat uit veel eerdere onderzoeken is gebleken dat de rol van de school en de docenten een belangrijke rol hebben gespeeld in het uitvallen van de leerlingen. In een onderzoek van Holden en Dwyer (1992) dat Harrington aanhaalt, bleek dat veel vsv-ers vonden dat de omgeving van de school niet stimulerend was en niet voldoende aansloot bij hun belevingswereld waarin ze volwassen aan het worden waren. Daarnaast waren er onvoldoende mogelijkheden om om hulp te vragen bij persoonlijke en schoolgerelateerde zaken en werd de relatie met de docent veelal negatief beoordeeld omdat deze enkel gebaseerd was op regels en regelgeving. Een onderzoek tien jaar later, verricht door Trent en Slade (2001) en eveneens aangehaald door Harrington (2006: 50), adresseerde de volgende drie relevante punten:

1. School often pushed boys into a downward spiral of disaffection, resistance, resentment, anger and retaliation that, for many boys, was too hard to stop;
2. School regularly pushed the rhetoric of education e.g. fairness, respect, flexibility, a celebration of difference, but produced the opposite in practice; and,
3. The primary factor, and the most troublesome paradox for boys, was that there were too many unsuitable teachers who either created or exacerbated the boys' problems. "Good" teachers changed everything, but there simply were not enough "good" teachers.

De invloed van docenten (en school) op de ervaringen van jongens in het onderwijs, blijkt groot te zijn. De empirische bevindingen in het onderzoek van Harrington zelf, sloten aan bij de bevindingen van bovenstaande onderzoekers. Meer specifiek komt uit haar onderzoek naar voren dat de jongens vooral moeite hadden met de autoriteit van de docenten en de manier waarop deze, volgens hen, hun macht misbruiken ten opzichte van leerlingen. Dit resulteerde in een gevoel van machteloosheid onder de jongens, binnen een oneerlijk systeem waarin ze zich onderdrukt voelden. Hierdoor gingen ze nog minder hun best doen op school, haalden slechtere prestaties en het weggaan van school werd steeds aantrekkelijker. Wanneer we dit combineren met de ad hoc reacties van docenten op leerlingen en hun 'coping strategies' omwille van externe druk die Anagnostopoulos blootlegde, zien we hier een grote paradox. In een situatie waarin de docenten onder een prestatiedruk staan (mede) waardoor de leerlingen onvoldoende aandacht en respect ontvangen, lijkt uitval vrijwel een logisch gevolg van een systeem dat eigenlijk toe wil naar verbeterende prestaties.

POSITIEVE INVLOED DOCENTEN

De punten die zojuist zijn beschreven zijn allemaal negatief. Het betreffen ervaringen van vsv-ers in 'urban districts' in Amerika waar vermoedelijk een andere verhouding tussen docent en leerling bestaat dan in Nederland. Desalniettemin herkent de auteur vanuit persoonlijke ervaring als instructeur/coach voor mbo1 leerlingen, de genoemde punten direct. Uitgaande van de invloed die docenten kunnen hebben op de uitval, kunnen we echter ook andersom denken. Als de docenten zoveel invloed hebben, hoe kunnen ze die invloed dan aanwenden om jongens en jongeren in het algemeen, juist binnenboord te houden? De resultaten simpel omdraaiend komen we uit op een respectvolle manier van omgang, het niet onnodig strikt handhaven van de regels en het meer tijd besteden aan de individuele problemen van de leerlingen. De relatie tussen docent en leerling blijkt belangrijk, dus daar moet verder in geïnvesteerd worden. Een lastig punt hierbij is dat de kwaliteit van contact moeilijk te meten is. En bovendien is gedrag van docenten wat een leerling mogelijk niet 'zint', niet per definitie onprofessioneel of 'slecht' gedrag van een docent. Om meer wetenschappelijk inzicht te krijgen over de manier waarop docenten (en andere SLB's) idealiter zouden functioneren, worden hieronder enkele meer positieve constatering behandeld.

In het artikel 'School Characteristics Related to High School Dropout rates' van Christle et al. (2007), komt een aantal belangrijke succesfactoren naar voren voor scholen en docenten die veel te maken hebben met vsv. De resultaten zijn voortgekomen uit een vergelijking tussen verschillende scholen in Kentucky; een deel met hoge en een deel met lage drop-out rates. "Although schools and school personnel cannot change the individual, family, and community factors that may put youth at risk for dropping out of school, they can provide protective factors that may reduce these risks by providing a positive and safe learning environment" (Christle et al., 2007: 224). De auteurs komen tot deze stelling aan de hand van hun bevinding dat het uitvallen van leerlingen in zeer grote mate te maken heeft met wat er binnen de school gebeurt. De invloed van de docenten vormden hierbij een belangrijke factor, naast de betrokkenheid van ouders en het schoolklimaat.

Hieronder worden de algemene resultaten apart gepresenteerd, gerelateerd aan de scholen en de docenten specifiek.

DOCENTKARAKTERISTIEKEN

De karakteristieken en gedragingen van docenten die bijdroegen aan minder uitval, bleken zich te uiten in grotere professionaliteit, meer interactie met leerlingen en meer supervisie rondom het individu. Docenten met hoge verwachtingen van hun leerlingen en geloof in hun kunnen, zorgden voor betere resultaten.

Lessen waarin heldere instructies centraal stonden bleken succesvoller en bij te dragen aan betrokkenheid van de leerlingen, ook al kan deze constatering volgens de auteurs strijdig lijken met de negatieve invloed van autoritaire docenten.

Ook de persoonlijke interesse van docenten bleek een positieve invloed te hebben op de resultaten. Hiermee sluiten de auteurs aan bij Groninger en Lee (2001) die constateerden dat docenten een belangrijke bron waren voor het 'sociaal kapitaal' van leerlingen en dat een positieve invulling daarvan de mogelijkheid tot uitval voor de helft wisten te reduceren.

Afsluitend concluderen Christle et al. (2007) dat "Teachers are the most frequently encountered role models outside the family, and the findings from the present study suggests that teacher behaviours and characteristics have en great deal of influence on student outcomes" (Christle et al., 2007:333).

SCHOOLKARAKTERISTIEKEN

Scholen met de laagste drop-out rates, blijken qua aanbod beter aan te sluiten op de behoeften en interesses van de leerlingen, hebben duidelijke en heldere verwachtingen en zorgen voor aanvullende zorg voor leerlingen die het nodig hebben. Deze scholen ondersteunen de docenten administratief door heldere monitoring van de aanwezigheid en risicogedragingen van jongeren, waardoor sneller en adequater kan worden ingegrepen in individuele gevallen. Bij scholen waarbij positieve relaties met leerlingen en een stimulerend schoolklimaat belangrijk werden gevonden, toonden leerlingen een hogere betrokkenheid bij school.

Een meer algemene conclusie van het artikel is de volgende: "Students who are attached to supportive schools in which personnel recognize their individuality and care about and promote their successes are prone to complete high school and make successful transitions to adult life" (Christle et al., 2007: 334).

JEWELL EN GLASER (2006)

Het laatste artikel dat hier gebruikt wordt is dat van Jewell en Glaser (2006) die in het artikel 'Toward a general, analytic framework', spreken over het belang van een meer algemeen model van waaruit onderzocht kan worden hoe een organisationele omgeving de brug vormt tussen beleidsdoelstellingen en de uitvoering van het beleid door de SLB in relatie tot de cliënt. In de door mij gebruikte en gelezen literatuur over SLB's komt naar voren dat hoewel de tijden veranderd zijn, de omstandigheden waaronder SLB's hun werk verrichten nog altijd in grote mate vergelijkbaar zijn, waardoor een algemeen model van grote hulp kan zijn.

Het model van Jewell en Glaser (2006) - gebaseerd op het eerdere werk van Evelyn Brodtkin (1997) dat in het begin van dit hoofdstuk is aangehaald met betrekking tot het accountability-vraagstuk, biedt een manier om te begrijpen waarom bepaalde werk- of organisatiegerelateerde aspecten de relatie tussen SLB en cliënt kunnen bevorderen of in de weg staan, en laat tevens zien hoe beleidsdoelstellingen van invloed zijn op deze relatie.

Hoewel het onderzoek empirisch gericht is op 'case-workers' in een tweetal 'welfare programmes' in Amerika en dus niet specifiek op SLB's in het onderwijsveld, wordt aangenomen dat de bevindingen ook voor het onderwijsveld relevant zijn. Niet alleen omdat onderwijs en zorg elkaar steeds meer zijn gaan overlappen en/of beïnvloeden in het (vsv)beleid (denk hier aan de invloed van de netwerksamenwerking binnen het vsv-beleid), maar ook omdat in veel literatuur over SLB's dit onderscheid niet specifiek gemaakt wordt. Onderwijs en zorg zijn dé twee centrale 'human service organisations' die worden aangehaald wanneer het gaat om voorbeelden van street-level bureaucracy (Lipsky, 2008; Brodtkin, 2008; Taylor, 2006; Jewell en Glaser, 2006).

De auteurs geven zes concepten aan die na een langdurig, inductief onderzoek naar voren kwamen. Ze benadrukken dat deze concepten uiteraard per situatie en/of organisatie een verschillende

invloed kunnen hebben en dat het ook per persoon (SLB) verschilt in hoeverre de aspecten relevant zijn. Deze nuance lijkt mij terecht en onoverkomelijk wanneer getracht wordt een algemeen kader te schetsen. Omdat dit geschetste kader gebaseerd is op veel eerdere onderzoeken, herkenbare noties van SLB behelst en getest is in de praktijk, acht ik deze 6 concepten van groot belang voor deze scriptie. Daarnaast is de centrale vraag in het artikel gericht op het verklaren van het verschil tussen meerdere welzijnswerkers, in het succesvol uitvoeren van beleidsdoelstellingen. Deze vraag en het antwoord daar op, is relevant voor deze scriptie omdat ook hier de rol van de SLB ten aanzien van het succes van een beleidsdoelstelling (het vsv-project) centraal staat. Wegens de vrij algemene concepten waarop het gebaseerd is, is het model, zo zeggen ook de auteurs zelf, toepasbaar voor verschillende soorten street-level organisaties (Jewell en Glaser, 2006).

SLB EN DE INVLOED OP SUCCES

Het model van Jewell en Glaser volgt Elmore's (1982) 'backward-mapping-approach' ten aanzien van beleidsimplementatie. Je moet weten wat je doel is, voordat je achteraf kunt stellen of het al dan niet bereikt is. Anders gezegd, om de afhankelijke variabele in het onderzoek te kunnen definiëren, moeten volgens Jewell and Glaser (2006: 342) afhankelijk van het onderwerp, onderstaande vragen worden beantwoordt.

- Hoe wordt de beleidsdoelstelling gedefinieerd in 'outcomes'?
- Welke delen van een organisatie hebben de beste mogelijkheid om de beleidsdoelstellingen te beïnvloeden?
- Welk gedrag van werknemers in die organisatieonderdelen komt het meest overeen met het bereiken van deze 'outcomes'?

2.6 ONDERZOEKSMODEL

In deze scriptie wordt het model van Jewell en Glaser (2006) als uitgangspunt genomen voor het empirisch onderzoek waar het onder ander gaat om de interne, organisationele factoren die de SLB beïnvloeden in het uitvoeren van het vsv-beleid in de vorm van projecten. Hieronder worden de 6 concepten van het model uitgelegd, inclusief de verwachte invloed van deze concepten op de rol van de SLB in het succes van het beleid. Deze worden aangevuld met externe factoren zoals de visie op het beleid, de uitvoering en de opzet van het vsv-project waar deze scriptie zich op richt. Dit wordt gevolgd door een algemene conclusie van het theoretisch kader, met als afsluiting de presentatie van een conceptueel onderzoeksmodel voor het empirische gedeelte van deze scriptie. In het empirische deel worden tevens de drie bovenstaande vragen beantwoord aan de hand van de casus waar dit onderzoek zich op richt.

6 CONCEPTEN

Authority (bevoegdheid) verwijst naar de mogelijkheden die SLB's hebben om invloed uit te oefenen op de ander, als in: hun cliënt (in het vsv-beleid betreft het dan de leerlingen). Formeel gezien moet deze bevoegdheid beschreven staan in de taakomschrijving van de SLB. Het gaat hierbij om wat er van de SLB verwacht wordt dat hij doet, en om hoe en wanneer de SLB de macht van zijn discretionaire ruimte besluit in te zetten. Onder *bevoegdheid* wordt ook begrepen tot welke middelen de SLB toegang heeft om cliënten te helpen en de mogelijkheid van de SLB om sancties op te leggen (Jewell en Glaser, 2006).

Uit bovenstaande literatuur is gebleken dat de autoriteit waarmee docenten hun bevoegdheden laten gelden ten aanzien van leerlingen, een negatief effect kunnen hebben. Duidelijkheid in de aansturing bleek echter een positief effect te hebben. In deze scriptie wordt er dan ook vanuit gegaan dat het inzetten van de bevoegdheden en machtsverhoudingen tussen SLB en cliënt, enkel

bijdraagt aan succes wanneer dit gebeurt met inachtneming van een eerlijke en respectvolle houding van de SLB (Christle et al., 2007; Harrington 2007).

Waar het gaat om de middelen die SLB's hebben om hun cliënten te helpen wordt aangenomen dat deze vanuit de organisatie gefaciliteerd moeten worden wil de SLB zijn werk naar behoren kunnen uitvoeren.

Role expectations (rolverwachtingen) gaan over hoe de missie en waarden van een beleidsprogramma zoals ze worden overgedragen door de leidinggevende, onderdeel worden van de percepties en attitudes van de SLB ten opzichte van zijn werk en cliënten. Het gaat met name om wat de SLB zelf denkt dat zijn rol is binnen het beleid en hoe deze wordt ingevuld (Jewell and Glaser, 2006).

De veronderstelling in deze scriptie is dat wanneer de SLB's de indruk hebben dat hun eigen verwachtingen van het werk overeenkomen met die van de organisatie, dat ze dan een grotere motivatie hebben voor het werk en een hogere bijdrage zullen leveren aan de beleidsresultaten (Honig, 2006; Harrington, 2007).

Workload (werkdruk) verwijst naar de verplichtingen van SLB's die regelmatig langskomen en die gebaseerd is op regelgeving waaraan ze moeten voldoen. Ook gaat het om noodzakelijke zaken die geregeld moeten worden tijdens het werk. Het gaat bij werkdruk dus niet enkel om het aantal leerlingen of klassen, maar ook om het type taken en besluiten die per cliënt genomen moeten worden.

Het is de verwachting dat SLB's die een (te) grote werkdruk ervaren, een minder grote bijdrage kunnen leveren aan de beleidsresultaten dan SLB's die voldoende tijd per cliënt/leerling hebben te besteden. Hoe hoger de werkdruk, hoe eerder SLB's geneigd zijn tot generalisaties van de doelgroep en het uit het oog verliezen van het individu wat hun hulp nodig heeft (Anagnostopoulos, 2003; Lipsky, 1980; Taylor, 2007).

Cliënt contact (cliëntencontact) verwijst naar de frequentie, de hoeveelheid tijd en de kwaliteit van directe contacten met de cliënten. Anders gezegd betreft het de algemene omgeving waarin SLB's en cliënten communiceren, de manier waarop contact wordt gemaakt en de mate waarin de SLB's de mogelijkheden tot cliëntencontact waarderen.

De veronderstelling is dat wanneer de SLB's vrij zijn om voldoende tijd aan hun cliëntencontact te kunnen besteden, de kwaliteit van dit contact vergroot. Dit aspect is dus mede afhankelijk van de werkdruk die een SLB in zijn werk ervaart. Tevens wordt verwacht dat wanneer de SLB's een grote mate van interesse en betrokkenheid bij hun cliënten tentoonstellen, dit een positieve bijdrage levert aan de relatie tussen SLB en cliënt/leerling (Christle, et al., 2007; Harrington, 2007).

Knowledge and Expertise (kennis en expertise) gaat over in hoeverre SLB's de beleidsdoelstellingen en regels begrijpen, met mogelijkheden en benodigdheden van de doelgroep bekend zijn en in hoeverre SLB's vaardigheden bezitten die ze nodig hebben om hun werk goed uit te voeren en betrokken te zijn bij hun cliënten. Het betreft hier aspecten als scholing, training, beleidskennis, kennis van het netwerk rondom de eigen organisatie en kennis van de omgeving van de cliënt zelf (Taylor, 2007; Anagnostopoulos, 2003; Lipsky, 1980).

Verwacht wordt dat de mate van ondersteuning en kennisdeling van de SLB's ten aanzien van de beleidsdoelstellingen, en de mogelijkheid tot bijscholing van benodigde vaardigheden, de kennis en expertise van de SLB's doet toenemen. Ook wordt verwacht dat hoe meer kennis en ervaring SLB's hebben met het beleid en de doelgroep, hoe beter hun werk tot stand komt en derhalve de beleidsresultaten positief beïnvloedt.

Incentives (prikkel, beloning- en strafsysteem) verwijzen naar de formele en informele systemen van beloningen en sancties die beïnvloeden hoe de SLB's te werk gaan. Opvallend hierbij is volgens de auteurs dat SLB's *incentives* gebruiken om het werk af te maken waarop ze geëvalueerd worden,

en om meer werk of negatieve aandacht van leidinggevenden of leerlingen te ontwijken. Op individueel niveau kan het hier ook gaan over prikkels met betrekking tot de persoonlijke bevrediging van de SLB. Intrinsieke beloningen in het werk die voortkomen uit het meer gebruik maken van de discretionaire ruimte die SLB's hebben valt hier ook onder.

Aangenomen wordt dat de aanwezigheid van private performancemetingen en/of het stellen van irreële verwachtingen aan de SLB, zijn werk inhoudelijk negatief zal beïnvloeden (Anagnostopoulos, 2003). Een tweede aanname is dat de SLB's intrinsieke beloningen zien in het succesvol bijdragen aan de toekomst van hun cliënt/leerling (Anagnostopoulos, 2003).

De relatie van de SLB's tot de accountability van het beleid (op basis van Anagnostopoulos (2003) is in dit model indirect opgenomen waar het gaat om de beloning- en strafsysteem, maar wordt apart genoemd ten aanzien van externe beleidsdruk, onder het kopje 'externe aspecten' in het onderstaande conceptuele model. De relevantie van de toegenomen externe betrokken organisaties in het netwerk van het onderwijsbeleid (op basis van Honig (2006)) wordt eveneens als 'externe aspect' aan dit model toegevoegd.

2.7 CONCLUSIE

Uit het theoretisch kader van deze scriptie is naar voren gekomen dat er in de afgelopen decennia belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden rondom het denken over beleid en beleidsimplementatie. Van een top-down benadering is er overgegaan naar een situatie waarin door verschillende veranderingen zoals NPM, het belang van netwerksamenwerking en governance, steeds meer nadruk is komen te liggen op de uitvoerende praktijk van het beleid. Hoe deze praktijk het beste aangestuurd kan worden en middels welke performance strategieën, is nog altijd een punt van discussie.

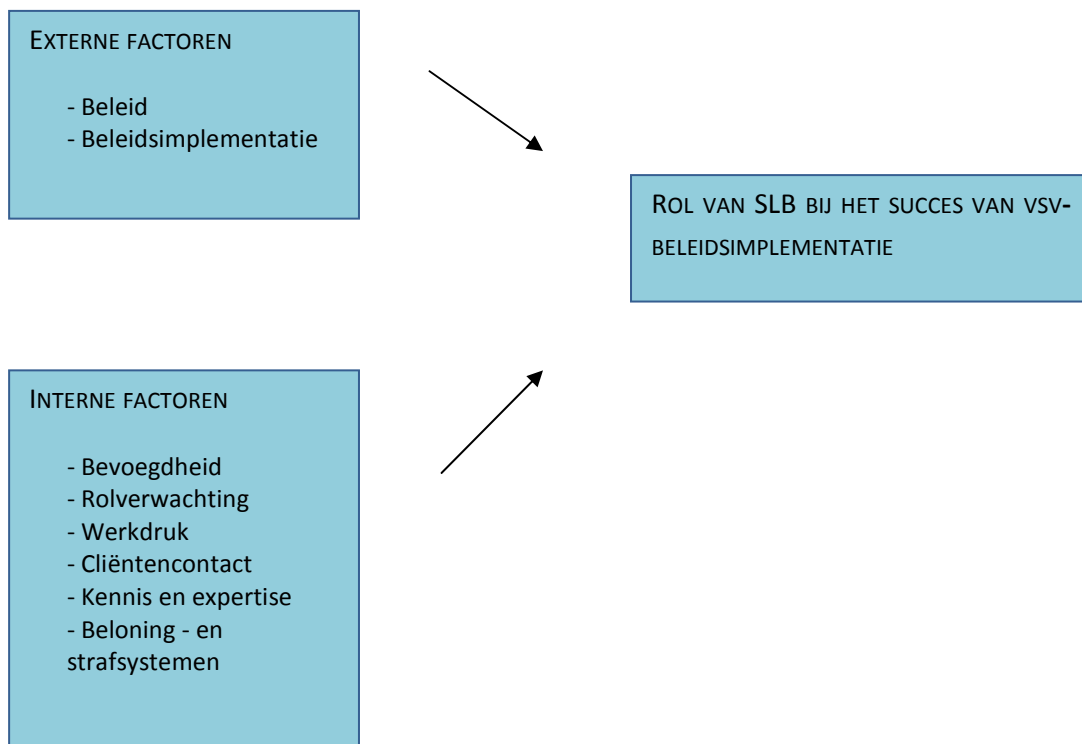
De theorie over SLB heeft aangetoond dat beleid niet vanzelfsprekend, noch ongewijzigd in de praktijk wordt omgezet in de verwachte resultaten. De organisaties waarbinnen SLB's werkzaam zijn vormen hier een belangrijke brug. Afhankelijk van de werksituatie van SLB's en de mogelijkheden vanuit de organisatie en vanuit hun eigen persoonlijkheid, hebben zij een grote invloed op het succes van het beleid. Zowel positief als negatief. Aan de hand van de 6 concepten van Jewel en Glaser (2006) worden in dit onderzoek deze *interne factoren* onderzocht.

Met betrekking tot de internationale literatuur over de onderwijshervormingen blijkt dat de vernieuwingen hebben geresulteerd in frustraties, onbegrip en verzet. Docenten hebben het gevoel gekregen dat de hervormingen zorgden voor een disbalans in het curriculum, het zorgde voor vervreemding van hun professie doordat er meer en nieuwe administratieve controle instrumenten werden ingezet, en ze hadden geen gevoel van urgentie om de hervormingen te steunen. Het ligt voor de hand te vermoeden dat dit te maken had met de wijze van 'opdringen van nieuw beleid', wat veelal niet aansloot bij de wereld van de scholen en de leerlingen. Opgemerkt moet wel worden dat het de vraag is of docenten niet negatief staan tegenover veranderingen an sich. Ongeacht of deze gefundeerd zijn of niet. In ieder geval wordt duidelijk dat een zakelijke benadering die uitgaat van performance, targets, cijfers en strakke accountability, niet de meest succesvolle manier is om een sociale wereld zoals het onderwijs te willen hervormen. Het belang van de ervaring en professionaliteit is te kort gedaan en de ruimte voor betrokkenheid bij het beroep en de relationele aspecten rondom de leerlingen, ingeperkt. In deze scriptie wordt de invloed van deze *externe factoren* rondom beleidsimplementatie aanvullend opgenomen in het onderzoeksmodel.

Of de SLB's binnen de onderwijsveranderingen hebben bijgedragen aan de beleidsresultaten of er (al dan niet bewust) aan hebben afgedaan, is niet duidelijk. Geconcludeerd kan in ieder geval worden dat zowel externe als interne factoren (waarbinnen ook persoonlijke factoren) de rol van de SLB in de beleidsuitvoering beïnvloeden.

2.8 CONCEPTUEEL MODEL

De bevindingen van bovenstaande literatuurstudie worden hieronder weergegeven in het conceptueel model van deze scriptie. In de operationalisering van het model komen de aspecten en de bijbehorende items (waarin ieder aspect in is opgedeeld) naar voren aan de hand waarvan het empirisch onderzoek wordt uitgevoerd. Aangezien het model in de loop van het onderzoek echter wordt aangepast naar verschillende analyse niveaus (nationaal-lokaal-project) wordt u hier doorverwezen naar hoofdstuk 5, pagina 74 voor de definitieve versie van het conceptueel model inclusief bijbehorende operationalisering. Bijkomende voordelen hiervan zijn dat het model nu vlak voor de analyse wordt weergegeven en dat het binnen de scriptie geen dubbele ruimte inneemt. Opgemerkt moet worden dat aan de hand van relevante informatie uit hoofdstuk 4, enkel aanvullingen worden gemaakt met betrekking tot de externe factoren. Ten behoeve van een duidelijk overzicht wordt echter de operationalisering van de interne factoren ook pas hier weergegeven. Voordat wordt verder gegaan met het empirisch onderdeel van deze scriptie, zullen in het volgende hoofdstuk de methode en de onderzoekstechnieken centraal staan die de uitvoering van dit onderzoek bepalen.



3 METHODEN EN TECHNIEKEN

INLEIDING

Het doel van deze scriptie is te onderzoeken welke rol de SLB speelt in het succes van de uitvoering van het vsv-beleid. In dit hoofdstuk zal eerst de context van het onderzoek worden toegelicht en vervolgens zal per hoofdstuk worden aangegeven welke onderzoekstechnieken worden ingezet om de empirische werkelijkheid te toetsen aan de theoretische bevindingen uit het vorige hoofdstuk.

3.1 CASESTUDY

Omdat 'de' rol van de SLB in 'het' vsv-beleid een te breed kader geeft om diepgaand onderzoek te doen naar het niveau van de werkvloer, was er een beperking nodig. In deze scriptie gekozen is er daarom gekozen voor een casestudy. Een casestudy kenmerkt zich door een veelal kwalitatieve inzet waarbij het onderzoeksonderwerp in zijn natuurlijke omgeving, 'het veld', wordt onderzocht. Over het algemeen levert dit rijke en diepgaande informatie op en in het kader van de rol van de SLB is juist die diepgaande kennis van belang. Door dit type onderzoek is het mogelijk een aantal SLB's zelf aan het woord te laten komen om hun ervaringen en visies te horen. Vervolgens kan er vanuit die informatie worden bekeken in hoeverre de data van de casestudy overeenkomen met het beeld dat in de literatuur is geschetst (Maso en Smaling, 2004).

Lastig aan een casestudy is dat de uitkomsten van het onderzoek moeilijk zijn te generaliseren naar andere situaties. Aangezien er altijd verschil zit in de directe omgeving, beïnvloedende factoren, de SLB's ter plekke en de rol/inzet van de onderzoeker zelf, zullen de resultaten van het onderzoek onmogelijk hetzelfde zijn bij herhaling van het onderzoek. Ten aanzien van de betrouwbaarheid van het onderzoek is dat als minpunt te zien (van Thiel, 2007; Maso en Smaling, 2004). Echter, bij een kwalitatief goede casestudy is het wel aannemelijk dat er in soortgelijke gevallen soortgelijke resultaten naar voren komen. Het doel van dit onderzoek, te weten het leveren van een bijdrage aan het 'in beeld te krijgen van de wijze waarop SLB's kunnen bijdragen aan het succes of falen van het project op korte en lange termijn', sluit hier dan ook op aan. Hoewel de resultaten niet statisch zijn, noch eenduidig te interpreteren, leert het wel degelijk lessen over de rol van SLB's in andere vsv-projecten en het vsv-beleid in het algemeen.

Om de bevindingen van het onderzoek zo waardevol mogelijk te maken, wordt er bij een casestudy vaak (en zo ook hier) gekozen voor triangulatie; het combineren van verschillende onderzoeksmethoden (van Thiel, 2007). Op die manier wordt gegarandeerd dat er vanuit verschillende perspectieven is gekeken naar de situatie en worden verschillende bronnen meegenomen om de betrouwbaarheid te vergroten. Bovendien zullen bij de afronding van het onderzoek de resultaten worden voorgelegd aan twee vsv-experts van buitenaf. Op die manier wordt een soort externe controle uitgevoerd. Gezien de krappe tijdsplanning van het onderzoek vormt de feedback van deze experts helaas geen onderdeel van de bevindingen. Wel worden de reacties achteraf kenbaar gemaakt en mogelijk later aan het onderzoek toegevoegd.

CASUSSELECTIE

Belangrijk is dat een casus representatief is voor de te onderzoeken problematiek. In deze scriptie komt die representativiteit naar voren in de plaatsing, tijdseenheid en inhoud van het project. De casus heeft betrekking op een vsv-project in Rotterdam, een stad waarin de vsv-cijfers relatief hoog zijn. Het project richt zich hierbij op mbo-niveau 1 en 2, de niveaus waarop de uitval het hoogst is. Daarnaast vindt het project plaats binnen de 'economische kansenzones' van Rotterdam Zuid; in wijken die zowel sociaal als economisch gezien op achterstand liggen en waar vsv één van de symptomen van is waar het de jeugd betreft. Het project duurt een jaar, met uitbreiding bij gebleken succes. In veel andere projecten geldt eenzelfde tijdsbestek en inzet (Eimers, 2006). Als laatste blijken vsv-projecten in de uitvoering van het vsv-beleid aan de orde van de dag en is de inhoudelijke inzet van de betreffende case (meer praktijkgericht leren voor jongeren), tevens een veelvoorkomende en veel geadviseerde inzet (OCW, 2006). De casus van het Wijk-leslokaal is

hiermee representatief bevonden voor vsv-projecten in algemene zin. In hoofdstuk 5 zal een uitgebreide casusbeschrijving worden gegeven van het project, te weten het Wijk-leslokaal.

3.2 ONDERZOEKMETHODEN

Om de casus te onderzoeken wordt er zoals gezegd gebruik gemaakt van methodologische triangulatie om de juistheid van de gevonden resultaten veilig te stellen. In dit onderzoek bestaat deze combinatie uit semi-gestructureerde interviews, documentenanalyse en participerende observatie. Hieronder wordt kort toegelicht wat onder deze technieken wordt verstaan en op welke manier ze worden toegepast in het onderzoek.

SEMI-GESTRUCTUREERD INTERVIEW

In deze scriptie wordt ervoor gekozen om semi-gestructureerde interviews af te nemen bij betrokken SLB's en andere relevante actoren. In Bijlage 1 is een lijst van geïnterviewden opgenomen in chronologische volgorde. Een semi-gestructureerd interview kenmerkt zich door open vraagstellingen aan de hand van een aantal thema's of vragen waarop wordt doorgeborduurd. Hierdoor is er veel ruimte voor de respondent om zijn/haar verhaal te doen, de aspecten te bespreken die de respondent zelf van belang acht en tegelijkertijd wordt ervoor gezorgd dat de onderzoeksthema's alle aan bod komen (Maso en Smaling, 2004). In bijlage 2 is de topiclijst toegevoegd, met enkele bijbehorende vragen. Opgemerkt dient te worden dat het hier gaat om vragen die niet afzonderlijk zijn nagelopen maar die wel leidinggevend zijn geweest in de gesprekken. In deze scriptie zijn de 'topics' voor het interview gelijk aan de operationalisering van vorig hoofdstuk. Er wordt (in hoofdstuk 5) dus zowel op de interne als externe thema's ingegaan waarbij de antwoorden van de respondenten worden geanalyseerd aan de hand van de gevormde items daarbinnen. Er wordt een splitsing gemaakt in de respondenten. Voor de analyse van de externe factoren zijn 8 leidinggevend en/of beleidsmakers binnen het vsv-beleid in Rotterdam geïnterviewd, plus de accountmanager vsv vanuit het Ministerie van OCW. Waar het de interne factoren betreft zijn 8 SLB's in en rondom de casus geïnterviewd. Er is voor deze splitsing gekozen omdat de externe factoren op die manier een breder beeld geven van de context waarin de interne factoren voorkomen.

Ieder interview wordt voorafgaand aan de analyse weergegeven aan de hand van een uitgebreid gespreksverslag. De verslagen vormen de belangrijkste databron voor deze scriptie en zijn daarmee grotendeels de empirische basis van het onderzoek. Ter bevestiging van een goede interpretatie van de onderzoeker, worden de verslagen voorgelegd aan de respondent. Dit wordt ook wel 'member check' genoemd (van Thiel, 2007). Hierdoor kan worden vastgesteld dat de respondent achter zijn/haar antwoorden staat en wordt de inhoud van het verslag versterkt door mogelijke bijstellingen van verkeerde weergaves van de onderzoeker. Een nadeel van de 'member check' is dat respondenten terug kunnen komen op eerdere uitspraken, hun antwoorden kunnen nuanceren en/of wijzigen. Dit kan ten koste van de inhoud gaan (Maso en Smaling 2004). Omdat echter de veiligheid van de respondenten en de acceptatie van de inhoud als prioriteit wordt gezien (mede vanwege mogelijke bedrijfsmatige gevolgen voor de respondenten) is ervoor gekozen dit risico te nemen. De verslagen vormen hiermee te allen tijde een interpretatie van de onderzoeker, maar met bevestiging van de respondenten.

PARTICIPERENDE OBSERVATIE

Bij participerende observatie bestaat er een zekere interactie tussen onderzoeker en hetgeen onderzocht wordt. Het is bekend bij anderen dat de onderzoeker observeert en deel neemt aan situaties die hij tegelijkertijd onderzoekt. Participerende observatie heeft veel voordelen, namelijk dat de onderzoeker veel meer kan zien (gedrag, houding, communicatie etc.) dan in bijvoorbeeld een interview zichtbaar kan worden (van Thiel, 2007; Maso en Smaling, 2004). Bovendien is het handig omdat er processen worden blootgelegd waarbij men anders enkel was aangewezen op de visie van de betrokkenen. Echter, het risico met deze onderzoekstechniek ligt vooral in het gevaar van selectie

en interpretatie door de onderzoeker. Omdat niet alles 'gezien' kan worden, zal er bewust of onbewust altijd een keuze worden gemaakt in waar wel of geen aandacht aan wordt besteed. Bovendien is de onderzoeker onderdeel van het proces, waardoor 'going native' op de loer ligt. Hieronder verstaan we het teveel vereenzelvigen van de onderzoeker met de onderzoekseenheden waardoor deze geen objectief onderzoek meer kan verrichten (van Thiel, 2007).

Om de betrouwbaarheid te versterken dient er vanwege bovenstaande gevaren heel precies en gestructureerd te werk worden gegaan wil men goede wetenschappelijke resultaten krijgen. Aan de hand van een schema, of het ontwikkelen van een schema zou er theorie getoetst of gevormd kunnen worden. In deze scriptie wordt echter geen van beide inzetten gehanteerd.

Vanwege de langdurige, professionele verhouding van de onderzoekster met de gekozen casus, is besloten om constatering aan de hand van participerende observatie (binnen vergaderingen, werkbezoeken en informele gesprekken) als voetnoten aan de analyses toe te voegen. De waarde van deze onderzoeksmethode is in deze scriptie dus enkel aanvullend; de techniek wordt niet op zich zelfstaand gebruikt.

DOCUMENTENANALYSE

Documentenanalyse is een onderzoekstechniek waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande documenten (bijvoorbeeld beleidsstukken, lezingen, foldermateriaal, website informatie etc.) die vervolgens worden geanalyseerd op relevante onderzoeksthema's (Maso en Smaling, 2004).

In deze scriptie wordt deze techniek toegepast in hoofdstuk 4 en 5. In hoofdstuk 4 is de documentenanalyse gebaseerd op beleidsdocumenten en verwante rapporten (vanaf nu aangeduid als 'secundaire bronnen') aangaande het vsv-beleid en de rol van SLB daarin. In hoofdstuk 5 zal documentenanalyse worden toegepast als aanvulling op de analyses van de interviews en betreft het interne documenten omtrent het Wijk-leslokaal (net als naar het semi-gestructureerde interview, wordt hier vanaf nu naar verwezen als 'primaire bron'). De analyse zal zich net als bij de interviewverslagen richten op de concepten uit de operationalisering van het conceptueel model. Aan het begin van hoofdstuk 5 wordt hier specifieker op teruggekomen.

SAMENVATTING

De kwalitatieve onderzoeksopzet in deze scriptie wordt vormgegeven aan de hand van een casestudy naar het Wijk-leslokaal; een representatief vsv-project in de gemeente Rotterdam.

Middels triangulatie in de onderzoekstechnieken wordt getracht de resultaten zo betrouwbaar en valide mogelijk te maken doordat de casus vanuit verschillende invalshoeken wordt onderzocht.

De verslagen van de semi-gestructureerde interviews vormen het basismateriaal voor het empirische gedeelte van deze scriptie. Echter, vanwege het belang van de context en het beleid waarbinnen de casus tot stand komt worden ook participerende observatie en documentenanalyse gebruikt om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de casus.

4 VSV IN NEDERLAND

INLEIDING

Voortijdig schoolverlaten komt voor op alle niveaus van het Nederlandse onderwijsbestel, van het basisonderwijs tot aan de universitaire opleidingen. Echter, voor deze scriptie zijn niet alle doelgroepen interessant. In dit hoofdstuk wordt daarom eerst een korte schets gegeven van het gehele systeem, waarbinnen wordt ingezoomd op de plaatsing van het vmbo en het mbo onderwijs, waar vsv het meeste voorkomt. Op dit niveau bevindt zich tevens de casus van het Wijk-leslokaal, zie hoofdstuk 5. Daarnaast worden enkele onderwijshervormingen besproken, met specifieke aandacht voor de gevolgen daarvan voor deze niveaus. Vervolgens zal de vsv-problematiek zelf aan de orde komen, resulterend in het vsv-beleid an sich. Afsluitend zal worden ingegaan op de uitvoering van het vsv-beleid op nationaal en lokaal (Rotterdam) niveau en zal een vergelijking worden getrokken tussen de bevindingen uit Nederland met die uit het theoretisch hoofdstuk.

4.1 HET ONDERWIJSSYSTEEM

4.1.1 TYPEN ONDERWIJS

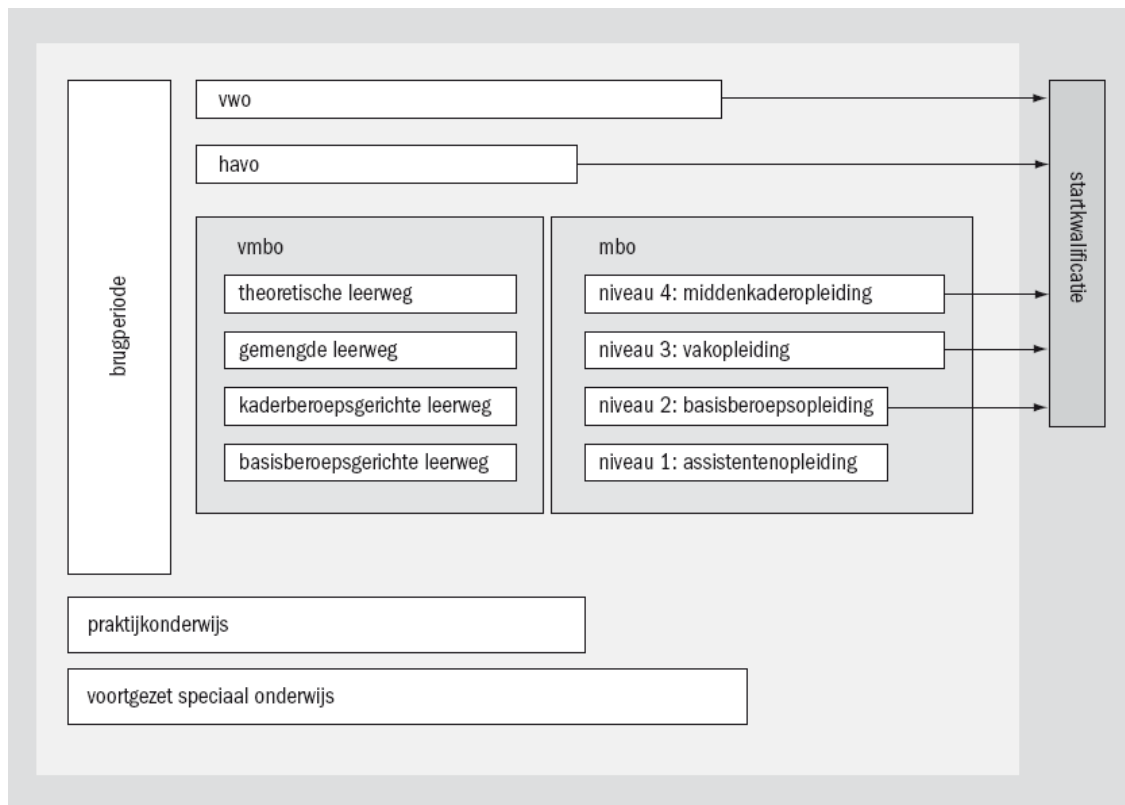
De Nederlandse overheid subsidieert het onderwijs, stelt kaders en eisen aan de uitvoering (kwaliteitseisen vanuit de onderwijsinspectie) maar richt het niet zelf in. Sinds 1993 is het onderwijs namelijk gedecentraliseerd waardoor scholen inmiddels te maken hebben met de verhouding tussen drie onderwijsbesturen: vanuit de school, de gemeente en de centrale overheid (Rutgers, 2004).

De organisatie van het onderwijs ligt bij gemeenten en privé-instanties. Hierdoor kent het Nederlandse onderwijssysteem een onderscheid tussen openbaar- en bijzonder onderwijs. Een openbare school wordt van overheidswege bestuurd, is algemeen toegankelijk voor alle leerlingen en docenten en staat voor levensbeschouwelijke verscheidenheid. Bijzondere scholen worden bestuurd door een stichting of vereniging en is vrij in de toelating van leerlingen en docenten, waarbij het curriculum wordt gebaseerd op een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging (Eurydice Nederland, 2007).

ONDERWIJSNIVEAUS

Binnen het openbaar- en bijzonder onderwijs bestaan er verschillende niveaus: basisonderwijs (bo), voortgezet onderwijs (vo) en tertiair onderwijs (hoger- en beroepsonderwijs).

Binnen het vo wordt een niveausplitsing gemaakt tussen vmbo, hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en voortgezet wetenschappelijk onderwijs (vwo). Voor alle niveaus geldt een basisvorming (brugperiode) waarin per niveau in de eerste 2 jaar een gezamenlijk vakkenpakket centraal staat. Er worden hier dus nog geen keuzes gemaakt richting beroepsprofielen. De directe vervolgopleidingen behorend tot deze categorisering zijn het mbo, het hoger beroeps onderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo). In onderstaand schema, overgenomen van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), gericht op de trajecten die leiden tot een startkwalificatie, wordt het systeem visueel gemaakt. Het basisonderwijs is van dit schema uitgezonderd.



Figuur 4.1. Traject naar startkwalificatie (bron: SCP, 2008: 152).

SPECIFICATIE VMBO / MBO

Voor deze scriptie zijn het vmbo en het mbo relevant aangezien vsv daar het meeste voorkomt en het meest direct tot problemen leidt. Of, andersom gezegd, waar problemen het meest tot uitval leiden (Onderwijsraad, 2007; SCP, 2008). Het zijn bovendien de niveaus waarop de meerderheid van de leerlingen in Nederland onderwijs volgt: ongeveer 60% tegenover 40% havo/vwo leerlingen (SCP, 2008). Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de structuur van deze niveaus waarna in de rest van dit hoofdstuk alle informatie gespecificeerd zal zijn rondom de uitval op deze niveaus, en op het mbo in het bijzonder.

VMBO

Het vmbo (zie ook figuur 4.1) is een vierjaar durende opleiding met een 'funderend' karakter in zowel de basisvorming als het beroepsvoorbereidende gedeelte. Het vmbo is bestemd voor leerlingen van 12-16 jaar en geldt niet als eindonderwijs, maar eerder als de grondslag voor aansluitend beroepsonderwijs. Het vmbo is ingevoerd in het schooljaar 1999-2000 ter vervanging van de schoolsoorten voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo) (Eurydice Nederland, 2007). Binnen het vmbo bestaan vier leerwegen ter voorbereiding op het mbo:

- basisberoepsgerichte leerweg;
- kaderberoepsgerichte leerweg;
- gemengde leerweg; en
- theoretische leerweg (biedt eveneens toegang tot de havo).

Voor 'zwakke' leerlingen van wie na de basisschool verwacht wordt dat ze niet in staat zijn een vmbo-diploma te halen, bestaat er de zogenaamde *leerwegondersteuning* (lwoo). Gemiddeld genomen over het gehele voortgezet onderwijs heeft rond de 11% van de leerlingen op het vmbo een lwoo-indicatie. Op specifiek de basisberoepsgerichte leerweg loopt dat op tot meer dan de helft van de leerlingen.

Naast lwoo bestaat er nog *praktijkonderwijs* dat zich richt op leerlingen voor wie een diploma vanwege gebrek aan capaciteiten niet haalbaar is, ongeveer 3% van de leerlingpopulatie in het vo. Als laatste bestaat er ook *voortgezet speciaal onderwijs*, op aparte scholen. Ook hier geldt een deelname van ongeveer 3% op het totaal, waarvan naar schatting niet meer dan 5% hun diploma haalt.

MBO - BVE

In totaal volgen bijna een half miljoen mensen onderwijs in het mbo. De sector biedt educatie voor volwassenen, inburgeringcursussen en 700 beroepsopleidingen op vier niveaus (zie ook figuur 4.1):

- Arbeidsmarktgekwalificeerd assistent (AKA, niveau 1);
- Basisberoepsopleiding (beginnend vakman, niveau 2);
- Vakopleiding (niveau 3); en
- middenkader - en specialistische opleidingen (niveau 4).

De sector wordt veelal aangeduid als BVE-sector (beroepsonderwijs en volwassenen educatie). Niveau 1 is vrij toegankelijk voor iedereen, ook zonder vmbo diploma en voor niveau 2 geldt hetzelfde wanneer er in die sector geen mbo 1-opleiding wordt aangeboden. De mbo-sector betreft Regionale Opleidingen Centra (ROC's), Agrarische Opleidingen Centra (AOC's) en vakscholen. De ROC's kennen de drie sectoren techniek, economie en dienstverleningen en gezondheidszorg. Deze opleidingen zijn meer algemeen van aard dan die van de aoc's (gericht op belevingswerelden als Animal Friends, Good Food, Natural Health) en de vakscholen (denk aan slagers, meubelmakers, schilders etc.) (Mbo raad en Aoc raad, 2006).

Het mbo kent twee typen leerwegen: de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en de beroepsopleidende leerweg (bol). Een bbl staat voor is een combinatie van werken en leren voor leerlingen van 18 jaar en ouder, waarbij ten minste 60% van de tijd moet bestaan uit onderwijs is de praktijk. Bij een bol opleiding is deze praktijk ervaring beperkt tot stages naast een volledig dagonderwijs. De stages betreffen hier minimaal 20% en maximaal 60% van de opleidingstijd (Mbo raad en Aoc raad, 2006). Er is geen leeftijdsgrens aangegeven (Mbo raad en Aoc raad, 2006).

4.1.2 ONDERWIJSHERVORMINGEN NEDERLAND

INLEIDING

De huidige structuur van het onderwijsbestel is in de afgelopen decennia veel in beweging geweest, maar niet tot ieders tevredenheid. In het theoretisch hoofdstuk (2) is een internationale trend beschreven van NPM en onderwijshervormingen waar ook Nederland in betrokken was. In dit onderdeel wordt stilgestaan bij specifiek de onderwijsveranderingen in Nederland die invloed hebben gehad op het vmbo en mbo. Begonnen wordt met een meer bestuurlijke insteek, die vervolgens overgaat naar een evaluatie van de onderwijshervormingen en de gevolgen hiervan voor de onderwijspraktijk. Het recente rapport van de Commissie Dijsselbloem (2008) zal hier leidend zijn.

In Nederland heeft de trend van meer autonomie voor scholen geresulteerd in de decentralisatie van het onderwijs in 1994 (Rutgers, 2004). Johnston (2002) beschrijft deze trend, Fiske en Ladd (2000: 275) citerend, als een 'widespread approach' en een 'tight-loose-tight arrangement' "in which the central authority *tightly* specifies missions and outcome standards, *loosely* allows schools to use whatever methods they choose to achieve those standards, and then *tightly* holds schools accountable for results." Het gevolg hiervan is volgens Johnston echter dat lokale partijen gedwongen worden om centraal ontworpen concepten te implementeren. Het gaat om verticale integratie van het beleid en om centrale controle. Hoewel de benadering voorkomt alsof het waarheidsgetrouw in beeld brengt hoe het proces verloopt, is dit volgens hem nooit wetenschappelijk bewezen. "Moreover, by challenging traditional principles of local community control and professional autonomy, the policy alignment strategy can be expected to produce initial contestation between institutional levels" (Johnston, 2002: 210).

In Nederland zien we als gevolg van de decentralisatie een soortgelijke ontwikkeling. Het onderwijs is recent in opspraak geraakt door het eindrapport van de Commissie Dijsselbloem 'Tijd voor onderwijs' (Commissie Dijsselbloem, 2008). Algemeen gesteld komt hieruit naar voren dat het Nederlandse onderwijsbestel door de vele grootschalige hervormingen (Tweede Fase, Studiehuis, oprichting vmbo) in de afgelopen twee decennia, kwalitatief is uitgehold en dat het voor uitvoerende professionals in het onderwijsveld niet zelden heeft geleid tot weerstand en protesten. Volgens het rapport zijn vooral de lager opgeleiden het kind van de rekening geworden. In een interview met De Volkskrant stelt de commissievoorzitter het volgende: "Het grootste probleem zijn de kwetsbare leerlingen. Te veel van hen zijn door de vernieuwingen buiten de boot gevallen en hebben definitief geen diploma. Voor die groep is het het ergst" (De Volkskrant, 14-02-2008).

Een gevolg van de hervormingen voor kwetsbare leerlingen is dat zij bijvoorbeeld kampen met grote taalproblemen en onderwijs moeten volgen dat niet aansluit bij hun beleving en derhalve meer praktijkgericht zou moeten zijn. Het hierbij komende economisch belang werd een maand daarvoor tevens benadrukt in Trouw (15-01-2008). In het artikel 'Mbo groter probleem dan arbeidsmarkt' wordt de link gelegd tussen de hogere taaleisen die tegenwoordig in het mbo worden gesteld en de grote uitval van leerlingen al daar. Sweder van Wijnbergen, hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam, stelt dat het mbo de belangrijkste leverancier is van werknemers. Aangezien leerlingen vaak binnenkomen op het mbo met een taalachterstand die al veel eerder is begonnen, lopen zij volgens hem extra risico, wat tevens grote risico's inhoudt voor de kwaliteit van personeel op de arbeidsmarkt (Trouw, 15-01-2008). Eerdere onderwijshervormingen en hun gevolgen zijn momenteel dus erg actueel op meerdere maatschappelijke gebieden. Je zou kunnen zeggen dat we nu de 'vruchten' plukken van hervormingen in de jaren '90.

HERVORMINGEN EN VSV

De commissie Dijsselbloem trekt enkele relevante conclusies met betrekking tot de beleidsimplementatie van de hervormingen vbo naar vmbo (1999) die in deze scriptie niet mogen ontbreken. Ten eerste concludeert de commissie dat de analyse van problemen rondom de leerlingen vaak tekort schoot. Er werd onvoldoende tijd en aandacht besteed aan het verkrijgen van een goed, genuanceerd beeld van spelende problemen rondom de terugloop van leerlingen in het voormalige vbo. Hierdoor werd vanuit verkeerde veronderstellingen overgegaan tot nieuw beleid: de oprichting van het vmbo. Hoewel genoemd moet worden dat het vmbo volgens het rapport nu redelijk succesvol is, heeft deze onderwijsgroep het, vooral in de grote steden, zwaar gehad na de afschaffing van het vbo, dat kampte met een groot imago-probleem. Ten tweede stelt men dat de problematiek rondom allochtone jongeren en de forse groei van het aantal zorgleerlingen, onderschat werd. Dit wordt als een van de redenen gezien waarom het beleid niet aansloot op de maatschappelijke werkelijkheid. Er was onvoldoende aandacht voor begeleiding van deze leerlingen. Voor kwetsbare leerlingen is bovendien het onderwijs te lang ontoegankelijk gebleken, doordat er geen passende leerwegen werden aangeboden die aansloten bij de behoeften van leerlingen die niet goed meekwamen in het (te) lange theoretische onderwijs.

Met betrekking tot de beleidsmakers en bewindslieden destijds wordt gesteld dat zij onvoldoende openstonden voor commentaar en waarschuwingen. Er werd meer gewerkt vanuit eigen inzicht en ervaring, dan vanuit wetenschappelijke kennis. Bovendien is de stem van het onderwijsveld te weinig gehoord door centrale beleidsmakers. Ook werden nieuwe beleidslijnen niet of nauwelijks geëvalueerd wat het leren van opgedane ervaring in de weg stond. De controle en (ministeriële) verantwoordelijkheid van beleid bleek onvoldoende gegarandeerd vanwege de vele en langdurige, externe procesmanagers die werden ingezet.

Uiteraard staan er nog veel meer interessante conclusies in het rapport, maar het voert te ver door om deze hier allemaal op te nemen. Binnen het kader van deze scriptie is het wel van belang dat ondanks enkele verbeteringen in de doorstroom van leerlingen naar verdere opleidingen, het voortijdig schoolverlaten nog altijd als een actueel probleem wordt genoemd. Voor de toekomst bepleit het rapport dan ook het erkennen van leerlingen wiens talenten niet op het cognitieve maar

op het praktische vlak liggen, zodat leerlingen die niet in staat zijn tot het behalen van de startkwalificatie, wel een volwaardige arbeidsmarktgerichte leerweg kunnen afsluiten met een vakdiploma. Meer algemeen wordt bovendien gesteld dat er een herwaardering van de onderwijsinhoud moet komen. De overheid moet bepalen *wat* de leerlingen moeten kunnen, maar het *hoe* moet bij de expertise van de beroepsgroep liggen. Opvallend genoeg ligt dit in de lijn van de ontwikkeling die Johnston (2002) beschreef als 'tight-loose-tight' arrangement, waarbij hij aangaf dat deze verticale inzet leidde tot strakke performancemetingen en resulteerde in frustraties in de uitvoering. In Nederland wordt door de WRR gewaarschuwd voor een dergelijke inzet in het rapport 'Lerende Overheid' waarin diezelfde verticale traditie als dominant wordt beschreven in een situatie waarin juist ruimte van onderop nodig is: ruimte voor de horizontale traditie in complexe situaties waarin de inhoud van de praktijk op de eerste plaats komt (WRR, 2006).

De Commissie Dijsselbloem heeft naast algemene uitspraken over de onderwijshervormingen en de problemen tussen beleid en uitvoering, ook specifieke aandacht gegeven aan de rol van de SLB's hierin. Zo stelt de commissie dat de stem van docenten, ouders en leerlingen onvoldoende is meegenomen in het beleid. *"Het politieke draagvlak lijkt belangrijker te zijn geweest dan draagvlak uit het onderwijsveld"* (p: 88). Zoals ook al werd genoemd in het vorige hoofdstuk stelt de Commissie dat de overheid moet bepalen *wat* de leerlingen moeten kunnen, maar het *hoe* moet bij de expertise van de beroepsgroep liggen. Inhoudelijke onderwijsvernieuwingen moeten daardoor - als basisvoorwaarde voor beleid - door de docenten gedragen en mede ontwikkeld worden. Duidelijkere afbakening van verantwoordelijkheden zorgt volgens de Commissie niet alleen voor beter beleid maar ook voor een herwaardering van de positie en rol van de docenten (Commissie Dijsselbloem, 2008). Voor deze herwaardering is het echter belangrijk te benadrukken dat de verantwoordelijkheden en werkzaamheden van docenten inzichtelijk en op zinvolle wijze worden weergegeven. Door van Thiel en Leeuw (2003) wordt gesteld dat er de afgelopen decennia, samen met de opkomst van overheidshervormingen vanwege economische achteruitgang, een toegenomen aandacht is gekomen voor prestatiemetingen in de publieke sector. Redenen hiervoor worden gezien in het belang van opbrengsten, metingen, resultaten voor politici en bestuurders, etc. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat evaluatiestudies aantonen dat veel pogingen om resultaatgericht te werken nog geen succes hebben en bovendien kunnen resulteren in 'perverse effecten' (van Thiel en Leeuw, 2003).

SAMENVATTING

Het huidige onderwijsbestel is de resultante van een aantal grootschalige veranderingen aan het einde van de vorige eeuw. Vooral de zwakkere leerlingen met het hoogste risico op uitval zijn hier de dupe van geworden. Er zou een herwaardering van de rol en positie van docenten moeten komen. Met inachtneming van de stem van het onderwijsveld zou het onderwijs beter vorm kunnen krijgen en betere successen behaald kunnen worden in de beleidsuitvoering. Mits de gebruikte performancemetingen aansluiten op de werkelijkheid van de uitvoeringspraktijk.

In het volgende onderdeel wordt ingegaan op de huidige vsv-problematiek en het beleid dat hierop is toegespitst. Later in dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op relevante ontwikkelingen met betrekking tot de specifieke rol van de SLB in het vsv-beleid.

4.1.3 CONTEXT VSV

INLEIDING

Wat is voortijdig schoolverlaten nou eigenlijk? En niet onbelangrijk, waardoor komt het tegenwoordig zoveel voor dat het wordt gezien als prioriteit in het onderwijsbeleid, specifiek op het vmbo en mbo niveau? Deze vragen staan centraal in dit onderdeel. Begonnen wordt met een 'droge' beleidsdefiniëring van vsv, de bijbehorende cijfers en een vergelijking van de Nederlandse situatie met die in het buitenland. Vervolgens zal worden ingegaan op de risicofactoren die bijdragen aan vsv en het vsv-beleid dat daarop maatregelen wil nemen. Afgesloten wordt met een uitgebreide vergelijking tussen de Nederlandse en internationale context rondom het vsv-beleid.

WAT IS VSV?

In de beschrijving van het vmbo kwam al naar voren dat er voor groepen 'zwakke' leerlingen soms geen uitzicht is op een vmbo-diploma, waarmee het praktijk- en bijzonder onderwijs gezien kan worden als eindonderwijs. Er is echter wel een leerplicht. Jongeren zijn tot hun 16^e wettelijk verplicht onderwijs te volgen, en zijn met ingang van schooljaar 2007/2008 tot hun 18^e *kwalificatieplichtig* (SCP, 2008). Hiermee komen we bij de beleidsdefinitie van vsv, namelijk het uitvallen voordat aan deze kwalificatieplicht is voldaan. Een startkwalificatie is minimaal een havo/ vwo-diploma, of een diploma op niveau 2 van het mbo. Deze kwalificatie wordt volgens het CPB (2006) in het Nederlandse onderwijs- en arbeidsmarktbeleid gezien als het minimale niveau dat nodig is om een volwaardige plaats op de arbeidsmarkt te veroveren, of om door te stromen naar een vervolgopleiding. De officiële beleidsdefinitie van vsv-er wordt hiermee iedere jongere van 12-22 jaar die niet ten minste een opleiding op havo-, vwo- of mbo-niveau 2 heeft afgerond en die langer dan vier weken geen onderwijs volgt (SCP, 2008: 10; OCW factsheet, 2007).

WAAROM EEN PROBLEEM?

Vsv is een verschijnsel dat wereldwijd voorkomt en vanwege de stijgende vsv-cijfers in de afgelopen decennia is op Europees niveau besloten tot gezamenlijke afspraken om deze aantallen in 2012 verteruggedrongen te hebben. Zie verder onder 'doelstelling en omvang vsv'.

Inhoudelijk geredeneerd wordt vsv om meerdere redenen als probleem gezien. Onder andere als welzijnsprobleem voor de jongere zelf, die zich veelal in een context bevindt waarin meerdere sociale problemen een rol spelen en een relatief grote behoefte heeft aan extra zorg. Dat is althans de aanname. Daarnaast wordt het als economisch probleem gezien vanwege de behoefte van de arbeidsmarkt aan goed gekwalificeerd personeel, als sociologisch probleem vanwege de hoge concentratie vsv-ers in stedelijke gebieden en achterstandswijken, als integratieprobleem vanwege het grote aantal niet-westerse allochtone jongeren, als veiligheidsprobleem gezien de invloed van vsv op de ontwikkeling van crimineel gedrag en maatschappelijke uitval (of andersom), enzovoorts. Duidelijk mag zijn dat vsv in verband wordt gebracht met verschillende problemen rondom verschillende beleidsterreinen. Een gevolg van die verwevenheid van vsv met een scala aan problemen, is dat hét probleem niet eenvoudig is aan te wijzen, noch op te lossen (een door de WRR genoemde 'ontembare problematiek': hoofdstuk 1). Hieronder zal eerst verder worden ingegaan op de vsv-cijfers en de bijbehorende Europese en nationale beleidsdoelstellingen, waarna de risicofactoren en de bijbehorende doelgroep verder worden toegelicht.

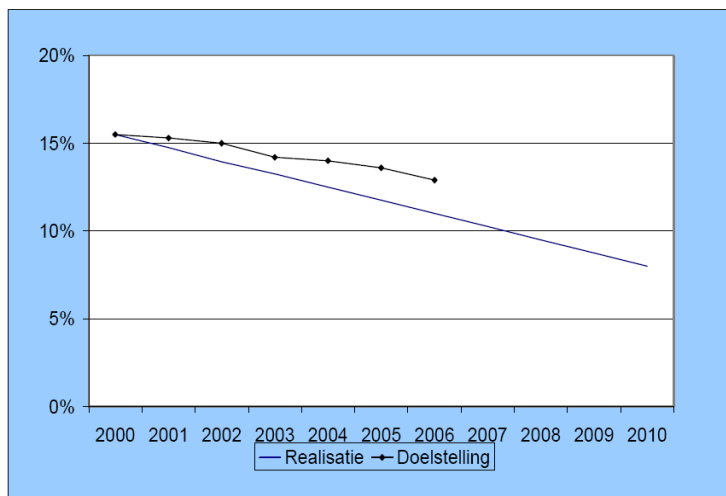
4.1.4 DOELSTELLING EN OMVANG VSV

Kwantitatieve doelstellingen spelen sinds het EU-overleg in Lissabon een belangrijke rol is het vsv-beleid, resulterend in de zogenaamde Lissabon-afspraken van 2000. Destijds zijn op Europees niveau concrete streefcijfers geformuleerd met een doorvertaling naar het nationale beleid van de lidstaten. Het succes van het Nederlandse beleid wordt afgemeten aan de jaarlijkse verbetering van de cijfers aan de hand van drie indicatoren.

De doelstellingen worden op de volgende pagina genoemd, overgenomen uit het SCP rapport van augustus 2008. Direct daarop volgend wordt schematisch weergegeven hoe de ontwikkeling van het aantal vsv-ers er over de afgelopen jaren heeft uitgezien, gebaseerd op de tweede EU-indicator.

- op nationaal niveau is de beleidsdoelstelling geformuleerd in termen van de toestroom van *nieuwe voortijdig schoolverlaters*: de jaarlijkse aanwas van voortijdig schoolverlaters (12-22 jaar) moet in 2012 zijn gehalveerd tot 35.000;
- in de Europese Unie wordt gewerkt met de omvang van het *totale bestand van voortijdig schoolverlaters* in de leeftijd van 18-24 jaar, uitgedrukt als percentage van de bevolking in diezelfde leeftijd. De doelstelling is dit percentage in Nederland te halveren van ruim 15% in 2000 tot 8% in 2010;
- een tweede indicator die de EU hanteert is het percentage *jongvolwassenen met een startkwalificatie*, met voor Nederland als doelstelling dat het percentage 20-24-jarigen met een startkwalificatie toeneemt van 72% in 2000 tot 85% in 2010.

Figuur 4.2 Doelstellingen vsv-beleid aan de hand van drie indicatoren (bron: SCP, 2008: 10).



Figuur 4.3. Percentage niet-schoolgaande jongeren tussen 18 en 24 zonder startkwalificatie, EU-indicator. (bron: Factsheet OCW, 2007). Nb: de legenda van dit figuur is foutief en dient omgedraaid te worden.

NATIONALE RESULTATEN

De Europese en nationale doelstellingen lijken qua cijfers glashelder maar over de omvang van het verschijnsel bestaat nog veel onduidelijkheid. Paradoxaal genoeg betekent dit dat het doel duidelijk mag zijn, maar de uitgangspositie (omvang van het probleem) niet.

De reden hiervoor ligt in een belangrijke opmerking van het CPB (2006), namelijk dat we niet weten hoeveel vsv-ers er precies waren en zijn. De registratie systemen in Nederland zijn (nog) niet volledig op elkaar afgestemd en veelal zijn eerdere cijfers gebaseerd op schattingen en incomplete informatie. Hierdoor zijn de verschillende vsv-resultaten vaak tegenstrijdig en diffuus. Zo lijkt enerzijds het aantal vsv-ers *onderschat* te worden doordat niet alle leerlingen 'in beeld' zijn vanwege onvolledige registratiesystemen. Wanneer we bovendien de constatering van het onderzoek 'Voorkomen is beter dan uitval' (Organise to learn, 2007) meenemen, namelijk dat veel scholen niet consequent zijn in het melden van verzuim, rijst een cijfermatig beeld op dat zich kenmerkt door onzekerheid en onduidelijkheid met betrekking tot de omvang. Anderzijds stelt het CPB ook dat er leerlingen worden geregistreerd als vsv-er die niet *definitief* het onderwijs verlaten, maar bijvoorbeeld overstappen naar een ander ROC of andere opleiding, tijdelijk werken of in het buitenland verblijven. Hierdoor zou het aantal vsv-ers juist *overschat* kunnen worden. Doordat er geen compleet zicht is op de status van alle jongeren (wel of niet op school) noch op de betekenis van het al dan niet uitvallen (wel of geen échte vsv-er), ontstaat er politiek-maatschappelijk gezien een beeld van het aantal vsv-ers, en daarmee rondom het vsv-probleem, dat cijfermatig in ieder geval genuanceerd moet worden. Dit maakt dat de cijfers beter gezien kunnen worden als indicatie,

dan als ‘weergave van de werkelijkheid’ (CPB, 2006). Het SCP rapport uit 2008, bevestigt deze conclusie.

De ontwikkeling van het aantal vsv-ers is dus moeilijk vast te stellen. Om toch een indicatie te geven van de aantallen waarover we praten, wordt hier aangesloten bij het meest recente rapport, namelijk dat van het SCP (2008). Aangezien het nationale beleidssucces wordt afgemeten aan een terugdringen van *nieuwe* vsv-ers, is het de beleidsdoelstelling om de nulwaarde van 70.500 nieuwe vsv-ers in 2000, terug te dringen naar 35.000 in 2012. Destijds werd de registratie van vsv-ers bijgehouden vanuit de Regionale Meld en Coördinatiepunten (RMC’s) waaruit bleek dat tussen 2001/2002 en 2005/2006 het aantal meldingen daalde tot ongeveer 56.000: een daling van ongeveer 20%. Dit was echter niet genoeg om het gestelde tussendoel – een reductie met 30% in 2006 – te behalen. Tevens dient opgemerkt te worden dat de RMC-registraties destijds nog volop in ontwikkeling waren, waardoor het bepaald niet zeker is dat deze cijfers een goed beeld geven van de werkelijke ontwikkeling (SCP, 2008).

Inmiddels is men overgegaan tot registratie aan de hand van het OnderwijsNummer (ON). Deze vorm van registratie wijkt af van die van de RMC’s en betekent in feite een trendbreuk ten opzichte van de eerdere peilingen, al verschillen de cijfers niet in grote mate van elkaar. Sinds het ON in 2005 werd ingesteld, is er een lichte daling zichtbaar die overigens gering was in het laatste jaar (SCP, 2008).

RESULTATEN EU-INDICATOREN

Hierboven werden enkele kanttekeningen genoemd rondom de nationale vsv-cijfers. Wanneer we de cijfers bezien vanuit het Europese perspectief, valt nog iets anders op: de definities van vsv-ers in de twee EU-indicatoren zijn ongelijk aan die van het Nederlandse beleid. Zo richt de eerste Europese doelstelling voor het terugdringen van vsv-ers zich op een halvering van het aantal *totale* aantal jongeren in de leeftijdscategorie van 18-24 jaar, over de periode 2000 – 2010. In Nederland verschilt de leeftijdscategorie (12-22 jaar), de gerichtheid op *nieuwe* vsv-ers én de tijdsplanning (2002-2012). Vooral de verschillen in de doelgroep lijken belangrijk. Het grootste percentage *nieuwe* vsv-ers in Nederland betreft namelijk de leeftijd van 17-18 jaar (CPB, 2006; SCP, 2008) waarvan de helft dus enkel vertraagd meetelt voor de Europese doelstellingen. De tweede EU-indicator richt zich op het percentage jongvolwassenen van 20-24 met startkwalificatie; eveneens moeilijk vergelijkbaar met de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Bezien in het kader van de Europese en nationale cijfermatige doelstellingen van het beleid, is dan ook lastig te zeggen of we ‘op schema’ liggen.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010 ^a	2012 ^a
nationale indicator										
nieuwe voortijdig schoolverlaters										
12-22 jaar (x 1000)										
RMC	.	70,5	63,8	63,9	56,9	56,0	.	.		
onderwijsnummer ^b	60,5	54,1	53,1	.		35,0
EU-indicatoren										
totaal voortijdig schoolverlaters										
% bevolking 18-24 jaar	15,5	15,3	15,0	14,2	14,0	13,6	12,9	12,0	8,0	
aantal 18-24 jaar (x 1000)	206	203	200	190	188	183	174	162		
startkwalificatiebezet										
% 20-24 jaar	71,9	72,7	73,1	75,0	75,0	75,6	74,7	76,2	85,0	
. gegevens ontbreken.										
a Streefcijfers.										
b Aantal volgens de ‘verbeterde telmethode’, het cijfer voor 2006 is voorlopig.										

Tabel 4.1. Verloop van de verschillende vsv-indicatoren voor voortijdig schoolverlaten en de startkwalificatie 2000-2010/2012 (in aantallen x 1000 en in procenten). (bron: SCP, 2008: 148)

Het beeld wordt echter wel duidelijk zolang we deze verschillende metingen voldoende erkennen. Dit resulteert volgens het SCP (2008) in het volgende beeld. Met betrekking tot de EU-indicatoren wordt vooruitgang geboekt, maar onvoldoende om de streefcijfers van 2010 te behalen. Volgens de eerste EU-indicator gebaseerd op de meting in 2007, was 12% van de jongeren (18-24 jaar) aan te duiden als vsv-er, overeenkomstig met ongeveer 162.000 jongeren in deze leeftijdscategorie. Dit wijst op een geleidelijke daling ten opzichte van 2000 toen 15,5% van deze doelgroep als vsv-er werd geregistreerd. De daling tot 8% in 2010 zal in dit tempo echter niet worden behaald (SCP, 2008).

De tweede EU-indicator, gericht op het percentage 20-24 jarigen met een startkwalificatie, laat een vooruitgang zien in de afgelopen jaren. In 2000 had 72% van de doelgroep een startkwalificatie, in 2007 was dat toegenomen tot 76%. In de komende 2 jaar zou dat percentage echter met 9% moeten toenemen om de doelstelling te behalen, wat een grote afstand tot de streefwaarde betekent (SCP, 2008).

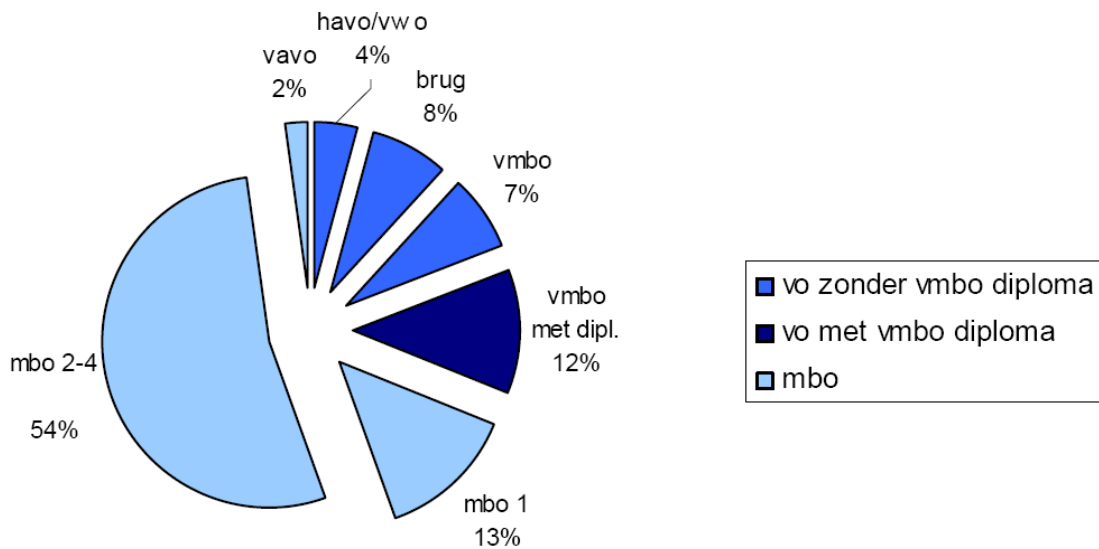
REGISTRATIE VANAF 2007 VERBETERD

De conclusie van het CPB in 2006, "Geconcludeerd kan worden dat het, op basis van deze cijfers althans, momenteel niet mogelijk is vast te stellen of het voortijdig schoolverlaten reëel toe- of afneemt in Nederland. We kunnen wel vaststellen dat de registratie en melding van vsv-ers de afgelopen jaren sterk verbeterd is, als onderdeel van het preventieve beleid inzake vsv." (CPB, 2006: 22) gaat dus nog altijd op. In een gesprek met Gerda Brinkman (april 2008), accountmanager vsv vanuit OCW, werd benadrukt dat de huidige cijfers veel betrouwbaarder zijn dan die van 2 jaar geleden. De registratiesystemen hebben volgens haar een grote stap vooruit gemaakt in kwaliteit waardoor de huidige aantallen en berekeningen accurater zijn dan voorheen. Deze uitspraak wordt bevestigd in het SCP rapport (2008), waaruit tevens duidelijk wordt dat de RMC-registratie inmiddels is losgelaten en dat de cijfers vanaf 2007 alleen worden berekend aan de hand van het ON. Over de cijfers van afgelopen jaren zegt dit nog niet veel, wel betekent het dat vanaf 2007 tot 2012 de cijfers betrouwbaarder zullen zijn dan voorheen.

4.1.5 VSV GELOKALISEERD: HOGE UITVAL IN VMBO EN MBO

Dat uitval vooral voorkomt binnen het vmbo en mbo is al meerdere keren genoemd maar nog niet verhelderd. Aan de hand van de meest recente cijfers uit het SCP rapport (2008) komt naar voren dat de meeste vsv-ers voorkomen in de eerste jaren van het mbo. Het betreft hier ongeveer twee op de drie vsv-ers, in 2005/2006 gelijk aan ruim 35.000 leerlingen. Ook in en na het vmbo vallen veel leerlingen uit, maar deze groepen zijn een stuk kleiner: in hetzelfde jaar vielen 11.000 leerlingen uit tijdens het voortgezet onderwijs, en 7000 jongeren behaalden wel hun vmbo diploma, maar stroomden niet door naar een vervolgopleiding (SCP, 2008). Zie figuur 4.4 ter verduidelijking.

Zowel in het mbo als in het vmbo komt de uitval het meeste voor in de lagere opleidingsniveaus. Binnen het vmbo is de kans op uitval in de basisgerichte leerweg zelfs drie keer zo hoog als gemiddeld in het voortgezet onderwijs. In het mbo zien we dat op niveau 1 (AKA niveau) het jaarlijkse uitvalpercentage uitkomt op 35% tot 40%, op niveau 2 rond de 15% ligt en op niveau 3 en 4 uitkomt op net boven de 5%. De vermoedelijke verklaring voor het zeer hoge percentage vsv-ers in de lage mbo niveaus, is dat deze toegankelijk zijn voor leerlingen die niet in staat zijn het vmbo af te ronden (drempelloze instroom). Hierdoor wordt de uitval als het ware verplaatst van het vmbo naar het mbo.



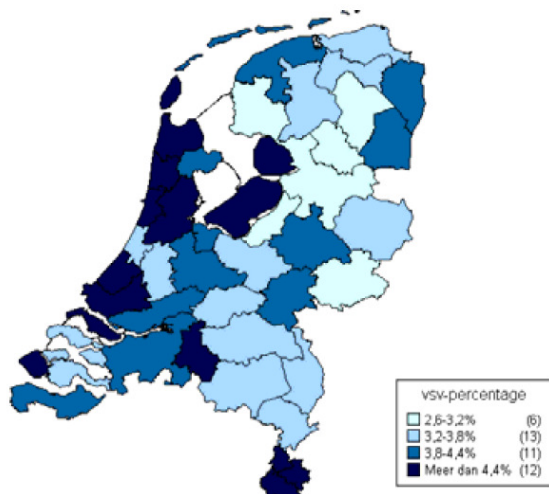
Figuur 4.4. Aandeel van het laatst genoten type onderwijs onder vsv-ers. (bron: factsheet OCW, 2007)

GROTE STEDEN

In de grote steden (Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag: de G4) is het percentage vsv-ers vele malen hoger dan in rest van het land. Met name de veelal lage sociaal-economische positie van de ouders en het woonachtig zijn in een verstedelijkt gebied lijkt een belangrijke rol te spelen in het risico op voortijdige uitval. Deze situatie heeft betrekking op veel niet-westerse allochtonen (SCP, 2008). In Rotterdam en Amsterdam het aantal allochtone leerlingen in het vo voor meer dan 50% niet van westerse komaf is. In Utrecht en Den Haag ligt dit iets lager, maar nog altijd boven de 40%. In de G4 ligt het percentage leerlingen dat zonder vmbo diploma uitvalt, twee keer zo hoog als in de rest van Nederland. Het niet hebben van een vmbo diploma vergroot het risico op vsv in het mbo. In Rotterdam, dat soepeler is met het toelaten van niet-gediplomeerden dan de andere grote steden, zien we daardoor in de cijfers terug dat de uitval op het mbo hier het allerhoogst is. In verhouding tot Amsterdam, Den Haag en Utrecht is de doorstroom vanuit het vmbo naar mbo in Rotterdam relatief hoog (en dus de uitval laag), maar volgens het SCP is “de hoge uitval uit het mbo is de prijs die daar vervolgens voor wordt betaald” (SCP, 2008: 138).

Het gaat om 43% van de Rotterdamse deelnemers die een opleiding volgen op mbo 1 of 2 niveau, waarvan 34 % geen vmbo diploma heeft behaald. De landelijke totaalcijfers zijn ter vergelijking, 25% (niveau 1 of 2) en 18% (geen diploma).

Op de volgende pagina ziet u het aantal nieuwe vsv-ers als percentage van het aantal deelnemers in de 39 RMC-regio's (zie paragraaf 4.2).



Figuur 4.5. Nieuwe vsv'ers als percentage van het aantal deelnemers/leerlingen, in de RMC-regio's (bron: Factsheet OCW, 2007: 6).

RISICOFACTOREN EN DOELGROEP

Hoewel nooit van te voren gesteld kan worden dat een leerling een toekomstige vsv-er is, zijn er wel veel risicofactoren bekend die de kans op uitval vergroten, zeker wanneer verschillende risicofactoren zich rondom een leerling voordoen. Hierboven zijn er al enkele genoemd. Er is inmiddels veel bekend over de risicofactoren die bijdragen aan vsv en er wordt doorlopend onderzoek naar gedaan. Op de website www.voortijdigschoolverlaten.nl van het Ministerie van OCW alleen al, worden 22 onderzoeken aangeboden waarin dit onderwerp aan bod komt. Bronnen wisselen van de Onderwijsraad (2004; 2007), Sardes (2004), Raad voor werk- en inkomen (2005), CPB (2006), SCP (2008) Rotterdamse Rekenkamer (2008), Stichting Nederland Kennisland (2006) tot de Algemene Rekenkamer (2006) en het Ministerie van OCW zelf.

Ondanks de hoeveelheid onderzoeken en rapportages dient opgemerkt te worden dat, aansluitend op Eimers (2006) die eveneens een heel scala aan factoren noemt, veel van de bekende informatie een appèl doet op 'intuïtieve' kennis. Dat een leerling die opgroeit in een achterstandswijk van Rotterdam, in een groot, arm gezin met één laagopgeleide analfabeet als ouder, die weinig stimulans vanuit huis geeft om hard te werken op school, een verhoogde kans op vsv heeft, mag niet verbazingwekkend heten. Zeker niet ten opzichte van een klein gezin met midden- tot hoogopgeleide ouders, een modaal inkomen en woonachtig in een kleine stad ergens op de Veluwe. Hiermee wil ik geenszins deze factoren bagatelliseren, maar wel aangeven dat de causaliteit van dergelijke factoren moeilijk te bepalen is. Dat ze een rol spelen lijkt duidelijk, zeker in cumulatieve zin, maar welke rol en welke precieze invloed ze al dan niet hebben (waarom bij de ene leerling wel en de andere niet) blijft vaak onbekend.

In het rapport 'De tweede generatie' van het Nicis Institute (2008) wordt verslag gelegd van een onderzoek naar 'tweede generatie jongeren' (van Turkse en Marokkaanse komaf) en hieruit blijkt dat de lijn tussen succes en falen heel dun is. Jongeren met dezelfde startpositie op het vmbo of mbo, eindigen op twee extreme einden van de onderwijsladder. Vooral het doorzettingsvermogen van de jongeren zelf en de ondersteuning vanuit de directe omgeving zijn volgens dit onderzoek essentiële factoren die het slagen of falen beïnvloeden.

Het SCP (2008) noemt enkele externe factoren die het risico van vsv doen toenemen. Onder andere het (lage) opleidingsniveau van de ouders, de hoogte van de nationale investeringen in het secundair onderwijs (meer lijkt beter), behaalde prestaties in het vo en basisonderwijs, de woonwijk waarin jongeren opgroeien, een al dan niet stedelijke leefomgeving, het schooltype ('zwarte' scholen presteren minder), de kwaliteit van het onderwijs en begeleiding van studiekeuze (SCP, 2008).

Persoonlijke factoren betreffen de sekse van de jongere (jongens vallen vaker uit dan meisjes), het al dan niet beperkt worden door een fysieke/mentale of gedragshandicap, de mate van spijbelen, gezinssituatie thuis (sociaal-economische positie), etniciteit, leeftijd en motivatie (SCP, 2008). Zoals gezegd, het risico op uitval neemt toe wanneer een jongere blootstaat aan meerdere van deze factoren, zonder dat het een deterministisch verhaal wordt waarin een jongere geen keuze heeft. Een factor die door jongeren zelf het meest wordt genoemd is volgens het SCP (2008) het schoolklimaat. In een recent onderzoek van Oberon, 'De belevingswereld van voortijdig schoolverlaters' (2008), in opdracht van het ministerie van OCW, wordt deze constatering bevestigd. Daarnaast worden de risicofactoren op uitval uitgebreid naar interne en directe omgevingsfactoren van de jongeren. In het rapport wordt specifiek onderzoek gedaan naar typologieën van vsv-ers aan de hand van hun eigen verhalen. Hieronder wordt kort samengevat welke 10 factoren op vsv van invloed zijn; van hoge naar lage prioriteit (Oberon, 2008: 5-6).

1. Zoeken naar 'hechting': persoonlijke aandacht en betrokkenheid vanuit de school worden door jongeren als het meest belangrijk gezien.
2. Tijdig handelen: ook op risicomomenten. Jongeren die sneller worden geholpen/gesignaleerd hebben een minder grote kans op uitval.
3. Multi-problem gezinnen: veel problemen thuis vergroten de kans op uitval.
4. Specifieke psychologische kenmerken: vsv-ers scoorden laag op kenmerken als hoge ambitie, duidelijk toekomstbeeld en zelfredzaamheid.
5. Specifieke sociaal-economische en etnische factoren: relatief veel laag opgeleide ouders, beperkte ondersteuning van ouders en hun gebrek aan kennis van problemen zoals ADHD, anorexia, depressiviteit of lage cognitieve vermogens van hun kinderen. Door het uitblijven van zorg en signalering van de ouders neemt de kans op vsv toe.
6. Herrieschoppers en geruislozen: minder opvallende jongeren 'verdwijnen' makkelijker dan herrieschoppers omdat die laatsten sneller worden doorverwezen.
7. Spanningsveld Leren-Werken: jongeren hebben 2 prioriteiten: werk en geld. Op de behoefte aan werk wordt vanuit het vsv-beleid inzet, op de drive van geld verdienen niet.
8. Pestproblematiek: veel jongeren bleken tijdens eerder onderwijs gepest te zijn en namen die onzekerheid en machteloosheid mee naar de volgende opleiding waardoor ze extra kwetsbaar werden. Sommigen werden zelf de pester.
9. Helende tijdelijke uitval: door werkervaring opdoen tijdens een periode van uitval bleken jongeren sneller tot het besef te komen dat een diploma toch belangrijk was.
10. Softdrugs gebruik; veelvuldig gebruik van softdrugs werd aangegeven als manier om van het 'gezeur' af te zijn. Het versterkte echter tevens een gebrek aan motivatie en gevoel van doelloosheid.

Alle tien factoren hebben te maken met de 'fit' tussen (het leven van) de leerling, zijn/haar gedrag op school en/of de behoefte aan hulpverlening. Het geeft aan dat SLB's op school of vanuit zorginstellingen rechtstreeks met verschillende, complexe problematieken van jongeren te maken hebben waarbij niet persé duidelijk is hoe de oorzaak-gevolg relatie in elkaar zit. De laatste factor over softdruggebruik laat bijvoorbeeld zien dat er sprake kan zijn van een vicieuze cirkel.

Deze tien factoren hebben direct met de leefwereld van de jongeren te maken, in tegenstelling tot de factoren die uit het rapport van het SCP (2008) naar voren kwamen. Beide invalshoeken zijn echter relevant en verbreden het beeld van de factoren die uitval (mede) verklaren.

Nu de breedte van de vsv-problematiek en de risicoverhogende factoren zijn beschreven moet opgemerkt worden dat hoewel OCW de eerst verantwoordelijke is voor het vsv-beleid, het hier gedeeltelijk factoren betreft die het onderwijs alléén te buiten gaan. Het opleidingsniveau van ouders en de invloed van achterstandswijken zijn bijvoorbeeld factoren waar het onderwijs geen rechtstreekse invloed op uitoefent. Vandaar dat de genoemde factoren naast een verhoogd risico op vsv tevens de beleidsnoodzaak tot interdepartementale samenwerking verklaren die verderop in het onderzoek aan bod komt.

SAMENVATTING

Iedere jongere van 12-22 jaar die niet ten minste een opleiding op havo-, vwo- of mbo-niveau 2 heeft afgerond en die langer dan vier weken geen onderwijs volgt wordt in Nederland als vsv-er geteld. Dat vsv als probleem wordt gezien heeft te maken met de beleidsbrede invloed van het verschijnsel; zowel economisch als sociaal-maatschappelijk, en met de groei van het aantal vsv-ers in de afgelopen decennia. Vsv wordt anders gezegd gezien als voorbode voor een zwakkere arbeidsmarkt en hogere (sociale)belasting van de jongeren en het zorgsysteem in Nederland. Er wordt derhalve (aan de hand van Europese afspraken) uitgegaan van de noodzaak om in 2012 het aantal vsv-ers gehalveerd te hebben met 50% ten opzichte van 2000, maar duidelijk is geworden dat zekerheid ten aanzien van de cijfers (ondanks verbetering in de resultaten) niet haalbaar is vanwege onvolledige registratiesystemen en de beperkte verzuimmelding van scholen.

Met betrekking tot factoren die vsv in de hand werken, is veel kennis aanwezig. We hebben gezien dat vsv met name voorkomt op de lagere niveaus van het vmbo en mbo, en dat zowel externe factoren (woonomgeving, opleidingsniveau van ouders, kwaliteit van de school) als interne factoren (mate van motivatie, doorzettingsvermogen, betrokkenheid van de directe omgeving) het risico op uitval kunnen vergroten of juist verminderen. De 'fit' met de school wordt door jongeren zelf als essentieel ervaren in het al dan niet succesvolle verloop van hun schoolcarrière.

Gezien de uitwaaiing van factoren die de kans op vsv beïnvloeden, behoort de vsv-problematiek niet enkel toe aan het 'onderwijs'(OCW).

4.2 RIJKSBELEID

INLEIDING

Nu we de achtergrond en ontwikkelingen in het huidige onderwijsveld besproken hebben, weten we wat verstaan wordt onder vsv, op welke niveaus het vooral voorkomt en welke verklarende factoren hieraan ten grondslag liggen. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe het vsv-beleid eruit ziet dat de vsv-problematiek naar zijn nationale en Europese doelstellingen moet helpen. In deze paragraaf wordt eerst terug geblikt op de gevolgen van de decentralisatie van het onderwijs. Vervolgens wordt kort de wettelijke context van het vsv-beleid geschetst alvorens wordt overgegaan tot het nationale- en Rotterdamse vsv beleid.

4.2.1 CONTEXT

Voor de context van het vsv-beleid hierbij van belang te bedenken dat we geconstateerd hebben dat de wortels van het huidige onderwijsbeleid in de jaren '90 van de vorige eeuw liggen. De overheid streefde destijds globaal bekeken naar 'bestuurlijke vernieuwing', dat voor het onderwijs in zijn geheel een grote verandering betekende, waaronder de decentralisatie van het onderwijs. Eenvoudig gezegd betekende dit dat de verhouding Rijk - scholen een tussenlaag kreeg en veranderde naar een driehoeksverhouding tussen Rijk, gemeenten en scholen: een verhouding die in het kader van de vsv-bestrijding door OCW wordt aangeduid als de 'Gouden Driehoek' (OCW, 2007). Het ministerie kwam hierdoor als centrale actor meer op afstand te staan en de gemeenten trachtten de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden vorm te geven via een sturingswijze die recht moest doen aan de verschillende belangen van verschillende lokale actoren: het registreren van lokale partners. Hoe dat er precies uit moest zien, en in hoeverre deze regiefunctie tot op heden effectief is geweest, valt volgens Rutgers (2004) te bediscussiëren. Ook voor de schoolbesturen zelf bracht de decentralisatie grote veranderingen met zich mee. Er werd meer autonomie, een sterker management en een vergrootte bestuurlijke verantwoordelijkheid verwacht. Het onderwijsveld was hierdoor aan continue verandering onderhevig, wat zoals we gezien hebben, niet geresulteerd heeft in de gewenste effecten (zie paragraaf over onderwijsvormingen in Nederland).

MEER SAMENWERKING

Het paste in de lijn van de ‘bestuurlijke vernieuwing’ om de uitvoering van het vsv-beleid steeds meer over te laten aan ‘het veld’ en dit is in de loop der tijd dan ook steeds verder vertaald naar de inzet op samenwerking tussen betrokken instanties in dat veld. Er wordt ingezet op “*een sluitende aanpak voor onderlinge samenwerking en afstemming tussen de verschillende actoren bij het terugdringen van vsv*” (Onderwijsraad, 2007: 114). De betrokkenheid van verschillende actoren (docenten, mentoren, hulpverleners, politie, ondernemers enz.) bij de beleidsimplementatie is gewenst omdat vsv wordt gezien als niet enkel een belangrijk probleem in het onderwijs, maar tevens als zwaarwegend maatschappelijk probleem en omdat het onderwijs niet bij machte is het probleem alleen aan te pakken, zoals we ook in de vorige paragraaf al concludeerden (Commissie Dijsselbloem, 2008; Onderwijsraad, 2007; CPB, 2006). De noodzaak tot brede samenwerkingsverbanden wordt vertaald in het belang van interdepartementale samenwerking. De interdepartementale samenwerking binnen het bestrijden van vsv komt voort uit het GSB-beleid waarbij op landelijk niveau 10 ministeries betrokken zijn, gezien de overschrijding van de vsv-problematiek met betrekking tot enkel OCW beleid. In deze scriptie wordt niet dieper ingegaan op deze context qua taakverdeling en/of de inzet van de hoeveelheid financiële middelen per ministerie, maar er wordt volstaan met de opmerking dat er bredere verbanden bestaan in de context van het OCW-beleid. Hieronder wordt verder doorgesproken op het vsv-beleid zelf.

WETTELIJKE CONTEXT

Voor het vsv-beleid zijn twee wetten van groot belang. Waar het gaat om goede registratie van verzuim en uitval is als eerste de Leerplichtwet uit 1969 van belang, en als de tweede de RMC-wet van 2001. Beide wetten worden in onderstaande tekstvakken kort beschreven vanwege hun voorwaardenstellende karakter binnen het vsv-beleid. Vervolgens wordt dieper ingegaan op het vsv-beleid zelf.

LEERP LICHTWET

In de Leerplichtwet 1969 liggen de rechten en plichten van ouders, jongeren en schooldirecteuren vastgelegd met betrekking tot de leerplicht. Het doel van de wet is dat kinderen/jongeren vanaf hun 5^e jaar tot en met hun schooljaar waarin ze 16 worden, onderwijs volgen. Daarna zijn ze, met de invoering van de kwalificatieplicht, verplicht om tot hun 18^e door te leren wanneer ze nog geen startkwalificatie hebben behaald. De eerstverantwoordelijken voor de handhaving van de wet zijn burgemeesters en wethouders, die het toezicht overdragen aan Leerplichtambtenaren. Leerplichtambtenaren hebben de verantwoordelijkheid om (langdurig) verzuim te voorkomen en wanneer nodig, justitie in te schakelen om de leerplicht af te dwingen. Hiertoe is het de verplichting van de ouders hun kinderen in te schrijven en verzuim te voorkomen. Ook hebben ouders de verantwoordelijkheid hun kinderen bij ziekte af te melden. De scholen hebben de verplichting om nieuwe of oude leerlingen binnen een week aan- of af te melden, en ongeoorloofd verzuim te melden bij de leerplichtambtenaar. Wanneer een leerling van school wordt gestuurd, moet dit ook gemeld worden en tevens dient de school er op toe te zien dat de leerling wordt aangemeld bij een andere opleiding. Vanaf hun 12^e zijn leerlingen ook zelf verantwoordelijk voor ongeoorloofd verzuim (Regioplan, 2005).

Figuur 4.6. Omschrijving Leerplichtwet.

RMC WET

Sinds 2002 is in Nederland de RMC-wet (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie) van kracht die een aanvulling vormt op de Leerplichtwet. De RMC-wet regelt de registratie van niet-leerplichtige deelnemers tot 23 jaar en organiseert een regionale bestrijdingsaanpak van vsv. De centrale taak van een RMC is het in beeld brengen én houden van vsv-ers, en deze via trajectbegeleiding terug te brengen naar het onderwijs. Er zijn in Nederland 39 RMC-regio's die ieder een eigen contactgemeente hebben. De contactgemeente is belast met de coördinatie van de registratie en samenwerking met relevante instellingen en organisaties rondom de vsv-bestrijding.

Figuur 4.7. Omschrijving RMC-wet.

4.2.2 AANVAL OP DE UITVAL

De actuele inzet van OCW om vsv te bestrijden staat beschreven in het plan 'Aanval op de uitval' (OCW, 2006a). Er worden in de beleidsnota zowel doelstellingen als behaalde successen vermeld, speerpunten van beleid en 'good practices', met daarnaast verschillende maatregelen. Lastig is dat de bewoording vrij algemeen blijft en verschillende onderdelen betreft. Zo wordt wel gezegd wáár naar toe wordt gewerkt, maar er worden weinig concrete handvatten geboden over hoe dat bereikt gaat worden. In de nota staat eenvoudig gezegd beschreven 'wat er moet gebeuren' om het aantal schoolverlaters in 2012 gehalveerd te hebben ten opzichte van 2000 (van 70.5000 naar 35.000). Belangrijk hierbij is volgens de nota met nadruk de samenwerking van gemeenten en lokale partijen rondom school en jeugd. Er moeten vanuit alle partijen maatregelen worden genomen, en OCW geeft aan de resultaten te monitoren, goede voorbeelden uit te wisselen (evidence based) en bij te sturen op resultaat. Vijf aangestelde accountmanagers van OCW gaan 'letterlijk' op pad om als verbindende schakel tussen beleid en uitvoering te fungeren. Om deze samenwerking en bijbehorende maatregelen uit te voeren is er voor komende jaren extra geld beschikbaar gesteld: van 22 miljoen in 2008 tot (indicatief) 71 miljoen in 2011 (OCW, 2007).

Zoals we al zagen in de nationale beleidsdoelstellingen, richt de overheid zich vooral op het terugdringen van nieuwe vsv-ers. Dit is terug te zien in het overwegend *preventieve* karakter (het voorkomen van uitval) van het beleid. De preventieve maatregelen hierbij zijn volgens de nota het verlengen van de leerplicht voor jongeren zonder startkwalificatie, meer en betere nazorg bij het vmbo (overgang naar mbo) en meer stageplaatsen en afstemming tussen vraag en aanbod van stages. De *curatieve* kant (het terugbegeleiden van vsv-ers) van het verhaal vertaalt zich in maatregelen als het stimuleren van de vorming van Jongerenloketten (zie hoofdstuk 4.5), het beschikbaar stellen van trajecten voor jongeren om in de praktijk verworven competenties erkend te krijgen (Erkenning van Verworven Competentie-trajecten) en het opzetten van werktrajecten en andere combinaties van werken en leren (OCW, 2006 b).

Op de website www.aanvalopschooluitval.nl van OCW staan de volgende speerpunten van het beleid:

- Extra aandacht voor de overgang van vmbo naar mbo;
- Meer ruimte voor vmbo-scholieren die het best leren met hun handen;
- Meer maatwerktrajecten om uitval te voorkomen;
- Meer en betere zorg op school;
- Betere loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding;
- Aantrekkelijker onderwijs, met sport en cultuur, om jongeren op school te houden;
- Inzet van 20 duizend EVC-trajecten voor schooluitvallers in de leeftijdscategorie van 18 tot 23.

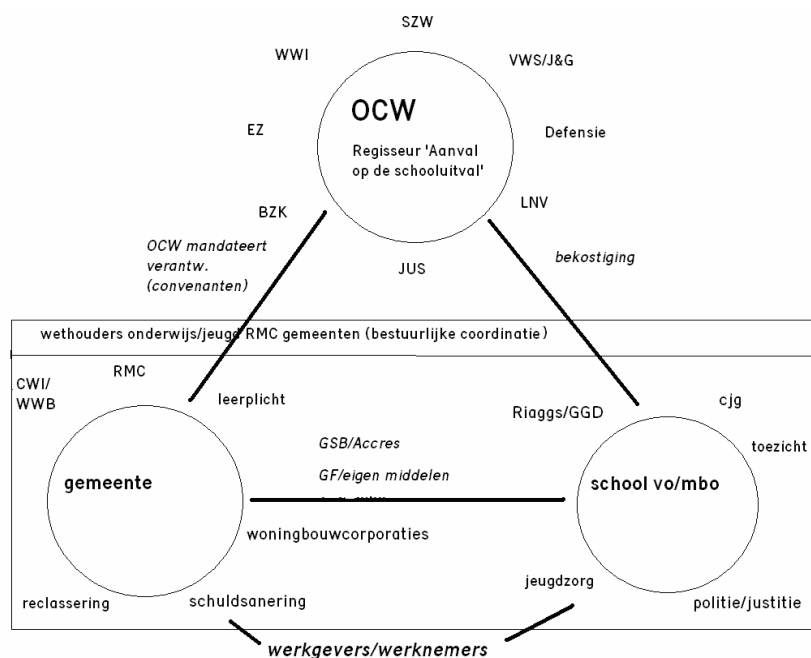
Zoals gezegd zijn de termen vrij algemeen. Het gaat om 'extra aandacht', 'meer ruimte' en 'betere zorg'. Wat de criteria zijn voor deze speerpunten en op welke manier dit wordt gecontroleerd wordt uit het beleid niet duidelijk. Een reden voor deze vage formuleringen zijn wellicht de verantwoordelijkheid van de uitvoering die duidelijk bij 'het veld' wordt neergelegd. De inzet op convenanten vormt hiervan een concreet voorbeeld.

CONVENANTEN

Om er voor te zorgen dat centrale beleidsmaatregelen lokaal worden uitgevoerd heeft het Rijk in het schooljaar 2006/2007 geëxperimenteerd met het afsluiten van 14 convenanten tussen Rijk-gemeenten-scholen. Er werd gewerkt met een resultaatdoelstelling van 10% vermindering van het aantal vsv-ers binnen een jaar, waarvoor op basis van 'no cure no pay' een financiële bonus per verminderde vsv-er werd toegekend door het Rijk. Vanwege het succes in de daling van de vsv-cijfers, is dit experiment inmiddels uitgebreid tot 39 meerjarige convenanten (2008-2011), tussen scholen, (contact)gemeenten en het Rijk.

Kort samengevat werken de convenanten als volgt: OCW levert een zogenoemde ‘menukaart’ aan de deelnemende partijen waarin succesvolle maatregelen worden aanbevolen om de uitval te verminderen. Scholen worden niet verplicht maar wel gestimuleerd om zich hieraan te houden, en ontvangen vervolgens bij behaald succes € 2000,- euro per verminderde vsv-er binnen de afgesproken 10% van dat jaar. De registratie gebeurt aan de hand van het ON en de gemeente blijft regisseur van het geheel. De toekenning van de gelden gebeurt aan de hand van het inzichtelijk maken van de effectiviteit van de scholen en de behaalde resultaten. Hoewel scholen niet verplicht zijn mee te werken aan de convenanten, is deelname wel een voorwaarde om voor de extra financiering van vsv-problemen in aanmerking te komen.

In contactgemeente Rotterdam (regio Rijnmond) zijn de twee grote ROC's, Albeda College en Zadkine als partijen opgenomen. De afspraken in de convenanten zijn ook hier dat vanaf schooljaar 2007/2008 het aantal vsv-ers met 10% per jaar moet afnemen. Omdat hier echter er de afgelopen jaren een achterstand is opgelopen in de vermindering van de vsv-ers, ligt dit percentage 5% hoger dan oorspronkelijk was afgesproken in het kader van de Lissabon doelstellingen (Rekenkamer Rotterdam, 2008).



Figuur 4.8. Schematische weergave van het sturingsconcept binnen het vsv-beleid: de Gouden Driehoek. (bron: www.onderwijsachterstanden.nl)

WIJKENAANPAK

Vsv komt in de 40 aandachtswijken van minister Vogelaar ongeveer twee keer zoveel voor als op het landelijk gemiddelde, te weten 8%. In totaal zijn echter 9% van het aantal vsv-ers afkomstig uit een aandachtswijk, wat betekent dat 91% van de vsv-ers niet in een aandachtswijk woont. Toch is er specifieke aandacht voor de Vogelaarwijken in samenwerking met het ministerie van WWI (Wonen, Wijken en Integratie) en zorgt de betreffende verantwoordelijke gemeente ervoor dat de convenanten worden afgestemd met de zogeheten ‘charters’ voor de aandachtswijken. In die ‘charters’ staan afspraken omtrent de ambitie en inzet van de betrokkenen om van die wijken krachtwijken te maken. Dit betekent dat de gemeente ook op wijkniveau moet zorgen voor regie en een integrale aanpak om vsv te bestrijden (www.onderwijsachterstanden.nl).

EXPERIMENT VM2

Een tweede grootschalig en concreet plan is het experimenteren met een ‘doorlopende leerlijn’ van het vmbo t/m minimaal mbo2: ‘Leergang vmbo-mbo niveau 2’. Aangezien tijdens de overstap van

vmbo naar mbo en in de eerste twee mbo niveaus veel leerlingen uitvallen, wordt VM2 als mogelijke oplossing gezien voor het probleem in de doorstroom tussen vmbo en mbo. Verschillende gemeenten in Nederland doen mee aan het experiment, waaronder Amsterdam, Rotterdam, Enschede en Nijmegen. De verwachte voordelen hierbij zijn dat vanwege het behouden van eenzelfde locatie en pedagogisch-didactische aanpak, de overgang voor minder problemen zorgt en dat in de doorlopende leerlijn de begeleiding en leerlingenzorg makkelijker te realiseren is. Als mogelijk probleem noemt het SCP (2008) dat leerlingen al vroeg een keuze moeten maken voor de opleiding waarin ze hun startkwalificatie willen halen. Samen met de constatering van verschillende onderzoeken (Rotterdamse Rekenkamer, 2008; Nicis, 2008) dat de begeleiding bij studiekeuze veelal onder de maat is en daardoor bijdraagt aan uitval op latere momenten, zorgt dit voor een duidelijk punt van aandacht. De exacte uitvoering van het VM2 traject is op moment van schrijven nog in ontwikkeling (SCP, 2008).

4.3 GEMEENTELIJK BELEID – ROTTERDAM

4.3.1 ALGEMEEN

De hierboven genoemde convenanten passen in de 'Gouden driehoek' (zie figuur 4.8) zoals OCW (2007) die beschrijft, te weten een aanpak van vsv samen met de gemeenten en scholen. Het is tevens een constructie waar eerder naar is verwezen, namelijk één die centrale doelen stelt, de uitvoering lokaal tot stand laat komen en strakke performancemetingen van bovenaf instelt (OCW, 2007). In dit onderdeel wordt specifiek gekeken naar het Rotterdamse vsv-beleid, dat mede gesitueerd is in de context van het GrootStedenBeleid (GSB III). Het GSB is het overkoepelende programma voor grote steden, dat gesplitst wordt in 3 pijlers: Sociaal, Fysiek en Economisch. Onder de pijler Sociaal hangen vervolgens 7 dossiers, waaronder het dossier Jeugd, onderwijs en educatie met als missie 'geen leerling zonder diploma van school'. Het betreft hier het gehele onderwijssysteem en dus ook het type vsv-ers waar het in dit onderzoek over gaat.

Op moment van schrijven is in Rotterdam wethouder Geluk politiek verantwoordelijk voor het vsv-beleid. Hij heeft de portefeuille Jeugd, Gezin en Onderwijs. De gemeentelijke dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) is ambtelijk gezien verantwoordelijk voor het voorbereiden en uitvoeren van het beleid. De doelstelling van het college in de gemeente Rotterdam is dat in schooljaar 2007/2008 het aantal vsv-ers 20% moet zijn afgenomen in vergelijking tot het 2003/2005. Dit betekent een jaarlijkse daling van 5%, in het verlengde van de Lissabon doelstellingen. In mei 2006 is hiertoe het plan 'Vsv aanvalsplan 2' opgesteld, als vervolg op een eerder rapport te weten 'Aanvalsplan Voortijdig Schoolverlaten' (2001). Het tweede plan loopt gedeeltelijk door tot 2009, en zoals we gezien hebben vormen de convenanten een deel van het vsv-beleid tot 2011.

REGIE

Rotterdam heeft een dubbele regiefunctie in het vsv-beleid. Ten eerste de regie aangaande het vsv-beleid van de gemeente, en daarnaast de verantwoordelijkheid voor het regisseren van de regionale (regio Rijnmond) uitvoering van het beleid. Dit vanwege haar status als RMC-contactgemeente.

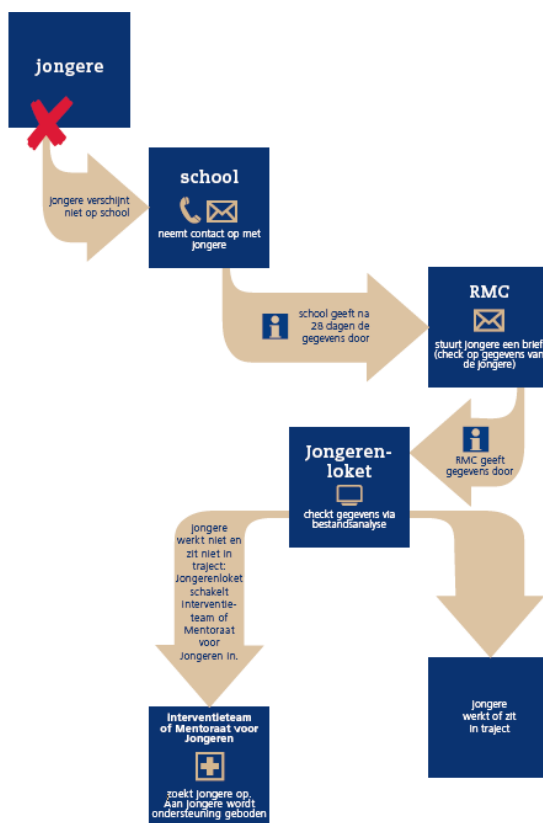
De algemene regiefunctie van de gemeente uit zich in de verantwoordelijkheid voor de registratie van het aantal vsv-ers op basis van de Wet op het voortgezet onderwijs. Hetzelfde geldt voor de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web). Daar hoort tevens de verantwoordelijkheid bij voor het onderhouden van een systeem dat jongeren terugbegeleidt naar school of werk (Jongerenloket; zie volgende paragraaf). Ook is de gemeente verantwoordelijk voor het handhaven van de Leerplichtwet en de kwalificatieplicht. Om deze functie te vervullen is de gemeente afhankelijk van het verkrijgen van (verzuim)gegevens van de scholen.

Met betrekking tot het regisseren van het vsv-beleid van de regio in z'n geheel betekent de regiefunctie dat ze eindverantwoordelijk is voor het maken van afspraken met onderwijsinstellingen, het zorg dragen voor een regionaal netwerk van betrokken instellingen (ketenpartners) en de coördinatie van de RMC-melding, doorverwijzing en registratie. Deze keten is voor dit onderzoek erg

belangrijk aangezien het mede de context vormt voor het project het Wijk-leslokaal. In de volgende paragrafen wordt de ketensamenwerking verder uitgelegd.

JONGERENLADDER EN KETEN

De Jongerenladder geeft de inzet van het college weer door als stelregel 'school voor werk, werk voor uitkering' te hanteren. Aan de hand van dat principe wordt getracht vsv-ers terug te begeleiden naar in eerste instantie school, en als dat niet lukt, te begeleiden naar werk. Deze inzet krijgt vorm aan de hand van de keten van betrokken instanties. De scholen vormen hierbij de eerste schakel aangezien zij als eerste uitval of verzuim melden aan het RMC. Het RMC registreert de gegevens en geeft deze vervolgens door aan het Jongerenloket die de gegevens checkt aan de hand van registratie van de IBG en/of het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Wanneer een jongere werkt of elders staat ingeschreven gebeurt er niks: er wordt uitgegaan van een zinvolle dagbesteding voor de jongere. Werkt een jongere niet, en staat hij ook niet ingeschreven bij een opleiding, dan wordt de jongere schriftelijk oproepen voor een afspraak met het Interventieteam van het Jongerenloket. Aan de hand van die afspraak wordt de jongere terug naar school begeleid, of naar werk wanneer school niet mogelijk is. Op momenten dat zowel school als werk geen mogelijkheid bieden, wordt de jongere doorgestuurd naar zorginstellingen in de (zorg)keten, die vervolgens de verantwoordelijkheid hebben voor passende hulp. Hieronder ziet u de ketensamenwerking in het vsv-beleid schematisch weergegeven.



Figuur 4.9. Keten schooluitval (Rotterdamse Rekenkamer, 2008: 52).

BELEIDSINZET

Met betrekking tot het inhoudelijke beleid heeft Rotterdam net als het Rijk een verdeling in preventieve en curatieve maatregelen. Met betrekking tot de preventieve maatregelen zet Rotterdam, aansluitend op het eerste Aanvalsplan, als eerste in op extra aandacht voor *risicogroepen*

(allochtone leerlingen, nieuwkomers, verzuimers, zittenblijvers en leerlingen die vaak van school wisselen). Ten tweede komt er nadruk op het *boeien en binden* van leerlingen (versterken van ouderbetrokkenheid, leerlingparticipatie, begeleiding, het meer praktijkgericht leren en aanvullend wetenschappelijk onderzoek doen). Als derde punt wordt ingezet op de *beginfase van het mbo*, uitgaande van dat de zeer hoge uitval hierbinnen vooral te maken heeft met de verkeerde opleidingskeuze, onvoldoende competenties en tekortschietende zorgtrajecten. Maatregelen hiervoor zijn het vergroten van het aantal stageplekken, prikkels tegen uitval (financiële prikkels voor scholen), drang en dwang, versterken zorgstructuur en het uitbreiden van opvangplaatsen (Rotterdamse Rekenkamer, 2008).

Waar het curatieve maatregelen betreft wordt ingezet op enerzijds het *flexibiliseren van het onderwijs* (flexibiliseren van de instroommomenten en het toelatingsbeleid, overbruggingstrajecten, meer maatwerk en een eenvoudiger tussentijdse overstap) en anderzijds *het versterken van de rol van het Jongerenloket*. Om het Jongerenloket te versterken krijgen vier aspecten extra aandacht: ten eerste moet er in nauwe samenwerking met de ROC's direct maatwerk worden geleverd, ten tweede wordt het aspect van begeleiding en mentorschap uitgebreid, er worden loopacties gehouden om jongeren thuis op te zoeken en er moet een sluitende registratie komen in samenwerking met het RMC (Rotterdamse Rekenkamer, 2008). Zie voor meer algemene informatie de tekstbox hieronder. Ook wordt afsluitend in dit hoofdstuk het vsv-beleid schematisch weergegeven, zie figuur 4.10.

HET JONGERENLOKET ROTTERDAM

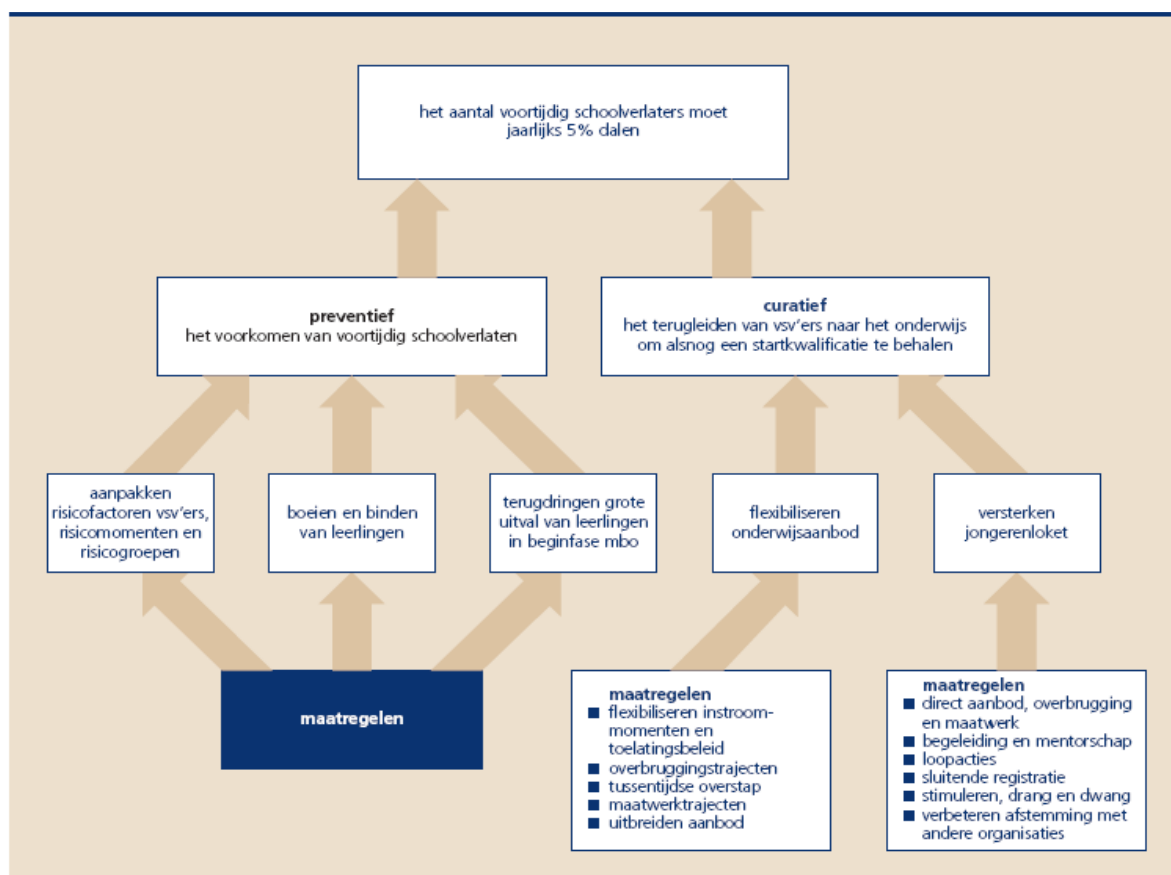
Het Jongerenloket is een gemeentelijke dienst waarbinnen JOS, CWI en SoZaWe met elkaar samenwerken. Het Jongerenloket in Rotterdam heeft als doelstelling om één loket aan te bieden waar jongeren in de leeftijdscategorie van 17-23 jaar terecht kunnen voor 'alles met betrekking tot onderwijs, uitkering, het vinden van werk en re-integratietrajecten'. Volgens 'Uitvalsplan 2' dient het Jongerenloket een centrale rol te vervullen als uitvoeringsorganisatie van de kerntaken van het kaderstellend beleid. Deze kerntaken zijn verankerd in de RMC-wetgeving, de wet de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI-wet), de Wet Werk en bijstand (Wwb) en het Vsv Aanvalsplan. Er moet ingespeeld worden op zowel landelijke als stedelijke ontwikkelingen, in samenwerking met het stedelijk middenveld, waarbij de leer/loopbaan van jongeren centraal staat.

Bron: Rotterdamse Rekenkamer, 2008.

FINANCIËN

Scholen krijgen via leerling-bekostiging geld vanuit het Rijk om het centrale beleid uit te voeren. Volgens de 'uitvoeringsbrief schooluitval' (Plasterk en Van Bijsterveld, 2007) vanuit het ministerie van OCW is er voor de periode tot en met 2011 extra geld gereserveerd voor de vsv-bestrijding: van 21 miljoen euro in 2008 tot indicatief 71 miljoen in 2011. Daarnaast krijgen gemeenten jaarlijks een bedrag van 4 miljoen in 2008 tot 19 miljoen vanaf 2011. Deze laatste toezegging betreft één van de afspraken uit het bestuursakkoord dat met de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) is afgesloten (Plasterk en van Bijsterveld, 2007). De gestelde kaders in het GSB III- en het vsv-beleid van OCW zijn hiervoor bepalend. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de inzet van het nationale en lokale beleid vrijwel geheel overeen komen, hetzij meer toegespitst op de aanwezige omgeving/context en inclusief een vertaling van de bijbehorende kwantitatieve doelstellingen. Een opvallend verschijnsel dat eerder in dit onderzoek al genoemd werd, is de inzet op een projectmatige bestrijding van vsv. In het Rotterdamse beleid wordt een 'Doelstellingen top 10' vermeld met bijbehorende activiteiten. Scholen en onderwijsinstellingen kunnen vervolgens aan de hand van die doelstellingen projectsubsidies aanvragen. *"De mogelijkheid bestaat dat de activiteiten uit de top-10 in aanmerking komen voor financiering uit een OC&W-budget of uit SZW-budgetten. Het gaat dan om kansrijke quick wins die overdraagbaar zijn naar andere steden. Wanneer voor een bepaalde activiteit aanvullend budget beschikbaar komt, kan Rotterdam kiezen voor een scherpere*

doelstelling" (Vsv-aanvalsplan2, 2006: 29). Deze mogelijkheid tot aanvullende vsv-gelden via het aanvragen van subsidies vormt de basis voor de vele groot- en kleinschalige vsv-projecten in de uitvoering van het beleid. In het volgende onderdeel wordt hier dieper op ingegaan, maar eerst volgt nog een schematische weergave van het Rotterdamse vsv-beleid.



Figuur 4.10. Doelboom Rotterdamse vsv-beleid (Rotterdamse Rekenkamer, 2008: 44)

4.4 UITVOERING VSV-BELEID

INLEIDING

In dit onderdeel zal worden beschreven wat er in de afgelopen jaren gebeurd is binnen de *uitvoering* van het beleid. Begonnen zal worden met nationale ontwikkelingen om vervolgens in te gaan op ontwikkelingen binnen en rond Rotterdam.

4.4.1 NATIONALE ONTWIKKELINGEN

Een vaak gehoorde klacht op de werkvloer van het mbo onderwijs, zo hebben we al eerder geconstateerd, is dat beleid (en hervormingen) wordt opgedrongen van bovenaf zonder dat wordt nagedacht over de consequenties daarvan, zie ook Dijsselbloem (2008.) Tegelijkertijd is men van bovenaf echter vaak juist ontevreden over de manier waarop het beleid door de werkvloer wordt uitgevoerd en toegepast. In een brief van de Minister van OCW en de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer wordt expliciet genoemd dat er sprake is van "een gebrekkige sturing en controle binnen scholen van vsv-beleid tot in de klas" (OCW, 13-07-07: 1). De brief geldt als kabinetsreactie naar aanleiding van het Inspectierapport 'Van visie naar realisatie: een verkennend onderzoek naar voortijdig schoolverlaten in vo en bve' (2007). In deze brief worden onder andere suggesties gedaan om de uitvoering van het beleid op de werkvloer te verbeteren. Voor een betere aansluiting tussen beleid en uitvoering zijn de regionale accountmanagers aangesteld om de doorwerking op werkvloerniveau van het beleid te stimuleren. Ook wordt gesteld dat scholen de urgentie van de vsv problematiek daadwerkelijk zouden moeten omzetten naar intern beleid en dat docenten meer

zouden moeten fungeren als professionals “als het gaat om het tijdig signaleren van spijbelen en voortijdig schoolverlaten” (OCW, 13-07-07: 2). Naast deze opmerkingen over het functioneren van de werkvloer wordt ook nadruk gelegd op het belang van betere registratie van vsv-ers en wordt gezegd dat er gewerkt moet worden vanuit “een doelgerichtere (evidence based) aanpak door scholen, samen met andere verantwoordelijke ketenpartijen in de regio” (OCW, 13-07-07: 3).

Eimers (2006) constateert in het rapport ‘Vroeg is nog niet voortijdig’ dat er de laatste jaren veel kennis en ervaring is opgedaan rondom de uitvoering van het vsv-beleid, maar dat desondanks de nationale beleidsresultaten beperkt zijn. Hoewel er in de samenwerking tussen lokale partners veel verbeterd is en er veel geld beschikbaar is (volgens het CPB 80 miljoen per jaar), blijft het grote nationale succes uit (Onderwijsraad, 2007). De redenen voor het uitblijven van dit succes lijken volgens Eimers (2006) te schuilen in een veelal gefragmenteerde, kleinschalige, kortdurende, projectmatige en plaatsgebonden uitvoering. Hij stelt dat er te weinig samenhang en afstemming met de omgeving is, en vaak een gebrek aan goede coördinatie (Eimers, 2006). Deze constatering aangaande de fragmentatie in de projectmatige aanpak van het vsv-beleid komt tevens terug in verschillende andere rapporten, onder andere van de Inspectie van het onderwijs (2007) die aanvullend stelt dat vsv-projecten voor bijzondere groepen veelal geen doorvertaling krijgen naar het reguliere onderwijs (Inspectie van het onderwijs, 2007).

Een interessante conclusie uit dit laatste onderzoek is tevens dat er in de uitvoering binnen het vsv-beleid nog veel ruimte benut kan worden om de uitval adequater te verminderen. Volgens de inspectie ligt die ruimte vooral binnen de onderwijsinstellingen en de regio’s die het vsv-beleid krachtiger zouden moeten implementeren. Hiervoor is doorwerking van het beleid tot op de werkvloer noodzakelijk, met nadruk op het contact tussen leerlingen en onderwijspersoneel waar volgens de Inspectie voorsnog beperkte aandacht voor is. Er wordt bovendien gesteld dat de aandacht voor specifiek de ‘risicogroepen’ dusdanig veel aandacht opeist dat de bredere groep ‘opstappers’ (leerlingen die vanwege een reeks negatieve ervaringen het onderwijs alsnog verlaten) in verhouding te vaak vergeten wordt. Ook stelt het rapport dat veel scholen het landelijke en lokale vsv-beleid niet of nauwelijks doorvertalen tot specifiek vsv-beleid binnen de school. Intern blijkt bovendien dat er tussen de managementlagen en de docenten/mentoren op de werkvloer strubbelingen voorkomen, net als tussen de organisatievormen van bijzondere groepen (vaak met specifieke projecten) tegenover het reguliere onderwijs. In combinatie met een gebrek aan resultaatgericht werken binnen de scholen (en afdelingen) en een beperkt gevoel van ketenverantwoordelijkheden bij verschillende partijen in de aanpak van vsv, resulteert dit in een beeld van de vsv-beleidsuitvoering waar nog veel aan verbeterd kan worden.

Het ministerie van OCW benadrukt in de genoemde ‘uitvoeringsbrief schooluitval’ (Plasterk en van Bijsterveld, 2007) dat de docent een belangrijke rol heeft bij het voorkomen van uitval. De binding die leerlingen voelen hangt volgens het ministerie veelal samen met een al dan niet inspirerende les. Bovendien stelt het ministerie, in vervolg op het rapport van de Inspectie van het onderwijs, dat docenten/mentoren onmisbaar zijn voor het signaleren van problemen bij leerlingen. Om de rol van de docent verder onder de aandacht te brengen heeft het ministerie opdracht gegeven tot een onderzoek op het niveau van de werkvloer. De bevindingen op dit SLB niveau worden weergegeven in het rapport ‘Voorkomen is beter dan uitval’ (Organise to learn, 2007). Hierin staat de rol van docenten (en mentoren, begeleiders en coaches) in het vsv-beleid centraal.

Wat als eerste opvalt is dat 50% van de respondenten heeft aangegeven dat de beleidsdoelstellingen niet of nauwelijks zijn vertaald naar het niveau van de docenten en er blijkt grote verwarring en discussie over de definitie van vsv. 30% geeft bovendien aan dat het onderwerp niet of nauwelijks wordt besproken in hun organisatie. Wel is 90% van mening dat ze een grote invloed uitoefenen op de uitval, en een meer centralere plek (als regisseur) in de aanpak zouden willen hebben. 35% van de respondenten voelt zich beperkt in de vrijheid om vsv naar eigen inzicht aan te pakken. Een centrale rol van de docenten (in het preventieve deel) zou logisch zijn omdat zij het beste kunnen inschatten wat er in welke situatie nodig is. “Hiervoor is het belangrijk dat de docent wordt ondersteund door

de andere disciplines binnen het netwerk VSV en tijd heeft om aandacht aan deelnemers te besteden. De docent heeft dan ruimte om de deelnemer te motiveren, persoonlijke aandacht te bieden, te begeleiden en voortijdig in te grijpen wanneer het mis dreigt te gaan” (Organise to learn, 2007: 7).

Succesfactoren volgens het rapport om deze rol van docenten te realiseren zijn als eerste scholing en begeleiding van docenten om de vsv-problematiek eerder te kunnen signaleren en aan te pakken. Ten tweede moet er meer tijd zijn om contacten met de organisaties rondom de jongeren te onderhouden. Ouders, stageplekken, zorginstellingen, collega’s enz. Ook zouden de docenten meer mogelijkheden moeten hebben om storend gedrag van jongeren en verzuim sneller te melden. Tevens zouden kleinere groepen de docenten ruimte geven om meer aandacht aan de individuele leerlingen te kunnen besteden, als bijdrage aan minder uitval. Als laatste wordt gesteld dat docenten een sleutelrol zouden moeten vervullen in het vsv-netwerk om snel en effectief handelen mogelijk te maken. Algemene conclusies van het rapport zijn hieronder letterlijk overgenomen:

- De Europese doelstelling omtrent VSV zoals vastgelegd in de Lissabon-akkoorden en de Nederlandse vertaling hiervan zijn niet goed bekend bij docenten en niet vertaald naar concrete doelstellingen voor docenten(teams).
- Docenten voelen zich betrokken bij VSV en verantwoordelijk voor de deelnemers. In dit kader willen zij een centrale rol vervullen in het proces ter voorkoming van uitval.
- Docenten zien het voorkomen van VSV als onderdeel van het primaire proces en niet als tijdelijk traject.
- Docenten worden naar eigen inzicht onvoldoende betrokken bij het vangnet rondom voortijdig schoolverlaten.
- Docenten ervaren een gebrek aan structuur in de aanpak van VSV.
- Docenten zien meer winst in het betrekken van ouders bij het voorkomen van VSV.
- Een preventieve aanpak van VSV wordt door docenten als effectief gezien, waarbij zij voor zichzelf een belangrijke rol zien weggelegd.
- Docenten willen meer zorgvuldigheid op de schakelmomenten van deelnemers.
- Het huidige aannamebeleid wordt door docenten als negatieve invloed op VSV ervaren omdat de deelnemer vaak op verkeerde plek komt.

Bron: Organise to learn, 2007: 15.

De rol van de SLB en belang hiervan in de uitvoering van het nationale vsv-beleid wordt met dit rapport onderstreept. In het volgende gedeelte over de uitvoering van het Rotterdamse vsv-beleid zullen we echter ook zien dat een verandering van de rol van de docent niet door iedereen gedeeld wordt. Zo gaan eveneens geluiden op om de docenten vooral les te laten geven en zich bij hun kerntaak te houden.

4.4.2 UITVOERING VSV-BELEID ROTTERDAM

In Rotterdam is de huidige en veelal projectmatige aanpak van de vsv-problematiek te plaatsen in een breder kader. In eerste instantie gaat het om het onderwijsbeleid en de keten zoals die eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn. De kanttekeningen die Eimers (2006) maakt ten aanzien van de vele vsv-projecten gelden echter ook in Rotterdam. De 3 medewerkers van het Jongerenloket en de directrice van het Trajectbureau van het Albeda College in Rotterdam, bevestigen deze conclusie. Er zijn volgens hen zoveel projecten, vaak kortlopend, dat men door de bomen het bos niet meer ziet. Projecten zijn hierdoor voor doorverwijzers onduidelijk en geven geen garantie op een stabiele omgeving voor de jongeren.

De reden voor deze projectmatige aanpak zit volgens verschillende respondenten in het financiële kader. Omdat de extra zorg en de ontwikkeling van nieuwe, kleinschalige initiatieven niet vanuit het reguliere OCW geld betaald kan worden, worden er telkens gesubsidieerde projecten opgezet (bron: Interviews). Verdere details worden besproken in hoofdstuk 6.

Verder zijn veel vsv-ers afkomstig uit de zogenaamde 'economische kansenzones' (achterstandswijken) in Rotterdam Zuid (SCP, 2008) Deze kansenzones vallen onder het Pact Op Zuid (POZ). Het POZ is volgens de website "een gezamenlijk extra investeringsprogramma voor Rotterdam tot 2015, opgesteld door woningcorporaties, de gemeente Rotterdam en de deelgemeenten op Zuid. Het pact haakt aan bij bestaande initiatieven, maar zorgt ook voor bijsturing, afstemming en vooral intensivering van maatregelen". Het POZ kent 3 pijlers: sociaal, economisch en fysiek. Gezamenlijk moeten projecten op deze terreinen zorgen voor een sterker Rotterdam Zuid (www.pactopzuid.info). Hoewel deze projecten dus breder zijn dan onderwijsgericht en/of vsv-gericht, worden er wel combinatie projecten ontwikkeld waarin meerdere aspecten aan de orde komen. Het Wijk-leslokaal is een voorbeeld van zo'n project. Vandaar dat het specifiek genoemd wordt in deze scriptie (zie Hoofdstuk 5).

In het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer (2008) wordt met betrekking tot het niveau van de SLB's geconcludeerd dat het vsv-beleid geen expliciete (preventieve) maatregelen bevat die zich richten op problemen in de klassen. Ook wordt gesteld dat veel jongeren hebben aangegeven dat de reden van hun uitval, vooral met problemen op school te maken heeft gehad. Deze twee conclusies leveren een interessant punt op. Want als het niveau van het klaslokaal in grote mate bepalend is, maar het beleid daar geen specifieke aandacht aan besteed, hoe moet het dan worden opgelost? Is een meer centrale rol voor docenten zoals in het rapport 'Voorkomen is beter dan uitval' (2007) dan juist wel of geen goede oplossing?

Zoals in het vorige gedeelte al werd gezegd, is er tijdens het onderzoek van de Rekenkamer een discussie ontstaan over de rol van de (Rotterdamse) docenten. De deelnemers van de expertgroep waarin deze discussie gevoerd is hebben aangegeven te verschillen in mening over de rol van de docent. Sommigen pleitten voor het beperken van de rol van de docent tot enkel het onderwijskundige aspect. Anderen waren juist van mening dat de docenten een meer begeleidende rol moesten vervullen, vanwege de vele sociale problemen waar vele (dreigende)vsv-ers mee rondlopen. Die sociale context blijkt overigens ook een grote rol te spelen in de terugkeer van jongeren naar school. Onder druk van vrienden of familie vinden jongeren soms de weg terug naar school. Er zijn echter in het Rotterdamse beleid geen maatregelen te vinden die zich richten op de sociale omgeving van de jongeren.

Een ander relevant punt voor deze scriptie is dat uit het onderzoek naar voren komt dat vrijwel alle vsv-ers gebaat zouden zijn bij één op één begeleiding van een mentor. Deze functie wordt op dit moment door het Jongerenloket aangeboden, maar enkel aan specifieke doelgroepen zoals jonge moeders. Waar deze mentor vandaan komt, blijkt niet zoveel uit te maken zolang de jongere maar vertrouwen heeft in deze persoon, er goed mee kan praten en deze altijd bereikbaar is (Rotterdamse Rekenkamer, 2008).

Mocht er gekozen worden om de docent deze rol te laten vervullen, zoals sommige deelnemers van de expertgroep voor hebben gesteld, dan is het dus noodzakelijk dat er a. een vertrouwensband is tussen docent en leerling, en b. dat de docent zijn bereikbaarheid uitbreidt buiten de schooluren.

Naast de rol van het onderwijs en de docenten/begeleiders als SLB, geeft het rapport ook aandacht aan de rol van het Jongerenloket in Rotterdam. Eerder in dit hoofdstuk hebben we met betrekking tot het vsv-beleid gezien dat het Jongerenloket een belangrijke rol moet vervullen in de vsv-keten door vsv-ers weer op weg te helpen naar een opleiding, werk of hulpverlening. Dit betekent dus dat naast docenten, de SLB's van het Jongerenloket voor deze scriptie eveneens een belangrijke doelgroep zijn.

De Rekenkamer stelt verder dat het nog onvoldoende geëxpliciteerd is in hoeverre het Jongerenloket een centrale rol moet hebben in het beleid, en daarnaast dat de mate waarin het Jongerenloket de jongeren weet te bereiken, beperkt is. In hoofdstuk 5 van deze scriptie worden de ervaringen van medewerkers van het Jongerenloket en docenten besproken en geanalyseerd. Zo zal tevens vanuit primaire bronnen gekeken worden wat de visie is van de bij het Wijk-leslokaal (casus) betrokken SLB's.

SAMENVATTING

Het beleid rondom voortijdig schoolverlaten kenmerkt zich op zowel nationaal als lokaal (Rotterdam) niveau door een voorwaardenscheppend en preventief karakter. De doelstelling van het beleid is het verminderen van het aantal 70.500 nieuwe vsv-ers in 2000, naar 35.000 in 2012, in navolging van afspraken op Europees niveau. Hiertoe wordt voor de komende 4 jaar extra geld ter beschikking gesteld: 22 miljoen in 2008 tot (indicatief) 71 miljoen in 2011. Het huidige beleid staat beschreven in de nota van het ministerie van OCW, 'Aanval op de uitval' uit 2006.

Inhoudelijk wordt nationaal gezien ingezet op meer ruimte voor praktijkgericht onderwijs, meer maatwerktrajecten om uitval te voorkomen, meer en betere zorg op school, betere loop loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding, aantrekkelijker onderwijs om jongeren aan school te binden en op het gebruik van 20 duizend ECV-trajecten voor schooluitvallers in de leeftijdscategorie van 18 tot 23. Middels met gemeenten en scholen moet dit beleid worden doorvertaald naar het onderwijsveld. Met betrekking tot de (voor vsv) kritieke overgang tussen vmbo en mbo wordt komende jaren geëxperimenteerd met een doorlopende leerlijn: het MV2 traject. Er wordt in algemene zin een grote nadruk in het beleid gelegd op het belang van regionale en lokale netwerksamenwerking in de uitvoering van het beleid. In de praktijk krijgt deze samenwerking onder andere vorm door de projectmatige aanpak van het beleid.

Kenmerkend voor het Rotterdamse vsv-beleid is dat het is ingebed in de context van het Groot Steden Beleid en dat de inzet deels bepaald wordt door de regiefunctie die de gemeente heeft ten aanzien van enerzijds de Rotterdamse deelgemeenten, en anderzijds de gehele regio Rijnmond aangezien Rotterdam hiervoor de contactgemeente is. Het huidige vsv-beleid is sinds 2006 actief en staat beschreven in 'Vsv aanvalsplan 2'. Dit beleid loopt door tot 2009, en is aangevuld door de afgesloten convenanten met het Rijk en de ROC's die tot 2011 doorpen. Inhoudelijk betreft het een doorvertaling van het nationale beleid met als doelstelling de uitval ieder jaar met 10% te verminderen. De inzet wordt gekenmerkt door curatieve en preventieve maatregelen. De curatieve inzet komt naar voren uit de nadruk op het flexibiliseren van het onderwijs en het versterken van de rol van het Jongerenloket. De preventieve inzet blijkt uit de extra aandacht voor risicogroepen, het boeien en binden van jongeren aan de scholen, het versterken van de beginfase van het vmbo zodat verkeerde opleidingskeuzes en tekortschietende zorgtrajecten in een vroeg stadium worden voorkomen.

4.5 VERGELIJKENDE CONCLUSIE

INLEIDING

In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader behandeld waarin het denken over beleid en implementatie, street-level bureaucracy en de rol van SLB's binnen de beleidsuitvoering centraal stond. Er is toegespitst op met name wetenschappelijke internationale literatuur met betrekking tot het onderwijsveld aangezien dit de meest relevante informatie voor deze scriptie zou opleveren. Inmiddels kunnen we na het behandelen van het Nederlandse vsv-beleid en uitvoering, plus de rol die SLB's hierbinnen spelen, al een eerste vergelijking trekken.

De opzet van de vergelijking is als volgt. Begonnen wordt met een vergelijking van de context van bestuurlijke vernieuwing. Vervolgens wordt ingegaan op ontwikkelingen rondom beleidsimplementatie (op onderwijs en vsv gericht) en wordt afgesloten met de rol die de SLB's daarin gespeeld hebben.

CONTEXT

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat er in de afgelopen decennia middels overheidsvernieuwingen wereldwijd is overgegaan van een traditionele top-down sturing naar een sturingswijze waarbij meerdere actoren (nationaal, regionaal, lokaal) betrokken worden: governance. De voornaamste reden hiervoor was een terugtrekkende overheid die middels meer marktgerichte performancetechnieken trachtte het hoofd economisch bovenwater te houden (NPM) en zoveel mogelijk taken van zich af wilde schudden (Hill en Hupe, 2002; Goldsmith en Eggers, 2004).

In Nederland zien we de vertaling van deze ontwikkeling terug in de drang naar 'bestuurlijke vernieuwing' in de jaren '90, voor het onderwijsveld resulterend in een gedecentraliseerd onderwijssysteem. Hierdoor kregen gemeenten een nieuwe (regie) rol in het onderwijsbeleid, dat steeds meer in samenwerking met externe actoren vorm moest krijgen (Rutgers, 2004).

ONDERWIJSHERVORMINGEN EN BELEIDSIMPLEMENTATIE

Met betrekking tot specifiek onderwijshervormingen zien we als vervolg op de bestuurlijke vernieuwing een opvallende overeenkomst tussen de ontwikkelingen in het buitenland en Nederland. De theorie over SLB heeft aangetoond dat beleid niet vanzelfsprekend, noch ongewijzigd in de praktijk wordt omgezet in de verwachte resultaten (Johnston, 2002; McNaughton, 2007). Internationaal gezien leidden veranderingen in het (onderwijs)beleid plus de bijbehorende performancemetingen van 'het veld' dan ook niet tot de gewenste verbetering door succesvolle beleidsimplementatie, maar zorgden de verplichtingen er juist voor dat de uitvoerende professionals zich verwijderd voelden van hun kerntaken. Docenten kregen het gevoel dat de hervormingen zorgden voor een disbalans in het curriculum. Het zorgde voor vervreemding van hun professie. En doordat er meer en nieuwe private controle-instrumenten werden ingezet, hadden ze geen gevoel van urgentie om de hervormingen te steunen (Anagnostopoulos, 2003). Het ligt voor de hand te vermoeden dat de weerstand vanuit de SLB's mede te maken had met de wijze van 'opdringen van nieuw beleid', dat veelal niet aansloot bij de belevingswereld van scholen en leerlingen.

Ook in Nederland hebben zich problemen voorgedaan in de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Gebleken is dat de dominante top-down benadering van de onderwijshervormingen niet heeft geresulteerd in tevredenheid, niet bij de politiek en de (nationale) overheid en niet op de werkvoer waar het beleid moest worden uitgevoerd (Commissie Dijsselbloem, 2008). De stem van het lokale onderwijsveld is onvoldoende meegenomen, wat geresulteerd heeft in een onvoldoende op de maatschappelijke praktijk aansluitend beleid. De overheidsveronderstelling dat 'een duidelijk curriculum, een meer flexibele administratie, samenwerking met lokale partijen en zwaardere accountability van docenten logischerwijs zou resulteren in beter onderwijs' zoals McNaughton die beschreef in hoofdstuk 2, blijkt vrijwel gelijk op te zijn gegaan in Nederland.

Verdere kritieken zijn ook dat er onvoldoende wetenschappelijke basis was voor de hervormingen, en dat het 'nieuwe' onderwijs daardoor niet goed aansloot bij de leerlingen (Commissie Dijsselbloem, 2008). Dat zelfde geluid hoorden we ook bij Johnston (2002) die stelde dat het effect van de grootschalige inzet op een 'tight-loose' constructie nooit wetenschappelijk bewezen was. Onderschatting van de problemen, plus een gebrek aan geëvalueerde ervaringen hebben specifiek in de Nederlandse situatie, er in grote mate aan bijgedragen dat het onderwijs kwalitatief is 'uitgehoud' (Commissie Dijsselbloem, 2008). Hierbij opgeteld de constatering dat volgens van Thiel en Leeuw (2003) ook in Nederland toegenomen prestatiemetingen in de publieke sector discutabel te noemen zijn en dat deze niet zelden leiden tot perverse effecten, maakt duidelijk dat hoewel het idee waarschijnlijk was/is om het onderwijs op positieve wijze te hervormen (zowel nationaal als internationaal) blijkt dat deze inzet averechts heeft gewerkt (Johnston, 2002; McNaughton et al., 2007). Ironisch genoeg lijkt vernieuwing of hervorming dan ook opnieuw noodzakelijk. In Nederland hebben hervormingen geleid tot kwalitatief uitgehold onderwijssysteem.

VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Voortijdig schoolverlaten komt het meeste voor op de laagste niveaus van het vmbo en het mbo, Rotterdam heeft de hoogste uitval cijfers op mbo niveau (1 en 2). Het risico op uitval neemt toe

wanneer jongeren zijn blootgesteld aan meerdere risicofactoren tegelijk, en ondanks de grote hoeveelheid kennis rondom vsv, valt het lastig te bepalen in hoeverre welke risicofactor, welk specifieke effect heeft (Eimers, 2006).

Het Nederlandse vsv-beleid zet in op kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot het verminderen van het aantal vsv-ers: het halveren van het aantal vsv-ers in 2012 ten opzichte van 2000 (van 70.500 naar 35.000). Deze doelstellingen zijn afgeleid van de op Europees niveau gemaakte Lissabon-afspraken. Het beleid zorgt voor aandachtspunten en middelen om vsv te bestrijden maar de uitvoering wordt nadrukkelijk bij 'het veld' en de samenwerking tussen regionale en lokale ketenpartners gelegd. Inhoudelijk legt het beleid de nadruk op preventie: het voorkomen van vsv. Eenzelfde inzet wordt overgenomen in het Rotterdamse beleid. Samenwerking op zowel nationaal als lokaal niveau moet zorgen voor betere beleidsresultaten aangezien tot op heden de Europese doelstellingen buiten het bereik liggen. Om het vsv-beleid directer te verbinden met de lokale uitvoeringen zijn er recent convenanten opgesteld met 39 contactgemeenten in Nederland, met wederom cijfermatige doelstellingen voor de komende 4 jaar: 10% vermindering in het aantal vsv-ers per jaar (SCP, 2008).

Waar het de uitvoering van het vsv-beleid betreft, wordt gesteld dat de uitvoering vaak plaats vindt aan de hand van vsv-projecten, waardoor versnippering optreedt bij gebrek aan goede coördinatie. Ook blijkt dat zowel de nationale overheid als de uitvoerende professionals op de werkvloer, ontevreden zijn over de uitvoering. De professionals hebben onder andere moeite met het moeten werken aan de hand van centrale concepten die niet aansluiten op de werkvloer (Commissie Dijsselbloem, 2008), en de overheid (OCW in dit geval) is ontevreden over de implementatie van het beleid tot op die werkvloer en stelt bijvoorbeeld dat de scholen te weinig actief werken aan de verzuimmelding en het op tijd signaleren van problemen (Plasterk en van Bijsterveld, 2007).

De Inspectie van het onderwijs stelt in dit kader dat er op regionaal en praktijkniveau in de scholen, nog veel ruimte om vsv te kunnen verminderen onbenut wordt gelaten. De invloed van scholen en docenten op de uitval wordt hoog geacht en er zou dan ook meer nadruk moeten liggen op de doorwerking van beleid tot in de klaslokalen en aandacht voor het contact tussen docent/mentor en leerling. Aangezien er op dit niveau direct contact bestaat met de leerlingen, waarschuwt de Inspectie van het onderwijs voor een ongelijke verdeling in aandacht tussen verschillen typen leerlingen; de aandacht voor risicojongeren gaat ten koste van de aandacht voor 'opstappers'. In zekere zin komt dit overeen met eerder genoemde 'perverse effecten' van prestatiemetingen en de nadruk die het beleid legt op meetbare resultaten (van Thiel en Leeuw, 2003) met betrekking tot een specifieke doelgroep. Ook sluit het aan bij de wijze waarop SLB's vervolgens hun aandacht verdelen over 'deserving' en 'undeserving' leerlingen waar Anagnostopoulos (2003) voor waarschuwt.

Toch wordt ook het meer resultaatgericht werken door de Inspectie van het onderwijs gezien als manier waarop het beleid beter geïmplementeerd kan worden. In de interne organisatie van scholen kan winst worden behaald door verschillende afdelingen/werkwijzes beter op elkaar af te stemmen en door resultaatgerichter te gaan werken (Inspectie van het onderwijs, 2007). Hierbij dient echter dus wel rekening gehouden te worden met het specifieke karakter van een onderwijsinstelling als (semi-) publieke organisatie (van Thiel en Leeuw, 2003).

Veel specifieke informatie over het effect van prestatiemetingen op SLB's in het vsv-beleid bevat deze scriptie niet, maar wel moet genoemd worden dat de cijfermatige doelstellingen zoals in de internationale literatuur beschreven, ook terug te zien zijn in het Nederlandse vsv-beleid. Op basis van Europese afspraken wordt de mate van succes van het beleid afgemeten aan de mate van daling van de vsv-cijfers over enkele jaren. De prestaties van 'het veld' worden in die zin dus wel afgemeten aan kwantitatieve resultaten. De Commissie Dijsselbloem adviseert in dit kader dat idealiter de overheid zou moeten bepalen *wat* de leerlingen moeten kunnen, maar dat het *hoe* bij de expertise van de beroepsgroep moet liggen, waardoor er meer inhoudelijk draagvlak wordt gecreëerd ten aanzien van (nieuw) beleid. Hiertoe zijn duidelijke afbakeningen van- en inzichtelijkheid van zinvolle verantwoordelijkheidsverdelingen, essentieel (Commissie Dijsselbloem, 2008).

DE ROL VAN DE SLB

Waar het specifiek de rol van SLB in het geheel betreft vallen er ook grote gelijkenissen op tussen de internationale literatuur en de Nederlandse ontwikkeling. Zowel in de internationale literatuur als in het onderzoek naar de rol van docenten binnen het vsv-beleid (Organise to learn, 2007) komt bijvoorbeeld naar voren dat de organisaties waarbinnen SLB's werkzaam zijn een belangrijke brug vormen voor het effect op de beleidsimplementatie. Afhankelijk van de werksituatie van SLB's (schoolkarakteristieken), de mogelijkheden vanuit de organisatie en vanuit hun eigen persoonlijkheid (docentkarakteristieken), hebben SLB's een grote invloed op het succes van het beleid. Harrington (2007) liet zien dat veel leerlingen de verhouding met hun docent en het schoolklimaat in het algemeen, als belangrijkste reden opgaven voor hun uitval. Eenzelfde uitkomst komt naar voren uit het onderzoek van de Rotterdamse Rekenkamer (2008), waarin jongeren diezelfde redenen gaven en het is tevens hierboven bevestigd door de Inspectie van het onderwijs (2007). Zowel de internationale literatuur als de secundaire Nederlandse bronnen geven hiermee aan dat – in ieder geval in de perceptie van de jongeren – de docenten en begeleider grote invloed hebben op het al dan niet uitvallen van jongeren. Met betrekking tot hun persoonlijke houding jegens de leerlingen blijkt het belangrijk te zijn dat docenten een positieve relatie met hun leerlingen hebben, gebaseerd op een niet-autoritair maar respectvolle houding, gefaciliteerd door de organisatie met voldoende tijd en aandacht voor het individu (Organise to Learn, 2007; Rekenkamer Rotterdam, 2008; Harrington, 2007; Anagnostopoulos, 2003). Ook de docenten zelf zien een centrale rol voor zichzelf weggelegd in de bestrijding van vsv, zo blijkt uit het rapport van Organise to Learn (2007). Hierbij geldt dat het werken met kleinere groepen hun werk aan kwaliteit en effectiviteit zou doen verbeteren.

Uit het rapport van de Rotterdamse rekenkamer (2008) blijkt verder dat een mogelijk noodzakelijke verandering in de rol van de Rotterdamse docentenmentoren een discussiepunt is. Men is het er niet over eens of de puur onderwijsgerichte invulling van het docentschap nog voldoende effect heeft voor de groeiende groep leerlingen die extra zorg en begeleiding nodig hebben.

De rol van de SLB in het vsv-beleid die uit bovenstaande bronnen naar voren komt, is er één waarbij de relatie met de jongeren erg belangrijk is. Duidelijk is dan ook geworden dat de SLB's in de uitvoering van het vsv-beleid een belangrijke rol vervullen. SLB's kunnen de uitvoering maken en breken, voor zover we spreken over het niveau van de directe werkvloer.

CONCLUSIE

Hoewel lang niet alle besproken punten uit hoofdstuk 2 en 4 hier aan de orde zijn gekomen, lijkt de conclusie wel terecht om te stellen dat de invloed van het onderwijsveld plus de invloed van de SLB, factoren zijn die van grote waarde zijn voor succesvolle beleidsimplementatie. Daarom is het opvallend dat de speerpunten van het vsv-beleid zoals eerder dit hoofdstuk is beschreven, geen handvatten bieden voor beleidsimplementatie op het niveau van de werkvloer. Wel wordt aandacht besteed aan de randvoorwaarden er omheen. Het niveau echter, waarop het directe contact met de jongeren plaatsvindt, lijkt een stap te ver voor de papieren en organisatorische werkelijkheid van beleid. Overigens, voor de indruk wordt gewekt dat dit persé een slechte zaak zou zijn, de inhoudelijke discretionaire ruimte van SLB's wordt door deze inzet wel intact gelaten. Al kan er uiteraard via financiële druk en tijdsdruk op de organisaties waarin de SLB's werkzaam zijn, indirect grote invloed worden uitgeoefend op hun werkzaamheden. Omdat de gegevens hierover tot op heden niet voorradig zijn, wordt dit effect mede onderzocht tijdens het empirisch onderzoek in hoofdstuk 5.

5 HET WIJK-LESLOKAAL

INLEIDING

Hieronder wordt een projectbeschrijving gegeven van het Wijk-leslokaal als casus van deze scriptie. Er wordt aandacht besteed aan de aanleiding en strategie van het project, de doelstelling en de inzet van middelen om hier toe te komen. Vervolgens wordt per projectfase aangegeven welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het verloop van het project, waarbij de rol van de SLB centraal staat. Leidend in dit onderdeel is de documentenanalyse van twee Tussentijdse rapportages van het Wijk-leslokaal intern (2008a en 2008b), het onderzoeksverslag 'Het Wijk-leslokaal' (Albeda College, 2008e) en een notitie van de projectleider over de toekomst van het Wijk-leslokaal (van Ditshuizen, 2008). Na afloop van de projectbeschrijving wordt verder gegaan met de analyse van interviewverslagen met betrokken actoren. Hier zal tevens worden uitgelegd hoe deze analyse tot stand is gekomen en wordt een korte leeswijzer aangeboden aan de lezer, gezien de uitgebreide verslaglegging van de data.

5.1 PROJECTBESCHRIJVING HET WIJKLESLOKAAL

AANLEIDING

Het Wijk-leslokaal is een pilot-project dat qua gemeentelijke context is opgezet als vervolg op het project Kansenzones van de gemeente Rotterdam. Het project Kansenzones is het economische onderdeel van het collegeprogramma 'Rotterdam Zet Door' (2006): een uitvoeringsprogramma voor herstructurering van achterstandswijken. Het betreft hier acht door de gemeenten aangewezen achterstandswijken in Rotterdam-Zuid die zijn aangewezen als 'kansenzones'. Het project wordt uitgevoerd door het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) in nauwe samenwerking met de deelgemeenten Feijenoord en Charlois. Kansenzones loopt van 2005 tot 2008 en wil volgens de website www.obr.rotterdam.nl de volgende doelen realiseren:

- meer nieuwe ondernemers in de Kansenzones;
- groei van de werkgelegenheid;
- toename van de investeringen; en
- grotere tevredenheid consumenten.

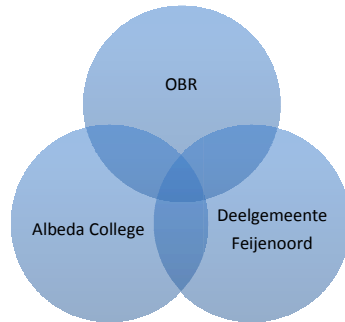
Binnen deze context is besloten tot het ontwikkelen van een pilot-project in nauwe samenwerking met het onderwijs waarbinnen zowel de economische belangen van het project Kansenzones werden bediend, als het belang van het terug naar school begeleiden van uitgevallen en/of werkloze jongeren zonder dagbesteding. De gedachte die aan deze constructie ten grondslag lag, was dat de pijlers Sociaal (waaronder het onderwijs valt) en Economie elkaar konden versterken. Concreet gesteld: door uitgevallen (overlast veroorzakende) jongeren weer terug naar school te krijgen en in de kansenzones stage te laten lopen, worden de ondernemers rechtstreeks ondersteund in hun bedrijf, wordt het kennisniveau van de jongeren verhoogd in de richting van een startkwalificatie en wordt overkoepelend de 'kwaliteit' van de wijken verbeterd door een veiliger winkelgebied te creëren, grotere tevredenheid van consumenten en hogere betrokkenheid van de jongeren bij hun omgeving.

STRATEGIE

De organisatiestructuur die gekozen is om het pilot-project op te zetten, wordt gevormd door drie partijen: het OBR, deelgemeente Feijenoord en het Albeda College van waaruit 'strategische allianties' mogelijk gemaakt kunnen worden (Interview OBR). Er wordt 'over de schutting gekeken' binnen een gezamenlijke problematiek die verschillende beleidsterreinen behelst, zie figuur 6.1. Het OBR is als dienst van de gemeente de opdrachtgever van het project en subsidieert voor 50% de kosten. Het Albeda College is de uitvoerende instantie (bekostigt de andere 50%) van het project en deelgemeente Feijenoord is betrokken vanwege het de uit haar wijken afkomstige deelnemers. Hierbij komt het gedeelde belang van een goede infrastructuur rondom het project. Hiertoe worden

via de wijknetwerken samenwerkingspartners, ondernemers en jongeren benaderd voor deelname aan het project.

Het Wijk-leslokaal richt zich in het eerste jaar van de pilot (schooljaar 2007/2008) op 3 wijken/kansenzones in Feijenoord, te weten de Afrikaanderwijk, Bloemhof en Hillesluis, met als potentiële doelstelling dit gebied bij gebleken succes uit te breiden naar wijken in deelgemeente Charlois.



Figuur 5.1. Context Wijk-leslokaal.

DOELSTELLING

Zoals hierboven is benoemd in de aanleiding van het project, zijn de belangen die binnen het project verenigd worden, meerledig van karakter. In de omschrijving van het projectplan van het Albeda College 'Een gebiedsgerichte stage- en scholingsaanpak voor jongeren in de kansenzones' (2007) en in de uiteindelijke subsidievoorwaarden vanuit het OBR komt deze meerledigheid duidelijk terug.

De officiële doelstelling volgens het projectplan is "werkloze jongeren in de kansenzones, te beginnen met een pilot in Hillesluis en Bloemhof (de Afrikaanderwijk is later toegevoegd), met een gebiedsgerichte stage- en scholingsaanpak werkervaring te laten opdoen en hiervoor een kwalificatie te laten behalen" (Projectplan Wijk-leslokaal, 2007: 1).

Echter, uitgaande van de economische inzet van het OBR zijn ook de ondernemers in het project een essentiële factor. Dit komt terug in de verdere concretisering van het projectplan. Om bij te dragen aan het verhogen van het scholing- en opleidingsniveau van de wijken in de breedste zin van het woord, wordt dan ook gebruik gemaakt van een tweeledige doelgroep. Het gaat enerzijds om werkloze jongeren zonder startkwalificatie en anderzijds betreft het de ondernemers in de kansenzones van de gemeente Rotterdam, die aan de leerlingen gekoppeld worden voor een stageplek. Ook aan deze ondernemers wordt onderwijs aangeboden, maar dan ter ontwikkeling van hun ondernemersvaardigheden en wat daarbij komt kijken. Daarnaast worden de ondernemers vanuit het Wijk-leslokaal voorgelicht en ondersteund ten aanzien van onder andere het aanspraak maken op subsidieregelingen (Projectplan Wijk-leslokaal, 2007: 1).



Figuur 5.2. Wijken van het Wijk-leslokaal in deelgemeente Feijenoord, Rotterdam.

MIDDELEN

Om tot de uitvoering van het project te komen en de doelstelling (en) te bereiken zijn een tweetal middelen essentieel. Geld en mensen. Het geld is zoals gezegd afkomstig vanuit zowel het OBR en het Albeda College (een gedeelde verantwoordelijkheid) en de benodigde mensen voor de projectuitvoering worden middels dit geld aangesteld door het Albeda College. Vervolgens wordt gewerkt aan de hand van voorwaarden die vanuit de opdrachtgever worden zijn ingedeeld in 3 projectfasen. De subsidie wordt afhankelijk van de behaalde tussentijdse resultaten, al dan niet uitgekeerd. Het betreft hier dus een aantal toetsingscriteria ten behoeve van de officiële doelstelling. De inzet per projectfase staat hieronder beschreven en is letterlijk overgenomen van de subsidieaanvraag van het Albeda College.

FASE 1 (1 OKTOBER 2007 – 1 JANUARI 2008)

Het Albeda College zorgt in deze fase in samenwerking met partijen voor de opzet van een scholings- en stage infrastructuur. Zij doet dit door zo veel als mogelijk gebruik te maken van de bestaande (Scholingswinkel) en in ontwikkeling zijnde (Ondernemershuis) infrastructuur.

FASE 2 (1 JANUARI 2008 – 30 APRIL 2008)

In deze fase start aanvrager met de gebiedsgerichte stage- scholingsaanpak met ondernemers uit diverse branches en deelnemers. Concreet heeft het betrekking op 75 deelnemers vmbo/mbo uit de Deelgemeente Feijenoord met 1^e instroom uit de wijken Hillesluis en Bloemhof. Tevens worden in deze fase de scholingsvragen van de betrokken ondernemers geïnventariseerd.

FASE 3 (1 MEI 2008 – 1 OKTOBER 2008)

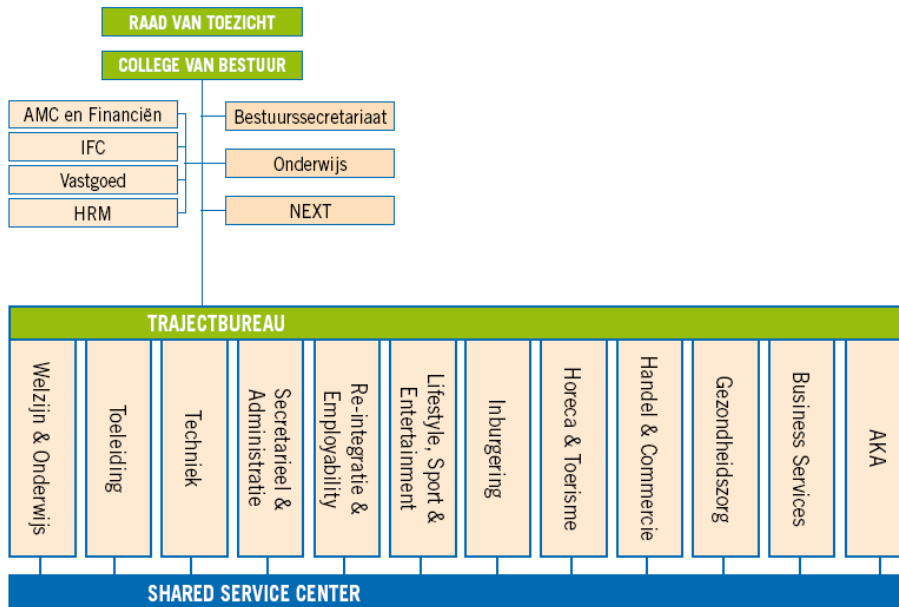
In deze fase vindt verbreding en uitbreiding van de gebiedsgerichte stage- scholingsaanpak plaats. Hierbij worden ondernemers uit alle kanszone-wijken betrokken. Het heeft betrekking op de inzet van nog 175 deelnemers vmbo/mbo uit de deelgemeenten Feijenoord en Charlois. Tevens:

- intermediaire kenniscentra/ondernemers met betrekking tot accreditatie;
- begeleiding en scholing voor ondernemers, hulp bij begeleiding deelnemers en bij het ontwikkelen van ondernemerschapsvaardigheden.

ORGANISATIESTRUCTUUR

Om de positie van de SLB's binnen het Wijk-leslokaal te kunnen duiden wordt hier kort de gehele organisatie van het Albeda College en de projectorganisatie van het Albeda College toegelicht.

Het Albeda College is een organisatie van 2631 (op 31-december 2007) werknemers met een bereik van (in 2007) 26.253 leerlingen: zowel in het beroepsonderwijs als binnen de volwasseneneducatie. De organisatie wordt aangestuurd door het College van Bestuur, functionerend onder de Raad van Toezicht. Direct onder het College bevinden zich de stafafdelingen en het onderwijs zelf krijgt vorm aan de hand van 12 beroepsbranches, waarvan de branche Toeleiding voor deze scriptie van betekenis is aangezien deze de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Wijk-leslokaal draagt (zie projectorganisatie). Verder heeft het Albeda College een brancheoverstijgend Trajectbureau dat de deelnemerbegeleiding faciliteert en één ondersteunende faciliteit voor uitvoerende diensten: het Shared Service Center (SSC). Hieronder wordt het organogram van het Albeda College afgebeeld (Jaarverslag Albeda College, 2007).



Verklaring afkortingen

AMC = Auditing, Monitoring en Control

IFC = ICT, Facilitair en Communicatie

HRM = Human Resource Management

NEXT = Nieuwe Markten en Projecten

Figuur 5.3. Organogram Albeda College. www.albeda.nl

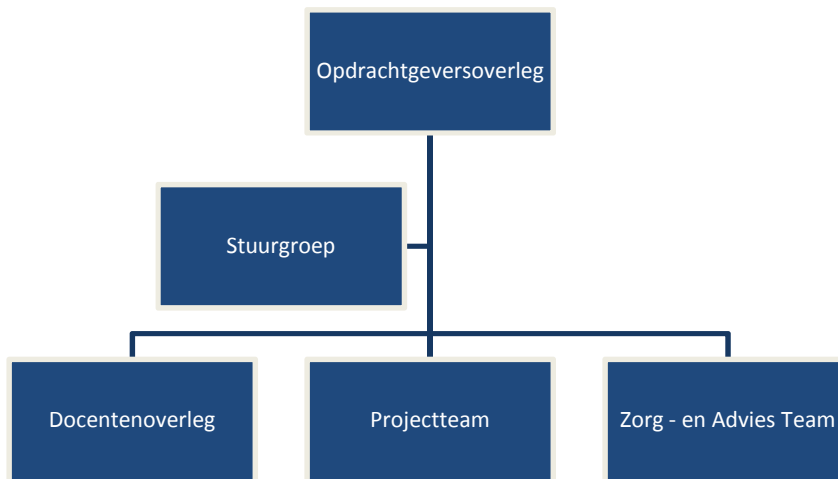
PROJECTORGANISATIE

Een relevante doelstelling van het Albeda College voor deze scriptie is het verminderen van de schooluitval met 40% tussen 2008-2010. Hoewel de verantwoordelijkheid hiervoor een gezamenlijke is van de gehele organisatie, heeft de branche Toeleiding hier een aparte functie in. Binnen deze branche, die zich onder andere bezighoudt met de omschakeling naar contextrijk leren, bestaat namelijk de meeste ruimte om te werken met innovatieve plannen, doelgroepen die iets 'extra's' nodig hebben en werkwijzen aan de hand van contracten en de projecten die hier vaak het resultaat van zijn (bron: interview; Jaarverslag Albeda College, 2007). In dit kader is ook de plaatsing van het Wijk-leslokaal onder deze branche als 'projecteigenaar', een logische.

De organisatie van het Wijk-leslokaal zelf zit als volgt in elkaar. De opdrachtgever OBR en het verantwoordelijke team van het Albeda College, afdeling Research & Development (dat direct onder het College van Bestuur functioneert), komen regelmatig samen in het opdrachtgeversoverleg. Hierin wordt overlegd met betrekking tot de ontwikkeling van het project en worden beslissingen genomen over de voortgang en het al dan niet toekennen van de subsidie (zie verder: werkwijze)

Intern binnen het Albeda College bestaat er een Stuurgroep die 1 keer per maand vergadert en die bestaat uit branchedirecteuren van Toeleiding, Handel en Commercie, AKA en de projectleiding van het Wijk-leslokaal. Voor de uitvoering is een projectleider aangesteld die in nauwe samenwerking met de accountmanager van het Wijk-leslokaal de spil van de projectuitvoering vormt. Er zijn daarnaast meerdere projectmedewerkers waarvan een aantal, gemiddeld 8 personen, maandelijks vergadert in de projectteamvergadering.

Met betrekking tot de docenten/coaches en mentoren in het Wijk-leslokaal wordt één keer per maand inhoudelijk overleg gevoerd over de groepen en de leerlingen daarbinnen. Deze bijeenkomsten worden na de zomer van 2008 uitgebreid met een Zorg- en Advies Team (ZAT) waarin ook maatschappelijk werk en/of andere belangrijke actoren zullen plaatsnemen.



Figuur 5.4. Projectorganisatie Wijk-leslokaal.

WERKWIJZE

Het vernieuwende aan de inzet en werkwijze van het Wijk-leslokaal is dat het onderwijs en het wijknetwerk waarin het project is ingebed structureel met elkaar in verbinding raken. De hokjes worden verlaten. Het onderwijs krijgt niet langer de vorm van een leslokaal met materiaal gericht op jongeren, maar komt in direct contact met het bedrijfsleven, de buurtcentra, en de verdere omgeving in de wijk tot stand. De titel van het project, het Wijk-leslokaal, geeft hierin aan dat de wijk letterlijk wordt gebruikt als lokaal. Het kan dus zijn dat leerlingen de meer theoretische lessen volgen in een buurthuis of op een werkplaats, in plaats van binnen de muren van een schoolgebouw. Daarnaast is de ondernemer niet puur en alleen een stageplek, maar is deze ook zelf deelnemer van het project doordat hij/zij scholing krijgt ten aanzien van de ondernemersvaardigheden die onvoldoende ontwikkeld zijn. Hoewel het Wijk-leslokaal een grotendeels curatief karakter heeft, wordt tevens aandacht besteed aan de preventie van vsv door samen met vmbo's uit de omgeving te zoeken naar mogelijkheden tot doorstroom vóórdat een leerling uitvalt op het vmbo.

Verder wordt er in het Wijk-leslokaal vanuit gegaan dat de 'fit' tussen leerling en stagebegeleider van groot belang is, gedeeltelijk gezien het karakter van de ondernemers. Het betreft veelal kleine, allochtone ondernemingen waarvan de manager en het personeel afkomstig zijn uit diezelfde wijken en vaak ook eenzelfde etnische achtergrond hebben. Dat zorgt voor een eenvoudiger en sneller toezicht en contact tussen leerling, ondernemer, ouders/familie omdat er in de wijken op die manier wordt ingespeeld op het 'ons kent ons' principe. Een jongere loopt bijvoorbeeld stage in het bedrijf van vrienden van zijn familie. Het informele contact en formele contact vanuit school wordt op die manier dicht bij elkaar gebracht en kan efficiënter worden ingezet bij de begeleiding van de leerlingen. Middels continue aandacht en sociale controle vanuit verschillende kanalen wordt spijbelen en eventueel uitvallen op die manier een stuk minder gemakkelijk gemaakt. Er wordt anders gezegd een sociaal vangnet gecreëerd voor de toekomst van de jongeren waar niet alleen het onderwijs verantwoordelijk voor is, ook al vormt zij in dit project de centrale speler. De kracht van het Wijk-leslokaal zit daarmee vooral in de verbinding in de wijken: het creëren van strategische allianties tussen mensen, organisaties en beleidsterreinen (Onderzoeksverslag het Wijkleslokaal, 2008).

SAMENVATTING

Het Wijk-leslokaal is tot stand gekomen binnen de context van het project Kansenzones van de gemeente Rotterdam. Door beleidsmatig 'over de schutting' te willen kijken bevindt het project zich op het snijvlak van Economie en Sociaal, waar binnen het netwerk gezocht wordt naar 'strategische allianties'. Organisatorisch is het project opgebouwd uit verschillende lagen. Het opdrachtgeversoverleg, de stuurgroep en de projectteamvergaderingen maken op verschillende niveaus de beslissingen binnen en rond het project. Aan de hand van drie projectfasen wordt het

project al dan niet gecontinueerd. De werkwijze van het Wijk-leslokaal kenmerkt zich door de inzet op het ontwikkelen van duurzame verbindingen met zoveel mogelijk partijen in de wijk die in samenhang met elkaar zorgen voor een hoger scholing- en opleidingsniveau in de wijk voor zowel leerlingen als ondernemers.

5.2 VERLOOP WIJK-LESLOKAAL

INLEIDING

Op moment van schrijven is het eerste jaar van het Wijk-leslokaal afgelopen. Aan de hand van de gestelde fases vanuit het OBR is de subsidie voor fase 1 en 2 toegekend en het project wordt momenteel tot in ieder geval februari 2009 verlengd. Er is voldaan aan de eis van minimaal 75 deelnemers (leerlingen en ondernemers in bijscholing) aan het eind van fase twee, en de uitbreiding van deelgemeente Feijenoord naar deelgemeente Charlois is begonnen. Hieronder wordt het verloop van het project beschreven, aan de hand van de 3 doorlopen fases in het project. De rol die de SLB's hierin gespeeld hebben zal centraal staan en vanwege het onderwerp van deze scriptie (het voortijdig schoolverlaten) wordt enkel ingezoomd op de doelgroep van de leerlingen.

Voor de duidelijkheid wordt bij elke fase kort de bijbehorende projectdoelstelling herhaald.

FASE 1 (OKTOBER 2007 – 1 JANUARI 2008).

DOEL: In samenwerking met partijen de opzet van een scholing- en stage infrastructuur organiseren.

In de eerste fase van het project is vooral aandacht besteed aan het organiseren van de infrastructuur van het project in samenhang met partijen uit de wijken. Er zijn in fase 1 nog geen docenten en mentoren actief geweest in het Wijk-leslokaal. Wel heeft de trajectbegeleider verschillende intake gesprekken gevoerd met potentiële deelnemers en is er tijdens het werven van jongeren veel rechtstreeks contact geweest met verschillende jongeren in de wijken Bloemhof, Afrikaanderwijk en Hillesluis. In feite hebben in deze fase vooral SLB's die in dit onderzoek niet direct zijn meegenomen een rol gespeeld. Het betreft hier dan Jongerenwerkers van Stichting Welzijn Feijenoord en mogelijk medewerkers vanuit het Jongerenloket.

FASE 2 (1 JANUARI 2008 – 30 APRIL 2008)

DOEL: Starten met de gebiedsgerichte stage- scholingsaanpak met ondernemers uit diverse branches en deelnemers; het realiseren van 75 deelnemers; inventariseren van scholingsvragen van betrokken ondernemers.

In fase 2 is begonnen met de eerste vier groepen van het Wijk-leslokaal. Het betrof hier de Oriëntatiegroep, Autotechniek, de Toezichthouders en de Detailhandel groep. In eerste instantie werd begonnen met vier docenten, waarvan er één na enkele weken uitviel wegens ziekte. De Oriëntatiegroep die tot op dat moment onder zijn verantwoordelijkheid viel, werd toen samengevoegd met de groep autotechniek aangezien deze groep klein was en ook oriënterend van karakter met betrekking tot de beroepsvorming. Met deze drie groepen is de rest van het jaar verder gewerkt. Er is echter nog een docent uitgevallen, te weten die van de Toezichthouders. Naar eigen zeggen kwam dit doordat hij niet om kon gaan met het gebrek aan helderheid en duidelijke organisatie vanuit het project, plus het gegeven dat hij nog bezig was met herintreden. Deze combinatie maakte dat hij zich de problemen waar hij (en de projectleiding) tegenaan liep niet langer kon en wilde oplossen. Het vertrouwen in het project was hij verloren. Deze SLB is binnen twee weken opgevolgd door een nieuwe docent (bron: interview).

Fase 2 die eigenlijk al in april zou eindigen is verlengd vanwege vertragingen in het opzetten van de infrastructuur en het daadwerkelijk starten van de groepen. Uiteindelijk is fase 2 de zomervakantie 'overgetild' en kan gesteld worden dat het project tot en met de diploma-uitreiking in juli 2007 (waarbij 4 jongeren een mbo 1 diploma ontvingen en 13 jongeren een certificaat van deelname)

'op volle toeren' heeft gedraaid. De infrastructuur stond, de lesinhoud was bepaald, de locaties waren geregeld, de docentenformatie was rond en er waren mentoren aangesteld om de docenten te ondersteunen in de leerlingbegeleiding. Er is tevens in fase 2 besloten de mogelijkheden tot het

werken met ECV-trajecten te ontwikkelen voor zowel jongeren als voor de betrokken ondernemers (Onderzoeksverslag het Wijkleslokaal, 2008).

Specificaties met betrekking tot de docenten, mentoren en de locaties die het project hebben gevormd, worden na de bespreking van de derde fase besproken.

FASE 3 (1 MEI 2008 – 1 OKTOBER 2008)

DOEL: Verbreding en uitbreiding van de gebiedsgerichte stage- scholingsaanpak; het betrekken van ondernemers uit alle kanszone-wijken; de inzet qua aantal verhogen naar 175 deelnemers vmbo/mbo uit de deelgemeenten Feijenoord en Charlois; intermediaire kenniscentra/ondernemers met betrekking tot accreditatie; begeleiding en scholing voor ondernemers, hulp bij begeleiding deelnemers en bij het ontwikkelen van ondernemerschapsvaardigheden.

De laatste fase van het project is op moment van schrijven nog niet ingegaan en ontwikkelingen met betrekking tot deze fase worden dan ook niet meegenomen in deze scriptie. Wel dient voor de volledigheid vermeld te worden dat er vanaf september 2008 gestart is met dezelfde docenten en groepen binnen het project, hetzij met voor een groot deel nieuwe deelnemers. De mentoren hebben elders ander werk gevonden (Onderzoeksverslag het Wijkleslokaal, 2008).

5.2.1 SPECIFICATIES ROND DE SLB'S

We hebben gezien dat de SLB's die binnen deze scriptie onderdeel vormen van de analyse grotendeels vanaf fase 2 in het project zijn gestart. Hieronder volgen enkele specificaties met betrekking tot docentkarakteristieken, de inzet van mentoren en de gebruikte locaties binnen het project aangezien deze de werkomgeving van de SLB's hebben vormgegeven.

DOCENTEN

Een opvallende overeenkomst tussen de docenten van het Wijk-leslokaal is dat ze alle drie afkomstig zijn uit 'de praktijk'. Ze hebben een eigen bedrijf gehad, veel ervaring met de doelgroep en ze hebben tevens al een lange geschiedenis binnen het onderwijs. De praktijkcomponent in het Wijkleslokaal is voor hen alle drie een belangrijk onderdeel van hun motivatie. Ze zijn er van overtuigd dat de doelgroep waarmee ze werken veel directer in de praktijk kennis en ervaring opdoen.

Alle drie de docenten hebben bovendien aangegeven dat ze het van groot belang vinden dat er aandacht en tijd is voor de jongere als persoon. Er moet volgens hen aangesloten worden op hun belevingswereld van de jongeren, zonder overigens 'soft' te worden en geen duidelijke verwachtingen en eisen uit te spreken naar de jongeren (Onderzoeksverslag het Wijkleslokaal, 2008).

MENTOREN

Rond het einde van fase twee is besloten tot het aanstellen van twee mentoren voor het project. Het doel hiervan was dat de docenten ontlast konden worden in de begeleiding van de leerlingen vanwege de meervoudige en complexe (persoonlijke) problemen waar een groot deel van de deelnemers mee te maken had. Deze functie is echter niet volledig tot zijn recht gekomen. Hoewel de mentoren de docenten wel degelijk geholpen en ontlast hebben, bleef hun functie beperkt tot vooral het ondersteunen in administratieve zaken. Het contact van de mentoren met de jongeren bleek moeizaam te verlopen aangezien jongeren vaak onbereikbaar waren en veelal niet reageerden op telefonische oproepen. De mentoren zelf gaven aan dat dit 'niet hun werk' was. Beiden waren vanwege reorganisaties binnen het Albeda College bij het Wijk-leslokaal terecht gekomen, maar meer uit noodzaak dan uit wens. Hun motivatie was niet erg hoog en vanwege de moeizame contacten en de experimentele organisatie waarin verschillende zaken nog onvoldoende geregeld waren, zakte deze motivatie in de loop van het project nog verder af. Na de zomervakantie zijn overigens beide mentoren elders binnen het Albeda College aan de slag gegaan. (Bron: gesprekken met mentoren). Hoewel het mentorschap in het verloop van het project niet volledig tot z'n recht is gekomen, heeft dit wel de discussie over de rol van enerzijds docenten en anderzijds mentoren intern aangewakkerd.

Een deel van de betrokkenen in het Wijk-leslokaal bleek van mening dat mentoren niet persé nodig zouden zijn als de docenten hun taken/werkwijze zouden kunnen verbreden. Een ander deel bleek van mening dat docenten zich juist moeten beperken tot de onderwijsinhoud en dat voor specifieke begeleiding andere professionals aangesproken moeten worden. Ter vergelijking dient opgemerkt te worden dat eerder in dit onderzoek (hoofdstuk 4) eenzelfde discussie heeft gespeeld ten tijde van het onderzoek van de Rotterdamse Rekenkamer (2008). Ook hier bleek de positie van docenten en de invulling die zij idealiter aan hun functie zouden geven op verschillende visies te stuiten.

LOCATIES

De schoolkarakteristieken van het Wijk-leslokaal komen naar voren aan de hand van verschillende locaties van de groepen. Het doel hiervan was verschillende 'wijk-leslokalen' vorm te geven binnen de woonwijken van de leerlingen. Gezocht is bijvoorbeeld naar ruimtes in buurthuizen en bedrijven.

De groep oriëntatie/autotechniek had echter als thuisbasis het Reboundcenter van het Albeda College aan de Chroomstraat in Rotterdam-Noord. Het leslokaal had de vorm van een garage waarbinnen zowel leerlingen van het Wijk-leslokaal als van het Reboundcenter praktijkgericht werden opgeleid. Daarnaast werden er 'uitstapjes' gemaakt naar bedrijven in de buurt om de beroepsoriëntatie van de jongeren aan bod te laten komen.

Hoewel het de inzet van het project was om de lessen enkel aan te bieden in de woonwijk van de leerlingen, was dit vanwege organisatorische beperkingen niet mogelijk voor deze groep. Zo konden er niet op tijd voldoende en geschikte locaties worden gevonden in de wijken zelf. Er kwamen wel toezeggingen voor de toekomst tot stand vanuit bijvoorbeeld buurthuizen en mogelijk The Creative Factory, maar voor deze groep is uitgeweken naar Noord aangezien deze locatie, op de ligging na, perfect voldeed aan de wensen van de docent (Onderzoeksverslag het Wijkleslokaal, 2008).

De groep detailhandel volgde de lessen in eerste instantie in het pand van de Scholingswinkel op Boulevard Zuid en is later verplaatst naar een pand aan de Strevelsweg (in dezelfde wijk). De lessen kregen hier vorm aan de hand van lesmateriaal voor assistent verkoper, niveau 1. Daarnaast liepen leerlingen stage bij verschillende ondernemers in de wijk rondom de leslocatie.

De toezichthouders volgden de lessen op het Albeda College aan de van Blommesteinweg in deelgemeente Charlois (een officieel schoolgebouw) en liepen stage bij beveiligingsbedrijf Watch-Out. Ook hier bleek een locatie in de woonwijk van de leerlingen dus nog niet mogelijk te zijn. De verantwoordelijkheid voor de begeleiding van de jongeren lag in het begin bij de medewerkers van Watch-Out, maar vanwege het grote verzuim van de leerlingen is later besloten de (inmiddels nieuwe) docent van het Wijk-leslokaal fulltime aan te stellen en de leerlingen ook tijdens de stage te laten begeleiden.

SAMENVATTING

Het verloop van het Wijk-leslokaal heeft ten tijde van dit onderzoek de eerste en tweede fase betroffen vanwege verlenging van de hiervoor gestelde tijdsbestekken. Redenen hiervoor waren de beperkte beschikbare tijd voor het opzetten van de benodigde infrastructuur. In fase 2 zijn de voor deze scriptie relevante SLB's een rol gaan spelen in de vorm van docenten en mentoren. De trajectbegeleider was de enige SLB die al in fase 1 een rol speelde bij het doorverwijzen van deelnemers.

De docenten hebben met elkaar gemeenschappelijk dat ze alle drie afkomstig zijn uit het bedrijfsleven en een grote ervaring hebben met de doelgroep van het Wijk-leslokaal. De functie van de mentoren is tijdens het projectverloop niet volledig tot stand gekomen zoals de bedoeling was en het heeft de discussie over de rol van docenten/mentoren intern doen oplaaien.

Met betrekking tot de locaties van het Wijk-leslokaal is gebleken dat het voor het eerste projectjaar nog niet mogelijk was alle wijk-leslokalen binnen de woonwijken van de leerlingen vorm te geven. Wel zijn er toezeggingen van derden waardoor het in het vervolg van het project wellicht wel mogelijk is dit voor elkaar te krijgen.

5.3 ANALYSE

INLEIDING

Voordat begonnen wordt met de analyse is het zinvol een leeswijzer te introduceren. Vanwege de uitgebreide verslaglegging van in totaal 17 interviews van gemiddeld anderhalf uur, is er tijdens het onderzoek veel relevante data naar voren gekomen. Hoewel de analyse hierdoor rijk en diepgaand van aard is, is het eveneens dusdanig uitgebreid dat het veel leeswerk vergt. De snelle lezer wordt dan ook geadviseerd enkel de samenvattingen onderaan elke analyse te lezen. Op pagina 96 wordt bovendien de conclusie gegeven van de analyse van de interne factoren en op pagina 120 de conclusie aangaande de externe factoren.

Zoals aangegeven bij het conceptueel model van hoofdstuk 2 wordt hier voorafgaand aan de analyse aangegeven welke verbijzonderingen zijn aangebracht in het conceptueel model. De reden dat gekozen is voor een aanvulling op het conceptueel model is dat wanneer de kennis uit hoofdstuk 4 rondom de externe factoren wordt meegenomen, het model specifiek inggericht kan worden op de Nederlandse situatie. Dat maakt het conceptueel model sterker in de aansluiting op de context van het Wijk-leslokaal en levert dus meer waardevolle informatie op. Ook komt hier voor het eerst de operationalisering aan de orde. Duidelijk wordt dat de factoren waar onderzoek naar gedaan is, opgesplitst zijn in bijbehorende aspecten die vervolgens worden onderzocht aan de hand van concrete items. Hieronder worden de aanvullingen/wijzigingen in het conceptueel model schematisch weergegeven en wordt vervolgens in onderstaande tabellen de operationalisering verwerkt.

5.3.1 CONCEPTUEEL MODEL

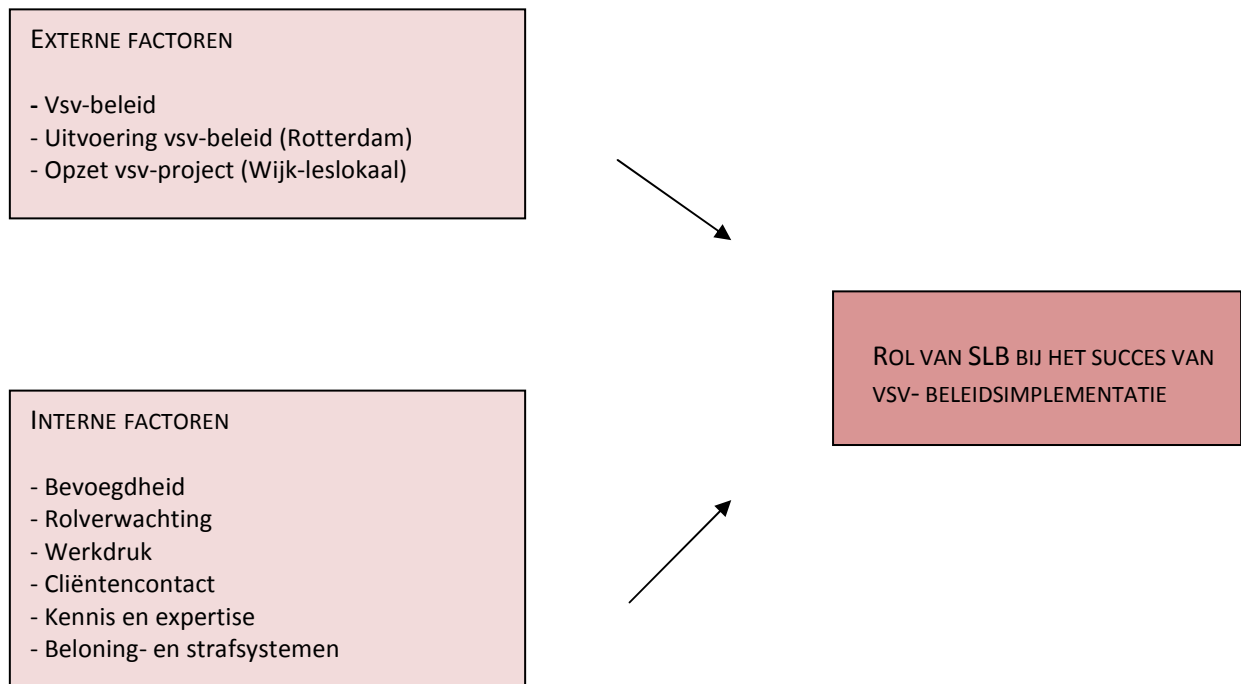
OORSPRONKELIJKE OPERATIONALISERING

EXTERNE FACTOREN
BELEID
- Context van het beleid
- Accountability van het beleid
- Rol van de SLB
BELEIDSIMPLEMENTATIE
- Rol van netwerk
- Aansluiting beleid en praktijk
- Rol van SLB

VERDER OPERATIONALISEREN

EXTERNE FACTOREN
VSV-BELEID
- Inhoud vsv-beleid
- Gouden driehoek
- Accountability
- Rol van de SLB
UITVOERING VSV-BELEID (ROTTERDAM)
- Projectmatige aanpak van vsv-beleid
- Rol van het netwerk
- Aansluiting op de doelgroep
- Rol van de SLB
OPZET VSV-PROJECT (WIJK-LESLOKAAL)
- Inhoud project
- Rol van het (wijk)netwerk
- Organisatie Wijk-leslokaal
- Rol van de SLB

5.3.2 DEFINITIEVE CONCEPTUEEL



5.3.3 OPERATIONALISERING

In de tabellen hieronder staat deze driedeling van factoren naar aspecten en items overzichtelijk weergegeven. *R.* staat in alle tabellen voor 'Respondent'. In de conclusie van de bijbehorende analyses zal aan de hand van deze items verslag worden gelegd.

Externe factoren

Factor	Aspecten	Items
Vsv-beleid	Inhoud vsv-beleid	- kennis en oordeel van de R. op inhoud van het beleid - mate van invloed van het onderwijsveld op de beleidsinhoud, volgens de R.
	Gouden driehoek	- kennis en oordeel van de R. op onderlinge verhoudingen - waardering van de samenwerking - kennis en oordeel van de R. m.b.t. centrale sturing
	Accountability	- kennis en oordeel van de R. op cijfermatige inzet vsv-beleid - mate waarin R. verantwoordelijk wordt gehouden voor resultaten - waardering van de R. t.a.v. verantwoordelijkheid voor resultaten
	Rol van de SLB	- positief gedrag volgens de R. - negatief gedrag volgens de R.

Factor	Aspecten	Items
Uitvoering vsv-beleid (Rotterdam)	Projectmatige aanpak	- kennis en oordeel van de R. op projectmatige aanpak - gevolgen volgens de R. van projectmatige aanpak - alternatieven volgens de R. voor de projectmatige aanpak
	Rol van het netwerk	- waardering van de R. omtrent samenwerking in het netwerk - Voorwaarden volgens de R. tot samenwerking
	Aansluiting op de doelgroep	- visie van de R. op de aansluiting van projecten op de doelgroep
	Rol van de SLB	- visie van de R. aangaande invloed van de SLB - positief gedrag SLB volgens R. - negatief gedrag SLB volgens R.

Factor	Aspecten	Items
Vsv-project (het Wijk-leslokaal)	Inhoud project	- visie R. op wijkgerichtheid - visie R. op 'outreaching' werken
	Rol van het (wijk)netwerk	- waardering R. van gezamenlijke inzet tussen economie en sociaal - waardering van netwerkpartners intern (Albeda College) waardering van netwerkpartners extern (wijk)
	Organisatie Wijk-leslokaal	- ervaring van de R. aangaande organisationele aspecten van het project - aanbevelingen van R. voor organisatie en toekomst van het project
	Rol van de SLB	- visie van de R. op de rol van de SLB

Interne factoren

Factor	Aspecten	Items
Bevoegdheid	Houding SLB	- visie op eigen houding - waardering houding van derden
	Gebruik van sancties	- mogelijkheden van de R. om sancties te gebruiken - toepassing van sancties door de R. - kennis en oordeel van de R. op het gebruik van sancties
	Faciliteiten vanuit organisatie	- ervaring R. van werkondersteuning vanuit de organisatie/leidinggevende

Factor	Aspecten	Items
Rolverwachting	Verwachting t.a.v. werk	- verwachting R. aangaande inhoud van zijn werk - verwachting R. t.a.v. werkwijze in de organisatie
	Overeenkomst werkverwachtingen t.o.v. vroeger	- aansluiting van het werk op oorspronkelijke, persoonlijke doelen van R.

Factor	Aspecten	Items
Werkdruk	Tijd	- hoeveelheid tijd van R. voor cliënten
	Aanwezigheid werkdruk	- ervaring R. over aanwezigheid tijdsdruk - redenen voor werkdruk volgens R.
	Gevolgen van werkdruk	- invloed van werkdruk op cliënt volgens R. - mogelijkheden tot verlichting van werkdruk volgens de R.

Factor	Aspecten	Items
Cliëntencontact	Belang van cliëntencontact	- mate waarin R. cliëntencontact waardeert in zijn werk. - manieren om tot goed cliëntencontact te komen volgens R.
	Houding t.o.v. cliënt	- positieve houding R. - negatieve houding R. - ten toon spreiden van interesse/betrokkenheid in cliënt vanuit R.
	Hoeveelheid tijd voor cliëntencontact	- aantal cliënten per tijdseenheid
	Voorwaarden tot goed cliëntencontact	- visie van R. op voorwaarden tot goed cliëntencontact vanuit organisatie

Factor	Aspecten	Items
Kennis en expertise	Kennis m.b.t. beleid	- oordeel van de R op effectiviteit vsv-beleid - oordeel van de R. op cijfermatige inzet vsv-beleid
	Kennis m.b.t. doelgroep	- behoeften van doelgroep volgens R.
	Ondersteuning SLB vanuit organisatie	- behoefte van R. aan ondersteuning - aanwezigheid van de benodigde ondersteuning - aanwezigheid mogelijkheden tot bijscholing

Factor	Aspecten	Items
Beloning- en strafsystemen	Performancemetingen (pm)	- aanwezigheid pm volgens R - waardering pm
	Irreële verwachtingen t.a.v. de SLB	- visie R. op eigen mogelijkheden i.r.t. verwachtingen
	Intrinsieke beloningen SLB	- aanwezigheid van intrinsieke beloningen in werk van R.

5.3.4 VORM VAN ANALYSE

De analyse is voor de volledigheid tot stand gekomen aan de hand van het 'scoren' hoe vaak respondenten welk aspect (om het overzicht te bewaren is ervoor gekozen niet per item te scoren) van elke factor genoemd hebben. Deze score is weergegeven in tabellen bovenaan elke analyse. Vervolgens is bekeken wat de meest relevante informatie was die uit de interviews naar voren kwam, en op basis hiervan zijn relevante citaten uitgekozen om dit verhaal te verhelderen. Er is voor gekozen om uit de interviewverslagen veel uitgebreide citaten aan te halen, om zo dicht mogelijk bij de woorden van de respondent te blijven. Uiteraard kwam uit de analyse niet altijd een eenduidig beeld naar voren: verschillende mensen hebben verschillende visies. Getracht is ook deze verschillen helder weer te geven om vervolgens in de samenvattingen de meer algemene bevindingen te beschrijven.

De analyse wordt opgesplitst in twee delen. In deel 1 worden de interviews met 8 SLB's geanalyseerd, afgenomen aan de hand van interne factoren die hun werkzaamheden bepalen, zie conceptueel model uit hoofdstuk 2. Van deze SLB's werken er 3 bij het Jongerenloket, 4 zijn docent binnen het Wijk-leslokaal en de laatste SLB werkt als trajectbegeleider voor het Trajectbureau van het Albeda College. Hij voert de intake gesprekken met (potentiële) deelnemers aan het project. In de analyse van deze groep worden de antwoorden om verwarring te voorkomen gesplitst per organisatie. Bovendien betreffen de interne factoren onderwerpen die uitgaan van de organisatie als 'brug' naar de SLB: mogelijke verschillen per organisatie leveren dus relevante vergelijkende data. Hoewel de achtergrond van de respondenten hier dus bekend is, wordt verder geen persoonlijke informatie over de respondenten tentoongesteld en wordt naar alle respondenten verwezen in de mannelijke zin. Reden hiervoor is dat het grootste gedeelte van de respondenten mannelijk is, en dus dat deze vorm van weergave de privacy van vrouwelijke respondenten vergroot.

Het tweede deel zal betrekking hebben op de externe factoren rondom het functioneren van de SLB. De respondenten (9) die hiervoor geïnterviewd worden zijn: de teamleider van de SLB's van het Jongerenloket (afdeling Onderwijs), de directeur van het Trajectbureau (Albeda College), de voormalig directeur van het vmbo Zuiderpark College, de projectleider van het Wijk-leslokaal (Albeda College), de directeur van de branche Toeleiding (Albeda College), het Hoofd Deelnemerszaken Contractonderwijs (Albeda College), de projectleider Kansenzones (OBR), de adviseur POZ (OBR) en de accountmanager vsv (OCW). Zie ook bijlage 1.

In de analyse van de externe factoren wordt per factor en per aspect hiervan weergegeven welke informatie de interviews hebben opgeleverd. Er wordt geen verschil per organisatie aangegeven zoals bij de interne factoren en enkel wanneer relevant (en het betreft geen ‘gevoelige’ informatie) wordt de achtergrond van een respondent vermeld. Reden hiervoor is wederom de waarborging van vertrouwelijke antwoorden van respondenten.

5.4 INTERNE FACTOREN

INLEIDING

In dit onderdeel wordt de analyse van de interne aspecten uit het conceptueel model weergegeven. In de tabellen bovenaan de analyses wordt weergegeven hoe vaak er met respondenten over een bepaald aspect is gesproken. Per gespreksonderdeel is dit geturfd waardoor respondenten die 4 keer (in een ander onderdeel van het gesprek) over aspect x beginnen, dus ook 4 keer worden meegerekend. Dit geeft geen informatie over de duur en inhoud per aspect, maar wel over het aantal keer dat het is teruggekomen. Hoewel er voor het overzicht wordt gescoord aan de hand van de aspecten, zijn het de items uit de operationalisering waar concreet op gelet is. Deze items worden in de inleiding van elke analyse kort herhaald. Van belang is ook te noemen dat voorbeelden/citaten die in de analyse worden aangehaald, gekozen zijn vanwege hun exemplarische functie voor de situatie. Het betekent dus niet dat slechts die ene respondent die opmerking maakt, maar dat uit de interviews is gebleken dat dit belangrijke aspecten zijn die algemeen gezien vaker naar voren komen. In totaal zijn er 8 SLB’s geïnterviewd, maar afhankelijk van het gespreksverloop en de tijdsdruk in het gesprek zijn niet in alle gevallen ook alle factoren aan de orde gekomen. Wanneer dit het geval is wordt het in de inleiding van de analyse vermeld.

5.4.1 BEVOEGDHEID SLB’S

ASPECTEN	JONGERENLOKET	ALBEDA COLLEGE	TOTAAL
HOUDING SLB	5	11	16
GEBRUIK VAN SANCTIES	1	2	3
FACILITEITEN VANUIT ORGANISATIE	7	6	13

INLEIDING

In de analyse van factor *bevoegdheid* is gezocht naar welke houding en visie jegens de jongeren volgens de respondenten van belang is. Ook is gezocht naar de mogelijkheden van SLB’s om sancties op te leggen en hun visie over het gebruik hiervan. Als laatste is onderzocht in hoeverre de SLB’s ondersteuning ervaren en/of nodig hebben vanuit de organisatie.

In totaal hebben 7 van de 8 respondenten aspecten genoemd met betrekking tot het concept ‘bevoegdheid’. De reden voor het uitblijven van antwoorden van de 8^e respondent ligt in de sfeer van dat specifieke interview. Het gesprek verliep anders dan verwacht vanwege de persoonlijke en emotionele inzet van de respondent die aangaf ‘een grote chaos in zijn hoofd te hebben’. Ik heb op dat moment besloten de structuur los te laten en de respondent vooral te laten praten over wat hij op dat moment belangrijk vond. Zijn bevoegdheid was daar geen onderdeel van.

Er bestaan enkele dubbelingen in de antwoorden omtrent de ‘omgang/houding t.o.v. de cliënt’ en aspecten die naar voren komen in de analyse van ‘cliëntencontact’. Deze houding speelt namelijk zowel in de bevoegdheden van de SLB een grote rol, als in het directe contact met de jongeren.

SLB’S JONGERENLOKET

De SLB’s van het Jongerenloket spreken meermalen (5 keer) over het belang van de betrokken/positieve houding ten opzichte van de jongeren en 7 keer over de faciliteiten vanuit de organisatie om de jongeren op de juiste manier te kunnen benaderen. Mogelijkheden tot het gebruik van sancties wordt slechts één keer genoemd, vermoedelijk aangezien de medewerkers van het

Jongerenloket werken vanuit de motivatie van de leerling en dus geen dwingende eisen kunnen opleggen.

Een eerste voorbeeld dat hier wordt aangehaald betreft de invloed van de inrichting van de organisatie, die afgelopen jaren veranderd is door een verplaatsing van het Jongerenloket en de samenwerking met andere organisaties (CWI, SZW)

Respondent 1 geeft aan dat het vroeger, op Blaak, laagdrempeliger was voor jongeren. *“Toen kon er altijd meteen iemand een gesprek voeren met wie er binnenkwam lopen. Toen het Jongerenloket kwam werd het allemaal veel meer systeemgericht. Het sloot niet lekker meer aan bij de jongeren, was niet erg vriendelijk voor hun. Daar wordt nu wel aan gewerkt, om het vriendelijker te maken”*. De respondent geeft overigens ook aan dat het wel logisch is dat als je met meer mensen gaat werken, dan het dan ook een logger proces wordt en niet erg vriendelijk naar de klant. Jongeren voelden zich in het begin bijvoorbeeld geïmponeerd en klein wanneer ze binnenkwamen.

Respondent 2 geeft een verschil aan in houding ten opzichte van jongeren vanuit het Jongerenloket en vanuit Bureau Frontlijn (BF), de organisatie waarmee ze samenwerken bij de huisbezoeken van de jongeren.

De respondent benadrukt dat er in de afstemming tussen het Jongerenloket en Bureau Frontlijn nog meer kan verbeteren. Dit is dus nog niet gefaciliteerd, al is het de vraag in hoeverre dat mogelijk is. Duidelijk is in ieder geval dat de medewerkers van BF anders werken: *“Ze stellen niet allemaal de juiste vervolgvragen (School? Opleiding? Welke opleiding? Niveau? etc). Dus als het niet compleet is moet het Jongerenloket er dus achteraan”*.

Ook geeft deze respondent aan dat ervaring belangrijk is in de houding die je aanneemt ten opzichte van de jongere, en wat betreft het verder kunnen komen in een gesprek. Volgens hem heeft de organisatie daar invloed op door trainingen aan te bieden. Dit punt komt overigens ook terug onder het concept 'Kennis en Expertise). *“Veel ervaring is echt belangrijk. Kennis kun je leren, maar de praktijk en hoe je daar op reageert, moet je echt ervaren. Je kunt het wel via trainingen simuleren en mensen meer bewust helpen maken. Bijvoorbeeld bij agressietrainingen.[...] Je moet echter vanuit jezelf die aansluiting kunnen vinden. Ook is het leren van fouten en dus evalueren heel belangrijk. Als je dat goed doet, kun je al heel snel leren hoe je anders met een zelfde situatie kan omgaan. Elke ervaring doet iets met je gevoel. Maar als je daar vervolgens goed mee om gaat krijgt dat minder invloed. [...] Je kan bijvoorbeeld aannemen dat iemand niet wil, maar je kan er ook geen genoeg meenemen. Ondanks dat het irritatie kan oproepen”*.

Respondent 3 geeft met betrekking tot het aspect 'faciliteiten vanuit de eigen organisatie', aan dat de informatievoorziening goed is geregeld. Ze worden ze goed op de hoogte gehouden vanuit de takken Werk en Sociaal wat het makkelijker maakt. Ook gaan ze regelmatig langs bij trajecten om ook zelf een beetje in te kunnen schatten hoe het loopt, welke sfeer er hangt enz. *“Dan is het ook makkelijker in te schatten welke jongeren daar wel of niet passen. De informatie komt verder via emails, bellen, korte lijntjes houden met mensen”*.

SLB'S WIJK-LESLOKAAL

De respondenten van het Wijk-leslokaal spreken 11 keer over het belang van de houding jegens de jongeren, 6 keer over faciliteiten met vanuit de organisatie en 2 keer over sancties. Hieronder volgens enkele illustraties bij de inhoud van deze aspecten.

De eerste respondent van het Wijk-leslokaal geeft aan dat de houding jegens de jongeren, en de manier waarop je ze al dan niet verplicht iets wel of niet te doen, veel effect heeft op hoe ze daarmee omgaan. Je moet volgens hem continu aansluiten op hun wereld en niet meteen autoritair de jongeren dwingen tot gewenst gedrag. Als voorbeeld noemt hij de invloed van hun vriendengroep die vaak beroep op hen doen en waar ze de hele dag mee bellen en smsen. *“Die telefoon moet je uit zien te krijgen, maar dat gaat niet zomaar. Maar bij de ondernemers kun je niet je telefoon aan*

hebben staan. Dat moet je alleen niet als eis brengen, want dan gaan meteen met de hakken in het zand. Maar toch moeten ze daar komen: een stapsgewijze aanpak zorgt dan dat ze langzaam aan betrokken kunnen raken. Dus als je ze eerst in de ochtend, dan twee ochtenden en een middag etc. inzet, dan hebben ze tijd om te wennen en los te komen van die groep. Dan wordt het langzaam aan persoonlijker met de ondernemer en voelen ze zich meer betrokken”.

Ook geeft deze respondent aan dat het werken met kleine groepen van groot belang is omdat deze jongeren veel tijd en persoonlijke aandacht nodig hebben. *“Je moet per individu bekijken waar ze zijn, wat ze kunnen en dan stapsgewijs de overgang naar de stage maken”.* Dit moet volgens de respondent vanuit de organisatie gefaciliteerd worden, wil hij zijn werk goed kunnen doen.

De tweede respondent combineert ook het belang van houding en de manier waarop omgegaan moet worden met sancties en regels. Aandacht hebben voor de leerling moet volgens hem altijd voorop staan. *“Je moet eigenlijk voortdurend opletten wat er gebeurt”.* Verder geeft hij aan dat de leerlingen en docenten in de praktijk vaak tegenover elkaar staan terwijl ze juist samen zouden moeten optrekken om er iets van te maken. Zeker in situaties waarin een leerling al een paar keer is uitgevallen, zou er juist extra aandacht moeten zijn te voorkomen dat het nog een keer gebeurt. *“Dus niet meteen met regels er bovenop gaan zitten, maar juist veel aandacht geven”.*

Respondent 3 zet zijn bevoegdheid als docent vooral in om de jongere meer maatschappelijk bewust te maken. Hij neemt zijn eigen carrière als voorbeeld, laat hen zien hoe hij het ‘zo ver heeft weten te schoppen’. Bovendien stelt hij meerdere malen dat deze jongeren vooral vertrouwen nodig hebben. *“Ze hebben veel problemen in hun leven en je krijgt een beter inzicht in hun gedrag als je wat meer weet over hun privéleven. En het is gewoon belangrijk dat je deze jongeren niet laat rondhangen”.*

In de politiek wordt er veel gepraat over risicojongeren etc., en dergelijke ontwikkelingen vertelt hij ook tegen zijn leerlingen. Een beetje maatschappelijk inzicht vindt hij belangrijk. *“Ik vertel ze dat Nederland aan het veranderen is, dat niet alles blijft zoals het nu is maar dat het harder zal worden. Qua uitkeringen, werken enz. Je moet ze een spiegel voorhouden, naar zichzelf en naar de toekomst. Want dat rondhangen, dat is niet het echte leven. Het echte leven is hard werken, geld moeten verdienen, vrienden enzovoorts. Over 4 jaar zijn ze misschien wel getrouwd of hebben ze een vriendin. Denk je dat die blijft als jij je leven niet op orde hebt? Dat laat ik ze op die manier zien”.*

SAMENVATTING

Uit de analyse komt naar voren dat de SLB's vanuit het Jongerenloket en het Wijk-leslokaal het met elkaar eens zijn dat een positieve en betrokken houding jegens de jongeren belangrijk is in de omgang.

Ervaring met de doelgroep en het kunnen aansluiten op hun belevingswereld blijkt hierin belangrijk. SLB's die zichzelf als voorbeeld nemen voor de jongeren en vanuit eigen ervaring vertellen geven aan dat dit een effectieve manier is om reflectie bij de jongeren tot stand te brengen.

De SLB's van het Wijk-leslokaal, die meer mogelijkheden tot het opleggen van sancties hebben, geven aan dat het stellen van eisen, regels en dwangmiddelen vaak averechts kan werken en zorgt voor weerstand onder de jongeren. Beredeneerd vanuit de faciliteiten van de organisatie komt vanuit het Jongerenloket het beeld naar voren dat de faciliteiten (informatievoorziening) goed geregeld moeten zijn en dat mogelijkheden tot trainingen bijdragen aan de kwaliteit van de SLB's. De SLB's van het Wijk-leslokaal benadrukken qua faciliteiten dat het belangrijk is dat er gewerkt wordt met kleine groepen zodat er voldoende ruimte is voor individuele aandacht.

5.4.2 ROLVERWACHTING

ASPECTEN	JONGERENLOKET	WIJK-LESLOKAAL	TOTAAL
VERWACHTING TEN AANZIEN VAN HET WERK	1	4	5
OVEREENKOMST WERKVERWACHTINGEN T.O.V. VROEGER	2	-	2

INLEIDING

In de analyse van *rolverwachting* is gezocht naar de verwachting van respondenten aangaande de inhoud van hun werk en de overeenkomst in die verwachting in vergelijking tot vroeger. Ook de verwachtingen die de organisatie van de respondent heeft behoort tot de onderzoeksitems.

Het concept Rolverwachting is in 5 gesprekken aan de orde gekomen. Dat hier niet met alle respondenten over is gesproken heeft te maken met de tijdsplanning van het interview. In een enkel geval moest het gesprek abrupt worden afgesloten wegens de tijd, in twee andere gevallen leek het belangrijker het gesprek voort te zetten op het onderwerp dat toen besproken werd. Dit is in die gevallen ten koste gegaan van dit onderdeel. Aangezien de factor rolverwachting heel persoonlijk is, wordt in deze analyse geen uitspraak gedaan over een algemene tendens in de antwoorden, maar enkel toegelicht wat de respondenten hierover hebben aangegeven.

SLB'S JONGERENLOKET

2 van de 3 medewerkers van het Jongerenloket hebben een indicatie gegeven van de verwachting die ze hadden ten opzichte van hun werk.

Bij de eerste respondent betrof het hier een verandering van werkzaamheden ten opzichte van wat hij verwachtte toen hij begon, aangezien er veel verschuivingen hebben plaatsgevonden in de taken. *“Eerst ging het veel om jongeren, toen meer om de externe contacten en de deelgemeenten en nu ga ik weer meer met jongeren werken in het komende project Studiestakers”*. Het aantal huisbezoeken van het Jongerenloket is afgenomen, vertelt hij, en hij doet nu daarnaast werkzaamheden die de teamleider eerst deed: contacten met de deelgemeenten onderhouden bijvoorbeeld en in de toekomst dus het project Studiestakers.

De respondent geeft aan zijn werk leuk te vinden en vooral de afwisseling en variatie in het werk als prettig te ervaren. De respondent geeft ook aan dat hij voor dit werk bij heel verschillende branches heeft gewerkt waar hij het ook naar zijn zin had. *“Ik zit hier dus niet persé ‘op m’n plek’, maar ik zou gewoon veel verschillende dingen leuk kunnen vinden”*.

De tweede respondent geeft aan dat er veel veranderd is ten opzichte van vroeger, toen ze nog op de Blaak werkten. Destijds hadden ze volgens hem een heel eigen manier van werken, die veel laagdrempeliger was voor jongeren. Toen hij naar het Jongerenloket ging voelde hij zich dan ook in een keurslijf gedrukt wat hij destijds als heel vervelend heeft ervaren. *“Want mijn eigen doel, het zo snel mogelijk kunnen helpen van een jongeren in zijn/haar traject kwam daardoor in de knel. Gelukkig wordt er nu weer meer jongerengericht gewerkt, er komt inmiddels meer balans in de organisatie”*.

Daarnaast geeft de respondent aan dat ze gewend zijn om zich aan de omstandigheden aan te passen. Hoewel het volgens hem drukker is geworden en de jongeren ‘moeilijker’ zijn (meer problemen hebben dan vroeger), stelt hij zich hier flexibel in op.

SLB'S WIJK-LESLOKAAL

3 SLB's van het Wijk-leslokaal hebben specifiek gesproken over hun rolverwachtingen binnen het project. Eén van de respondenten van het Wijk-leslokaal is eerder uitgevallen maar voor die tijd geïnterviewd en wordt dus wel meegenomen in de analyse. Het gemeenschappelijke punt in deze

analyse is dat alle drie de respondenten hun visie weergeven op de relatief grote vrije ruimte die er in het begin van het project was, omdat de organisatie nog niet rond was.

Respondent 1 stelt dat hij wil stoppen met het project, naar eigen zeggen door zowel persoonlijke als organisationele factoren. In dit geval was de verwachting die hij had van het werk totaal niet wat het bleek te zijn. Helemaal aan het begin leek het hem een leuk project. *“Ik dacht, dat ga ik wel redden; mijn ervaring met de doelgroep is altijd goed geweest. Maar ja, deze groep is zo specifiek”*. De respondent beschrijft tevens de situatie aan het begin van het project, waarin er nog veel onduidelijkheden waren. De opleiding was nog niet erkend, het lesmateriaal nog niet geregeld en de locatie stond nog niet vast. Bovendien kregen de jongeren nog geen studiefinanciering waardoor hij in de lessen daaraan telkens tijd kwijt was. *“Kort door de bocht gezegd: hoe kun je als organisatie nou zo met je leerlingen omgaan? Je belooft ze een opleiding die er niet is, je belooft ze geld wat ze niet krijgen en ondertussen is ook de stufi nog niet geregeld omdat er pas sinds kort een crebo nummer is. Dat vreet gewoon aan me. En wie mag het slechte nieuws brengen? Precies. Moi. En elke week in de les komt dat terug en steekt dat elkaar aan. Daar word je toch helemaal gek van!?”*. Hij geeft tevens aan dat hij het vroeger wel gekund had, maar nu ook persoonlijk een lastige tijd heeft gehad en dat dit teveel energie vraagt. *“Dit gaat echt niet meer goed komen. Als de situatie anders was geweest zou ik het wel volhouden, en als het allemaal beter geregeld was. Maar dit?”*

De tweede respondent van het Wijk-leslokaal laat een heel ander beeld zien. Hoewel beide interviews rond hetzelfde tijdsbestek zijn afgenomen, zag deze docent juist mogelijkheden in de grote vrije ruimte die er nog was. Hij geeft aan dat de projectleider liet doorschemeren dat er enkel pas een raamwerk was, en dat de invulling bij de docent zou liggen. In overleg met de projectleider is hij er toen aan begonnen. *“Zolang het openlag konden we ons eigen programma opzetten. En ook zorgen dat we onszelf (lees: de branche Detailhandel) er uiteindelijk mee zouden kunnen bedruipen. Want doel is natuurlijk om er uiteindelijk regulier onderwijs van te kunnen maken. [...] Ik had het idee dat hoe eerder ik erbij was, hoe meer ik het nog naar mijn eigen hand kon zetten. En het was mazzel dat detailhandel pas sinds een jaar geen detailhandel niveau 1 meer geeft, dus al het materiaal was nog voorhanden”*.

De derde respondent staat qua houding jegens de verwachtingen tussen bovenstaande SLB's in. Ook hij geeft aan dat er nog niet veel vastlag maar kijkt daar niet zo van op. *“Het was allemaal heel vaag. Er was nog geen rooster, de faciliteiten waren nog niet geregeld enzovoort. Maar ik ben wel vaker in het diepe gegooid [lachend]”*. Hoewel de respondent aangeeft dat hij natuurlijk liever had gehad dat dit allemaal al geregeld was, dat er een goed uitgewerkt plan lag, vindt hij het ook wel prima dat het zo gaat. *“Zo werkt het onderwijs nou eenmaal niet”*. Wel voegt hij toe dat ten opzichte van de leerlingen het eigenlijk wel zou moeten. *“Eigenlijk hadden ze niet moeten beginnen voordat dit soort dingen allemaal geregeld waren. Want je ziet nu de uitval alweer beginnen. En logisch, want de leerlingen die juist van school zijn uitgevallen, zitten nu wéér op school”*.

SAMENVATTING

De respondenten van het Jongerenloket vertellen dat de verwachtingen van hun werk niet direct overeenkwamen met de realiteit, maar beiden zijn momenteel tevreden met hun werk.

De respondenten vanuit het Wijk-leslokaal spreken vooral over de grote ruimte die de opstartfase van het project bood met betrekking tot het werk. De waardering van die ruimte verschilt van zeer slecht naar 'zo is het onderwijs nu eenmaal' en 'prettige eigen invloed'. Wel zijn alle drie de respondenten het er over eens dat in het ideale geval (met name voor de jongeren) de organisatiestructuur van te voren steviger vast vaststaat.

5.4.3 WERKDruk

ASPECTEN		JONGERENLOKET	WIJK-LESLOKAAL	TOTAAL
HOEVEELHEID TIJD VOOR CLIËNTEN		4	1	5
AANWEZIGHEID VAN WERKDruk VOOR SLB		4	3	7
GEVOLGEN VAN WERKDruk VOOR SLB		4	2	7

INLEIDING

De factor *Werkdruk* is onderzocht door respondenten te vragen of en waardoor zij werkdruk ervoeren, en wat mogelijke oplossingen hiervoor waren. Ook is onderzocht of werkdruk rechtstreeks invloed had op de (omgang met) cliënten. Van de 7 respondenten met wie gesproken is over de werkdruk in hun functie, spreken vooral medewerkers van het Jongerenloket zich hierover uit. De SLB's van het Wijk-leslokaal spreken er in mindere mate over, maar dit heeft vermoedelijk te maken met het moment van interviewen. Met uitzondering van de trajectbegeleider zijn alle SLB's aan het begin van het project geïnterviewd. Destijds waren sommige docenten nog niet eens echt begonnen met het draaien van de groepen.

Verder moet genoemd worden dat er zekere overlap bestaat met de analyse van Cliëntencontact aangezien het daar waar de mate van cliëntencontact een grote rol speelt, dit vrijwel rechtstreeks gelinkt wordt aan de tijd die hiervoor beschikbaar is, c.q. de werkdruk.

SLB'S JONGERENLOKET

Alle drie de respondenten van het Jongerenloket spreken over tijd als (soms beperkende) factor in het werk. Hieronder worden uit alle drie de interviews enkele sprekende voorbeelden genoemd.

Respondent 1 geeft met betrekking tot de werkdruk het volgende aan: *"We roeien met de riemen die we hebben. En achteraf wordt bekeken in hoeverre we voldoende hebben gedaan, dan blijkt of de formatie voldoende is"*. Hoewel de respondent tevens aangeeft dat er bij sommige jongeren meer tijd nodig is om ze terug naar school of werk te krijgen, blijkt er hier via het doorsturen van jongeren wel voor gezorgd te worden. *"Voor sommige jongeren zou het wel echt nodig zijn om ze stap voor stap aan de hand mee te nemen, maar dat kan niet. Daar hebben we bij het Jongerenloket, wat bedoeld is voor kortlopende begeleiding, geen tijd voor. Bij een dergelijke jongere wordt deze bijvoorbeeld doorgeschoven naar de tak Sociaal waar ze die begeleiding wel kunnen bieden."*

Verder vertelt deze respondent dat het lastig is om heel duidelijk te zijn over de werkdruk omdat ze net terug is van zwangerschapsverlof. Hoewel het behapbaar is, zegt ze wel te moeten bewaken om niet te veel hooi op haar vork te nemen. Daardoor is de registratie/administratie iets wat er wel eens bij inschiet (de gesprekken met de jongeren laat ze voorgaan). Ze geeft wel aan dat dit eigenlijk evengoed heel belangrijk is. Want *"door te laten zien wat je doet, de informatie up to date te houden is ook voor andere partijen duidelijker hoe het staat met de jongere"*. Ze doet het later alsnog, maar vindt eigenlijk zou ze daar eerder tijd voor zou moeten hebben.

Hoewel ze de werkdruk soms hoog vindt, wil ze niet zeggen dat de formatie aangepast zou moeten worden. *"We zouden misschien wel sneller, meer jongeren kunnen helpen, maar het zou er niet persé beter van worden"*.

Respondent 2 stelt dat de werkdruk soms hoog is en soms niet. *"Soms komt alles tegelijk, het lijkt elkaar wel aan te trekken! Opeens moet ik dan veel checks doen, veel huisbezoeken enz. En die huisbezoeken (3 op een dagdeel) kosten veel tijd, zeker omdat we met het ov moeten"*. De gevolgen van de drukke periodes zijn dat er met de teamleider overlegd wordt en dat ervaart ze als prettig. *"Er worden gewoon prioriteiten gesteld en wat niet kan dat kan niet. Komt dan later wel."* In de dalen geeft ze aan dat er dan gewoon altijd nog archiefwerk gedaan kan worden, dat de computer

opgeschoond moet worden enz. Respondent 1 zegt hierover vrijwel hetzelfde: *“Het rare in dit werk is dat het soms heel druk is soms gewoon goed te doen. Dan kan ik in de rustiger periodes de registratie en administratie weer bijwerken”*

Respondent 3 heeft een andere visie. Wat hem betreft mag de werkdruk oplopen, juist omdat dan de noodzaak beter duidelijk gemaakt kan worden naar externen toe. *“Want als we extra mensen willen, moeten we wel de noodzaak daartoe kunnen aantonen. We doen ons best met wat we kunnen behappen, maar als het teveel wordt, dan wordt die noodzaak des te duidelijker”*.

Deze respondent is wel degelijk van mening dat er meer mensen moeten komen. *“We hebben veel te weinig mankracht om de huisbezoeken goed te doen, en het gevolg is dus dat we moeten samenwerken met Bureau Frontlijn. Dat doen we natuurlijk liever niet vanwege wat er eerder gezegd is. Als de randvoorwaarden beter waren geregeld zouden we vaker langs kunnen met een auto bijvoorbeeld”*. Deze respondent geeft ook aan dat de werkdruk verhoogd wordt door de noodzaak tot samenwerking met andere partijen in het netwerk. Omdat er een sluitende aanpak moet zijn mogen er geen hiaten vallen. Dat lukt volgens de respondent best aardig, maar misschien ook juist daardoor dat ze een capaciteitsprobleem hebben. *“Alle informatie gaat over zoveel schijven, en alles moet worden gecommuniceerd, teruggekoppeld overlegd, geverifieerd, gecheckt etc. Zelfs de scholen worden nagebeld als een leerling staat ingeschreven of dat ook daadwerkelijk klopt en of hij aanwezig is. Dat gaat dus best ver, en kost heel veel tijd per jongere”*.

SLB'S WIJK-LESLOKAAL

Met betrekking tot de SLB's van het Wijk-leslokaal zijn er weinig data beschikbaar ten aanzien van de werkdruk. Wel wordt indirect in alle interviews genoemd dat tijd en aandacht heel belangrijk zijn in de omgang met de jongeren. Hieronder worden twee uitspraken genoemd die wel specifiek naar voren zijn gekomen.

Respondent 1 geeft aan *‘een beetje allergisch’* te zijn voor het woord werkdruk. Toch schetst hij vervolgens een beeld waarin docenten bij fulltime aanstelling 17 cases hebben, 1 dag les moeten geven en 4 dagen stagebegeleiding kunnen bieden. *“Gemiddeld zie je een leerlingen dan ongeveer 1 keer per maand en dat is natuurlijk te weinig”*. Ofwel, de respondent wil de klachten van de werkdruk relativeren (*“als je 12 weken vakantie hebt, heb je geen werkdruk”*) maar erkent wel dat de problematiek soms zo complex is dat het niet makkelijk op te lossen of te begeleiden is.

Respondent 2 spreekt meer over de gevolgen van de druk die hij in het werk ervaart en over de organisationele kant van dat verhaal. *“De leerlingen staan of vallen nu bij mijn aanwezigheid. Als ik uitval is er geen back up. Geen opvang. Dus back-up moet zowel in de lijn aanwezig zijn als plaatsvervangend”*.

SAMENVATTING

De SLB's van het Jongerenloket spreken wel over werkdruk maar 2 van de 3 vinden het niet direct een groot (persoonlijk) probleem en vinden niet dat er uitbreiding van de formatie nodig is. De derde respondent is het daarmee oneens en hoopt dat wanneer duidelijk wordt dat de druk te hoog wordt, er nieuwe mensen zullen bijkomen.

De gevolgen van de werkdruk in het Jongerenloket lijken zich enerzijds te uiten in 'gedwongen' samenwerking met Bureau Frontlijn waar het gaat om huisbezoeken. Anderzijds blijven administratieve zaken soms wat achter bij de begeleiding van jongeren, hoewel dat achteraf weer wordt opgevangen. Vanwege de tijdslimiet en doelstelling van het Jongerenloket is er tevens geen ruimte voor langdurige intensieve begeleiding van jongeren: zij worden daarom doorgestuurd naar derden.

De SLB's van het Wijk-leslokaal benadrukken wel het belang van tijd en aandacht voor jongeren, maar er is te weinig informatie beschikbaar over het al dan niet ervaren van werkdruk. Aan de hand van deze data kan dan ook niet gesteld worden of de werkdruk al dan niet een probleem is geweest in het functioneren van deze SLB's.

5.4.4 CLIËNTENCONTACT SLB

ASPECTEN	JONGERENLOKET	WIJK-LESLOKAAL	TOTAAL
BELANG VAN CLIËNTENCONTACT	11	13	24
HOUDING T.O.V. CLIËNT	13	24	37
HOEVEELHEID TIJD VOOR CLIËNTENCONTACT	5	2	7
VOORWAARDEN TOT GOED CLIËNTENCONTACT	5	1	6

INLEIDING

De analyse van factor *cliëntencontact* heeft ten eerste plaatsgevonden aan de hand van onderzoek naar hoe belangrijk respondenten dit vinden in hun werk en wat volgens hen manieren zijn om het contact goed tot stand te brengen. Ten tweede is gezocht naar de positieve en/of negatieve houdingen die respondenten bespraken, zowel van zichzelf als van derden. Als derde is gelet op het aantal cliënten per tijdseenheid en als laatste naar de voorwaarden hiertoe vanuit de organisatie.

De hoeveelheid opmerkingen van alle SLB's over cliëntencontact overtreffen verreweg de andere interne factoren waar naar gekeken is. Dit onderdeel van het werk wordt niet alleen het meeste genoemd, ook komt het in verschillende onderdelen van de gesprekken terug. Per gespreksonderwerp is er gescoord op de 5 bovengenoemde aspecten, met de opmerking dat er met de docenten in verhouding langer is gesproken waardoor ze meer tijd hebben gehad om cliëntencontact vaker en/of uitgebreider aan bod te laten komen. Ook blijkt cliëntencontact invloed te hebben op de andere concepten uit het conceptueel model. Vooral het aspect 'houding jegens de jongere', behorend bij het concepten 'bevoegdheid', komt veelvuldig voor. Zoals ook bij bevoegdheid al is aangegeven komen in deze analyses dus dubbelingen voor. Vanwege de opvallende overheersing van het 'tonen van betrokkenheid/interesse' en het 'aansluiten op de belevingswereld van de cliënt' wordt in deze analyse vooral aan deze aspecten aandacht besteed.

SLB'S JONGERENLOKET

De aspecten van cliëntencontact zoals hier boven in de tabel zijn opgenomen worden in totaal 34 keer genoemd. Vooral het belang van aansluiting op de belevingswereld van de cliënt (11) en uitspraken waaruit betrokkenheid bij de jongeren bleek (10), zijn vaak genoemd.

Met betrekking tot het aansluiten op de belevingswereld noemen de respondenten de volgende opmerkingen. Respondent 1 vertelt dat wanneer een jongere bij het Jongerenloket binnenkomt, hij/zij een nummertje krijgt. De respondent geeft meteen aan dat hij dit eigenlijk heel klant-onvriendelijk vindt: *"Eigenlijk vinden we dat allemaal wel. Vervolgens moet de jongere op de computer een aantal algemene vragen invullen over vooropleidingen/werkervaring etc. zodat die informatie al binnen is voor een eerste gesprek plaatsvindt. Pas nadat het systeem deze gegevens verwerkt, volgt er een intakegesprek met een medewerker van het intake-team. Eigenlijk willen we toe naar een andere werkwijze. Dit is toch niet echt laagdrempelig voor de jongere"*.

Respondent 2 vertelt over het belang van aansluiting tijdens het doen van huisbezoeken bij vsv-ers. *"Door huisbezoeken heb je meer en beter inzicht, en het is een veiliger omgeving voor de jongeren. Die hoeven dan niet in een vreemd gebouw bij mensen, die zij niet kennen op tijd te komen. Vaak willen jongeren vooral gehoord worden, willen dat er echt wordt geluisterd naar hun verhaal. Dus de houding is heel behulpzaam, aansluitend bij de jongere en dus niet dominant of overheersend. Je hebt*

op zo'n moment de middelen om verder te komen. Bijvoorbeeld de thuissituatie. Overigens hangt het wel af van je eigen inzicht, kennis, tactiek en eigen methodiek hoe je vervolgens te werk gaat".

De derde respondent van het Jongerenloket geeft weer een ander punt aan, namelijk het belang van je eigen ideeën achterwege laten in het cliëntencontact: *"Je moet niet meteen gaan preken maar vragen stellen, willen weten hoe de jongere ergens tegen aan kijkt. Wat ik zelf vind is niet belangrijk, dat weten ze toch wel! [lachend] gewoon doorleren!"*.

Het aspect van de hoeveelheid tijd in het Jongerenloket wordt door deze groep SLB's vaker genoemd dan door de docenten en medewerker van het trajectbureau. Vermoedelijk heeft dit te maken met een sterkere inzet op performancemetingen in de organisatie, plus met de beperkte contactmomenten met de jongeren: tussen de 1 en 3 keer in totaal. Voor docenten met een eigen klas ligt dat uiteraard anders. De eerste respondent die hieronder genoemd wordt is trajectbegeleider en werkt dus letterlijk 'in' de organisatie. De andere twee respondenten leggen onder andere huisbezoeken af.

Respondent 1 noemt dat er altijd wel een zekere spanning is met betrekking tot de hoeveelheid tijd die ze kunnen besteden aan de jongeren en de behoefte van de jongeren. *"Zo hebben we nu per jongere meer tijd nodig omdat de doelgroep steeds meer verschillende problemen heeft. Vroeger spraken we 1, 2, maximaal 3 keer met één jongere. Nu zijn er vaak meer gesprekken nodig en ook de telefonische contacten zijn toegenomen om de jongeren te volgen. We laten ze pas echt los wanneer ze bij een nieuwe opleiding zijn gestart, een contract hebben bij een werkgever, of in een ander traject zijn opgenomen. Dat wordt dus ook allemaal gecheckt bij school en de werkgever etc. Dat is heel arbeidsintensief"*. Ook geeft de respondent aan dat hoewel het goed is de jongeren zo ver door te begeleiden, dat je ze ook niet teveel aan de hand moet nemen. *"Wel helpen, maar vooral helpen om het zoveel mogelijk zélf te doen. Voor sommige jongeren zou het echter wel echt nodig zijn om ze stap voor stap aan de hand mee te nemen, maar dat kan niet. Daar hebben ze bij het JL, wat bedoeld is voor kortlopende begeleiding, geen tijd voor"*.

Met betrekking tot de huisbezoeken laten 2 respondenten een ander aspect zien. Enerzijds zijn er huisbezoeken die gebaseerd zijn op het afnemen van een vragenlijst: *"Duurt al gauw een half uurtje, nou ja, hangt ook af van de situatie. Als het een half uur duurt dan is er echt wat aan de hand. Gemiddeld is het even kletsen over koetjes en kalfjes, en dan de vragenlijst doornemen. Dan ben je met een kwartiertje wel klaar"*. Soms spreken ze ook alleen de ouders en dan hoor je ook weer verhalen of problemen. Hoewel dat niet direct hun taak is, vindt de respondent wel dat je dan ook even een luisterend oor moet bieden. *"Gewoon een beetje menselijk reageren, dat moet je dan wel even doen vind ik...Dat zal ook niemand je kwalijk nemen hoor"*. Anderzijds zijn er de meer diepgaande huisbezoeken waar de andere respondent het volgende over zegt: *"Soms kan een uur genoeg zijn. Afhankelijk van het gesprek kun je in korte tijd iemand veel verder brengen. Maar dat hangt heel erg van de situatie af. En je eigen methodiek. Dat is niet gekoppeld aan kennis en cursussen, die moet je wel hebben maar dat is niet de verbindende factor. Je neemt jezelf mee, daar moet je mee om kunnen gaan"*.

Opvallend is dat geen van de respondenten heel strak noemt dat er een grens is aan de tijd die ze kunnen besteden. Hoewel de eerste respondent wel grenzen van het werk aangeeft in het kader van langduriger begeleiding, lijken de respondenten relatief vrij in het zelf beoordelen hoeveel tijd ze nodig hebben per gesprek. Dit komt duidelijk terug in het verhaal van een respondent die aangeeft dat hij er een andere houding op na houdt dan collega's van andere afdelingen in het Jongerenloket. De respondent geeft aan dat sommige mensen al snel zeggen dat wanneer een jongere te laat komt, hij maar een nieuwe afspraak moet maken. Te laat is te laat. *"Uiteraard heb ik ook wel een grens, maar ik houd altijd de deur op een kier. Je mag natuurlijk heus wel wat van ze vragen en ik spreek ze er wel altijd op aan als ze te laat komen, maar wil juist ook graag weten hoe dat dan komt dat*

iemand wegblijft of te laat komt". De respondent legt uit dat de nadruk in zijn team juist ligt op het verbinding maken met de jongeren. Door goed te luisteren, echt te horen wat de jongere zegt en door goed door te vragen proberen ze het eigenlijke probleem op tafel te krijgen. Het is voor hem belangrijk dat de jongere in ieder geval het gevoel heeft dat hij mag zijn wie hij is, dat er niet meteen een oordeel volgt. *"Er zijn wel regels natuurlijk, maar wij zeggen niet zoiets als 'je houdt je er maar aan en anders is het over en uit. Wij hebben ook meer ruimte. Andere medewerkers werken vanuit een andere doelstelling. Bijvoorbeeld als het gaat om uitkeringen, dan zijn de regels ook logisch een stuk strakker. Wij kunnen dus ook een andere houding aannemen omdat we die ruimte hebben"*.

Met dit laatste voorbeeld vanuit het Jongerenloket, dat in de interviews bevestigd wordt door de andere SLB's, komt tevens naar voren dat ze relatief veel vrijheid hebben in het contact en dat mede die vrijheid (het hebben van de mogelijkheid daartoe) ook hun houding van betrokkenheid en interesse voor de jongeren bepaalt.

SLB'S WIJK-LESLOKAAL

Zoals gezegd wordt er door alle SLB's in het Wijk-leslokaal veel gesproken over het belang van het tonen van betrokkenheid en interesse in de jongeren, plus het aansluiten op hun belevingswereld. Voor de SLB's van het Wijk-leslokaal geldt dat er 16 keer gesproken is over betrokkenheid/interesse en 13 keer over het belang van aansluiten op de belevingswereld van de jongeren.

Een opvallend verschil tussen de SLB's van het Jongerenloket en die vanuit het Wijk-leslokaal is dat de laatste groep ook veel aandacht besteedt aan het uiten van ergernissen over hoe collega's met jongeren overweg gaan. Hieronder worden een aantal opvallende citaten genoemd die dit illustreren.

Respondent 1 zegt verbaasd te zijn over hoe weinig docenten over het algemeen weten van de wereld waarin deze doelgroep leeft. *"Natuurlijk heb je ook hele goeie docenten, maar gemiddeld genomen hebben docenten hun eigen leventje, gezinnetje, kijken ze populaire tv programma's en komen dan op school met hun didactische ideeën. Alleen de wereld van de jongeren in hun klas begrijpen ze niet"*. De respondent noemt het voorbeeld van de film 'Jungle van de tienerseks' die hij gedraaid heeft in zijn vorige functie als docent Engels waar hij met name vrouwen in de groep had. In die film wordt getoond hoe de meiden, die dus bij de docenten en de respondent in de klas zitten, bezig zijn in hun privéleven. *"Van de 30, zijn er waarschijnlijk zo'n 20 die vooral bezig zijn met jongens, met of hij hun wel leuk vindt, wel smst etc. En als je dat weet, kun je daar beter op inspelen, kun je dat bespreekbaar maken"*. Ook geeft de docent aan dat veel leerlingen allerlei sexy foto's van zichzelf op internet zetten, en dat er meiden zijn die in de prostitutie werken. *"Dat gebeurt. Die zitten in deze klassen. Maar docenten hebben daar vaak helemaal geen beeld van. [...] Om eerlijk te zijn zou ik veel docenten wel eens een schop onder hun kont willen geven"*.

Ook respondent 2 geeft aan vaak ontevreden te zijn over docenten en andere medewerkers in het onderwijs. Vooral het cynisme van collega's ziet hij als probleem. *"Er wordt zoveel negatief over leerlingen gepraat, ze worden als het ware al bij voorbaat afgeschreven. Mijn insteek is echter altijd om geen enkele leerling af te schrijven. Dat waardeer ik ook in het Wijk-leslokaal. De projectleider en de accountmanager laten ook een dergelijk geloof in de leerlingen zien."*

Respondent 3 bracht het verschil naar voren tussen docenten die in loondienst werken, en docenten die voor zichzelf werken. Volgens hem zouden 'gewone' docenten geen extra taken op zich willen nemen in de persoonlijke begeleiding van jongeren. *"Die willen na werktijd gewoon weer naar huis. Ik en mijn broer (tevens docent bij het Albeda College) zijn daar echter anders in. Misschien ook omdat wij voor onszelf werken. Als er werk is willen we dat graag, en dan willen we er ook wat van maken. Dat is een andere insteek dan die van docenten die in loondienst zijn. Die zitten vaak ook een beetje met elkaar te babbelen etc."*

Eerder in het gesprek met deze respondent kwam ook naar voren dat hij in zijn vrije tijd 'de jongens' opzoekt tijdens hun stage, om te kijken hoe het gaat. *"Ik vind het echt belangrijk dat ze doorgaan, en*

ik sta altijd klaar om ze te helpen. Niet voor mezelf omdat ik daar zelf beter van word ofzo, maar juist om hen op een betere positie te brengen. Als dat lukt, dan is het goed”.

Over een negatieve houding ten opzichte van de jongeren wordt vooral aangegeven dat anderen (collega’s in het onderwijsveld) zich daar schuldig aan maken. Slechts één respondent heeft zich negatief uitgelaten over de doelgroep, met dien verstande dat hij tevens aangaf dit nooit in zijn gedrag terug te laten komen en zich bovendien uitte vanuit betrokkenheid.

Respondent 4: *“En er zitten ook een paar studiehoppers tussen. Jongeren die overal al hebben gezeten, alle opleidingen van het Albeda zijn afgegaan en nog steeds geen enkel papiertje hebben. Deze combinatie heb ik alleen nog nooit gezien. Zowel qua intelligentie als qua motivatie is het echt nul. Om met deze groep om te kunnen gaan heb je echt docenten nodig met specifieke vaardigheden. Bijna met een psychiatrische achtergrond. Deze leerlingen willen echt niets, en daar zit ik nu mee. En ik trek het me ook teveel aan allemaal, maar ja. Ik voel me gewoon betrokken”.*

SAMENVATTING

Voor beide groepen respondenten blijkt het cliëntencontact zeer belangrijk. Er wordt veel gesproken over het belang van aansluiting, betrokkenheid, aandacht en tijd maken voor de jongeren. De medewerkers van het Jongerenloket geven aan dat ze het zowel belangrijk vinden dat de organisatie toegankelijk is als de houding van medewerkers. Wat betreft de tijd voor cliëntencontact geven ze enerzijds aan wel druk te zijn door de steeds moeilijker wordende doelgroep, de vele organisationele ‘checks’ rondom leerlingen en het belang van huisbezoeken. Echter, omdat ze werken voor de jongeren hebben ze meer vrijheid in het contact dan andere medewerkers op andere afdelingen. Uit de antwoorden van de SLB’s komt geen strakke grens qua tijd en middelen per jongere naar voren.

De SLB’s van het Wijk-leslokaal benadrukken dat de manier waarop zijzelf het cliëntencontact aangaan, veel beter aansluit dan dat van collega’s in het onderwijsveld. De redenen hiervoor wisselen van het beperkte referentiekader van veel docenten tot een negatieve houding die ze aannemen jegens de jongeren en de wijze waarop ze in hun werk staan. Zelfstandigen zouden meer gedreven en betrokken bij hun werk (en dus de leerlingen) zijn dan docenten in loondienst.

5.4.5 KENNIS & EXPERTISE SLB

ASPECT	JONGERENLOKET	WIJK-LESLOKAAL	TOTAAL
KENNIS T.A.V. DE DOELGROEP	4	7	11
KENNIS T.A.V. VSV-BELEID	9	4	13
ONDERSTEUNING VANUIT DE ORGANISATIE	8	5	13

INLEIDING

In de analyse van *kennis en expertise* is gezocht naar de visie van respondenten ten aanzien van het vsv-beleid en de mate van aansluiting daarvan op de doelgroep. Ook de behoeftes van de doelgroep en persoonlijke behoeftes om het werk goed uit te kunnen voeren zijn ter sprake gekomen. Als laatste is gezocht naar de behoefte aan en mogelijkheden tot ondersteuning van de respondenten vanuit de organisatie.

In verhouding tot het merendeel van de concepten wordt er door de SLB’s relatief uitgebreid ingegaan op het concept kennis en expertise: zowel door de SLB’s van het Jongerenloket als vanuit het Wijk-leslokaal. Opgemerkt dient te worden dat het aspect bijscholing tijdens de gesprekken met SLB’s van het Wijk-leslokaal niet aan de orde is gekomen. Ook dient vermeld te worden dat de kopjes ‘kennis ten aanzien van vsv-beleid/doelgroep’ mogelijk misleidend kunnen zijn. De SLB’s zijn hier niet

getoetst op hun kennis, maar gescoord op uitspraken waarin ze uiten hoe volgens hen 'de doelgroep' eruit ziet/ benaderd moet worden of wat er al dan niet goed is aan het beleid voor zover ze er bekend mee zijn. Gezien de hoeveelheid aan informatie worden in deze analyse tussenkopjes toegevoegd per te analyseren aspect.

SLB'S JONGERENLOKET - DOELGROEP

Ten aanzien van de kennis van de doelgroep maken de respondenten verschillende opmerkingen. De eerste respondent spreekt over de verandering in de doelgroep de afgelopen jaren. Hij geeft aan dat het tegenwoordig eigenlijk vrij weinig voorkomt dat een jongere meteen door naar school kan. Met de meeste jongeren is veel meer aan de hand en is er meer nodig. Vroeger kwam dit echter wel vaker voor, de doelgroep is snel veranderd. Ze hebben meer en complexere problematieken waardoor ze niet eenvoudig terug naar school kunnen. De respondent wijt dit onder andere aan het feit dat er vroeger minder werk was waardoor het logischer was om (terug) naar school te willen gaan. Bovendien blijken jongeren van niveau 3-4 makkelijker hun eigen weg te vinden, wat dus betekent dat de jongeren die zich melden bij het Jongerenloket een steeds lager niveau hebben, waardoor ze volgens hem ook meer problemen hebben.

Respondent 2 ziet hier tevens een link met het beleid. *"Ik heb het idee dat het aanbod voor de jongeren nog steeds niet aansluit op hun leefwereld. Er zijn heel veel instanties/organisaties die samenwerken, en mensen doen natuurlijk hun best maar toch wordt de groep waarbij geen aansluiting wordt gevonden steeds groter."* De respondent geeft aan dat er wel veel aandacht is voor vsv, en d.m.v. Assistent (AKA) opleidingen en meerdere instroommogelijkheden wel gewerkt wordt aan verbetering, maar er is een grote, groeiende groep voor wie dat niet genoeg is. *"Deze jongeren vallen steeds verder buiten de maatschappij, ondanks alle pogingen. Daar is dus toch iets anders voor nodig. Ik ben zelf altijd gewoon heel blij als een jongere ergens terecht komt waar hij/zij op z'n plek zit, maar ik denk steeds vaker bij jongeren dat ik het ook echt niet weet. Deze jongeren hebben zo weinig geleerd, hebben zo'n beperkt beeld van hoe ze in het leven staan, daar zou eigenlijk een soort hulpverlener op gezet moeten worden die stap voor stap de jongere bijstaat. Maar [zuchtend] eigenlijk had dat dus al veel eerder moeten."*

BELEID

Respondent 2 wijdt vooral uit over het beleid rondom de jongeren. *"Het is een grote wirwar van projecten. Er zijn zoveel organisaties bij betrokken die allemaal willen helpen en hun best doen, maar uiteindelijk zijn het allemaal eilandjes. Voor de jongere zelf is dat hopeloos. Hij spreekt dan weer iemand van de ene instantie, dan weer van de andere, wordt helemaal moe van het steeds weer moeten vertellen van het verhaal etc"*. De chaos waar jongeren in terecht komen zou volgens deze respondent zo veel mogelijk beperkt moeten worden. Hij noemt twee voorbeelden die volgens hem zouden werken. *"Er was een project in Duitsland waarbij er per persoon een begeleider werd aangesteld. Dit was dan voor langere duur, eerder in jaren. Zo was er altijd een soort vaste vertrouwenspersoon, een soort vangnet. Zoiets zou ook hier kunnen werken, iemand die vanaf het vmbo t/m het mbo de vaste persoon is van de leerling. Het zou een mooi idee zijn maar het is niet echt haalbaar, kost veel te veel geld"*.

Het tweede voorbeeld, wat volgens hem meer kans van slagen heeft is het beter begeleiden van de studiekeuze. Volgens de respondent wordt dat nog niet voldoende gedaan op het vmbo waardoor leerlingen op het mbo zich niet thuis voelen. Bovendien zou er binnen de mbo's zou er een andere houding moeten zijn naar deze doelgroep. *"Ik hoor zoveel verhalen van jongeren over hoe er op school met hen werd omgegaan.. dat zou ook anders kunnen"*. De respondent is een voorstander van het minder systeemgericht kijken naar de jongeren. *"Als dat zou kunnen"*.

Ook voor respondent 3 blijkt het beleid punt waar veel over te zeggen is. *"Het beleid sluit onvoldoende aan op de jongeren"*, aldus de respondent. *"Er zijn veel projecten en er is de laatste jaren veel aandacht. We zijn het er echt wel over eens dat het vsv een probleem is wat we moeten"*

aanpakken. Maar de lijn van beleid tot aan de uitvoer die door 1 persoon bepaald wordt, is niet zo in de aandacht. Eigenlijk zou dezelfde aandacht die naar vsv gaat, ook naar de professionals op de werkvloer moeten gaan. Veel meer aandacht dan nu het geval is.” De oplossing hiervoor ziet de respondent in het oplossen van de versplintering in projecten. *“Al die projecten nu zorgen voor versplintering. Het Jongerenloket zou een centraal punt kunnen zijn vanwaar uit gewerkt wordt. Dat zou veel sneller gaan. Nu wordt het vaak wel opgelost, maar het is niet erg effectief”.* Volgens de respondent komt dat door de beperkingen in de randvoorwaarden: *“Als niet alle voorwaarden geregeld zijn kun je minder effectief werken”.*

De respondenten noemen allemaal in ongeveer dezelfde woorden dat het beleid niet goed aansluit op de jongeren en dat de inzet op cijfers niks te maken heeft met de inhoud. Respondent 2 geeft de gevolgen van deze inzet helder weer: *“Beleid zou moeten aansluiten op de beleidspraktijk, niet op de doelstelling van het beleid in cijfers. Het zorgt nu voor contraproductieve toestanden, bijvoorbeeld doordat scholen een gebrek aan jongeren hebben en er meer moeten hebben met diploma, om aan hun targets te komen. Dus leerlingen met wie het in school niet goed gaat, willen scholen vaak niet uitschrijven en doorsturen omdat ze dan ook weer minder geld krijgen. Ook al zou dat beter voor de jongere zijn”.*

Respondent 1 zegt in dit kader: *“Meneer Geluk wil het wel stevig aanpakken in ieder geval”.* Hij geeft aan soms wel eens beleidsstukken uit Den Haag te lezen, maar dat er zóveel informatie komt dat hij niet alles kan lezen. *“Dan zou ik de hele dag maar aan het lezen zijn! [lachend]”.* Overigens blijkt het voor deze respondent wel een heel serieuze zaak. Over de beleidsmakers, zeker die in Den Haag, zegt hij dat ze echt in een ivoren toren zitten. *“Ze zouden eens een week moeten meelopen. En dan niet op een bezoekje waar alles leuk en aardig lijkt, maar gewoon een normale volle week”.* In de analyse van Accountability is het uitgebreide citaat hier aan de orde gekomen.

ONDERSTEUNING

Over ondersteuning qua kennis vanuit de organisatie wordt niet heel uitgebreid gesproken, maar wel wordt aangegeven dat de interne informatievoorziening op orde is. Respondent 2 noemt in dit geval dat het belangrijk is om alle actuele kennis over het aanbod aan trajecten te kennen. Weten wat er is, hoe dat loopt etc. Dat betekent ook dat hij kennis moet hebben van alle betrokken organisaties: het hele netwerk in kaart moet hebben en contacten onderhouden. Ook intern bij het Jongerenloket zegt hij dat hij zijn voelsprietten moet uitzetten: *“Korte lijntjes, snel even langs kunnen lopen of bellen helpt al veel”.*

BIJSCHOLING

Over mogelijkheden tot bijscholing bestaat wat tegenstrijdige informatie. De ene respondent stelt dat er geen mogelijkheden zijn tot bijscholing, maar vertelt dat het nu wel een belangrijk thema is intern om nieuwe methodieken te ontwikkelen. *“We lopen soms met elkaar mee, geven elkaar feedback enz. Dat is heel belangrijk want je leert ook veel door te zien hoe iemand anders het doet. Op een gegeven moment ben je zo gewend aan je eigen werkwijze dat het goed is om ook weer van anderen te leren”.* Ook geeft hij aan dat je altijd naar jezelf moet blijven kijken in het werk en door feedback van anderen is dat makkelijker.

De andere respondent noemt echter een voorbeeld van agressietrainingen die gegeven worden en geeft aan dat er m.b.t. kennis & expertise wel méér cursussen aangeboden zouden kunnen worden. *“Al was het maar voor de verbreding. Het is altijd goed om kennis te nemen van een bepaalde aanpak of methodiek die ergens anders wordt gebruik en ervaringen daarmee, bijvoorbeeld”.* Wat er volgens de respondent verder gedaan kan worden om de kennis en expertise op peil te houden zijn goede evaluaties en casusbesprekingen. *“Dat zou vanuit de organisatie moeten gebeuren om zo meer structuur en ruimte te kunnen bieden. Vroeger hadden we iemand speciaal als methodiekverantwoordelijke, maar omdat we zijn gaan afbouwen is dat nu minder in de aandacht”.*

Vermoedelijk zijn mogelijkheden tot bijscholing en cursussen niet voor alle functies geregeld. Deze respondenten doen namelijk niet hetzelfde werk, ook al voeren beiden huisbezoeken uit.

SLB'S WIJK-LESLOKAAL - DOELGROEP

Met betrekking tot de doelgroep geven de SLB's wisselende reacties. De ene respondent noemt met name dat je met deze doelgroep juist de begeleiding meteen goed op orde moet hebben. Iets dat volgens hem aan het begin van het project niet goed geregeld was. Een andere respondent gaat meer inhoudelijk in op de doelgroep, waarbij hij stelt dat het moeilijk te zeggen is of de doelgroep inderdaad zo sterk veranderd is de afgelopen jaren, aangezien dat vaak geroepen wordt volgens hem. *"Tienermoeders, misbruik, drugsproblemen, dat hadden we vijf jaar geleden ook allemaal"*. Wel bevestigt hij dat er veel leerlingen zijn die niet zomaar terug naar school kunnen, maar waar eerst een paar maanden extra aandacht voor moet zijn vanuit de RIAGG, Bouman of een andere hulpinstantie. Het probleem is er dus zeker volgens de respondent, maar of dat groter is geworden dan voorheen durft hij niet te zeggen. De derde respondent benadrukt vooral dat je deze doelgroep moet binden en dat geld daar een belangrijk aspect bij is. *"Je moet ze spiegeltjes en kraaltjes bieden. Belonen dus! Dat werkt nou eenmaal bij deze gasten. Er moet gewoon geld voor ze komen, want stufi is natuurlijk lang niet genoeg. En 8 van de 10 blowen, hebben dure telefoons etc, alles kost geld"*.

BELEID

Ten aanzien van het beleid komt een redelijk vergelijkbaar beeld naar voren met de SLB's van het Jongerenloket. Alle respondenten vinden dat het beleid onvoldoende aansluit op de praktijk. Zo noemt respondent 1 het volgende: *"Wat ik bij andere projecten vaak heb gezien is dat de hogere regionen eigenlijk geen idee hebben wat er speelt op de werkvloer. Zij maken echter wel de beslissingen en die zijn vaak daardoor heel onverstandig. De docenten moeten serieuzer genomen worden. Ze moeten mede bepalend zijn in wat er gebeurt"*.

Respondent 2 noemt een aantal aspecten die eraan bijdragen dat leerlingen al dan niet doorstromen naar vervolgonderwijs. *"Er zou meer structurele samenwerking moeten zijn tussen scholen. Er zijn nu een aantal leerlingen bij het ZPC (vmbo in Rotterdam) die het niet gaan halen en nu al contact hebben met ons. Dan kunnen we dus op tijd zoeken naar andere mogelijkheden voor na de vakantie. Bij het praktijkonderwijs is die begeleiding er wel, maar bij veel andere scholen ontbreekt dat juist. Daar hebben we geen afspraken mee, terwijl zij ongetwijfeld ook uitval hebben. Dat is zonde want die leerlingen bij wie je de uitval aan ziet komen, kun je beter zo snel mogelijk elders onderbrengen. Hoewel er nu wel convenanten zijn, blijkt dat in de praktijk lastiger te realiseren. Bovendien hebben leerlingen natuurlijk ook de keuze voor Zadkine of het Albeda"*.

Respondent 3 heeft een heel andere inzet/visie. De respondent vertelt dat hij vindt dat eigenlijk iedereen tot z'n 30^{ste} in verplichte dienstplicht zou moeten, wanneer iemand niet werkt of een opleiding volgt. *"Er moet discipline worden bijgebracht en dat gaat nou eenmaal via belonen en straffen"*. Dan bedoelt hij niet dat ze sneller veroordeeld moeten worden met zwaardere straffen maar bijvoorbeeld dat jongeren die wel veroordeeld worden, verplicht naar een trainingskamp of cursus gestuurd moeten worden. *"En zo'n kamp, dat is dan een keuze. Of ze gaan werken/studeren, of naar zo'n kamp. Dat is een harde lijn, maar er moet echt iets gedaan worden. Dus hoewel ik vind dat je jongeren een kans moet geven via omgang en motivatie etc. moet er wel een grens zijn, een stok achter de deur. Ik zeg vaak tegen ze: 'als je niet nuttig bent voor jezelf, dan ben je ook niet nuttig voor de maatschappij'"*. De respondent is zich er bewust van dat er kritieken zijn omdat je mensen hun keuzevrijheid beperkt, maar dat vindt hij minder belangrijk. *"Als je dit soort groepen niet aanpakt, dan belanden ze in de criminaliteit, drugscene en zijn makkelijk bereikbaar voor extremisten enz. Ze zijn heel makkelijk te beïnvloeden, dus dan worden ze heel vriendelijk benaderd door extremisten die zeggen 'broeder, wil je wat eten? Je kunt bij ons slapen' enz. En voor je het weet worden ze gebrainwashed"*. De respondent voelt het als zijn verantwoordelijkheid om daar echt op te letten, of een jongere ander gedrag gaat vertonen, opeens met baard en in een jurk gaat lopen,

dat soort dingen. *“Ik zie ook veel jongeren radicaliseren. Jongens van 19,20,21 die opeens anders gaan doen, je ziet ze anders worden. Ik zie dat aankomen en daar moet wat tegen worden gedaan, anders krijg je een soort kakkerlakkenplaag. Als je de jongeren laat gaan, niet op tijd ingrijpt dat ben je ze kwijt aan dergelijke stromingen”*. Daarom vindt de respondent het Wijk-leslokaal ook zo belangrijk, omdat het inzet op die moeilijke doelgroep, juist om ze toch iets te bieden.

ONDERSTEUNING

Met betrekking tot de ondersteuning vanuit de organisatie worden er een aantal praktische wensen verwoord. Zo wordt er meermalen genoemd dat de organisatie vanaf het begin af aan moet staan omdat de jongeren anders alsnog de dupe worden van het onderwijs. Daarnaast geeft de respondent aan dat een efficiënte administratieve kracht van levensbelang is voor een project. *“Docenten zijn vaak slecht in administratieve taken dus als je één iemand hebt die het overzicht bewaart en goed weet hoe alles werkt, dan bespaart dat echt heel veel kosten en frustraties, onduidelijkheden etc. voor zowel cursisten als collega’s”*. Deze respondent noemt ook het belang van goede software. *“Het is belangrijk dat je makkelijk kunt zien wat er al gebeurd is met welke leerling. Het leerlingvolgsysteem hebben we wel maar dat is niet overzichtelijk genoeg”*. Hij voegt toe dat iedereen zijn eigen systeem erop nahoudt, wat niet altijd erg is omdat ook niet iedereen overal bij moet kunnen gezien de privacy van de leerlingen. *“Maar voor veel zaken zou het handig zijn als je een goed dossier had. Bij de belastingdienst kunnen ze in één ogenblik alles van je zien. Daar hebben ze die software wel”*.

Eén respondent valt op vanwege zijn negatieve ervaringen met de ondersteuning in zijn werk. Hij spreekt zich negatief uit over de kennis en werkwijze van de projectleider en geeft aan dat er pas veel te laat naar hem geluisterd werd. *“Als mens doet hij natuurlijk ook gewoon zijn best. Hij bedoelt het allemaal wel goed. Maar hij weet gewoon niet waar hij het over heeft”*. Ook geeft deze respondent aan dat hij ontevreden is over de hulp in de voorlichting naar zijn leerlingen toen. *“Toen de onrust naar voren kwam over het al dan niet betalen van geld aan de leerlingen heb ik de baas van Watch-Out laten komen. Die kwam toen vertellen hoe het in elkaar zat, maar dat was meer een bevestiging van de slechte voorlichting. Hij hield zo’n ingewikkeld verhaal dat ze er nog niets van begrepen”*. De respondent vertelt dat hij niet begrijpt hoe dat kan, ook bij de projectleider: *“Die mensen hebben toch ervaring met deze jongeren? Hoe kun je dan zo vaag doen? “Ze weten wat ze in huis halen, maar dan nóg lopen ze eraan voorbij”*.

SAMENVATTING

De SLB’s van het Jongerenloket geven aan dat de doelgroep waar ze mee werken de laatste jaren moeilijker is geworden omdat de jongeren steeds meer problemen hebben. Er zou dan ook eigenlijk eerder op die problemen ingespeeld moeten worden. Met betrekking tot het beleid komt er een vrij eenduidig beeld naar voren, waaruit blijkt dat het beleid qua cijfermatige inzet en uitvoering middels projecten niet goed aansluit op de werkelijkheid van de uitvoerende instanties. Ook sluit het daardoor niet aan op de doelgroep, die door de vele betrokken instanties geen duidelijkheid krijgen over wanneer ze waar en bij wie terecht kunnen. Er wordt ook geopperd dat één centrale en langdurige mentor/vertrouwenspersoon voor de jongeren een goede oplossing zou zijn. Waar het de ondersteuning vanuit de organisatie betreft geven de SLB’s aan dat kennis van het netwerk en de mogelijkheden heel belangrijk is en dat ze vanuit de organisatie voldoende op de hoogte gehouden worden. Mogelijkheden tot bijscholing voor de SLB’s zijn vermoedelijk niet voor alle functies geregeld, maar kunnen wel een meerwaarde bieden.

De bevindingen omtrent de SLB’s van het Wijk-leslokaal sluiten voor een groot deel aan op die van het Jongerenloket. Met betrekking tot de doelgroep zijn ze minder stellig over de ‘grotere’ problemen waar jongeren tegen aan lopen maar het belang van structuur, duidelijkheid en het ‘binden’ van de jongeren wordt ook door hen genoemd, hetzij in iets andere bewoordingen. Aangaande het beleid stellen ook zij dat het beleid onvoldoende aansluit en vaak van bovenaf wordt opgelegd. Er worden tevens verbeterpunten genoemd zoals meer samenwerking tussen vmbo’s en

mbo's, plus vanuit één respondent, het instellen van een verplichte dienstplicht voor risicojongeren. De ondersteuning vanuit de organisatie had volgens de SLB's strakker en duidelijker gemogen: er waren veel vaagheden in het begin. Verbeterpunten die worden aangedragen zijn onder andere het zorgen voor betere administratie, betere informatiesystemen rondom de individuele jongeren en het zorgen voor duidelijkere voorlichting aan de doelgroep.

5.4.6 BELONING- EN STRAFSYSTEMEN SLB'S

INLEIDING

In de analyse van *beloning- en strafsystemen* is gezocht naar de aanwezigheid van performancemetingen en de waardering hiervan door respondenten. Ook is gelet op intrinsieke beloningen in het werk van de respondenten en het mogelijk bestaan van irreële verwachtingen vanuit de organisatie. De analyse van dit onderdeel is kort aangezien er bij de SLB's van het Wijkleslokaal geen beloning- en strafsystemen aanwezig waren. Met hen is hier dan ook niet over gesproken.

Bij de SLB's van het Jongerenloket is in de voorgaande analyses al informatie naar voren gekomen over het werken met targets en met betrekking tot het vsv-beleid hebben ook de SLB's van het Wijkleslokaal zich hierover uitgesproken. Deze informatie is te vinden in de analyse van 'Kennis & Expertise' maar betreft het beleid in het algemeen. Slechts één respondent van het Jongerenloket is dieper ingegaan op interne performancemetingen en vanuit een tweede respondent komt een korte aanvulling. Met betrekking tot intrinsieke beloningen en irreële verwachtingen is geen relevante informatie naar voren gekomen. Om deze redenen wordt de oorspronkelijke opzet hier losgelaten en enkel kort weergegeven welke punten deze SLB's hebben aangehaald.

Twee respondenten van het Jongerenloket geven aan dat er gewerkt wordt aan de hand van cijfermatige performancemetingen. Hun visie hierop verschilt echter sterk.

Respondent 1 geeft aan dat hij sinds 2 jaar echt heel bewust bezig is met de targets van de organisatie. *“Daarvoor waren targets echt iets voor het management maar inmiddels is het besef doorgedrongen dat niet alleen de jongeren geholpen moeten worden maar dat ook de cijfers gehaald moeten worden.”* Hij geeft aan dat het een verbetering in het werk is dat de registratiesystemen nu ook beter laten zien wat ze allemaal doen en gedaan hebben. *“Eerst zag je alleen dat van de 300 jongeren die binnenkwamen er bijvoorbeeld 50 door naar school gingen”.* Inmiddels worden ook jongeren die bijvoorbeeld eerst even werken en dan met een tussenpoos later weer naar schoolgaan, ook meegeteld in de cijfers. *“Het is heel belangrijk om zichtbaar te maken wat je doet, waar onze tijd in zit”*, stelt de respondent. *“Vroeger kregen we nog wel eens commentaar van het college over de resultaten. Die dachten ‘wat dóén ze daar nou eigenlijk de hele dag?’ Het is nu nog niet optimaal, maar wel veel verbeterd”.*

Deze respondent stelt verder dat hij niet precies weet wat de exacte cijfers zijn die behaald moeten worden, maar wel geeft hij aan dat ze het vorig jaar net gehaald hebben. Hij geeft aan dat de targets worden afgeleid aan de huidige vsv-convenanten. De respondent weet niet precies wat er gaat gebeuren wanneer ze het niet halen, maar hij geeft aan dat er natuurlijk wel geld mee gemoeid is. *“Op den duur kan dat natuurlijk een probleem worden, als we steeds de targets niet halen want er wordt veel geld aan uitgegeven. Echter, om iets te leveren, moet je het natuurlijk wel kunnen leveren”* stelt hij. Pas achteraf blijkt hoe het er precies voor staat, maar hij vertelt ook dat er wel reëel gekeken wordt. *“Als het niet mogelijk is geweest om het te halen, bijvoorbeeld door te krappe formatie, dan wordt daar wel goed mee omgegaan”* Dit is ook al aan de orde gekomen in het kader van de Werkdruk.

Respondent 2 van het Jongerenloket trekt zich de cijfermatige inzet van het vsv-beleid sterk persoonlijk aan. *“Vanuit de politiek willen ze alleen maar cijfers. En ik werk niet met cijfers, ik werk met jongeren”.* Hij zegt echt de pest te hebben aan die aanpak, dat hij er echt kwaad van wordt. Het Jongerenloket is er volgens hem in eerste instantie voor jongeren die problemen hebben. *“Als je dan*

alleen op de cijfers gaat zitten, ben je gewoon helemaal verkeerd bezig. Zeker deze jongeren hebben veel verschillende dingen nodig, soms hebben ze niet eens onderdak. Ze moeten eens niet alleen nadenken over het percentage jongeren dat weer naar terug moet naar school, maar ook waarom de jongeren niet naar school gaan! Om deze jongere te helpen,-duurt gewoon lang, dat kost tijd. Als je niet eens een slaapplek hebt, hoe moet je dan leren en naar schoolgaan?". Dat het Jongerenloket zelf ook werkt aan de hand van die cijfers, kan deze respondent logischerwijs dan ook niet waarderen: *"Ja wij werken er ook mee. Echt belachelijk, gewoon belachelijk".*

SAMENVATTING

Hoewel er niet veel en uitgebreid gesproken is met de SLB's over de aanwezigheid en effecten van beloning- en strafsystemen, blijkt wel dat vooral de medewerkers van het Jongerenloket er rechtstreeks mee te maken hebben. De waardering van deze werkwijze die uit de analyse naar voren komt verschilt van positief, in die zin dat het werk zichtbaar wordt gemaakt, naar negatief aangezien jongeren niet tot cijfers gereduceerd zouden moeten worden.

Met de SLB's van het Wijk-leslokaal is niet gesproken over performancemetingen omdat deze niet werden toegepast.

5.4.7 NETWERK EN SLB

INLEIDING

Door alle SLB's werd dusdanig veel gesproken over netwerkpartners dat ik besloten heb dit onderdeel apart te rapporteren. De analyse is vervolgens tot stand gekomen middels het organiseren van de onderdelen waarover het meest gesproken werd. Hieruit kwamen twee relevante aspecten naar voren, te weten de samenwerking met netwerkpartners en de waardering van deze samenwerking. In onderstaande tabel is de factor *netwerk* nieuw toegevoegd en net zoals voorgaande factoren opgedeeld in aspecten en onderzoeksitems.

Factor	Aspecten	Items
Netwerk	Samenwerking met netwerkpartners	- mate van contact tussen R. en partners in netwerk - mate van afhankelijkheid R. van partners in netwerk
	Waardering samenwerking met netwerkpartners	- positieve waardering R. - negatieve waardering R.

ASPECTEN	JONGERENLOKET	WIJK-LESLOKAAL	TOTAAL
SAMENWERKING MET NETWERKPARTNERS	10	7	17
WAARDERING VAN SAMENWERKING MET PARTNERS IN NETWERK:	Positief: -	4	4
POSITIEF EN NEGATIEF	Negatief: -	5	5

De opzet van voorgaande analyses is aangehouden, waaruit bleek dat de 6 van de 8 SLB's gesproken hebben over het netwerkpartners. Het betrof hier 3 medewerkers van het Jongerenloket en 3 SLB's van het Albeda College. Binnen de gesprekken met deze SLB's is er (zie tabel) 9 keer gesproken over netwerkpartners en 4 keer met een positieve waardering tegenover 5 keer met negatieve waardering.

SLB'S JONGERENLOKET

De medewerkers van het Jongerenloket spreken vooral over de afhankelijkheid in de samenwerking met partners in de bestrijding van vsv. Het contact met deze partners wordt dan voorondersteld, en veelal wordt in één adem doorgesproken over de waardering die deze afhankelijkheid tot gevolg heeft.

Medewerker 1 spreekt over de samenwerking met scholen en de afhankelijkheid hierin van goede registratie en verzuimmelding: *“Ik heb geen macht. Ik kan alleen maar een beetje drammen en zeuren etc. Scholen zelf zouden veel beter het verzuim moeten registreren, veel sneller die signalen moeten oppikken. Vaak gebeurt dat alleen niet”*. Hieruit blijkt dat medewerker 1 op dit punt de samenwerking met deze partners laag waardeert. Ook geeft deze medewerker aan dat hij wel eens verbaasd is als hij docenten hoort praten over altijd te weinig tijd, teveel zieken, moeilijke groepen etc. *“Iemand moet toch mentor zijn van zo’n leerling? Die moet het toch oppakken als er iets is met een leerling? Het lijkt wel alsof dat niet gebeurt, dat niemand echt de verantwoordelijkheid neemt”*.

Medewerker 2 geeft aan dat er organisatorisch veel verbetering is gekomen in de samenwerking met de ROC’s. *“We kennen veel mensen daar en weten waar jongeren tussentijds kunnen instromen”*. De respondent vertelt dat hij het een hele grote verbetering vindt dat er nu tussentijdse instroom mogelijk is aangezien dat een paar jaar terug nog echt niet kon. *“Dan moesten jongeren wachten tot september en vaak deden ze tegen die tijd al weer iets anders, of vergaten ze het”*. Deze respondent is op dit punt dus positief ten aanzien van de samenwerking en het contact met de ROC’s als netwerk partijen.

Ook ten aanzien van de interne organisatie noemt respondent 2 dat het belangrijk is om alle actuele kennis over het externe aanbod aan trajecten te kennen. Weten wat er is, hoe dat loopt etc. Dat betekent ook dat hij kennis moet hebben van alle betrokken organisaties: het hele netwerk moet in kaart zijn en contacten moeten worden onderhouden. Ook intern bij het Jongerenloket zegt hij dat hij zijn voelsprietten hiertoe moet uitzetten. *“Korte lijntjes, snel even langs kunnen lopen of bellen helpt al veel”*.

Medewerker 3 wijdt vooral uit over de samenwerking met Bureau Frontlijn. Hij waardeert deze samenwerking enerzijds wel, aangezien het Jongerenloket onvoldoende middelen heeft om de huisbezoeken die BF uitvoert, zelf te doen: *“Ze hebben een veel groter bereik dan wij. Dus veel meer jongeren worden bereikt, en ook als er niemand thuis is hebben zij de mogelijkheid tot 3 keer toe langs te gaan. Wijzelf kunnen maar één keer. Bovendien hebben zij auto’s en zijn dus veel mobieler en sneller. Wij doen alles met het ov want de enige auto die we hebben is van de afdeling Sociaal, en die kunnen we niet altijd lenen natuurlijk”*.

Anderzijds geeft hij aan dat de medewerkers van BF de kennis en expertise missen om goed op de jongeren aan te sluiten: *“Ze zijn vaak heel autoritair, in uniform, en dominant omdat ze dat voor andere groepen juist wél moeten zijn. Voor deze jongeren werkt dat echter averechts. Ze laten vaak weinig ruimte voor een twee richtingsgesprek en vragen onvoldoende door. Daardoor is de informatie niet compleet”*. De verklaring voor deze wisselende waardering laat tevens zien dat er sprake is van een grote afhankelijk ten aanzien van BF. Qua contact vertelt medewerker 3 dat ze wel eens gezamenlijk meelopen met BF. In januari is de respondent zelf voor het laatst meegegaan en werkten ze als soort voorbeeld functie naar de medewerkers van BF. Inmiddels gebeurt dat minder, alleen als BF aangeeft dat ze daar behoefte aan hebben. Tegenover deze samenwerkingsvorm staat de respondent positief.

SLB'S WIJK-LESLOKAAL

De docenten spreken vooral over het belang van het contact met relevante actoren binnen de eigen organisatie. Aangezien we in de voorgaande analyses al gezien hebben dat er interne verbeterpunten bleken te zijn aangaande organisatie, worden de antwoorden hier beperkt tot nieuwe informatie.

Respondent 1 spreekt over het belang van een sluitend netwerk rondom de jongeren. Niet alleen buiten het Wijk-leslokaal maar tevens daarbinnen: *“Je hebt nu docenten en mentoren, die zouden echt professioneel moeten zijn. Eigenlijk zou je een team van mensen moeten hebben, alleen voor zo’n project, waarin docenten en maatschappelijk werkers heel kort op elkaar zouden zitten. Dan kun je als docent meteen doorverwijzen naar een kamer verder”*.

De tweede respondent noemt als illustratie hierbij dat hij moeite heeft gehad met het regelen van een maatschappelijk werker voor de voorlichting van leerlingen over studiefinanciering. De maatschappelijk werker had het te druk en gaf bovendien aan niet met groepen te werken. De afhankelijkheid die hij hiertoe had was groot, aangezien hij zelf de informatie over het reilen en zeilen van de studiefinanciering niet had. Bovendien was de waardering omtrent de samenwerking laag, aangezien het niet aansloot op de behoeften van zijn leerlingen.

Naast dit interne netwerk bepleit de respondent tevens het beperken van teveel organisaties rondom één jongere. Volgens hem zorgt dit voor teveel onduidelijkheden voor de jongeren en zijn ze bovendien vaak niet in staat zich aan afspraken te houden *“Je moet dus mensen/organisaties hebben die daar op inspelen, anders wordt het alleen maar erger”*.

Respondent 3 noemt een meer systematisch punt aangaande het belang van samenwerking. Volgens hem zou betere verslaglegging per leerling veel helpen bij de overdracht van jongeren/leerlingen tussen instanties en/of collega’s binnen het netwerk. Hij geeft aan dat er nu meestal veel te weinig informatie beschikbaar over wie wat al heeft besproken met de jongere. Hierdoor moeten jongeren telkens opnieuw hetzelfde verhaal vertellen, formulieren invullen etc. Niet alleen wekt dit volgens de respondent frustraties op bij de jongeren, ook wordt het voor instanties door het gebrek aan (voorafgaande) informatie moeilijk om maatgericht te werk te gaan. Hieruit blijkt wederom de afhankelijkheid van andere organisaties in het netwerk en het belang van goede aansluiting tussen de verschillende partijen.

SAMENVATTING

Vanuit de SLB’s van het Jongerenloket wordt duidelijk dat de samenwerking met scholen essentieel wordt gevonden en dat het Jongerenloket hiervan afhankelijk is voor soepele doorstroom van jongeren. Er worden 2 onderwerpen belicht, namelijk eerst een negatieve waardering van de verzuimmelding en verantwoordelijkheid die scholen nemen ten opzichte van de leerlingen, en ten tweede een positieve waardering aangaande verbetering in de samenwerking. Er is meer kennis en de lijntjes naar de scholen zijn korter. Bovendien is er tussentijdse instroom mogelijk, waardoor jongeren sneller kunnen worden begeleid richting een opleiding.

De SLB’s van het Wijk-leslokaal noemen meer specifieke punten die een rol hebben gespeeld in het projectverloop. Zo bleek samenwerking met het schoolmaatschappelijk werk essentieel maar (destijds) onvoldoende van de grond te komen. Dit resulteerde in een negatieve houding ten opzichte van de samenwerking. Beperkingen die verder werden genoemd zijn het gebrek aan sluitende informatievoorziening om maatwerk te leveren voor de jongeren, en de frustraties die een herhaling van gesprekken en formulieren bij een wirwar aan organisaties oplevert voor de jongere in kwestie.

5.5 CONCLUSIE INTERNE FACTOREN

ALGEMEEN

Het algemene beeld, dat naar voren komt aan de hand van analyse van de interne factoren, is dat SLB’s van het Jongerenloket functioneren in een strakker georganiseerde organisatie en met duidelijker taak en doelstellingen dan de SLB’s in het Wijk-leslokaal. De projectstatus van het Wijk-leslokaal lijkt hier een verklaring voor te bieden aangezien er ten tijde van de interviews nog veel zaken binnen het project niet waren geregeld. Het verschil in werkomgeving heeft duidelijk invloed op de reacties van de respondenten ten aanzien van de interne factoren, al zijn er ook factoren

waaruit een sterk overlappend beeld naar voren komt. Het verschil en/of de overlap tussen de twee groepen respondenten wordt hieronder weergegeven per interne factor en waar zinvol, wordt die conclusie aangevuld met informatie uit de geanalyseerde documenten.

Bevoegdheid. De rol die de bevoegdheid van de respondenten heeft ten opzichte van de jongeren, uit zich vooral in de manier waarop de respondenten zich qua houding opstellen jegens hen. Beide groepen zijn het er over eens dat er gewerkt moet worden vanuit een positieve houding waarin interesse, betrokkenheid, vertrouwen en motivatie centraal staan. De respondenten hebben daarbij overwegend de overtuiging dat veel ervaring in de omgang met deze doelgroep essentieel is om goed in staat te kunnen zijn zich in te leven in de belevingswereld van de jongeren. De respondenten van het Wijk-leslokaal die (in tegenstelling tot de SLB's van het Jongerenloket) de bevoegdheid hebben om sancties aan de jongeren op te leggen, geven aan hier voorzichtig mee te zijn in het gebruik. Veelal werkt dwang en verplichting averechts en leidt tot weerstand. Dit wordt bevestigd in een notitie van de projectleider van het Wijk-leslokaal waarin hij het volgende stelt: *“Onder de medewerkers van het Wijkleslokaal heeft het tot een discussie geleid over grenzen. Wat is acceptabel en wat niet en welke sancties we af moeten spreken als afspraken niet nagekomen worden. Deze discussie mondde voorlopig uit in de conclusie dat we a. niet vreemd op moeten kijken als deze jongeren vrijblijvend uitvalgedrag vertonen en dat ze totaal ongevoelig zijn voor sancties of dreigementen ook al zou dat zeer negatieve gevolgen voor hun persoonlijke situatie kunnen hebben en b. dat we zeer selectief met sancties moeten omgaan”* (van Ditshuizen, 2008: 3). Met betrekking tot het faciliteren van de mogelijkheden van de SLB's vanuit de organisaties is te weinig informatie naar voren gekomen om hier zinvolle uitspraken over te doen.

Rolverwachting. Met betrekking tot de factor rolverwachting is het lastig een zinvolle conclusie te trekken ten aanzien van de rol die dit speelt in het functioneren van de SLB's. De antwoorden van respondenten waren op dit punt heel kort, individueel en verschillend van elkaar. Het enige onderdeel waar een overlappend (en belangrijk) beeld over naar voren kwam (vanuit de SLB's van het Wijk-leslokaal) is het belang van een goed opgezette organisatie ten opzichte van de leerling. Hier ontbrak het in het begin van het project aan, wat volgens de respondenten heeft geleid tot onnodige en vervelende onduidelijkheden voor de leerlingen¹. Verder kan geconcludeerd worden dat waar het de omgang van de respondenten zelf betreft, zij met een nog niet helder georganiseerde structuur heel anders omgaan: de een ziet mogelijkheden en de ander vooral ónmogelijkheden. Voor één respondent heeft de beginperiode tevens het eind van zijn aanstelling als docent betekend. Hij wilde geen verantwoordelijkheid hebben voor een slecht georganiseerde opleiding ten opzichte van zijn leerlingen.

Werkdruk. Uit de analyse komt naar voren dat SLB's van het Jongerenloket meer werkdruk ervaren dan SLB's van het Wijk-leslokaal. Bij het Jongerenloket resulteert de werkdruk bovendien in een 'gedwongen' samenwerking met andere partijen en beperkt het de mogelijkheden tot intensievere begeleiding van de jongeren. Hoewel er vanuit de analyse geen letterlijke indicaties zijn omtrent werkdruk van de SLB's van het Wijk-leslokaal, wordt er wel nadruk gelegd op het belang van kleine groepen en voldoende tijd om de jongeren individueel te begeleiden. Ook hier is sprake geweest van samenwerking met derden, namelijk de mentoren die de taak van de docenten moesten verlichten. Dit wordt in het onderzoeksverslag het Wijk-leslokaal (Albeda College, 2008e) bevestigd, al komt hier tevens uit naar voren dat de lastenverlichting voor docenten vooral administratief van aard is

¹ Uit informele gesprekken met de docenten bleek dat de leerlingen in het begin slecht waren voorgelicht over het te volgen traject, aangezien dit traject nog niet volledig was ontwikkeld. Ook heeft het opzetten van de nieuwe opleidingen gezorgd voor vertraging in het ontvangen van studiefinanciering aangezien de opleiding eerst door de IB-groep erkend moest worden. Hierdoor hebben enkele jongeren een tijd lang zonder inkomen moeten leven.

geweest. Uit verdere interne documenten komt aanvullend hierop ter sprake dat er veel tijd en energie is gaan zitten in het 'outreaching' benaderen van de jongeren en hen motiveren voor de opleiding. Ook wordt genoemd dat uitgegaan moet worden van een groeps grootte van 6 deelnemers, gezien de zwaarte van de individuele problemen waar de doelgroep mee worstelt (van Ditshuizen, 2008). Deze aanvullingen impliceren dat er dus wel sprake is geweest van werkdruk, hoewel dit in de interviews niet als dusdanig naar voren is gekomen².

Clïëntencontact. Het contact van de SLB's met de jongeren wordt door alle respondenten als het belangrijkste deel van hun werk gezien, uitgaande van de hoeveelheid tijd en gespreksstof die deze factor opleverde. Hoewel er weinig gesproken is over de exacte tijdsduur van de cliëntencontacten bij het Jongerenloket, blijkt wel dat de noodzaak tot vermeerdering van het aantal contacten per jongere de afgelopen jaren is toegenomen vanwege de groter wordende problemen waar ze mee kampen. Deze constatering ten aanzien van de doelgroep is ook meermalen teruggekomen onder de factor 'kennis en expertise'. De zwaarte van de doelgroep wordt tevens in de interne documenten van het Wijk-leslokaal aangehaald, inclusief de noodzaak tot meer en intensievere begeleiding van experts³ (van Ditshuizen, 2008; Albeda College, 2008e; Docentenoverleg, februari 2008).

SLB's van het Wijk-leslokaal geven net als de SLB's van het Jongerenloket, maar in meerdere mate, aan dat collega's in het veld zich onvoldoende weten in te leven in de jongeren, wat volgens hen ten koste gaat van de kwaliteit van het contact. Docenten vanuit een andere positie in de organisatie (namelijk als zelfstandige) zouden bovendien weleens meer gedreven kunnen zijn om de kwaliteit van hun werk te waarborgen, zo wordt geopperd.

Kennis en expertise. Een opvallende overlap tussen alle respondenten ligt in de aversie tegen de cijfermatige inzet van het vsv-beleid. Hoewel niet alle respondenten het beleid goed kennen, zijn ze wel van mening dat het beleid onvoldoende rekening houdt met de uitvoeringspraktijk en de doelgroep waar ze mee te maken heeft. De heftigheid van de aversie jegens deze aanpak verschilt, maar de visie komt grotendeels overeen.

Net zoals naar voren kwam in het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer (2008) geven ook hier de SLB's aan dat er voor deze doelgroep één centrale vertrouwenspersoon/mentor zou moeten zijn. Het belang van mentoren met een grote zorg-en begeleidingsfunctie wordt vervolgens ook bevestigd in de notitie van de projectleider van het Wijk-leslokaal (van Ditshuizen, 2008) en de Tussentijdse evaluaties (Albeda College 2008a; Albeda College 2008b). Met betrekking tot ondersteuning vanuit de organisaties van de SLB's, komt naar voren dat de interne organisatie en informatievoorziening op orde moet zijn, en dat de kennis van en samenwerking met het directe vsv-netwerk van groot belang is voor het werk van de SLB's. Het aspect bijscholing is kort en weinig aan de orde geweest en hieromtrent kunnen dan ook geen relevante conclusies worden getrokken.

Beloning- en strafsysteem. De SLB's in deze analyse hebben weinig informatie gegeven over de aanwezigheid en waardering van organisationele beloning- en strafsysteem. Hoewel de SLB's van het Jongerenloket in tegenstelling tot de SLB's van het Wijk-leslokaal wél werken aan de hand van te behalen targets, is deze informatie te beperkt om een conclusie te kunnen trekken aangaande hoe dit hun werk en functioneren beïnvloedt. De enige conclusie die er getrokken kan worden is dat de

² Uit observaties is gebleken dat de werkdruk voor de respondenten van het Wijk-leslokaal in de loop van het project is toegenomen. Hoe meer leerlingen er in de groepen kwamen te zitten, hoe duidelijker de meervoudige problematiek van de jongeren docenten belette om voldoende tijd en aandacht aan hen te kunnen besteden. De overwegend administratieve ondersteuning van mentoren bleek hierbij onvoldoende 'lastenverlichting' te bieden waardoor aan het eind van fase 2 besloten is dat een Zorg en Advies team een noodzakelijke voorwaarde was voor het vervolgtraject.

³ Zie voetnoot 2.

SLB's van het Jongerenloket wisselend staan ten opzichte van het werken aan de hand van targets. Het maakt enerzijds het werk en de resultaten inzichtelijk, maar anderzijds reduceert het de jongeren tot cijfers, iets dat niet gewaardeerd wordt.

Met betrekking tot irreële verwachtingen en/of intrinsieke beloningen in het werk van de SLB's komt uit de analyse onvoldoende data naar voren om tot eenduidige conclusies te komen⁴.

Netwerk. Goede samenwerking met het vsv-netwerk blijkt aan de hand van de analyse vooral relevant voor de SLB's van het Jongerenloket die een rechtstreekse afhankelijkheid benadrukken ten opzichte van de scholen en de verzuimmelding aldaar. De SLB's uit beide organisaties vinden elkaar in de constatering dat korte lijntjes en direct contact met partijen in het netwerk belangrijk zijn; vanuit het Wijk-leslokaal aangevuld door de interne documenten waarin dit onderwerp veelvuldiger aan bod is gekomen dan in de interviews. Zo bleek samenwerking met wijkorganisaties en het frequente contact met ondernemers erg belangrijk voor de uitvoering van het project. Bovendien blijkt uit de notitie van de projectleider dat het belangrijk is voor de doelgroep om een duidelijke structuur te bieden, en hulp binnen het netwerk van organisaties rondom de jongeren. Hierdoor komt vanuit beide organisaties naar voren dat jongeren verdwaald kunnen raken in de wirwar van organisaties om zich heen, en dat constructieve samenwerking een voorwaarde is voor het goed kunnen begeleiden van de jongeren (Albeda College, 2008a; van Ditshuizen, 2008; Albeda College, 2008e).

Aan de hand van de analyse van de interne factoren kan gesteld worden dat deze factoren in meer en mindere mate het werk van de SLB's beïnvloeden. Met name die factoren waar het de persoonlijke contacten, aandacht en tijd voor de jongeren betreft, worden door de SLB's frequent genoemd en uitgebreid aan de orde gesteld. Dit maakt dat tijd voor interesse, betrokkenheid, vertrouwen, motivering en aandacht voor de individuele jongere, volgens de SLB's het kernpunt lijkt te zijn in hun functioneren. Ook kan gesteld worden dat wanneer randvoorwaarden van het werk onvoldoende zijn geregeld, (bijvoorbeeld te weinig informatievoorziening, hoge werkdruk en een onduidelijke organisatiestructuur) dit negatieve invloed heeft op enerzijds de SLB's aangezien zij hierdoor hun werk niet naar hun beste kunnen uitvoeren, en anderzijds op de jongeren waar het werk voor georganiseerd wordt. Jongeren lopen dan namelijk het risico de dupe te worden van de organisatorische problemen in street-level organisaties.

Aan de randvoorwaarden werd in de interviews minder aandacht besteed dan aan het rechtstreekse contact met de jongeren, maar ter nuancering moet gesteld worden dat de mate waarin er met respondenten is gesproken over de verschillende factoren, geen direct bewijs is voor de absolute invloed daarvan op het werk van de SLB's. Aangezien de respondenten veel ruimte is geboden hun eigen verhaal te doen, zij het (overwegend) aan de hand van bovenstaande factoren, zijn de interviews qua structuur en inhoud niet volledig vergelijkbaar. In onderstaande tabel worden de conclusies overzichtelijk samengevat. Het onderscheid tussen SLB's van het Jongerenloket en het Wijk-leslokaal wordt hierbij grotendeels achterwege gelaten. Waar nodig wordt het echter tussen haakjes toegevoegd in de bevindingen.

⁴ Uit observaties binnen het project blijkt overigens wel dat door de docenten regelmatig opmerkingen zijn gemaakt over de 'zin' van hun werk. Hiermee werd dan in grote lijnen gedoeld op het helpen van de jongeren om hun leven weer op de rit te krijgen. Een docent vertelde bijvoorbeeld dat hij het fantastisch vond om jaren later oud leerlingen tegen te komen en dan te zien dat ze 'goed terecht' zijn gekomen. Dit kan dus als intrinsieke beloning gelden van het werk van de SLB.

Factor	Bevindingen
Bevoegdheid	<ul style="list-style-type: none"> - Belang van positieve en stimulerende houding jegens jongeren vanuit interesse, betrokkenheid en inlevingsvermogen van de SLB. - Gebruik van dwang en strakke regels werkt veelal averechts.
Rolverwachting	<ul style="list-style-type: none"> - Goed opgezette organisatie van belang voor zowel SLB's als jongeren. - Omgang SLB's met opstartfase van Wijk-leslokaal wisselt per persoon. Enerzijds wordt de bijbehorende vrijheid gewaardeerd en naar eigen inzicht gebruikt, anderzijds wordt de bijkomende onduidelijkheid oorzaak van onzekerheid en irritatie (in één geval zelfs uitval) bij SLB.
Werkdruk	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan tijd en middelen zorgt voor gedwongen samenwerking met externe partijen. - Samenwerking wordt positief gewaardeerd wanneer het aansluit bij de werkwijze van de SLB (mentoren Wijk-leslokaal), maar niet wanneer de samenwerking uit overmacht tot stand komt (BF met Jongerenloket). - Voldoende tijd blijkt essentieel vanwege complexe problemen bij jongeren. Kleine groepen zijn hierbij een voorwaarde (Wijk-leslokaal) - 'Outreaching' werken kost veel tijd en verhoogt de werkdruk (Wijk-leslokaal).
Cliëntencontact	<ul style="list-style-type: none"> - Uitbreiding in tijd nodig vanwege toenemende complexiteit van problematieken van jongeren. - Meer en intensievere begeleiding nodig voor jongeren. - Collega's in 'het veld' zouden meer inlevingsvermogen moeten hebben ten aanzien van de jongeren. - Zelfstandige SLB's bieden mogelijk meer kwaliteit in hun werk.
Kennis en Expertise	<ul style="list-style-type: none"> - Algemene aversie jegens cijfermatige inzet van vsv-beleid. - Aanstellen van één mentor per jongeren gezien als mogelijke oplossing voor betere begeleiding. - Goede informatievoorziening intern en extern essentieel voor werkzaamheden SLB. - Kennis van en samenwerking met netwerkpartijen van groot belang voor succes.
Beloning- en strafsystemen	<ul style="list-style-type: none"> - Wisselende waarderingen m.b.t. werken met targets: resultaat wel inzichtelijk maar sluit niet aan op de inhoud/jongeren.
Netwerk	<ul style="list-style-type: none"> - Grote afhankelijkheid van verzuimmelding scholen (Jongerenloket). - Korte lijntjes en direct contact bevorderen samenwerking. - Wijkorganisaties en ondernemers essentieel voor succes Wijk-leslokaal. - Goede netwerksamenwerking noodzakelijk voor het bieden van structuur en begeleiding aan jongeren.

Tabel 5.1 Samenvatting analyse interne factoren

5.6 EXTERNE FACTOREN

INLEIDING

In het tweede onderdeel van de analyse worden de externe factoren besproken waarvan verondersteld wordt dat ze invloed hebben op welke rol de SLB speelt in de uitvoering van het vsv-beleid. Voor de externe factoren zijn tevens enigszins externe personen geïnterviewd, zoals leidinggevenden van SLB's en beleidsmedewerkers. Zie voor meer informatie, paragraaf 5.3.4.

In de tabellen bovenaan de analyses wordt weergegeven hoe vaak er met respondenten over een bepaald aspect is gesproken. De wijze waarop deze analyse tot stand is gekomen is verder gelijk aan die van de interne factoren.

5.6.1 VSV-BELEID

ASPECTEN	RESPONDENTEN (4)
INHOUD VAN HET VSV-BELEID	5
GOUDEN DRIEHOEK	8
ACCOUNTABILITY	5
ROL SLB IN VSV-BELEID	7

INLEIDING

De analyse van de factor *vsv-beleid* is ten eerste gebaseerd op het zoeken naar de visie op het beleid en de invloed van SLB's op de inhoud. Ten tweede is bekeken in hoeverre respondenten de samenwerking binnen de 'gouden driehoek' ervaren en waarderen. Ten derde is te bezien in hoeverre respondenten de accountability van het vsv-beleid waarderen en als laatste naar de invloed van positieve dan wel negatieve gedragingen van SLB's ten aanzien van de jongeren. De respondenten rondom het Wijk-leslokaal hebben een wisselende achtergrond, maar zijn allemaal bezig met beleid. Met de respondenten is afgesproken dat de informatie vertrouwelijk behandeld zal worden, wat heeft gezorgd voor beperkingen in de analyse omdat informatie waarbij het te achterhalen is wie wat gezegd heeft, is weggelaten. Hieronder wordt per aspect de grote lijn gegeven die naar voren komt vanuit de reacties van de geïnterviewden.

GOUDEN DRIEHOEK.

De inzet van het vsv-beleid is zoals we gezien hebben er één met Europese en nationale cijfermatige doelstellingen. Om resultaten te behalen dient er samengewerkt te worden tussen het Rijk, de gemeenten en de scholen. Het woord samenwerking impliceert een gelijkwaardigheid die veel respondenten niet als dusdanig ervaren. Hieronder worden enkele uitspraken genoemd met betrekking tot deze constructie in het algemeen. In de analyse van de 'Uitvoering vsv-beleid' wordt verder stil gestaan bij de gevolgen van deze constructie in de praktijk.

NATIONAAL

Respondent 1 stelt dat hoewel het positief is dat er zoveel aandacht en middelen beschikbaar zijn voor de bestrijding van vsv, dat het negatief is dat het beleid nog teveel van bovenaf wordt opgelegd. *"De politiek heeft dan de neiging om makkelijk te willen scoren. Er is een probleem en vanuit dat idee wordt bepaald hoe dat opgelost moet worden. Dan gaat het om cijfers: het succes van het getal. Er wordt niet bottom-up gedacht terwijl er lokaal juist veel kennis is over wat wel en niet werkt"*.

Respondent 2 geeft aan dat de stem van het onderwijsveld zelden gehoord wordt. Er worden volgens hem wel uitspraken gedaan over het zogenaamde belang hiervan, maar in de praktijk ziet hij hier weinig van terug. *"Jammer genoeg weten de beleidsmakers vaak totaal niet waar het in de praktijk om gaat en worden er dan doodleuk weer eisen gesteld waaraan helemaal niet voldaan kan worden. In plaats van dat ze nou eens aan ons vragen wat er nodig is voor een goede uitvoering, en ze bottom-up te werk gaan, krijgen wij targets voor onze neus van bovenaf"*.

Een volgende respondent geeft aan dat er te weinig stil wordt gestaan bij 'het probleem'.

"Een belangrijke vraag bij vsv in het algemeen is de vraag: van wie is het probleem? Is het probleem van de jongere? Vaak niet. Nee, het is óns probleem. De politiek vindt het een probleem, de scholen vinden het een probleem en dus moet het worden opgelost. Maar belangrijk is daarbij om te zorgen voor aansluiting bij de leefwereld van de jongere. Zoeken naar hún probleem in plaats van het van bovenaf opleggen vanuit óns probleem en onze oplossing".

Volgens deze respondent zou het een betere oplossing zijn om per regio te kijken. Hij geeft aan dat het onderwijs in verschillende regio's ook verschillende behoeften en problemen heeft om op te lossen. Hij stelt dat in samenwerking met scholen en bedrijven in de regio, er zowel voor de jongere als voor de regio meer maatwerk geleverd kan worden. Deze regio's zouden dan werkelijk een eigen verantwoordelijkheid moeten krijgen, waardoor ze flexibeler worden. Deze respondent voelt niets voor een centraal vsv-beleid dat van bovenaf wordt opgelegd. De verantwoordelijkheid zou echt per regio moeten komen. *“Uitgangspunt blijft dan dat scholen en opleidingsconsortiums afgerekend mogen worden op de eigen kwaliteit en het product [...] de eenheidsworst die OCW er nu van maakt, werkt namelijk averechts”*.

Respondent 4 is over het algemeen negatief over hoe de vsv-problematiek wordt aangepakt en stelt dat vooral de inrichting van het onderwijs daar een rol in speelt.

“Het hele vsv gebeuren is een vorm van ‘dweilen met de kraan open’. In feite wordt het toegestaan om vsv-er te worden. Het is namelijk toegestaan om een leerling met een vmbo diploma uit te schrijven, zonder dat hij/zij is ingeschreven bij een vervolgopleiding. In andere regionen van het onderwijs kan dat niet vanwege de Wet op de leerplicht. Dan kun je een leerling niet uitschrijven voordat hij/zij elders staat ingeschreven. Dat er juist in de aansluiting tussen vmbo en mbo zoveel leerlingen uitvallen is dan ook niet verwonderlijk”.

Een laatste citaat betreft de grenzen van het onderwijs binnen de gouden driehoek. Een respondent stelt dat lang niet alle problemen rondom vsv bij het onderwijs thuishoren. *“Hoewel het een beetje gevaarlijk is om te zeggen, zou je toe moeten naar een meer samenhangend geheel. Meer integraal werken. Alleen omdat er bij verschillende problemen ook verschillende ministeries betrokken zijn, moet je dan met iederéén praten. Het is wordt er erg ingewikkeld van, zeker met betrekking tot de verschillende wetten en regelgeving in die ministeries”*. Volgens de respondent zou dat probleem in de samenwerking niet op het bord van de uitvoerende praktijk moeten komen. *“De overheid zou in ieder geval moeten proberen één geheel rondom die jongeren te maken. Ik begrijp ook wel dat het lastig is maar als je intern als gemeente en Rijk dat regelt, dan zou de uitvoering daar geen last van hoeven hebben. Zo zou het moeten”*.

De respondent van OCW geeft aan dat het belangrijk is om negatieve geluiden uit het veld serieus te nemen. Of het beleid wel voldoende getoetst wordt aan de praktijk, en welke consequenties het met zich meebrengt zijn volgens haar belangrijke vragen. Ze geeft tevens aan dat ze het positief vindt dat er bij het ministerie ook ruimte is om hier aandacht aan te besteden. Tevens stelt de respondent dat er in de uitvoering van het vsv-beleid misschien meer gedaan zou moeten worden met het middenveld: de vo-raad die de belangen van het voortgezet onderwijs vertegenwoordigt en de mbo-raad die hetzelfde doet betrekking tot het mbo. Volgens de respondent werkt die link nog niet altijd overal even goed omdat die tussenlaag volgens haar vaak wordt overgeslagen in het denken rondom de vsv-problematiek.

ROTTERDAM

Respondenten noemen ook specifieke aspecten met betrekking tot de gemeentelijke aansturing. Hieronder volgt een aantal exemplarische voorbeelden.

De eerste respondent vindt het belangrijk dat er door de gemeente erkend wordt dat er een groep jongeren is die 'echt niet wil'. Die dus niet te verplichten valt iets te doen, en na verschillende inspanningen vanuit het netwerk zelf voor kiezen om niet naar school of aan het werk te gaan. *“Het gaat om de maakbaarheid van de samenleving. En die is niet maakbaar. Helaas is dat wel het idee van de directeur en het College. Die denken dat als je eenmaal contact met jongeren weet te leggen, dat ze dan wel weer aan de slag gaan. Maar zo werkt het niet: op bepaalde zaken heb je geen grip en moet je dat ook niet persé willen hebben”*.

De respondent voegt toe dat het Rotterdamse College vooral angst heeft voor de vsv-er zonder dagbesteding. *“Het gaat hen niet zozeer om de jongeren die werk hebben, ook al tellen die eveneens mee als vsv-er. De perceptie bij de gemeente is dat de jongere zonder dagbesteding de meeste overlast veroorzaakt”*. Op basis van de systemen, zo geeft de respondent aan, blijkt echter dat veel van de ‘opvallende’ jongeren, geen jongeren zijn zonder startkwalificatie. Anders gezegd, de jongeren uit de doelgroep waar de gemeente bang voor is, zijn vaak helemaal geen vsv-ers. De beeldvorming en de feitelijke gegevens komen volgens de respondent dan ook niet overeen.

ACCOUNTABILITY

Hierboven kwam de inzet op cijfers en de ‘afrekening’ van de overheid al even aan bod. Hieronder wordt op specifiek dit onderwerp doorgesproken en worden een aantal scherpe uitspraken gedaan door de respondenten. Er wordt hier echter begonnen met de reactie van OCW op de cijfermatige inzet.

De respondent van OCW stelt dat de nadruk van beleid, zeker nu bij de convenanten, vaak wel ligt op de cijfers. De convenanten zetten daar dan ook sterk op in. Maar ze geeft ook aan dat daaronder natuurlijk het streven ligt om zoveel jongeren weer naar school te brengen en hen een beter toekomstperspectief te geven. Ook vertelt ze dat het regionale beleid wat ze nu voeren vernieuwend is, juist omdat zo sterk wordt aangesloten bij de praktijk. Via de convenanten kunnen scholen geld krijgen, en al ze doen wel suggesties voor de besteding van het geld, de scholen zijn vrij om daarmee te doen wat zij nodig vinden. Als ze het maar verantwoorden/evalueren. De respondent geeft aan dat dat nieuw is en niet zo vaak tegenkomt. De resultaten van de convenanten kun je echter pas over een paar jaar echt zien, geeft ze aan, maar het is de hoop dat verschillen in de resultaten er dan ook voor zorgen dat men kan leren van successen elders.

Een respondent vanuit het onderwijsveld maakt een scherpe algemene opmerking over de waardering van beleid in Nederland: *“Nederland is enorm gefocust op het houden van grip en monitoring, terwijl je eigenlijk vertrouwen zou moeten hebben in dat we het goed doen. Hetzelfde geldt voor wet- en regelgeving: die druipen van het wantrouwen! Gevolg daarvan is volgens de respondent dat mensen lokaal de mazen in de wet gaan opzoeken en dat de centrale overheid die mazen dan weer dicht timmert met regels. “Ofwel, een kat en muis spel”*.

De respondent stelt verder dat de overheid zou zich moeten realiseren dat er verschillen zijn qua plek en leerling. Hier zou de bekostiging op aangepast moeten worden, veel structureler. *“Nu lijkt het zo dat als er een probleem is dat het dan bijna de schuld van de school is.”* De respondent geeft aan dat er in de grote steden nu eenmaal een grote concentratie is van jongeren met verschillende problemen en dat die situatie vertaald zou moeten worden in de bekostiging.

Een volgende respondent benadrukt dat er een groot gevaar zit in de inzet op cijfers en het afrekenen van het veld op prestaties hierin. *“Je moet starten met de juiste cijfers”. Dat als eerste, je moet zorgen dat de systemen sluitend zijn anders kun je nooit vaststellen waar je het precies over hebt”*. De respondent is van mening dat hier dan ook veel meer in geïnvesteerd moet worden, omdat het anders nooit te achterhalen is wat er wel of niet goed gaat en het accountability-vraagstuk dan cijfermatig in ieder geval geen enkele zin heeft.

Een specifiek voorbeeld over accountability binnen het Jongerenloket komt naar voren uit de reactie van de teamleider van de tak Onderwijs aldaar. Hij geeft aan dat de gemeente het beleid afrekenen op harde resultaten en eigenlijk wil dat jongeren minimaal Mbo-niveau 2 behalen, ofwel een startkwalificatie. De respondent van het Jongerenloket geeft aan dat deze resultaten afgelopen jaar zijn omgebogen naar tevens de erkenning van een uitleiding naar werk. *“Niet alle jongeren zijn klaar voor niveau 2, of kunnen niveau 2 werkelijk aan. Voor hen is dan echter wel inspanning verricht door het Jongerenloket, en gelukkig wordt dit inmiddels ook gezien door de gemeente als geldig resultaat”*. Hieruit blijkt dat er in dit geval vanuit de overheid (hetzij laat) wél geluisterd is naar dat wat de praktijk aangaf als haalbaar en noodzakelijk.

ROL VAN DE SLB IN HET VSV-BELEID

Op het niveau van organisatorische randvoorwaarden wordt meermalen de rol van SLB genoemd binnen het vsv-beleid. Ook de houding van de SLB jegens jongeren wordt in dit kader genoemd. Hieronder komen enkele voorbeelden hiervan aan de orde.

De eerste respondent stelt dat naast de OCW-inzet op cijfers en de aansluiting tussen vmbo en mbo, ook de ROC's zelf een bron van uitval zijn. Reden hiervoor is dat ze tot op heden geen tussentijdse instroom kenden, waardoor jongeren na 1 oktober geen onderwijs meer kunnen volgen. In sommige gevallen worden jongeren toch toegelaten, maar daarmee snijden ROC's vervolgens zichzelf in de vingers omdat die leerlingen dan niet meer bekostigd worden. Deze verklaring van de uitval volgens deze respondent wordt bewust genoemd nu het gaat over de rol van de SLB. De respondent geeft namelijk aan dat het gevolg hiervan is, dat het afhankelijk wordt van de betrokkenheid en goodwill van individuen op sleutelposities, of jongeren wel of niet (na 1 oktober) aan hun lot worden overgelaten. Hiermee komt een essentiële discretionaire ruimte aan de orde van SLB's in de vorm van 'boundary spanners' zoals bijvoorbeeld teamleiders, die kunnen besluiten tegen het belang van de bekostiging in, jongeren alsnog toe te laten. Of, door zich te houden aan de bekostigingsstructuur, dit niet te doen. In ieder van de gevallen hebben zo op die manier grote invloed op het leven van de jongere.

De respondent vanuit het ministerie noemt dat er in de Loopbaan Oriëntatie Begeleidingvisie de verantwoordelijkheid van de scholen met betrekking tot welke rol en functie SLB's in het onderwijs naar voren komt. De respondent stelt dat blijkt dat het belangrijk is dat er één persoon is die de leerling continu bijstaat in zijn/haar loopbaanontwikkeling. De invulling hiervan is echter een taak van het onderwijs, dat ligt niet bij de overheid. Financieel kunnen scholen ook zelf bepalen waaraan ze hun geld besteden. Dat docenten meer uren nodig hebben voor begeleiding wordt door de respondent bevestigd, maar deze geeft ook aan dat het te ver doorvoert voor OCW om dergelijke voorwaarden op te nemen in het beleid. Dat wordt gezien als een bewuste keuze die juist thuishoort de autonomie van de scholen.

Tevens stelt de respondent in meer algemene zin dat het noodzaak is om eerst de randvoorwaarden van het beleid goed geregeld te hebben, en dat daarna verder gedacht kan worden over de inhoud met betrekking tot de SLB's. Zo moet eerst gekeken worden naar de overgang tussen vmbo en mbo (die beter geregeld moet worden), voordat eventueel verder gedacht kan worden over de positie van de docenten. De respondent geeft echter ook aan dat nu het rapport van de Commissie Dijsselbloem is verschenen, er veel politieke aandacht is voor deze issue. Dergelijke ontwikkelingen bepalen volgens de respondent mede waar het ministerie zich op moet richten. Hieruit wordt duidelijk dat politiek en beleid continu in beweging zijn en op elkaar reageren.

Een veel specifiekere opmerking over de hoe SLB's zouden moeten handelen is afkomstig van respondent 3 die aangeeft dat het in alle vsv gerelateerde initiatieven (maar eigenlijk ook voor het hele onderwijs) belangrijk is dat je mensen hebt met een positief mensbeeld: die geloven in mogelijkheden en veranderbaarheid van leerlingen. *"Ze zijn lastig te vinden, maar ze zijn er wel. En juist omdat er te weinig van zijn is het ook hierbij belangrijk om op een andere manier te gaan kijken naar de kwaliteiten van docenten. Is het nodig om op bepaalde plekken tweedegraads docenten te plaatsen, of heb je bijvoorbeeld meer aan pedagogen of pedagogisch medewerkers?"*. De respondent pleit voor het anders kijken naar SLB's (docenten/mentoren/begeleiders), met een andere bril dan men nu doet. Wat heb je waar voor nodig en welke competenties passen daar bij? Volgens hem is dit de centrale vraag die men zich moet stellen als we werkelijk willen aansluiten op de jongeren.

SAMENVATTING

Met betrekking tot de 'gouden driehoek' kan gesteld worden dat er volgens alle respondenten (op OCW na) gesproken wordt over de ongelijkwaardige verhouding in de samenwerking. De voornaamste klachten komen neer op een gebrek aan 'bottom-up' denken en de te grote nadruk op 'het succes van het getal'. De stem van het onderwijsveld wordt binnen het beleid amper gehoord volgens hen, en de vraag hoe we het probleem van de vsv-ers kunnen oplossen in plaats van een politiek probleem, wordt onvoldoende gesteld. Met betrekking tot de gemeente Rotterdam geldt in feite hetzelfde: het college is te veel bezig met de maakbaarheid van de samenleving en zijn eigen problemen in plaats van die van de vsv-ers en de uitvoerende instanties daarbij. Bovendien wordt gesteld dat het CvB vreest voor de verkeerde doelgroep, bij gebrek aan juiste informatie.

Door de slechte aansluiting tussen vmbo en mbo wordt het indirect 'toestaan' van vsv genoemd. Ook zou het onderwijs in de vsv-problematiek over haar eigen grenzen gaan aangezien ze lang niet alle problemen rondom vsv kan oplossen maar wel veel verantwoordelijkheid neemt/krijgt. Als oplossing voor de genoemde problemen wordt meer integraal beleid geadviseerd, waarvan de uitvoerende instanties geen last zouden moeten hebben.

OCW erkent de nadruk op cijfers, maar richt zich tevens op achterliggende doelstellingen midden de vsv-convenanten. Er wordt tevens door OCW geopperd dat het middenveld (mbo-raad/vo-raad) meer bij het geheel betrokken kan worden.

Het accountability-vraagstuk legt nog meer klachten bloot over de nadruk op cijfers, grip, beheersbaarheid en monitoring van de uitvoering. Het belang van vertrouwen in de samenwerking wordt hierdoor ontkend. Daarnaast blijkt de behoefte aan juiste informatie en juiste bijbehorende cijfers essentieel. Er valt niets aan te tonen qua verantwoordelijkheid als de cijfers niet kloppen.

Afsluitend wordt over de rol van SLB's in het beleid gesproken met betrekking tot organisationele randvoorwaarden die het gedrag en de mogelijkheden van SLB's bepalen. Als eerste wordt genoemd dat de vrijheid van SLB's (teamleiders) in het al dan niet toestaan van leerlingen na de bekostigingsdeadline van 1 oktober zorgt voor een hoge mate van afhankelijkheid van het gedrag van mensen op sleutelposities. Ten tweede wordt vanuit het ministerie gesteld dat de verantwoordelijkheid voor het faciliteren van de randvoorwaarden voor SLB's bij de autonomie van de scholen thuishoort. Het vsv-beleid richt zich dan ook in eerste instantie op het stellen van voorwaarde voor het beleid en pas eventueel later zou het zich kunnen gaan richten op de inhoudelijke positie van docenten/SLB's. Als laatste wordt genoemd dat SLB's er hoe dan ook een positief mensbeeld op na zouden moeten houden en dat er meer per situatie gekeken zou moeten worden naar welke functie en werkinvulling in die specifieke context nodig is.

5.6.2 UITVOERING VSV-BELEID IN PROJECTEN

ASPECTEN	AANTAL KEER GENOEMD	HOEVEELHEID RESPONDENTEN
PROJECTMATIGE AANPAK	5	3
ROL VAN HET NETWERK	11	5
AANSLUITING OP DE DOELGROEP	10	5
	9	5
ROL VAN DE SLB		

INLEIDING

In de analyse van de *uitvoering van het vsv-beleid* is ten eerste gezocht naar de visie en waardering van respondenten aangaande de projectmatige beleidsuitvoering. Vervolgens is onderzocht in hoeverre respondenten de samenwerking in het netwerk waarderen en aan welke voorwaarden hiertoe voldaan moet worden. Ten derde is gelet op de aansluiting van de projecten op de behoeften

van de doelgroep en als laatste in gezocht naar hoe SLB's zich volgens respondenten wel en niet moeten gedragen tegenover jongeren.

Over de uitvoering van het vsv-beleid is met 5 respondenten uitgebreid gesproken. Dat dit onderwerp niet direct met alle 9 respondenten aan de orde is gekomen heeft te maken hun verschillende achtergrond en een beperkte interviewtijd. De overige 4 respondenten zijn namelijk rechtstreeks betrokken bij het Wijk-leslokaal en de gesprekstijd die er was, is vooral in het project gestoken. Het beeld dat echter naar voren komt vanuit de 5 die hier wel over geïnterviewd zijn, is opvallend eenduidig, met uitzondering van de OCW-respondent die vanuit een andere context naar de uitvoering kijkt. Hieronder wordt per aspect de grote lijn uit de verhalen duidelijk gemaakt.

PROJECTEN

Respondent 1 geeft aan dat er rondom vsv talloze initiatieven en projecten zijn. Zeker in de regio Rotterdam maar dat het effect van die constructie volgens hem marginaal is. *“Alles is al een keer verzonnen en gedaan, alleen als je alles qua resultaat bij elkaar optelt, kom je vrijwel uit op 0. We hebben ons hier afgevraagd hoe dat nou kan. Het is niet omdat niemand er aan wil werken of zich niet betrokken voelt, aldus de respondent”.*

Respondent 2 stelt de informatievoorziening en daarmee de noodzaak tot vsv-projecten ter discussie aan de hand waarvan de grote hoeveelheid projecten in de regio Rijnmond tot stand komt. Hij vermoedt namelijk dat er te weinig onderzocht wordt in hoeverre er aan een bepaald project werkelijk behoefte is. *“Voor je het weet komt er weer een nieuw project opzetten, zonder dat we weten of het werkelijk resultaat zal hebben”.*

Ook geeft de respondent aan dat er meer gestandaardiseerd zou moeten worden in plaats van dat er 'weer een project' bijkomt. De inrichting van het onderwijs speelt volgens hem hierin een belangrijke rol. *“Nu zeggen we: we doen een project in Feijenoord, want daar lopen veel jongeren op straat. Maar is dat werkelijk zo? In feite zou je al die projecten niet nodig hebben wanneer je het reguliere onderwijs beter laat aansluiten. Wanneer leerlingen modulair zouden kunnen instromen, heb je geen projecten meer nodig”.*

De derde respondent (vanuit het Albeda College) sluit aan op het belang van goede informatievoorziening en gaat er verder op door hoe er meer verbinding zou moeten komen tussen lokale projecten om de versnippering tegen te gaan. Deze respondent geeft aan dat het binnen het Albeda College zelf nog wel meevalt, aangezien ze hun eigen organisatiestructuur hebben. *“Maar buiten het Albeda is het erger, daar zijn allemaal los-vaste projecten. Die duren 2 jaar, moeten helemaal worden opgebouwd, en na twee jaar is alle expertise weer weg. Daar wordt dan niks meer mee gedaan. Bovendien gaan de medewerkers van die projecten een half jaar voor het stopt al weer uitkijken naar iets nieuws, dus ook dat is een nadeel”.*

Vervolgens legt de respondent uit dat het verschil met het Albeda College intern is dat, hoewel daar ook veel projecten zijn vanwege de subsidieregelingen, de kennis beter blijft beklijven omdat medewerkers vaak van project naar project gaan. Ook wordt aangegeven dat dit voor externe partners echter een versnippering aan projecten oplevert. *“Zij weten niet welk project bijvoorbeeld nog loopt, waar ze leerlingen kunnen plaatsen etc. Dat bemoeilijkt het proces. Een gevolg hiervan is dat je nu ziet dat de gemeente en deelgemeenten allemaal projecten uitvoeren en allemaal jongeren nodig hebben. In plaats van dat de jongeren die projecten nodig hebben!”* Het gevaar van de vele projecten is volgens de respondent dat er vervolgens vervaging optreedt binnen die projecten. Omdat er dan in het begin vaak nog te weinig leerlingen zijn mogen ook leerlingen die eigenlijk niet tot de doelgroep gerekend worden meedoen. *“Want stel je hebt er pas 6, dan is die ene toch mooi nummer 7, ook al past die niet perfect”.*

De respondent verheldert de problemen die optreden bij zulke projecten aan de hand van de aansluiting met bijvoorbeeld het Jongerenloket. Omdat het Albeda College meer vraaggestuurd wil werken en er op ingaat als de deelgemeente iets vraagt, wordt het voor het Jongerenloket weer ingewikkeld. *“Het Albeda is dan blij, maar het Jongerenloket bijvoorbeeld baalt van wéér zo'n project.”*

Die vinden dat er duidelijkere regie moet zijn op al die projecten, maar ook dat ligt weer lastig. Want regie door wie dan? De gemeente en de deelgemeenten hebben ook hun eigen belangen en werken ook niet persé constructief samen”.

NETWERK

Met betrekking tot de rol die het netwerk speelt in de uitvoering kan rustig gesteld worden dat deze van groot belang is. Dat is op alle aspecten binnen dit onderzoek naar voren gekomen. Hieronder worden een aantal specifieke onderdelen genoemd door de respondenten die relatief verschillend van elkaar zijn. Begonnen wordt met de verhouding tussen gemeente Rotterdam en zijn deelgemeenten, vervolgens komt de rol van ROC's naar voren en de grenzen van het onderwijs, daarna wordt overgegaan tot samenwerking met de leerplicht en het RMC, om af te sluiten met de betekenis van de convenanten.

Respondent 1 vertelt dat er een continue machtsstrijd gaande is tussen gemeente (hier refereert hij naar als: Coolsingel) en de deelgemeenten. Hij stelt dat het OBR de deelgemeenten als bondgenoot heeft. Aangezien het OBR garant staat voor het vastgoed en een decentrale oriëntatie heeft, heeft het OBR belang bij samenwerking met alles en iedereen. Ook de deelgemeenten hebben belang bij goede communicatie met het OBR omdat zij gaan over de volkshuisvesting en geen enkele deelgemeente slechte wijken wil houden. *“Het OBR is bovendien niet alleen van de stenen maar ook van ontwikkeling, omgeving, gebiedsverbetering e.d. En dat is precies wat deelgemeenten ook altijd willen. En meedoen in voorkoming van uitval is meedoen in versterking van economie. Het terugbegeleiden van uitvallers, moet dus ook in dat beleid passen”.* Meer algemeen stelt de respondent dat er zowel een bestuurlijke als ambtelijke animositeit bestaat tussen deelgemeenten en de Coolsingel. *“Beide denken dat ze de problemen rondom schoolverlaters beter kunnen oplossen. Alleen de deelgemeenten krijgen geld vanuit de centrale pot en moeten dus altijd hun handje ophouden: de financiële macht ligt altijd centraal terwijl de deelgemeenten veel autonomer willen zijn”.* Deze constructie zorgt volgens de respondent voor strijd en frustratie, maar, zo stelt hij *“ook tussen de deelgemeenten speelt er van alles. Het Noorden heeft weer de pest heeft aan dat hele Pact Op Zuid omdat er zoveel geïnvesteerd wordt in het Zuiden. Ik merk het altijd. Altijd als centraal en decentraal samen zijn merk je de spanning”.*

Met betrekking tot de projectmatige bestrijding van vsv blijkt de onderlinge strijd tussen de deelgemeenten ook een rol te spelen. In een aanvulling op het interviewverslag stelt de respondent het volgende: *“Projecten, die zijn geïnitieerd vanuit een deelgemeente, zijn altijd bedoeld voor inwoners van de deelgemeente zelf. [...] Maar soms is het onmogelijk voor een project om een bepaalde benodigde schaalgrootte te bereiken terwijl het project zich beperkt tot 1 deelgemeente.[...] Men heeft elkaar toch ook weer nodig om dingen voor elkaar te krijgen. Dat is iets wat het OBR goed begrijpt en de deelgemeenten onderling uiteindelijk ook wel. Toch is elke keer te voelen dat ze het ook jammer vinden het weer met de buur-deelgemeente te moeten doen”.*

In gesprek met respondent 2 kwam, waar het de rol van de gemeente (JOS in dit geval) betrof, met name de invloed van de Leerplicht ter sprake. De respondent geeft aan dat met de invoering van startkwalificatieplicht, de Leerplicht zich dus ook in het mbo gaat manifesteren. Dit kan volgens hem heel belangrijk zijn in de ‘sluitende aanpak’ die iedereen zo graag wil. Volgens de respondent gaat het effect nog wel even duren, maar dat is volgens hem logisch. *“Het mbo erbij is nieuw voor de Leerplicht en het gaat om een groot aantal deelnemers. Door samen met scholen te kijken naar de manier waarop de leerplichtambtenaren ingezet kunnen worden kan een belangrijke stap gezet worden. De leerplichtambtenaar moet voelen waar het werkelijk om gaat. Natuurlijk gaat het om handhaven van de leerplichtwet, maar scholen hebben soms problemen die daar dicht tegen aan liggen en die daar formeel niet onder vallen. Dan is souplesse en samenwerking belangrijk”.*

De respondent geeft aan dat er in de aanpak van deze jongeren creatief gezocht moet worden naar effectieve samenwerking. Als voorbeeld noemt hij dat een leerplichtambtenaar die rechtstreeks betrokken wordt bij het veelvuldig te laat komen van leerlingen, een groot 'schrik-effect' kan hebben. *"Wanneer leerlingen met de leerplicht te maken krijgen via gesprekken of brieven wordt het namelijk veel officiëler dan dat de school dat doet".*

De respondent stelt dat het belangrijkste is dat verschillende partijen in het netwerk het belang gaan inzien van het 'over de schutting kijken' en zich niet alleen beperken tot hun eigen problemen. Die zijn er volgens hem namelijk niet, omdat alles zo met elkaar verweven is. *"Als zij dan daarbij met elkaar zoeken naar de grenzen van toelaatbaar ingrijpen, dan is er veel gewonnen. [...] Het is eigenlijk het zoeken naar elkaars middelen en mogelijkheden om dat te combineren. Het opzoeken van de grenzen van het toelaatbare. Daarin kan de gemeente een rol spelen, door het bieden van die ruimte en de teugels te laten vieren. Dat geldt ook voor Jeugdzorg, Maatschappelijk werk, Justitie, Welzijnsinstellingen, Scholen. Ben ik als instelling bereid om me flexibel op te stellen of voel ik alleen maar dat mijn handen gebonden zijn? Dat is eigenlijk de vraag".*

De respondent vervolgt dit verhaal door het toe te spitsen op de aansluiting tussen vmbo's en mbo's. Hij geeft aan dat er nu al leerlingen zijn van wie de docenten voorzien dat ze voor het einde van het jaar gaan uitvallen. *"En die kunnen bijvoorbeeld alvast doorgestuurd worden naar het Albeda, maar dat is natuurlijk geen probleem oplossen. Dan vallen ze daar uit."* De samenwerking zou volgens deze respondent veel op kunnen lossen, maar enkel wanneer er wordt uitgegaan van het probleem van de jongeren, niet dat van de scholen en de gemeente etc.

De derde respondent in dit kader benadrukt een zelfde soort problematiek: de ROC-attitude die niet aansluit bij de jongeren, maar bij zichzelf. *"Ze gaan er vanuit dat jongeren zelf naar de school toekomen. De ROC's vinden het niet hun taak om leerlingen buiten de schooldeuren te benaderen".* Volgens de respondent zou dat wel moeten, zou er meer verbinding moeten zijn tussen de ROC's en de jongeren. Er zou veel proactiever te werk gegaan moeten worden, dichterbij de leerling zitten. De ROC-structuur zou, anders gezegd, meer moeten aansluiten op de behoeften van de leerlingen. Meerdere instroommomenten zouden daarbij helpen, ook voor het Jongerenloket om de jongeren door te kunnen laten stromen naar het mbo. *"Maar ja, zolang de wetgeving niet wordt aangepast, blijft het echter zo. De wettelijke kaders bepalen het nu eenmaal voor een groot gedeelte".*

Respondent 4 werpt licht op onder andere de meerdere instroommomenten binnen de ROC's. Deze respondent geeft aan dat het onderwijs vanaf dit jaar (2008) wordt bekostigd aan de hand van twee telmomenten: in oktober en februari. Dat heeft voor- en nadelen. Voordeel is dat er ook bekostiging komt voor jongeren die na 1 oktober binnenkomen en zij dus ook makkelijker welkom zijn. Lastig kan zijn dat de registratie van jongeren die voor februari uitvallen ook nauwkeuriger wordt, wat dus een afname betekent van de bekostiging van leerlingen die voorheen voor een jaar bekostigd werden. Overigens stelt de respondent ook dat de voor- en nadelen elkaar ongeveer zullen opheffen. *"Wel betekent het dat het onderwijs op twee trajecten moet worden ingericht, wat nu nog niet overal het geval is".*

Meer algemeen over het onderwijs stelt de respondent dat er heel veel kennis aanwezig is binnen ROC's over waarom jongeren ervoor kiezen om te stoppen. De respondent vertelt dat het vaak gaat om verschillende problemen die niet allemaal bij het onderwijs 'horen'. Vandaar dat er in de loop van de tijd zogenaamde 'ketenpartners' zijn ontstaan om problemen op te vangen waar de school en medewerkers in de school zelf niet voor zijn bevoegd. Zo is het Schoolmaatschappelijk werk gekomen, begeleiding bij schulden, inlooppuur van de GGD, stagebemiddeling, gedragstrainingen via de Jeugdzorg etc. Ook voor vsv als geheel is volgens de respondent de afgelopen jaren veel meer aandacht gekomen, ook binnen het Albeda College. *"Dat komt natuurlijk ook vanwege de nadruk van*

het Rijk en de gemeente op het aanpakken van vsv. Het onderwerp vsv is de afgelopen 11 jaar steeds hoger op de agenda gekomen”.

Met betrekking tot de inzet van het Rijk zien we dat ook de respondent vanuit OCW niet altijd even tevreden is over de samenwerking met partijen in het netwerk, maar daar wel groot belang aan hecht. Met betrekking tot het behalen van de doelstellingen van de afgesloten convenanten wordt aangegeven dat er twijfel heerst over de grip van de Leerplicht en de RMC's. *“De rol van de gemeente, regisserend of niet, is niet vanzelfsprekend geregeld”,* stelt de respondent. *“Tips uit eerder onderzoek waren bijvoorbeeld het aanspreken van de ouders, het beter registreren van schoolverzuim (wat vaak onvoldoende gebeurt) en het beter aansluiting zoeken met justitie. Dat zijn eigenlijk partners die nu buiten het convenant vallen. De verantwoordelijkheid wordt bij de scholen zelf gelegd, maar dus niet direct bij de partners in de aanval”.*

Volgens de respondent zien we het bij ketensamenwerking vaak gebeuren dat er niet echt wordt samengewerkt, maar enkel doorgestuurd. Dus dan wordt het gezien alsof de verantwoordelijkheid over is zodra de leerling is doorgestuurd. *“Maar als die vervolgens 6 weken moet wachten, kan dat natuurlijk niet. Dan moet je iets verzinnen voor die tussenperiode”.* Overigens vult ze dit aan door te zeggen dat je met betrekking tot de verzuimmelding vanuit scholen niet van docenten kan verwachten dat ze het hele beleid kennen. *“Het is wel belangrijk dat ze op tijd overdragen, maar een paar sleutelfiguren die hiervoor zorgen zou voldoende moeten zijn. Niet alle docenten hoeven het hele netwerk/plaatje te hebben”.*

Ook geeft de respondent aan dat de samenwerking binnen het vsv-beleid in het begin stuitte op de koepels. De koepels wilden namelijk zelf het geld krijgen/verdelen en wilden niet dat het direct naar de scholen zou gaan. Zij wilden zelf de convenanten ondertekenen. Lachend stelt de respondent: *“Dat zijn ook de partijen die het gewend zijn om geld te krijgen”.*

DOELGROEP

Versillende respondenten noemen het belang van aansluiten op de doelgroep en het werkelijk k nnen van de doelgroep als belangrijke voorwaarde tot een goede beleidsuitvoering. Zo geeft een respondent vanuit het Jongerenloket aan dat hij het belangrijk vindt dat er erkend moet worden dat er een doelgroep is die echt niet meer wil. *“Die jongeren zijn dus niet te verplichten iets te doen, en na verschillende inspanningen vanuit het Jongerenloket kunnen ze er zelf voor kiezen om niet naar school of aan het werk te gaan”.*

Respondent 2 noemt in dit kader dat er niet alleen preventief te werk gegaan moet worden in de vsv-bestrijding, maar dat er ook aandacht moet zijn voor de ‘niet bestaande’ groep. Met ‘niet bestaand’ wordt bedoeld op de groep die volgens de gemeentelijke registratie op school zit, maar daar niet aanwezig is. *“We weten feitelijk wel dat ze ergens moeten zijn, maar we doen (ironisch) net alsof ze niet bestaan aangezien ze niet in het systeem passen”.* Vanuit een recent project, genaamd ‘Natuurlijk willen risicojongeren leren’ bleek dat een groot deel kon worden teruggeleid naar school. De respondent stelt dan ook dat het probleem in die zin wel mee valt: *“Leerlingen willen wel weer naar school. Slechts een kleine groep kiest echt bewust voor de straat. De meeste vsv-ers zijn echter gewoon ‘afgegleden’ door met name een slechte aansluiting tussen vmbo en mbo”.*

De respondent stelt dan ook dat het zoeken naar alternatieve benaderingen essentieel is waarbij meer wordt aangesloten op de jongere zelf, in plaats van op ‘hoe het systeem werkt’. *“Dat geldt zowel voor individuele benadering op klas niveau als voor oplossingen op meso en macro niveau. Wanneer een wiskunde docent bijvoorbeeld constateert dat een leerling auditief ingesteld is en op een mondeling gestelde vraag precies kan vertellen wat het juiste antwoord is, maar bij het opschrijven stevast fouten maakt, dan is de vraag of een mondelinge toets voor die leerling niet beter op zijn plaats is in plaats van onvoldoendes blijven geven voor schriftelijk werk. ‘Maar dan moet dat bij iedereen’ is vaak de reactie. Maar dat hoeft juist niet. Omdat anderen dat probleem blijkbaar niet hebben. Je moet dus heel gericht (kunnen) kijken wie wat nodig heeft”.*

Een respondent vanuit het Albeda College belicht een intern beleidspunt met betrekking tot de doelgroep. Hij stelt dat de uitvoering van het Albeda-beleid in die zin succesvol is, in die zin dat de aantallen vsv-ers langzaam dalen. Er moet echter wel rekening mee worden gehouden dat er verschillende definities van vsv-ers in omloop zijn, zowel Albeda intern als binnen het vsv-beleid aan sich. Zo doelt hij op de gemeente die zich vooral richt op de groep die al langer geleden is uitgevallen en geen dagbesteding heeft (en we hebben tevens gezien dat de vsv-ers waar OCW met name op gericht is, juist de *nieuwe vsv-ers* zijn).

De respondent geeft aan dat er binnen het Albeda College nu de volgende drie begrippen worden gehanteerd:

- De studiestaker => jongeren die stoppen met hun studie maar met wie geprobeerd wordt hem in een traject te brengen.
- De Studiewisselaar => de jongere die binnen óf buiten het Albeda College van opleiding verwisselt.
- De voortijdig schoolverlater => de leerling die uitvalt en met wie een traject niet mogelijk is.

In verband met de convenanten zijn de definitiekwesties wel lastig, geeft de respondent aan. *“Want nu wordt nu een jongere die op 1 oktober staat ingeschreven bij opleiding A en een jaar later bij opleiding B, niet als vsv-er geteld door het Rijk. Voor de statistieken is dat dus geen probleem, maar voor de praktijk wel!”*. In feite kan op die manier een jongere namelijk jaren als vsv-er ‘leven’ zonder dat het geregistreerd wordt in de systemen. Bovendien geeft de respondent aan dat je als school probeert er zo snel mogelijk bij te zijn en de jongere zo snel mogelijk weer structuur te bieden. Werk dat daartoe wordt georganiseerd en nodig is, wordt dan echter niet ‘gezien’ omdat er volgens de cijfers met die jongeren niets aan de hand is. *“Het voordeel is dat zo’n jongere dus niet meetelt in de statistieken als hij een andere opleiding wil gaan doen of via een traject ergens anders terecht komt, maar hij/zij kan echter ook het hele jaar niets doen, niet op komen dagen etc., en zich een jaar later weer hebben ingeschreven”*.

ROL VAN DE SLB IN DE UITVOERING

Over de rol van de SLB in de uitvoering van het vsv-beleid wordt op wisselende wijze gesproken door de respondenten en veelal gezien vanuit de eigen organisatie. Vandaar dat hieronder per respondent de achtergrond wordt benoemd.

Respondent 1 (werkzaam bij het Jongerenloket) stelt met betrekking tot de werkwijze van zijn eigen team, dat ze heel persoonlijk gericht werken. *“We praten hier over jongeren, niet over dossiers”*. De respondent wil zijn teamleden dan ook niet lastigvallen met administratieve zaken en dossiers. *“Zij hebben daar niks mee, hun motivatie komt uit de begeleiding van de jongeren op basis van motivatie en stimulatie. En omdat ze geen mogelijkheden hebben de jongeren ergens toe te verplichten, draait alles om de vrije keuze van de jongere, het contact en het vertrouwen daarin”*.

Respondent 2 (werkzaam bij het Trajectbureau, Albeda College) stelt dat voor zijn medewerkers goede informatievoorziening het belangrijkste is. Medewerkers moeten volgens hem goed op de hoogte zijn van enerzijds de mogelijkheden van trajecten die ze kunnen aanbieden, en anderzijds moeten ze goed op de hoogte zijn van de geschiedenis van de jongeren. *“Die komt niet blanco binnen, en er zijn vaak al verschillende instanties bezig met zo’n jongere, jeugdzorg bijvoorbeeld”*. Al die informatie moet bijeengebracht worden om bij de jongere te kunnen aansluiten en samen te zoeken naar nieuwe mogelijkheden. Er moet vervolgens een match gemaakt kunnen worden waar de jongeren nadrukkelijk zelf bij betrokken is, anders werkt het volgens hem niet.

Met betrekking tot het vsv-beleid stelt de respondent dat in het ideale geval *“de hoofden van de trajectbegeleiders leeggepompt zouden moeten worden. Zij hebben alle kennis en ervaring die nodig is voor goed beleid. Jammer genoeg gebeurt dat nu te weinig”*.

De reden voor de beperkte invloed van de kennis van SLB's zit volgens de respondent in de aansluiting tussen beleid en uitvoering. *"Beleidsmedewerkers zitten achter hun bureau en schrijven vanuit de verkeerde observaties hun beleid. Bijvoorbeeld: De deelgemeente had een groep jongeren die overlast veroorzaakte dus daar 'moest iets mee'. Het idee was hen terug te begeleiden naar school of werk. Toen echter die groep in beeld werd gebracht, bleek dat een deel van hen al lang werkte en dat het andere deel naar school ging. Ook hier blijkt weer, de informatievoorziening is cruciaal. Er wordt veel te weinig gepraat met de jongeren zelf en personen die veel met de jongeren omgaan"*.

De kloof tussen het beleid en de uitvoering wordt volgens de respondent alleen maar groter. Zo vertelt hij dat hij in het Trajectbureau bijvoorbeeld geen enkele beleidsmedewerker heeft. En ook niet wil hebben. *"Ik wil dat mijn medewerkers werken, veel werken en van tijd tot tijd reflecteren. Van daaruit zou beleid gevormd moeten worden. In heel Nederland zou het eigenlijk zo moeten"*.

"Als je het meeste 'rendement' (vindt hij geen goed woord, maar hij komt even niet op iets beters) wil behalen moet je mensen serieus nemen. Mensen willen graag serieus genomen worden en voelen zich dan ook meer betrokken bij hun organisatie. Vraag aan hen wat er volgens hun beter kan, wat ze zouden veranderen als ze een zak geld zouden krijgen, en laat ze vervolgens zelf ook dat geld inzetten. Dat geeft een veel grotere betrokkenheid".

Wat algemener stelt de respondent dat het bij een slagvaardige organisatie dat schakelproces goed geregeld is. Het gaat dus om die wisselwerking. Want iedereen zegt wel dat de werkvloer belangrijk is, maar als er belangrijke beslissingen moeten worden genomen gebeurt dat volgens hem snel, en altijd door het management.

De respondent vindt het moeilijk aan te geven hoe dat voor elkaar gekregen zou kunnen worden. *"Het is lastig, maar je zou een nieuwe manier moeten ontwikkelen voor die koppeling. Iedere medewerker kent bijvoorbeeld 20 jongeren. Als je tien medewerkers bij elkaar zet, heb je dus 200 cases. Je zou iets moeten ontwikkelen om vanuit de individuele waarneming naar collectieve kennis te komen"*.

Respondent 3 belicht een ROC-gerelateerd probleem dat hij aanduidt als de 'deken van diplomering'. In een school is de hoofdcultuur volgens hem gericht op: 'We moeten dat diploma halen'. In een aanvulling op het gespreksverslag van dit interview stelt de respondent het volgende: *"Veel van het denken en doen van docenten is gericht op de idee dat leerlingen uiteindelijk een diploma moeten halen. Zij verwachten dat de leerling daarom ook eigenlijk naar school komt. En als een leerling vervolgens met hele andere dingen bezig lijkt te zijn, vinden ze dat dit niet in de opleiding thuishoort. Deze op diploma's gerichte cultuur zit niet alleen in het hoofd en het dagelijks gedrag van de docent. De leeromgeving is er ook op gericht zo efficiënt mogelijk daar naar toe te werken. En het ondersteunend personeel zit er op dezelfde manier in: 'Ze komen toch om een vak te leren nietwaar?' Dus waar zijn ze nou mee bezig als ze buiten staan te blowen en binnen de boel slopen?"*.

Hoewel de respondent deze houding van docenten en medewerkers kan begrijpen, stelt hij tevens dat je vooral in de eerste maanden juist *niet* op die manier zou moeten omgaan met de leerlingen. De respondent legt uit dat docenten namelijk vaak zelf uit onmacht gaan dreigen met het niet halen van het diploma als ze leerlingen niet in de klauwen kunnen houden. Hij noemt het voorbeeld van een oude teamleidster die ermee in haar maag zat dat de leerlingen geen diploma zouden halen. Ze had geen idee hoe ze dat aan moest pakken. De respondent heeft haar toen gezegd: *"Laat dat diploma maar even zitten, ga je richten op alle andere dingen waar ze tegen aanlopen"*. En uiteindelijk, vanuit die benadering heeft toen 90% het alsnog gehaald. Hieruit blijkt wederom het belang van aansluiting op de jongeren, in plaats van op cijfermatige succes.

Een laatste respondent stelt dat het standpunt *"schoenmaker, houd je bij je leest"* ook opgaat voor docenten. Deze respondent heeft de indruk dat docenten vaak klagen over te weinig tijd, maar dat dit ook een beetje hun eigen schuld is. *"Ze moeten zich houden bij hun kerntaak, en sneller leerlingen doorsturen. Nu gebeurt dat pas laat en dan is het vaak al te laat. Het is dus belangrijk dat docenten hun netwerk goed kennen en op tijd taken overdragen. RMC en leerplicht worden te laat benaderd en ook de registratie van het spijbelen gebeurt vaak niet voldoende"*.

SAMENVATTING

Uit de analyse van de vsv-uitvoering in projecten, komt naar voren dat het grootste gedeelte van de respondenten van mening is dat dit zorgt voor versnippering, onduidelijkheid en een verlies aan kennis wanneer projecten geen reguliere doorgang vinden. Er wordt gepleit voor meer verbinding en meer standaardisatie. Er ontstaat nu een spanningsveld tussen het centrale Jongerenloket en de behoefte aan deelnemers voor projecten in de deelgemeente. Overigens wordt ook gesteld dat zowel de gemeente als de deelgemeenten denken dat zij de juiste partij zijn om het vsv-probleem aan te pakken al blijkt in de praktijk dat ze elkaar hoe dan ook nodig hebben.

Met betrekking tot de ROC's wordt gesteld dat ze meer richting de jongeren zouden moeten bewegen in plaats van dat andersom te verwachten. De tussentijdse instroommogelijkheden verbeteren deze situatie, al wordt hiermee tevens de registratie en bekostiging voor ROC's strakker en strenger.

Om goed aan te kunnen sluiten op de doelgroep is de informatievoorziening essentieel. Wanneer onvoldoende duidelijk is over welke jongeren met welke problemen en behoeften er gesproken wordt, zowel aangaande de zichtbare als de 'onzichtbare' groep jongeren, kan goede aansluiting moeilijk tot stand komen. De verschillende definities van vsv die in het netwerk de ronde doen en de onvolledige registratiesystemen zorgen hierbij voor verwarring.

Waar het de rol van SLB betreft komt vanuit het Jongerenloket naar voren dat er altijd gewerkt wordt vanuit jongeren, niet vanuit dossiers. Deze houding wordt hier essentieel gevonden. Aangaande de medewerkers van het Trajectbureau wordt gesteld dat het effect van de SLB's staat en valt bij de informatievoorziening en het vervolgens goed kunnen inzetten van deze kennis. Ook zou hier idealiter het beleid op gebaseerd moeten worden, rechtstreeks vanuit de mensen die de meeste kennis van zaken hebben. Met betrekking tot de ROC's wordt een opvallend negatief punt genoemd aangaande de houding van docenten, aangeduid met 'de deken van diplomering'. In plaats van aan te sluiten op de jongeren en creatief te ondersteunen wordt veelal het behalen van het diploma als doel en middel ingezet om de jongeren aan het werk te krijgen: een veelal ineffectieve strategie.

5.6.3 VSV-PROJECT (WIJK-LESLOKAAL)

ASPECTEN	AANTAL KEER GENOEMD	AANTAL RESPONDENTEN
INHOUD PROJECT	9	8
ROL VAN (WIJK) NETWERK	11	8
ORGANISATIE WIJK-LESLOKAAL	19	9
ROL VAN DE SLB	4	2

INLEIDING

De analyse naar het Wijk-leslokaal heeft in eerste instantie betrekking gehad op de visie van respondenten aangaande de wijkgerichtheid en het 'outreaching' werken. Vervolgens is de rol van de interne en externe netwerkpartners onderzocht en als derde de ervaring van respondenten met betrekking tot de organisatie van het project en de gevolgen hiervan. Als vierde is bekeken welke rol respondenten zien weggelegd voor SLB's in het project.

Aan de externe respondenten die allemaal op zekere wijze bij het Wijk-leslokaal betrokken zijn is gevraagd naar verschillende aspecten van het project. Overigens zijn niet alle aspecten met iedereen besproken, er is tijdens de interviews geprobeerd zoveel mogelijk informatie over het beleid en de uitvoering te verkrijgen. Bovendien zijn niet alle respondenten even goed op de hoogte van het project, wat terug te zien was in de antwoorden. In die gevallen zijn andere aspecten van de voorgaande externe factoren uitgebreider besproken.

INHOUD/WIJKGERICHTHEID

Met betrekking tot de inhoud van het Wijk-leslokaal, de vormgeving van onderwijs binnen de context van de wijk waarin jongeren wonen, komen verschillende beelden naar voren. Hieronder volgen enkele illustrerende uitspraken van respondenten.

Respondent 1 geeft aan dat het voor de nationale context van het Wijk-leslokaal van belang is dat er in mei 2008, 40 Vogelaarwijken zijn aangewezen en dat besloten is om in die wijken onderwijs te gaan geven. *“In die wijken is er sprake van een meervoudige problematiek. De slechte woningen en woonomgeving is een probleem (fysiek), er zijn sociale problemen rondom werkgelegenheid, opleidingsniveau, en dat alles heeft vaak ook nog ‘een kleurtje’”. Het doel van de overheid is om die wijken op een normaal niveau te brengen en van specifiek het Wijk-leslokaal om het economisch niveau van de wijken te verbeteren.*

Niet alle respondenten vinden de wijkgerichtheid van het project even succesvol. Hieronder worden de verschillende visies weergegeven.

Respondent 2 vindt een goed punt van het Wijk-leslokaal dat het de aansluiting in de wijken opzoekt omdat ook de ondernemers door middel van accreditatie [red. traject om erkend leer-werkbedrijf te worden] en persoonlijke bijscholing er een meerwaarde in zien. Het is volgens hem dan ook niet zozeer enkel belangrijk voor de leerlingen maar hij ziet het meer als een goede maatschappelijke ontwikkeling waardoor er meer verbinding in de wijken tot stand komt. *“De gedeelde verantwoordelijkheid voor het welzijn van de mensen in de wijken wordt op deze manier zichtbaar gemaakt”*. Voor de leerlingen gaat het volgens hem meer concreet om het opleiden in de praktijk. *“Je houdt nu een groep binnen die met enkel klassikale les zou uitvallen. En de koppeling aan het behalen van een startkwalificatie is daarbij heel handig”*. Naast deze voordelen is de respondent echter bang voor de Vogelaarwijken in die zin dat er een wildgroei aan projecten dreigt. *“Nu moeten de ‘wijken’ opeens van alles met jongeren gaan doen, terwijl dat juist centraal geregeld zou moeten, via een stedelijke aanpak in plaats van via de deelgemeentes. Door die tussenlaag is er namelijk een machtsstrijd gaande tussen gemeente en deelgemeentes. Die laatste krijgen nu heel veel geld voor de wijken en willen alles zelf gaan doen. En organisaties zoals het Jongerenloket moeten dan opeens de jongeren leveren voor die projecten, zoals bij het Wijk-leslokaal.”* Dat laatste vindt de respondent onwenselijk omdat het verwarring en chaos veroorzaakt.

Respondent 3 twijfelt aan het effect van de wijkgerichtheid van het project. Deze stelt een beetje aarzelend: *“Ons beeld is misschien dat de jongeren het belangrijk vinden dat onderwijs in de wijk plaatsvindt...maar is dat eigenlijk wel zo? Ook hier geldt dat het beeld misschien anders is dan de werkelijkheid. Het zou best kunnen dat de wijkgerichtheid van het project veel beter is voor de ondernemers dan specifiek de leerlingen. Want wordt hun toekomstperspectief breder wanneer we ons richten op de wijken?”*. Deze twijfels van de respondent hebben te maken met de context van deelgemeente Feijenoord, waarin veel werk naar buiten is gebracht, bijvoorbeeld naar de haven. *“Misschien moet je deze doelgroep juist uit die wijken halen [...] Je zou ook als doel kunnen stellen de beeldvorming van de jongeren in de wijken te verbeteren. Dat is ook interessant, zodat ondernemers en andere mensen zien dat die jongeren best goede jongens zijn bijvoorbeeld”*.

Respondent 4 is het hier totaal niet mee eens. *“Het is juist goed om in de wijken van de jongeren zelf te beginnen. Daarmee haal je veel onzekerheidsfactoren voor de jongeren al weg. Het is vertrouwd, voelt veilig en bekend. Want ook al is er een goede OV aansluiting, je ziet toch dat jongeren graag dicht bij huis blijven. Dus waarom zou je ze naar Noord willen krijgen?”*.

Ook geeft deze respondent nog een demografisch argument. *“Rotterdam heeft er moeite mee mensen te binden aan de stad: men vlucht veelal weg. Om dat tegen te gaan moet je juist het onderwijs in het hart van je stad willen hebben. Dat zorgt voor de benodigde sociale cohesie en verbinding tot een coherent geheel. Zeker voor de wijken is dit dus juist een goed plan.”*

Respondent 6 kiest een middenweg in deze discussie. *“Voor beide is wat te zeggen. Aan de ene kant zit dat type leerling niet voor niets niet ‘in onze gebouwen’. Het idee dat de ondernemers die actief zijn in het project eenzelfde culturele achtergrond hebben, vaak bekenden en/of vrienden zijn, kan helpen om de jongeren te laten slagen”*. Daarnaast zegt de respondent dat hij er wel vanuit gaat dat de leerlingen eerst gescreend zullen worden op hun mogelijkheden binnen het reguliere onderwijs. *“Wanneer ze dat namelijk wel aankunnen, en wel bredere mogelijkheden hebben moet je ze niet in dit project willen hebben”*. Onderwijsinhoudelijk zou de respondent het verkeerd vinden wanneer er verwatering optreedt ten aanzien van de deelnemers. *“Het is ten slotte bedoeld voor leerlingen voor wie dit project een soort laatste kans is. En wanneer je dat breder trekt om maar voldoende leerlingen te vinden, benadeel je uiteindelijk de jongeren zelf én intern ook je collega’s”*.

Een laatste respondent belicht weer een ander aspect, namelijk dat het onderwijs zich in de toekomst toch veel meer gaat inrichten op de woonwijken. Het meer in de wijken en het direct in de praktijk opleiden van de jongeren ziet hij als belangrijke verandering voor de komende tijd. Hij stelt ook dat de ROC's daar nu nog niet meteen aan toe zijn, maar hij ziet wel mogelijkheden in het uitbreiden van de huidige methodiek over verschillende deelgemeenten en dat dan een paar jaar laten draaien. *“Want dan kun je ook echt resultaat boeken en dat zichtbaar maken”*.

NETWERK

Met betrekking tot het netwerk van het Wijk-leslokaal wordt gedoeld op zowel de samenwerking met externe organisaties rondom het vsv-beleid en organisaties binnen de wijken van het project, als interne actoren binnen het Albeda College. In het eerste onderdeel wordt gesproken over de overkoepelende netwerksamenwerking tussen onderwijs (Albeda College) en economie (OBR). Vervolgens wordt ingegaan op meer concrete ontwikkelingen die binnen de samenwerking in het netwerk hebben plaatsgevonden. Beginnend bij de interne samenwerking binnen het Albeda College, gevolgd door de samenwerking met externe partijen rondom het project en eindigend in concrete organisationele aspecten die van belang zijn (geweest) in de samenwerking.

ONDERWIJS EN ECONOMIE

De projectleider vanuit het OBR geeft aan dat het de hoop is dat er ruimte geboden kan worden voor de totstandkoming van kennis- en economische ontwikkeling van de (kleine, veelal allochtone) ondernemers en 'probleemjongeren' in de wijken. Hiervoor moet er gezorgd worden voor een goede infrastructuur in de wijken tussen leerlingen en ondernemers. Zijn idee hierbij is: 'zien werken, doet werken'. Het creëren van voorbeeldfuncties binnen de sterke sociale netwerken die families vaak hebben en het aanspreken van de wijknetwerken moeten dus aan bod komen. De respondent geeft aan dat sommige collega's hem voor gek verklaren: *“Je koppelt zwak op zwak!”*. De respondent vindt dat echter te negatief gedacht. Hij denkt meer aan 'innovatieve strategische allianties'. Het koppelen van groepen waaruit iets kan voortkomen. Commitment en strategie zijn daarvoor belangrijke woorden volgens hem, want wat het OBR feitelijk doet is het 'over de schutting kijken'.

De tweede respondent (projectleider Wijk-leslokaal) bevestigt de houding van het OBR. Hij benadrukt zijn eigen enthousiasme vanaf het begin van het project, aangezien hij verrast was door de samenwerking met het OBR. Volgens hem zie je het niet vaak dat er vanuit economische hoek wordt meegedacht in de sociale hoek. Het snijvlak tussen zowel economische zaken als scholing en welzijn en de samenwerking daartussen geeft voor hem de context van het netwerk aan. *“In de praktijk zie je vaak dat mensen vanuit hun eigen referentiekader werken en moeilijk over de schutting heen kijken en zeker geen samenwerkingshouding aannemen. In dit project wordt echter juist dat netwerk, juist die samenwerking veronderstelt”*.

Een nadeel van de praktische invulling van de samenwerking tussen opdrachtgever OBR en het Albeda College is volgens deze respondent dat de deadlines vanuit de subsidieverstrekker (1 februari voor fase 1) een vervelende voorwaarde vormen. *“Het blijft natuurlijk de vraag of je door te sturen op cijfermatige deadlines per periode het project niet onnodig kwetsbaar maakt”*. De respondent zegt

dat de deadline op die manier zélf namelijk voor problemen kan zorgen. Hoewel hij begrijpt dat de opdrachtgever meetmomenten moet inbouwen en hij snapt dat we in een 'prestatie/afrekencultuur zitten', krijgt hij wel het gevoel dat je 'een soort sprinter' moet zijn om alles op tijd voor elkaar te krijgen. De startsnelheid lag heel hoog en hij ervaart nu wel druk. *"Terwijl je, als je echt goed resultaat wilt boeken 'eigenlijk niet op zo'n deadline moet zitten'".*

UITVOERING ALBEDA COLLEGE INTERN

Uit onderstaande antwoorden van twee respondenten blijkt dat de samenwerking intern niet volledig soepel liep vanwege externe omstandigheden én interne omstandigheden. Verduidelijkende passages uit de interviews worden hieronder weergegeven.

Met betrekking tot het 'over de schutting kijken' in de interne organisatie van het Albeda College geeft respondent 3 aan dat het binnen het Albeda College zelf vaak moeilijk blijkt voor mensen om brancheoverstijgend te kijken. Het is volgens hem echter juist belangrijk dat ook andere branches [red. anders dan de branche Toeleiding] gaan zien dat het mbo onderwijs op een andere manier moet worden vormgegeven. *"De school moet naar de leerlingen tóe en het Wijk-leslokaal heeft in die zin ook een signaalfunctie voor anderen"*.

Hoewel het de bedoeling was dat alle branchedirecteuren van het Albeda College docenten voor het Wijk-leslokaal zouden 'aanleveren' is er uiteindelijk door de projectleiding zelf moeten 'hunen' naar personeel, wat tijd en energie kostte. Deze niet heel enthousiaste medewerking van branchedirecteuren die anders namelijk personeel naar het project hadden 'gestuurd', had echter ook een voordeel volgens respondent 2. Nu kon er namelijk direct vanuit het project zélf gezocht worden naar geschikte kandidaten en was er dus meer keuzevrijheid.

Respondent 3 vult aan dat de afhoudende reacties intern vermoedelijk te maken hadden met de situatie van het Albeda College. *"Het was het verkeerde moment. Het Albeda zat in de fase van het navelstaren; mensen waren druk bezig om alles en iedereen wat geld kostte van zich af te houden"*. Daarnaast geeft hij aan dat het ook een raar project is voor de beroepsbranches. *"De meeste mensen houden van grote bedrijven, niet van kleine, vaak ook nog allochtone ondernemingen die slechts één stageplaats opleveren"*. Bovendien vertelt hij dat veel van die bedrijfjes nog niet geaccrediteerd zijn. *"Branchedirecteuren zijn dat niet gewend, het zit niet in hun systematiek om zo te werken. Mensen zijn ook altijd financieel gericht, denken 'what's in it for me?' [lachend] en dat is iets wat de projectleider, die veel idealistischer is, misschien niet altijd zo duidelijk heeft gemaakt"*.

UITVOERING IN EXTERN NETWERK

In de samenwerking met de netwerkorganisaties van het Wijk-leslokaal valt op dat er vanuit de ondernemers en wijkorganisaties heel positief gereageerd is op het project. Ten eerste wordt de context van het netwerk geschetst om vervolgens specifiek in te gaan op de samenwerking rondom de werving van deelnemers. Over dit laatste aspect bestaan heel verschillende visies vanuit verschillende organisaties.

Om binnen de doelstelling van het project het netwerk in beeld te krijgen waarmee gewerkt moet worden, geeft respondent 2 aan dat er eerst een plaatje moest zijn van het proces dat doorlopen moet worden om jongeren geplaatst te krijgen. *"Uiteindelijk gaat het om het contact met de leerlingen, om contacten met intermediairs, organisaties/instellingen daar omheen en het vertrouwen in de samenwerking. Het hele verhaal moet doorlopen worden wil er sprake zijn van een sluitende aanpak"*. Hiertoe zijn vier lijnen opgesteld die de overkoepelde lijn aangeven. Het gaat hier om vmbo's, het RMC, Albeda College intern en de wijknetwerken binnen de deelgemeente Feijenoord. Bij het opzetten van de infrastructuur van het Wijk-leslokaal, stelt de respondent dat het van belang was voor het project om zo dicht mogelijk op de leefwereld van de jongeren in te haken en daar in het kader van de werving voor deelnemers, veel tijd aan te besteden. *"Je moet zo dicht mogelijk bij de jongere komen, en dat gebeurt via intermediairs die op plaatsen waar de jongeren zelf*

komen zoals buurthuizen en plekken in de wijken contact met hun leggen. Zo ontdek je het netwerk, bij wie je moet zijn enz.”

Specifiek met betrekking tot het ‘vinden’ van jongeren, komen twee relevante zaken naar voren die niet elders al genoemd worden (in tegenstelling tot het aansluiten op de behoeften van jongeren en het goed onderzoeken van de doelgroep).

Respondent 4 (vanuit het OBR) gelooft niet dat er in Feijenoord zoveel ‘risico jongeren’ zijn. *“Die 250 zijn er gewoon niet, daar ben ik van overtuigd”*. Hij geeft aan dat er allerlei initiatieven zijn die allemaal ‘op zoek’ zijn naar jongeren van de straat, maar ze gewoon niet kunnen vinden. *“Zelfs met de accountmanager, die heel veel contacten en toegang heeft in de wijken vanuit zijn Turkse achtergrond, hebben we er nu pas 40 (februari 2008)”*. Hij geeft verder aan dat geld het probleem niet is. De gemeente heeft geld ter beschikking voor het verbeteren van de economische situatie in de wijken maar hij houdt zich meer bezig met de vraag hoe je datgene wat je wilt, en wat velen willen, voor elkaar kunt krijgen. Het Wijk-leslokaal en de methodiek die daaruit voortkomt, kunnen daar volgens hem heel belangrijk in zijn. Voor het OBR is het doel natuurlijk om de ondernemersvaardigheden verder te ontwikkelen en daar zou het project dan ook meer op kunnen inzetten. *“Zo kan de doelgroep worden aangepast naar niet enkel leerlingen, maar zouden ook de ondernemers daar meteen in meegenomen moeten worden”* [Red. Dit is ook daadwerkelijk gebeurd].

Respondent 2 geeft een ander beeld weer: *“In de fase van het zoeken naar stageplaatsen zijn met name de externe partners heel welwillend zijn geweest. Zij zegden medewerking toe en dat leidde ook daadwerkelijk tot afspraken. De interne partners lagen ingewikkelder. Mensen waren in het begin wat afhoudend, er was heel wisselende medewerking. Daar kwam nog doorheen dat het Albeda in een Sociaal-Plan terecht kwam”*. De respondent geeft in aanvulling op de samenwerking met netwerkorganisaties aan dat naast veel bereidheid om mee te werken, men ook daadwerkelijk wat wilde doen. *“Datzelfde bleek te gelden voor de ondernemerskant waar de accountmanager van het Wijk-leslokaal zich veelal mee bezig heeft gehouden. En uiteindelijk werkten ook de branches in het Albeda zelf goed mee; ofwel, de infrastructuur rondom het project is goed opgezet”*. Hij vertelt ook dat hij niet was uitgegaan van zoveel medewerking, had verwacht dat het leggen van de contacten moeilijker zou verlopen.

De respondent van het Jongerenloket legt de nadruk op een intern punt voor het Jongerenloket zelf. Hij geeft aan dat hij benaderd werd voor gegevens over vsv-ers (lijsten met jongeren) in Feijenoord zodat de projectleiding van het Wijk-leslokaal gericht op zoek kon naar leerlingen. De contacten hierover tussen de projectleider van het Wijk-leslokaal en de respondent hebben de discussie bij het Jongerenloket en JOS intern echter op scherp gezet. *“Het was voor ons een soort eye-opener. Want eigenlijk is naar aanleiding hiervan besloten dat dit niet onze taak is en dat we ons er in de toekomst dus ook niet mee bezig gaan houden”*. De respondent geeft aan dat het Jongerenloket een uitvoerende instantie van de gemeente is en maatwerk biedt aan de jongeren. Intern wordt daar gezorgd voor een sluitende aanpak met betrekking tot de jongere, maar het ‘uitdelen van bestanden’ aan derden past niet binnen die aanpak. Vanaf nu gaan dus alle bestandsvragen, alles wat met administratie te maken heeft, direct richting Blaak (JOS). Het Wijk-leslokaal heeft in die zin dus de rol van de druppel die ‘de emmer doet overlopen’ gespeeld voor de interne organisatie van het Jongerenloket.

ORGANISATIE WIJKLESLOKAAL

Een viertal respondenten heeft het belang van een goede organisatie van het Wijk-leslokaal genoemd om de jongeren op een goede manier te kunnen benaderen: gestructureerd en helder. Hieronder worden enkele illustraties gegeven die relevant lijken voor eenzelfde project in de toekomst. Het toekomst scenario van het Wijk-leslokaal zelf komt hierna aan de orde.

Met betrekking tot de financiën van het project wordt er door twee respondenten een beeld geschetst van de context. De eerste respondent geeft aan dat de normale vsv-gelden vanuit het

ministerie meer gericht zijn op regulier onderwijs. De branche Toeleiding waaronder het Wijk-leslokaal valt, kent meer contractvormen vanuit andere budgetten, zoals bijvoorbeeld Europees geld. De beroepsbranches hebben daardoor meer te maken met vsv-geld vanuit het Albada College en de branches Toeleiding, inburgering en re-integratie werken meer vanuit het contract-denken. Daardoor zijn er volgens de respondent ook makkelijker projecten in te passen. Het gaat bij deze branches van om doelgroepen die 'iets extra's' nodig hebben en, zo stelt de respondent: *“Net als bij het Wijk-leslokaal, wordt dat dan vaak gefinancierd vanuit de deelgemeente of gemeente”*.

De interne organisatie rondom de financiële kant van het project heeft in het begin van het project de nodige moeilijkheden veroorzaakt. De internverantwoordelijke hiervoor stelt dat hij de indruk had dat de organisatie het project wel wilde hebben van het OBR, maar dat het besluit voor dit project is genomen terwijl op dat moment niet duidelijk was hoe het bekostigd zou gaan worden en of dat kostendekkend kon gaan gebeuren. Volgens de respondent moet dat echter juist altijd van te voren duidelijk zijn. *“Als je teruggaat naar de start, kun je stellen dat voorkomen moet worden dat mensen vraagtekens gaan zetten bij de economische kant van het verhaal. De haalbaarheid van het project moet van te voren duidelijk zijn. Nu was er een zwakke start: er was eigenlijk niet echt goed over nagedacht”*, aldus de respondent. Hij vermoedt dat door de scherpe vragen die intern gesteld werden, pas later ook de projectleiding en de branchedirecteur geprikkeld werden om te zorgen dat het project ook kostendekkend zou worden. *“Bij hen heeft het besef van die noodzaak echt moeten groeien”*. De respondent stelt overigens ook dat het feit dat het project door heeft kunnen gaan, vermoedelijk te danken is aan de creatieve vermogens van de projectleider en de branchedirecteur die, zo denkt hij, achteraf zijn gaan zoeken naar manieren om het project toch door te kunnen laten gaan. [Lachend:] *“Er zijn nou eenmaal veel mensen in het onderwijs die niet teveel bezig willen zijn met kosten en baten, en de projectleider lijkt er daar één van. [...] Maar goed, daar zijn wij dan ook weer voor”*.

Een ander aspect met betrekking tot de organisatie van het Wijk-leslokaal betreft een inhoudelijk punt. De respondent stelt dat het een gevaar kan zijn dat de praktijkcomponent in het project te veel gaat overheersen. *“Ook al maak je een programma waarbij de ervaring in de praktijk een groot deel betreft, dat betekent niet dat de theorie onbelangrijk wordt. Een leerling moet wel weten wát hij ervaart. Bovendien mis je de aansluiting bij het reguliere traject als de theorie te weinig aandacht krijgt”*. Overigens nuanceert de respondent zichzelf later in het gesprek door te zeggen dat die organisatie rondom de praktijkcomponent ook juist een sterk punt van het Wijk-leslokaal is. *“De bpv component [red. beroepspraktijkvorming: stage] in het mbo heeft echt een kwalificerend karakter. Bedrijven zijn geaccrediteerd als leerbedrijf. In het vmbo kost het de grootste moeite om kwalitatief goede stageplaatsen te vinden. [...] Ook positief is dat men zelf de ondernemers opzoekt en met hen samenwerkt ongeacht of ze een officieel leerbedrijf zijn. De ondernemers worden op die manier ook geholpen en dat zorgt ook voor betrokkenheid vanuit hen”*.

Een laatste organisatorisch aspect dat naar voren komt is logistiek van aard. Volgens respondent 3 is de logistiek rondom het project lastig te organiseren omdat het project qua schoolcultuur en structuur anders in elkaar zit. *“Medewerkers intern zijn daar niet aan gewend, weten niet goed hoe ze daarmee om moeten gaan en daardoor lijkt het in de BackOffice soms fout te gaan. Voor allerlei problemen zijn aparte oplossingen, die net even anders zijn, nodig”*.

TOEKOMST/SUCCES

Op moment van schrijven is de toekomst van het Wijk-leslokaal nog niet volledig helder, maar wel duidelijker dan naar voren komt uit de reacties van respondenten. Voor de huidige situatie, zie de projectbeschrijving. Hieronder worden de visies van verschillende respondenten kort uitgelicht. De eerste reacties betreffen de verwachting van succes van het project, de laatste reacties betreffen de toekomst van het project.

SUCCES

De eerste respondent schat in dat het project een goede kans van slagen heeft voor leerlingen die in het reguliere onderwijsaanbod niet mee kunnen komen. Zij zouden hier een nieuwe (laatste) kans kunnen krijgen. Anderzijds stelt hij dat je ook mag verwachten dat velen het niet zullen halen vanwege dezelfde redenen die ze hebben om in het reguliere onderwijs uit te vallen: (gedrags)problemen, slechte houding etc. De definitie van succes is echter essentieel, geeft de respondent aan. *“Wanneer noem je een project succesvol? Als je ook mee mag nemen dat veel jongeren misschien niet hun diploma halen, maar wel dusdanig hebben geleerd hun gedrag aan te passen zodat ze in de toekomst gewoon een goede laaggeschoolde baan kunnen krijgen, dan vind ik persoonlijk dat het de moeite waard is geweest”*.

De verwachtingen die de tweede respondent heeft ten aanzien van het succes van het project, is dat vermoedelijk een deel het zal halen. De gewenste 250 inschrijvingen zullen volgens hem het probleem niet zijn in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois. *“Of de leerlingen ook werkelijk op komen dagen en mee zullen doen is een ander verhaal”*. Bovendien geeft de respondent aan dat de kanttekening gemaakt moet worden dat één van de routes om jongeren te bereiken het Jongerenwerk is. *“Deze levert vermoedelijk wel leerlingen. Er zijn in die wijken echter ook veel jongeren die niet in de buurthuizen komen en geen contact hebben met de Jongerenwerkers. Die groep blijft buiten schot omdat de deelgemeente Feijenoord er geen aandacht aan besteed hen in beeld te krijgen”*.

Respondent 2 geeft aan dat hij de doelstelling in aantal (250 jongeren in totaal) nogal opportunistisch vindt. Deze respondent is tevens aangehaald bij het onderdeel ‘netwerk’ waar hij in tegenstelling tot voorgaande respondent stelt: *“Die 250 zijn er gewoon niet, daar ben ik van overtuigd”*.

TOEKOMST

Met betrekking tot de toekomst van het Wijk-leslokaal blijven veel respondenten speculeren over mogelijkheden. Naar voren komt in ieder geval het belang van een goede organisatie en reguliere bekostiging, maar uit de antwoorden zal blijken dat dit niet eenvoudig is.

Respondent 1 twijfelt over de vraag of het Wijk-leslokaal regulier verder kan gaan. *“Dat zijn echt financiële vragen. Misschien wel”*. Hij geeft aan dat er politiek en bestuurlijk veel gepraat wordt over het belang van praktijkonderwijs, omdat dit beter bij de doelgroep zou passen. De respondent vermoedt echter dat als je dat van regulier geld wil bekostigen, dat het dan veel te duur wordt omdat er vele partijen bij betrokken moeten worden. *“Van OCW geld alleen lukt dat niet. Of je moet OCW overtuigen van het belang van verschillende bekostiging per doelgroep. [Red. doelend op meer geld voor de grote steden] Maar ja, Rotterdam neem je niet even mee in de LUMP-SUM!”*

Respondent 2 benadrukt het belang van goede opvang van een project als het geen doorgang kan vinden naar regulier onderwijs. *“In het kader van het Participatiefonds, waar ook wijk scholen en wijkvoorzieningen uit kunnen worden gefinancierd, zou dit project bijvoorbeeld kunnen worden overgenomen/opgevangen. Daar moet dan al op aangestuurd worden”*. Maar los van het Wijk-leslokaal is de respondent een voorstander van onderwijs dat naar de leerlingen toe gaat in de woonwijken. Hij geeft bovendien aan dat de branche Toeleiding toch wel die kant op gaat. Of het Wijk-leslokaal wordt gecontinueerd, of niet.

Respondent 3 geeft aan dat de methodiek van het Wijk-leslokaal heel belangrijk is, in de vorm van een blauwdruk, zodat op meerdere plaatsen een project als dit op dezelfde manier kan worden opgezet en uitgevoerd. *“Dat vergt echter voor de toekomst wel flexibiliteit van het Albeda College, onder andere van de docenten die dan op een heel andere manier hun lessen moeten gaan invullen”*, aldus de respondent.

ROL VAN DE SLB

Met de laatste opmerking uit bovenstaand stuk wordt aangegeven dat de SLB's uit het Wijk-leslokaal (docenten in dit geval) een andere functie dan gebruikelijk hebben. Diezelfde respondent geeft daarbij aan dat de docenten die omgaan met deze doelgroep meer als coach zouden moeten functioneren dan als 'normale' docent. Als voorbeeld noemt hij één van de huidige docenten van het project. Volgens de respondent is het succes van projecten als het Wijk-leslokaal in grote mate afhankelijk van de intensieve aanpak van de docenten, die de grenzen van het reguliere onderwijs voorbij gaan. De creativiteit van de docent staat centraal terwijl *“een succesvolle aanpak organisatorisch vaak stukloopt op het (gebrek aan) innovatieve vermogen van het onderwijs zelf”*.

SAMENVATTING

De context van het Wijk-leslokaal als project binnen de Vogelaarwijken heeft een economische insteek door de wijken te willen versterken. Tegen deze context wordt verschillend aangekeken. Enerzijds positief vanwege de inhoud van het project, anderzijds zijn mensen bang voor een 'wildgroei' aan projecten hierbinnen. De wijkgerichtheid van het project stuit dan ook op wisselende beoordelingen. Positief volgens sommigen is de directe aansluiting op de jongeren, het wegnemen van onzekere factoren voor kwetsbare leerlingen en het tot stand brengen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de wijken. Zowel vanuit ondernemers, jongeren en de wijk als geheel draagt dat bij aan sociale cohesie, zo is de gedachte. Hier tegenover staat de vraag of de wijkgerichtheid inderdaad wel datgene is waar behoefte aan is? Geopperd wordt dat deze doelgroep misschien juist uit die wijken moet worden gehaald. Een tussenmodus wordt gevormd door de opmerking dat het misschien niet voor alle jongeren de juiste oplossing is, maar voor een bepaalde groep wel.

Waar het gaat over het netwerk van het Wijk-leslokaal wordt duidelijk dat er positieve waarden bestaan van het 'over de schutting' kijken van zowel Economie als Onderwijs, aangezien op alle pijlers wordt ingezet. Opvallend hierbij is dat het wijknetwerk positief heeft gereageerd op de koppeling van jongeren en ondernemers, terwijl de interne organisatie van het Albeda College hier moeite mee had. Dit wordt onder andere geweten aan de financiële problemen intern en het niet gewend zijn anders naar onderwijs te kijken dan gebruikelijk is binnen de beroepsbranches.

Een opvallende constatering is dat het Jongerenloket aan de hand van de samenwerking met het Wijk-leslokaal heeft besloten geen bestanden met jongeren meer 'uit te delen' aan projecten voor de deelgemeenten. Zij vinden niet dat het hun taak is om projecten op die manier aan deelnemers te helpen.

Met betrekking tot de organisatie van het Wijk-leslokaal worden drie aspecten aangehaald. Ten eerste bleek de bekostiging van het Wijk-leslokaal aan het begin onduidelijk geregeld. Dit zorgde intern voor veel onzekerheid en is als onwenselijk ervaren. Ten tweede is aangegeven dat de interne organisatie van het Albeda College nog onvoldoende is ingespeeld op onderwijs dat niet volgens de normale wegen tot stand komt. De organisatiecultuur en structuur moeten in die zin volgens een Albeda-respondent dan ook flexibeler worden. Als laatste punt met betrekking tot de organisatie is gewaarschuwd voor de overheersing van de praktijkcomponent in het project. Hoewel dat enerzijds als positief wordt beschreven, dient wel aandacht te blijven bestaan voor theorie.

De toekomst van het Wijk-leslokaal is nog onzeker en blijkt vooral afhankelijk van financiële vraagstukken. Praktijkgericht onderwijs is vermoedelijk te duur voor reguliere bekostiging. Mogelijkheden worden gezien vanuit bijvoorbeeld het participatiefonds. Ook moet de organisatie volgens sommigen zich anders inrichten om flexibeler te worden. Dit geldt dan tevens voor de docenten. Zo wordt gesteld dat blijkt dat succesvolle docenten in een dergelijke aanpak, creatief en intensief bij de jongeren betrokken moeten zijn. Deze rol als 'meer coach dan docent' gaat de huidige grenzen van het onderwijs voorbij, maar is van cruciaal belang voor het succes van projecten.

5.7 CONCLUSIE EXTERNE FACTOREN

INLEIDING

Het algemene beeld dat naar voren komt aan de hand van analyse van de externe factoren is dat de respondenten uit het 'veld' een sterk afwijkende visie hebben op het vsv-beleid en de uitvoering daarvan, ten opzichte van de visie vanuit OCW. In de onderdelen 'beleid' en 'uitvoering van beleid' zal dit nader worden toegelicht, ondersteund met literatuur en materiaal uit de documentenanalyse. Vanuit het onderdeel 'Wijk-leslokaal' komt veel meer variëteit in de antwoorden naar voren, waardoor de conclusies zich vooral richten op aspecten die door verschillende respondenten naar voren zijn gebracht. Waar zinvol wordt ook hier de conclusie aangevuld met informatie uit de documentenanalyse.

VSV-BELEID

De belangrijkste conclusie die uit de analyse naar voren komt is dat het merendeel van de respondenten uit het onderwijsveld benadrukken dat de inzet van het vsv-beleid op cijfers en top-down sturing resulteert in een beleid dat onvoldoende aansluit op de praktijk en dat geluiden uit het veld onvoldoende worden meegenomen. Het gaat hier zowel om het nationale- als het Rotterdamse vsv-beleid. Een groot deel van de respondenten staat eveneens negatief tegenover het gevolg van top-down sturing op het accountability-vraagstuk. Zij zien de nadruk op beheersbaarheid en controle van de uitvoering als gebrek aan gelijkwaardige samenwerking en vertrouwen vanuit de overheid. Bovendien wordt meermalen de paradox genoemd van de inzet op cijfers, terwijl de vsv-cijfers een onvolledig en zelfs onjuist beeld van de werkelijkheid laten zien. Soortgelijke bevindingen kwamen eveneens terug in de (inter)nationale literatuur en secundaire bronnen rondom vsv. Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 5.8. Ook zagen we bij de analyse van de interne factoren dat ook de SLB's meermalen een zelfde soort kritiek uitten.

Aangaande de nadruk op samenwerking vanuit het beleid wordt vooral in de analyse van de vsv-beleidsuitvoering informatie gegeven. Vandaar dat hier in de volgende paragraaf op wordt teruggekomen. Een onderwerp dat in dit onderdeel wel duidelijk naar voren komt (en ook in de analyse van de interne factoren genoemd is) betreft de slechte aansluiting tussen vmbo en mbo, waardoor het Nederlandse onderwijssysteem vsv als het ware 'toestaat'. Vanuit de Tussentijdse rapportages (Albeda College, 2008a; Albeda College, 2008b) van het Wijk-leslokaal wordt hier aan toegevoegd dat de samenwerking met het vmbo Zuiderpark College als belangrijke factor wordt beschouwd aangezien hierdoor voorkomen kan worden dat jongeren op straat belanden. Een volgende constatering die met aanvulling van de documentenanalyse meer waarde krijgt, is dat het onderwijs in de vsv-problematiek over haar eigen grenzen gaat aangezien ze lang niet alle maatschappelijke en sociale problemen rondom vsv kan oplossen maar wel veel verantwoordelijkheid neemt/krijgt. Dit wordt bevestigd door Van Ditshuizen (2008) en in het Onderzoeksverslag van het Wijk-leslokaal (Albeda College, 2008e). Ook wordt aanvullend hierop aangegeven dat de financiering vanuit OCW onvoldoende is om het onderwijs structureel beter te laten aansluiten op risicojongeren. Omdat de kosten voor praktijkonderwijs en zorgtrajecten te hoog oplopen voor het onderwijs alleen (en differentiatie in OCW-gelden voor de grote steden op nationaal niveau lastig ligt) is het gevolg hiervan dat het onderwijs haar positie en de relatie tot de omgeving moet heroverwegen. Meer verbinding tussen relevante partijen en beleidsterreinen is hiervoor noodzakelijk.

De rol van de SLB komt in het vsv-beleid amper terug en dit wordt bevestigd door de respondent vanuit het ministerie. Duidelijk is geworden dat de reden van OCW voor de afwezigheid van de SLB in het beleid, ligt in de nadruk die éérs gelegd moet worden op de randvoorwaarden van het beleid, voordat inhoudelijk gekeken kan worden naar de positie van de SLB. Bovendien stelt OCW dat de verantwoordelijkheid voor het gedrag van de SLB's in het veld ligt. Wel wordt genoemd dat het belangrijk is voor de aanpak van vsv dat de scholen (en dus indirect de SLB's daarbinnen) adequaat reageren op verzuim van leerlingen. Verdere conclusies over de rol van de SLB in het vsv-beleid zijn,

behalve dat enkele respondenten het belang van SLB's met een positief mensbeeld benadrukken, niet uit de analyse naar voren.

UITVOERING VSV-BELEID

De analyse maakt duidelijk dat rondom de praktijk van het Wijk-leslokaal een gebrek aan samenhang in de projectmatige uitvoering van het vsv-beleid wordt ervaren. Er is volgens de meerderheid van de respondenten sprake van teveel versnippering, onduidelijkheid en een verlies aan kennis aangezien vele projecten geen doorgang vinden naar regulier onderwijs. Meer coördinatie, verbinding en standaardisatie in de uitvoering wordt daarom wenselijk geacht. Verder kan geconcludeerd worden met betrekking tot de samenwerking dat uit de analyse duidelijk wordt dat spanningen in de uitvoering te maken hebben met verschillende zaken. Zo is er enerzijds een strijd gaande tussen gemeente Rotterdam en de deelgemeenten die beide denken dat zij de aanwezige partij zijn om het vsv-probleem aan te pakken. Daarnaast wordt genoemd dat met betrekking tot de aansluiting op de doelgroep, deze vanuit het onderwijs vaak onvoldoende is. Het onderwijs zou zich meer 'outreaching' zou moeten opstellen ten opzichte van de jongeren en niet moeten verwachten dat deze doelgroep vanzelf de weg naar school weer terugvindt. Aangezien het Wijk-leslokaal deze 'outreaching' inzet wél heeft, wordt hier in de volgende paragraaf uitgebreid op teruggekomen.

Met betrekking tot het Jongerenloket en het Trajectbureau van het Albeda College komt uit de analyse naar voren dat beide organisaties afhankelijk zijn van snelle en goede informatievoorziening met betrekking tot mogelijke uitstroombmogelijkheden, en dus mede daarom gebaat zijn bij duidelijkheid in coördinatie van de vsv-projecten Rotterdam-breed. Respondenten geven echter aan dat, gezien de huidige versnippering en het ontbreken van coördinatie in de projecten, het bijna niet te doen is voor SLB's om van alle projecten en mogelijkheden op de hoogte te zijn.

De rol van de SLB in de uitvoering van het vsv-beleid komt uit deze analyse naar voren als één waarbij wordt uitgegaan van een grote hoeveelheid kennis bij de SLB's ten aanzien van de doelgroep en de benodigde middelen om de jongeren zo goed mogelijk te kunnen helpen. Ten aanzien van specifiek de docenten wordt echter tevens gesteld dat docenten vanuit de schoolcultuur sterk gericht zijn op het behalen van het diploma. Hier wordt naar gerefereerd als 'de deken van de diplomering'. Deze (vaak onbewuste) houding van docenten draagt daardoor, ook vanuit de SLB's zelf, bij aan de inzet op resultaten, cijfers en het belang van bekostiging, wat volgens een aantal respondenten de onderwijsinhoud en individuele ontwikkeling van de leerlingen niet ten goede komt.

WIJK-LESLOKAAL

Met betrekking tot het Wijk-leslokaal kan geconcludeerd worden dat niet iedereen het eens is over de inzet op wijkgericht onderwijs voor deze doelgroep. Enerzijds wordt gesteld dat de aanpak goed aansluit bij de doelgroep, anderzijds vragen respondenten zich af of je deze doelgroep niet juist de wijken út zou moeten helpen om hun horizon te verbreden. Het 'outreaching' werken, het onderwijs dat zich meer naar de jongeren toe beweegt in plaats van af te wachten tot ze zich inschrijven, wordt wel overwegend positief beoordeeld. Een volgende conclusie is dat de samenwerking tussen de economische en sociale peiler op niveau van de projectleiding én in de netwerken binnen de wijken, hoog gewaardeerd wordt. Dit wordt tevens bevestigd door de documentenanalyse waaruit blijkt dat succesvolle samenwerkingstrajecten in de wijken tot stand zijn gekomen door mede de positieve houding en wil van wijkorganisaties en ondernemers. Het 'outreaching' karakter van het Wijk-leslokaal is dus niet alleen terug te zien in de benadering van de jongeren, maar tevens in het zoeken naar mogelijkheden en aansluiting op partijen in de wijken⁵ (van Ditshuizen, 2008; Albeda College, 2008e).

⁵ Naast buurtcentra en ondernemers in de wijken heeft zelfs de lokale moskee medewerking toegezegd bij het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten. Dit blijkt uit informele gesprekken binnen het project.

De interne organisatie van het project en de samenwerking binnen de branches van het Albeda College hebben opvallend genoeg voor de meeste 'problemen' gezorgd omdat de organisatie volgens verschillende respondenten niet bleek ingesteld op de projectopzet van het Wijk-leslokaal. Zo heeft de startende organisatie van het project in het pilot-jaar gezorgd voor onduidelijkheden qua aanpak en structuur voor intern betrokkenen. Daarnaast lijkt het terecht te stellen dat de projectstatus van het Wijk-leslokaal een onzekere factor betekent voor de toekomst van het project omdat niet zeker is of het qua opzet en middelen haalbaar is om het over te laten gaan in het huidige reguliere onderwijs.

Aangaande de rol van SLB's in het Wijk-leslokaal, kan vanuit de analyse van de externe factoren geconcludeerd worden dat hoewel niet veel informatie beschikbaar is, geconstateerd wordt dat de gebruikelijke rol van de docent niet langer afdoende is. Een meer coachende inzet van docenten wordt als cruciaal aspect gezien voor het succes van vsv-projecten. Vanuit de documentenanalyse blijkt in dit kader aanvullend dat het hiervoor van groot belang is de juiste personen voor de functie te kunnen selecteren⁶ (van Ditshuizen, 2008; Albeda College, 2008e; Docentenoverleg februari 2008).

⁶ Binnen overleggen en informele gesprekken met medewerkers van het Wijk-leslokaal blijkt bovendien dat velen van mening zijn dat 'de gemiddelde docent' hiervoor niet geschikt is. Ervaring met, en intrinsieke betrokkenheid bij de doelgroep worden genoemd als voorwaarde, plus het voordeel dat zij-instromers hierbij met zich meebrengen. Ervaringen uit het bedrijfsleven en/of zelfs het hebben van een eigen bedrijf zijn factoren die bij docenten zorgen voor een groter verantwoordelijkheidsgevoel voor het effect van hun handelen en daardoor voor hogere mate van inspanning voor - en betrokkenheid bij de leerling.

TOT SLOT

Hieronder worden bovenstaande bevindingen overzichtelijk weergegeven in tabel 5.2.

Factoren	Bevindingen
Vsv-beleid	<ul style="list-style-type: none">- Top-down sturing resulteert in beleid dat onvoldoende aansluit op de praktijk.- Nadruk op beheersbaarheid en controle vanuit OCW gezien als gebrek aan gelijkwaardigheid van en vertrouwen in de lokale partijen.- Cijfermatige inzet van beleid blijkt paradoxaal vanwege aanwezigheid van onvolledige en onjuiste cijfers.- Vsv wordt door huidig beleid 'toegestaan' door slechte aansluiting vmbo-mbo.- Onderwijs overschrijdt haar eigen grenzen in de aanpak van vsv gezien de maatschappelijke context van de problematiek.- Rol van de SLB komt amper voor in beleid.- OCW legt verantwoordelijkheid voor gedrag SLB's bij de lokale organisaties.
Uitvoering vsv-beleid	<ul style="list-style-type: none">- Er bestaat een gebrek aan samenhang in projectmatige uitvoering van het beleid.- Projecten die geen reguliere doorgang vinden zorgen voor versnippering en verlies aan kennis binnen de beleidsuitvoering.- Huidige onderwijssysteem sluit onvoldoende aan bij de doelgroep: meer 'outreaching' werken wordt geadviseerd.- Informatievoorziening binnen en tussen organisaties essentieel voor effectieve uitvoering: coördinatie wordt gewenst.- SLB's hebben veel kennis van de doelgroep die onvoldoende benut wordt in het maken van beleid.- Schoolcultuur ('deken van diplomering') werkt averechts op ontwikkeling van jongeren.
Wijk-leslokaal	<ul style="list-style-type: none">- Wijkgerichtheid van het project kent wisselende waardering. Enerzijds positief vanwege goede aansluiting op jongeren, anderzijds negatief vanwege beperkte 'horizon' die geboden wordt.- 'Outreaching' aanpak van het project wordt hoog gewaardeerd.- Samenwerking tussen economie en onderwijs (zowel bestuurlijk als binnen de wijken) wordt positief gewaardeerd.- Interne organisatie Albeda College nog onvoldoende ingesteld op aanpak van het project.- Projectstatus van Wijk-leslokaal betekent onzekere factor voor alle betrokkenen.- Traditionele rol van docent niet langer afdoende: coachende rol wordt geadviseerd.

Tabel 5.2 Samenvatting analyse externe factoren

5.8 VERGELIJKING HET WIJK-LESLOKAAL EN HET VSV-BELEID IN NEDERLAND

INLEIDING

Hoofdstuk 5 heeft tot nu toe in het teken gestaan van het Wijk-leslokaal, de betrokken SLB's en de externe respondenten rondom het project. In dit afsluitende deel van hoofdstuk 5 worden dwarsverbanden gelegd tussen de conclusies van hoofdstuk 4 en die van hoofdstuk 5. Het doel hiervan is om de waarde van de empirische gegevens uit het Wijk-leslokaal te toetsen aan de inhoud die 'op papier' naar voren is gekomen. De opzet van dit onderdeel is vergelijkbaar met de opzet van hoofdstuk 4. Begonnen wordt met bronvergelijkingen rondom het vsv-beleid, de uitvoering van het beleid en de rol die de SLB hierin speelt. Vervolgens komt het Wijk-leslokaal aan bod en wordt afgesloten met een algemene conclusie over de waarde van de empirische bevindingen uit hoofdstuk 5. De indeling in externe- en interne factoren wordt hier losgelaten om de bevindingen in een bredere context aan de orde te laten komen; wel wordt aangegeven op basis van welke factoren de vergelijkingen tot stand zijn gekomen.

VSV-BELEID

Uit de analyses in dit hoofdstuk komt een opvallende overeenkomst naar voren met betrekking tot de wijze waarop respondenten de inzet van het vsv-beleid waarderen. De negatieve gevolgen van top-down sturing en de daarmee gepaard gaande inzet op meetbaarheid van de resultaten (Johnston, 2002; McNaughton, 2007; Anagnostopoulos, 2003; WRR, 2007) worden door het merendeel van de respondenten uit de gehele analyse bevestigd. De weerstand onder docenten en het ontkennen van 'de stem van het veld' als gevolg van deze inzet komt net als bij Dijsselbloem (2008) terug in de analyse. In de analyse komt tevens de paradox terug van de inzet op cijfers, terwijl de vsv-cijfers volgens het merendeel van alle respondenten een onvolledig en onjuist beeld geeft van de in werkelijkheid veel complexere situatie (zie ook SCP, 2008). Bovendien wordt door die drang naar meetbaarheid met de inhoud en context van het werk van de SLB's onvoldoende rekening gehouden. Deze tendens zien we onder andere terug bij Brodtkin (2008), Anagnostopoulos (2003), Johnston (2002) en Lipsky (1980). Dat verkeerde prestatie metingen binnen scholen en zoals in de casus het Jongerenloket, de inhoud van het werk beïnvloeden komt ook terug uit de analyse. Een voorbeeld van 'perverse effecten' (Thiel en Leeuw, 2003) is afkomstig uit de analyse van de externe factoren, waarin de 'deken van diplomering' wordt aangehaald als reden of excuus (zie ook 'coping strategies' en 'teaching to the test', Anagnostopoulos, 2003; Taylor, 2007) voor docenten om tijdens de lessen hun macht in te zetten met dreigingen jegens leerlingen rondom hun resultaten in de vorm van cijfers/diploma's.

Een tweede voorbeeld is uit dezelfde analyse afkomstig, waar een respondent stelt dat er een 'niet bestaande' groep vsv-ers is, die tussen de registratiesystemen doorglijpt. Het citaat "*We weten feitelijk wel dat ze ergens moeten zijn, maar we doen (ironisch) net alsof ze niet bestaan aangezien ze niet in het systeem passen*", geeft aan dat op dat moment feitelijk gekozen wordt voor de makkelijkste weg. Breder gezien kan ook de preventieve inzet van het vsv-beleid wellicht als dergelijk voorbeeld gelden omdat het terug naar school begeleiden van uitvallers veel meer tijd en energie (geld) vergt (de werkwijze van het Wijk-leslokaal laat dit duidelijk zien). Hierdoor wordt er sneller voor gekozen om in te zetten op een gemakkelijker groep. De splitsing van 'deserving' en 'undeserving' (Anagnostopoulos, 2003) jongeren wordt hiermee naar voren gebracht.

Een meer praktische vergelijking tussen de casus en eerdere bronnen kan getrokken worden ten aanzien van de slechte aansluiting tussen vmbo en mbo. Zowel in de interne als de externe analyse wordt dit probleem aangehaald. In hoofdstuk 4 werd aangegeven dat dit niet alleen een speerpunt in het vsv-beleid was, maar ook dat er veel uitval voorkomt tijdens de overgang van deze opleidingen. Het belang van betere aansluiting wordt dus breed gedeeld en kwam eerder naar voren in rapporten van onder andere De Onderwijsraad (2007), OCW (2006), het SCP (2008), de Rotterdamse Rekenkamer (2008) en de Commissie Dijsselbloem (2008).

BELEIDSUITVOERING

Met betrekking tot de beleidsuitvoering geven vele betrokkenen, zowel vanuit interne als externe factoren, aan dat de 'wildgroei' aan projecten in de uitvoering van het beleid, inderdaad een probleem vormt voor het 'veld'. Dit sluit aan op de constatering van Eimers (2006) die stelde dat er te weinig samenhang en overzicht was door vele ad hoc projecten. In hoofdstuk 1 werd hij ook aangehaald, omdat hij tevens stelt er ondanks de kennis en ervaring rondom vsv in de beleidsuitvoering, nog altijd beperkte resultaten zichtbaar zijn. De inspectie van het onderwijs (2008) vulde hier later op aan dat er onder andere binnen de scholen nog veel ruimte onbenut wordt die nodig is om betere resultaten te boeken. Uit de analyse van de externe factoren wordt dit op verschillende manieren en vanuit verschillende hoeken bevestigd. Ten eerste wordt bijvoorbeeld gesteld dat de hoofden van de SLB's vol kennis zitten en dat beleid eigenlijk daarop gebaseerd zou moeten worden. Ten tweede komt het argument terug dat scholen onvoldoende werken aan het tijdig signaleren en melden van verzuim en wordt genoemd dat de interne organisatie van scholen niet goed is ingesteld op zowel regulier als projectmatige onderwijsvormen.

Een laatste opvallende vergelijking valt te trekken ten aanzien van de docenten en mentoren in de uitvoering van het vsv-beleid. Vanuit de literatuur (Harrington, 2007) en secundaire bronnen

(Oberon, 2008; Organise to Learn, 2008) kwam al naar voren dat deze SLB's veel invloed hebben op de Jongeren. Het bleek echter een punt van discussie of en hoe de functie van docenten/mentoren er uit zou moeten zien (Rotterdamse rekenkamer, 2008). Diezelfde discussie komt uit de analyse van het Wijk-leslokaal naar voren, waar werd gezegd dat een coachende inzet van docenten een cruciaal aspect vormde in het succes van vsv-projecten en waar intern eenzelfde discussiepunt loopt.

DE ROL VAN DE SLB

De SLB speelt een grote rol in de beleidsuitvoering, zo hebben we gezien. De invulling van deze rol is echter geen rechtstreeks onderdeel van het beleid omdat het beleid alleen voorwaardenscheppende faciliteiten beschrijft. Dat kwam uit de analyse van de externe factoren naar voren en blijkt uit de afwezigheid van beleidsmaatregelen op dit niveau in het nationale en Rotterdamse vsv-beleid zelf (OCW, 2006; JOS; 2006). Aan de hand van de analyse van de interne factoren blijkt dat naast het beleid ook de organisatie waarin SLB's werkzaam zijn hun handelen bepaalt. De grote invloed op de jongeren krijgt intern vorm door de mate en inhoud van het cliëntencontact en de bevoegdheid (vooral betreffende de houding) van de SLB's. Uit de analyse (deels ook uit de externe factoren) komt naar voren dat vrijwel alle SLB's hier op soortgelijke wijze instaan qua houding en visie. Met name de positieve benadering, tijd hebben voor, betrokkenheid bij en interesse in, en het motiveren van de individuele jongeren bleek van groot belang. Verder blijkt dat er voorzichtig wordt omgegaan met sancties ten aanzien van de doelgroep, omdat strakke regels autoritaire sturing meer weerstand dan effect blijken op te leveren. Dit sluit aan bij de constatering van Harrington (2007) en Christle et al. (2007) die stelden dat een respectvolle niet-autoritaire houding belangrijk is. Ook komt dit terug in het rapport van Oberon (2008) waaruit blijkt dat volgens jongeren zelf de houding van docenten en school veel invloed heeft. Deze werkwijze is van invloed op de werkdruk van SLB's omdat de tijd en aandacht die mogelijk is, mede bepaald wordt door het type jongeren (veel of weinig begeleiding nodig) en voor docenten samenhangt met de groepsgrootte. Dit wordt bevestigd door Organise to learn (2007) waarin bepleit wordt dat docenten voldoende tijd en ruimte moeten hebben om de benodigde aandacht een hun leerlingen te kunnen besteden.

De kennis en expertise van SLB's blijkt daarnaast op verschillende vlakken een rol te spelen. Zo komt uit de analyse naar voren dat kennis en ervaring met de doelgroep, kennis van het netwerk en de mogelijkheden daarbinnen, van groot belang zijn voor het functioneren op de werkvloer. Hiertoe wordt het belang van zowel interne informatievoorziening als informatievoorziening vanuit ketenpartners benadrukt als voorwaarde om de jongeren goed te kunnen helpen. Dit sluit aan bij het belang van netwerken dat in hoofdstuk 2 aan bod is gekomen middels Goldsmith en Eggers (2004). Moeilijkheden met betrekking tot kennis bleek vooral voor SLB's aanwezig te zijn waar het ging om de noodzakelijke kennis van het grote aanbod aan vsv-projecten in Rotterdam. Dit sluit tevens aan op de constatering hierboven dat de 'wildgroei' aan projecten een weinig samenhangende situatie vormt in de beleidsuitvoering. In de analyse van het Wijk-leslokaal blijkt ook dat samenwerking met wijkorganisaties en mentoren binnen het project aanvullend kan werken qua aanwezige kennis (maatschappelijk werk bijvoorbeeld) en bovendien zorgt voor mogelijke lastenverlichting voor docenten (aangaande de mentoraat functie). Deze facetten blijken echter wel afhankelijk van de al dan niet goed georganiseerde (interne) projectorganisatie.

De mate waarin de rolverwachting van SLB's een rol speelt in de uitvoering is uit de analyse onduidelijk gebleken en het onderwerp komt ook niet terug in eerdere bronnen. Dit ligt anders bij de invloed van beloning- en strafsystemen voor de SLB's aangezien hier in de literatuur (Brodkin, 2008; Anagnostopoulos, 2003; van Thiel en Leeuw, 2003; Johnston, 2002; McNaughton, 2007) en secundaire bronnen (Commissie Dijsselbloem, 2008) wél over wordt gesproken, maar vanuit de analyse amper relevante informatie oplevert. Hieruit kan dus niet geconcludeerd worden dat deze systemen het werk van de SLB's niet beïnvloeden, maar op basis van de data uit de analyse kunnen hier geen definitievere uitspraken over worden gedaan.

5.8.1 SUCCES VAN HET WIJK-LESLOKAAL

INLEIDING

Voordat er vergelijkingen getrokken kunnen worden met betrekking tot het onderzoek binnen het Wijk-leslokaal enerzijds en de informatie uit secundaire bronnen anderzijds, moet nog een laatste stap gezet worden. In vervolg op de 'backward-mapping-approach' van Jewell en Glaser (hoofdstuk 2) worden hieronder eerst de vragen beantwoord die noodzakelijk zijn om vast te kunnen stellen of het Wijk-leslokaal een succesvol vsv-project te noemen is. Wanneer deze vragen zijn beantwoord wordt overgegaan tot de eindconclusie aangaande het Wijk-leslokaal.

SUCCES VAN HET WIJK-LESLOKAAL

Jewel en Glaser (2006) stellen dat vooraf duidelijk moet zijn wat het te behalen doel is, om na afloop te kunnen bepalen of dat doel bereikt is. Hieronder worden de bijbehorende vragen beantwoord, toegespitst op de doelstelling van het Wijk-leslokaal. De rol van de SLB's komt hier vervolgens vanzelf uit naar voren. Na beantwoording van de vragen wordt een korte analyse gegeven ten aanzien van de behaalde resultaten.

1. *Hoe wordt de beleidsdoelstelling gedefinieerd in 'outcomes'?*

De beleidsdoelstelling van het Wijk-leslokaal in 'outcomes' is dat er in fase 2 van het project minimaal 75 deelnemers staan ingeschreven. Hoewel deze deelnemers zowel leerlingen als ondernemers mogen zijn, wordt in deze scriptie de nadruk gelegd op de leerlingen. De doelstelling in 'outcomes' aangaande de exacte hoeveelheid leerlingen is daarmee eigenlijk niet exact weer te geven maar in onderstaande analyse wordt een zo volledig mogelijk beeld geschetst.

2. *Welke delen van een organisatie hebben de beste mogelijkheid om de beleidsdoelstellingen te beïnvloeden?*

Intern gezien heeft het projectteam van het Wijk-leslokaal de beste mogelijkheid deze doelstellingen te beïnvloeden omdat deze zowel verantwoordelijk is voor de infrastructuur van het netwerk, als voor de (onderwijs)inhoudelijke invulling en uitvoering van het project.

Extern gezien (onafhankelijk van het projectteam) betreft het met name de tak Onderwijs van het Jongerenloket van waaruit idealiter jongeren worden doorverwezen naar vsv-projecten, waaronder het Wijk-leslokaal. Omdat deze scriptie zich richt op de rol van de SLB's in het geheel, gaat het hier qua organisatieonderdelen vooral om de lessen in het Wijk-leslokaal, de intakegesprekken vanuit het Trajectbureau Albeda College en de begeleiding van vsv-ers vanuit het Jongerenloket.

3. *Welk gedrag van werknemers in die organisatieonderdelen komen het meest overeen met het bereiken van deze 'outcomes'?*

Het gedrag van SLB's (docenten/mentoren/intaker) van het Wijk-leslokaal en de SLB's (trajectbegeleiders/huisbezoekers) van het Jongerenloket dient zich volgens de theorie en secundaire bronnen te kenmerken door een positieve/respectvolle houding jegens de jongeren, ruimte voor tijd en aandacht, betrokkenheid bij het individu en aansluiting op de belevingswereld van de jongeren.

ANALYSE BEHAALDE RESULTATEN

Het Wijk-leslokaal kan beoordeeld worden als een succesvol vsv-project aangezien de officiële doelstelling is behaald. Aan het eind van fase 2 van het project zijn ruim 30 ondernemers en 28 jongeren ingeschreven als deelnemer van het Wijk-leslokaal. Daarnaast zijn er 24 aanmeldingen van jongeren voor september 2008 geregistreerd. In totaal komt het aantal deelnemers hiermee uit op ruim 82. Daarnaast is het succes intern ook afgemeten aan de overige 61 leerlingen met wie contact is gelegd en van wie een deel is doorverwezen naar andere opleidingen. Met betrekking tot de ondernemers heeft het Wijk-leslokaal in de eerste twee fases daarnaast 93 stageplaatsen opgeleverd en zijn er 50 (mondelinge) overeenkomsten gesloten tot deelname in de toekomst (Onderzoeksverslag het Wijk-leslokaal, 2008).

De infrastructuur van het Wijk-leslokaal is grotendeels tot stand gekomen in fase 1 van het project waarbij veel medewerking van het wijknetwerk werd ondervonden. De onderwijsinhoudelijke invulling van het project, gekenmerkt door 50% les en 50% praktijk is, na een aantal organisationele strubbelingen, aan het eind van fase 2 tot vaste vorm ontwikkeld. De (theorie)lessen zijn op 3 verschillende plekken aangeboden, waarvan in 2 van de 3 groepen niet in de woonwijk van de leerlingen zoals de oorspronkelijke bedoeling was. Voor de praktijklessen betrof het 1 van de 3 groepen die buiten de wijk tot stand is gekomen. De groepen waren relatief klein in aantal zoals het voornemen was aan het begin van het project. De groep Detailhandel had 8 leerlingen, de groep Oriëntatie/autotechniek 7, en de Toezichthoudergroep bestond uit 12 leerlingen. Het is onbekend met hoeveel jongeren de intaker van het Wijk-leslokaal gesprekken heeft gevoerd, maar duidelijk is dat de uiteindelijke deelnemers allemaal via hem zijn binnengekomen. Dit geeft meteen aan dat de verwijfsfunctie van het Jongerenloket met betrekking tot het Wijk-leslokaal, niet tot stand is gekomen (Onderzoeksverslag het Wijk-leslokaal, 2008). De benodigde positieve/respectvolle houding jegens de jongeren en de ruimte voor tijd, aandacht en betrokkenheid bij het individu is volgens respondenten in hoge mate aanwezig geweest⁷.

Al met al kan gesteld worden dat de rol, die de SLB's binnen het Wijk-leslokaal hebben gespeeld, plus de organisatie van de infrastructuur en de lesinhoud, gezamenlijk hebben geleid tot het behalen van een succesvol eerste projectjaar (Onderzoeksverslag het Wijk-leslokaal, 2008). Opgemerkt dient te worden dat de toekomst van het Wijk-leslokaal op moment van schrijven onduidelijk is. Dit heeft overigens geen verband met de resultaten van het project, maar met externe omstandigheden rondom het Rotterdams Offensief: een initiatief tot wijkscholen voor een soortgelijke doelgroep. Bezien moet worden in hoeverre het Wijk-leslokaal en de wijkscholen met elkaar in verbinding kunnen worden gebracht.

WIJK-LESLOKAAL VERGELEKEN

Afsluitend kan geconcludeerd worden dat het Wijk-leslokaal als vsv-project een opvallend voorbeeld vormt van de manier waarop, gebaseerd op bovenstaande secundaire bronnen, geadviseerd wordt hoe een project eruit zou moeten zien. Er zijn kleine groepen, de docenten hebben veel ervaring met de doelgroep en stellen een grote betrokkenheid ten toon, het onderwijs werkt 'outreaching' richting de jongeren, er wordt gebruik gemaakt van relevante netwerkpartijen en er is gezocht naar verbindingen met de directe omgeving van de jongeren en de ondernemers daarbinnen. Daarnaast heeft het project zowel een curatieve als preventieve inzet en heeft het bovendien de gestelde doelstellingen in het eerste jaar bereikt, hetzij met wat vertraging. Een opvallende constatering is dan ook dat geen van de respondenten van het Jongerenloket (dat een centrale doorverwijsfunctie heeft) het Wijk-leslokaal heeft gebruikt als uitstroomrichting. De vermoedelijke verklaring hiervoor ligt in de onzekere status van het project die in de analyse van externe factoren is teruggekomen. De startende organisatie heeft voor intern betrokkenen gezorgd voor onzekerheid en bovendien bleek (gelijk aan constatering van de Inspectie van het onderwijs (2007)) dat het onzeker was of het project al dan niet doorgang zou vinden naar het reguliere onderwijsaanbod. Voor externen zoals SLB's van het Jongerenloket, kan dit betekend hebben dat ze jongeren liever elders plaatsten waar meer zekerheid geboden werd. Overigens gaf geen van de SLB's van het Jongerenloket aan het Wijk-leslokaal goed te kennen.

⁷ Aan de hand van eigen observaties wordt deze constatering bevestigd. Tijdens de bijgewoonde lessen, binnen gesprekken met docenten/coaches en tijdens vergaderingen, toonden de SLB's en de projectleiding van het Wijk-leslokaal een hoge mate van betrokkenheid bij de jongeren. Zo werden flexibele oplossingen bedacht voor individuele problemen, werd besloten tot huisbezoeken wanneer nodig en vertelden de SLB's dat ze bijvoorbeeld altijd hun telefoon aan lieten staan om voor de jongeren bereikbaar te zijn.

Hier komt dus rechtstreeks het dilemma naar voren van enerzijds de hoeveelheid projecten en de moeilijkheid deze allemaal te kennen en anderzijds de onzekere projectstatus, die geen veilige situatie voor de jongeren creëert. Aangezien het bieden van goede en veilige trajecten belang nummer 1 is voor de medewerkers van het Jongerenloket, heeft het Wijk-leslokaal in die zin een dubbele negatieve rol vervuld in dit belang van de medewerkers van het Jongerenloket.



Leerlingen van het Wijk-leslokaal na afloop van diploma-uitreiking, juli 2008.

6 CONCLUSIES

INLEIDING

In dit laatste hoofdstuk worden conclusies getrokken aangaande de bevindingen over het gehele onderzoek. Hieronder wordt per deelvraag overgegaan tot de eindconclusies, resulterend in de beantwoording van de onderzoeksvraag. In elke paragraaf zal voor de duidelijkheid de bijbehorende deelvraag herhaald worden. Vervolgens zal er een reflectie op het verloop van het onderzoek worden beschreven, inclusief de inhoudelijke beperkingen van de scriptie. Afgesloten wordt met een aantal aanbevelingen voor de praktijk van het vsv-beleid, enkele theoretische doorvertalingen van het onderzoek plus aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek.

6.1.1 BELEIDSCONTEXT

1. *Hoe ziet het beleid rondom voortijdig schoolverlaten eruit?*

Het beleid rondom voortijdig schoolverlaten valt te typeren als een voorwaardenscheppend beleid waarin de nadruk ligt op algemene verbeterpunten rondom het functioneren van het vsv-netwerk en bijbehorende instanties. Het huidige beleid is de resultante van een jarenlange inzet op de bestijding van het aantal vsv-ers waarbinnen geconstateerd is dat de Europese en nationale doelstelling (het verminderen van het aantal 70.500 nieuwe vsv-ers in 2000 naar 35.000 in 2012) met eenzelfde aanpak niet binnen het bereik ligt. Daarom is sinds 2006 gekozen voor het inzetten van extra financiële middelen: voor de komende 4 jaar 22 miljoen in 2008 tot (indicatief) 71 miljoen in 2011. Deze middelen worden onder andere beschikbaar gesteld via convenanten met gemeenten en scholen. Deze convenanten moeten de doorvertaling vormen van het beleid naar het onderwijsveld waarbinnen de nadruk wordt gelegd op constructieve samenwerking tussen netwerkpartijen.

De aanpak van het vsv-beleid uit zich echter concreet in een veelal projectmatige werkwijze op regionaal en lokaal niveau, waarbinnen versnippering en een gebrek aan coördinatie plaatsvindt. Hoewel het beleid de randvoorwaarden rondom vsv goed geregeld wil hebben, stuit het met deze aanpak op een paradox: vanwege de gefragmenteerde en vaak tijdelijke (gesubsidieerde) projecten blijkt de uitvoering van het beleid weinig stabiliteit te garanderen voor samenwerking binnen het netwerk en wordt het uitzicht op een reguliere inbedding op de langere termijn van de projecten bemoeilijkt. Anders gezegd wordt binnen het faciliteren van de randvoorwaarden onvoldoende rekening gehouden met de implicaties hiervan voor de beleidsvoering.

Inhoudelijk wordt het beleid gekenmerkt door een overwegend preventief karakter, in de lijn van het bestrijden van *nieuwe* vsv-ers. Hiertoe is volgens de nota van het ministerie van OCW, 'Aanval op de uitval' uit 2006, met name de kritieke overgang tussen vmbo en mbo een belangrijk punt van aandacht. Naast de inzet op verbeterde doorstroom wordt in dat kader tevens geëxperimenteerd met een nieuw traject: het VM2 traject waar leerlingen binnen één traject worden opgeleid tot het niveau van de startkwalificatie.

Kenmerkend voor het Rotterdamse vsv-beleid is de inbedding in de context van het Groot Steden Beleid en de regiefunctie die de gemeente heeft ten aanzien van enerzijds de Rotterdamse deelgemeenten en anderzijds de gehele regio Rijnmond vanwege de status van contactgemeente. Het huidige vsv-beleid is sinds 2006 actief en staat beschreven in 'Vsv aanvalsplan 2'. Dit beleid loopt door tot 2009 en is aangevuld door de afgesloten convenanten met het Rijk en de ROC's die tot 2011 doolopen. Inhoudelijk betreft het een doorvertaling van het nationale beleid met als doelstelling de uitval ieder jaar met 10% te verminderen. De inzet wordt gekenmerkt door curatieve en preventieve maatregelen. De curatieve inzet komt naar voren uit de nadruk op meer instroommomenten voor jongeren en het versterken van de verwijfsfunctie van het Jongerenloket. De preventieve inzet blijkt uit de extra aandacht voor risicogroepen, het boeien en binden van jongeren aan de scholen, het versterken van de beginfase van het vmbo zodat verkeerde opleidingskeuzes en tekortschietende zorgtrajecten in een vroeg stadium worden voorkomen.

Een meer algemene conclusie met betrekking tot het nationale en lokale vsv-beleid is dat het beleid overwegend vanuit een top-down sturing tot uitvoering komt. De bijbehorende cijfermatige inzet van het beleid en zoals gezegd het gebrek aan aansluiting op de praktijk, zorgen ervoor dat de waardering van het beleid vanuit het veld overwegend negatief is. Anders gezegd wordt het vsv-beleid vormgegeven aan de hand van de 'vertikale traditie' die zich, zoals de WRR aangaf (hoofdstuk 1), kenmerkt door de drang naar beheersing binnen systemen, besluitvormingsprocessen en regels.

6.1.2 DE ROL VAN STREET-LEVEL BUREAUCRATS BINNEN HET VSV-BELEID

2. *Welke rol spelen street-level bureaucrats binnen het vsv-beleid?*

De rol van SLB's binnen het vsv-beleid blijkt niet groot. Er worden geen directe beleidsdoelstellingen of maatregelen genomen met betrekking tot het niveau van de werkvloer. In de uitvoering van het beleid zijn zij echter de personen die de mogelijkheid hebben de jongere/leerling in kwestie rechtstreeks te beïnvloeden. Het betreft hier SLB's vanuit verschillende organisaties zoals vmbo/mbo docenten, medewerkers van het Jongerenloket, mentoren, jongerenwerkers, leerplichtambtenaren, medewerkers van Bureau Frontlijn, zorgverleners etc. De houding van deze SLB's kan zowel positieve als negatieve effecten hebben voor de ontwikkeling van de leerlingen. Gebleken is met betrekking tot het onderwijs dat docenten, die de jongeren met een autoritaire houding benaderen en strak vast houden aan de regels, de kans uit uitval aanzienlijk doen toenemen. Dit blijkt zowel uit onderzoek naar de visie van jongeren zelf (Oberon, 2008; Harrington, 2007) als uit de analyse van zowel de interne als externe factoren van deze scriptie. Omgekeerd blijken SLB's die werken vanuit een respectvolle, positieve houding jegens de jongeren en die voldoende tijd hebben om aandacht aan de jongeren te besteden de kans op uitval te verkleinen.

Naast de invloed van de houding van SLB's blijkt ook de invulling van het docentschap een rol te spelen. In de gemeente Rotterdam woedt de discussie over de vraag of docenten niet meer een coachende dan lesgevende functie zouden moeten vervullen ten aanzien van de leerlingen. Tevens wordt gesteld dat elke risicjongere één centrale vertrouwenspersoon/mentor zou moeten hebben. De verhouding tussen de inhoud van beide functies is dus nog in ontwikkeling.

Concluderend kan gezegd worden dat de SLB's in het contact met de jongeren een inherente discretionaire ruimte hebben aangaande hun persoonlijke houding, visie en werkwijze jegens de jongeren. Hoe groot de discretionaire ruimte van SLB's is, verschilt per organisatie en interne werkwijze.

Opvallend is dat, hoewel de rol van de SLB's in de uitvoering van het beleid een essentiële brugfunctie vervult van 'doel' naar concrete 'invloed op', er uit zowel literatuur als uit de analyse van secundaire en primaire bronnen een beeld naar voren komt waaruit blijkt dat het vsv-beleid onvoldoende aansluit op de dagelijkse praktijk van de uitvoering. Sterker nog, één van de redenen waardoor het onderwijs afgelopen decennia 'kwalitatief is uitgehold' wordt geweten aan de ontkenning van 'de stem van het onderwijsveld' (Commissie Dijsselbloem, 2008). Het overgrote merendeel van de respondenten die in deze scriptie zijn geïnterviewd geven bovendien aan dat het vsv-beleid en de cijfermatige inzet daarvan geen recht doet aan de praktijk. Concreter wordt gesteld dat de kennis van de behoeften van de doelgroep vooral aanwezig is in de hoofden van de SLB's en dat eigenlijk van daaruit het beleid gemaakt zou moeten worden. Hoewel het vsv-beleid wel aangeeft dat de resultaten van het beleid op regionaal en lokaal behaald moeten worden, waarmee het erkent dat op die niveaus veel invloed ligt, lijkt de drang naar beheersing en controle vanuit het Rijk groter te zijn dan het vertrouwen dat regionale en lokale partijen zelf het beste uitkunnen maken wat wel en niet nodig is om de beste resultaten te behalen.

6.1.3 SUCCES VAN HET WIJK-LESLOKAAL

A. *In hoeverre is het Wijk-leslokaal een succesvol vsv-project?*

Het Wijk-leslokaal is een succesvol vsv-project gebleken in die zin dat er in de eerste 2 fases van het project een werkende infrastructuur is opgezet binnen de wijken waar het project actief is en dat de doelstelling van het project (minimaal 75 deelnemers in fase 2) behaald is. Inhoudelijk gezien is het gelukt een opleiding aan te bieden die voor 50% uit praktijklessen bestaat al is het Wijk-leslokaal qua

wijkgerichtheid er niet volledig in geslaagd het onderwijs rechtstreeks in de wijken van de jongeren aan te bieden. Slechts één van de drie groepen krijgt zowel de theorie- als praktijklessen in de eigen woonwijk aangeboden. Voor de overige twee groepen heeft het project deels moeten uitwijken naar andere wijken en deelgemeenten.

Met betrekking tot de projectstatus van het Wijk-leslokaal kan gesteld worden dat deze organisatievorm in zichzelf een risico op falen met zich meebrengt. Niet direct met betrekking tot de resultaten op korte termijn maar wel aangaande de onzekerheid die deze status intern én bij externen teweeg brengt. Voor succes op de lange termijn is het nodig dat de projectstatus verlaten wordt en het project regulier (of met langere projecttijd) wordt ingebed.

Intern gezien bleek de opstartfase veel onduidelijkheden met zich mee te brengen wat resulteerde in een niet optimaal functionerende organisatie. Omdat bovendien voor zowel interne SLB's van het Wijk-leslokaal als externe SLB's van het Jongerenloket niet duidelijk was/is of het project doorgang kan vinden tot een regulier onderwijstraject, betekent dit dat het project geen garantie kan bieden op een vervolg naar externe partijen. Vermoedelijk is dit mede de reden dat de SLB's van het Jongerenloket geen jongeren hebben doorgestuurd naar het Wijk-leslokaal. Voor hen staat het belang van de jongeren en onzekere projecten vormen voor hen geen veilige leercontext.

B. In hoeverre is het succes of falen van het Wijk-leslokaal toe te schrijven aan de rol van de street-level bureaucrats?

Een directe invloed van de rol van de docenten/mentoren in het Wijk-leslokaal op het succes van het project is moeilijk aan te tonen, maar uit de analyse komt een sterk beeld naar voren van betrokken, gemotiveerde en ervaren SLB's. De SLB's uit het Wijk-leslokaal bleken bovendien een grote discretionaire ruimte te hebben op zowel organisatorisch vlak als in het contact met de jongeren. Aansluitend op de geconstateerde (belangrijke) rol die SLB's spelen in de uitvoering van het vsv-beleid, kan in die zin verondersteld worden dat de SLB's in het rechtstreekse contact met de leerlingen een belangrijke positieve bijdrage geleverd hebben. Hier komt bij dat de groepsgrootte beperkt was waardoor docenten relatief veel tijd hadden om de jongeren de aandacht te geven die ze nodig hadden en waar ze qua tijd in de problemen kwamen waren er mentoren om hun werk te verlichten. Opgemerkt moet worden dat er intern (net als binnen de gemeente Rotterdam) een discussie gaande is over de exacte functie die docenten zouden moeten hebben. Enerzijds wordt gepleit voor een meer coachende functie, anderzijds wordt gesteld dat docenten zich vooral met hun kerntaak (lesgeven) moeten bezighouden.

Ten opzichte van de SLB's van het Jongerenloket kan geconcludeerd worden dat zij geen invloed hebben gehad op het succes van het Wijk-leslokaal aangezien geen enkele jongere via het Jongerenloket naar het project is doorverwezen. Andersom beredeneerd kan gesteld worden dat het Wijk-leslokaal hierdoor minder deelnemers heeft gehad, wat indirect betekent dat het niet doorsturen van deelnemers (ongeacht om welke reden) heeft bijgedragen aan de kans op falen van het project.

6.1.4 MATCH TUSSEN VSV-BELEID EN WIJK-LESLOKAAL

A. Hoe ziet de match tussen het vsv-beleid en het Wijk-leslokaal eruit?

De match tussen het vsv-beleid en het Wijk-leslokaal laat zich omschrijven aan de hand van zowel de organisatorische- als de inhoudelijke invulling. Organisatorisch is het Wijk-leslokaal exemplarisch voor de door het vsv-beleid gewenste netwerksamenwerking. Niet alleen op gemeentelijk niveau wordt er samengewerkt (economie en onderwijs), ook binnen de wijken wordt gebruik gemaakt van aanwezige, relevante partijen en voorzieningen.

Inhoudelijk gezien sluit het Wijk-leslokaal ten eerste aan op de nationale inzet op meer praktijkgericht onderwijs. Ten tweede betreft het een maatgericht project voor een specifieke doelgroep waarin zowel zorg (via het ZAT), loopbaanoriëntatie en studiekeuze (via de Oriëntatiegroep) een direct onderdeel vormen. Als laatste is het Wijk-leslokaal aan het einde van fase 2 tevens gestart met het verkennen van de mogelijkheden tot Elders Verworven Competentie-

trajecten (EVC-trajecten) voor zowel jongeren als ondernemers. Al deze onderdelen komen exact terug in de speerpunten van het huidige vsv-beleid.

Qua inzet verschilt het project enigszins van het beleid aangezien het officieel qua eerste doelgroep (vsv-ers en werkloze jongeren onder de 23) de nadruk legt op een curatieve inzet. In de loop van het project is echter ook samengewerkt met een vmbo om te zorgen dat dreigende vsv-ers aldaar meteen konden doorstromen naar het Wijk-leslokaal. In die zin heeft het project dus tevens een preventief karakter.

B. In hoeverre is deze match toe te schrijven aan de rol van de street-level bureaucrats in het project?

Zoals gezegd komt in het papieren beleid de rol van de SLB niet direct terug. Van daaruit kan dus gesteld worden dat de match tussen het vsv-beleid en het project niet aan de rol van de SLB is toe te schrijven maar eerder aan de voorwaardenscheppende opzet en gezamenlijke aanpak vanuit gemeente, ROC en wijknetwerk. Wel spelen SLB's een directe rol in de uitvoering van deze match. Zowel de praktijkgerichte inzet als de nadruk op maatwerk, zorg, loopbaanbegeleiding en studiekeuze, betreffen aspecten die uiteindelijk in de praktijk door de SLB's van het Wijk-leslokaal zijn vormgegeven. Bovendien is gebleken dat met name de SLB's uit het Wijk-leslokaal een grote discretionaire ruimte tot hun beschikking hadden op zowel organisatorisch vlak als in contact met de jongeren. Hoewel er binnen het Wijk-leslokaal (net als in het vsv-beleid zelf) een cijfermatige doelstelling werd aangehouden, is uit de analyse niet naar voren gekomen dat deze interne SLB's hierdoor belast zijn of anderzijds negatief tegenover stonden.

Met betrekking tot de rol van de SLB's van het Jongerenloket kan geen conclusie worden getrokken met betrekking tot hun rol in deze match maar de aanwezigheid van cijfermatige doelstellingen in hun werk werd overwegend negatief beoordeeld.

6.1.5 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG

Wat leert de kennis over de rol van SLB's in het succes- en/of falen van het Wijk-leslokaal ons over de beleidsaanpak van voortijdig schoolverlaten op lokaal en nationaal niveau?

De kennis over de rol van de SLB's in het gebleken succes van het Wijk-leslokaal laat zien dat de houding van SLB's (docenten en mentoren van het Wijk-leslokaal) ten opzichte van de doelgroep zeer waarschijnlijk een positieve invloed heeft gehad op de resultaten van het project. Dit geeft reden om aan te nemen dat wanneer de voorwaarden rondom vsv-projecten goed geregeld worden (onder andere door middel van een vanaf de start goed opgezette interne organisatie) en de SLB's (met een positieve houding naar de doelgroep) voldoende tijd en ruimte krijgen om de benodigde aandacht aan de jongeren te besteden, zij een essentiële brug vormen van beleidsdoelstelling naar beleidsresultaten van vsv-projecten. Deze conclusie doortrekkend betekent dit dat wanneer aan deze voorwaarden voldaan wordt, vsv-projecten goede resultaten kunnen boeken voor het vsv-beleid. Dit neemt echter niet weg dat meermalen is teruggekomen dat de projectmatige aanpak van het nationale en lokale vsv-beleid op zichzelf een risicofactor betekent met betrekking tot de stabiliteit van de projectorganisatie en de doorgang van projecten richting een regulier onderwijsaanbod. Met een projectmatige aanpak kunnen dus op korte termijn successen worden geboekt, maar om duurzame oplossingen te vinden voor de uitval en de problematieken daar omheen, zal meer veiligheid in de organisationele uitvoering en een langere doorlooptijd van projecten gegarandeerd moeten worden. Daarnaast zou er op lokaal niveau betere coördinatie moeten plaatsvinden waardoor het aanbod van projecten overzichtelijker zou worden voor betrokken partijen en de uitvoerende SLB's daarbinnen.

Een meer specifieke conclusie voor het lokale niveau van de gemeente Rotterdam (met een dubbele regie-functie als lokaal onderwijsbestuurder en contactgemeente regio Rijnmond) is dat uit deze scriptie blijkt dat het huidige onderwijs onvoldoende aansluit op de betreffende doelgroep. Een meer 'outreaching' benadering ten opzichte van de jongeren blijkt een hoge waardering te krijgen uit het

veld en is bovendien succesvol gebleken in het Wijk-leslokaal. Hiermee samenhangend kan bovendien gesteld worden dat de verbinding die in het Wijk-leslokaal gelegd is, tussen economisch- en onderwijsbeleid, een formule is gebleken die zowel effectief is voor de jongeren als voor versterking van de economische Kansenzones waarbinnen het project heeft plaatsgevonden.

Met betrekking tot de lokale samenwerking komt naar voren dat informatievoorziening binnen en tussen organisaties essentieel is voor de gewenste effecten. Zowel met betrekking tot structuur en begeleiding die aan jongeren geboden moet worden, als mede voor de mogelijkheid tot direct contact en korte lijntjes tussen de professionals. Dat er momenteel in het veld een gebrek aan coördinatie wordt ervaren, stelt de gemeente voor de uitdaging deze geluiden serieus te nemen.

Wanneer specifiek gekeken wordt naar lessen die getrokken kunnen worden aangaande het nationale niveau lijkt ten eerste de constatering dat het onderwijs binnen de bestrijding van vsv haar eigen grenzen overschrijdt, van groot belang. Zeker voor de grote steden die kampen met relatief hoge vsv-cijfers betekent die overschrijding namelijk dat het onderwijs het simpel gezegd 'niet alleen kan'. Binnen de complexe problematiek rondom vsv spelen zoveel verschillende partijen, belangen en beleidsterreinen een rol, dat de bestrijding van vsv vanuit enkel OCW-financiering onvoldoende is en geen recht doet aan de inzet op een gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hoewel binnen het Wijk-leslokaal (en andere projecten met 'good practices') de samenwerking met lokale partijen succesvol tot stand komt, lijkt deze aanpak financieel moeilijk houdbaar voor de langere termijn. Een mogelijkheid tot verbetering van de beleidsaanpak op nationaal niveau zou dan ook zijn om differentiatie aan te brengen in de vsv-gelden voor de grote steden, of om de bestrijding van vsv vanuit verdergaande interdepartementale insteek te bekostigen. Voor de rol van SLB's in de uitvoering van het vsv-beleid betekent dit dat gesteld kan worden dat op het micro niveau van de werkvloer, de SLB een (nog) meer verbindende functie zou krijgen met betrekking tot de samenwerking tussen SLB's vanuit (meer) verschillende organisaties. Om zorg te dragen voor het inhoudelijk en organisatorisch faciliteren van de werkzaamheden van deze SLB's, zou er dan ook, vanuit zowel de lokale als nationale overheid, meer en uitvoeriger aandacht besteed moeten worden aan het faciliteren van de sleutelpositie van SLB's in en rondom de uitvoering van het vsv-beleid.

6.2 REFLECTIE OP HET ONDERZOEK

Als medewerker kwaliteitszorg binnen het Wijk-leslokaal ben ik vanaf de start op 1 oktober 2007 intensief bij het project betrokken geweest, tot en met de zomervakantie van 2008. De docenten en mentoren in het project waren mijn collega's en mijn inbreng in vergaderingen en overleggen is daarmee onderdeel geweest van het studieobject binnen deze scriptie. Voordelen van deze situatie zijn dat ik toegang had tot zowel formele als informele informatie, dat de lijntjes met de SLB's en betrokkenen rondom het project kort waren en dat dit een grote hoeveelheid data heeft opgeleverd voor de scriptie. Bovendien was het gemakkelijker om via mijn functie gesprekken en interviews te organiseren met actoren rondom het project. Nadelen van deze situatie zijn dat mijn objectiviteit en afstand ten opzichte van het project moeilijk te garanderen zijn. Hoewel ik getracht heb zowel tijdens mijn werk als binnen dit onderzoek zo professioneel mogelijk te handelen, valt er niet aan te ontkomen dat ik ook persoonlijke visies en meningen heb geuit over- en tijdens het verloop van het project. Het is dan ook niet uit te sluiten dat mijn persoonlijke verbinding met het project de antwoorden van respondenten in interviews heeft beïnvloed. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat respondenten zich door hun persoonlijke verhouding tot mij veiliger hebben gevoeld, maar evengoed kan het zijn dat ze meer op hun hoede zijn geweest met betrekking tot het beantwoorden van vragen.

Een ander gevolg van mijn functie binnen het project is dat een deel van de verzamelde data tot stand is gekomen aan de hand van gesprekken voor mijn werk. Hierdoor was het niet mogelijk om in alle interviews mijn topiclist aan te houden en zijn de resultaten qua inhoud en tijdsverdeling over onderwerpen daardoor niet consistent. Bij de respondenten van het Jongerenloket heeft dit overigens geen rol gespeeld. Ook is een groot deel van de interviews afgenomen rond maart/april

2008, aan het begin van periode 2 van het Wijk-leslokaal. Dit betekent dat de scriptie deels gebaseerd is op de visie van respondenten ten tijde van het begin van de eerste groepen. Dit heeft logischerwijs een uitkomst opgeleverd die bij herhaling van de interviews op een later tijdstip een (deels) ander beeld had opgeleverd.

Een derde opmerking die gemaakt moet worden is dat in de loop van het onderzoek bleek dat de factor 'netwerk' een grote rol speelde voor ook de SLB's in het project. Vandaar dat dit aspect pas na de ontwikkeling van het conceptueel model aan de analyse is toegevoegd.

Een laatste constatering is eveneens van belang, namelijk dat 12 van de 17 respondenten na het lezen van het gespreksverslag hier wijzigingen in hebben aangebracht. In de meeste gevallen betrof het aanvullingen of verduidelijkingen maar in 3 gevallen heeft het ook geresulteerd in een lichte censurering van de data, welke logischerwijs de oorspronkelijke inhoud van het gesprek heeft vervormd met betrekking tot het gebruikte analyse materiaal.

6.3 AANBEVELINGEN

Aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek worden hieronder drie soorten aanbevelingen gedaan. De eerste twee vormen adviezen voor de beleidspraktijk van het vsv-beleid op lokaal en nationaal niveau en de derde zijn aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek. In dit laatste onderdeel zal ook de theoretische doorvertaling van deze scriptie worden behandeld.

PRAKTIJK (LOKAAL)

Uit het onderzoek blijkt dat de houding van SLB's positief, motiverend en geïnteresseerd moet zijn richting de jongeren. Inlevingsvermogen en een persoonlijke betrokkenheid lijken voorwaarden om op effectieve manier met de doelgroep op te gaan. Daarnaast dienen de organisationele voorwaarden voor een stabiele werkwijze vanaf het startpunt geregeld te zijn om het beste (beleids)effect te kunnen realiseren.

Aanbeveling 1: Aan organisaties rondom risicjongeren wordt aanbevolen een helder functieprofiel aan te houden waarin eigenschappen als een positieve houding, betrokkenheid bij en interesse in de jongeren, als eisen worden gesteld aan de SLB.

Aanbeveling 2: Organisaties in de uitvoering van het vsv-beleid wordt geadviseerd hun SLB's te faciliteren met betrekking tot de benodigde tijd en middelen om jongeren de aandacht en begeleiding te geven die voor het individu noodzakelijk is om zich zo goed mogelijk te ontwikkelen.

Aanbeveling 3: Organisaties in de uitvoering van het vsv-beleid wordt geadviseerd om de kennis en visie van SLB's op noodzakelijke voorwaarden tot succes, serieus te nemen en waar mogelijk te gebruiken als basis voor intern beleid om tot succesvolle beleidsimplementatie te komen.

Het onderzoek laat zien dat het aansluiten op de belevingswereld van de jongeren een effectieve manier is om onderwijs beter te laten aansluiten bij de doelgroep. Een 'outreaching' in plaats van het onderwijs blijkt hiertoe bij te dragen. Bestuurders van onderwijsinstellingen en gemeenten kunnen deze inzet verder ontwikkelen.

Aanbeveling 4: Bestuurders van lokale onderwijsinstellingen wordt geadviseerd om in te zetten op een meer 'outreaching' werkwijze waarin het onderwijs naar de jongeren toe treedt. Op die manier kan aansluiting bij- en motivering van de doelgroep gemakkelijker tot stand komen.

De projectmatige aanpak binnen de lokale uitvoering van het vsv-beleid is op zichzelf een risicofactor gebleken waar rekening mee gehouden moet worden in de uitvoering van het beleid. Uitgaande van de inzet op vsv-projecten blijkt het van belang te zijn om voldoende tijd voor projecten om zich te kunnen bewijzen. Daarnaast dient versnippering en een verlies aan kennis voorkomen te worden

middels betere coördinatie. Ook een goede organisatie vanaf het begin van het project, en voor duidelijkheid ten aanzien van de toekomst van het project, blijkt voor zowel intern als extern betrokkenen van groot belang.

Aanbeveling 5: Bestuurders en leidinggevendenden van vsv-projecten wordt geadviseerd te zorgen voor voldoende tijd en middelen om het succes van projecten (ook) op langere termijn te kunnen realiseren.

Aanbeveling 6: Aangaande de projectmatige aanpak van het vsv-beleid wordt bestuurders en leidinggevendenden aanbevolen te zorgen voor maximaal haalbare zekerheid naar zowel intern als extern betrokkenen ten aanzien van het verloop van het project, na afronding van de projectstatus.

Aanbeveling 7: Om versnippering en een verlies aan kennis in de uitvoering van het vsv-beleid te voorkomen wordt aan overheden op lokaal niveau aanbevolen te zorgen voor meer eenduidigheid en coördinatie rondom de verschillende vsv-projecten.

Het onderzoek heeft aangetoond dat de inzet op samenwerking binnen de wijken van het Wijkleslokaal een succes is geworden. De verbinding tussen (gemeentelijke) beleidsterreinen en organisaties in de wijken van het project hebben hieraan bijgedragen. Vanuit de projectmatige aanpak is echter ook gebleken dat informatievoorziening binnen en tussen lokale partijen in meer algemene zin een voorwaarde is voor succes. Voor het lokale niveau leidt dit tot aanbevelingen met betrekking tot onderlinge samenwerking.

Aanbeveling 8: Aan gemeenten wordt geadviseerd 'over de schutting' van de beleidsterreinen te kijken vanwege de complexiteit rondom vsv en zorg te dragen voor samenhang en een (ook financieel) gedeelde verantwoordelijkheid in het vsv-beleid.

Aanbeveling 9: Aan gemeenten en bestuurders van lokale organisaties rondom vsv wordt aanbevolen te zorgen voor snelle en effectieve informatievoorziening aan SLB's in de organisaties om de kennis van en mogelijkheden binnen het netwerk optimaal te kunnen benutten.

Met betrekking tot de geconstateerde dominante top-down sturing (vertikale traditie) vanuit de overheid en de inzet op cijfermatige doelstellingen van het vsv-beleid, is gebleken dat hier vanuit het veld en door SLB's, negatief tegen wordt aangekeken. Het beleid wordt geacht op lokaal niveau tot effectieve uitvoering te komen terwijl de rol en invloed van de SLB's op de beleidsuitkomsten amper genoemd wordt. Dit leidt tot aanbevelingen die zowel voor de lokale als nationale overheid van kracht zijn.

Aanbeveling 10: Aan de overheid op zowel lokaal als nationaal niveau wordt aanbevolen de te behalen resultaten van het vsv-beleid en monitoring daarvan tot stand te laten komen in directe samenwerking met de uitvoerenden organisaties binnen het beleid om meer betrokkenheid, draagvlak en aansluiting op lokale kennis te bewerkstelligen.

Aanbeveling 11: Aan de overheid op zowel lokaal als nationaal niveau wordt aanbevolen de rol van de SLB en het belang van het faciliteren van zijn werkzaamheden nadrukkelijker op te nemen in het vsv-beleid.

PRAKTIJK (NATIONAAL)

Gezien de constatering dat het onderwijs met de bestrijding van vsv tegen haar grenzen oploopt, terwijl de problematiek op verschillende terreinen in de samenleving verband houdt, volgt hieronder een specifieke aanbeveling met betrekking tot de nationale overheid.

Aanbeveling 12: Aan de nationale overheid wordt aanbevolen om in de bestrijding van vsv meer inhoudelijke en financiële ruimte te creëren voor interdepartementale samenwerking om tot grensoverschrijdende oplossingen te komen waarbij wordt uitgegaan van een gezamenlijke, maatschappelijke verantwoordelijkheid.

ONDERZOEK

De wetenschappelijke waarde van dit onderzoek ligt in het verdiepende karakter van deze casestudy op basis van Lipsky's theorie (1980) over street-level bureaucracy. Als eerste moet opgemerkt worden dat Lipsky's theorie bijna drie decennia later nog altijd bruikbaar is. Ook blijkt dat de gebruikte theorieën in deze scriptie goed aansluiten op de vsv-praktijk van Nederland, en vervolgens op de dagelijkse praktijk van het Wijk-leslokaal. Dit geeft aan dat de bevindingen van deze casestudy hoogstwaarschijnlijk representatief zijn voor vsv-projecten in het algemeen.

Meer inhoudelijk is gebleken dat de discretionaire ruimte van de SLB op basis van de bevindingen in dit onderzoek, nog altijd groot is. Vooral de SLB's van het Wijk-leslokaal hebben in een bijzonder 'vrije ruimte' kunnen werken met kleine groepen leerlingen en relatief weinig werkdruk. De SLB's van het Jongerenloket gaven wel beperkingen qua mogelijkheden en middelen aan, maar stelden tevens een betrekkelijk grote eigen verantwoordelijkheid en flexibele omgang met de jongeren ten toon.

Dit spreekt de constatering van Honig (2006) tegen, die stelde dat de theorie rondom SLB toe was aan herziening vanwege de huidige inperkingen van de discretionaire ruimte door de grotere nadruk op performancemetingen en het behalen van targets in uitvoerende organisaties. Een kanttekening op deze tegenstelling is echter op zijn plek aangezien de cijfermatige inzet van het vsv-beleid en de toegenomen nadruk op performancemetingen in het onderwijs, wel degelijk naar voren zijn gekomen in het theoretisch kader en de analyse van dit onderzoek. Dat de SLB's van het Wijk-leslokaal niet met targets en performancemetingen zijn belast en dat de SLB's van het Jongerenloket, bij wie deze aspecten wel aan de orde waren, hier in de interviews weinig aandacht aan hebben besteed wil dus niet zeggen dat de beperking van de discretionaire ruimte van SLB's zoals Honig (2006) aangaf op een meer algemeen niveau daadwerkelijk afwezig is. Aangezien bovendien het belang van verschillende uitvoerende organisaties rondom het vsv-beleid aan de orde is gekomen, betekent dit dat SLB's vanuit verschillende beleidsterreinen en organisaties vermoedelijk een ander soort discretionaire ruimte hebben, waar op basis van dit onderzoek geen uitspraken over gedaan kunnen worden. Een voorzichtige conclusie die wel getrokken kan worden is dat vermoedelijk mede dankzij de grote discretionaire ruimte van de SLB's van het Wijk-leslokaal, hun (positieve) invloed op het succes van het project vergroot is.

Een laatste relevante constatering is dat de rol van de SLB als docent momenteel in groeiende mate ter discussie staat. Of en wanneer een traditionele rolopvatting van docent als 'kennisoverdrager' nog voldoet, blijkt verschillende reacties op te roepen binnen enerzijds het Wijk-leslokaal en anderzijds de gemeente Rotterdam. Een coachende, op de persoonlijke ontwikkeling van de leerling gerichte, werkwijze vormt in deze discussie het andere uiteinde van het continuüm. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze discussie ook op nationaal niveau gevoerd wordt. Hoewel aan theorieën over de verschillende rolopvattingen van docenten in dit onderzoek geen specifieke aandacht is besteed, moet wel genoemd worden dat dit wel degelijk een onderwerp is waar recente literatuur zich mee bezig houdt. Zie bijvoorbeeld de dissertatie van Van Veen (2003), 'Teachers emotions in a context of reform' waarin gesteld wordt dat er tussen docenten onderling grote verschillen in opvatting bestaan over hun professionaliteit, terwijl er in het onderwijs beleid ten oprechte wordt verondersteld dat 'de docent' een eenduidig begrip behelst.

Bovenstaande theoretische constatering en het vermoeden dat de algemene conclusies ten aanzien van de houding van de SLB en de invloed van een lokale, projectmatige vsv-beleidsuitvoering op zowel lokaal als nationaal niveau vergelijkbare problemen en mogelijkheden blootleggen, leiden tot twee laatste aanbevelingen met betrekking tot het belang van verder onderzoek.

Aanbeveling 13: Om meer kennis op te doen aangaande verschillende werkwijzes van SLB's en de hoeveelheid discretionaire ruimte die zij (kunnen) innemen in de uitvoering van het vsv-beleid, verdient het aanbeveling een vergelijkend onderzoek te doen naar de rol van SLB's binnen verschillende betrokken organisaties.

Aanbeveling 14: Ter versterking van de aansluiting van het lokale en nationale vsv-beleid op de uitvoerende praktijk van onderwijsinstellingen, wordt overheden geadviseerd om nader onderzoek te verrichten naar de al dan niet veranderende rol van docenten en mentoren in de uitvoering van het vsv-beleid.

6.4 TOT SLOT

Voor de volledigheid dient ter afsluiting van dit onderzoek te worden opgemerkt dat vanaf oktober 2008 bekend is geworden dat de gemeente Rotterdam in 2009 gaat beginnen met een twee jaar durende pilot rondom de oprichting van wijkscholen. Deze wijkscholen zijn onderdeel van het Rotterdams Offensief dat in hoofdstuk 4 al kort werd aangehaald. De wijkscholen hebben als doel om jongeren tot 23 jaar, die kampen met complexe persoonlijke problemen, een traject aan te bieden dat zorg, onderwijs en werk combineert. De wijkschool vormt een versmelting tussen vmbo en mbo en leidt op mbo tot niveau 1 en/of doorstroom naar verdere opleidingen of werk. Het kabinet heeft hiervoor 5,6 miljoen ter beschikking gesteld dat afkomstig is vanuit verschillende ministeries: OCW, SZW, Jeugd en Gezin, Wonen, Wijken en Integratie en Justitie. Bij gebleken succes worden de wijkscholen op nationaal niveau structureel ingevoerd.

Deze aanpak is in grote lijnen vergelijkbaar met die van het Wijk-leslokaal en het was interessant geweest verschillen en overeenkomsten nader te onderzoeken. De ontwikkeling van de wijkscholen is echter vanwege de tijdsplanning van deze scriptie niet meegenomen in het onderzoek. Wel laat het zien dat de bevindingen en aanbevelingen uit deze scriptie een rechtstreekse maatschappelijke waarde bevatten en in die zin goed aansluiten bij de nationale en lokale context van de huidige vsv-problematiek.

LITERATUUR

- Albeda College. (2008a). *Jaarverslag 2007*. Rotterdam.
- Albeda College. (2008b). *Een gebiedsgerichte stage- en scholingsaanpak*. Rotterdam.
- Albeda College. (2008c). *Tussentijdse rapportage Wijk-leslokaal; oktober 2007 – februari 2008*. Rotterdam.
- Albeda College. (2008d). *Tussentijdse rapportage Wijk-leslokaal; februari-juni 2008*. Rotterdam.
- Albeda College. (2008e). *Onderzoeksverslag het Wijk-leslokaal*. Rotterdam.
- Albeda College. (2008f). *Docentenoverleg februari 2008*. Rotterdam.
- Anagnostopoulos, D. (2003). *The New Accountability, Student Failure, and Teachers' Work in Urban High Schools*. *Educational Policy*, 17, 3: 291-316.
- Blankenburg, E. (1998). *Beleid - A very Dutch legal term*. Hein Online, *J. Legal Pluralism & Unofficial Law.*, 41: 65-74
- Brodin, E.Z. (2008). *Accountability in Street-Level Bureaucracies*. *International Journal of Public Administration*, 31, 3: 317-336.
- Centraal Planbureau (2006). *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*. Den Haag.
- Commissie Dijsselbloem. (2008). *Tijd voor Onderwijs. Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. SDU uitgevers, 's-Gravenhage.
- Christle, C.A., Jolivette, K., Nelson, M. (2007). *School Characteristics Related to High School Dropout Rates*. *Remedial and special education*, 28, 6.
- Ditshuizen, L., van. (2008). *De toekomst van het Wijk-leslokaal*. Rotterdam.
- Doorduyn, Y. (14-02-2008) *Een harde les die wel geleerd moet worden*. *De Volkskrant*.
- Eimers, T. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig: naar een nieuwe beleidstheorie*. Kenniscentrum Beroepsopleiding Arbeidsmarkt (KBA), Nijmegen.
- Eurydice Nederland (2007). *Het onderwijssysteem in Nederland 2007*. Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen. Den Haag.
- Goldsmith, S., Eggers, W.D. (2004). *Governing by network; The New Shape of the Public Sector*. The Brookings institution, Washington, D.C.
- Harrington, I. (2007). *The motivation of boys who leave school early; impact of teachers*. *Springer Science + Business Media B.V.*

Hill, M., Hupe, M. (2002). *Implementing Public Policy*. SAGE publications; Atheneum Press, Gateshead.

Honig, I.M. (2006). Street-Level Bureaucracy Revisited: Frontline District Central-Office Administrators as Boundary Spanners in Education Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28, 4: 357–383. University of Washington.

Inspectie van het onderwijs. (2007). *Van visie naar realisatie; een verkennend onderzoek naar voortijdig schoolverlaten in vo en bve*. Utrecht.

Jeugd, Onderwijs en Samenleving. (2006). *Vsv aanvalsplan 2: Klaar voor de start. Periode 2006 – 2009*. Rotterdam.

Jewell, C.J., Glaser, B.E. (2006). Policy goals and street-level Behavior. *Administration & Society*; 38: 335.

Johnston, B.J. (2002). *Absent from school: Educational policy and comprehensive reform*. The Urban Review, 34, 3.

Levinson, J. (2005). The Group Home Workplace and the Work of Know-How. *Human Studies*, 28: 57–85. Springer.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.

Maso, I., Smaling, A. (2004). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Boom, Amsterdam.

McNaughton, S., J. Langley & Sauni, P. (2007). *What educational reform means: lessons from teachers, research and policy working together for student success*. Education Policy Practice, 6, 31–54.

Mbo raad en Aoc raad (2006). *Jaarbericht 2006. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in beweging*. Plaats: onbekend.

Milbourne, L., Macrae, S., Maguire, M. (2003). *Collaborative solutions or new policy problems: exploring multi-agency partnerships in education and health work*. Journal of Education Policy. 18, 1: 19–35. London.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1993). *Een goed voorbereide start. Notitie voortijdig schoolverlaten*. Zoetermeer.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Aanval op de uitval*. Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Factsheet voortijdig schoolverlaten*, november 2007.

Nicis Institute. (2008). Den Haag. *De tweede generatie: uitdagingen en kansen voor de stad*. Den Haag.

Oberon. (2008). *De belevingswereld van Voortijdig Schoolverlaters: een onderzoeksrapportage*. Utrecht.

- Organise to learn. (2007). *Voorkomen is beter dan uitval. Docenten uit het mbo over voortijdig schoolverlaten*. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag.
- Onderwijsraad, de. (2007) *Resultaat wordt gewaardeerd (maar telt niet echt)*. Amsterdam.
- Plasterk, R., Bijsterveld, M. van. (13-07-07). *Uitvoeringsbrief schooluitval*. Den Haag.
- Pollitt, C. en Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press Inc., New York.
- Regioplan. (2006). *Handhaving Leerplichtwet en RMC-functie: eindrapport*. Amsterdam.
- Rekenkamer Rotterdam. (2008). *Zonder diploma geen relaxt werk. 54 voortijdig schoolverlaters en het gemeentelijk beleid*. Rotterdam.
- Rutgers, E. P. (2004). *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling. Vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing*. VNG uitgeverij, Den Haag.
- Salm, H. (04-02-2006) Te zwak om mee te doen. *Trouw*, de Verdieping.
- Sociaal Cultureel Planbureau. (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag.
- Taylor, I. (2007). Discretion and Control in Education: The Teacher as Street-level Bureaucrat *Educational Management Administration Leadership*. 35: 555. London.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Thiel, S. van., Leeuw, F.L. (2003). *De prestatieparadox in de publieke sector*. *Beleidswetenschap*, 2.
- Van onze redactie (15-01-2008). Mbo groter probleem dan arbeidsmarkt. *Trouw*.
- Veen, K. van (2003). *Teachers emotions in a context of reform*. Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Voorpostel, B. J., Krooneman, P.J. (2001). *Nieuwe Kansen. Inventarisatie van projecten voor allochtone schoolverlaters om alsnog een (start)kwalificatie te behalen*. Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). Rapport nr. 75. *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

BIJLAGE 1. LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN

Lijst met geïnterviewden binnen het onderzoek op alfabetische volgorde:

1. Arie de Wit, hoofd Deelnemerszaken en contractonderwijs, Albeda College
2. Aziz Mermi, docent/coach Wijk-leslokaal, Beveiliging/toezicht
3. Carla Kathmann, directeur Trajectbureau Albeda College
4. Chris Elshout, docent/coach Wijk-leslokaal, Oriëntatie en Autotechniek
5. Frans de Jonge, intaker Trajectbureau Albeda College
6. Gerda Brinkman, vsv-accountmanager OCW
7. Gerben Vrijkorte, projectleider Kansenzones, OBR
8. Hans Hense, adviseur OBR (m.b.t. Pact Op Zuid)
9. Henrique Dekkers, directeur vmbo Zuiderpark college
10. Lex Arnoldus, branchedirecteur Toeleiding, Albeda College
11. Lily Molenaar, trajectbegeleider Jongerenloket Rotterdam
12. Louis van Ditshuizen, projectleider Wijk-leslokaal
13. Peter Rieswijk, teamleider Onderwijs, Jongerenloket Rotterdam
14. Piet de Kant, docent/coach Wijk-leslokaal, Detailhandel
15. Rik Brons, docent/coach Wijk-leslokaal
16. Soerisch Shattarpal, Jongerenloket Rotterdam
17. Willy de Bruijn, Jongerenloket Rotterdam

BIJLAGE 2. TOPICLIST

TOPICLIST VOOR INTERVIEWS MET SLB'S BINNEN HET WIJK-LESLOKAAL

Bevoegdheid

- Hoe stelt u zich op tegenover de jongeren qua houding, en waarom?
- Wat zijn naar uw mening de belangrijkste middelen en mogelijkheden die u heeft om uw werk goed uit te voeren?
- Vindt u dat u hierin voldoende ondersteund wordt door de organisatie waarbinnen u werkzaam bent?

Rolverwachting

- Bent u tevreden met uw werk?
- Komt de inhoud van uw werk overeen met wat u zich er van te voren van had voorgesteld?

Werkdruk

- Ervaart u werkdruk tijdens uw werkzaamheden? Zo ja, wat is hiervan de reden?
- Wat zijn in uw werk de gevolgen van werkdruk voor uzelf, en voor de jongeren?
- Ziet u mogelijkheden waardoor de werkdruk zou verminderen?

Cliëntencontact

- Wat is volgens u het belangrijkste van het contact met de jongeren?
- Hoe komt volgens u een goed contact tot stand?

Kennis en expertise

- Wat is uw visie op het huidige vsv-beleid (nationaal en regionaal)
- Hoe wordt volgens u het beleid vertaald naar de uitvoering?
- Wat is volgens u het belangrijkste dat de jongeren met wie u werkt, nodig hebben?
- Zijn er binnen uw organisatie mogelijkheden tot bijscholing? En heeft u hier behoefte aan?

Beloning - en - strafsystemen

- Wordt er binnen uw organisatie gewerkt met performancemetingen? Zo ja, hoe staat u hier tegenover?

TOPICLIST VOOR INTERVIEWS MET EXTERNEN RONDON HET WIJK-LESLOKAAL

Vsv-beleid

- Wat is uw visie op het effect van het huidige vsv-beleid?
- Hoe waardeert u de samenwerking tussen Rijk, gemeenten en scholen?
- Hoe staat u tegenover de cijfermatige doelstellingen van het vsv-beleid?

Beleidsimplementatie

- Wat is uw visie op de projectmatige aanpak van het vsv-beleid?
- In hoeverre speelt samenwerking met het vsv-netwerk en belangrijke rol in uw werksituatie?
- Hoe staat u tegenover de aansluiting van het beleid op de uitvoeringspraktijk?
- Welke rol speelt volgens u de SLB in het bestrijden van vsv?

Opzet vsv-project

- Hoe staat u tegenover de inhoud/wijkgerichtheid van het Wijk-leslokaal?
- Welke rol speelt volgens u het netwerk binnen het Wijk-leslokaal?
- Hoe staat u – tot zo ver – ten opzichte van de organisatie van het Wijk-leslokaal?
- Welke rol speelt volgens u de SLB in het Wijk-leslokaal?

BIJLAGE 3. AFKORTINGENLIJST

AKA	- Arbeidsmarktgekwalificeerd Assistent
AOC	- Agrarische Opleidingen Centra
bbl	- beroepsbegeleidende leerweg
BF	- Bureau Frontlijn
bo	- basis onderwijs
bol	- beroepsopleidende leerweg
bpv	- beroepspraktijkvorming
BZK	- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CPB	- Centraal Planbureau
CWI	- Centrum voor Werk en Inkomen
EVC-trajecten	- Elders Verworven Competentie-trajecten
EZ	- Ministerie van Economische Zaken
G4	- Grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
havo	- hoger algemeen voortgezet onderwijs
IBG	- Informatie Beheergroep
JOS	- Jeugd, Onderwijs en Samenleving
mbo	- middelbaar beroepsonderwijs
NPM	- New Public Management
OBR	- Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
OCW	- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OKR	- Ondernemersregeling Kanszones Rotterdam
POZ	- Pact Op Zuid
RMC	- Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
ROC	- Regionaal Opleidingen Centrum
SCP	- Sociaal Cultureel Planbureau

SLB	- Street-Level Bureaucrat / Street-Level Bureaucracy
SSC	- Shared Service Center
SUWI	- Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZW	- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
vbo	- voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	- voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	- voortgezet onderwijs
vsv	- voortijdig schoolverlaten / voortijdig schoolverlater
vwo	- voortgezet wetenschappelijk onderwijs
wo	- wetenschappelijk onderwijs
WRR	- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZAT	- Zorg- en Advies Team