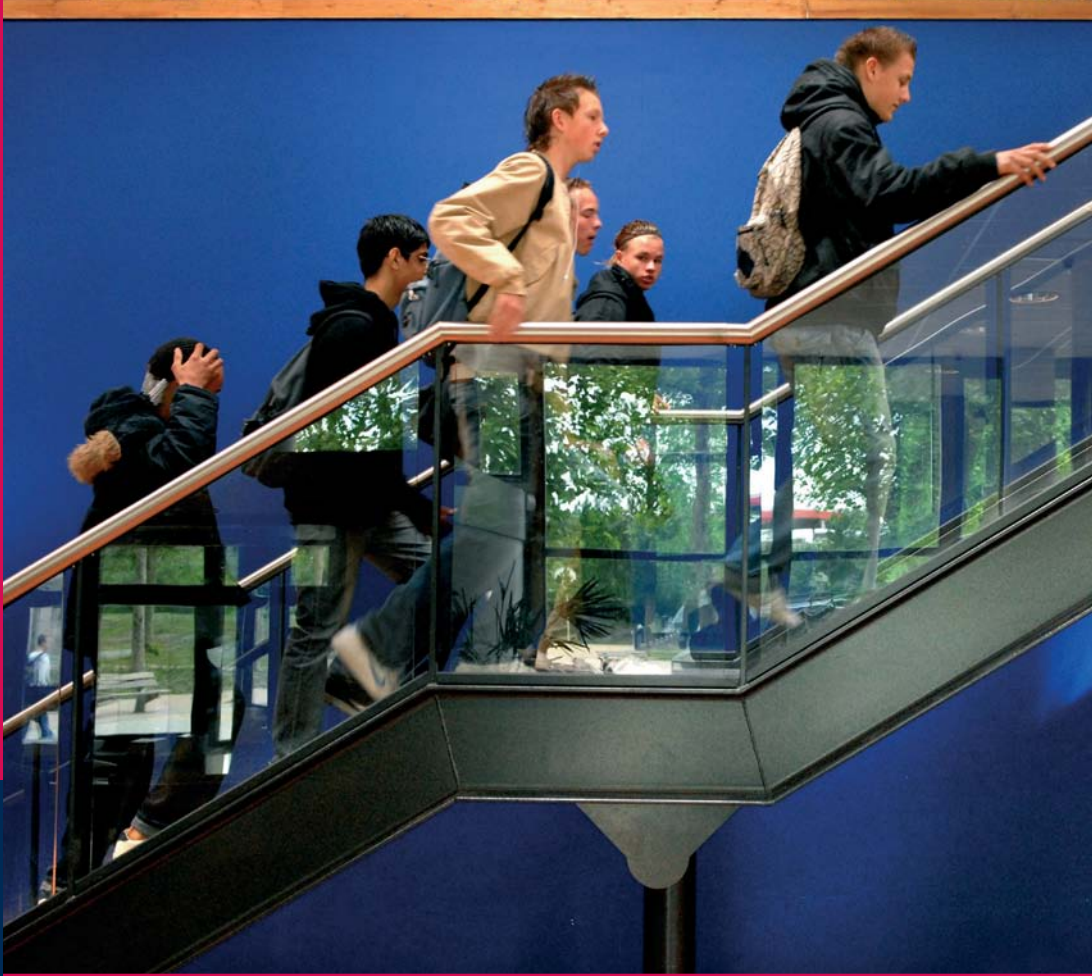


WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



Vertrouwen in de school

OVER DE UITVAL VAN 'OVERBELASTE'
JONGEREN

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Vertrouwen in de school

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2012.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op lange termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2012):

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter)

mw. prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt

prof. dr. H.P.M. Knapen

prof. dr. P.A.H. van Lieshout

mw. prof. dr. H.M. Prast

mw. prof. mr. J.E.J. Prins

prof. dr. ir. G.H. de Vries

prof. dr. P. Winsemius

Secretaris: prof. dr. A.C. Hemerijck

Plaatsvervangend secretaris: dr. R.J. Mulder

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

Telefax 070-356 46 85

E-mail info@wrr.nl

Website <http://www.wrr.nl>

Vertrouwen in de school

OVER DE UITVAL VAN 'OVERBELASTE' JONGEREN

Omslagafbeelding: © Marc de Haan / Hollandse Hoogte

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 978 90 8964 105 2

e-ISBN 978 90 4850 872 3

NUR 754 / 741

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Aan de Minister-president
Minister van Algemene Zaken
De heer mr.dr. J.P. Balkenende
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2008143/wvdd/lt

doorkiesnummer
070-356 4691

Telefax
070-356 4685

onderwerp
WRR-rapport nr. 83
Vertrouwen in de school

email
voorzitter@wrr.nl

Datum
14 januari 2009

Hierbij ontvangt u het adviesrapport *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Het gaat over de vraag wat scholen voor (v)mbo kunnen doen om voortijdig schoolverlaten onder zogenaamde 'overbelaste' jongeren te voorkomen. Dat zijn jongeren die gebukt gaan onder een meervoudige problematiek, en bij wie schooluitval vaak de voorbode is van algehele maatschappelijke uitval.

Onze centrale aanbeveling is dat scholen aan deze jongeren structuur en verbondenheid moeten bieden. Leerlingen moeten weten dat er regels zijn waaraan ze zich moeten houden, dat deze strikt gehandhaafd worden en dat ze hard moeten werken om te presteren, maar moeten tegelijk voelen dat ze erbij horen, dat er mensen zijn die om hen geven, en die hen willen helpen te voldoen aan alle eisen en regels. Dit kan vorm krijgen in een 'andere' school die uitgaat van een bredere kerntaak dan alleen het overdragen van kennis. De missie van een dergelijke school is jongeren te geleiden naar een plek in de maatschappij, en alles te doen wat daarvoor naar haar professionele oordeel noodzakelijk is, inclusief zorg en aandacht voor de sociaal-emotionele noden van 'overbelaste' leerlingen.

De overheid moet de totstandkoming van dergelijke scholen niet verplicht voorschrijven, maar zou deze wel actief moeten faciliteren en stimuleren, met name in de G4. Daar wonen namelijk de meeste 'overbelaste' jongeren. We doen hiervoor enkele aanbevelingen. Ten eerste dient de bredere missie van dergelijke scholen gepaard te gaan met een ruimere financiering, zodat deze scholen daadwerkelijk in staat zijn het bredere aanbod te bieden. Ten tweede zouden regionale overheden en schoolbesturen actiever de concentratie van grote aantallen 'overbelasten' op bepaalde scholen moeten tegengaan. Door een betere menging van leerlingen, ontstaat voor 'overbelasten' een gunstiger leer- en leefklimaat.


De raad ziet met belangstelling uit naar de in de Instellingswet voorziene reactie van de ministerraad,

De voorzitter,



Prof.dr. W.B.H.J. van de Donk

De secretaris



Prof.dr. A.C. Hemerijck

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	11
Verantwoording	21
1 Inleiding en vraagstelling	23
1.1 Schooluitval in cijfers	24
1.2 Concentraties van schooluitval	28
1.2.1 Piek op lagere niveaus en rond de overgang naar mbo	28
1.2.2 Harde kernen en buurteffecten	30
1.3 Schade ten gevolge van uitval	32
1.4 Nadere focus	35
1.4.1 Focus op ‘overbelasten’	35
1.4.2 Focus op het hier en nu van de ‘vindplaatsen’	39
1.5 Vraagstelling en onderzoeksmethodiek	40
1.5.1 Veldwerk	42
1.5.2 Toetsing en verdieping	43
2 Slepend beleidsvraagstuk	49
2.1 Structuur Nederlands onderwijs	49
2.2 Geschiedenis van het beleidsprobleem	51
2.2.1 Relevante veranderingen in het schoolsysteem	52
2.2.2 Golven van vsv-beleid	53
2.2.3 Zorg voor ‘overbelasten’	56
2.3 Kritiek op huidige beleidsraamwerk	57
2.4 Drie onderzoeklijnen	59
3 Wat hebben ‘overbelasten’ nodig?	63
3.1 ‘Overbelaste’ jongeren	63
3.1.1 Drie leefwerelden	64
3.1.2 De school als anker	68
3.2 Frontlijnwerkers	70
3.2.1 Intensief leerling-contact	71
3.2.2 Voldoende goede leraren	73
3.2.3 Adequate ondersteuningsinfrastructuur	75
3.3 Bestuurders	80
3.3.1 Bestuurlijke houdgreep	80
3.3.2 Concurrentie	81
3.4 Beleidsmakers	82
3.4.1 Behoefte aan integrale aanpak	83
3.4.2 Behoefte aan breder en scherper blikveld	85

4	Voldoende ruimte binnen bestaande bestel en regels?	89
4.1	Voortzetten en intensiveren van reeds ingezette beleidslijnen	89
4.1.1	Investeren in leraren	89
4.1.2	Meer praktijkgerichte beroepsopleidingen	93
4.1.3	Versoepelen van de overstap van school en/of studierichting	95
4.2	Uitbreiden van takenpakket met structuur en verbondenheid	98
4.2.1	Erbij horen	99
4.2.2	Organiseren van structuur en verbondenheid	101
4.3	Tot stand brengen van nieuwe verbindingen	104
4.3.1	Verbindingen binnen sterkere scholen	104
4.3.2	Grotere ouderverbondenheid	111
4.3.3	Verbindingen met derdenruimte	113
5	Het veranderingsproces: drempels en succesfactoren	125
5.1	Drempels voor verandering	125
5.1.1	Institutionele drempels	125
5.1.2	Vertrouwensdrempels	130
5.2	Succesfactoren: bevorderen van omslag	134
5.2.1	Inspireren	135
5.2.2	Uitvoeren	137
5.2.3	Verankeren	141
6	Toetsing en verdieping	145
6.1	'Overbelaste' jongeren en voortijdig schoolverlaten	146
6.1.1	Risicofactoren en beschermende factoren	146
6.1.2	Gebroken leefwerelden	148
6.1.3	Een model voor voortijdig schoolverlaten van 'overbelasten'	151
6.1.4	Concluderend	154
6.2	Verbondenheid binnen de school	154
6.2.1	Verbondenheid en leerprestaties	156
6.2.2	Verbondenheid en voortijdig schoolverlaten	160
6.3	Betere 'menging' van leerlingen	161
6.4	'Goede' leraren	165
6.4.1	Leraren en hun cultuur	166
6.4.2	Leraren en leeropbrengsten	169
6.5	De school als anker en de verankering van de school	171
6.5.1	Betere verbinding met thuis	172
6.5.2	De verankering van de school in de buurt	176
6.6	Succesvolle interventies	178
6.7	Samenvatting en conclusies	182

7	Bestuurlijke uitdaging	189
7.1	Bestuurlijk referentiekader	190
7.1.1	Schurende logica's	191
7.1.2	Meer ruimte voor samen- en tegenbinding	197
7.1.3	De uitdaging: van systeem naar leerling, van verticaal naar horizontaal	199
7.2	Maatschap als oplossing	201
7.2.1	Wat is maatschap?	204
7.2.2	Formele vormgeving	210
7.3	Transities in het onderwijs	213
7.3.1	Mensen en processen	214
7.3.2	Amerikaanse voorbeelden	216
7.4	Frontlijnsturing	219
7.4.1	Bezint eer ge begint	220
7.4.2	Professionele aanpak	222
8	Aanbevelingen	229
8.1	Inhoudelijke vormgeving: school als anker	231
8.1.1	Primair proces en maatschap	234
8.1.2	Organisatie binnen de school	236
8.1.3	Verbindingen met de omgeving	240
8.2	Institutionele randvoorwaarden: facilitering en stimulering	246
8.2.1	Financiële facilitering	247
8.2.2	Tegengaan van concentratie	250
8.2.3	Extra impuls voor G4	254
8.3	Procesmatige uitwerking: de omslag	258
9	Epiloog	265
9.1	Het publieke debat	265
9.2	Verschillende werelden	270
Bijlage A	Schatting omvang per type schooluitvaller	273
Bijlage B	Interviews	277
Literatuur		283
Aangehaalde websites		298

SAMENVATTING

Dit rapport is een zoektocht naar de vraag hoe scholen kunnen voorkomen dat zogenaamde ‘overbelaste’ jongeren voortijdig het onderwijs verlaten. Dat zijn leerlingen die gebukt gaan onder een opeenstapeling van problemen, uiteenlopend van beperkte vaardigheden en gedragsproblemen tot gebroken gezinnen, chronische armoede, schulden, verslaving, criminaliteit in de directe omgeving, etc. Deze jongeren zouden wellicht graag een schooldiploma willen halen, maar de cumulatie van problemen vergt zo veel van hun incasseringsvermogen dat het hen op zeker moment eenvoudig te veel wordt en zij voortijdig de school verlaten. Veel van deze ‘overbelaste’ leerlingen wonen in de G4.

In dit adviesrapport heeft de Raad gekozen voor een benadering waarin het accent ligt op veldonderzoek onder mensen aan de ‘frontlijn’ en waarbij hun ervaringsdeskundigheid werd ‘afgetapt’. De Raad wilde kijken door de ogen van leraren, schoolleiders, jeugdwerkers, zorgaanbieders en andere professionals die met vallen en opstaan oplossingen vinden om potentiële schooluitvallers toch binnenboord te houden. Hun oplossingen zijn vervolgens gespiegeld aan de wetenschappelijke literatuur over voortijdig schoolverlaten en aanverwante problematiek. Op basis van dit veldwerk en de literatuurstudie hebben we tot slot aanbevelingen geformuleerd.

Problemen en oplossingen

Het ontbreekt ‘overbelaste’ jongeren volgens zowel onze gesprekspartners als de literatuur aan een stabiele thuissituatie, terwijl ook buitenshuis de problemen zich opstapelen. Er is sprake van een cumulatie van risicofactoren en *stressful life events* (bijvoorbeeld scheiding van de ouders) die elk op zichzelf meestal niet tot schooluitval leiden, maar die bij elkaar opgeteld te veel worden. De optelsom van al het goede en kwade dat ‘overbelaste’ jongeren overkomt, valt negatief uit, en voortijdig schoolverlaten is het gevolg.

Gelukkig maken veldwerk en literatuur evenzeer duidelijk dat de school een wezenlijk tegenwicht kan bieden op deze balans van goed en kwaad en veel dreigende uitvallers binnenboord kan houden. Een succesvolle preventie van schooluitval begint met een strakke structuur: duidelijke regels, strakke handhaving, heldere leerdoelen, hard werken en geen flauwe smoezen. Docenten moeten de teugels laten vieren wanneer het kan, maar leerlingen op de huid zitten als het nodig is. Structuur alleen is echter niet genoeg. Het gaat ook om verbondenheid. Leerlingen moeten ervaren dat mensen aan de frontlijn daadwerkelijk om hen geven. Ze moeten merken: ik ben iemand, ik word gewaardeerd, ik hoor erbij. Zulke gevoelens van verbondenheid leiden tot betere schoolprestaties en minder schooluitval. Vooral risicoleerlingen maken meer kans als zij een warme en bete-

kenisvolle band hebben met minstens één volwassene, bijvoorbeeld een leraar die ze vertrouwen.

In het bieden van structuur en verbondenheid spelen leraren dus een hoofdrol. Scholen die goede resultaten weten te behalen met potentiële uitvallers, worden gekenmerkt door leraren die het daadwerkelijk tot hun verantwoordelijkheid rekenen ook moeilijke leerlingen naar de eindstreep te brengen. Als de leerlingen onvoldoende resultaat behalen, wordt dat niet afgedaan met ‘ze kunnen nu eenmaal niet beter’, maar beschouwen de leraren dat als een – welhaast moreel – appèl om hun onderwijs te verbeteren. Centraal hierin staat intensief contact tussen leraar en leerling. Een aantal scholen werkt dan ook met kernteams van 4 à 5 leraren die verantwoordelijk zijn voor 40 tot 50 leerlingen en bijna alle vakken verzorgen. Deze aanpak betekent dat leraren nauw moeten samenwerken: ze moeten gezamenlijk een op ‘hun’ leerlingen toegespitst aanbod ontwikkelen en een collectief vormen dat elke leerling optimale begeleiding biedt. Volgens onze gesprekspartners is het echter lastig leraren te vinden die én de capaciteiten én de gedrevenheid hebben om de omstandigheden op scholen met veel ‘overbelaste’ leerlingen aan te kunnen. Lerarenopleidingen zouden daarom specialisaties moeten beginnen voor het lesgeven aan deze populatie.

Betere leraren alleen is niet genoeg. Voor ‘overbelaste’ leerlingen is een brede en vroegtijdige aanpak nodig, waarin ook aandacht wordt besteed aan eventuele sociaal-emotionele noden, problemen met verslaving of schulden, enzovoort. Om die reden kennen tegenwoordig bijna alle vo-scholen een zogenaamd Zorg Advies Team (ZAT). In het mbo zijn dergelijke teams ook in opkomst, maar toch is de zorgstructuur daar beduidend minder ver ontwikkeld. Voor nogal wat ‘overbelasten’ blijkt de overgang van het ‘veilige’ vmbo naar het afstandelijker mbo met zijn grotere zelfstandigheid en geringere zorg te groot. Velen vallen in het eerste jaar uit. Inmiddels wordt op meerdere plaatsen geëxperimenteerd met een verlengd vmbo, dat wil zeggen een aaneengesloten opleiding van vmbo en de mbo-1/2 opleiding op één locatie. Een ander punt waarop onze gesprekspartners wijzen, is de noodzaak het onderwijs (nog) praktijkgericht te maken. Dit sluit beter aan op de kwaliteiten en behoeften van deze leerlingen, terwijl zij bovendien sociale vaardigheden opdoen en ervaren waarvoor die nodig zijn. De praktijk laat dan ook diverse samenwerkingen tussen school en arbeidsmarkt zien.

Een specifiek probleem vormt de concentratie van ‘overbelaste’ (en andere kansarme) leerlingen op bepaalde scholen, vaak gelegen in de binnensteden. Deze concentratie ontstaat doordat hoger opgeleide ouders hun kinderen van die scholen afhalen, en andere ouders dit voorbeeld volgen. Voor de achterblijvers kan op zulke scholen een ongunstig leef- en leerklimaat ontstaan. Een te grote concentratie van ‘overbelasten’ die weinig sociale vaardigheden hebben meegekregen, leidt tot onrust en gebrek aan structuur op scholen, waardoor de leraren nauwelijks

meer toekomen aan het geven van onderwijs. Veel geïnterviewden pleiten daarom voor een betere menging van kansarme en ‘normale’ leerlingen. Het wetenschappelijk onderzoek wijst in dezelfde richting. Zolang het aantal kansarme kinderen niet een bepaalde grens overschrijdt – in Amerikaans onderzoek zo’n dertig procent – profiteren kansarme kinderen van de aanwezigheid van ‘normale’ of kansrijke kinderen, zonder dat deze laatsten daardoor minder presteren.

Tot slot zijn goede verbindingen met de omgeving belangrijk. Een aantal scholen steekt veel energie in het betrekken van ouders, niet alleen vanwege de voordelen van goede samenwerking tussen school en ouders, maar ook vanwege het toegenomen gezag van ouders die beter weten wat er met hun kinderen op school gebeurt. Omdat de sterkte van het sociale weefsel in de buurt mede van invloed is op de kans dat jongeren ontsporen, richten sommige scholen zich ook breder op de buurt. Zij stellen bijvoorbeeld hun computerfaciliteiten open voor gebruik door de buurt of geven taalcursussen aan allochtone ouders. De school wordt zo een aanknopingspunt voor sociale activering van ouders, wat niet alleen voor hen, maar ook voor hun kinderen van groot belang is.

Drempels en succesfactoren

De oplossingen tekenen zich dus af. Tegelijk stuiten scholen die deze oplossingen trachten te realiseren regelmatig op hoge drempels. Ten eerste zijn niet alle leraren enthousiast. Mede daarom is het voor bestuurders en schoolleiders niet altijd eenvoudig plannen voor preventie van schooluitval uitgevoerd te krijgen zoals beoogd. Beleidsmakers op hun beurt hebben slechts beperkte zeggenschap over de schoolbesturen. Een tweede drempel zijn de kosten: ‘overbelaste’ leerlingen zijn duur. Niet zelden moet de school voor hen (veel) meer kosten maken dan zij vergoed krijgt van de overheid. Sommige instellingen komen hierdoor in ernstige financiële problemen. Louter financieel gezien vormen ‘overbelaste’ leerlingen ‘slechte risico’s’ die een school beter kan mijden. Een derde probleem is dat projecten om schooluitval tegen te gaan vaak worden gekenmerkt door een kortetermijnhorizon en een ad-hockarakter. Als de middelen wegvallen, betekent dat vaak het einde van het project. Ten vierde ontstaan buiten de school problemen door de versnipperde organisatie en het grote aantal betrokken (overheids)organisaties – lokaal (op stadsdeelniveau zelfs), provinciaal (zoals Bureau Jeugdzorg) en nationaal (verschillende ministeries). Dat levert allerlei coördinatieproblemen op. Een gedeeld belang ontbreekt. Hulpverleners moeten hun *targets* halen en besteden noodgedwongen te weinig tijd aan een jongere, de politie houdt ze vooral van de straat en het CWI kan er weinig mee zonder startkwalificatie of werkervaring.

Desondanks weet een aantal scholen toch goede resultaten te boeken. Een gemeenschappelijk element in alle succesverhalen is de aanwezigheid van een sterke en ondernemende (school)leider met een dubbelrol als inspirator én rugdekker. Steeds is er sprake van onorthodoxe trekkers die zich niet te veel gele-

gen laten liggen aan bestuurlijke kokers of bureaucratische regels, en zich daarbij gesteund weten door hun ‘bazen’. Verder blijken continuïteit en een brede aanpak essentieel: kortlopende en geïsoleerde projecten zijn volstrekt zinloos, leren zowel de ervaring als de wetenschappelijke literatuur.

Maatschap

In het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* heeft de WRR de problemen rond de publieke dienstverlening geanalyseerd in termen van schurende logica's. Ook de problemen rond de aanpak van voortijdig schoolverlaten van ‘overbelaste’ jongeren kunnen worden begrepen als een gebrek aan ruimte voor de logica van de vragers en frontlijnwerkers, tegenover een te sterke dominantie van de logica van bestuurders en beleidsmakers.

Voor een effectieve aanpak van voortijdig schoolverlaten is het zaak de vrijheid van de frontlijn te vergroten. Daardoor kan ook een sterkere samenbinding ontstaan tussen professionals. Tegelijk kan die vrijheid natuurlijk niet onbegrensd zijn. Zij moet gepaard gaan met nieuwe vormen van gebondenheid. Die moet echter niet met verticale regels worden afdgedwongen, want dat leidt tot starheid, maar door de flexibele tegenbinding die uitgaat van horizontale tegenkrachten. De nieuwe balans van samen- en tegenbinding kan het beste vorm krijgen in een samenwerkingsvorm die kan worden aangeduid als een ‘maatschap’. Dat is een collectief van professionals die zich onderling verbonden weten door een gezamenlijke missie (bijvoorbeeld: alle leerlingen succesvol naar de eindstreep brengen), gedeelde waarden en wederzijds vertrouwen. Het is een warme vorm van samenwerking met veel onderlinge hulp en steun (samenbinding), maar zij is niet vrijblijvend; iedereen is aanspreekbaar op het gezamenlijk resultaat, en zonodig corrigeren de maten elkaar onderling (tegenbinding). Als het gaat om ‘overbelaste’ leerlingen, zal de maatschap vaak verbindingen aangaan met partijen buiten de school, zoals het maatschappelijk werk. De maatschap groeit dan uit tot knooppunt in een netwerk dat de grenzen van de school overschrijdt.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van ons veldwerk en de bestudeerde literatuur luidt onze centrale aanbeveling: biedt dreigende ‘overbelaste’ uitvallers duurzame vormen van structuur en verbondenheid. Leerlingen moeten weten dat er regels zijn waaraan ze zich moeten houden, dat deze strikt gehandhaafd worden en dat zij hard moeten werken om te presteren. Maar ze moeten tegelijk voelen dat ze erbij horen, dat er mensen zijn die om hen geven, en die hen willen helpen te voldoen aan alle eisen en regels. Een en ander moet vorm krijgen in een ‘andere’ school die uitgaat van een bredere kerntaak dan alleen het overdragen van kennis. De missie van een dergelijke school is jongeren te geleiden naar een plek in de maatschappij en alles te doen wat daarvoor naar haar professionele oordeel noodzakelijk is, inclusief aandacht en zorg voor de sociaal-emotionele noden van ‘overbelaste’ leerlingen.

Deze missie impliceert nauwe samenwerking met spelers buiten de school. De school moet partnerschappen willen aangaan met ouders, ook als die moeilijk bereikbaar zijn, met hulpverlenende instanties als jeugdzorg en GGD, en met de buurt en lokale arbeidsmarkt, omdat deze de contextrijke leeromgeving kunnen bieden die voor deze leerlingen goed werkt. Een school met een dergelijk 'plus' in het aanbod noemen we in dit rapport een 'plusschool'. Nadrukkelijk zij gesteld dat dit alleen een werktitel is. Het is niet onze bedoeling een nieuw schooltype te introduceren dat onderscheiden zou moeten worden van 'gewone' scholen. Hier en daar is zo'n 'plus' echter hard nodig.

Het onderwijs in plusscholen kan het best worden georganiseerd rond kleine kernteams, waarvan de leden zich niet beperken tot het aanleren van kennis en vaardigheden, maar ook oog hebben voor de sociaal-emotionele noden van 'hun' leerlingen. De cultuur is die van de maatschap. Richting individuele leerlingen kan het kernteam één gezicht krijgen in de vorm van een vaste mentor waarmee zij gedurende lange tijd intensief contact hebben. Omdat de mentor niet alle problemen van leerlingen zelf kan oplossen, beschikt de school over een goede interne zorgstructuur, die op haar beurt voor specifieke problemen weer deskundigen buiten de school kan inschakelen. Er is dus sprake van een eerste-, tweede- en derdelijnszorg. Het onderwijs vindt bij voorkeur grotendeels plaats in een (gesimuleerde) werkomgeving, uiteraard onder intensieve begeleiding. Het is wenselijk als lerarenopleidingen specialisaties beginnen voor het lesgeven aan (grote groepen van) 'overbelaste' leerlingen.

Hoeveel er ook te zeggen valt vóór de vorming van scholen met een plusaanbod, het lijkt *niet* verstandig deze verplicht voor te schrijven. Het plusschoolconcept moet kunnen bouwen op voldoende draagvlak bij alle betrokkenen. Helaas blijkt dat scholen die zich willen ontwikkelen tot een dergelijke school op hoge drempels stuiten. Daarom is een faciliterende en stimulerende taak weggelegd voor de overheid. De Raad doet daarvoor drie aanbevelingen:

- Ten eerste moet de mogelijkheid van een verlengd vmbo meer structureel worden geopend, inclusief een aangepaste financiering die scholen in staat stelt ook in de laatste twee jaar van die verlengde opleiding (de 'mbo-jaren') alle leerlingen een niveau van onderwijs en zorg aan te bieden dat vergelijkbaar is met dat van het 'gewone' vmbo.
- Ten tweede is noodzakelijk dat scholen met veel 'overbelaste' leerlingen die willen uitgroeien tot plusschool meer financiële armslag krijgen. Een mogelijkheid daartoe is het verruimen van de lwoo-indicatie, en wel zodanig dat ook 'overbelasting' van een leerling recht geeft op de hogere lwoo-financiering. Een andere mogelijkheid is toe te staan dat het WWB-budget (dat bedoeld is voor toeleiding van werklozen tot de arbeidsmarkt) voortaan ook mag worden ingezet voor preventie van voortijdig schoolverlaten van 'overbelasten'. Die zouden

anders wellicht werkloos worden. Welke maatregelen ook gekozen worden, van belang is dat scholen in ieder geval zekerheid krijgen over een langjarig financieel kader, want de 'ombouw' van een school tot plusschool vergt grote investeringen in zowel materieel als personeel.

- Ten derde moet concentratie van kansarme en overbelaste leerlingen actiever worden tegengaan. Daarvoor is een krachtiger regie vereist op regionaal niveau (dus niet alleen op gemeentelijk niveau, zoals thans het geval is), waarbij de 'kerngemeente' binnen de regio eventueel een vorm van doorzettingsmacht wordt toegekend.

Bovendien stelt de Raad met betrekking tot de G4 voor een aantal extra maatregelen te nemen, *boven op* de voorstellen die zojuist werden genoemd. Zowel de uitval in de G4 als het aandeel 'overbelasten' onder de uitvallers zijn in die steden namelijk beduidend hoger dan elders in het land. Drie aanbevelingen specifiek voor de G4:

- Ten eerste zouden de geldstromen van de verschillende instanties die actief zijn rond 'overbelasten' ontschot en gebundeld moeten worden, en zou de (kern)gemeente tot coördinatiepunt benoemd moeten worden. Parallel hieraan moet ook de verantwoording worden 'gebundeld', zodat slechts aan één instantie gerapporteerd hoeft te worden. Door deze bundelingen worden de bestuurlijke lasten verlicht en wordt samenwerking tussen de verschillende instanties makkelijker.
- Ten tweede zou de minister een 'harde' opdracht moeten geven aan de schoolbestuurders om concentratie tegen te gaan, en dient hij ook te beschikken over passende sanctiemogelijkheden in dezen. Een alternatief is concentratiescholen aantrekkelijker te maken voor een brede groep van 'normale' leerlingen, bijvoorbeeld door deze scholen (financieel) in de gelegenheid te stellen een aanbod te bieden dat voor deze leerlingen aantrekkelijk is. Te denken valt aan extra lessen en voorzieningen op gebied van techniek, sport of ondernemerschap, gecoördineerd door de beste leraren, gehuisvest in een modern en rijk uitgerust gebouw.
- Ten derde – als ondanks alle voorgaande maatregelen, plusscholen in de G4 nog steeds te weinig financiële mogelijkheden hebben om hun overbelaste leerlingen het onderwijs en de zorg te bieden die zij nodig hebben – moet de overheid voorzien in additionele financiering.

Tot slot

Gaan de scholen het met deze maatregelen redden? Ze bieden goede kansen, maar het uiteindelijke succes is afhankelijk van de wijze waarop de scholen hieraan invulling geven.

Dat vestigt de aandacht op de kwaliteit van de frontlijnsturing en de veelbesproken verhouding tussen 'de managers' en 'de professionals'. In het publieke debat

wordt wel gesteld dat men leraren (weer) alle ruimte moet geven om hun vak naar eigen inzicht te beoefenen, en managers en bestuurders slechts een overbodige schil vormen. De Raad kan zich in een dergelijke ongenueanceerde voorstelling van zaken niet vinden. Zowel voor de moeilijke transitie naar een productieve maatschapscultuur als voor de instandhouding daarvan, zijn goede leiders met visie juist onmisbaar. Uiteraard moeten zij wel beseffen dat draagvlak en voldoende ruimte voor professionals noodzakelijk zijn. Tegelijk kan de vrijheid voor professionals niet ongelimiteerd zijn, want niet elke professional zal deze vrijheid altijd en geheel uit eigen beweging op de voor leerlingen beste wijze invullen. De grotere vrijheid moet daarom worden gecomplementeerd met de tegenbinding van een volwassen professionele maatschapscultuur van collegiale intervisie, verbetering en zonodig correctie.

Het is in dit spanningsveld dat de plusschool zal moeten opbloeien. Beleidsmakers en bestuurders kunnen daarvoor weliswaar gunstige voorwaarden creëren, maar daarna is het aan het veld om de geboden ruimte te benutten. Dat betekent niet dat de overheid achterover kan leunen, maar wel dat haar rol verschuift naar een aanjagende, faciliterende en stimulerende. Vooral in de G4 zouden daarbij kosten noch moeite gespaard moeten worden. Het is de plicht van de samenleving om deze scholen vertrouwen te schenken en hen ruimhartig te steunen zodat zij zich – in ons aller belang – kunnen ontwikkelen tot scholen waarin dreigende maatschappelijke uitvallers vertrouwen kunnen en willen hebben.

VERANTWOORDING

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof. dr. P. Winsemius. Verder bestond de projectgroep uit de volgende stafleden: drs. M.A. van den Berg, drs. M. Jager-Vreugdenhil, drs. R van Reekum en dr. W.L. Tiemeijer (tevens projectcoördinator).

Onze grote dank gaat uit naar de vele mensen die ons gedurende het onderzoek te woord hebben gestaan. Bijlage B bevat een overzicht van alle geïnterviewden. Voorts is de Raad de volgende personen zeer erkentelijk voor hun bereidheid commentaar te geven op (onderdelen van) eerdere concepten:

- Drs. H.M. Bronneman-Helmers (Sociaal en Cultureel Planbureau)
- Prof. dr. J. Dronkers (European University Institute)
- Drs. T. Eimers (Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt)
- Prof. dr. J. Hermanns (Universiteit van Amsterdam)
- Dr. E.H. Hooge (Hogeschool van Amsterdam)
- Drs. J. Leenhouts (ROC Mondriaan)
- Prof. dr. J.M.G. Leune (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Drs. J. Noordijk (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)
- Prof. drs. D. van Veen (Hogeschool INHolland)
- Prof. dr. R.J. in't Veld (Open Universiteit)
- Drs. M.A.M. Veldhoven (ROC de Leijgraaf)
- Prof. dr. M.J.M. Vermeulen (Universiteit van Tilburg)
- Drs. A.J.H.M. Voncken (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)
- Drs. G. Walraven (Kenniscentrum Gemengde Scholen)
- Prof. dr. S. Waslander (Rijksuniversiteit Groningen)
- Prof. dr. A.M.L. van Wieringen (Onderwijsraad)
- Prof. dr. M. de Winter (Universiteit Utrecht)

Uiteraard geldt dat voor de inhoud van het rapport alleen de Raad verantwoordelijk is.

1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING

Het belang van het tegengaan van voortijdig schoolverlaten valt nauwelijks te overschatten. Voor de betrokken leerlingen is schooluitval niet zelden het resultaat van een lange reeks van problemen en tegenslagen die zozeer hun incasseringsvermogen op de proef stellen, dat ze uiteindelijk de moed opgeven. Daardoor staan ze bij de aanvang van hun volwassen leven reeds op een bijna onoverbrugbare achterstand, die bovendien de neiging heeft met het verstrijken der jaren enkel groter te worden. In het ergste geval groeien zij uit van schooluitvallers tot maatschappelijk uitvallers. Dat is allereerst een persoonlijk drama: een minder economisch toekomstperspectief gaat samen met een gevoel van uitsluiting – ‘er niet bij horen’ – en vertaalt zich voor te velen in een structureel minder welbevinden. Dat werkt door in hun onmiddellijke omgeving, zowel in directe onveiligheid en onvrede, als over meerdere generaties in een gebrek aan arbeidsidentiteit en overerfde armoede. Ook voor de samenleving als geheel zijn de teloorgang van talent en de schade die daarvan het gevolg is onaanvaardbaar.

Terecht staat het tegengaan van schooluitval daarom al jaren hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Sinds het begin van de jaren negentig is het nadrukkelijk onderwerp van steeds intensievere beleidsaandacht. De doelstellingen zijn ambitieus. In 2012 dient het aantal voortijdig schoolverlaters te zijn gehalveerd ten opzichte van 2002. Naarmate dat jaar dichterbij komt, wordt echter steeds duidelijker dat we te maken hebben met een zeer hardnekkig probleem. Ondanks de opeenstapeling van plannen, akkoorden en financiële intensiveringen, laat het fenomeen zich nauwelijks bedwingen. Het aantal uitvallers daalt maar langzaam. Met het huidige tempo wordt de doelstelling niet gehaald. En mocht die wél worden gehaald, dan nog is er weinig reden voor vreugde, want feitelijk zijn we dan pas halverwege. Dan nog verlaten tienduizenden jongeren voortijdig het onderwijs. Om ook deze ‘moeilijkste gevallen’ voldoende voor te bereiden op volwaardige maatschappelijke participatie, waaronder een goede plaats op de arbeidsmarkt, zal ongetwijfeld een zeer grote, additionele inspanning vereisen.

Natuurlijk komt lang niet elke schoolverlater verkeerd terecht. Het is belangrijk dit reeds hier op te merken. ‘Schoolverlater’ staat niet één-op-één noch automatisch gelijk aan ‘probleemjongere’. Een groot deel van hen die zonder startkwalificatie het onderwijs vaarwel zegt, doet dat – min of meer – welbewust en weet, eventueel na enkele omzwervingen, een plaats op de arbeidsmarkt en in de samenleving te verwerven. Dit zijn de zogenoemde ‘opstappers’. Een andere groep verlaat echter de school allerminst uit vrije wil. Deze leerlingen willen graag een startkwalificatie behalen, maar door een stapeling van beperkte vaardigheden en/of chronische sociale en emotionele problemen verwordt de gang naar het diploma tot een uitputtingsslag waarin zij vroeg of laat het onderspit delven.

Het zijn deze ‘overbelaste’ jongeren, zoals we hen zijn gaan noemen, die centraal staan in het voorliggende onderzoek. Wanneer het gaat om schooluitval, zijn zij in Nederland nog nauwelijks onderwerp geweest van afzonderlijke studie. Mogelijk is dat het gevolg van de sectoroverstijgende multiproblematiek van deze jongeren; hun vroegtijdig schoolverlaten is veelal een uiting van een bredere maatschappelijke uitval. Ze onttrekken zich daarom ook enigszins aan de greep van sectoraal georganiseerde departementen, diensten en adviesorganen, die hun problematiek wel degelijk signaleren maar nauwelijks handvatten kunnen aanreiken voor passende oplossingen omdat die deels buiten hun ‘territoire’ of buiten hun blikveld liggen.

Het is tegen deze achtergrond dat de Raad zich op hun uitvalproblematiek richt: het is tijd voor focus (op de doelgroep van ‘overbelaste’ jongeren) en tegelijk tijd voor een bredere blik (meer dan alleen onderwijs). In dit inleidende hoofdstuk wordt het probleem nader in kaart gebracht. We stelden onszelf vier vragen: (a) wat is de omvang van het probleem en (b) waar concentreert het zich; (c) wat is de schade ten gevolge van uitval en (d) wat onderscheidt – in meer detail – onze doelgroep van andere voortijdig schoolverlaters? Op basis daarvan gaan we in op (e) de onderzoeksvraag en -methodiek.

1.1 SCHOOLUITVAL IN CIJFERS

Hoeveel jongeren vallen jaarlijks uit? Tot voor kort was het aantal voortijdig schoolverlaters moeilijk te meten, want de registratie ervan vertoonde grote gaten.¹ Pas sinds de invoering van het Onderwijsnummer (ON) in 2004/2005 zijn aanmerkelijk betrouwbaarder cijfers beschikbaar gekomen. Hierdoor kunnen – op dit moment nog beperkte – tijdreeksen worden gemaakt die de komende jaren een steeds beter inzicht zullen geven in de ontwikkeling van de uitval en de kenmerken van uitvallers.

Wat is het globale beeld? Een eerste blik op de beschikbare cijfers is weinig opwekkend: van de circa 200.000 kinderen die jaarlijks het voortgezet onderwijs instromen, blijkt ongeveer een kwart vroeg of laat in hun schoolcarrière uit te vallen. Zij tellen als voortijdig schoolverlater (vsv-er).² Kijken we alleen naar het (v)mbo, dan is het beeld nog pregnanter: van de circa 110.000 instromers valt zelfs meer dan veertig procent vroeg of laat uit. Wat betreft de ontwikkeling in de tijd: de uitval is weliswaar al een aantal jaren aan het dalen, maar dat gaat met erg kleine stapjes.

Bij deze eerste indruk moeten twee kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst is er ‘goed nieuws’: ongeveer een kwart van de schooluitvallers schrijft zich later opnieuw in, bijvoorbeeld na een tijdje te hebben gewerkt. Maar er is ook ‘slecht nieuws’: de daling van de uitvalcijfers in de laatste jaren wordt enigermate geflatteerd doordat tegelijkertijd het aantal leerlingen – op dit moment circa 6.500 – toeneemt dat het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs verlaat.

Leerlingen in deze vormen van onderwijs tellen niet mee in de vsv-statistieken, maar vormen wel een wezenlijk onderdeel van het maatschappelijke vraagstuk.

Een meer gedetailleerd beeld van de uitval bieden de tabellen op de volgende pagina's met het exacte aantal leerlingen dat tussen 1 oktober 2006 en 1 oktober 2007 is uitgevallen. Enkele punten in deze cijfers vallen op:

- de uitval is het hoogst bij jongeren van 17 tot 19 jaar;
- de uitval onder allochtonen is aanmerkelijk hoger dan de uitval onder autochtonen;
- de problemen zijn het grootst in het mbo. In absolute termen is de uitval in het mbo twee maal zo groot als die in het vo, en in relatieve termen zelfs vier maal zo groot! In beide onderwijssoorten komt uitval het meest voor op de lagere opleidingsniveaus;
- de uitval neemt toe met de omvang van de gemeente. In armoedecumulatiegebieden is de uitval bijna dubbel zo hoog als in niet-armoedecumulatiegebieden.

Op de komende pagina's zullen we nader ingaan op enkele van deze gegevens, met name de laatste twee bevindingen. Daarbij maken we dankbaar gebruik van recente analyses van onderzoeker Lex Herweijer (2008) van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oorzaken van schooluitval

Eén van vragen waarover Herweijer zich heeft gebogen, is welke factoren de kans beïnvloeden dat iemand uitvalt. Een zeer belangrijke voorspeller blijkt de sociaal-economische status (SES) van ouders (Van der Steeg en Webbink 2006: 29). Ook een laag aanvangsniveau weegt zwaar. De uitval bij leerlingen met een laag prestatieniveau en/of laag schooladvies van de basisschool is aanmerkelijk groter dan die van leerlingen met een gemiddeld prestatieniveau. Daarnaast kunnen nog vele andere omstandigheden een rol spelen. Herweijer (2008: 105-115) noemt een hele reeks van andere risicofactoren, variërend van beperkte motivatie, een handicap of stoornis, 'zwaar' spijbelen, eenoudergezinnen, een chaotische leefomgeving, concentratie van kansarme leerlingen, suboptimaal onderwijs of een verkeerde studiekeuze, al dan niet in combinatie met *stressful life events* zoals scheiding van de ouders. Wij komen daar in de loop van ons rapport op terug.

Het is tegen deze achtergrond dat de hoge uitval onder niet-westerse allochtonen moet worden begrepen. Die lijkt niet of nauwelijks te worden veroorzaakt door etniciteit als zodanig. Herweijer laat zien dat de hoge uitval van niet-westerse allochtonen verklaard kan worden door het lage opleidingsniveau van hun ouders, een laag aanvangsniveau bij de overgang naar het voortgezet onderwijs, het grotere percentage eenoudergezinnen en de hogere werkloosheid. Nadat daarmee rekening is gehouden, wijkt hun kans op voortijdig schoolverlaten niet meer significant af van die van autochtone leerlingen.

Tabel 1.1 Schoolverlaters in voortgezet onderwijs

Voortijdig schoolverlaters in voortgezet onderwijs, schooljaar 2006/2007 (ON-gegevens)				
	aantal leerlingen per 1 oktober	uitstroom uit de sector*	uitval**	uitval als % van de uitstroom uit de sector
Totaal	914.717	188.923	15.822	8,4
Naar leeftijd				
13 jaar of jonger	150.801	895	667	74,5
14 jaar	184.814	1.722	1.381	80,2
15 jaar	189.140	3.247	1.671	51,5
16 jaar	189.219	61.363	3.775	6,2
17 jaar	125.604	62.594	5.373	8,6
18 jaar	59.822	45.990	2.283	5,0
19 jaar	13.060	11.140	513	4,6
20 jaar	1.927	1.682	115	6,8
21 jaar	278	247	32	13,0
22 jaar	52	43	12	27,9
Naar etniciteit				
autochtonen	725.427	146.997	10.637	7,2
westerse allochtonen	58.335	12.487	1.403	11,2
niet-westerse allochtonen	129.692	28.959	3.344	11,6
onbekend	1.263	480	438	91,3
Naar schoolsoort en leerjaar				
brug 1-2	332.508	3.701	2.483	67,1
lwoo 1-2	54.173	1.782	1.146	64,3
brug 3	6.242	79	43	54,4
lwoo 3-4	45.628	22.141	2.575	11,6
vmbo 3-4	178.011	80.972	6.530	8,1
havo 3-5	142.362	46.448	1.977	4,3
vwo 3-6	155.793	33.800	1.068	3,2
Naar omvang gemeente				
minder dan 20.000 inwoners	176.303	35.699	2.497	7,0
20.000-<50.000 inwoners	329.772	67.733	4.822	7,1
50.000-<100.000 inwoners	157.289	32.557	2.856	8,8
100.000-250.000 inwoners	158.158	32.563	3.231	9,9
250.000 inwoners of meer	92.820	20.243	2.781	13,7
Wel/niet woonachtig in armoedecumulatiegebied				
geen armoedecumulatiegebied	785.426	159.813	12.197	7,6
armoedecumulatiegebied	129.291	29.110	3.625	12,5

Toelichting

* uitstroom uit sector: aantal leerlingen of deelnemers dat op 1 oktober van het jaar na het peiljaar is uitgestroomd uit het bekostigd onderwijs of is ingeschreven in een andere sector dan op 1 oktober van het peiljaar

** uitval: aantal leerlingen/deelnemers dat gedurende het jaar uitstroomt uit het bekostigd onderwijs zonder diploma op minimaal havo of mbo 2 niveau

Tabel 1.2 Schoolverlaters in middelbaar beroepsonderwijs

Voortijdig schoolverlaters in middelbaar beroepsonderwijs , schooljaar 2006/2007 (ON-gegevens)				
	aantal deelnemers per 1 oktober	uitstroom uit de sector*	uitval**	uitval als % van de uitstroom uit de sector
Totaal	397.473	111.246	35.913	32,3
Naar leeftijd				
13 jaar of jonger	1	0	0	0,0
14 jaar	5	3	2	66,7
15 jaar	19	1	1	100,0
16 jaar	1.744	239	191	79,9
17 jaar	61.451	6.061	4.637	76,5
18 jaar	92.493	14.511	10.078	69,5
19 jaar	89.549	22.790	7.928	34,8
20 jaar	74.421	30.771	5.781	18,8
21 jaar	48.826	22.943	4.196	18,3
22 jaar	28.964	13.927	3.099	22,3
Naar etniciteit				
autochtonen	301.156	84.831	23.368	27,5
westerse allochtonen	22.533	6.460	2.500	38,7
niet-westerse allochtonen	73.570	19.833	9.938	50,1
onbekend	214	122	107	87,7
Naar mbo-niveau				
mbo-1 (bol + bbl)	14.542	5.814	5.449	93,7
mbo-2 (bol + bbl)	100.986	26.668	15.315	57,4
mbo-3 (bol + bbl)	95.291	23.309	5.758	24,7
mbo-4 (bol + bbl)	181.772	52.174	8.622	16,5
Naar omvang gemeente				
minder dan 20.000 inwoners	71.447	18.464	5.312	28,8
20.000-<50.000 inwoners	137.766	36.390	11.395	31,3
50.000-<100.000 inwoners	67.614	19.118	7.434	38,9
100.000-250.000 inwoners	68.436	19.501	7.999	41,0
250.000 inwoners of meer	43.401	12.440	6.654	53,5
Wel/niet woonachtig in armoedecumulatiegebied				
geen armoedecumulatiegebied	323.468	89.598	25.935	28,9
armoedecumulatiegebied	74.005	21.648	9.978	46,1

Toelichting

* uitstroom uit sector: aantal leerlingen of deelnemers dat op 1 oktober van het jaar na het peiljaar is uitgestroomd uit het bekostigd onderwijs of is ingeschreven in een andere sector dan op 1 oktober van het peiljaar

** uitval: aantal leerlingen/deelnemers dat gedurende het jaar uitstroomt uit het bekostigd onderwijs zonder diploma op minimaal havo of mbo 2 niveau

Bron: http://www.voortijdigschoolverlaten.nl/vervolg2.php?h_id=9&s_id=42&titel=vsv-cijfers

Internationale vergelijking

Hoe doet Nederland het in vergelijking tot andere landen? Dat is lastig te bepalen. Alle onderzoekers waarschuwen dat het vanwege statistische problemen en verschillende definities moeilijk is landen met elkaar te vergelijken. Dat gezegd hebbende, bieden de analyses van Herweijer (2008: 50-76) wel een eerste houvast. Waar het Nederlandse onderwijs op andere kwaliteitsindicatoren vaak behoort tot de internationale top, bevindt het zich wat betreft schooluitval slechts in de middenmoot, samen met landen als België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. De landen in onder andere Oost-Europa en Scandinavië kennen veel lagere uitvalpercentages, terwijl Zuid-Europese landen als Spanje, Italië en Portugal beduidend hoger uitkomen. Onlangs waarschuwde de OESO (2008) voor het constant blijven van de Nederlandse uitval; vergelijkbare landen boeken namelijk gestaag vooruitgang. Herweijer aan de andere kant concludeert dat het percentage vsv-ers in Nederland sinds 2000 meer is afgenomen dan in de meeste andere EU-lidstaten.

1.2 CONCENTRATIES VAN SCHOOLUITVAL

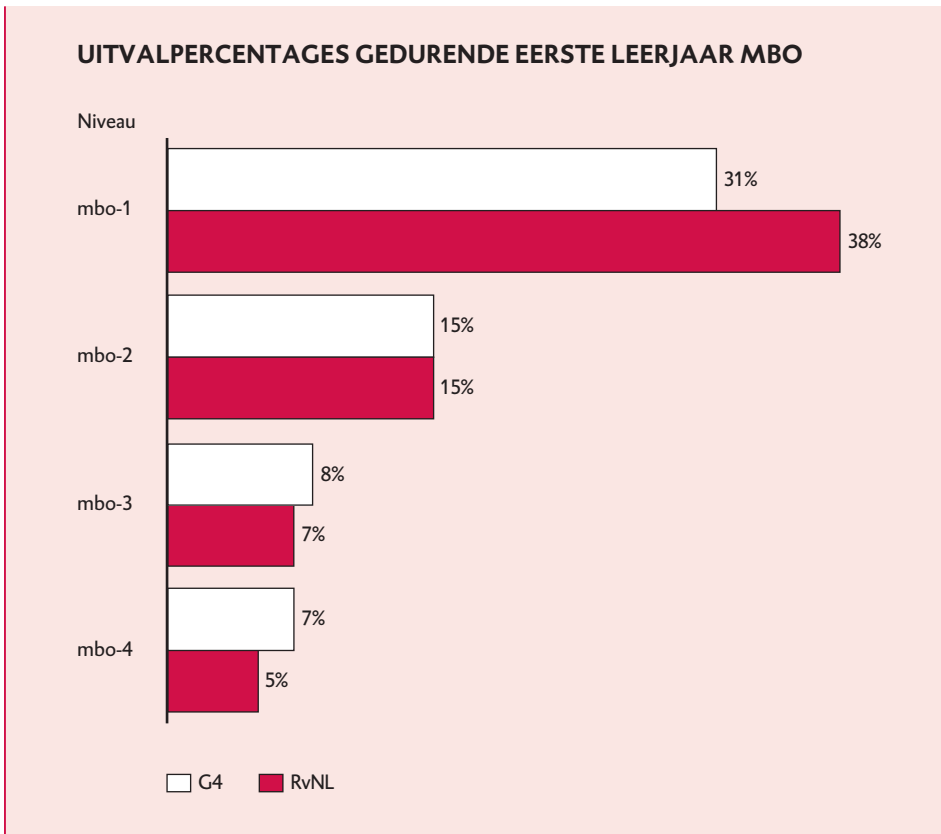
Voor gericht beleid om schooluitval te bestrijden, is het nuttig beter zicht te krijgen op waar de problematiek zich concentreert. De eerder gepresenteerde tabellen, het werk van Herweijer en onze eigen analyses van het gegevensbestand van OCW³ bieden een aantal handvatten voor gerichte beleidsvorming: (a) schooluitval concentreert zich op de lagere opleidingsniveaus en rond de overgang naar het mbo, en (b) schooluitval is relatief hoog in harde kernen die met name in de grote steden zijn te vinden.

1.2.1 PIEK OP LAGERE NIVEAUS EN ROND DE OVERGANG NAAR MBO

Zoals uit de tabellen blijkt, spitst het voortijdig schoolverlaten zich toe op de laagste opleidingsniveaus. De uitval in het (v)mbo is veel hoger dan die in het havo en vwo. Binnen het vmbo is de uitval in de basisberoepsgerichte leerweg (die voorsorteert op mbo-2) vervolgens weer hoger dan in de kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerweg (die voorsorteren op mbo-3 en mbo-4). Hetzelfde patroon is nog sterker zichtbaar in het mbo: hoe lager het opleidingsniveau, hoe groter de kans op uitval.

De overgang van het vmbo naar het mbo wordt door velen als een belangrijk potentieel uitvalmoment gezien. Van de vmbo-gediplomeerden schrijft 94 procent zich direct aansluitend in voor een opleiding in het mbo en havo (Herweijer 2008: 155). Dat is op zich een hoog percentage, maar tegelijk moet echter worden opgemerkt dat de resterende 6 procent toch nog gelijk staat aan zo'n 7.000 leerlingen die 'kwijtraken'. Dat is meer dan de totale jaarlijkse uitval uit het mbo-1. Bovendien is niet gezegd dat wie zich inschrijft, ook daadwerkelijk komt opdagen.

Figuur 1.1 Uitvalpercentages gedurende 1e leerjaar mbo



Van de leerlingen die wél ‘aankomen’ in het mbo, valt er op de lagere niveaus een flink aantal uit in het eerste leerjaar. Nader bepaald: ongeveer 37 procent van de leerlingen op niveau 1 verlaat in dat eerste leerjaar de school (deels overigens wel in het bezit van een mbo-1-diploma) en zo’n 15 procent van de leerlingen op niveau 2. De uitvalcijfers lopen op de hogere mbo-niveaus snel terug. Dit is een universeel beeld: behalve op mbo-1-niveau zijn er heel beperkte verschillen tussen de vier grote steden (G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de rest van Nederland (figuur 1.1).

Al met al zijn de vooruitzichten voor wie aan een mbo-opleiding op één van de lagere niveaus begint niet gunstig. Een flink deel van de mbo-1-deelnemers weet het mbo-1-diploma niet te behalen. Bovendien, ook als ze dat wél behalen, zijn ze er nog niet, want dit diploma geldt niet als startkwalificatie. Ze zullen daarna minimaal nog een mbo-2-diploma moeten behalen. Schrikbarender is nog, ook gezien de grootte van de groep, dat de faalkans op niveau 2 volgens Herweijer

(2008: 97) zo'n 50 tot 60 procent bedraagt. Op de hogere mbo-niveaus zijn de cijfers beter.

We willen benadrukken dat deze cijfers helemaal niets zeggen over (een eventueel gebrek aan) onderwijskwaliteit in de lagere regionen van het (v)mbo. Dat de uitval zich hier concentreert, is een logisch gevolg van de wijze waarop het Nederlands onderwijs is opgebouwd. Leerlingen die het niet redden in het havo en vwo, kunnen immers altijd 'afstromen' naar het vmbo of mbo en daar verder leren. Ze zijn misschien wel 'havo-uitvaller' maar nog geen schooluitvaller. Onderaan het onderwijsgebouw bestaat er echter geen afstroommogelijkheid. Voorts is evenmin vreemd dat juist het mbo-1 zoveel uitvallers kent. Wat hierbij stellig een rol speelt, is de zogenaamde drempelloze instroom: wie geen vmbo-diploma heeft gehaald, heeft toch recht op toegang tot mbo-1 (en in bepaalde gevallen ook mbo-2). Sommige leerlingen zullen uit vrije wil van dat recht gebruikmaken, maar anderen min of meer noodgedwongen, want wettelijk mogen ze maar één keer in het vmbo blijven zitten. Mbo-1 is voor zulke leerlingen de enige mogelijkheid voor verder leren. Omdat het vmbo al te zwaar voor hen was, is de kans op definitief uitvallen in het mbo vervolgens groot.

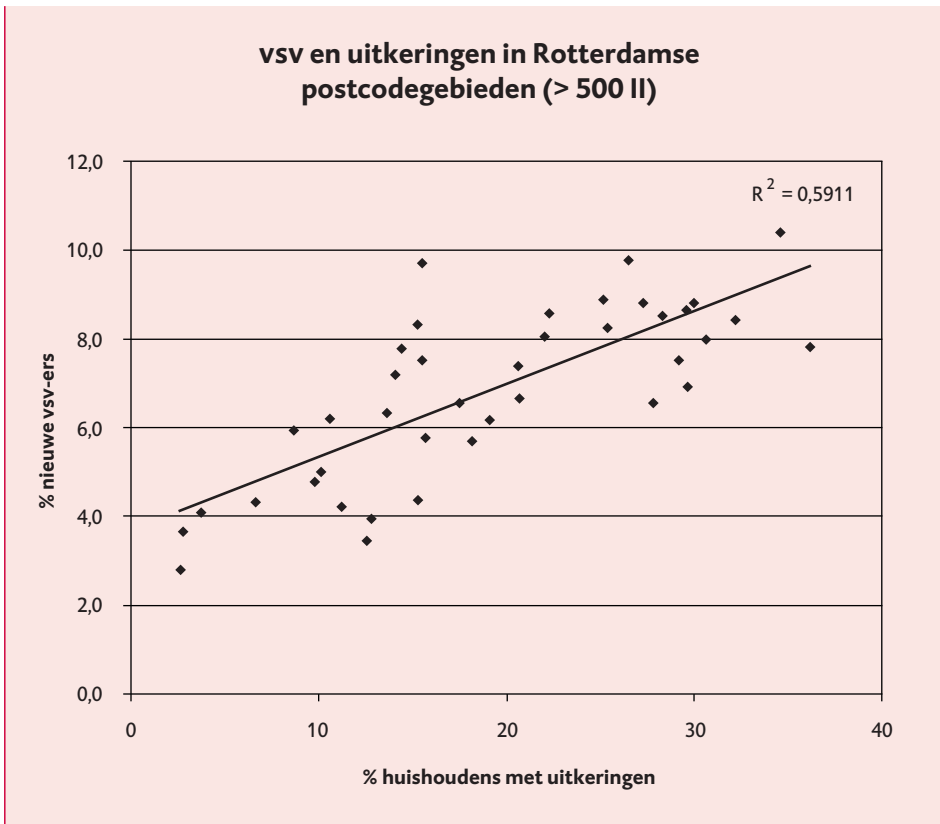
1.2.2 HARDE KERNEN EN BUURTEFFECTEN

Uit de tabellen bleek ook dat schooluitval beduidend vaker voorkomt in grote steden en armoedecumulatiegebieden. Dit zijn 'harde kernen' van schooluitval. Rotterdamse getallen met betrekking tot een enkele jaargang uitvallers zijn in dit verband illustratief: hoe hoger het percentage van de huishoudens in een buurt dat uitkeringsgerechtigd is, des te groter de uitval (figuur 1.2).

Nu is dit natuurlijk allesbehalve verrassend. Als een lage SES van de ouders een belangrijke voorspeller is van schooluitval, zullen in buurten waar relatief veel van deze gezinnen wonen, ook veel kinderen de school niet afmaken. Deze buurten liggen doorgaans in stedelijke gebieden en het merendeel ligt in de G4. Speciaal in Rotterdam en Amsterdam woont meer dan 60 procent van de leerlingen in dergelijke harde kernen; in de middelgrote en kleinere steden is dat respectievelijk 20 en minder dan 5 procent. Het is dan ook niet vreemd dat in de G4 het aantal uitvallers per hoofd van de bevolking ruwweg 40 procent hoger is dan elders in Nederland.

Toch kan de relatief hoge uitval in bepaalde buurten en steden niet volledig verklaard worden uit de ses van haar bewoners, zo blijkt uit een multivariate analyse van Herweijer. Het geheel van de wijk blijkt meer dan de som der delen. Anders gezegd, er is sprake van wat we een 'buurteffect' zouden kunnen noemen. De woonomgeving speelt "een zelfstandige rol: hoe sterker verstedelijkt het woongebied, hoe groter het risico van voortijdig schoolverlaten" (Herweijer 2008: 159).

Figuur 1.2 Vsv-percentage naar percentage huishoudens met een uitkering in Rotterdamse postcodegebieden met meer dan 500 leerlingen



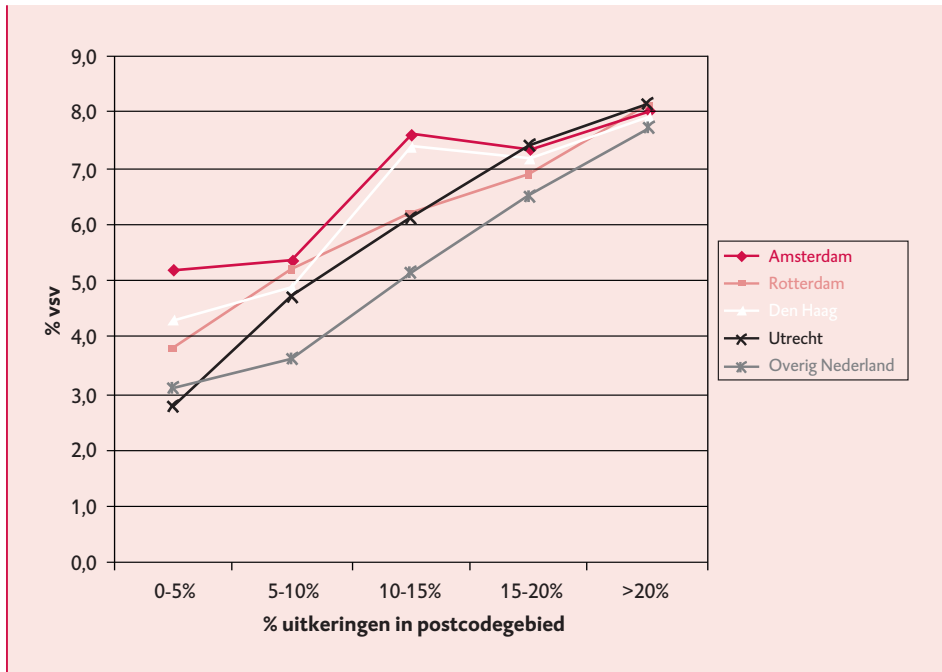
Bron: ocw

Bij leerlingen in het mbo is dit buurteffect nog wat sterker dan in het voortgezet onderwijs. Herweijer zoekt de verklaring van de hogere uitval in het grootstedelijke leefklimaat met zijn cumulatie van problemen, vele alternatieve vormen van tijdsbesteding en ruimere mogelijkheden om aan sociale controle te ontsnappen. Uit een andere hoek komt bevestiging. De onderzoekers Junger-Tas, Steketeer en Moll (2008: 105, 112, 147) van het Verwey-Jonker Instituut concludeerden recent dat jongeren uit probleembuurten vaker blijven zitten, vaker spijbelen en een zwakkere binding met hun school hebben. Hun enquêteonderzoek onder scholieren strekte zich niet uit tot schooluitval, maar de samenhang is waarschijnlijk: spijbelen en uitval zijn volgens vele onderzoeken sterk verbonden.

Dit buurteffect zou ook een verklaring kunnen zijn voor twee andere bevindingen. Ten eerste, in de 'betere buurten' van de G4 is de uitval hoger dan in vergelijkbare 'betere buurten' in de rest van Nederland (figuur 1.3). Zo blijkt bijvoorbeeld

dat in postcodegebieden waar 10 tot 15 procent van de inwoners een uitkering heeft, gemiddeld 5 procent van de leerlingen uitvalt. In vergelijkbare postcodegebieden in Rotterdam en Amsterdam ligt dat percentage echter ruim 2 procent hoger. Dat suggereert een soort uitstralingseffect. Kennelijk worden hier de jongeren in de relatief betere buurten ‘besmet’ door de grootstedelijke problematiek in de nabijgelegen probleemwijken.

Figuur 1.3 Schooluitval naar percentage huishoudens met een uitkering in groepen van postcodegebieden



Bron: ocw

1.3 SCHADE TEN GEVOLGE VAN UITVAL

Beleidsdocumenten hebben de neiging vooral te gaan over de maatschappelijke kosten van schooluitval. Ze spreken van gedeerde inkomsten en van maatschappelijke risico's. Bezien vanuit het perspectief van de samenleving als geheel is deze insteek begrijpelijk. Echter, zoals in het verloop van dit rapport duidelijk zal worden, moet te allen tijde worden voorkomen dat een dergelijke instrumentele, op schadebeperking gerichte benadering ook de toonzetting aan de frontlijn wordt. Voor een juiste waardering van de problematiek is het belangrijk steeds voor ogen te houden dat het uiteindelijk om jonge mensen gaat, ieder met hun eigen waarde, en ieder met hun eigen – soms wrange – levensverhaal. Belangrijker

nog dan de financiële kosten van te hoge maatschappelijke uitval, zijn naar de mening van de Raad de morele kosten. Kan een welvarend land met opgeheven hoofd staan wanneer de meest kwetsbare jongeren geen hoop en inspiratie wordt geboden?

Dat gezegd hebbende, moeten we vervolgens constateren dat er wel degelijk aanzienlijke maatschappelijke kosten zijn gemoeid met schooluitval – directe kosten, in termen van gezondheidszorg, uitkeringen en niet gerealiseerde productiviteit, maar ook indirecte kosten, zoals kosten voor hulpinstanties die gemobiliseerd moeten worden, en allerhande schade indien maatschappelijke achterstand ontaardt in criminele activiteit. De samenleving doet niet alleen deze jongeren maar ook zichzelf tekort als zij schooluitval op zijn beloop laat. Het beeld dat oprijst met betrekking tot twee maatschappelijke ‘schadeposten’ is op zich al voldoende bron van zorg (zie bijvoorbeeld OCW 2007b: 5).

Doorwerking in werkloosheid

Het verschil op de arbeidsmarkt tussen jongeren zonder en met startkwalificatie is groot. Zo heeft slechts 65 procent van de vsv-ers werk tegenover 81 procent van de jongeren met startkwalificatie. Naarmate het opleidingsniveau toeneemt, wordt ook de kans op een baan aanmerkelijk groter (De Vries et al. 2004). De startkwalificatie heeft op zichzelf geen zelfstandig effect, maar de kans op kwalitatief goed werk neemt toe na mbo-1.

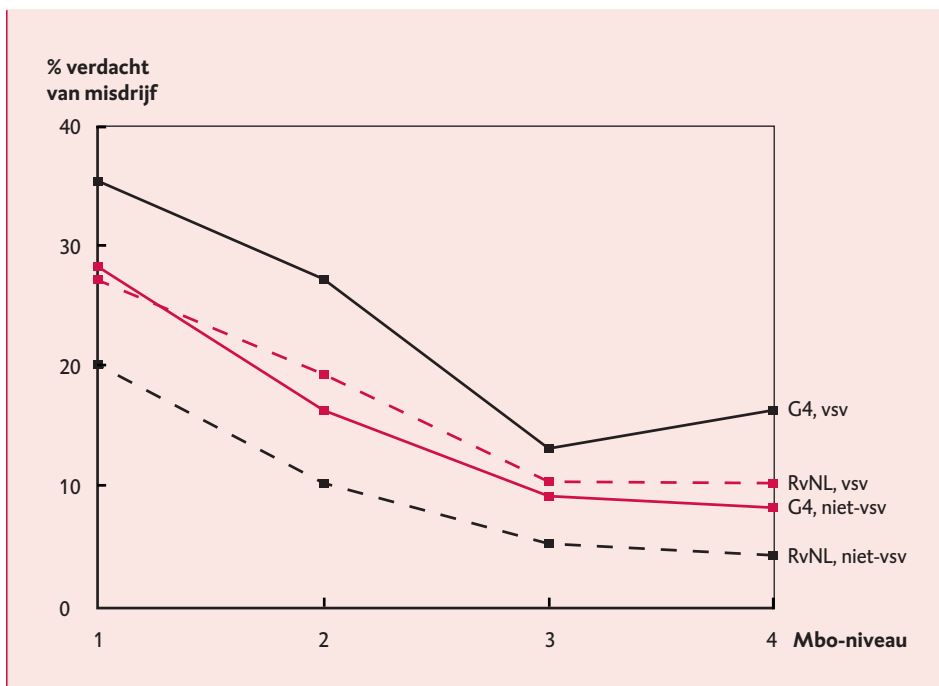
De groep niet-werkende vsv-ers bestaat voor ruwweg eenderde uit werkzoekers maar een groter deel wil of kan niet werken, onder meer ten gevolge van de zorg voor een gezin of huishouden en ziekte of arbeidsongeschiktheid (OCW 2007b: 4-5). Onder de niet-werkende vsv-ers bevindt zich volgens de Algemene Rekenkamer (2008) een ‘harde kern’ van jeugdwerklozen met een complexe, meervoudige problematiek. Zij zijn moeilijk te beïnvloeden vanuit het onderwijs, en ook andere instanties zoals het CWI hebben weinig greep op hen. Hoewel de jeugdwerkloosheid sinds 2003 sterk is afgenomen, dreigen deze jongeren langdurig langs de kant te komen staan.

De individuele en maatschappelijke schade ten gevolge van schooluitval laat zich ook uitdrukken in termen van potentieel gederfde inkomsten. De inkomsten uit arbeid nemen toe met het aantal jaren onderwijs dat men heeft genoten (zie bijvoorbeeld Kösters en Otten 2007: 36-40). Ook voor de samenleving als geheel leiden scholingsinefficiënties tot economische schade. Een goed opgeleide beroepsbevolking is van belang voor de ontwikkeling van de productiviteit en voor de arbeidsparticipatie, zeker nu er aanzienlijke tekorten op de arbeidsmarkt zichtbaar beginnen te worden in bijvoorbeeld zorg en onderwijs.

Samenhang met criminaliteit

Een mislukkende schoolcarrière en een slechte woonbuurt zijn volgens het Verwey-Jonker Instituut (Junger-Tas et al. 2008: 109-116, 146-152) de twee beste voorspellers voor delinquent gedrag. Er bestaat onmiskenbaar een duidelijk verband tussen schooluitval en criminaliteit. De cijfers bieden een schrikbarend beeld: op mbo-1-niveau wordt 28 procent van de nieuwe vsv-ers⁴ en 21 procent van de niet-vsv-ers verdacht van een misdrijf. Het gaat bij de vsv-ers vaak om zogenoemde veelvoorkomende criminaliteit, uiteenlopend van vechtpartijen en wapenbezit tot winkeldiefstal, zakkenrollerij of straatroof, die echter werd geregistreerd in de jaren voorafgaande aan de eventuele schooluitval. Op hogere mbo-niveaus lopen deze getallen weliswaar af maar nog steeds bereiken ze hoge waarden (OCW 2007b: 4-5). Dat het hier vooral een grootstedelijke problematiek betreft, wordt duidelijk als de cijfers worden uitgesplitst: in de G4 ligt op alle mbo-niveaus de verdenking van criminele betrokkenheid 30 tot 40 procent hoger dan elders (figuur 1.4). Daarbij passen de kanttekeningen dat het in het overgrote deel van de gevallen gaat om lichte vormen van delinquentie en dat de problematiek zich toespitst op jongens.⁵

Figuur 1.4 Percentage jongeren dat verdacht is van misdrijf, naar niveau van scholing en al dan niet voortijdig schoolverlaten, 2005



Deze cijfers zijn indrukwekkend, maar het is belangrijk te onderstrepen dat ze niets zeggen over de causaliteit. Is schooluitval nu de oorzaak van criminaliteit of veeleer het gevolg ervan? Of is er sprake van een derde variabele die zowel schooluitval als criminaliteit veroorzaakt? Weerman en Van der Laan (2006) wijzen op een aantal onderzoeken die het laatste suggereren. Schoolverlaten en delinquentie zijn mogelijk niet oorzakelijk met elkaar verbonden, maar veeleer uitingen van eenzelfde oorzaak: een te hoge stapeling van problemen. In ander onderzoek worden echter wel degelijk conclusies getrokken die handvatten bieden voor actie. Indien de uitval- en criminaliteitscijfers eerst worden gecorrigeerd voor identieke stapelingsoorzaken, blijkt dat als jongeren uitvallen omdat ze een hekel hebben aan school, er relatief vaak crimineel gedrag volgt. Omgedraaid pakt schoolverlaten om te gaan trouwen of werken soms zelfs positief uit; de extra binding vertaalt zich in een beter maatschappelijk sporen. Weerman en Van der Laan concluderen voorzichtig dat er “toch een onafhankelijk effect is van schoolverlaten op delinquentie.”

In het kader van dit rapport is de vraag naar de causaliteit echter minder van belang. Het gaat om een andere vraag: kan binding met school en het behalen van een diploma tegengaan dat jongeren vervallen tot delinquent gedrag? Junger-Tas et al. beantwoorden de vraag bevestigend: het belang van school voor opgroeiende kinderen kan volgens hen nauwelijks worden overschat. Het betekent status, zelfvertrouwen en een toekomstperspectief. Zij verwijzen naar onderzoek van Thornberry (2003) waarin een positieve schoolcarrière de belangrijkste bescherming voor delinquentie wordt genoemd. De oude Grieken hadden een spreekwoord: wanneer een school de deuren opent, sluit een gevangenis (Nagler 2001: 168) Het doet kennelijk nog steeds opgeld (Groot en Maassen van den Brink 2003; zie ook Inspectie van het Onderwijs 2002, Schuyt 2006: 157, Maassen van den Brink 2003: 3 en Blom et al. 2005).

1.4 NADERE FOCUS

Zoals gezegd is voortijdige schooluitval een probleem met vele wortels. Dit betekent dat in de strijd tegen schooluitval op vele fronten tegelijk gestreden moet worden. Het is ondoenlijk om in één rapport al die relevante factoren te behandelen en te voorzien van een remedie. De Raad heeft daarom besloten zich in haar zoektocht te beperken. Nader bepaald: we richten ons primair op (a) zogenaamde ‘overbelaste’ jongeren en op (b) de ‘vindplaatsen’ van schooluitval, te weten het vmbo en mbo. We zullen beide toelichten.

1.4.1 FOCUS OP ‘OVERBELASTEN’

Bij de aanvang van zijn onderzoek, werd het de Raad onmiddellijk duidelijk dat schoolverlaters geen homogene doelgroep vormen, maar er verschillende ‘typen’

van schooluitvallers bestaan. We volgen Eimers (2006) in het onderscheiden van drie typen (potentiële) uitvallers:

- ‘*Opstappers*’. Dit zijn leerlingen die een bewuste keus maken de school te verlaten, zonder dat er sprake is van een probleemgeschiedenis. In potentie zouden ze een startkwalificatie kunnen behalen, maar ze kiezen ervoor met school te stoppen en bijvoorbeeld te gaan werken. Bijna altijd is dat het gevolg van een min of meer rationele afweging. Geld is belangrijk om sociaal mee te tellen of als inkomensbron binnen het gezin. Bovendien is het schoolsysteem onvoldoende ingespeeld op de overwegingen van deze leerlingen: school is niet ‘spannend’ en – veelvoorkomend – een ‘foute’ studiekeus draagt bij aan de uitval.

Een groot deel van de ‘opstappers’ weet een plek op de arbeidsmarkt te verwerven. Eimers schetst een redelijk positief beeld op basis van CBS-gegevens: tachtig procent van de ‘opstappers’ heeft een vaste baan. Wel verdienen ze in deze banen minder dan degenen die een diploma behalen en wisselen ze de eerste twee jaar ook een aantal keren van werkplek voor ze de juiste baan hebben gevonden.

- ‘*Niet-kunners*’. De tweede, breed onderkende groep leerlingen met een hoog risico op schooluitval wordt gevormd door leerlingen die over te weinig capaciteiten en leervermogen beschikken om een startkwalificatie te behalen en/of leerlingen met stoornissen op gedragsmatig terrein. Idealiter worden ‘niet-kunners’ op een onderwijsniveau geplaatst waarop ze zich op hun eigen niveau kunnen ontwikkelen. De basisschool speelt een belangrijke rol in het voorsorteren van de kinderen in de juiste schoolloopbaan. Ook de vo-scholen kennen *intakes* voor leerlingen, waarmee zo goed mogelijk ingeschat wordt welk niveau het beste past bij het kind. Als opleidingen niet zijn toegespitst op hun – beperkte – mogelijkheden en ze bovendien onvoldoende worden begeleid, dan zullen ze ook ‘echt’ uitvallen, met alle mogelijk nadelige gevolgen van dien. Onder de ‘niet-kunners’ die in een goede omgeving opgroeien, zijn echter ook velen die uiteindelijk aan de slag kunnen in werk waar ze zich op hun niveau kunnen ontplooien en deel uit kunnen maken van de samenleving.
- ‘*Overbelasten*’.⁶ Dit zijn leerlingen die gebukt gaan onder een opeenstapeling van problemen, uiteenlopend van beperkte vaardigheden en gedragsproblemen tot gebroken gezinnen, chronische armoede en werkloosheid, schulden, verslaving, criminaliteit in de directe omgeving, etc. Deze jongeren zouden wellicht graag een diploma willen halen, maar de opeenstapeling van individuele en omgevingsproblemen vergt zoveel van hun incasseringsvermogen, dat het hen op zeker moment eenvoudig te veel wordt, met uitval als gevolg. Waar het om gaat, zo blijkt, is de optelsom. Een groot aantal leerlingen valt uit vanwege een *stapeling* van – elk op zichzelf misschien niet doorslaggevende – factoren. Ze krijgen van doen met zoveel problemen tegelijk dat ze – als waren het jongleurs die net een bal te veel in de lucht moeten houden – bezwijken onder de totale belasting.⁷

Het doelgroeponderscheid is beleidsmatig wenselijk maar in de praktijk niet altijd scherp te maken. De grens tussen ‘niet-kunners’ en ‘overbelasten’ bijvoorbeeld is diffuus en ten dele overlappen de categorieën elkaar. Zo kan beperkt leervermogen op zich een belastende factor zijn, ook door de daaraan verbonden stigmatisering: ‘jij bent dom’. Ook het onderscheid tussen ‘opstappers’ en ‘overbelasten’ is niet eenvoudig te duiden. Iedereen heeft wel te maken met één of meer belastende problemen en alleen in zeer schrijnende gevallen kan met stelligheid de kwalificatie ‘overbelast’ worden gegeven.

Dit alles neemt niet weg dat de bovengenoemde drie typen wel onmiddellijk worden herkend door ‘het veld’. Zoals verderop zal blijken, herkennen schoolleiders en frontlijnwerkers van verschillende achtergronden de drie categorieën, en kunnen zij over zowel de verschillen in problematiek als de daarbij behorende oplossingsrichtingen ‘meepraten’ in termen van deze indeling.⁸ Ook het ministerie van OCW maakt in haar beleidsnota’s een onderscheid in typen van uitvallers dat vergelijkbaar is met bovenstaande driedeling (zie hoofdstuk 2).

Omvang subgroepen

Hoe omvangrijk elke groep is, valt bij gebrek aan heldere scheidslijnen niet nauwkeurig aan te geven. De groep ‘niet-kunners’ beslaat 5 tot 10 procent van de schoolpopulatie op het (v)mbo; ze worden meestal al in het basisonderwijs geïdentificeerd en volgen in het algemeen praktijk- of voortgezet speciaal onderwijs. Formeel wordt een groot deel van hen niet meegeteld als vsv-er en is hun aandeel in de totale vsv-problematiek klein – niet meer dan een paar procent.

Voor de andere twee groepen bestaan uiteenlopende schattingen. Voor een indicatie van het aantal ‘overbelaste’ uitvallers kan men kijken naar het aantal jongeren dat woont in armoedecumulatiegebieden. Deze jongeren hebben vaak te maken met multiproblemen en kunnen dus gezien worden als potentieel ‘overbelast’. Als men dit tot criterium neemt, schat het ministerie van OCW dat landelijk gezien ongeveer een kwart van de schooluitvallers valt onder de categorie ‘overbelast’. De overige driekwart is dan voor het merendeel ‘opstapper’. Dit stemt overeen met de schatting van Eimers, die landelijk eveneens op ongeveer een kwart ‘overbelasten’ uitkomt, oftewel circa 13 duizend jongeren per jaar.

In de G4 liggen de verhoudingen echter totaal anders. Als men jongeren die in armoedecumulatiegebieden wonen beschouwt als potentieel overbelast, moet volgens OCW ongeveer driekwart van de schooluitvallers in de G4 worden aange-merkt als ‘overbelast’. Het restant is voor het merendeel ‘opstapper’.⁹ Voortbouwend op de ervaring van Rotterdamse frontlijndeskundigen¹⁰ schatten wij dat in de vier grote steden het aantal ‘overbelasten’ circa 60 procent bedraagt (zie bijlage A). Dat is iets lager, maar nog altijd zeer aanzienlijk. Bovendien is er sprake van

een scheve verdeling naar onderwijsniveau, met veel ‘overbelasten’ op de mbo-1/2 niveaus en meer ‘opstappers’ op de niveaus 3/4.

Deze cijfers geven een indicatie. Het is echter belangrijk te realiseren dat het werkelijk aantal leerlingen binnen elke subgroep waarmee scholen te maken krijgen, wel eens groter zou kunnen zijn. De schattingen zijn immers gebaseerd op cijfers over schooluitvallers, ofwel leerlingen voor wie het feitelijk ‘te laat’ is. De doelgroepen waarmee de scholen van doen hebben en waarover we in dit rapport spreken, zijn de *potentiële* uitvallers. Deze groep is in principe meeromvattend. Het is zeer wel mogelijk dat een deel van hen uiteindelijk wel binnenboord wordt gehouden, maar op een lager niveau dan ze op grond van hun capaciteiten zouden aankunnen, hetgeen ook gerealiseerd had kunnen worden indien de school met haar onderwijs en begeleiding beter had ingespeeld op hun specifieke problematiek.

Want dat laatste, daar gaat het om. Wat ook de exacte getallen mogen zijn, voorop staat dat het in beide gevallen om grote groepen jongeren gaat en een *one-size-fits-all* beleid velen van hen onrecht doet. Elke groep kent zijn eigen problematiek en elke groep vergt dus ook zijn eigen beleidsmatige aanpak. Maatregelen die nuttig zijn voor het vasthouden van ‘opstappers’, zoals betere studiekeuzebegeleiding of de verplichte schoolgang tot aan het behalen van een kwalificatie, bieden niet noodzakelijkerwijs ook soelaas voor (potentiële) ‘overbelasten’ (box 1.1). Die gaan veeleer gebukt onder problemen die sowieso verhinderen dat zij aan leren toekomen, en die problemen zullen dus eerst aangepakt moeten worden. Omgekeerd, het optuigen van een uitgebreide zorgstructuur is nuttig voor ‘overbelasten’, maar zal weinig verschil maken voor een ‘opstapper’ die domweg heeft besloten dat ‘geld verdienen’ voor hem momenteel een aantrekkelijker alternatief is dan op school blijven.

Box 1.1 Kwalificatieplicht

Om jongeren te stimuleren de school niet te verlaten voordat zij beschikken over een startkwalificatie, bestaat sinds 2007 de kwalificatieplicht: leerlingen mogen vóór hun 18e jaar de schoolbanken alleen verlaten indien ze in het bezit zijn van minimaal een diploma op mbo-2 niveau. Mits voorzien van een stevige handhaving, kan het een zinvol instrument zijn om ‘opstappers’ binnenboord te houden. Het is echter twijfelachtig of de kwalificatieplicht voor ‘overbelasten’ ook een gunstige uitwerking heeft. De stapeling van problemen, zeker als daarbij ook slecht kunnen leren behoort, maakt het onwaarschijnlijk dat velen van hen door deze vorm van dwang de eindstreep zullen halen. Een overdreven nadruk op het belang van een startkwalificatie voegt alleen maar een extra probleem toe aan hun problemenlijstje. De maatregel lijkt volgens Herweijer (2008: 168) voor jongeren met te weinig bagage voor een startkwalificatie dan ook niet zo geschikt.

De raad zal zich in dit rapport richten op de ‘overbelasten’. Zij vormen niet alleen de moeilijkste groep, ze zijn tevens de meest dramatische. Deze leerlingen gaan gebukt onder problemen die hen niet zelden volledig boven het hoofd groeien. De term schooluitval is voor deze groep eigenlijk niet geschikt. Het ware beter te spreken van (dreigende) *maatschappelijke uitvallers*. Dit maakt beter duidelijk wat de aard en ernst van de problematiek is, en dat zowel de oorzaken als de gevolgen niet alleen het onderwijs aangaan, maar in feite de hele regering en de hele samenleving. ‘Opstappers’ verlaten weliswaar voortijdig het onderwijs, maar niet de samenleving. Meestal weten zij zich wel een plekje in die samenleving en op de arbeidsmarkt te verwerven. ‘Overbelasten’ lukt dat veel minder vaak.

1.4.2 FOCUS OP HET HIER EN NU VAN DE ‘VINDPLAATSEN’

Voortijdig schoolverlaten is een probleem dat zich per definitie manifesteert in het onderwijs, maar in het geval van ‘overbelasten’ haar oorzaken mede buiten het onderwijs heeft. Daarom kwam bij het schrijven van dit rapport deze vraag op: moet de Raad zich beperken tot wat (v)mbo-scholen en hun partners kunnen doen om schooluitval tegen te gaan? Of is dat slechts symptoombestrijding en is het noodzakelijk veel breder te kijken wat er in de samenleving als geheel moet veranderen om te bevorderen dat minder jongeren uitvallen?

De Raad heeft besloten zich wel nadrukkelijk rekenschap te geven van deze bredere context van potentiële factoren, maar zich in haar aanbevelingen te beperken tot wat (v)mbo-scholen en hun partners – binnen de grenzen van het redelijke – kunnen doen. Dit is geen principiële maar een pragmatische keus. Op deze manier trachten we het onderwerp hanteerbaar te maken. De focus op scholen is volgens de Raad goed verdedigbaar. Niet alleen vormen zij de ‘vindplaatsen’ van schooluitvallers, ook worden zij door de overheid beleidsmatig als eerste verantwoordelijk gesteld voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Uiteraard zijn we ons ervan bewust dat we daarmee belangrijke vsv-oorzaken laten liggen. We noemen drie voorbeelden.

Ten eerste is natuurlijk weinig zozeer van belang voor de toekomst van een kind als het gezin waarin het wordt geboren en opgroeit. Wie opgroeit in een milieu dat wordt geteisterd door chronische armoede, affectieve verwaarlozing, onveiligheid of chaos, scheiding van ouders, loopt veel grotere kans op schooluitval dan wie al deze risicofactoren bespaard blijft. Een werkelijk structurele en preventieve aanpak van schooluitval zou dus vroeger en zonodig indringend in de privésituatie interveniëren, met alle kanttekeningen die daarbij vanzelfsprekend kunnen worden geplaatst. Ook zullen dergelijke interventies bij jonge kinderen niet op korte termijn tot minder schooluitval leiden.

Ten tweede is natuurlijk de kwaliteit van de voorschoolse educatie en het basisonderwijs van groot belang. Hier wordt de basis gelegd voor later succes of falen. Momenteel verlaat een te groot deel van de jongeren het basisonderwijs met een leerachterstand die in latere jaren vrijwel niet meer valt in te halen. “De uitval van leerlingen die met een laag prestatieniveau en/of laag schooladvies van de basisschool komen, is drie à vier keer zo groot als die van leerlingen met een gemiddeld prestatieniveau,” concludeert Herweijer (2008: 159). Goed basisonderwijs is dus een essentieel ingrediënt van elk offensief tegen schooluitval.

Ten derde is er de meer algemene invloed van de maatschappij. De samenleving heeft voor jongeren vele verleidingen en alternatieve carrièrepaden te bieden die schooluitval in de hand werken. Dat varieert van relatief onschuldige en/of goedaardige verleidingen als een rijk palet aan vrijetijdsbestedingen en de verdiensten van een baantje, tot de kwalijker en schadelijker invloed van bijvoorbeeld drugsgebruik, al dan niet in combinatie met de *kick* en het snelle geld van criminaliteit. Enigszins cynisch zou men kunnen zeggen dat een deel van de ‘overbelasten’ volop is gesocialiseerd, maar helaas in de verkeerde kringen. Wie schooluitval wil tegengaan, zal ook de aanzuigende werking van dit soort verkeerde kringen moeten tegengaan. Over de wenselijkheid daarvan zal iedereen het eens zijn. Over de vraag of het reëel is op korte termijn enig effect te realiseren, maken we ons echter geen illusies.

Kortom, we stuiten hier op wezenlijke problemen die intensieve aandacht verdienen. Het punt is alleen dat de jongeren die nu onze scholen bevolken, niet kunnen wachten tot die problemen – hopelijk ooit – zijn opgelost. Natuurlijk, mocht het ooit lukken de genoemde factoren gunstig te beïnvloeden, dan zal de uitval pas echt structureel en duurzaam minder worden. Maar voor de jongeren van nu is dat veel te laat, evenals als voor de scholen die worden geconfronteerd met het morele appèl ‘iets te doen’ om te voorkomen dat deze jongeren (verder) afglijden en daarop bovendien door de overheid worden afgerekend. Daarom beperken we ons in dit rapport om pragmatische redenen tot de vraag welke maatregelen de scholen en hun partners op dit moment kunnen treffen.

1.5 VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSMETHODIEK

De vraagstelling van dit rapport luidt:

Waarom is de inzet van scholen bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten van ‘overbelaste’ jongeren beperkt effectief?

Kunnen scholen een meer effectieve bijdrage leveren aan het voorkomen van schooluitval en de oplossing van stapelingsproblematiek?

Zo ja, waarop dienen beleidsmakers en schoolbestuurders zich dan te richten in termen van: (a) inhoudelijke vormgeving, (b) institutionele randvoorwaarden, en (c) procesmatige uitwerking?

De laatste jaren wordt vaak bepleit alleen onderwijsvernieuwingen door te voeren indien wetenschappelijk is vastgesteld dat ze echt werken: voorstellen moeten *evidence based* zijn.¹¹ Zo schrijft de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen 2008 ('Commissie Dijsselbloem') in haar voorwaarden voor een zorgvuldig beleidsproces: "De probleemanalyse is helder, wetenschappelijk onderbouwd en wordt breed gedragen door de betrokkenen. . . . De gekozen beleidsoptie is wetenschappelijk gevalideerd. Zo niet, dan wordt de beleidsvernieuwing onder wetenschappelijke begeleiding eerst kleinschalig in *pilots* (met controlegroep) uitgetoetst."¹²

Bij aanvang van ons onderzoek zagen we ons geconfronteerd met deze uitdaging. Hoe te komen tot *evidence based* aanbevelingen? Het is niet zonder risico om daarvoor te veel uit te gaan van het beeld van de empirie dat oprijst uit de beschikbare beleidsdocumenten. Er zijn de afgelopen vijftien jaar diverse beleidsnota's over schooluitval uitgebracht, die op hun beurt weer onderwerp werden van beleidsanalyses. Maar, zo waarschuwen Hoenderkamp (2008) en anderen, er gaapt een kloof tussen de werkelijkheid van de beleidsmakers en die van de uitvoerders: het beeld in de nota's is mogelijk geen goede representatie van de praktijk. Ook de reeds beschikbare getalsmatige analyses kennen hun beperkingen. Deels is dat het gevolg van de tot voor kort wankelende gegevensbasis die eenvoudigweg geen wezenlijke analyse toestond. Pas recent heeft Herweijer (2008) hierin verandering kunnen brengen. Maar zelfs dat materiaal is, waar het de stapelingsproblematiek van onze doelgroep betreft, onvolledig zonder de noodzakelijke koppeling van bestanden. Van een groot aantal van de mogelijke belastende factoren zijn de basisgegevens voor een multivariate analyse niet of alleen schetsmatig voorhanden en onvoldoende kritisch onderzocht, terwijl bij alle statistische analyses onduidelijk blijft wat nu oorzaak is en wat gevolg.

In principe valt dat de betrokken onderzoekers nauwelijks te verwijten. Soms is Nederland eenvoudig te klein voor het verrichten van het vereiste meerjarige onderzoek naar de vele wortels en effecten van de stapelingsproblematiek en de effecten van interventies om schooluitval tegen te gaan: het onderzoek zou te duur zijn en te lang duren om op dit moment een zinvolle bijdrage tot de oplossing van het vraagstuk te bieden. Voor relevant wetenschappelijk onderzoek moeten we dus noodgedwongen uitwijken naar het buitenland, met name de Verenigde Staten. Hierbij is het probleem echter dat niet zeker is of buitenlandse bevindingen ook zonder meer geldig zijn voor de Nederlandse situatie.

Daarom hebben we – met respect voor het bestaande onderzoek en de wenselijkheid van verder kwantitatief onderzoek onderschrijvend – gekozen voor een meer *practice based* benadering, waarbij het accent ligt op kwalitatief veldonderzoek onder mensen aan de frontlijn en hun ervaringsdeskundigheid wordt 'afgetapt'.¹³ De strategie is tweeledig. Voorop staat het veldwerk, maar als tweede stap worden

de resultaten daarvan getoetst aan de beschikbare wetenschappelijke literatuur. Worden de inzichten die we aan onze interviews ontleen bevestigd c.q. weerproken in de relevante, veelal buitenlandse publicaties? Kunnen die publicaties wellicht ook een overkoepeling bieden van de inzichten uit het veldonderzoek, waardoor samenhangen worden versterkt en er een steviger raamwerk ontstaat voor het trekken van beleidsmatige conclusies? Hieronder lichten we deze tweestappenaanpak nader toe.

1.5.1 VELDWERK

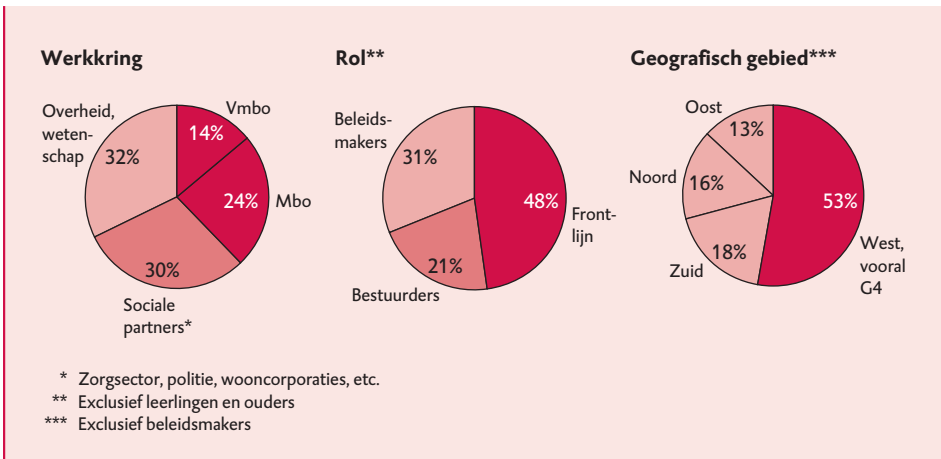
Zoals gezegd hebben we allereerst ons oor te luisteren gelegd bij ‘het veld’. Onze veronderstelling was dat relevante kennis over potentieel succesvolle aanpakken voor het tegengaan van schooluitval in de eerste plaats ontstaat aan de frontlinies van de praktijk en niet in studeerkamers. Net als in het rapport *Vertrouwen in de buurt*, wilden we kijken door de ogen van frontlijnwerkers (Hartman en Tops): leraren, jeugdwerkers en andere professionals die – met vallen en opstaan – oplossingen vinden om potentiële schooluitvallers toch binnenboord te houden. Zij vormen de belangrijkste vindplaats voor een antwoord op de vraag ‘wat werkt’. In totaal zijn ruim honderd interviews verricht waarbij meer dan 160 personen waren betrokken (voor een overzicht van onze gesprekspartners, zie bijlage B).^{14 15}

We hebben gezocht naar respondenten bij wie we een ‘relevant verhaal’ vermoedden. Op het eerste gezicht lijkt het misschien logisch dergelijke respondenten vooral te zoeken bij scholen die een zeer laag uitvalpercentage kennen. Kennelijk doen ze daar iets goed... Deze zoekstrategie werkt echter niet, want zij zou vrijwel zeker leiden tot selectie van scholen met veel ‘probleemloze’ leerlingen die van huis uit de nodige bagage hebben meegekregen. Bij zulke scholen bestaat het probleem van schooluitval niet of nauwelijks, en er valt dus ook weinig relevante informatie te verwachten. In plaats daarvan hebben we gezocht naar scholen waarvan bekend is dat ze een moeilijke leerlingenpopulatie hebben en die met overgave de handschoen oppakken om deze jongeren toch binnenboord te houden. Deze scholen weten misschien niet het mooiste slagingspercentage van Nederland te realiseren, maar worden wel dagelijks indringend met de problematiek geconfronteerd. Zij weten – vaak onder moeilijke omstandigheden – toch heel wat jongeren naar een startkwalificatie te brengen. Dit zijn de scholen waar we de nodige ervaringsdeskundigheid en een ‘relevant verhaal’ mogen verwachten.

Om onbedoelde eenzijdigheid in de informatie te voorkomen, hebben we wel gestreefd naar een spreiding van de interviews naar schooltype, schoolgrootte, regio etc. en eveneens naar een spreiding naar type respondent (figuur 1.5). Een aantal van hen staat dagelijks aan de frontlinie, anderen zijn ‘rugdekkers’ op net één stapje afstand, zoals schooldirecteuren. Ook spraken we met betrokkenen in de omgeving van de scholen. Bij ‘overbelaste’ leerlingen is sprake van een worte-

ling in sociale problemen die de onderwijstkoker overstijgt. Daarom hebben we gesproken met professionals uit de jeugdzorg, werkgevers en andere vertegenwoordigers van het afnemend beroepenveld, etc. Voorts hebben we geluisterd naar deskundigen op wat grotere afstand, maar met een dientengevolge groter overzicht: onderzoekers en beleidsmakers. Door deze pluriformiteit in rol, visie en focus op de problematiek, hebben we een gedetailleerd en multidimensionaal beeld van de ervaringen aan de frontlijn verkregen.

Figuur 1.5 Verdeling gesprekspartners naar achtergrond (n = 164)



De meeste interviews waren open van karakter. We vroegen onze gesprekspartners te vertellen welke twee of drie uitdagingen vanuit hun perspectief van het grootste belang zijn en welke oplossingen vorm krijgen of zouden moeten krijgen. Onze rol was in de eerste plaats om te luisteren. We mochten door hun ogen kijken naar wat zij belangrijk achten, om daarvan te leren. In de etnografische traditie hanteerden we geen vooraf vastgesteld kader maar lieten ons leiden door de kaders die onze gesprekspartners aanreikten. Enkele interviews binnen drie specifieke schoolsituaties (box 1.2) hadden echter een meer gestructureerd karakter. Deze casussen zijn op basis van een eerder, open interview wederom geselecteerd vanwege de strategische plaats voor kennisontwikkeling. Deze gesprekken hadden tot doel om antwoorden te verzamelen op meer specifieke vragen over ouderbetrokkenheid, leraren, segregatie en de ‘samenwerking met partners’.

1.5.2 TOETSING EN VERDIEPING

Toen op basis van deze gesprekken de contouren van succesvolle aanpakken zichtbaar werden, zijn we teruggekeerd naar de studeerkamer en hebben we onze bevindingen gespiegeld aan de wetenschappelijke literatuur over voortijdig schoolverlaten en aanverwante problematiek. Dit is de tweede stap in de *street*

Box 1.2 Casussen

Vader Rijn College, Utrecht Overvecht. Dit is een vmbo-school midden in de ‘Vogelaarwijk’ Overvecht. De directeur is Bart Engbers. Het VRC werkt sinds enkele jaren met het concept ‘natuurlijk leren’, biedt een uitgebreide zorgstructuur aan, heeft veel leerlingen ingeschreven in het AKA-project en zoekt daarmee meer samenwerking met het roc voor zorgleerlingen, heeft een eigen lerarenopleiding, werkt samen met de politie en andere partners in de wijk om te zorgen dat het veiliger wordt en werkt sinds 2007 ook samen met een aantal wooncorporaties op verschillende projecten.

G.K. van Hogendorpschool, Rotterdam Delfshaven. Dit is een kleine vmbo midden in Delfshaven. Directeur Soetman en zijn team richten zich vooral op een huiddichte begeleiding van hun leerlingen, voortdurende onderwijsvernieuwing en uitbreiding van activiteiten als brede school. In de eerste twee jaar zijn kerndocenten ingevoerd en gerekruteerd uit het basisonderwijs. Er worden vierjarige plannen ondertekend door ouders en leerling. De school is voortdurend bezig met het aanhalen en ontwikkelen van relaties met allerhande organisaties, zoals de stichting Reflex en ondernemers in de wijk, en ontwikkelt ook zelf activiteiten, bijvoorbeeld in de sfeer van het welzijnswerk. Het schoolgebouw wordt na drieën op allerlei manieren ingezet voor kinderen en ouders in de wijk.

ROC De Leijgraaf, Oss. Deze school wil in 2010 ‘school zonder uitval’ zijn. De school kent diverse samenwerkingstrajecten met andere vo-scholen, de gemeente, het bedrijfsleven et cetera, bedoeld om leerlingen binnenboord te houden. Daarbij ligt een sterk accent op individuele benadering van jongeren en trajecten waarin combinaties van leren en werken centraal staan. Zo werkt de school ondermeer samen met een aantal bedrijven in Uden die leerlingen inzetten bij het werkproces (bijvoorbeeld administratie op de Verkeersschool, fietsenmaker bij Profile) en geven hiervoor een stuk begeleiding terug. De samenwerkingsprojecten richten zich ook op jongeren die uitgevallen zijn. Zij worden actief teruggedleid naar het onderwijs en hen worden trajecten op maat aangeboden om hun leerloopbaan weer op de rails te krijgen.

level research aanpak van Brodtkin. We hebben enkele verdiepende wetenschappelijke (literatuur)studies verricht over thema’s die blijkens het veldwerk een centrale rol spelen in de vsv-problematiek.

De studie op deze onderwerpen leunde sterk op vooral Amerikaanse wetenschappelijke literatuur, want juist in de Verenigde Staten, met zijn historie van kwetsbare jeugd in *inner cities*, is een breed en diepgaand onderzoek gedaan. Zoals gezegd is enige voorzichtigheid geboden bij het overplaatsen van buitenlandse onderzoeksbevindingen naar de Nederlandse context. Anderzijds gaan veel van de relevante onderzoeksbevindingen in de kern over algemene drijfveren en motivaties van jongeren, ouders en leraren – los van de lokale context. Er is weinig reden om te veronderstellen dat Nederlandse jongeren, ouders en leraren wezenlijk

anders zouden denken en voelen. Zo bezien blijkt een toets van de aanbevelingen van de Nederlandse praktijk aan de internationale literatuur toch een nuttige verdieping, die meer robuustheid verleent aan een deel van die aanbevelingen.

Ter onderbouwing van de aanbevelingen is ook gerichte aandacht besteed aan de bestuurskundige literatuur, speciaal wat betreft het onderwijsgebied en de veranderingsuitdaging. Ons veldwerk bood ons een staalkaart van de drempels voor verandering, en gaandeweg het onderzoek werd duidelijk dat aanpassing van het beleid alleen niet voldoende is. In veel gevallen is ook een andere cultuur binnen de onderwijsinstelling nodig.

* * *

Dit rapport is een zoektocht naar de vraag of ‘de school’ een zinvolle bijdrage kan leveren bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten speciaal van ‘overbelaste’ jongeren. Voordat wij nader ingaan op ons veld- en literatuuronderzoek op dit gebied, zullen we in hoofdstuk 2 eerst stilstaan bij de context waarbinnen het uitvalbeleid zich tot nu toe heeft ontwikkeld. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 doen we vervolgens verslag van ons veldonderzoek. Centraal in deze hoofdstukken staan de oplossingen die frontlijnwerkers zoeken en vinden om overbelasten toch binnenboord te houden, en de drempels en hindernissen die zij tegenkomen bij het realiseren van die oplossingen. In hoofdstuk 6 spiegelen wij de conclusies van ons veldonderzoek aan de wetenschappelijke literatuur; de verdieping plaatst een aantal onderzoeksresultaten in een breder perspectief en levert nadere inzichten op voor de uiteindelijke aanbevelingen. In hoofdstuk 7 besteden we speciaal aandacht aan de – majeure – bestuurlijke uitdaging: wat zijn de bestuurlijke spanningsvelden en wat zijn de contouren van een veranderingsaanpak? In de afsluitende hoofdstukken 8 en 9 tenslotte, leggen wij onze aanbevelingen voor en plaatsen we het slepende beleidsvraagstuk in een bredere context.

NOTEN

- 1 Zie hierover bijvoorbeeld Herweijer 2008: 35-49.
- 2 Schooluitvallers zijn gedefinieerd als jongeren van 12-22 jaar zonder startkwalificatie die tenminste een maand zonder geldige reden hebben verzuimd om onderwijs te volgen en/of niet meer bij een onderwijsinstelling als deelnemer staan ingeschreven.
- 3 We zijn Kasper Weekenborg, Erik Smits en Cees Vermeulen van het Ministerie van OCW erkentelijk voor het beschikbaar stellen van en meedenken over de gegevens die de volgende analyses mogelijk maakten.
- 4 Een 'nieuwe vsv-er' is een leerling /deelnemer van 12-22 jaar die zonder startkwalificatie in het lopende schooljaar niet meer is ingeschreven.
- 5 Onder meisjes spelen echter geheel andere, meer verborgen problemen die – omdat ze minder 'overlast' veroorzaken – relatief weinig aandacht trekken. In een onderzoek van de GGD Rotterdam (2008) op een tweetal roc-locaties in de Rotterdamse binnenstad is bij 37 procent van de meisjes bijvoorbeeld sprake van een verhoogd risico op depressie (jongens: 27 %). Bovendien 'heersen' geslachtsziekten: circa 25 procent van de meisjes was besmet met een SOA.
- 6 Eimers spreekt van 'verhinderden'.
- 7 In paragraaf 1.3 wezen we op de relatie tussen voortijdig schoolverlaten en werkloosheid: slechts 65 procent van de vsv-ers werkt tegenover 81 procent van de jongeren met startkwalificatie. Hoewel geen 'harde' getallen beschikbaar zijn, is het waarschijnlijk dat de werkloosheid onder de 'overbelasten' aanmerkelijk hoger is dan onder de 'opstappers'. Indien uit de grote groep vsv-ers de deelgroep van 'overbelasten' gehaald zou worden, dan zouden vermoedelijk de 'opstappers' niet ver afwijken van de jongeren met startkwalificatie. 'Overbelastheid' leidt in dat geval echter tot een aanmerkelijk hogere werkloosheid dan 35 procent (zie ook Eimers 2006).
- 8 Overigens onderscheiden sommige betrokkenen nog twee verdere categorieën, namelijk (a) de 'nog niet keuzerijpen': jongeren die uitvallen omdat ze nog niet weten wat ze willen, en (b) 'ongemotiveerden': jongeren uit de middenklasse die onderbelast zijn en zonder ouderlijke correctie verantwoordelijkheden voor zich uitschuiven.
- 9 Inschattingen gebaseerd op combinatie van de beschikbare vsv-gegevens met andere bronnen zoals SES van ouders, enz. We zijn Fred Voncken en zijn collega's erkentelijk voor hun hulp op dit gevoelige punt.
- 10 Velen droegen bij op dit punt, maar ons past speciale dank aan Carla Kathmann (Albeda College, Rotterdam), Ineke Mulder en Thea Kuiper (Zadkine College, Rotterdam), Pieter Schoenmakers en Petra van der List (JOS, Rotterdam) en hun collega's.
- 11 De nadruk op wetenschappelijke bewijsvoering kreeg een sterke impuls door de No child left behind onderwijswet van president George W. Bush uit 2002. Daarin

werd expliciet vastgelegd dat de federale overheid alleen nog financiële steun zal verlenen aan onderwijsprojecten waarvan de effectiviteit daadwerkelijk wetenschappelijk is vastgesteld volgens de gouden standaard van ‘dubbel blind’ onderzoek. Nadien zijn de normen op voorspraak van de NRC iets versoepeld, maar de kern is blijven staan.

12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 6, p. 152.

13 Een dergelijke strategie wordt voor meer kwalitatieve of etnografische onderzoeksvormen vaak aangeraden. Brodtkin (1992, 2000, 2001) bijvoorbeeld spreekt van street-level research, en argumenteert dat een dergelijke aanpak is geboden wanneer policy facts (de praktijk) moeten worden gescheiden van policy fiction (het papieren beleid). Zie ook Hoenderkamp 2008.

14 Bovendien konden we voortbouwen op een dertigtal interviews die over dit onderwerp werden gevoerd in het kader van ons eerdere rapport *Vertrouwen in de buurt* (WRR 2005).

15 Alle citaten in dit rapport zijn door de betreffende persoon geaccordeerd.

2 SLEPEND BELEIDSVRAAGSTUK

Het is al veel langer duidelijk dat schooluitval van ‘overbelaste’ jongeren een majeur beleidsvraagstuk is. De afgelopen vijftien jaar zijn dan ook diverse beleidsinitiatieven genomen om schooluitval tegen te gaan. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de relevante beleidsontwikkelingen sinds begin jaren negentig. Gezien onze focus op ‘overbelasten’, zou het logisch zijn ons daarbij te beperken tot alleen het beleid ten aanzien van deze (dreigende) maatschappelijke uitvallers. Dat is echter niet goed mogelijk. Zoals op de eerste pagina’s van het inleidende hoofdstuk is opgemerkt, bestaat er niet echt een duidelijk onderscheiden en apart beleid voor ‘overbelaste’ leerlingen. Hun problematiek wordt door beleidsmakers doorgaans meegenomen en ondergebracht in het meer algemene vsv-beleid.

Niet iedere lezer zal even scherp voor ogen hebben hoe het Nederlandse onderwijs is opgebouwd en wat elke afkorting betekent. Daarom begint dit hoofdstuk met (a) een kort overzicht van de structuur van het Nederlands onderwijs. Daarna gaan we nader in op (b) een overzicht van de relevante beleidsontwikkelingen sinds de jaren negentig en (c) recente kritiek op het huidige beleidsraamwerk waar het ‘overbelasten’ betreft. Op basis daarvan schetsen we (d) de drie onderzoeklijnen voor ons veldwerk.

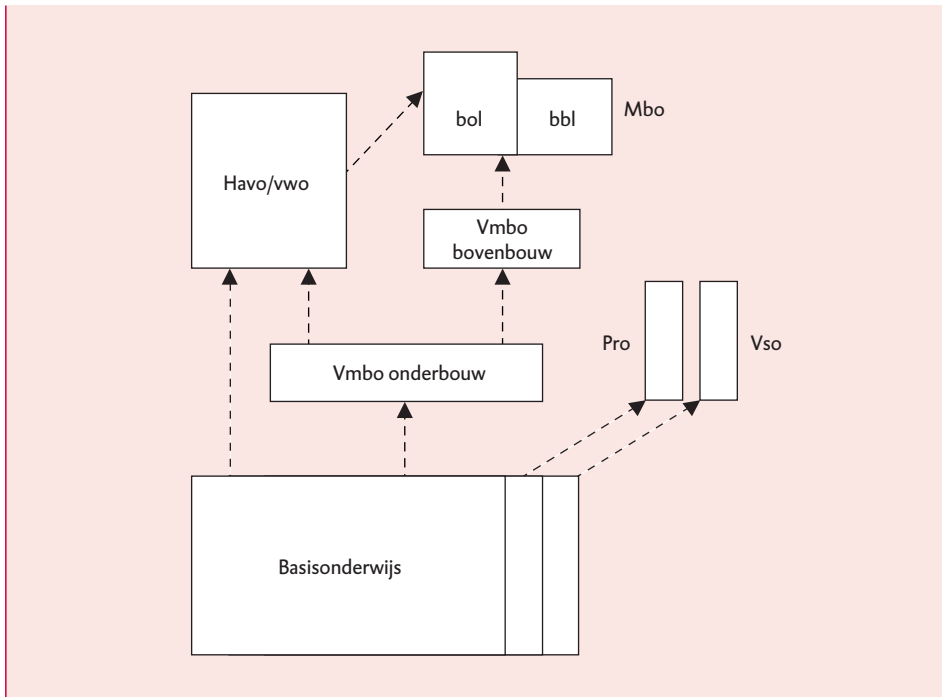
2.1 STRUCTUUR NEDERLANDS ONDERWIJS

De structuur van het Nederlands onderwijssysteem is – zelfs met weglating van het hoger onderwijs – complex (figuur 2.1).

Het *vmbo* is geen beroepsopleiding, maar bereidt leerlingen voor op de vervolgopleidingen in het beroepsonderwijs (mbo) en binnen de theoretische leerweg ook voor het havo. De eerste twee jaren bieden een breed vakkenpakket. Aan het einde van de tweede klas kiezen de leerlingen voor een sector en een leerweg. Er zijn vier sectoren (techniek, zorg en welzijn, economie en landbouw) en vier leerwegen in elke sector. De basisberoepsgerichte leerweg leidt op naar mbo-opleidingen op niveau 2. De kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerwegen bereiden leerlingen voor op mbo-opleidingen op niveau 3 en 4. Een keuze voor een leerweg is tevens een keuze voor een manier van leren. De basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen zijn voor praktisch ingestelde leerlingen. De theoretische leerweg is bedoeld voor theoretisch ingestelde leerlingen. De gemengde leerweg is een combinatie van theorie en praktijk.

Naast de vier leerwegen is er het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Dit onderwijs is voor leerlingen die voldoende capaciteiten hebben om een vmbo-diploma te halen, maar leerachterstanden of gedragsproblemen hebben.

Figuur 2.1 **Structuur van het onderwijsstelsel**



Lwoo-leerlingen volgen onderwijs in een van de vier leerwegen, maar krijgen daarnaast extra ondersteuning, bijvoorbeeld door toepassing van kleinere klassen. Na het vmbo stromen zij gewoon naar het mbo. Naast het vmbo en leerwegondersteunend onderwijs is er het praktijkonderwijs (pro). Dit is gericht op een beperkte groep leerlingen voor wie het niet mogelijk is een vmbo-diploma te halen. In tegenstelling tot de leerwegen bereidt het praktijkonderwijs leerlingen rechtstreeks voor op de arbeidsmarkt. Een eveneens kleine groep leerlingen volgt het voortgezet speciaal onderwijs (vso) met daarbinnen onder andere het onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmk) en zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk).

Het *mbo* wordt vooral gegeven op regionale opleidingscentra (roc's). Nederland telt ruim 40 roc's. Ze bieden opleidingen op vier niveaus:

1. De assistentenopleiding (een half tot één jaar) leidt op voor eenvoudige uitvoerende werkzaamheden.
2. De basisberoepsopleiding (twee tot drie jaar) leidt op voor uitvoerende werkzaamheden.
3. De vakopleiding (twee tot vier jaar) leidt op tot volledig zelfstandige uitvoering van werkzaamheden.

4. De middenkaderopleiding (drie tot vier jaar) en de specialistenopleiding (kopstudie van één tot twee jaar) leiden op tot volledig zelfstandige uitvoering van werkzaamheden. Een leerling kan na een opleiding op niveau 4 doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs.

Alle opleidingen combineren leren op school met leren in de praktijk. Er zijn twee varianten: de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Beide varianten leiden tot hetzelfde mbo-diploma, maar bij de eerste groep gaat het om 'studenten' met recht op studiefinanciering e.d. en bij de tweede om 'aspirant-werknemers'. De bol-variant heeft een praktijkdeel van minimaal 20 en maximaal 60 %. De bbl-variant bestaat voor minimaal 60 procent uit praktijkonderwijs. Voor het praktijkdeel van de opleiding, de stage (officiële term: beroepspraktijkvorming), gaat de leerling naar een leerbedrijf.

2.2 GESCHIEDENIS VAN HET BELEIDSPROBLEEM

De zorg rond voortijdig schoolverlaten en de introductie van de startkwalificatie vormen uitingen van voortdurende ambitie om het gemiddelde onderwijsniveau in Nederland te verhogen (Eimers 2006; zie ook De Vries 1993). Bovendien blijkt, historisch gezien, de zorg over voortijdig schoolverlaten sterk samen te hangen met de zorg over jeugdwerkloosheid. Op de jeugdwerkloosheid in de jaren dertig volgde een fors pedagogisch offensief, en toen in de jaren tachtig het aantal voortijdig schoolverlaters afnam maar de jeugdwerkloosheid steeg, nam ook de zorg om schoolverlaten toe. Volgens De Vries (1993) hangt dat sterk samen met wat hij, in navolging van de socioloog De Swaan, 'hinderkracht' noemt. De feitelijke druk op de samenleving van jongeren was toegenomen (gezien de jeugdwerkloosheid) evenals de subjectieve last. Zorgen hierover werden gekanaliseerd in het debat over en maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten.

In de jaren negentig hangt de heropleving van de aandacht voor schooluitval juist samen met arbeidsmarkttekorten. De vraag naar hoger gekwalificeerden werd groter en dus ook de zorg om jongeren die de school niet afmaakten (De Vries 1993). Bovendien kreeg in die periode het onderwijsachterstandenbeleid (OAB), dat vooral op allochtone leerlingen toegespitst was, hoge urgentie (later ook binnen het grote stedenbeleid (GSB)). Het uitgangspunt in de jaren negentig werd het behalen van de startkwalificatie (minimaal een diploma op mbo-2-niveau) in plaats van het afronden van de middelbare school, zoals tot dan toe het geval was (Onderwijsraad 1999; zie ook Eimers 2006: 6). In de onderwijssector was men geporteerd van het ambitieuze project dat werd geformuleerd.

Als het gaat om schooluitval, wordt echter al snel de startkwalificatie als norm bekritiseerd. Heeft men daarmee de lat voor sommige leerlingen niet te hoog gelegd? De WRR (Van den Bosch et al. 1994) stelde in een rapport in 1994 dat het te

verwachten is dat het niveau (mbo-2, -3, -4 of havo/vwo-diploma) voor ruwweg 15 procent van de bevolking te hoog zou zijn en dat ook het assistentenniveau (een niveau lager, mbo-1) nog voor 10 procent te hoog gegrepen is. De WRR adviseerde daarom destijds het startkwalificatiebeleid vooral als een activerend beleid te beschouwen en niet in termen van rechten en plichten van leerlingen te spreken (zie ook WRR 2006: 195). In deze opvatting is de startkwalificatie vooral te zien als *inspanningsverplichting* van het onderwijs en haar partners. De geuite bezwaren ten spijt, heeft de startkwalificatie in latere jaren wel de betekenis gekregen van minimumnorm.

Ook de laatste jaren staat de uitvalproblematiek hoog op de politieke agenda. Het is één van de prioriteiten van het kabinet-Balkenende IV en het ministerie van OCW heeft een aparte projectdirectie voor het onderwerp ingericht. Het huidige gevoel van urgentie lijkt, net als in de eerdere oplevingen, ten dele een uiting van zorgen over de jeugdwerkloosheid (zie bijvoorbeeld de voorstellen van de Taskforce Jeugdwerkloosheid¹) in combinatie met zorgen over de integratie van alloctonen en sociale orde. Maar wellicht nog belangrijker voor de verklaring van de huidige aandacht voor voortijdig schoolverlaten en de aanpak daarvan, zijn de afspraken die Europese regeringsleiders in 2000 in Lissabon maakten. De Inspectie van het onderwijs (2007) signaleert in de jaren negentig weliswaar toenemende aandacht, maar lokaliseert de omslag in het gevoel van urgentie pas in het nieuwe millennium. Voor een deel komt dat vanwege het feit dat pas in de Lissabon-afspraken concrete, kwantificeerbare doelstellingen worden gesteld, namelijk de halvering van het aantal schooluitvallers tussen 2000 en 2010.² Voor die tijd wordt slechts gesproken in termen van een ‘substantiële reductie’ (Algemene Rekenkamer 2006: hoofdstuk 3: Voortijdig schoolverlaten).

Voor een goed begrip van de bestaande vsv-aanpak is het zinvol terug te gaan naar de wortels van het beleid. In de volgende subparagrafen wordt daarom ingegaan op (a) de relevante veranderingen in het schoolsysteem, (b) de opeenvolgende golven van vsv-beleid sinds de jaren negentig van de vorige eeuw, en (c) het huidige beleidsbouwwerk voor ‘overbelasten’.

2.2.1 RELEVANTE VERANDERINGEN IN HET SCHOOLSYSTEEM

In het Nederlandse onderwijssysteem wordt vroeg gesorteerd. Kinderen van 12 jaar worden al verdeeld over de verschillende opleidingsniveaus en -richtingen. Weinig andere landen kennen een dergelijk sterk gedifferentieerd onderwijsbestel. Verschillende initiatieven om leerlingen met verschillende achtergronden langer bij elkaar te houden, zoals de middenschool, waren geen lang leven beschoren. In Nederland wordt gehecht aan het gedifferentieerde systeem (Van Lieshout et al. 2007 en WRR 2006).

In het WRR-rapport *De verzorgingsstaat herwogen* (WRR 2006) werd al vastgesteld dat in de jaren negentig de onvrede met het beroepsvoorbereidende onderwijs steeg. Een veranderende economie en veranderende vragen naar arbeid lagen daaraan ten grondslag. Het idee was dat het onderwijs teveel industriële competenties overdroeg en zich te weinig richtte op de nieuwe diensteneconomie. Het lbo, vbo, en de mavo werden samengevoegd in het vmbo. “Het doel van deze operatie was het opvijzelen van de status van het beroepsonderwijs en het aanbieden van nieuwe leertrajecten die beter op het beroepsonderwijs (mbo) zouden aansluiten, zodat het gemakkelijker zou worden een zogenaamde startkwalificatie te behalen” (WRR 2006b: 129). In dit WRR-rapport, maar ook in andere recente teksten over het vmbo, wordt vastgesteld dat deze doelstelling (nog) niet is verwekelijkt (zie ook Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen 2008). Sterker, de roep om herziening van deze wijziging en de terugkomst van ambachtsscholen klinkt steeds harder.

De aansturing van het vmbo en mbo is slechts zeer ten dele centraal geregeld. Nederland kende altijd al een vrij grote autonomie voor schoolbesturen, maar de laatste jaren is die nog verder vergroot. Veel onderwijsbeleid, ook ten aanzien van voortijdig schoolverlaten, wordt in Nederland tegenwoordig op gemeentelijk of regionaal niveau geregeld. Het beleid verschilt dan ook per gemeente, en gemeenten verschillen in de mate waarin zij succesvol de regie (kunnen) voeren die van hen wordt verlangd. Door fusies zijn er grote schoolbesturen en instellingen ontstaan met veel beleidsvrijheid. De tegenkrachten vanuit de samenleving op deze besturen zijn niet altijd sterk ontwikkeld, en ook de overheid heeft slechts beperkte mogelijkheden om deze besturen te beïnvloeden. De laatste tijd wordt dan ook wel de vraag opgeworpen of de macht van de schoolbesturen niet te groot is geworden.

2.2.2 GOLVEN VAN VSV-BELEID

De discussie over schooluitval is in verschillende gedaanten al decennia oud. Debatten over de leerplicht, verzuim, spijbelen en schoolverlaten worden al lang gevoerd. Vooral halverwege de jaren tachtig waren de zorgen groot (De Vries 1993). Nieuwe beleidsmaatregelen werden ingezet en jongeren zonder voltooide opleiding stonden in het middelpunt van de belangstelling. Rond 1990 werd de aanzet gemaakt naar wat is gaan heten het vsv-beleid.

1993: Een goed voorbereide start

Met de beleidsnota *Een goed voorbereide start* (OCW 1993) werd de startkwalificatie als norm geïntroduceerd, en werd het zwaartepunt van de aanpak van voortijdig schoolverlaten bij de school gelegd. Als prioritaire doelgroep voor het beleid werd in deze nota de naar schatting circa 12.500 jongeren gekozen die zonder lbo- of mavo-diploma het onderwijs verlaten.

De regionale en lokale aanpak van schooluitval stonden in dit plan centraal, want uitval kon alleen door de direct betrokken partijen effectief worden aangepakt. Ketensamenwerking was het nieuwe sleutelwoord en er werd veel geïnvesteerd in het tot stand brengen van lokale en regionale netwerken. In het beleid werd afstand genomen van de curatieve voorzieningen zoals randgroep- en spijbelopvangprojecten en het vormingswerk, die tot dan het gezicht van de uitvalbestrijding bepaalden. Het accent verschoof naar preventie binnen de school.

Reeds in deze nota werden verschillende doelgroepen onderscheiden: arbeidsmarktgerichte schoolverlaters, moeilijk lerende schoolverlaters en de ‘moeilijk grijpbare’ schoolverlaters. De parallel met de categorieën die in dit rapport worden gehanteerd, is evident. De ‘moeilijk grijpbare’ jongeren zijn – min of meer – de jongeren die wij ‘overbelasten’ hebben genoemd. Uit de nota: “De jongeren uit deze groep behalen niet alleen slechte onderwijsresultaten, maar staan ook negatief tegenover het naar school gaan. Kenmerkend zijn (...) vooral gedragsproblemen. De omstandigheden waaronder deze jongeren opgroeien zijn veelal niet rooskleurig.” De prioritaire doelgroep van lbo- en mavo-uitvallers is grotendeels gelijk aan deze categorie van ‘moeilijk grijpbaren’. Voor deze groep werd specifiek beleid ontworpen. De oplossing wordt gezocht in onderwijs overstijgende samenwerking tussen partners. Het gaat, zo staat in de nota, om een intensief aanbod met veel persoonlijke begeleiding, waarbij diverse instellingen betrokken zijn en waarin veel ruimte is voor leerwerktrajecten.

1999: Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten

In 1999 verscheen het *Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten*. De lijn die in 1993 was ingezet werd daarin *grosso modo* voortgezet. Ook in dit beleidsplan wordt een onderscheid in doelgroepen gemaakt en ook hier ligt de nadruk op decentralisering, registratie en samenwerking. Er wordt voorgesteld om onder gemeentelijke regie gelden te ontschotten en een nieuwe ‘synergie’ te creëren. Ook wordt voor het eerst nadrukkelijk verbinding met het Grote Steden Beleid gezocht, omdat de analyse luidt dat de moeilijkste groep leerlingen – in dit document ‘risicjongeren’ genoemd – vooral in de grote steden wonen. Ook in dit plan is er sprake van prioritering: de risicjongeren krijgen extra beleidsaandacht, omdat hun problematiek het meest complex is.

2006/2007: Aanval op de uitval

Het huidige beleid voor vsv is gebaseerd op het plan ‘Aanval op de uitval’ uit 2006. Kort na het verschijnen van deze nota trad een nieuw kabinet aan, dat in het najaar van 2007 ‘Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten’ (OCW 2007a) publiceerde. Dit laatste plan kiest er expliciet voor de koers van ‘Aanval op de uitval’ niet te wijzigen, maar juist nog krachtiger voort te zetten.

Anders dan in de plannen uit de jaren negentig, wordt in deze recente nota geen expliciete prioriteit meer gelegd bij de moeilijk grijpbare jongeren c.q. risicojongeren. Het document bevat meer algemeen een reeks van maatregelen gericht op het voorkomen van schooluitval, variërend van aanpak van taalachterstanden, via meer stageplaatsen, tot extra geld voor zorg in het mbo. Een opvallende maatregel is de invoering van de volledige leerplicht tot 18 jaar. Voor de jongeren die ondanks alles toch uitvallen, wordt voorgesteld het makkelijker te maken langs een alternatieve route alsnog een startkwalificatie te behalen, bijvoorbeeld door evc-trajecten te bevorderen.

Tot slot verdienen twee recente ontwikkelingen nog vermelding. Ten eerste, om te voorkomen dat leerlingen bij de overgang van vmbo naar mbo uitvallen, is op negen plaatsen als experiment een verlengd vmbo ingericht. Hierin werken een vmbo-school en een roc samen om één leergang op één school aan te bieden tot niveau mbo-2. Voor deze experimenten geldt een aangepast financieringsregiem. Ten tweede zijn er tussen eind 2007 en zomer 2008 in alle 39 RMC-regio's convenanten afgesloten met vo-scholen, roc's en contactgemeenten. In deze convenanten verplichten de partijen zich om in vier jaar tijd de schooluitval in hun regio met 40 procent terug te brengen. De bijdrage van OCW is € 2.000,- voor elke schooluitvaller minder.

Steeds meer geld

Het toenemende belang dat men hecht aan tegengaan van schooluitval, wordt ook weerspiegeld in de bedragen die de regering daarvoor uittrekt. In de nota uit 1993 wordt een groot aantal maatregelen voorgesteld, maar de financiering daarvan zal vooral moeten geschieden door effectiever inzet van bestaande middelen. De extra investering van de overheid is zeer bescheiden, namelijk circa 10 miljoen gulden per jaar tot 1997, en meer dan de helft daarvan is aanjaagsubsidie voor de RMC's. In de nota uit 1999 is het extra budget al groter. Hier is sprake van een meerjarige extra investering vanaf 2000 ter hoogte van 61 miljoen gulden per jaar, vooral in te zetten voor bestrijden van schooluitval in de grote steden. De stijgende lijn in uitgaven wordt met 'Aanval op de uitval' voortgezet. Tegelijk met het verschijnen van deze nota komen forse extra bedragen beschikbaar, oplopend van 81 miljoen euro in 2006 tot structureel bijna 270 miljoen euro vanaf 2009. Overigens is het wel zo dat bijna al dit geld niet specifiek is geormerkt voor activiteiten voor dreigende schooluitvallers als zodanig, maar bedoeld is voor generieke maatregelen die schooluitval moeten voorkomen, te weten de verlenging van de leerplicht en de versterking van het mbo. Tot slot, in de nota van het huidige kabinet wordt nog eens extra geld aangekondigd: 21 miljoen euro in 2008 oplopend tot – indicatief – 71 miljoen euro in 2011.

2.2.3 ZORG VOOR 'OVERBELASTEN'

Voor 'overbelaste' leerlingen is vaak aanvullende zorg nodig. Voor een goed begrip van de komende hoofdstukken, is het nuttig kort te beschrijven hoe deze in Nederland is georganiseerd.

Kort samengevat is de zorg voor jongeren in Nederland georganiseerd volgens het 'zo, zo, zo'-principe: zo licht mogelijk, zo kort mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis (Van Montfoort 2007). Dat betekent in de praktijk dat na de ouders vaak de school als eerste wordt aangesproken of zich aangesproken voelt om enige zorg te bieden, zeker wanneer problemen zich manifesteren in de vorm van voortijdig schoolverlaten. Veel lichte vormen van zorg zijn dan ook breed beschikbaar binnen scholen. De breedste en lichtste vorm van zorg is verankerd in de vergaande differentiëring van het Nederlandse onderwijsstelsel. In de tweede plaats bieden scholen zelf interne leerlingenzorg. In de derde plaats zijn er diverse partijen buiten de school die zorg bieden.

Een deel van de zorg is gericht op 'niet-kunners'. Kinderen die het in het reguliere onderwijs in verband met een visuele, communicatieve of lichamelijke beperking niet redden, kunnen een indicatie krijgen voor speciaal onderwijs. Ook kinderen met gedragsstoornissen door psychosociale problematiek kunnen in aanmerking komen voor een indicatie voor speciaal onderwijs (onder andere zmo-onderwijs). In het Weer Samen Naar School (wsns)-beleid worden leerlingen met een indicatie voor speciaal onderwijs met een persoonsgebonden budget – het zogenaamde 'rugzakje' – naar reguliere scholen gestuurd. In het vmbo is er voor deze leerlingen het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) of praktijkonderwijs (pro). Het streven van het ministerie van OCW is om in 2011 een nieuwe wet 'Passend onderwijs' in te voeren, die onder andere de zorgplicht van scholen voor risicoleerlingen vastlegt.

Een ander deel van de zorg is minder specifiek gericht op 'niet-kunners', maar algemener van aard, met een accent op 'overbelasten'. De ontwikkelingen die voortkwamen uit de beleidsnota's van 1993 en 1999 gaven een enorme impuls aan de interne leerlingenzorg, speciaal in het (tegenwoordige) vmbo (Onderwijsraad 2005b). Vele scholen kennen tegenwoordig zogenaamde zorgadviesteams (ZAT's). Zo'n team is een georganiseerd casuïstiek overleg tussen verschillende professionals. Hierin bespreken zij de aanpak van individuele zorgleerlingen – in onze termen: veelal 'overbelasten' – met onder andere schoolartsen, leerplichtambtenaren, jeugdzorgwerkers, (school)maatschappelijk werkers en politie. Overigens is het mbo minder ver in deze ontwikkeling dan het voortgezet onderwijs. In het vo heeft 92 procent van de scholen een ZAT, terwijl dat in het mbo geldt voor slechts 75 procent van de roc's. In het vmbo is er gemiddeld één ZAT per 700 leerlingen beschikbaar, terwijl dat in het mbo één ZAT per 3900 leerlingen is. (LCOJ 2008b).

De zorg vanuit deze teams is op roc's dus sterk 'verdund' ten opzichte van de vo-scholen.

Naast de interne zorgstructuur van individuele scholen zijn er ook zorgstructuren van samenwerkingsverbanden van scholen. De bekendste daarvan zijn de *rebound*voorzieningen. Tweederde van de scholen heeft toegang tot een dergelijke voorziening, waar leerlingen tijdelijk in een andere omgeving worden geplaatst en intensief begeleid met als doel terug te kunnen keren in het onderwijs, zo mogelijk op hun eigen school. De zorgstructuren om het mbo zijn veel minder omvangrijk dan in het vmbo. Roc's kennen vaak wel professionele krachten voor de psychosociale begeleiding of een Loopbaan- en AdviesCentrum (LAC).

In elk van de zorgsectoren buiten de school geldt dat lichte zorg breed beschikbaar en toegankelijk is en zwaardere zorg alleen na doorverwijzing, meer gespecialiseerd en vaak bovengemeentelijk. Voordeel van deze organisatie van zorg en *support* voor kinderen en jongeren is dat er voor een grote groep lichte vormen van zorg dicht bij huis beschikbaar zijn. Dit voordeel van het 'zo, zo, zo'-beleid heeft echter ook een keerzijde: degenen die zwaardere zorg nodig hebben, vinden die over het algemeen later, na diverse doorverwijzingen, en verder van huis. Juist bij de 'overbelasten' die zwaardere of complexere zorg nodig hebben, treedt daardoor soms een *mismatch* op tussen de jongere en de professionals die ze hulp zouden kunnen bieden.

2.3 KRITIEK OP HUIDIGE BELEIDSRAAMWERK

Het overzicht van de recente geschiedenis leert dat beleidsmakers allesbehalve hebben stilgezeten. Het bredere vsv-gebied – dus niet specifiek gericht op 'overbelasten' – wordt gekenmerkt door een aanzienlijke beleidsproductie, bestuurlijke drukte en vele maatregelen, voorzieningen en oplossingen. Desondanks loopt het aantal vsv-ers slechts langzaam terug. Betekent dit dat het verkeerde beleid wordt gevoerd? Of hebben we domweg met een zeer taai probleem te maken en zijn de doelstellingen te ambitieus geformuleerd?

Het is op deze plaats in dit rapport nog te vroeg om deze vraag te kunnen beantwoorden. Dat kan pas nadat de resultaten van ons veldwerk en de literatuurstudie zijn gepresenteerd. Op voorhand is er echter wel enige reden voor scepsis. Meerdere partijen hebben zich kritisch uitgelaten over het beleid. De Algemene Rekenkamer (2006) oordeelde begin 2006 dat de minister van OCW "sinds het begin van de jaren negentig ongeveer elke drie jaar opnieuw [heeft] ingezet op dezelfde drie typen maatregelen (preventieve maatregelen, curatieve maatregelen en maatregelen ter verbetering van melding en registratie), zonder dat bekend was wat het effect van de afzonderlijke maatregelen was." De Rekenkamer concludeert dat er "op dit dossier de laatste tien jaren weinig lerend vermogen aan de dag is gelegd."

Ook de CPB-onderzoekers Van der Steeg en Webbink (2006) concluderen dat over de effectiviteit van het beleid weinig valt te zeggen. Voorts signaleerde de Onderwijsraad (2005c) dat met het versterkte accent op preventie binnen scholen in de jaren negentig de “tussenvoorzieningen” zoals randgroep- en spijbelopvangprojecten en het vormingswerk weliswaar verdwenen, maar daarmee niet de jongeren. Veelal zijn de projecten daarom overgenomen of opnieuw gestart door gemeenten, jeugdzorg, onderwijsinstellingen of bedrijfsleven. Dit heeft ertoe geleid dat het bestaande aanbod groot is, maar ook versnipperd en ongelijksoortig met een sterk projectmatig karakter. Daardoor ontbreekt volgens de Onderwijsraad een – noodzakelijke – structurele voorziening voor werk- en ervaringsonderwijs voor deze jongeren

In een recente vergelijking van vsv-beleid van zes Europese landen (Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden en België/Vlaanderen) noemen Sardes-onderzoekers Van Tilborg en Van Es (2006a) de Nederlandse beleidsdrukte als de belangrijkste reden voor het gebrek aan succes van de vsv-aanpak. Het Nederlandse onderwijsstelsel heeft zich steeds opnieuw aangepast aan de potentiële vsv-ers en dat heeft geleid tot een grote veelheid aan maatregelen, voorzieningen en oplossingen. Alle mogelijke oplossingen die in het beleid van de andere landen te vinden zijn, komen ook in het Nederlandse beleid terug. Het probleem van het Nederlands vsv-beleid is dan ook niet dat oplossingen over het hoofd worden gezien of nog niet bedacht zijn. Problematisch is veeleer dat alles wordt geprobeerd en er maar weinig structurele keuzes worden gemaakt. Het beleid is, in de woorden van Van Tilborg en Van Es (2006a: 4), “weinig gefocust”. Zij stellen: “Kiezen voor alles, is niets kiezen of kiezen voor een pakket aan oplossingen dat wellicht tekort zal blijven schieten omdat onvoldoende volume of onvoldoende geconcentreerde inzet van middelen kan worden gerealiseerd.”

In Nederland wordt veel meer dan in andere landen ingezet op samenwerking tussen het onderwijs, het welzijnswerk en zorgverleners. Volgens Van Tilborg en Van Es neemt Nederland hierin “een eenzame positie in. Nergens in de onderzochte landen wordt een zo sterk op samenwerking gerichte structuur aangetroffen als in Nederland” (2006a: 5). Kennelijk wordt er in ons land veel verwacht van synergie en samenwerking terwijl in andere landen ofwel op onderwijsinterne danwel op buurtgerichte interventies wordt gefocust. Tegelijkertijd is het beleid aan de bovenkant van de piramide sterk *monosectoraal*, d.w.z. men beweegt zich niet voorbij de grenzen van de school en de daarmee verbonden bestuurlijk-institutionele drempels. Vsv-beleid is altijd blijven vallen onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Er is nooit een kabinetsbrede aanpak tot stand gekomen, en ook op gemeentelijk niveau is het uitvalvraagstuk bij de sector Onderwijs ondergebracht. Kortom, waar ‘overbelaste’ leerlingen feitelijk maatschappelijke uitvallers zijn met een veel bredere problematiek, worden zij in de toedeling van beleidsverantwoordelijkheid ‘gereduceerd’ tot *schooluitvallers*.

2.4 DRIE ONDERZOEKSLIJNEN

Het resultaat van dit alles is – wat wij noemen – een slepend beleidsvraagstuk. Nagenoeg iedereen onderkent de ernst van het probleem en de richting waarin de oplossingen moeten worden gezocht, maar ondanks alle goede intenties en inspanningen slagen ‘we’ als collectief er niet in om het probleem van de maatschappelijke uitval van ‘overbelasten’ op te lossen. De onderzoeksvraag die wij in hoofdstuk 1 formuleerden, leidt daarom tot een drietal onderzoekslijnen waarop we de analyse van ons veldwerk hebben toegespitst:

- **Inhoudelijk: welk aanbod van onderwijs en zorg sluit het beste aan op de behoeften en kwaliteiten van ‘overbelasten’?** Scholen zijn vanouds ‘gedefinieerd’ als instellingen waar opgroeiende jongeren zich kennis en vaardigheden eigen maken, in het bijzonder taal en rekenen. Zeker de laatste tijd wordt opnieuw benadrukt dat dit de kerntaken van het onderwijs zouden zijn, en hierop worden de scholen dus ‘afgerekend’. Echter, hoezeer kennis en vaardigheden ook van belang zijn, het is de vraag of het voor ‘overbelasten’ voldoende is. Zou het kunnen zijn dat er binnen de schoolmuren sprake is van een *mismatch* tussen wat de meeste scholen willen en/of kunnen bieden en wat ‘overbelaste’ leerlingen nodig hebben?
- **Institutioneel: in hoeverre is het mogelijk om dat aanbod van onderwijs en zorg binnen de bestaande regels en het bestaande stelsel te realiseren?** Onderwijs en zorg voor jongeren is in Nederland sterk georganiseerd langs onderscheiden kokers. Het nadeel van een dergelijke organisatie is dat er altijd ‘overbelaste’ jongeren zijn die niet goed passen in de afbakeningen die deze kokers hanteren. Zeker als de onderscheiden partijen zich terugtrekken op hun kerntaken, ontstaat het risico dat jongeren tussen wal en schip vallen. Is dat bij ‘overbelaste’ jongeren inderdaad het geval? Een andere vraag is of de overheid wel beschikt over voldoende instrumenten om in geval van nood scherp in het onderwijs te interveniëren. Of is de autonomie van Nederlandse scholen doorgesloten?
- **Procesmatig: wat moeten beleidsmakers en schoolbestuurders doen om te zorgen dat dit gewenste aanbod van onderwijs en zorg ook daadwerkelijk zo goed mogelijk wordt gerealiseerd?** Is de financiële armslag voldoende voor de diepte-investeringen die noodzakelijk zijn om de noodzakelijke infrastructuur in te richten? Zijn leraren en andere frontlijnwerkers ook anderszins voldoende toegerust voor de intensieve wisselwerking met ‘overbelaste’ leerlingen? Weten zij zich voldoende gesteund door schoolleiders, bestuurders en beleidsmakers? Zijn de logica’s van schoolbestuurders en beleidsmakers voldoende afgestemd op de logica van de jongeren en de frontlijnwerkers? Of is een accentverschuiving binnen die logica’s noodzakelijk?

De maatschappelijke uitval van ‘overbelaste’ jongeren vormt een majeure en slepend beleidsvraagstuk. Zoals de komende hoofdstukken zullen tonen, maken juist zij de tekortkomingen van het huidige systeem zichtbaar. Zij vertellen een ‘ongemakkelijke waarheid’ over de wisselwerking tussen de spelers, uiteenlopend van de (potentiële) uitvallers via de leraren en hun schoolbestuurders tot aan de beleidsmakers: de politici en topambtenaren bij rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden. In de volgende hoofdstukken doen we daarvan verslag, beginnend met de eerste onderzoekslijn.

NOTEN

- 1 Zie www.jeugdwerkloosheid.nl voor verdere informatie over de Taskforce Jeugdwerkloosheid.
- 2 Als doelgroep geldt jongeren in de leeftijd 18 tot 24 jaar die ten hoogste een diploma lager voortgezet onderwijs hebben en geen onderwijs meer volgen. Zie voor nadere beschrijving van de Lissabon-akkoorden, WRR (2006: 185 e.v.).

3 WAT HEBBEN ‘OVERBELASTEN’ NODIG?

Voortijdig schoolverlaten van ‘overbelasten’ is een stapelingsprobleem. Het raakt niet alleen het onderwijs maar hangt bijvoorbeeld ook samen met arbeidsmarkt-vraagstukken, criminaliteit, ruimtelijke ordening en gezinszorg. Hierdoor is een groot aantal, zeer uiteenlopende spelers betrokken, elk met verschillende verantwoordelijkheden. Slagen ze erin die verantwoordelijkheden waar te maken?

Elke groep spelers wordt gekenmerkt door zijn eigen logica.¹ (Potentiële) uitvallers hanteren een vraaglogica: ze gaan uit van hun eigen behoeften en kwaliteiten. Docenten en andere frontlijnwerkers gaan uit van een frontlijnlogica: ze spelen idealiter in op de behoeften en kwaliteiten van de jongeren maar hebben daarnaast ook hun eigen behoeften en kwaliteiten. Individuele aanbieders slagen er echter onvoldoende in om een volledig aanbod te formuleren en hebben anderen nodig om hun aanbod te completeren. Daartoe moeten ze zich organiseren in grotere instituties. De toenemende afstand tot de frontlijn en de complexere wisselwerking tussen de verschillende partijen – in bestuurlijk jargon: de ‘kokers’ – leidt bijna onvermijdelijk tot een eigen provisielogica van bestuurders: hoe kunnen we zo goed mogelijk een totaalaanbod formuleren? Ze overleggen daartoe op het maatschappelijk middenveld met overheden over de spelregels waaraan iedereen zich heeft te houden. De beleidsmakers – politici en ambtenaren – houden ook, namens ons allen, toezicht op de kwaliteit van het uiteindelijke maatschappelijke ‘aanbod’ aan de jongeren en hun ouders. Op grotere afstand en met weer geheel andere afwegingen doen ze dat vanuit hun institutionele logica.

Dit hoofdstuk beoogt om, aan de hand van de gesprekspartners in ons veldonderzoek, een beeld te geven van de wijze waarop dat samenspel rond de aanpak van voortijdig schoolverlaten zich op dit moment heeft uitgekristalliseerd. Het gaat om de inhoudelijke onderzoekslijn met als kernvraag: welk aanbod van onderwijs en zorg sluit het beste aan op de behoeften en kwaliteiten van ‘overbelasten’? We besteden daarom achtereenvolgens aandacht aan de behoeften, kwaliteiten en relevante kenmerken van (a) ‘overbelaste’ jongeren, (b) frontlijnwerkers, (c) bestuurders, en (d) beleidsmakers.

3.1 ‘OVERBELASTE’ JONGEREN

In een van onze eerste interviews vertelde een schooldirecteur ons anderhalf uur over ‘zijn’ leerlingen op een van de moeilijkste scholen in een binnenstad. Over hun troebelen maar ook over de belasting die zij op hun beurt vormden voor ‘zijn’ leraren en staf. Het was een verhaal over afwezige ouders, over ‘foute’ vrienden, over drugs en alcohol en over criminaliteit, over hoge schulden en korte lontjes, over psychosen en tienerzwangerschappen, en over geen mens om op terug te

vallen. Hij gaf voorbeelden: “Van de week zat er een ventje bij me, ik vroeg: waarom zit je zo vervelend te doen? Nou, vader leefde niet meer, moeder zat in de gevangenis en hij leefde bij de buurvrouw.” Waar moet zo’n kind naar toe? vroeg hij ons. Aan het eind keek hij ons aan: zouden ze het wel hebben begrepen? Toen vatte hij zijn verhaal over zijn ‘overbelaste’ jongeren bondig maar uiterst wrang samen: “Niemand houdt van ze.”

Het is in deze context dat leerling en onderwijsinstelling door de onderwijsplicht en de voorgeschreven startkwalificatie aan elkaar zijn gekoppeld. Onderwijs is behalve onvrijwillig in principe ook onvrijblijvend, de verwachting is namelijk dat jongeren inzet vertonen en zich naar vermogen ontwikkelen. Het belang van een goede aansluiting tussen leerling en onderwijs neemt door dit onvrijwillige en onvrijblijvende karakter van het onderwijs sterk toe – een goed alternatief ontbreekt immers. Het is voor de scholen een bijzondere uitdaging om in te spelen op de behoeften en kwaliteiten van deze kwetsbare groep, vertelden onze gesprekspartners. Het gaat om (a) de drie leefwerelden van de ‘overbelaste’ jongeren en (b) de rol van de school als anker.

3.1.1 DRIE LEEFWERELDEN

Oud-directeur Van Miltenburg van het Haagse Terra College, na de moord op een leraar inmiddels herdoopt in Vmbo ZuidWest, vertelde ons van de drie werelden waarin de ‘overbelaste’ zich staande moeten houden: thuis, de school en de straat. Hij legde uit hoe die leefwerelden rond hun twaalfde jaar uit elkaar drijven. De hormonen gieren in de rondte en de toenemende zelfstandigheid van de pubers uit zich in een grotere afstand tot hun ouders. Hun ‘buurt’ wordt groter; als sociaal speel-terrein wordt de straat een wijk of zelfs een stad. Internet en baantjes spelen een grotere rol. *Peers* worden ook steeds belangrijker; status en geld hebben een sterke aantrekkingskracht. Jongeren – vooral ‘overbelaste’ jongeren – zijn daardoor extreem kwetsbaar. Hun drie leefwerelden worden te vaak gekenmerkt door chaos.

Chaotische gezinnen

Allereerst ontbreekt het ‘overbelaste’ jongeren volgens onze gesprekspartners aan een stabiele thuissituatie. Ze komen vaak uit gebroken gezinnen, waarin kinderen door één van de ouders worden verzorgd, soms ontbreken beide ouders zelfs. Onderzoeker Paul Jungbluth spreekt van “*chaotic families*”. Het heeft geen zin om binnen zo’n gezin ver vooruit te plannen, “omdat (a) het budgettair niet goed kan, (b) er altijd wat tussen komt en (c) het geen nut heeft.” In het Rotterdamse Pendrecht verhuizen basisschoolleerlingen tijdens hun korte schoolcarrière gemiddeld 2,7 keer. Ze wisselen daarmee voortdurend van buurt én van school. Daarnaast hebben ze met een enorme hoeveelheid problemen te maken. “Leerlingen hebben niet maar één probleem, maar ze zijn én tienermoeder én hebben schulden én moeten voor een zieke oma zorgen én proberen een opleiding erbij te doen.”

Vaak gaat het om de allerarmsten uit de samenleving met een problematische arbeidssituatie. Ouders kunnen dag en nacht werken om rond te komen en zich uit de armoede op te werken, of juist langdurig werkloos zijn. Er zijn weinig positieve rolvoorbeelden. "Hun vader en opa en overgrootvader hadden al dezelfde problemen." Deze situatie leidt vaak niet alleen tot een gebrek aan aandacht en begeleiding, maar ook tot zware verantwoordelijkheden voor nog jonge kinderen: "Er zitten jongeren bij die avondbaantjes hebben en daarnaast dan ook nog voor het mbo een stage moeten doen." Tot slot kan thuis ook delinquentie ontstaan. Oudere broers zadelen de kleintjes op met 'speciale' verantwoordelijkheden. Ze fungeren "met hun rugzakje" als drugsrunner, staan op de uitkijk bij inbraken en "houden vast" bij groepsverkrachtingen.

Armoede beïnvloedt vaak rechtstreeks de mogelijkheden om te leren. Een ervaren docent neemt het zichzelf kwalijk: "Dus jij vertelt aan de leerling, dat die een oriëntatiestage gaat doen en dat die z'n brood meeneemt. Dan blijkt het niet te kunnen, want er is geen brood." Kinderen die met vijf broertjes en zussen een kamer delen of met zijn tweeën in één bed moeten slapen, kunnen hun huiswerk moeilijk maken en zitten niet altijd uitgeslapen op school. Ook met een lege maag lessen volgen is niet bevorderlijk voor de schoolprestaties: "Hoe ga je een kind proberen taal te leren als hij honger heeft?" De zorgelijke omstandigheden thuis leiden echter niet alleen tot leerachterstanden maar ook tot gedragsproblematiek. De kiemen daarvoor worden al jong geplant. Waar let je dan op? vroegen we een verbouwvereerde frontlijnamtenaar in een van de Vogelaarwijken, die ons vertelde van zijn huisbezoeken. "Drie kinderen en helemaal geen speelgoed," antwoordde hij. "En een moeder van negentien die met een stapel schulden zit en echt niet weet hoe ze verder moet." Een docente schudt haar hoofd: "Het is wel opvallend, dat leerlingen die problemen veroorzaken vaak thuis of op de kleuterschool al worden afgebrand."

Veel 'overbelasten' missen een basispakket aan culturele codes en sociale vaardigheden. Dat is binnen de school al problematisch, maar zeker als leerlingen vanuit de school kennismaken met hun toekomstige werkomgeving, vertelt frontlijnadviseur Farouc Bonifaci uit eigen ervaring. "Een voorbeeld van een 'code' die moeilijk overdraagbaar is, is de 'beroepshouding' die noodzakelijk is voor leerlingen om een stage goed te doorlopen." Een goede school kan kinderen best leren een wasmachine te monteren, zegt een andere zegsman, "maar ze kunnen de klant waar ze de wasmachine komen installeren niet fatsoenlijk begroeten, laten zwarte vingers op de muur achter."

Het gebrek aan structuur – weten welke spelregels tellen om bij 'het team' te horen en je daar ook aan houden – wreekt zich. Het moeilijkste is om ze te leren op tijd te zijn, zegt vestigingsmanager Peter Otting. Volgens schooldirecteur Sean Clancy zou een school maar voor dertig procent van de tijd aan de technische vaardighe-

den van leerlingen op de laagste niveaus moeten werken en voor zeventig procent aan sociale vaardigheden. Andere leerkrachten beamen zijn woorden. “Als de sociale competenties aanwezig zijn, is het altijd makkelijker om te leren. Vaak zijn deze niet voldoende aanwezig bij leerlingen, dus het is belangrijk om daar veel meer aandacht aan te besteden,” zegt gymleraar Luuk Migchielsen. Zijn collega’s gebruiken soms andere woorden – structuur, discipline, normen en waarden, omgangsvormen – maar zeggen hetzelfde.

Chaotische buurten

Ook buitenshuis stapelen de problemen zich op in de directe omgeving. Het is, zeggen de ervaringsdeskundigen vanuit onderwijs, politie en wooncorporaties, vooral een grotestadsproblematiek. De loden last van de meest kwetsbare achterstandsbuurten, met al zijn onrust en (gevoelens van) onveiligheid, weegt op hun schouders. “Deze kinderen kunnen heel weinig cumulatie aan. Dit zijn jongens die heel veel structuur nodig hebben, en ze zijn niet in staat die zelf te creëren. Als je de levensloop van zulke mensen zou bekijken, zie je voortdurend punten waarop ze door het ijs zakken.” Van hun ouders kunnen ze qua ondersteuning vaak weinig verwachten. Daarbuiten ontbreekt ook een bredere gemeenschap “die dat allemaal opvangt”. Een belangrijk voorbeeld van een moment waarop veel overbelaste jongeren door het ijs zakken, is de schoolovergang.

Schoolovergang is volgens onze gesprekspartners een buitengewoon kwetsbaar moment binnen het schoolsysteem, onder andere vanwege de geografische spreiding van scholen. Schoolovergang is allereerst kwetsbaar bij de overstap van de kleine basisschool naar het in het algemeen aanmerkelijk grotere vmbo. Veel achterstandsbuurten – bijvoorbeeld ‘klassiekers’ als het Oude Noorden, Afrikaanderwijk en Pendrecht in Rotterdam – beschikken namelijk niet over een eigen vmbo. Bij deze schoolovergang verliezen sommige groepen ouders al het zicht op hun kinderen. De eerste-generatie allochtone moeders komt bijvoorbeeld niet veel verder dan 500 meter van huis (WRR 2005).

De tweede overstap – naar het nog weer grotere en verderaf gelegen mbo – is echter ook voor veel andere lageropgeleide ouders prohibitief. Ze begrijpen het zeer gedifferentieerde onderwijs vaak niet, waardoor ze hun kinderen nauwelijks met raad en daad kunnen bijstaan. Ook het buurtwerk en de buurtagent pikken de jongeren niet langer op. De toch al geringe sociale controle vervalst. Een gemeentelijk vsv-ambtenaar noemt het een “stelselfout”: “We dwingen ze eigenlijk een startkwalificatie te halen met een overstap. We sturen ze de grote stad in naar zo’n moloch van het roc”. Ook een ‘foute’ studiekeus leidt dan rap tot uitval. Voorzitter Leenhouts van ROC Mondriaan, het roc in de regio Haaglanden, wijst naar Zakelijke Dienstverlening waar speciaal veel allochtone jongens naartoe gaan, maar om de verkeerde redenen. “Witte boorden, Shouf Shouf Habibi, het beter doen dan de ouders.” Ze vertillen zich en haken af. Het schoolaanbod vervliegt dan in de

confrontatie met de multiproblematiek van de 'overbelasten' en de 'verlokkingen' van de alternatieven.

Bij die ontsporing spelen vaak ook *peers* een belangrijke rol, vooral in de meest kwetsbare buurten in de grote steden. Ook de jongeren zelf wijzen daarop in het enquêteonderzoek van Junger-Tas et al.: juist in deze leeftijdscategorie wordt de afstand tot huis groter en telt 'de straat'. Geld is belangrijk in die wereld. "Leerlingen hebben naast hun opleiding soms banen van 16 tot 24 uur. Ze hebben een excessief uitgaansleven, waarbij overmatig middelengebruik niet ongewoon is." Geld vormt ook de basis voor status. "Ze willen allemaal met hun achttiende met een zwarte BMW door de buurt rijden," zegt een ervaren politieman. Vaak worden zo de kiemen gezaaid voor een criminele loopbaan. Directeur Boekhoud verzucht spijtig dat juist de leerlingen die een stabiele omgeving missen, gevoelig zijn voor het criminele circuit: "Daar vinden ze wel de warmte en structuur die ze nodig hebben. De kinderen van deze wereld gaan slimmer met elkaar om dan de kinderen van het licht." Wil je deze ontsporing voorkomen, dan bieden echter juist de scholen de kans op een tegenwicht, zegt de politieman: "Ik zou inzetten op het onderwijs. Daar iets aan vastplakken, dat meer is dan alleen onderwijs geven." "Als de leerling eenmaal de keuze maakt om het criminele circuit in te gaan, dan kan je nog wel wat doen met de politie, maar je redt ze niet," beaamt lerares Louise Specht, "dan gaan ze van school en weet je dat het mis gaat."

Chaotische scholen

Maar ook de school kan, vooral door een concentratie van leerlingen met zwakke sociale competenties, een onrustige plek zijn. Schooldirecteuren en gemeentelijke beleidsmakers in Utrecht en Rotterdam beschrijven de sociale ontmenging van hun binnenstadsscholen. Hoger opgeleide ouders halen hun kind van een school die slecht bekend staat en de ene ouder volgt het voorbeeld van de ander. Het resultaat is een leegloop van scholen: een massaal vertrek van de betere leerlingen en het achterblijven van de meest kansarme kinderen. Hoewel daarbij in eerste instantie sprake was van een 'witte vlucht', hebben 'zwarte' ouders inmiddels de les ook geleerd: je kinderen kunnen beter maar 'wegwezen'. De directeuren schetsen een somber beeld van de 'achterblijvers': "Er blijven altijd kinderen zitten waar niemand die beslissing voor neemt."

Op die achterblijvers heeft dat een funeste doorwerking. Volgens onderzoeker Bowen Paulle staat deze concentratie van kansarme leerlingen oplossingen in de weg. Een te grote concentratie van 'overbelasten' die weinig sociale vaardigheden hebben meegekregen, leidt tot onrust en gebrek aan structuur op scholen. Zijn waarnemingen en conclusies worden onderschreven door schooldirecteuren. Ook Bekir Cebeci van de Stichting Onderwijs en Informatie voor Turken geeft aan dat de ontwikkeling van kinderen uit achterstandssituaties gebaat is bij de omgang met "middenklassekinderen". Uitval is vermoedelijk ook 'erfelijk'. Kinderen van

uitvallers presteren veelal slechter dan kinderen van ouders met een hoger opleidingsniveau en de segregatie met de bijbehorende uitval zet zich zo door de generaties heen voort. Er ontstaat een zelfsluitende tendens, waarbinnen leerlingen een selectieve ervaring opdoen met toekomstperspectieven, manieren van denken en doen en attitudes ten aanzien van scholing.

Vooral ‘niet-kunners’ en ‘overbelasten’ zijn zich daarvan bewust. Vanaf hun twaalfde – en vaak al eerder – ‘weten’ ze dat ze op het laagste trapje van de maatschappelijke ladder thuishoren en dat, eenmaal een dubbeltje, ze nooit een kwartje zullen worden. Ze komen in “vakje één van de sjoelbak,” zoals een betrokken ambtenaar het uitdrukte, “en wie daarin zit, komt er nooit meer uit.” Deels is dat een prijs die we in Nederland betalen voor onze – internationaal gezien – vroege keus voor de uitsplitsing van ‘goede’ en ‘slechte’ leerlingen. Ze begrijpen volgens onze gesprekspartners ook donders goed wat het betekent op niveau 1 en 2 terecht te komen. Hun ouders weten veel niet, maar begrijpen terdege dat ze hun kinderen beter niet kunnen inschrijven op een ‘probleemschool’. Schooldirecteuren spreken van hun school als “het putje van ...”. En hun leerlingen kennen hun plaats of worden daar anders wel radicaal op gewezen: niemand zit op jullie te wachten.

Mede vanwege hun vele problemen, bouwen heel wat jongeren al vroeg een negatief zelfbeeld op, ze definiëren zichzelf als het uitschot van de maatschappij. Een dergelijke houding leidt niet zelden tot boosheid en vijandigheid ten opzichte van alles wat met autoriteit te maken heeft of onderdeel vormt van de Nederlandse samenleving – dus ook de school. Het vaak slechte imago van het beroepsonderwijs draagt niet in positieve zin bij aan deze ontwikkeling. Zelfs de beste leraren krijgen het voor hun kiezen op hun achterstandsscholen, waar de leerlingen op hun beurt met stelligheid weten dat in ieder geval zij *losers* zijn. Volgens onze gesprekspartners hameren we dat er als maatschappij ook wel solide in. Voortijdig schoolverlaten is, met name in de grote steden, zo onderdeel van een veel bredere maatschappelijke uitval die gepaard gaat met verslaving, schulden, psychosen, criminaliteit, tienerzwangerschappen en seksueel misbruik.

3.1.2 DE SCHOOL ALS ANKER

“Zijn ze dan kansloos als jullie ze op school krijgen?,” vroegen we onze gesprekspartners. “Nee,” zeiden ze vol overtuiging. Ja, de “etterbakken”, daar kan je soms niets meer mee. Dat gaat door je ziel. Maar de grote meerderheid van de ‘overbelasten’ – dat geldt ook voor de ‘niet-kunners’ – is zeker niet kansloos, zeggen ze. Het voorgaande creëert wellicht ook een te eenzijdig somber beeld: niet alle jongeren worden immers door alle rampspoed tegelijk geraakt. Het gaat om jongeren in een brede leeftijdscategorie van – zeg – 12 tot 20 jaar en daarbinnen om uiteenlopende subgroepen of categorieën. En hoewel de tunnel waarin ze zich bevinden donker

is, is er voor velen van hen toch enig licht. Ze zijn uitdrukkelijk ook niet alleen slachtoffer van externe omstandigheden of het lijdend voorwerp van zorg en zorgverleners. Het gaat om individuen die eigen keuzes maken en een eigen verantwoordelijkheid dragen. Ze mogen en moeten dus ook worden 'bevraagd' op die verantwoordelijkheid.

De Amsterdamse stadsdeelbestuurder Martien Kuitenbrouwer bijvoorbeeld verwijst naar de groep "die buiten school zoveel problemen heeft, dat ze überhaupt niet aan leren toekomen." Kun je hen een houvast en een vorm van rust bieden, dan hebben ze een goede kans zich uit het dal naar boven te werken. Er zijn jongens en meisjes bij die zich dankzij hun hoge IQ, uithoudingsvermogen en verantwoordelijkheidsgevoel prima ontwikkelen, en ondanks hun omstandigheden goed presteren op school. Zo zitten er basisschoolleerlingen in de mentorgroepen van Project Capabel in Amsterdam die een maximale Cito-score hebben, maar onvoldoende steun vanuit huis krijgen, zwakke sociale vaardigheden hebben meegekregen of "gewoon veel te druk zijn". 'Overbelasten' die kunnen loskomen uit hun problematische omstandigheden, kunnen later alsnog een succesvolle schoolloopbaan doorlopen.

Er zijn verschillende routes waarlangs kinderen vanuit een slechte startsituatie later alsnog uitstekend terechtkomen. Onderzoeker Bowen Paulle vertelt hoe "kinderen met de meest afschuwelijke socialisatietrajecten die met 11, 12 jaar voor het eerst in een gezonde omgeving terechtkomen", kunnen doorstromen naar de universiteit en zich ontwikkelen tot een zeer stabiel persoon. Anderen leren door naast een baan of klimmen binnen een bedrijf op vanuit een mbo-functie. Steeds meer wordt ook ingezet op alternatieve toelatingmethoden van hbo's, de zogenaamde 'erkenning verworven competenties' (evc's). 'Overbelasten' zijn dus niet kansloos.

De combinatie van slecht leren én een "multiproblematiek" is echter funest. Geheel aan de onderkant van het spectrum, waar leermoeilijkheden en de bijbehorende stigmatisering extra belastende factoren vormen, zijn 'niet-kunners' die ook nog 'overbelast' zijn, extreem kwetsbaar. De Rotterdamse schooldirecteur Piet Boekhoud ligt niet wakker over vmbo-t of "wat daaronder zit". Maar wat dááronder zit, daar beginnen zijn zorgen. "Wat bij ons dus niveau 1 en 2 is. ... Als je niet goed kan leren is het niet vanzelfsprekend dat je dan wel handig bent. Er is ook een hele groep mensen die in beide niet goed zijn. Daar zitten de meeste zorgen." In Amsterdam schetst ook jeugdpsychiater Eric Jongman het weinig florissante perspectief van de 'overbelaste niet-kunners': "De jongeren zijn vooral bezig met hun huidige problemen. Al die volwassenen en alles wat op lange termijn is, is totaal onbelangrijk. Stel je voor: je bent dom, hebt weinig kans, je kan al niks en je zit op de bewaarschool. Wat heb je dan te verliezen?"

Het woordje dom – met warmte gezegd – keert terug in andere gesprekken. Directeur Sean Clancy, toen nog van het Zuiderpark College ‘op Zuid’, legt ons uit: “Het zijn dómme kinderen.” Dat moeten we in alle hardheid onder ogen willen zien, want om hen desondanks toch de beste kansen te bieden, vraagt om een heel speciale begeleiding. Doe je het niet, zeggen ook andere gesprekspartners, dan loop je als beleidsmaker of schoolbestuurder maar ook als frontlijnwerker een grote kans het ‘verkeerde’ probleem op te lossen. Dat stelt hoge eisen aan speciaal de frontlijn, die een belangrijke rol moet spelen bij het ‘vertalen’ van de vraaglogica van ‘overbelaste niet-kunners’. De leerlingen vinden het moeilijk die vraag zelf te articuleren en kunnen zich daartoe ook niet organiseren. De scholen dienen daarom de niet-garticuleerde vraag te verwoorden en in de mate dat dit mogelijk en wenselijk is, hierop in te spelen.

Schoolleiders zetten voor deze groep grote vraagtekens bij de wijsheid van de overstap van een leerplicht tot 16 jaar naar een startkwalificatieplicht tot 18 jaar. Nog twee jaar bewaarschool erbij? Ze schudden het hoofd. “Ik ben er niet zo voor om ze op school te houden,” zegt ook een Utrechtse welzijnswerker. “Op een gegeven moment is het hopeloos voor de kinderen, maar ook voor de school. Er is ook weinig succeservaring bij die kinderen. Laat ze gewoon een vak leren waarmee ze iets kunnen of zelfstandig iets beginnen. De straat roept natuurlijk heel snel en daar kan jij bijna niet tegen concurreren.”

3.2 FRONTLIJNWERKERS

“Als docent ben je pedagoog, didacticus, vader/moeder, politieagent, scheidsrechter, sociaal werker, vertrouwenspersoon, aanklager en beklaagde ... en ook nog onderwijzer.” Hoewel de verantwoordelijkheid voor een geslaagd leven primair bij de jongeren zelf ligt en bij hun ouders, wordt een deel van die verantwoordelijkheid overgenomen door de school en weer wat later, tegen de tijd dat ze stages doen en de sprong maken naar betaalde arbeid, door (potentiële) werkgevers. Je kan ze niet tweederde van hun tijd onder je hoede hebben zonder die verantwoordelijkheid te delen, zeggen onze gesprekspartners. Een goede leraar is daarom “het gouden sleuteltje voor het succes van de school”.

De leraar krijgt in nagenoeg alle verhandelingen over schoolsucces en vsv een centrale rol toebedeeld: een *goede* leraar op de *juiste* plek kan het onmogelijke bereiken. Die plek wordt echter nauwelijks aantrekkelijk gemaakt door de beperkte waardering van de buitenwacht – werkgevers en politici voorop. “Niemand houdt van het vmbo,” vatte een schooldirecteur het kernachtig samen. Ouders hebben wel overwegend veel waardering voor het werk van de leraren (Wendte et al. 2006) en de leraren zelf zijn tevreden over hun beroep (OCW 2006b). Hoewel de maatschappelijke status van leraren in 25 jaar tijd amper is afgenomen, vertaalt dit zich echter niet in een groot aanbod van potentiële leraren

voor het vmbo (Groenewegen et al. 2007). Er bestaat kortom een paradoxaal beeld rond de maatschappelijke status van de leraar (Commissie Leraren 2007). Onderzoeker Bowen Paulle waarschuwt daarom: “De achterstandsscholen zijn niet slecht door de leraren, maar door de concentratie van sociale problemen.” Het is tegen deze achtergrond veel gevraagd om *goede* leraren op de *juiste* plek aan de slag te krijgen.

Waar ‘normale’ leerlingen zelf belangrijke voorwaarden voor een effectieve scholing meebrengen, missen de ‘overbelasten’ de nodige gedragsrepertoires en ondersteuning vanuit hun directe omgeving. Leraren en andere begeleiders op scholen met veel risicoleerlingen ervaren dagelijks de simpele noodzaak van een aanpak die scherp toegesneden is op ‘hun’ groep leerlingen en dat vereist een bijzondere deskundigheid en organisatie (Weiner 1993, Devine 1996, Johnson 1999, Kleijer et al. 2004, Paulle 2005). Juist op deze kwaliteiten kijken de frontlijnwerkers zichzelf en hun medestrijders aan. De keuzen die zij maken, duiden in de richting van intensief leerlingcontact, voldoende goede leraren en een adequate ondersteuningsinfrastructuur.

3.2.1 INTENSIEF LEERLING-CONTACT

Veel vmbo’s zetten op een vaste groep van 40 tot 50 leerlingen een kernteam van 4 tot 5 leraren, die zo goed als alle vakken op zich nemen. Vaak is een van de leraren ook nog mentor over een klas uit de grotere groep. Door deze verdeling kan meer structuur en persoonlijke aandacht worden gegeven, meer oudercontact worden gelegd en lesuitval worden voorkomen. Deze aanpak betekent dat leraren intensiever met elkaar moeten samenwerken: ze moeten een team vormen dat optimale begeleiding biedt aan ‘hun’ leerlingen.

Die begeleiding begint bij de *intake*. “Problemen van bepaalde leerlingen hebben we eigenlijk al gesignaleerd tijdens de *intake*,” zegt docent Arjan Keemink van het Haagse Mondriaan College. Zijn collega Petra Beneken Kolmer vult aan: “In onze situatie heb je veel meer zicht op iemand.” Om die reden zijn ook de stagebezoeken op het Mondriaan College weer ingesteld: “Kinderen vinden het ook leuk als je komt. Zeker als het goed gaat, maar je bent ook een steun als het slecht gaat.” Intensief contact tussen leraar en leerling wordt ook bereikt door het invoeren van kerndocentschap, waarbij één leraar, in hetzelfde leslokaal, het merendeel van de vakken verzorgt, waardoor een structuur ontstaat die vergelijkbaar is met de basisschool. De essentie ligt, volgens een Groningse ervaringsdeskundige bij “betrokkenheid en het aansluiten bij die leerling. Als het anoniem wordt, dan ben je ze kwijt.” Volgens docente Louise Specht van de Rotterdamse G.K. van Hogendorpschool is het feitelijk *remedial teaching*, “maar dan op het gebied van sociale competenties”.

Kerndocenten en schoolleiding spreken hun leerlingen ook uitermate direct aan. We waren getuige van een aantal confrontaties waar de leerlingen frontaal werden herinnerd aan de gezamenlijke spelregels maar ook werden gecompimenteerd met hun grotere volwassenheid in conflictsituaties. De betere frontlijnwerker heeft een scherp ontwikkeld gevoel voor hoe strak het lijntje gespannen dient te zijn om de vereiste structuur te bevorderen, maar ook hoe het te vieren als de omstandigheden het toelaten om de verbondenheid te stimuleren. De intensiteit van het leerlingcontact is voor 'naïeve' buitenstaanders bijna beangstigend. Maar zoals directeur Engbers opmerkte: "We leven hier op een vulkaan. Je weet nooit wat er het volgende moment mis kan gaan." Kerndocenten en schoolleiding bedrijven in dat geval de topsport waarvan Rinus Michels, sprekend over het Ajax van grote tijden, zei: "Eén geheel dat niet denkt maar speelt. Alles moet automatisch gebeuren want wie nadenkt is te laat."

Een belangrijk gevolg van de intensivering van leraar-leerling relaties is dat ook het contact met ouders meer kan worden aangehaald. De kerndocenten van de G.K. van Hogendorpschool bezoeken alle ouders tijdens het schooljaar meerdere keren thuis. Ook als er goed nieuws is, komen leraren thuis over de vloer. Het doel van die gesprekken is enerzijds de ouders duidelijk te maken wat er op school gebeurt en wordt verwacht en anderzijds een beeld te krijgen van de thuissituatie en de ouders te leren kennen. Het gaat expliciet om tweerichtingsverkeer. Dergelijk contact kost tijd, maar er staat veel tegenover: "Je krijgt vertrouwen en inzage in de problematiek". "Als kerndocent ben je op huisbezoek geweest, ken je de ouders en kan je bepaald gedrag plaatsen." Financiële middelen voor dit contact zijn echter nauwelijks beschikbaar, het valt niet onder de reguliere bekostiging.

Het intensiveren van contact tussen leraren en leerlingen vindt vooral plaats op de vmbo's. De verklaring is simpel: zij hebben meer financiële ruimte om te kunnen investeren in een uitgebreide zorgstructuur. Het is, zeker in de G4, geen overbodige luxe, bevestigt onderzoek van Hiteq (2008). Vooral op scholen met veel allochtone leerlingen blijkt persoonlijke aandacht extra belangrijk. Op de ruimtelijk, getalsmatig en ook qua onderwijs onpersoonlijkere roc's is het ontbreken van intensief en persoonlijk contact volgens onze gesprekspartners een van de belangrijkste oorzaken van voortijdig schoolverlaten. Toch wordt ook op de roc's geëxperimenteerd met nieuwe benaderingen die meer uitgaan van de behoeften en kwaliteiten van de leerlingen. Het Koning Willem I College in Den Bosch werkt bijvoorbeeld met kleine kernteams van docenten en gaat uit van het principe: geen lesuitval. Het Rotterdamse Zadkine College beperkte de klasgrootte van 30 tot 15, met naar eigen bevinden goed resultaat. Directeur Henri van Vlodrop legt uit: "De groepsgroottes in Rotterdam zijn veel kleiner dan in Breda (zijn voorgaande 'standplaats') door de grotestadsproblematiek." Het Rotterdamse Albeda College experimenteert met 'contextrijk leren' waarbij de mbo-leerlingen – vooral 'overbelasten' – de schoolklas haast niet meer zien. Hun lokaal is bijvoorbeeld de Groene Hilledijk, een van de

grote winkelstraten 'op Zuid'. Het zijn kleine groepen die elkaar 'bij de les' moeten houden in een heel directe wisselwerking met hun docenten; de grote schoolgebouwen van het Albeda zijn in alle opzichten ver weg.

3.2.2 VOLDOENDE GOEDE LERAREN

Voldoende goede leraren, daar gaat het ook om. Een Amsterdamse lerares ligt wakker van het docententekort, want ieder uur lesuitval is teveel voor dit type leerlingen. "Ze willen laten zien dat ze er zijn en voldoen aan de regels, en iedere keer worden ze dan eigenlijk weer afgewezen. Dat is niet goed, voor niemand, maar voor onze leerlingen zeker niet." Intensief leerlingcontact stelt echter speciale eisen aan de capaciteiten van leraren. Is er een profiel voor dit soort leraren te maken? Volgens Sean Clancy gaat het om "natuurlijk leiderschap", waarbij de nadruk ligt op persoonlijkheid, sociale vaardigheden, inschattingvermogen en interactie. Gerard Soetman van de Rotterdamse G.K. van Hogendorpschool maakt het daarbij niet uit waar ze vandaan komen, die docenten, er is volgens hem genoeg talent. "Die mensen lopen op straat, daar ben ik heilig van overtuigd. Alleen krijg je in Nederland dan het idee van: moet het nou een bevoegde docent zijn die gestudeerd heeft of is er nou gewoon een leuke vent of vrouw die met kinderen wil werken. Het gaat erom wie je bent, het blijft mensenwerk."

In het algemeen is het een probleem om leraren te vinden die én de capaciteiten én de gedrevenheid hebben om de in meerdere opzichten intensieve omstandigheden van scholen aan te kunnen. Zelfselectie speelt daarbij zeker een rol: "De goeden gaan naar havo en vwo, en de minder gekwalificeerde of minder talentvolle naar het vmbo, behoudens degenen dus die echt iets hebben met deze doelgroep". Van alle leraren op een roc kan én wil volgens onze gesprekspartners bovendien maar een klein percentage dergelijk werk doen. Uit cijfers blijkt dat in de bve-sector docenten beduidend minder met niet-vakgerelateerde activiteiten voor de school bezig zijn dan in het vmbo: 70 procent van hen geeft aan daaraan geen enkele tijd te besteden (Onderwijsraad 2007c: 45).

Een andere verklaring is gelegen in het pedagogisch onderwijs. Het overgrote deel van de leraren op het vmbo en de roc's komt van de lerarenopleidingen waar het accent ligt op vakbekwaamheid, zowel qua curriculum als kennisoverdracht. Dat is geen goede voorbereiding op de praktijk. Terwijl op nationaal niveau een discussie woedt over de taal- en rekenvaardigheid van pabo-studenten, wordt daarom aan de frontlijn ervaring uit het basisonderwijs ingezet om de structuur en zorg op de school te verbeteren. Louise Specht vertelt dat op haar school in Delfshaven alle kerndocenten van de basisschool komen, en dus een pabo-achtergrond hebben. "Op de pabo is er veel meer psychologie, pedagogiek, veel meer ruimte voor het individu." Haar directeur Soetman "scout" op de basisscholen in de wijk: "Als Sparta zo goede voetballertjes kan vinden, kan ik goede leraren vinden."

Gemotiveerde leraren kunnen desondanks veel bereiken, het is absoluut geen kommer en kwel (box 3.1). “Je investeert, maar dat betekent dat je op een gegeven moment ook verschrikkelijk veel terug krijgt.” Zorgcoördinator Arno Tavenier illustreert zijn ervaring met het voorbeeld van conflictbemiddelaars die hij opleidde en die nu de eersten zijn die erop springen als er ruzie is. “Het is daardoor rustiger op school, ook tijdens het leerproces in de klassen.” Han Nieuwerkerke, met een uitgebreide ervaring op de Glen Mills scholen, wijst op het belang van groepsdynamica, “dat ze elkaar de hand gaan vasthouden.” Je moet ze zelf verantwoordelijk en trots maken: “Beste jongen, je bent verantwoordelijk, dus je gaat er hard voor werken.” Die kinderen gaan elkaar ook confronteren: ‘in mijn klas wordt geen rotzooi gemaakt’. Je hebt volgens hem mensen nodig “die kinderen een rol geven en belangrijk maken”. Het gaat om individuele maar ook om collectieve medeverantwoordelijkheid, zegt ook onderzoeker Dolf van Veen. Hij wijst op het programma van Professor Freiberg in Houston: “Kinderen wordt hun verantwoordelijkheid teruggegeven. Wat typisch gebeurt bij problemen is dat volwassenen het overnemen.” Je ziet dan iets moois gebeuren: “Kinderen worden weer enthousiast.”

Box 3.1 Het is preventief en het werkt

Het gaat erom dat iedereen bereid is om iets te doen als er iets gedaan moet worden, zegt teamleider Marian Eilers van de Rotterdamse G.K. van Hogendorpschool. “Als mentor doe je ook meer dan als niet-mentor. Op zo’n heel kleine school zijn het ook maar vier of vijf docenten die geen mentor zijn. Dan wordt er op momenten ook wel eens aan zo’n andere docent iets extra’s gevraagd.” Als het nodig is, zegt ze, “pak ik zelf wel eens de bezem en dat geldt ook voor Gerard. Maar daarom is er ook geen leerling die weigert als we ze vragen om bijvoorbeeld eens een bezem te pakken.” De extra belasting van leraren is hier dus eigenlijk helemaal geen groot punt? Eilers: “Nee. Het zijn ook dingen die uit de groep zelf komen. We hebben zelf bedacht, dat iedereen een keer in de week eens surveilleert in de pauze, omdat het een rotzootje was. Als je surveilleert hoef je eigenlijk nooit iemand te waarschuwen, het feit dat er iemand staat is op zich al genoeg, want als er niemand staat, is het toch een rotzooi. Het is preventief en het werkt.”

Deze aanpak werkt door in de doorstroom- en slaagpercentages. “In deze cruciale periode, tussen 12 en 18 jaar, houd je de kinderen vast of je raakt ze kwijt,” zegt algemeen rector Diny Roodvoets van de Rotterdamse CSG Calvijn. Als dat laatste lukt, is er reden voor trots. Een basisschool in een kwetsbare buurt die veertig procent van zijn ‘afstudeerders’ doorstuurt naar het vwo en havo: “Dan moeten we toch iets goed hebben gedaan!” Een ‘zwarte’ vmbo over het recente inspectiebezoek: “Zij zien dat op onze school heel goede dingen gebeuren. Zij vinden het daarom niet noodzakelijk de komende vier jaar nog eens terug te komen voor een inspectiebezoek. Op zo’n school mogen wij trots zijn.” Een vmbo-lerares die over haar – traditioneel superkwetsbare – “mannen van Techniek” kan zeggen: “Wij zijn zo trots dat ze allemaal hun diploma haalden.” Een niveau-4-leraar kijkt met respect naar

zijn collega's op niveau 2: "Meer dan de helft van de, veelal Marokkaanse, jongens heeft contacten met justitie gehad of valt nog onder justitie. Uitval zit rond 7 procent – even uit mijn hoofd – maar het merendeel haalt zijn diploma en komt in onze reguliere opleiding Sociaal Cultureel Werk niveau 3/4. Dat is dus een prestatie van formaat." En er zijn meer kanjers van dat slag: "Die weten zelfs leerlingen uit het praktijkonderwijs soms aan een mbo-2-diploma te helpen." Ook volgens voorzitter Jos Leenhouts van ROC Mondriaan is er veel positiefs is te melden: "Als je kijkt naar onze opleidingen Economie niveau 1 en 2, waar zo'n 40 a 50 procent van de leerlingen voortijdig elders een school verliet, daar zien we toch dat meer dan 60 procent de eindstreep – niveau 2, dus een startkwalificatie – haalt!"

Toch is het aanpakken van het kwantitatieve en kwalitatieve leraartekort alleen volstrekt onvoldoende. De problemen van met name de 'overbelasten' zijn vaak te groot voor individuele leraren om op te lossen. De school is weliswaar een vindplaats van problemen, maar niet automatisch de beste plaats om die ook op te lossen. Piet Boekhoud benadrukte zijn beperkingen: "Ik heb geen verstand van verslaving, schulden, psychosen." Wanneer een leraar, begeleider of mentor de tijd en het vermogen heeft om vertrouwen op te bouwen met leerlingen, komen vaak verhalen over problemen naar buiten die het bereik en het kunnen van die leraar te boven gaan. De problematiek is zo divers, dat een docent dat gewoon niet aankan. "Er moet extra ondersteuning komen in de vorm van een leerlingbegeleider," zegt een Groningse lerares. "Zo'n leerling verdrinkt op een gegeven moment, die raak je kwijt."

Docenten worden voortdurend met hun eigen beperkingen geconfronteerd. Dat vormt een last waaronder mensen gedemotiveerd raken en soms bezwijken. Op het Mondriaan College weet Jacqueline Buys uit ervaring: "Je hebt met bevlogen mensen te maken, vooral met deze doelgroep. Ze kunnen het of ze vallen uit." Vooral op de meest kwetsbare scholen, waar de problemen zich concentreren, wordt bovendien externe druk uitgeoefend op de schoolleiding en leraren om meer oog te hebben voor 'de buurt' en de kinderen met hun ouders. Individuele begeleiding kost tijd, geld en menskracht. Enthousiaste en bevlogen leraren en directeuren werken in de avonden en weekenden door. Lesgeven alleen volstaat niet om vsv tegen te gaan, van leraren wordt expliciet of impliciet veel meer gevraagd. Maar de ontwikkeling van hun professionaliteit krijgt onvoldoende ruimte en wordt, wanneer die tegen de stroom in toch ontplooid wordt, onvoldoende beloond.

3.2.3 ADEQUATE ONDERSTEUNINGSINFRASTRUCTUUR

Op scholen ontmoeten leerlingen naast hun leraren ook nog een groot aantal andere mensen die belangrijk zijn voor hun schoolloopbaan. Conciërges, schoolmaatschappelijk werkers, orthopedagogen, vertrouwenspersonen, onderwijsas-

sistenten, medeleerlingen en de directeur vormen samen een divers netwerk binnen school waar contacten tot stand komen en cruciale interventies worden gepleegd. “Als je samenwerkt, kun je kinderen monitoren, de juiste specialisten erbij halen.”

Uit een leerlingenenquête in Amsterdam bleek de schoolconciërge als eerste aanspreekpunt te functioneren. De conciërge werd door de jongeren als een van hen gezien. “Hij is wel een volwassene, maar hij staat volgens de jongeren buiten het schoolsysteem, waaronder wel leraren, conrectoren en directie vallen.” (Van der Wal en Zuidervaart 2006). Een meisje zegt: “De conciërge weet ook alles van iedereen. Hij weet bijvoorbeeld wie met wie gaat. Of als er een vechtpartij is, dan vertelt hij dat niet aan de leraren of directie.” Een aantal scholen zoals het Amsterdamse Marcanti College en het Utrechtse Vader Rijn College bouwt hierop voort. De “pedagogische conciërge” van het VRC – formeel zo benoemd – ziet zichzelf als de schakel tussen leerlingen en leraren plus schoolleiding en die rol wordt van beide zijden ten volle onderschreven. Leerlingen blijken namelijk intuïtief op afstand te blijven van de ‘gogen’: “Als ze herkenbaar over het schoolplein lopen, wordt het niks.”

Jacqueline Buys vertelt hoe op een locatie van het Haagse Mondriaan College “je conciërges hebt die elke leerling kent en hen ook aanspreekt op dingen die niet kunnen.” Dat werpt zijn vruchten af, zegt ze. “Als hier bijvoorbeeld een politiemans in uniform binnenkomt, dan is er paniek.” De conciërge biedt dan een wederzijdse ‘opvang’. Ook de politie zelf erkent het belang van de schoolconciërge als contactpersoon voor de buurtagent. Hij vormt een spil in het netwerk dat kinderen en volwassenen verbindt. Er zijn er vaak meer, van geheel verschillende plumeau, maar steeds is er die rol van ‘verbindingsofficier’. Een Amsterdamse leraar spreekt bijvoorbeeld met bewondering over “Ome Bertus, de grootste pedagoog van de school. Ome Bertus is elke dag tot drie uur op school en ontvangt strafklantjes om ze een dag met hem mee te laten lopen bij allerlei soort klussen. De leerlingen ervaren zijn begeleiding als zeer plezierig, vanwege zijn manier van optreden. Hij is zeer strikt en laat ze aan het einde van hun corveedag in zijn ‘kantoor’ beneden een verslagje schrijven, waarbij hij zelfs op de spelling let.”

Veel scholen hebben daarnaast een breed palet ontwikkeld van mentoren of coaches. Op de meeste scholen worden docenten voor een deel van hun tijd vrijgesteld om leerlingen te begeleiden als mentor. Mentoren van ROC De Leijgraaf in Oss krijgen bijvoorbeeld per leerling 15 minuten per week voor de coaching, meer dan de meesten van hun collega’s. Maar op andere scholen, zoals het Rotterdamse Albada College, vertellen docenten trots over twee jonge collega’s die zes uur mentoraat aan hun leerlingen gaven, waarvan ze de helft aan huisbezoeken besteedden. Het resultaat was, dat van de twee klassen die zij onder hun hoede hadden, er slechts één leerling uitviel. Andere scholen schakelen hbo-studenten in

om mbo-leerlingen te helpen of ouderejaars leerlingen van de eigen school, vanuit de gedachte dat zij beter aansluiten bij de leefwereld van jongeren en, zo nodig, daarin tegenwicht kunnen bieden.

De zorgadviesteams (ZAT's) waarmee op het vmbo goede resultaten worden behaald (zie paragraaf 2.2.3) zijn een goed voorbeeld van de ontwikkeling van de ondersteuningsinfrastructuur binnen scholen. Vaste deelnemers in de ZAT's zijn, naast enkele leraren, de interne zorgcoördinator, een schoolarts of -verpleegkundige, de leerplichtambtenaar en een schoolmaatschappelijk werker. Ook andere spelers, zoals de bureaus jeugdzorg en de politie, kunnen aanschuiven. Hoewel de zorgschil op het vmbo veel beter is ingericht dan op het mbo, wordt ook daar hard nagedacht. ROC De Leijgraaf in Oss is bijvoorbeeld nauwe samenwerking aangegaan met zorgpartijen, overheden, regionaal bedrijfsleven en het UWV om in de aangeboden individuele trajecten van het onderwijsadviescentrum precies de zorg te kunnen geven die bij de jongere past. Voor 'overbelasten' zijn er inmiddels ook op steeds meer roc's ZAT's ingericht.

De ondersteuningsinfrastructuur wordt ook naar buiten toe ontwikkeld. Het gaat daarbij vooral om het uitwisselen van informatie over leerlingen, kennis over aanpak en samenwerking. Op het roc in Zaanstad worden leerlingen bij binnenkomst niet gezien als mensen 'met een schone lei', maar de school maakt gebruik van haar netwerk (toeleverend onderwijs, jeugdzorg, politie) voor informatie over de leerlingen om ze de juiste zorg te kunnen bieden. Newalsing legt uit: "Alles wat je op een school doet, daar moet de school zich verantwoordelijk voor voelen." Frontlijnwerkers kunnen van elkaar leren: "Een jongere kan het in de klas heel slecht doen en gedragsproblemen vertonen, maar die kan een ideaal plaatje in de buurt vormen of op het sportveld. Die informatie kan jou als leerkracht ook een andere kijk geven op het gezin."

Een recente verkenning duidt ook op een waaier van samenwerkingsverbanden tussen scholen en wooncorporaties (Van Diepen 2007b).² Er zijn duidelijk verschillende invullingslijnen te onderscheiden, uitgaande van een uiteenlopende taakopvatting. Voor de corporaties geldt als een soort minimumbod een concentratie op kerntaken: het 'stapelen van stenen'. Een goede invulling van deze kerntaak is wezenlijk, al was het maar voor de geloofwaardigheid bij zowel de 'klanten' als bestuurders. Daarbovenop wordt steeds vaker een uitgebreidere verantwoordelijkheid genomen of, zoals een Groningse corporatieman het uitdrukte: "We zien onszelf nog steeds als huisvester, maar je ziet dat de grenzen wat aan het verschuiven zijn." In een "professionalsoverleg" met scholen, politie en welzijnswerk worden bijvoorbeeld "schooluitval en slechte gezinnen" in kaart gebracht. "We hebben een vroegsignaleringsrol gekregen. We zijn geen professioneel of psychiatrisch niveau, maar we kunnen wel dingen doorgeven." Hij waarschuwt: de andere sociale spelers hebben de neiging graag het voortouw te laten aan de -sterke- corporatie: "Dat

willen we juist niet, we willen het met de andere partners doen.” Op veel plaatsen speelt bovendien de vooralsnog onbeantwoorde vraag naar het eigenbelang van de corporaties: verdient dit soort investeringen zich op termijn terug?

Op nog grotere afstand en formeel beperkt verantwoordelijk zijn ook werkgevers actief betrokken bij scholen, vooral het mbo (box 3.2). Het praktijkleren maakt een nadrukkelijke *comeback*. Een Groningse veteraan schetst het kleurrijk: grote bedrijven met een schooltje erbij. “We hebben open ruimten; hier leren ze lassen en daarnaast is een doorzichtig lokaal: jongens, even theorie. Ze blijven die machines zien.” Misschien is 12, 13 jaar erg vroeg,” zegt hij, “maar zodra ze in de puberteit komen, dan moeten ze in de praktijk zitten.” Waarom is dat? “Omdat ze niet voor de schoolbanken geboren zijn, ze leggen die link niet.” Een collega valt bij: “Het is het direct zichtbaar zijn van iets leren, ze kunnen er direct wat mee. Het gaat om het gebrek van het vermogen om verder te kijken dan nu.”

Box 3.2 Scholingswinkel Albeda

Het Albeda College is een van de twee grote roc's in de regio Rijnmond. De Scholingswinkel bemiddelt tussen potentiële uitvallers en werkgevers. De jongeren krijgen zo in het kader van 'contextrijk leren' een stageplaats met de bijbehorende begeleiding in een zo echt mogelijke leeromgeving. Een van de initiatiefnemers van het eerste uur is de bedrijfsleider van een filiaal van de Prijsmepper. Inmiddels loopt het stageproject een jaar en wordt het ook volgend jaar voortgezet. Ook denkt de winkelketen erover om elders in het land roc's te benaderen om het concept ook daar in te zetten in de winkels.

De hele winkel, die restpartijen van Kruidvat en Trekpleister verkoopt, wordt gerund door stagiaires van het Albeda College. Een deel van de stagiaires is leerling van niveau 4 – 'opstappers' dus – die stage lopen als filiaalmanager. Een ander deel zijn 'overbelasten' van niveau 2 die stage lopen als verkoper. De bedrijfsleider begeleidt de leerlingen dagelijks. Een docent van het Albeda College heeft ook een aantal uren beschikbaar voor stagebegeleiding en komt vaak op woensdagmiddag in de winkel kijken hoe het loopt.

Omdat het roc nog steeds stageplaatsen tekortkomt, doet de Scholingswinkel meer. Het kantoor is gevestigd op de Groene Hilledijk in Rotterdam. Het is een lange winkelstraat met vroeger veel grandeur. Heden ten dage bevinden zich in de straat veel kleine ondernemers, waarvan er ook veel onervaren zijn. De docenten die bij de Scholingswinkel werken, zijn daarom begonnen om naast het begeleiden van studenten, ook de winkeliers zelf te begeleiden. Het Albeda biedt de winkeliers dus niet alleen stagiaires, het helpt ze ook met hun onderneming: hoe maak je een mooie etalage, hoe bied je je waren aan en hoe zorg je dat je iedere maand financieel goed uitkomt? De bedoeling is dat met deze begeleiding minder bedrijven dan voorheen failliet gaan, er meer continuïteit op de Groene Hilledijk ontstaat, en dat er daardoor meer contexten ontstaan waarin de leerlingen van het roc kunnen leren.

Een Maastrichtse docent valt hem bij: in het beroepsonderwijs kunnen we ook buitenschools opleiden. “Dus je moet de arbeidsmarkt en de ondernemers weten te overtuigen, dat ze iemand in dienst nemen. En op die plek gaan opleiden tot een startkwalificatie. Zo simpel is het.” Ja, zegt zijn collega, maar ook dat is economisch afhankelijk. “Gaat het economisch goed, dan is men bereid om stagiaires aan te nemen.” Ze zijn het met elkaar eens: hun vmbo moet beter inspelen op de regionale arbeidsmarkt en een goede trajectbegeleider is heel belangrijk om de kloof tussen vraag en aanbod te signaleren en zo nodig bij te sturen. Maar, zeggen ze, er is ook een belangrijke rol weggelegd voor de stagebegeleider, “want die ziet de jongere misschien wel vier van de vijf dagen.”

Hoewel uit onze gesprekken bleek dat een omvattend netwerk van toezicht, aandacht en zorg op school een voorwaarde voor succes is, valt er op dat punt een grote slag te maken. Er bestaat een kloof tussen de school en de opvang van uitvallers. “In het woud van alle hulpverlenende instanties op het gebied van voortijdig schoolverlaten,” stelt de Kafkabrigade (De Jong et al. 2006: 12), “is een grote afwezige, namelijk de school zelf.” Ons veldonderzoek bevestigde het bestaan van drie langs elkaar heen werkende circuits: het schoolcircuit richt zich eerst en vooral op het rustig kunnen lesgeven, en is niet goed in het signaleren en doorverwijzen van kinderen met problemen. Het zorgcircuit rond scholen is gericht op curatie, en het welzijns-/opbouwcircuit tot slot opereert in veel gevallen los van scholen.

Het Nederlands Jeugdinstituut constateert dan ook dat de samenwerking ‘suboptimaal’ is en dat ‘externe instellingen’ veel ‘schoolnabijer’ zouden moeten werken om preventief te kunnen zijn en vroegtijdig te kunnen ingrijpen (Van Veen et al. 2003). Veel jongerenwerkers “komen net van school” en hebben geen duidelijke opdracht ten aanzien van schooluitval. Met welzijnsinstellingen is volgens een aantal gesprekspartners de oorlog niet te winnen. Omgekeerd zoekt ook het opbouwwerk de scholen nauwelijks op. Onze interviews getuigden bovendien van de fenomenale verbrokkeling van het zorgcircuit. Probleemjongeren moeten de hele stad door, van loket naar loket en zijn daardoor, bijvoorbeeld als ze in aanraking zijn met de reclassering “constant de deur uit”.

Komen de jongeren serieus in aanraking met justitie, dan zijn er weer andere circuits zoals de reclassering. Vallen ze eenmaal uit, dan zijn er hoofdrollen weggelegd voor de RMC's, het CWI en het UWV die beogen jeugdwerklozen – voor het merendeel ‘overbelaste’ uitvallers – te begeleiden naar de arbeidsmarkt; de Algemene Rekenkamer (2008) plaatste recent scherpe kanttekeningen bij de samenwerking in deze deelketen.

Al met al is het geen vreugdevol beeld dat uit ons eigen onderzoek en het onderzoek van anderen naar voren komt. Door de enorme verkokering van de (over-

heids)organisaties is er in de praktijk maar één iemand met het complete beeld van de stapelingsproblematiek: de ‘overbelaste’ jongere zelf. Telkens moet hij (of zij) opnieuw het hele verhaal vertellen aan contactpersonen die allemaal maar een ander klein stukje van de problematiek voor hun rekening nemen.

3.3 **BESTUURDERS**

Beleid en uitvoering kennen een speciale plaats toe aan de schoolbestuurders, die sinds de bestuurlijke gelijkstelling van het openbaar aan het bijzonder onderwijs ook in dat eerste type een hoge mate van autonomie genieten. Die bestuurders – raden van toezicht of op grote roc’s ook de colleges van bestuur – staan op soms grote afstand en worden beperkt geconfronteerd met de dagelijkse werkelijkheid van de frontlijn. Er is vanzelfsprekend zowel in grote als in kleine scholen ook een groot aantal niet-afstandelijke bestuurders. De relatief grote vrijheid van schoolbestuurders heeft dus voordelen maar ook nadelen. Onze gesprekspartners wezen op twee aspecten die een directe invloed hebben op de vsv-aanpak: (a) de bestuurlijke houdgreep van bestuurders en beleidsmakers en (b) de concurrentie tussen scholen.

3.3.1 **BESTUURLIJKE HOUDGREEP**

Wie wil luisteren, hoort steeds weer de signalen van een bestuurlijk ongemak in de wisselwerking tussen bestuurders en beleidsmakers – politici en ambtenaren, zowel in Den Haag als in gemeenten. Op sommige punten lijken ze elkaar te hebben gevonden. De slagzin ‘Het veld moet rust hebben’ is bijna tot wijsheid verheven op het maatschappelijk middenveld (zie ook Eimers 2006: 45). Maar er zijn ook andere signalen.

Nationale en gemeentelijke politici en topambtenaren getuigen in onze gesprekken steeds weer van hun onmacht. Of zoals een van hen het puntig samenvatte: “Ik noem het een neprelatie: de wethouder zegt dat de scholen het niet goed doen en de scholen vragen waar die zich mee bemoeit.” En dan? “Niks. Dat is een soort patstelling.” “Wethouders worden helemaal hopeloos dat de doorzettingsmacht niet wordt geregeld,” constateert Hans Nieukerke, voormalig voorman van de Hoenderloo Groep en van de Glen Mills scholen. Martin Dirksen, directeur Bureau Jeugdzorg Overijssel, geeft als voorbeeld de aansluiting tussen jeugdzorg en scholen. De Centra voor Jeugd en Gezin (CJG’s) komen nu weliswaar onder verantwoordelijkheid van de gemeenten, maar de samenwerking van CJG’s met scholen kan een wethouder niet dwingend coördineren, denkt Dirksen, omdat gemeenten maar zeer beperkt invloed hebben op scholen. Zelf hebben scholen soms ook weinig reden om bij de gemeente aan te kloppen. “Het enige waar de gemeente voor moet zorgen is huisvesting, maar hun eigen medewerkers zijn veel beter in staat om een huisvestingsplan te maken, waarbij de gemeente alleen nog maar de financiering dekt.”

In feite onderschat de politiek de ernst van het onderwijsprobleem, stelt waarner Paul Jungbluth. “Paars heeft het onderwijsveld uit de politiek gehaald en dat in de hoop dat het maatschappelijk middenveld het onderwijs draagt en de verantwoording op zich neemt om nu ook de problemen op te lossen. Dat is misschien erg naïef.” Medeonderzoeker Jaap Dronkers onderschrijft zijn analyse, hoewel hij er een andere partij op aankijkt: “De overheid is machteloos geworden door deze verregaande vorm van decentralisatie van overheidstaken, die voortvloeit uit de nog steeds dominante ‘middenveld’-ideologie van het CDA” (de Volkskrant, 12 januari 2008). Hij concludeert: “De toegenomen macht van middenveld en schoolbestuurders ondermijnt de professionele zelfstandigheid van de onderwijsgeevenden, die nodig is om kwalitatief goed onderwijs te kunnen geven.”

3.3.2 CONCURRENTIE

De wijze van overheidsbesteding kan gemakkelijk ertoe leiden dat scholen met elkaar gaan concurreren om leerlingen. Selectie aan de poort is daarbij een voor de hand liggend middel. Daardoor kunnen ze op kunstmatige wijze ‘moeilijke’ leerlingen buiten de deur houden en de betere leerlingen binnenhalen en zo hun imago verbeteren, wat weer meer leerlingen aantrekt. Jungbluth illustreert dit aan de hand van “een stad waar het gymnasium 70 procent van de potentiële gymnasiasten opneemt en de onderste 30 procent twijfelgevallen niet. Die gaan dan naar het atheneum, waarna het atheneum zijn onderste 30 procent aan de havo cadeau doet, etc.” Ook andere onderzoekers wijzen op dit afschuifmechanisme. Gymnasia ‘scoren’ bijvoorbeeld hoge slagingspercentages. “Wat je niet ziet, is dat 40 procent van de kinderen niet in die 6e klas aankomt. Dat is allemaal afstroom, getalenteerde kinderen die in 3 tot 5 jaar gewoon hun talenten niet ontwikkelen. Dat is eigenlijk ook uitval.” Allemaal zijn ze het er ook over eens dat het (v)mbo van deze ontwikkeling uiteindelijk het gelag betaalt.

Concurrentie tussen scholen kan de belangen van kwetsbare jongeren schaden. Onderwijsjournaliste Anja Vink ziet dat er tussen de schoolbesturen “altijd net iets te weinig is om het toch samen te gaan doen, terwijl ze het wel eens zijn.” Eerste-Kamerlid Marijke Linthorst concludeert: “Wat echt heel slecht is van de schoolbesturen, is dat er veel te veel in concurrentietermen wordt gedacht in plaats van in bestuursoverstijgende termen. Er wordt in besturen vooral gesproken over marktaandeel, terwijl ik denk dat je in de grote steden een grote problematiek hebt. Dan zou je over je eigen schaduw heen moeten durven springen en zeggen: we gaan met de schoolbesturen bij elkaar zitten en kijken wat we doen.” Jaap Storteboom, ambtelijk programmamanager Leren en Opgroeien in Amsterdam-West, ligt er wakker van: “Ik probeer nu de schooldirecteuren zo ver te krijgen, dat ze het gemeenschappelijk belang van het gevaar in teruglopende leerlingenaantallen zien. Als er nu samengewerkt wordt om de taart zo groot mogelijk te maken, dan kan die daarna verdeeld worden.”

Ook binnen het zorgcircuit is de samenwerking verre van ideaal. Een veldwerker wordt er niet vrolijk van de concurrentie: “Het gaat om producten en wat heb je te bieden. We zijn alleen maar bezig met wat ons product is en hoe brengen we dat naar buiten. Ons product wordt ontmanteld door tegenpartijen, nou reclassering dus: jullie hebben wel dat product, maar dat product vinden wij niet goed.” En dat terwijl de jongeren juist “een stuk continuïteit en ondersteuning” nodig hebben. “Jongeren denken op een gegeven moment: bekijk het maar, ik heb een dak boven mijn hoofd. Die kunnen wij niet hebben. Die moeten dan vertrekken en ik weet niet waar ze heen gaan.” Collega’s knikken instemmend: “Voor zulke leerlingen betekent school structuur. Dat is waar het onderwijs zich onderscheidt van de hulpverlening.”

De verzuiling van het onderwijs geeft de concurrentie tussen scholen een extra dimensie. Felix Rottenberg, met vele jaren ‘schoolstrijd’ in zijn bagage, geeft daarvan een voorbeeld: “Het christelijk onderwijs in plaats X is veel sterker dan het openbaar onderwijs. Die christelijke scholen hebben een netwerk en meer geld, beter onderwijs. Op één terrein scholen bij elkaar plaatsen? Dat lukt dus niet in X! De wethouder komt er niet aan te pas, want wat die ook doet, hij wordt altijd verdacht gevonden door een partij.” Het kan nog gekker. We lazen een brief van een vmbo-bestuur in een van de grote steden dat zijn ‘concurrenten’ eraan herinnerde dat ze niet mochten ‘vissen’ in zijn aanvoervijver. Voor de openbare vmbo’s zijn dat de openbare basisscholen, voor de christelijke en de katholieke de naventante kweekvijvers. Dat in de praktijk 70 procent van hun leerlingen het islamitische geloof aanhangt en de basisscholen in hoge mate buurtscholen zijn, maakte kennelijk weinig verschil.

Nu heeft, ter verdediging van de schoolbesturen, de regelgever het hen ook niet altijd makkelijk gemaakt met pervers uitwerkende spelregels met betrekking tot voortijdig schoolverlaten. Scholen worden bijvoorbeeld gefinancierd op het aantal schoolgaande kinderen en het aantal scholieren dat de eindstreep haalt. Louter bedrijfseconomisch gezien is men dan ook probleemjongeren liever kwijt dan rijk, en dat geldt helaas niet alleen voor de scholen. Ook hulpverleners moeten hun *targets* halen en besteden noodgedwongen te weinig tijd aan een jongere, de politie houdt ze vooral van de straat en het CWI kan er weinig mee zonder startkwalificatie of werkervaring (De Jong et al. 2006: 16-17). Een welzijnswerker baalt: “Ik wil niet afgerekend worden op het aantal kapotte bushokjes.”

3.4 BELEIDSMAKERS

Beleidsmakers – politici en ambtenaren – bij rijks- en gemeentelijke overheden vervullen een structurerende rol bij de vsv-aanpak. Zij moeten duidelijk maken wat wel en niet mag en bovendien de voorwaarden scheppen die de kans van slagen verhoogt voor leerlingen, hun ouders, leraren en bestuurders. Incidenteel

gaat dat goed, maar, zo laten veld- en literatuuronderzoek zien, er is behoefte aan zowel (a) een integrale aanpak als (b) een breder en scherper blikveld.

3.4.1 BEHOEFTE AAN INTEGRALE AANPAK

De landelijke overheid onderkent dat alleen een omvattende vsv-aanpak effect kan hebben: “De kern is dat de oorzaak niet is terug te brengen tot één of twee sterk verklarende factoren en dat zelden één gebeurtenis de oorzaak is van uitval maar meestal een keten van gebeurtenissen, die soms al heel vroeg in de leerloopbaan begint” (OCW 2006: 1). Haagse politici en ambtenaren doen een groot aantal verstandige voorstellen, maar slagen er niet in een integraal beleid te formuleren. De frontlijn voelt zich daardoor miskend: “Die mensen achter de bureaus schrijven mooie plannen, maar kom eens praten.” Beleidsmakers weten zich echter gehandicapt door de complexe besturing van de verkokerde en gelaagde overheidsmatrix. Een korte schets daarvan laat geen twijfel over hun uitdaging bestaan.

Een monosectorale aanpak van een multisectoraal probleem: het is de korte samenvatting van een van de voornaamste oorzaken voor de ineffectieve aanpak van voortijdig schoolverlaten. Met name de problematiek van ‘overbelasten’ heeft een groot aantal oorzaken. Schooluitval is daarom maar ten dele door scholen oplosbaar (box 3.3). In feite gaat het veelal om maatschappelijke uitval en is een veel bredere aanpak een absolute noodzaak. Desondanks vindt de vsv-aanpak voornamelijk plaats binnen de afzonderlijke kokers van Onderwijs en – meestal na het uitvallen – van Jeugd en Gezin (J&G), Welzijn, Wonen, Werken & Integratie (wwi) en tenslotte Sociale Zaken & Werkgelegenheid (szw) en Justitie, of hoe hun gemeentelijke en provinciale tegenhangers ook mogen heten. De bestuurlijke kokers en lagen vormen zich tot een matrix van grote complexiteit, waarbij een groot aantal (overheids)organisaties is betrokken – lokaal (op stadsdeelniveau zelfs), provinciaal (zoals Bureau Jeugdzorg) en nationaal (verschillende ministeries). Dat levert allerlei coördinatieproblemen op. “We moeten bijvoorbeeld twee wethouders laten samenwerken: die van Welzijn en die van Onderwijs. Dat is nog moeilijker dan twee ministers. De wethouders zelf krijg je nog wel op één lijn, maar dan heb je nog de laag eronder.”

De aanpak van voortijdig schoolverlaten heeft in de grote steden bovendien als handicap de politieke werkelijkheid van deelgemeenten en/of ambtelijke wijkorganisaties. In Amsterdam-West zijn er bijvoorbeeld zeven ‘organisaties’ actief (De Jong et al. 2006: 29-32). Grote Vogelaarwijken zoals het Rotterdamse Pendrecht, Afrikaanderwijk en Oude Noorden huizen niet langer een (v)mbo, de dagelijkse uitstroom van leerlingen onttrekt zich aan het zicht van buurtwerkers bij politie, welzijns- of zorgcircuits. De ont koppeling van wijk en school bemoeilijkt de samenwerking. “Er is niet één stadsdeel geïnteresseerd in een pilot voor leerlingen van veertien stadsdelen.” Maar ook het tegendeel is geen optie. “Samenwerking

Box 3.3 Een duivels dilemma

Een geplaagde ROC-directeur ziet zich geconfronteerd met “een duivels dilemma”. Hij legt uit: “Enerzijds willen we de jongelui die aan de onderkant van de arbeidsmarkt staan opvangen en ze, via intensieve begeleiding en (her)opvoeding, uitzicht bieden op een menswaardig bestaan. Anderzijds mogen we dit niet van OCW, omdat het OCW-geld niet bedoeld is voor opvang en begeleiding maar feitelijk alleen voor opleiding en diplomering. Dit nu wederom is in strijd met een andere wettelijke bepaling dat we drempelloos moeten laten instromen. Dus iedereen die zich meldt, moeten we opnemen. Als we dan als ROC dit doen, zitten we met de gebakken peren. Want leerlingen aan de onderkant vragen veel meer begeleiding, veel meer zorg en veel meer personeel dan leerlingen aan de bovenkant. Door de lumpsomssystematiek zuigt dus de onderkant veel geld weg.”

tussen één stadsdeel en één vmbo-school loopt snel fout, het is niet de juiste schaal.” Eenzelfde schaalprobleem treedt op in minder stedelijke gebieden: het bestrijden van vsv is een verantwoordelijkheid van gemeenten, maar een enkele roc kan met meer dan tien gemeenten te maken hebben.

Ook wanneer het lukt om een hele gemeente of zelfs regio aan tafel te krijgen, is succes niet gegarandeerd. De samenwerking verwordt al snel tot overleg-om-het-overleg. Er volgt geen concrete aanpak die gedragen wordt door de mensen aan de frontlinie. Oud-politicus Peter Lankhorst: Het wordt “meer koepelachtig. Dat is niet altijd een voordeel. Dat zit in de weg en kost een hoop centen. En als het nou dienstbaar zou zijn, dan was het nog iets. Maar het is niet dienstbaar.” Dit van de einddoelgroep losgezongen karakter van veel samenwerkingsverbanden wordt ook door andere gesprekspartners gesignaleerd. Hoewel de ketenpartners elkaar beter weten te vinden dan tevoren, is het netwerken bijna hun hoofdvak geworden. Actieplannen zijn intern gericht, ze gaan voortdurend over beter afstemmen, coördineren of beschikbaar krijgen van informatie over voortijdig schoolverlaten en schoolverlaters (box 3.4). De Kafkabrigade: “Er wordt puur gekeken of iedereen

Box 3.4 Papieren gebeuren

De directeur van een grote scholengemeenschap legde uit: “Dat is een ongekend groot papieren gebeuren. Het is ook beschikbaar hoor, je kunt het nazoeken als je wilt. Ik kan voor de helft volgen wat daarin moet gebeuren, met allerlei stuurgroepen en werkgroepen. . . Alles zit daarin bij elkaar. Dus waar jullie eerdere zegslieden ook over begonnen – dat er meer afstemming moet gebeuren: de stadsdelen, én de centrale stand, én welzijnswerk, én bureau Jeugdzorg, én onderwijs – dat moet dus met elkaar: schooluitval, criminaliteit, veiligheid, kwaliteit. . . Voordat ik het kan uitleggen aan mijn schoolleiders – en dan ben ik nog nergens, dan ben ik nog niet bij de man in de klas – dat is bijna onmogelijk. . . De kloof tussen wat er op bestuurslinie wordt afgesproken, in convenanten en dergelijke, en wat er in de praktijk geldig is... dat is zo’n groot verschil.”

wel op het netwerkoverleg aanwezig is en actief aan de discussie deelneemt, niet of de jongeren daadwerkelijk geholpen worden” (De Jong et al. 2006: 30).

Het gebrek aan een breed gedeelde visie vormt eveneens een grote belemmering voor een effectieve aanpak van de matrixproblematiek. Niet alleen belemmert dat gebrek aan visie de samenwerking, ook komen daardoor de juiste middelen niet beschikbaar. In een systeem waar 30 tot 40 procent van de middelen aan een relatief kleine groep in speciale instituten wordt gespenseerd, zou je volgens onderzoeker Dolf van Veen verwachten dat basisvoorzieningen toegankelijk gemaakt worden voor alle groepen. Dat betekent concreet dat speciale instituten hun expertise inzetten in de reguliere instituten zoals scholen. Dat gaat echter heel moeizaam. “Dus de ondersteuningssystemen en programma’s voor een relatief moeilijke doelgroep of kinderen met meervoudige problemen zitten niet alleen verstoep in sectoren, maar ook nog eens in de derde lijn en die krijg je heel moeilijk naar de voorkant.” De frontlijn heeft daardoor geen relatie met de specialisten: het zijn twee werelden geworden, “iedereen staat alleen”.

Gaat het – bij uitstek coördinerende – ministerie voor Jeugd en Gezin hierin verandering brengen? Onze gesprekspartners hebben bedenkingen. Er is te weinig geld, de belangrijkste doelstelling is preventie en “al met al kun je verwachten dat het geld dat er is, eerst besteed zal worden aan de allerjongsten.” De Centra voor Jeugd en Gezin zitten te ver af van ‘de vindplaats’ voor probleemjongeren, zeggen vele schooldirecteuren en docenten. Een onderzoeker constateert de onevenwichtigheid van het gevoerde beleid: “Ik heb erg het gevoel, dat we het maatschappelijk debat en de middelen inzetten op 2 procent van de echt zware problemen, maar gewoon de voorzieningen die het moeten doen, waaronder scholen, die laat je op dit punt een beetje liggen.” “Het geld stoppen we nu in de eindstations,” beaamt een boze ervaringsdeskundige. “Ga nu eerst investeren in de scholen,” zegt hij. “Jeugd en Gezin had hier moeten zitten, dat was mijn voorwaarde geweest. Het zijn de plekken waar ouders durven binnen te komen. De moeders met die hoofdhoekjes gaan niet zo’n chique straat in. School is de enige plek waar ze binnenkomen. Jammer, boot gemist.”

3.4.2 BEHOEFTE AAN BREDER EN SCHERPER BLIKVELD

De slagvaardigheid van de gezamenlijke overheden wordt ook belemmerd door het beperkte en onscherpe blikveld van de beleidsmakers zelf. Vsv-beleid wordt naast het primaire proces op scholen neergezet, waardoor de begeleiding en zorg voor potentiële uitvallers al snel buiten school komt te liggen. Deels heeft dat overigens te maken met het feit dat begeleiding in het verleden uit het schoolstelsel is gehaald, daar zijn inmiddels leerplichtambtenaren voor. Vanwege die erfenis zijn we volgens Van Veen “voortdurend bezig om het systeem van verzuim te optimaliseren. Het zal nooit beter worden, tenzij je het koppelt aan de

financiering. Daar begint, met name bij zorgwekkend verzuim, de ellende van de uitval. Daar heb je dus de eerste mogelijkheden om vaak al te interveniëren in het systeem. Daarmee heb je beperkingen, want je hebt gezinnen waar de condities zo hopeloos zijn.”

De oplossingen van beleidsmakers zijn ook sterk gericht op individuele leerlingen, terwijl juist de context op school, thuis en in de derdenruimte – straat, baantjes, vrijetijdsactiviteiten, internet – belangrijk is. Schooluitval wordt bovendien bestreden door middel van kortlopende projecten, gericht op een beperkte doelgroep, zeggen onze gesprekspartners. “We hebben overal potjes. Die zijn ten eerste tijdelijk. En altijd gekoppeld aan een bepaald probleem of aan een bepaalde groep of aan een bepaald iets wat iets anders uitsluit.” Dat het niet lukt om een langdurigere en bredere aanpak op te zetten, is deels een gevolg van de complexiteit van de problematiek: er zijn veel verschillende partijen betrokken bij een deel van de problematiek en de aanpak ervan. Een gezamenlijke aanpak leidt steevast tot discussies over verantwoordelijkheden en bevoegdheden, financiering en verantwoording. In 't Veld: “Dus er gaat veel te veel geld op aan financiële administratie”.

De steun van overheden laat bovendien te wensen over. Vergevoerde plannen, bijvoorbeeld rond het opzetten van samenwerkingsverbanden binnen brede scholen, of langlopende initiatieven in samenwerking met het opbouwwerk, worden afgebroken als de gemeente gaat saneren en de financiering van de samenwerkingsvorm niet sluitend kan worden gemaakt. Op welke wijze zouden overheden de vluchtige samenwerkingsverbanden, waarvan ze zelf het belang onderkennen (OCW 2006), kunnen omvormen in zelfredzame organen? En wat moeten overheden wel en juist niet doen om de abstractie van overleg, convenanten en groot-schalige samenwerking te doorbreken?

* * *

De eerste vraag die we stelden bij aanvang van ons veldonderzoek kan worden beantwoord: het traditionele onderwijsaanbod sluit onvoldoende aan op de behoeften en kwaliteiten van ‘overbelasten’. School moet voor hen veel méér zijn dan alleen maar een plaats waar kennis wordt overgedragen. School is voor hen idealiter een veilig anker, een stabiliserend rustpunt temidden van hun chaotische leefomgeving. Dat heeft consequenties voor het onderwijs en de zorg die deze jongeren nodig hebben.

Het is de verantwoordelijkheid van docenten en andere professionals in en om de school om ook voor deze leerlingen een passend aanbod te ontwikkelen. Een probleem is dat er te weinig leraren beschikbaar zijn, mede vanwege het slechte imago van de beroepsopleidingen. De opleiding van de meeste docenten is boven-

dien onvoldoende toegesneden op de alledaagse praktijk van het vmbo en mbo. Tot slot ontbreekt voor docenten een adequate ondersteuningsstructuur, zodat zij met name voor 'overbelasten' geen passend aanbod kunnen ontwikkelen.

Een passend aanbod kan de school echter vaak niet alleen realiseren, daarvoor is een stapelingsprobleem als het voortijdig schoolverlaten te complex. De stapeling van problemen bij vooral 'overbelasten' in kwetsbare buurten maakt intensieve samenwerking tussen verschillende spelers noodzakelijk. Die samenwerking komt slechts mondjesmaat tot stand. Steeds is er de verleiding voor schoolbesturen zich veeleer te richten op het maximaliseren van leerlingaantallen en slagingspercentages, met gevolgen die soms indruisen tegen het belang van leerlingen. Beleidsmakers tot slot lijken doordrongen van de noodzaak van een integrale aanpak, maar lopen in de praktijk tegen inhoudelijk verkokerde en bestuurlijk gelaagde instituties aan, met als gevolg een gefragmenteerd en versnipperd beleid.

Aan het slot van hoofdstuk 2 onderscheiden we een tweede onderzoekslijn: in hoeverre is het mogelijk om de zorg en het onderwijs die 'overbelasten' nodig hebben binnen de bestaande regels en het bestaande stelsel te realiseren? Het is deze tweede onderzoekslijn die in het volgende hoofdstuk nader aan de orde komt.

NOTEN

- 1 In dit hoofdstuk bouwen we voort op de drie logica's zoals besproken in WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, met als aanvulling een nader onderscheid tussen het niveau van de organisaties (scholen) en hun frontlijnwerkers (vooral leraren). Om dat onderscheid op scherp te zetten, introduceren we naast de provisielogica ook een frontlijnlogica.
- 2 Deze samenwerkingsverbanden kennen drie sporen: 'het project' (de buurt als vindplaats, stages en leerwerkplaatsen, Kamers met Kansen, overlastbestrijding van uitwaaiende jongeren, "Zo wil ik wonen"), het schoolgebouw (realisering van ruimte voor "Levensecht Leren", de brede (basis)school) en de visie (gebiedsgerichte aanpak, de maatschappelijke opdracht).

4 VOLDOENDE RUIMTE BINNEN BESTAANDE BESTEL EN REGELS?

De vele instituties die zich bezighouden met de maatschappelijke uitval van ‘overbelasten’, zorgen in gezamenlijkheid voor een enorme beleidsdrukke en daarmee een vorm van filevorming die tot stagnatie leidt. Maar tegelijk blijkt dat bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten ook successen worden geboekt. Door alle bloemen die opbloeien tekent zich geleidelijk een aantal zoekrichtingen af voor meer structurele oplossingen. Het zijn zoekrichtingen: ze hebben zich soms nog niet voldoende in de praktijk bewezen of versterken elkaar nog niet op een zodanige manier dat er effectieve beleidspakketten liggen. In termen van onze bloemenmetafoor: per stuk zijn het mooie bloemen maar ze vormen nog geen complete boeketten.

In dit hoofdstuk komt op basis van ons veldonderzoek allereerst een aantal min of meer bekende oplossingen aan bod die versterking en consolidering behoeven. Vervolgens bespreken we een aantal verderstreckende oplossingen waarvan de contouren nog niet scherp zijn bepaald, maar die zicht bieden op een daadwerkelijke doorbraak van de huidige kaders. Naast (a) het uitdiepen van bekende sporen, zo leert de praktijk ons, is het wenselijk dat scholen meer nadruk (kunnen) leggen op (b) het uitbreiden van hun takenpakket met structuur en verbondenheid, en (c) het tot stand brengen van nieuwe verbindingen.

4.1 VOORTZETTEN EN INTENSIVEREN VAN REEDS INGEZETTE BELEIDSLIJNEN

Drie clusters van oplossingen keren steeds terug in de vele adviezen die we kregen over de aanpak van vsv. Tegelijkertijd benadrukken onze gesprekspartners dat deze oplossingen nog te weinig werkelijkheid worden: ze worden ad hoc, op beperkte schaal en slechts voor korte (project)periodes toegepast. Ze behoeven een indringende aandacht omdat ze de basis vormen voor verder reikende doorbraakpogingen. Zonder een gerichte extra inspanning op (a) het investeren in leraren, (b) meer praktijkgerichte opleidingen, en (c) het versoepelen van de overstap van school en/of opleiding, zeggen onze gesprekspartners, kunnen we een integrale aanpak van het voortijdig schoolverlaten van ‘overbelaste’ jongeren beter vergeten.

4.1.1 INVESTEREN IN LERAREN

Goede leerkrachten vormen “het gouden sleutelkje” van het onderwijs, we haalden dat al eerder aan. Maar zijn er genoeg leraren bereid en in staat om de specifieke structuur- en zorgtaken te vervullen die ‘overbelasten’ nodig hebben? Veel

van onze gesprekspartners aarzelen. Oud-schooldirecteur/adviseur Van Miltenburg schrikt soms bijvoorbeeld “van het beperkte zicht en de beperkte maatschappijopvatting” van jonge leerkrachten. Rotterdamse frontlijnleraren geven aan dat teveel leraren in het beroepsonderwijs “niets weten van wat er in het beroepsveld gebeurt.” Bestuurders zijn verontrust over mensen in het onderwijs die “niet van jongeren houden” en “hun tijd uitzitten”. Een roc-directeur maakt zich boos over docenten die leerlingen hebben opgegeven onder het mom van “bakstenen kun je niet leren zwemmen”. Anderen zijn verontwaardigd over leerkrachten die zich publiekelijk negatief uitlaten over de capaciteiten van hun leerlingen of die laatdunkend doen over allochtone ouders en geen moeite doen aansluiting bij hen te zoeken.

Maar er gebeurt veel op dit terrein en het lijkt vooral een kwestie van het versnellen van een breed gedragen beweging. Niet elke leraar kan goed onderwijs geven en ook nog leerlingen binden, vertellen docenten van het Marcanti College in Amsterdam, maar er is wel veel aan te doen om het aanwezige onderwijstalent ‘bij te spijkeren’. Een kilometer verderop werkt schooldirecteur René Hanson van het Nova College actief aan het verbeteren van specifieke competenties van zijn docentencorps: ondernemerschap, servicegerichtheid, verantwoordelijkheidsgevoel, initiatief nemen en dergelijke kwaliteiten die onontbeerlijk zijn voor de bedrijven waarvoor zij hun leerlingen opleiden. Werken aan de kwaliteit van leraren betekent veel meer dan alleen beloningsdifferentiatie, zeggen ook andere schoolleiders. Het betekent: een werkomgeving die de kwaliteiten van docenten stimuleert, schoolleiders die ondernemend investeren in onderwijskwaliteit, en docenten die zich toelagen op het ontwikkelen van specifieke kwaliteiten om met ‘overbelasten om te gaan’.

Stimulerende werkomgeving

Het begint bij de werkomgeving. Jeugdpsychiater Eric Jongman van De Bascule in Amsterdam weet wat hij zou doen als hij de vrije hand had: “Ik zou klassen terugbrengen naar niet meer dan twaalf, over elke leerling van tevoren wat informatie willen hebben en ik zou willen dat de docent een beeld heeft van welke leerling ‘ie heeft. Daarnaast een plan, hoe je daarmee omgaat.” Vooral zou hij inzetten op het coachen van de leraren en mentoren: “Dat hoeft niet een psycholoog te zijn, het kan ook een ervaren mentor zijn.” Je moet je mensen ook regelmatig bij elkaar halen “zodat ze het gevoel hebben, dat ze er niet voor niks zitten. ... Daarbij moet je ook de aanpak met elkaar kortsluiten. Er wordt dan ook cohesie gemaakt tussen de docenten, waarbij de zwakste schakel ondersteund wordt.”

De woorden team en coaching komen voortdurend terug in onze gesprekken. Het gaat om kernteams van leraren met daaromheen mensen die de frontlijn ondersteunen. Maar altijd staan de leerlingen centraal. In Rotterdam horen we veel belangstelling voor een voorbeeld uit Oslo, waar wordt gewerkt met “enorme

blokroosters” waarbij een groep van circa honderd vmbo-ers gelijktijdig – weliswaar onderverdeeld in kleinere groepen – onder leiding van vier leraren een volle dag besteedt aan een enkel onderwerp. Er is zo geen sprake van lesuitval en docenten zijn zeer gemotiveerd: het is “spannend” en er vindt een goede en natuurlijke overdracht plaats van ervaren naar onervaren docenten. Binnen het blokrooster is bovendien plaats voor doorbreking van het traditionele lesuurritme naar een “behoefteritme” met ook behoeftegedreven werkvormen.

Maar docenten vertellen ook van de hoofdrol van ‘hun’ schooldirecteur bij het creëren van zo’n stimulerende werkomgeving. Goede leraren die vroeger voor de klas stonden, moesten managers worden. Maar anno 2000 liggen de eisen voor de schoolleiders hoger, zegt Soetman, omdat “je wat andere capaciteiten aan de dag moet leggen dan dat je goed les kan geven. Het ondernemerschap en het financiële erbij, een beetje de menselijke maat, met je kapitaal goed omgaan. Het is best wel complex om daar je weg in te vinden.” Hij geeft een voorbeeld: “Ik heb nu bijvoorbeeld twee stagiaires van Economie. Ik betaal hun kosten ook, maar dan werken ze wel als ze afgestudeerd zijn minimaal drie jaar hier. Als je eerder weggaat, dan is 33 procent voor eigen rekening. Dat is ondernemerschap, andere scholen laten mensen studeren en laten ze dan gaan.”

Naast goed rekruteren en opleiden van nieuw onderwijstalent moet een schoolleider ook sturen op doorstroming. Als mensen niet passen op je school, dan is het je plicht om dat tegen ze te zeggen, zegt Soetman. Engbers hecht aan een bepaalde mobiliteit: “Sommige mensen moeten eens een keer elders gaan kijken.” Dat kost je soms toppers en het is ook niet zonder carrièrerisico voor de mensen zelf: “Die hele positie die je hebt opgebouwd als leraar, heb je niet zomaar als je binnenkomt.” Bij het managen van de onderwijskwaliteit is ook een bepaalde differentiatie in beloning onmisbaar en dat is bepaald geen vanzelfsprekendheid in het Nederlandse onderwijs. “Iedereen weet dat de ene docent beter is dan de andere en toch gunnen ze elkaar geen prestatiebeloning. Dat gevoel van rechtsongelijkheid zit heel erg in het onderwijs.” Maar het is wel essentieel als je je lerarenkorps scherp en gemotiveerd wilt houden.

Toegespitste en gemotiveerde leraren

Onze gesprekspartners plaatsen forse kanttekeningen bij de opleiding van leraren. De Utrechtse wethouder Rinda den Besten bijvoorbeeld is niet blij: “In het basisonderwijs heb je specialisaties: een opleiding voor Jenaplan, voor Dalton, Montessori, noem maar op. Maar in het voortgezet onderwijs houdt dat ineens op, terwijl lesgeven aan een vmbo wezenlijk anders is dan aan een havo of vwo” (NRC Handelsblad 16 april 2008). Een lerares is nog uitgesprokener: “Ik vind het belachelijk. ... Eigenlijk is nu het criterium op de lerarenopleiding: kan je de klas rustig houden en ze nog een beetje dingen bijbrengen, dan ben je een goede docent.” Vooral jonge leraren zijn echter vaak overvraagd. Een Utrechtse medestrijder legt uit:

“Je kunt niet alles leren, maar op de lerarenopleiding op de hogeschool moet daar aandacht aan besteed worden.” Scholen hebben bijvoorbeeld een taak bij het vroegtijdig signaleren van aanstaande probleemgevallen. Zoiets moet je leren. “Soms kan het net te laat zijn, omdat je nog een nieuweling bent, die dat nog niet allemaal weet.”

Het kan anders. “Er is een taak weggelegd voor hogere onderwijsinstellingen die leraren opleiden. Misschien moeten ze een specialisatie voor een vmbo-docent maken. Ik zie allerlei initiatieven in het onderwijs, dat vmbo’s in samenwerking met hbo-instellingen specialistische opleidingen geven.” Een andere mogelijkheid is het laten doorleren van goede mensen uit het basisonderwijs. Een derde mogelijkheid zien we in het team *Jongeren in Oriëntatie* van ROC De Leijgraaf: het vormen van duo’s van vakdocenten met bijvoorbeeld een jongerenwerker. Dit is een kostbare oplossing, maar volgens de mensen van *Jongeren in Oriëntatie* de ideale oplossing voor de ‘lastigste’ leerlingen. “Je hebt dan een duidelijke rolverdeling: de een geeft les en de ander is politieagent. Dat is voor de kinderen ook duidelijk.” Zelfs al kun je beide rollen in één persoon verenigen, dan nog is een duo de prettigste oplossing: “Als je in je eentje voor zo’n groep staat en het is nodig dat je één jongen even apart neemt, dan kan dat niet. Want dan laat je de rest alleen.”

Er wordt veel gevraagd van docenten, met name als het gaat om jongeren die dreigen uit te vallen. Hoe organiseert een docent in de collectieve *setting* van een groep leerlingen de individuele aandacht die de risicogroepen zo nodig hebben? We horen het van verschillende docenten: “idealisme”, “je overstrekken”. Vrij vertaald zeggen onze gesprekspartners: meer doen dan je hoeft en in veel gevallen meer dan je eigenlijk aankunt. Mustafa Kocaer is binnen het Utrechtse Vader Rijn College belast met ouderbetrokkenheid: “Je werkt niet voor je salaris hier. Als je geen idealisme hebt, dan houd je het niet lang vol. Een buitenstaander zal het omschrijven als niet-professioneel, maar als je geen hart hebt voor deze leerlingen, dan kun je het niet lang volhouden.”

In Rotterdam vinden ze daarom dat een leraar niet alleen moet kunnen begeleiden, maar ook bijschakelen, melden en uiteindelijk loslaten. Bijschakelen houdt in dat bij gesignaleerde problemen andere schakels in de zorgketen worden betrokken, bijvoorbeeld binnen multifunctionele teams. Het “melden” is een zorgpunt: “Ze zien van alles maar ze melden het niet.” Tenslotte is het ook noodzakelijk dat leraren leerlingen ook durven “loslaten”; ook dat is vaak een probleem door gebrek aan vertrouwen in de volgende schakel in de keten. Het wordt nu ook te vaak gezien als een “nederlaag” als een docent een leerling meldt.

Veel docenten zien wat er zou moeten gebeuren, maar het ontbreekt hen aan de tijd en/of energie om het juiste te doen. Hier en daar grijpen ze naar de ‘oplossing’ van het inzetten van hun privé-tijd, bijvoorbeeld om huisbezoeken af te kunnen

leggen. Maar onder protest: “Ik kom tijd tekort eigenlijk. Er moet eigenlijk een meetinstrument komen, waarmee je de activiteiten of taken van een docent kan aangeven met bepaalde graden. Ze moeten een paar uur minder les gaan geven, waardoor ze tijd hebben om aandacht te schenken aan dit soort aspecten.” Op een aantal scholen wordt ‘gesjoemeld’ met de lessen en wordt een paar uur vrijge-roosterd ten behoeve van huisbezoek en dergelijke. Dat is tegen de regels maar het werkt goed. “Een aantal leraren doet dus extra dingen, die werken zich uit de naad,” constateert een vmbo-directeur. “Mag dat van bovenaf? Krijg je geen problemen met bijvoorbeeld de vakbond?” Het zijn goede vragen en het antwoord ontbreekt vaak.

4.1.2 MEER PRAKTIJKGERICHTE BEROEPSOPLEIDINGEN

School is onaantrekkelijk ten opzichte van alternatieven ‘in de vrije markt’. Een deel van de oplossing is dus gelegen in het aantrekkelijker maken van de school-omgeving door beter aan te sluiten bij de behoeften en kwaliteiten van de jongeren. Daar wordt op veel plaatsen machtig veel gedaan, maar toch benadrukken veel gesprekspartners dat de beroepsopleidingen nog meer praktijkgericht moeten zijn. Dat biedt leerlingen – ‘opstappers’ vooral maar ook ‘niet-kunners’ en ‘overbelasten’ – de mogelijkheid om veel praktische vaardigheden te oefenen en theoretische kennis rechtstreeks te koppelen aan de praktijk. Belangrijker nog is dat leerlingen sociale vaardigheden kunnen opdoen en ook zien waar die in de praktijk voor nodig zijn. Vooral roc’s hebben wat dat betreft een belangrijk voordeel op andere scholen, vindt een bestuurster van een Zaaans roc. Ze hebben een duidelijke koppeling met de praktijk en kunnen dus normen en gedrag in een praktijkomgeving overbrengen. En de jongeren zien bovendien in de praktijk waar ze voor worden opgeleid, wat hun perspectieven zijn.

Toch moet vaak nog een flinke slag worden gemaakt. De overheid wil middels evc'-procedures ‘opstappers’ in staat stellen om alsnog een startkwalificatie te krijgen. De Onderwijsraad (2004) – met kanttekeningen – en ook Slob en In ’t Veld zien mogelijkheden in het betrekken van de werkgever bij het omzetten van de competenties, die de jongere in zijn werkomgeving ontwikkelt, in een diploma. Een groot probleem dat zij daarbij signaleren, is dat de bereidheid van de werkgever sterk afhankelijk is van het economische klimaat. Bedrijven die op zoek zijn naar personeel op mbo-niveau hebben er belang bij om zich te bekwaamen ook deze groep jonge mensen in te zetten.

Bovendien zouden vooral roc’s zich de nieuwe verhouding tussen school en werk sneller eigen moeten maken. Door de evc-benadering is er formeel meer ruimte voor een vloeiende overgang tussen het onderwijs en een baan, maar deze ruimte vereist tegelijkertijd ondernemerschap van scholen. Ze zullen zelf meer praktijkgericht onderwijs moeten realiseren en nieuwe paden tussen school en werk

moeten creëren. Hier wreekt zich echter de in hoofdstuk 3 geconstateerde relatieve zelfstandigheid van de schoolbesturen: niemand kan ze dwingen hun nieuw gewonnen vrijheid constructief te benutten.

Een meer praktijkgerichte benadering van scholen vraagt ook een andere werk- en denkwijze van het bedrijfsleven. Verschillende scholen hebben dan ook gezamenlijke projecten opgezet met het bedrijfsleven. Het 'BOL op de werkvloer'-concept van het Albeda College is een duidelijk voorbeeld hiervan: leerlingen gaan in een echt bedrijf aan de slag en hun docent gaat mee om hen ter plekke te begeleiden. In Uden is een aantal bedrijven samen met ROC De Leijgraaf in één verzamelgebouw gaan samenwerken onder de naam 'Workplaza'. Anderen bootsen zo goed mogelijk de bedrijfsomgeving na binnen de onderwijscontext. De betrokkenheid van bedrijfssectoren wordt echter sterk bepaald door hun 'organisatiegraad', bedrijfstakken met een beperkt aantal dominante ondernemingstrekkers zoals de Techniek voegen snel de daad bij het woord, terwijl het in andere sectoren bij goede bedoelingen blijft. Docenten kunnen daarvoor soms weinig begrip opbrengen. "Heel veel leerlingen willen het ziekenhuis in," vertelt een van hen, "maar ziekenhuizen willen ze niet hebben in het eerste of tweede jaar." Door economische bloei en de tekorten op de arbeidsmarkt vergroten gelukkig de bereidheid van ondernemers te investeren in het onderwijs, maar dat maakt samenwerking tegelijk zeer conjunctuurgevoelig.

De woorden conjunctuur en 'overbelasten' worden in onze gesprekken vaak gekoppeld. Iedereen zegt 'de goede dingen' en, mede als gevolg van Operatie Jong, worden vele zinvolle initiatieven ontplooid; de VakColleges (gericht op beter beroepsonderwijs) en Champs on Stage van de AmCham (gericht op meer en beter begeleide stageplaatsen) vormen daarvan illustraties. Onder de koepel van het COLO nemen veel bedrijfssectoren ook een grotere verantwoordelijkheid bij het bestrijden van voortijdig schoolverlaten: beroepenoriëntatie, stages en leerbanen staan hoog op hun agenda (zie bijvoorbeeld Schellings 2008). Gestimuleerd door het ministerie van OCW werden ook maatregelen genomen om speciaal 'overbelasten' betere kansen te bieden. De invoering van de kwalificatie Arbeidsmarktgekwalificeerd Assistent (AKA), met de bijbehorende AKA-leerbedrijven, en een aantal financiële stimuleringen (VOA-middelen², Regeling stageboxgelden) richten zich bijvoorbeeld op de moeilijkst plaatsbare jongeren op de laagste mbo-niveaus.

Maar tegelijk wijzen veel gesprekspartners steeds weer op de kwetsbaarheid van juist deze doelgroep: ze kosten meer tijd en een veel intensievere begeleiding van zowel de leerbedrijven als de scholen en ze zijn bovendien minder productief dan hun 'collega's' uit de hogere mbo-niveaus. We hebben daarvoor veel te weinig bekostiging, hameren de schoolleiders speciaal in de G4. We lopen ook voortdurend aan tegen de kunstmatige leeftijds grenzen; WWB³-middelen zijn pas inzet-

baar vanaf de leeftijd van 18 jaar. Jongeren moeten ook eerst uitvallen voordat ze in aanmerking komen voor evc-bekostiging. Een aantal is er boos over: dat is dweilen met de kraan open, want – dat weten we zo langzamerhand – dan ben je ze meestal ‘kwijt’. Als bovendien de economie terugloopt, vrezen we voor de standvastigheid van (te) veel partners in het bedrijfsleven. Maak het structureel!

Ook de overheden moeten daarom hun bijdrage leveren, zeggen onze gesprekspartners. Ze moeten over de ‘overbelaste’ jongeren niet langer denken als leerlingen maar als aspirant-werknemers. Die moeten niet eerst uitvallen en daarna worden opgevest, maar die moet je – samen met hun aanstaande werkgevers – toeleiden naar de arbeidsmarkt. Er moeten ook sterkere prikkels worden ingebouwd om werkgevers te ‘verleiden’ tot een extra inzet voor juist de ‘overbelasten’. Het zijn nu eenmaal jongeren die – met hun behoefte aan structuur en aandacht – meer begeleiding vereisen van daartoe beter gekwalificeerde mensen, ook in de ‘leerbedrijven’. Vanuit de scholen moeten die trainers op hun beurt weer sterker worden ondersteund. Denk eens in de richting van een extra WVA⁴-prikkel waarbij werkgevers per werkzame aspirant-werknemer op mbo-niveau 1/2 nog minder loonbelasting hoeven af te dragen, zeggen ze.

Onze gesprekspartners plaatsen ook vraagtekens bij de kwalificatieplicht. Voor wie – om welke reden dan ook – geen startkwalificatie weet te behalen via de ‘normale’ route, hebben scholen alternatieven ontwikkeld zodat zij toch toegang weten te vinden tot de arbeidsmarkt. Zo zijn in het vmbo op relatief succesvolle wijze leerwegtrajecten en zorglocaties (zorgklassen met passende begeleiding voor de meest kwetsbare leerlingen) ingevoerd (Vrieze 2005). Ze bepleiten in het verlengde van deze alternatieven lagere kwalificatie-eisen om “praktisch ingestelde” leerlingen eerder het arbeidsproces in te geleiden. Het aanbod van scholen is echter weinig samenhangend. Bovendien is de toekomst van hun initiatieven onzeker (Onderwijsraad 2004).

Al deze initiatieven hebben gemeen dat leerlingen veel meer in een bedrijfscontext terecht komen. Het zijn bekende aanpakken maar ze bieden – mits breed toegepast – goede kansen op een verbeterde aanpak van vsv. Ondernemende scholen met betrokken leraren en vernieuwende werkwijzen kampen nog steeds met grote problemen die niet kunnen worden doorbroken. Met name de continuïteit van projecten, met inbegrip van de noodzakelijke financiering en het draagvlak ook onder collega-leerkrachten, gelden als zeer onzekere factoren.

4.1.3 VERSOEPLEN VAN DE OVERSTAP VAN SCHOOL EN/OF STUDIERICHTING

Naast een meer praktijkgerichte opleiding is het ook noodzakelijk dat de overstap naar het mbo beter wordt begeleid. Dat is een complexe uitdaging, zeker in de grote steden waar veel vmbo’s en mbo’s jaarlijks verbonden worden door

complexe stromen leerlingen. De grote roc's vinden het lastig om te werken met de grote aantallen 'toeleverende' vmbo's die onderling sterk verschillen en dus maatwerk vereisen. Aan de andere kant is het voor de vmbo's moeilijk om met de bestuurlijk ingewikkelde roc's tot goede afspraken te komen. In kleinere steden, met één 'toeleverancier' en één 'afnemer', ligt dit eenvoudiger, hoewel zelfs daar wordt benadrukt dat een grote inspanning is vereist, ook vanwege de geheel verschillende schoolculturen. Waar de samenwerking ontstaat, vindt beter gebruik plaats van portfolio's en informatie over leerlingen en scholen. Sommige scholen boeken bovendien op creatieve wijze succes bij de werkelijke overdracht van leerlingen (box 4.1).

Box 4.1 Stick2Gether en Way2GO

Binnen het huidige onderwijssysteem zijn goede mogelijkheden om de schooluitval in de overgang tussen vmbo en mbo terug te dringen, vindt schooldirecteur Marc Veldhoven. "Het moet heel goed kunnen in drie of vier jaar. Er zijn heel simpele manieren om uitval te voorkomen." Zijn roc in het Brabantse Oss werkt samen met vmbo's en het RMC in het project 'Stick2Gether'. Alle vmbo-decanen krijgen een memory stick met de vraag om hierop vast te leggen wat hun leerlingen na de zomer gaan doen. De decanen krijgen teruggekoppeld welke jongeren wel en niet zijn 'aangekomen'. De jongeren die na de vakantie niet kwamen opdruven, worden vervolgens door het roc persoonlijk benaderd. De jongeren worden begeleid en gestimuleerd naar school te komen. Volgens Veldhoven reageren de jongeren goed op deze bemoeienis, vinden ze het wel goed dat men ze achter de broek zit.

Het roc heeft samen met het RMC en diverse andere partijen in de regio bovendien het project 'Way2Go' gestart: vanuit het project werden alle 800 jongeren benaderd die "in de bakken van het CWI zitten". Ook 500 andere jongeren zonder startkwalificatie, die niet bij het CWI ingeschreven stonden maar bijvoorbeeld leefden van een klein baantje, werden bereikt door middel van een reclamecampagne. De jongeren krijgen een traject aangeboden om ze naar school of werk te begeleiden. 'Stick2Gether' en 'Way2Go' zijn gezamenlijk effectief om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, claimt Veldhoven: "Zo heb je de bulk al te pakken."

Bij het bestrijden van de uitval rond de overstap van vmbo naar mbo is het zinvol onderscheid te maken tussen 'opstappers' aan de ene kant en 'niet-kunners' en 'overbelasten' aan de andere kant. De oorzaken voor hun schoolverlaten verschillen, en daarmee ook de meest effectieve aanpakken. Voor 'niet-kunners' en 'overbelasten' is het vooral zaak de grote verschillen te overbruggen tussen het relatief gestructureerde vmbo en het grootschalige, anonieme mbo. "Op het mbo val je in een gat, omdat je daar vrij zelfstandig moet werken. Voor vrij veel jongeren is dat lastig." Als eerstejaars mbo'ers een paar uur iets voor zichzelf moeten doen, vertelt onze gesprekspartner, weten ze niet goed wat er van ze wordt verwacht: "Ze willen echt begeleiding." Bovendien is er in het mbo geen sprake meer van speci-

aal onderwijs of van de gedifferentieerde zorgstructuren. Ook de Kafkabrigade wijst op dit verschil: “Een vmbo ‘zorgt’ veel meer (jongeren heten daar leerlingen) dan een mbo (jongeren heten er cursisten). Docenten van een vmbo leggen soms huisbezoeken af, mbo-docenten doen dat niet” (De Jong et al. 2006: 30).

Voor veel jongeren afkomstig van de laagste niveaus van de vmbo’s is deze verandering eenvoudigweg te ingrijpend, zij vallen kort na de overgang uit. Onderzoek van het Risbo toont aan dat meer dan de helft van de mbo-leerlingen het mbo totaal anders vindt dan het vmbo: de sfeer, het onderlinge contact en dat met de leraren, de wijze van lesgeven, de manier van beoordeling, de verwachte zelfstandigheid (Verstegen en Severiens 2007). Ruwweg tachtig procent zegt dat van hen soms dingen worden verwacht die ze op het vmbo niet hebben geleerd; eenderde zegt zelfs dat dit vaak gebeurt (Verstegen 2007: 28). Zij geven bovendien aan niets te hebben gehad aan de voorlichting bij de overstap (Verstegen 2007: 30; zie ook Klatter en Van het Kaar 2005 en Platform Midden-Nederland 2004). Steeds vaker worden ook ideeën geopperd om – beter dan nu – in te spelen op de beleving van leerlingen (zie bijvoorbeeld Kleijne en Van Lier 2008).

Ook docenten en managers bevestigen dat er weinig uitwisseling en afstemming plaatsvindt; de helft van de docenten zegt niets of te weinig te weten van wat de scholieren in het vmbo leren en meer dan driekwart zegt dat de inhoud van de opleidingen niet of weinig op elkaar is afgestemd (Verstegen 2007: 18). Ondanks het veelvuldige en al langere tijd beleden belang van een intensieve wisselwerking (zie bijvoorbeeld Commissie-Boekhoud 2001, Adviesgroep vmbo 2006, OCW 2005) blijkt de praktijk weerbarstig, “samenwerking is vaker niet dan wel aan de orde” (Van Schoonhoven 2007; zie ook Baarda 2006).

Het probleem van de overstap is massaal onderkend en over het hele land worden initiatieven genomen om hieraan tegemoet te komen; de publicatie “Met het oog op talent” van MBO 2010 (Procesmanagement MBO 2010) biedt daarvan een fraaie staalkaart. Daartoe behoren ingrijpende aanpakken zoals het project AKA dat een afgestemde doorstroom van lwoo-leerlingen naar roc-opleidingen op niveau 1 stimuleert.

De oplossing wordt veelal gezocht in het beter begeleiden van de overstap. De Amsterdamse Adviesraad Diversiteit en Integratie (2007: 23-24) noemt een sluitend leerlingvolgsysteem gepaard met doorlopende begeleiding vanuit het vmbo in het eerste jaar van het mbo, of intensievere informatie-uitwisseling tussen de vmbo- en mbo-opleidingen met wederzijdse gastlessen. De Nationale Denktank (2007: 73-76) oppert het idee van een aankomstbonus die scholen ontvangen wanneer ‘hun’ afstudeerders succesvol het eerste jaar van de vervolgopleiding doorlopen of bij succesvolle overgang naar de arbeidsmarkt. Ook de periode tussen het afronden van het vmbo en het beginnen van het mbo is te lang, waar-

schuwen velen. “Voor sommigen is drie maanden geen probleem, voor anderen wel,” waarschuwt Barend Rombout, interventiespecialist in kwetsbare Rotterdamse buurten: je raakt ze kwijt. “Een warme overdracht van het vmbo naar de roc’s,” noemt onderzoeker Severiens het.

Begeleiding bij de overstap van vmbo naar mbo helpt, maar is niet voldoende. Ook daarna blijven velen op het mbo uitvallen, vaak omdat ze van studie wisselen of even de weg kwijt zijn. Weer is het ‘volgen’ een probleem. Een frontlijndeskundige verzuchtte: “Eigenlijk zou je willen, dat als een kind ergens op school heeft gezeten, het tot een bepaalde leeftijd jouw kind blijft.” Het mag eigenlijk niet maar sommige scholen die wel ‘hun’ formele uitvallers vasthouden, behalen mooie resultaten. Het Koning Willem I College in Den Bosch bijvoorbeeld biedt via een “succesklas” tijd en hulp aan leerlingen bij het vinden van een wel passende studie. De hartenwens van de trekkers spreekt voor zich: “Dat de regels worden aangepast zodat het ook echt mag.”

4.2 **UITBREIDEN VAN TAKENPAKKET MET STRUCTUUR EN VERBONDENHEID**

In het vorige hoofdstuk kwam al regelmatig aan de orde dat met name ‘overbelaste’ leerlingen structuur nodig hebben. In het leven van ‘overbelaste’ leerlingen ontbreken regels en regelmaat. Een succesvolle aanpak van voortijdige schooluitval begint daarom met een strakke structuur, beamen veel van onze zegslieden. Een grootschalige enquête onder vmbo-leerlingen door Hiteq (2008) bevestigt dat ze, zeker aan de onderkant van het onderwijsgebouw, relatief veel structuur behoeven.

Maar structuur alleen is niet genoeg. “Als je een regime op school hebt dat heel streng is, zullen kinderen geen gekkigheid uithalen, maar dan lever je ook niet de mensen af die je wil afleveren,” zegt zorgcoördinator Arno Tavenier van de G.K. van Hogendorpschool. “We zijn heel streng en strak op deze school, maar tegelijkertijd heel behulpzaam.” Het gaat behalve om structuur daarom ook om het bieden van de zekerheid van verbondenheid, om ‘erbij horen’. Het bieden van de zekerheid van verbondenheid – door onze gesprekspartners met een reeks van woorden omschreven: warmte, *care*, aandacht, liefde, eigenwaarde, ‘erbij horen’ – is heel veel gevraagd van een frontlijn die zichzelf nu al vaak overvraagd weet.

De school moet dat tegenwicht tegen de chaos in de leefomgeving van de leerlingen willen en kunnen bieden. Leerlingen moeten ervaren dat mensen aan de frontlijn om hen geven en zich daadwerkelijk verbonden voelen met de school en de leraren. Het maakt de discussie over kerntaken stellig niet eenvoudiger, maar tot hun takenpakket van scholen behoort (a) het creëren van het gevoel van ‘erbij horen’, en (b) het organiseren van structuur en verbondenheid.

4.2.1 ERBIJ HOREN

“Je bent goed zoals je bent, is mijn toverwoord,” zegt een Amsterdamse lerares. Veel van haar leerlingen voelen zich door iedereen afgewezen. Ze vindt het daarom belangrijk deze leerlingen veel aandacht te geven en het gevoel dat ze sommige dingen wél goed kunnen. Ook onze andere gesprekspartners zien dagelijks leerlingen met problemen die hen ver boven het hoofd groeien en waar de school weinig aan kan doen. Wat de school wél kan doen, zeggen ze, is de leerlingen meegeven wat ze elders niet krijgen. Dat begint bij warmte, belangstelling en waardering (box 4.2).

Box 4.2 De frontlijn over kinderen

“Ze hebben warmte en structuur nodig.”

“Je moet kiezen voor die jonge mensen. Kijk even uit je doppen, kijk even wie je voor je hebt. Er is zo weinig echte belangstelling voor die jonge mensen.”

“Een kind moet zich welkom voelen.”

“Kinderen in de puberleeftijd hebben meer aandacht en liefde nodig, en ook aandacht in de vorm van praten. Dit lukt niet altijd goed bij ouders.”

“Je moet ook van ze houden. Ze komen die warmte vaak sterk tekort.”

“Het gaat om structuur plus care.”

“Het zijn eigenlijk lieve kinderen.”

“Ze willen niets liever dan aardig gevonden worden en meedraaien in deze maatschappij.”

“Lieve kinderen hebben getalsmatig vrijwel altijd de overhand.”

Volgens Marjon de Groot (DMO Amsterdam) moeten scholen leerlingen tot hun ‘eigendom’ maken: “Nooit meer van niemand.” Zeg het hardop, raadt docent Joop Ruben van de Groningse vmbo De Vinkenborgh aan: “Je mag er zijn, we willen je niet missen, we hebben jou nodig, zonder jou zijn we niet compleet.” Professionals die inzetten op het geven van aandacht en liefde zien jongeren opbloeien: “Zodra leerlingen zich gekend voelen, komen ze met hun problemen wel bij hun mentor aan en gaat het de goede kant op.” Hun recepten zijn rechttoe rechtaan: “Niet formeel, maar informeel. Ga gewoon eens bij ze zitten en ga serieus het gesprek aan”. Een hoog percentage jongeren “bultk van de faalangst,” constateert een ervaren leraar. Je moet daarom “héél, héél veel complimentjes geven.” En geen machtsspel spelen (“Nu die pet af!”), zeker niet in de groep: ze sterven liever dan dat ze afgaan. Fluister hem liever in het oor dat hij vergat zijn pet af te doen en loop weg zonder af te wachten of het gebeurt: “Dit werkt altijd!”

Waardering geven is niet eenvoudig gezien het imago van het vmbo. Zo zegt een docente in Groningen: “Niveau 1 en 2 vmbo en praktijkschool zijn altijd de kneus-scholen geweest. Dat weten jongeren ook. Eigenlijk doen we daar maatschappelijk

met z'n allen aan mee, door te zorgen dat de gebouwen er niet goed uitzien. Als je ziet in wat voor ambiance er les gegeven wordt op niveau 1, eigenlijk bevestig je iets wat je met z'n allen niet wil bevestigen." Leerlingen moeten volgens onze gesprekspartners opgroeien in een omgeving waarin ze merken: ik ben iemand, ik kan wat, ik word gewaardeerd. Dat betekent ook opgroeien in een mooi schoolgebouw, met goede voorzieningen en praktijkruimten. Een positieve houding van bestuurders en docenten is daarbij cruciaal. Haci Karacaer, schoolbestuurder in Amsterdam West: "Als je een leraar een groep leerlingen geeft en je zegt: het zijn toppers, dan worden het toppers. Maar als je een groep leerlingen geeft en je zegt: het zijn *losers*, dan worden het *losers*." Volgens Soetman moet je daarom uitgaan van wat leerlingen kunnen, niet van wat ze niet kunnen. "Als ik een leerling hier heb zitten die ten einde raad door een mentor hier naartoe wordt gestuurd, dan is mijn eerste vraag als ik hem niet ken: waar ben je goed in?" Op het bureau van schooldirecteur Sean Clancy ligt een motto voor momenten van zwakte: "Als kinderen geen perspectief hebben, komt dat omdat wij ze dat niet hebben geboden."

Deze aandacht, steun en waardering gaan gepaard met een flinke dosis structuur. Teamleider Marian Eilers: "Die kinderen krijgen van huis uit bijna niets meer mee. Van zo'n 70 tot 80 procent van de leerlingen liggen de ouders nog op bed als ze naar school gaan." Soms moet je daarom als school het initiatief naar je toetrekken: "Als ze het thuis niet meekrijgen pakken wij het op, maar dan bepalen wij ook de regels." Het gaat daarbij om kinderen "die niet in staat zijn zelf die structuur te creëren. Als je de levensloop van zulke mensen zou bekijken, zie je voortdurend punten waarop ze door het ijs zakken. Als je een gemeenschap hebt, is dat natuurlijk helemaal niet erg. Maar met het ontbreken van die gemeenschap en die structuur wordt dat niet opgevangen." "School," zegt directeur Bart Engbers van het Utrechtse Vader Rijn College, gelegen in het kwetsbare Overvecht, "is de enige plaats waar jongeren zich veilig voelen en waar ze rust vinden." Als onze zegslieden spreken over veiligheid en rust, doelen zij daarbij ook op het je houden aan regels; afspraak is afspraak bijvoorbeeld. Peter Otting, vestigingsmanager Albeda College op de locatie Heijplaat: "Onze denkwijze is als een bedrijf. Dus dat houdt in: 8 uur beginnen is 8 uur binnen, 12 uur 15 tot 12 uur 45 is schafttijd, 14 uur 30 tot 14 uur 45 nog een bak koffie en om 15 uur 45 gaan we naar huis." Maar structuur gaat ook een stap verder: het gaat om het verwerven van een arbeidsidentiteit en dat is, in een omgeving waar werkloosheid de regel is, ingewikkeld. Hard werken, presteren naar vermogen, geen flauwe smoezen voor verzuim: het hoort er allemaal bij. Het komt aan op "begeleiding, begeleiding, begeleiding", aldus de Scholingswinkel. Docenten moeten de teugels laten vieren wanneer het kan, maar leerlingen dicht op de huid zitten als het nodig is. Rald Visser parafraseerde als directeur van de Rotterdamse vmbo-koepel LMC de wijze opdracht die voetbalcoach Rinus Michels gaf aan zijn 'mandekkers': "Je begeleidt de leerlingen tot op de wc."

Een dergelijke vorm van begeleiding lijkt grote voordelen te hebben. Wanneer er een vertrouwensbasis is gegroeid tussen docent en leerling, komen de leerlingen ook met hun privé-problemen bij hun mentor. Onderzoek naar de belevingswereld van vsv-ers toont aan dat een dergelijke helpende hand hen met goede kans aan boord had kunnen houden (De Wit et al. 2008). De leerlingen weten zich gekend, de docent bemoeit zich persoonlijk en intensief met hen, deelt een groter deel van zijn leven met de leerling dan wanneer hij voor de klas zou staan. Dat kan betekenen dat de docent niet alleen lesgeeft over zijn vak, maar ook de leerling begeleidt in het omgaan met problemen thuis of met het vinden van zelfstandige woonruimte. Deze docenten zijn dan ook niet alleen mentor, maar tegelijk vakdocent, stagebegeleider en volgens sommigen ook nog eens ‘vader’ of ‘moeder’. Het Vader Rijn College gaat bijvoorbeeld ver in zijn betrokkenheid bij leerlingen: een aantal docenten gaat zelfs tijdens de vakantie met leerlingen op pad. Hoewel ze dat vakantiedagen kost, geven ze deze bijzondere aandacht graag. Ze schrikken er namelijk van hoe de kinderen in ontwikkeling achteruitgaan als ze de hele vakantie alleen maar thuis zitten.

4.2.2 ORGANISEREN VAN STRUCTUUR EN VERBONDENHEID

Hoe organiseer je meer structuur en verbondenheid? Docenten huiveren van de *prep camps* die grote aandacht hebben in kringen van beleidsmakers: “De regering heeft het dan over zo’n heropvoedingskamp. Dat hebben ze thuis al: zonder knuffel, geen liefde en waardering.” Structuur laat zich nog wel organiseren, maar verbondenheid, zeggen ze, “is niet per dictaat af te dwingen.” Onderzoeker Ton Eimers legt uit: “*Care* is niet alleen maar begripvol luisteren en liefde, *care* is ook in staat zijn om uitzonderingen te maken. *Care* houdt ook in dat je voor één leerling bereid bent een stapje extra te doen. Meer differentiëren voor dat individu.”

Zorg en aandacht mogen in de praktijk niet afhangen van een individuele leraar, een gedreven directeur, of een toevallige goede samenwerking in zorgstructuren zoals die worden aangeboden door schoolmaatschappelijk werk of zorgadvies-teams. Integendeel: de zorg en huiddichte begeleiding moeten verankerd zijn in de structuur van de school en het onderwijs zelf. Sommige scholen gaan met experimenten in deze richting heel ver. Zo wijst ROC Zaanstad per opleidingscluster (een segment van) één van de gebouwen aan als uitvalsbasis voor de leerlingen. De lessen vinden zoveel mogelijk in dat segment plaats. Per segment maakt het docententeam concrete afspraken met leerlingen over het beheer van de ruimten. Binnen de grootschaligheid van het roc wordt zo herkenbaarheid en overzicht voor de leerlingen op kleine schaal – “huiskamerniveau” – gecreëerd.

Volgens onze gesprekspartners is een bredere aanpak nodig gericht zowel op de omgeving van de leerling als op zijn of haar individuele situatie. Elsebee Slob was tot voor kort ambtelijk projectleider Scholing en Arbeidsmarkt in Rotterdam. Zij

pleit ervoor de afstand te verminderen tussen de gescheiden circuits van enerzijds onderwijs en arbeidsmarkttoeleiding en anderzijds zorg en welzijn. Ten eerste omdat al deze circuits erop gericht moeten zijn jongeren naar een zelfstandig bestaan te begeleiden. Maar ten tweede omdat mensen die (op school) af en toe een beroep doen op die steun, die in hun werkzame leven wellicht nog meer nodig hebben. “Die support hebben we allemaal af en toe nodig als het gaat om financiële zaken, opvoedingszaken, relationele zaken, woonzaken. En dan wordt het eigenlijk een integraal doorlopend iets waar je af en toe op zou kunnen rekenen.” Liever een voor ieder toegankelijke basissupport, dan alleen voor degenen die werkelijk in de problemen komen een afzonderlijk, en daarmee stigmatiserend, zorgcircuit. Je kan geen ‘support’ bieden door tijdelijke projecten of incidentele subsidies, wel door een brede aanpak die vroeg start. Want risicoleerlingen zijn vaak al vroeg te herkennen, weten onze gesprekspartners. Leerkrachten en directeuren van de basisschool kunnen al prima inschatten wie later kans maakt uit te vallen. Ook voor vmbo-personeel is over het algemeen zeer herkenbaar welke leerlingen ‘overbelast’ zijn.

De zoekrichtingen van onze gesprekspartners hebben een aantal vaste ingrediënten: de individuele aandacht, de duidelijke structuur en de brede samenwerking rond de jongeren die dreigen uit te vallen. De school moet een stabiele omgeving vormen, waarin ze strak begeleid worden door volwassenen die “dicht op de leerlingen zitten”. Binnen en buiten de school moeten frontlijnwerkers zich er verantwoordelijk voor voelen dat jongeren de steun krijgen die ze nodig hebben om een studiekeuze te maken, om een baan te vinden, om de weg te vinden uit complexe persoonlijke problemen. Dat gebeurt nu op allerlei plekken wel, maar incidenteel, op individueel initiatief van bevlogen docenten, of gefinancierd op tijdelijke projectbasis. Er is op verschillende plekken ervaring met wat werkt en wat niet – maar organiseer het nu eens structureel, voor een lange periode. Zoals het nu gaat, kan het op den duur niet goed gaan, waarschuwen onze gesprekspartners.

Met name in het mbo is de zorgstructuur bovendien relatief laag ontwikkeld en dat is vragen om moeilijkheden. Roc’s beperken zich tot wat er formeel van hen wordt gevraagd en doen dan te weinig of ze nemen maatschappelijke ‘plichten’ op hun schouders zonder de daarbijbehorende rechten te hebben en worden dus niet voldoende betaald om hun inspanningen vergoed te krijgen. “We moeten altijd over geld zeuren,” zegt de Haagse roc-directeur Jos Leenhouts. Vooralnog zeggen ook andere gesprekspartners dat het financiële probleem in overheidskringen sterk wordt onderschat. Het ROC Eindhoven deed een beroep op de gemeente om de – succesvolle – School 23 te steunen; de beroepsopleiding op mbo-niveau 1/2 heeft een tekort van € 0,6 miljoen per jaar en dat kan niet langer worden onttrokken aan de ‘normale’ opleidingen. De Rotterdamse roc’s verkeren in zwaar financieel weer. “Het is duur onderwijs,” zegt Henri van Vlodrop van het Zadkine College. Een

fors deel van de noodzakelijke voorzieningen om met name ‘overbelasten’ aan boord te houden wordt niet bekostigd. Het gaat om tientallen miljoenen euro’s. Met zijn collega Piet Boekhoud van het Albeda College kijkt hij naar de gemeenten en het rijk: “Dit kan toch niet? Jullie kunnen ons toch niet zo in de steek laten?” (Het Onderwijsblad 2008: 29-31).

Een laatste, terugkerend gespreksonderwerp betreft de grootschaligheid van met name roc’s. Indertijd hevig aangemoedigd door de nationale overheid om de efficiëntie van de onderwijsorganisaties te bevorderen, stuit de enorme fusiedrift van de laatste decennia op steeds fellere kritiek, ook van de huidige minister van OCW. Velen zien er een belangrijke nadelige factor in die schooluitval bevordert. Grootschaligheid leidt tot anonimiteit en daardoor tot een gebrek aan binding. Op één roc kunnen 40.000 leerlingen rondlopen en 12 directeurs. Dat is een belangrijke reden dat het zicht op de individuele leerling ontbreekt. Of zoals een van onze gesprekspartners het uitdrukte: “Ik zeg altijd: de scholen die een eigen directeur en schoolbestuur hebben, die doen het goed en de scholen die onderdeel zijn van iets groots functioneren minder goed.”

“Dat is klinkklare onzin,” zegt onderwijsdeskundige Han Leune. “We hebben het een en ander maal onderzocht en het is statistisch te weerleggen. Het is *niet* de causale factor.” Hij lacht: “Ik zeg dat met enige spijt, omdat als dat wel zo zou zijn, zou je een instrument hebben om er wat aan te doen.” Uit de praktijk valt algemeen rector Diny Roodvoets hem bij: “Ik ben ervan overtuigd, dat het hele verhaal rondom sociale cohesie, achterstandssituaties en vroegtijdig schoolverlaten veel beter tot z’n recht komt in een grote school waar meerdere kleine eenheden onder vallen dan in een kleine eenpitter waar een directeur ook nog de postzegels moet plakken.”

Ook In ’t Veld et al. (2006: 11) benadrukken dat een meer genuanceerd betoog noodzakelijk is. Binnen een onderwijsinstelling, zeggen ze, zijn wel vijf of meer schaalbegrippen te onderscheiden: de schaal van het leerproces varieert van een groepsgrootte van één bij individuele begeleiding tot oneindig in het geval van internetstandaarden. De omvang van de sociale groep waarin de leerling verkeert – dikwijls de klas genoemd – is een tweede relevant schaalbegrip. Een schoolgemeenschap bestaat nog indien ieders naam bekend is: dat gaat om een grootte van vijfhonderd. De organisatie van een opleiding is nog doelmatig bij een schaal van duizenden leerlingen, en de managementschaal van een onderwijsinstelling ondervindt beneden de vijftigduizend leerlingen geen ernstige problemen. Zij concluderen: “Het zijn vooral de eerste drie schalen die invloed uitoefenen op de problematiek van voortijdig schoolverlaten.”

4.3 TOT STAND BRENGEN VAN NIEUWE VERBINDINGEN

“Het mogelijke doen we vandaag, het onmogelijke morgen.” Directeur Henri van Vlodrop van het Rotterdamse Zadkine College sprak over de aansluiting van vmbo en mbo. Eerder wezen we al op het belang van een betere begeleiding van leerlingen bij de overstap van vmbo naar mbo: dat is het mogelijke. Het onmogelijke is gelegen in structurele doorbrekingen van de drempels waarop vele scholen, ondanks de grotere ruimte die OCW hen biedt, op dit moment stuiten. Publiekelijk wordt steeds vaker gepleit voor een ‘terugkeer naar lesgeven’; ook de Commissie Dijsselbloem legt daarop een sterke nadruk. Ons veldonderzoek weerspreekt dit sentiment, het getuigt van een duidelijk waarneembare ontwikkeling in de richting van een bredere taakopvatting van ‘de school’ in de vorm van extra aandacht voor ‘overbelaste’ jongeren. Het gaat om scholen die de drie dimensies van de leefwereld van jongeren – thuis, school en derdenruimte – verbinden door (a) het bevorderen van sterkere scholen, (b) een sterkere ouderverbondenheid, en (c) overbrugging naar de derdenruimte.

4.3.1 VERBINDINGEN BINNEN STERKERE SCHOLEN

Het zijn sterke scholen, met gemotiveerde leraren en inspirerende schoolleiders, die de vereiste structuur en verbondenheid kunnen bieden. Maar heb je die mensen in huis, dan is er binnen en tussen de scholen een wereld te winnen, zeggen onze gesprekspartners. Zo’n sterkere school kan daarna de springplank vormen om de – nog moeilijkere – verbindingen buiten de school te ontwikkelen. Ze beschouwen de school niet uitsluitend als een instituut dat leerlingen naar een diploma moet brengen, maar ook als een instituut dat leerlingen naar een plaats in de samenleving moet leiden. Drie aspecten behoeven daarom speciale aandacht: (a) het bevorderen van ‘menging’ tussen ‘overbelaste’ en ‘normale’ leerlingen, (b) het inbedden van de zorgstructuur, en (c) het verlengen van het vmbo.

‘Menging’ van ‘overbelaste’ en ‘normale’ leerlingen

Of het nu gaat om het werk van leraren, het organiseren van adequate zorg of het bieden van aantrekkelijke perspectieven, de concentratie van risicoleerlingen – ‘niet-kunners’ en ‘overbelasten’ – keert steeds terug in de verhalen van onze gesprekspartners. Het zijn de scholen waar “alle leerlingen een dossier hebben” of waar ze massaal “zwak, ziek en akelig” zijn. Die concentratie is een gevolg van een aantal elkaar versterkende processen. Woonsegregatie is de belangrijkste oorzaak, maar daarnaast spelen keuzegedrag van ouders, fusies van schoolbesturen, doorverwijzingen, selectie van leerlingen en specialisatie van scholen ook een rol.

Een nadelige concentratie ontstaat snel, een enkele school kan immers maar moeilijk grip krijgen op leerlingenstromen. Het Rotterdamse Zuiderparkcollege bijvoorbeeld was eerst een gemengde school die les gaf aan zowel Rotterdammers

als “de jongens uit de Hoeksche Waard”. Omdat de laatsten hun diploma op gegeven moment dichterbij huis konden halen, transformeerde het Zuiderpark in korte tijd tot een school met een concentratie van ‘overbelasten’ uit de meest kwetsbare buurten. Dezelfde ontwikkeling deed zich ook elders voor. Het gaat dan vaak hard: hoger opgeleide ouders halen hun kind van een school die slecht bekend staat en de ene ouder volgt het voorbeeld van de ander. Het resultaat is een leegloop van scholen: een massaal vertrek van de betere leerlingen en het achterblijven van de meest kansarme kinderen, “kinderen waar niemand die beslissing voor neemt”.

Volgens onderzoeker Bowen Paille (2005) leidt een te grote concentratie van ‘overbelasten’ die weinig sociale vaardigheden hebben meegekregen tot onrust en zelfs chaos op scholen. De schoolomgeving is daarmee medebepalend voor de slaagkans van de ‘overbelasten’. Zijn waarnemingen en conclusies worden onderhouden door schooldirecteuren. De gevolgen van uitval lijken zich bovendien niet te beperken tot de uitvallers zelf. Kinderen van uitvallers presteren veelal slechter dan kinderen van ouders met een hoger opleidingsniveau. De scheiding met de bijbehorende uitval zet zich zo door de generaties heen voort. Of, zoals een docent met vele jaren frontlijnervaring het uitdrukte: “Volgens mij is het vmbo/mbo-verhaal grotendeels een sociaal-economisch verhaal. ... Ik krijg nu kinderen van ouders die ik vroeger in de klas had zitten en er is eigenlijk niets wezenlijks veranderd.” Er ontstaat een zelfsluitende tendens, waarbinnen leerlingen een selectieve ervaring opdoen met toekomstperspectieven, manieren van denken en doen en attitudes ten aanzien van scholing.

Die ongewenste ontwikkeling wordt versluierd, omdat in de talloze analyses en verhandelingen over segregatie de nadruk voortdurend wordt gelegd op etnische scheidingslijnen binnen het basisonderwijs. De begrippen witte en zwarte basisschool zijn zodoende een vast deel van het onderwijsjargon geworden. De segregatie doet zich, mede door de relatief vroege uitsplitsing van leerwegen op 12-jarige leeftijd, in nog sterkere mate voor in het voortgezet onderwijs (OECD 2006a). Eerder, in hoofdstuk 1, wezen we echter al op het statistische gegeven dat de hogere schooluitval onder ‘allochtonen’ niet of nauwelijks verklaard lijkt te worden door etniciteit als zodanig, maar veeleer door het lage opleidingsniveau van de ouders en een laag aanvangsniveau bij de overgang naar het vmbo. Maar de zwart-witdiscussie over basisscholen vernauwt de blik in te sterke mate. Het gebrek aan contact tussen ‘overbelaste’ en ‘normale’ leerlingen wordt door onze gesprekspartners namelijk als een van de meest aangrijpende problemen in het huidige (v)mbo-onderwijs gezien (box 4.3) (Rinnooy Kan 2007).

Box 4.3 De frontlijn over menging

- “Menging van niveau-1/2-leerlingen met niveau-3/4-leerlingen is cruciaal. Met alleen niveau 1/2 wordt het een prullenbak.”
- “Iedereen in het onderwijs weet, dat als je heterogeniteit in je groep weet te organiseren, de leerprestaties giga omhoog gaan. Dat is heel helder. Vooral de ondergroep wordt aangezogen.”
- “De positieve uitstraling met gewone goede leerlingen kan ontzettend heilzaam zijn.”
- “Je zet ze bij elkaar, maar je zou ze eigenlijk moeten verdunnen.”
- “Kinderen die wat meer kansen krijgen, op wat voor gebied dan ook, kunnen deze kinderen helpen.”
- “Per klas hebben kinderen rolmodellen nodig, die hen toegang verschaffen tot de mobiliteits-snelweg; 60 tot 70 procent van de leerlingen moet de weg weten.”

Tegelijkertijd beschouwen de meesten van hen scheiding als een voldongen feit, een van bovenaf opgelegde menging vereist serieuze beleidsaanpassingen en “een grote systeemwijziging is in Nederland onmogelijk”. Actieve menging door scholen en gemeenten gebeurt in Nederland dan ook weinig (Onderwijsraad 2005a, Karsten et al. 2002), ondanks het nijpende karakter in de grote steden. Zoals gesignaleerd in subparagraaf 1.2.2 ligt de uitval op een vergelijkbaar, hoog niveau in de ‘harde armoedekernen’ van de overige steden, maar juist in de G4 is de uitval ook in ‘betere’ buurten verhoudingsgewijs hoog. Ervaringsdeskundigen waarschuwen bovendien voor de verspreiding van stapelings-/uitvalproblematiek in de grote steden. Na de herstructurering van de meest kwetsbare buurten, verplaatsen de bewoners zich naar andere gebieden waar nu in (te) hoog tempo dezelfde problematiek ontstaat. Zij stellen de terechte vraag of ‘vreedzame’ stadsbuurten en randgemeenten in staat zijn hiermee om te gaan.

De gemeenten geven desondanks een beperkte prioriteit aan menging. De spaarzame afspraken over groei, profiel en werving gericht op het verminderen van segregatie, blijken bovendien in het algemeen weinig effect te hebben (Rutten en Peters 2005). Vele belanghebbenden ‘spannen samen’. Ouders zijn tegen ‘experimenten met hun kinderen’ en weten elkaar uiteindelijk te vinden, zich zo nodig beroepend op de vrijheid van schoolkeuze die weliswaar niet keihard is – ze is een afgeleide van de vrijheid van onderwijs – maar wel als zodanig wordt ervaren. Schoolbesturen zijn moeilijk grijpbaar omdat ze dikwijls in meerdere gemeenten actief zijn en/of zich verschuilen achter hun zelfstandigheid. De afspraken die gemaakt worden, zijn bovendien niet bindend. De onderwijsinspectie heeft om begrijpelijke redenen geen belang bij het beoordelen van de concrete omstandigheden waarin het onderwijsproces van een school is ingebed: “Als je als inspecteur de sociale situatie als een gegeven neemt, en als je ziet dat de directeuren hun best doen, dan zeg je liever iets over het ‘geweldig schoolklimaat’.”

Ondanks de algemene erkenning van het scheidingsprobleem, is het tekenend dat vrijwel niemand zich daar echt hard voor maakt. De meeste van onze gesprekspartners proberen – met frisse tegenzin en weinig hoop – vooruitgang te boeken langs de overlegroute. Vooral de vrije schoolkeuze en de daarmee samenhangende concurrentie, lijken grote obstakels te zijn. Een succesvolle aanpak zou daarom aan een aantal voorwaarden moeten voldoen, zeggen onze gesprekspartners. Ouders zouden om te beginnen de garantie moeten hebben dat de kwaliteit van het onderwijs niet zal leiden onder de menging, met andere woorden dat de leerprestaties van kansrijke leerlingen geen nadeel ondervinden van het aandeel kansarme leerlingen. Vervolgens zou hun schoolkeuze niet of maar slechts ten dele beperkt moeten worden. Tot slot is het van belang dat ze bij een eventuele beperking van hun schoolkeuze een groter aantal aantrekkelijke keuzemogelijkheden krijgen, in de vorm van meer scholen met een gemengde populatie en met een gegarandeerd stabiel karakter.

Een aantal gesprekspartners wijst op ‘sluiproutes’. Wanneer de kern van het probleem ligt in het feit dat risicoleerlingen verstoken blijven van ‘normale’, gestructureerde socialisatiecontexten, dan kunnen de nadelige effecten van scheiding wellicht ook bestreden worden aan de hand van ‘contextrijk’ of ‘natuurlijk’ leren. Menging van ‘overbelaste’ leerlingen met ‘normale’ mensen in een werkomgeving dus. Een dergelijke aanpak zou enkele vervelende kwetsbaarheden en neveneffecten van mengen op scholen kunnen ontwijken. Zoals Boekhoud opmerkte: “Menging leidde tot zo ongelofelijk veel spanningen in het gebouw...” Bovendien zijn “heel veel leerlingen . . . met heel veel moeite op niveau 4 terechtgekomen. Die hebben ook niet veel over.” Toch zijn over menging buiten de school de meningen verdeeld. Sommige schooldirecteuren menen dat je zo “een groot aantal leerlingen binnenhoudt.” Hier staat tegenover dat je met het realiseren van “een derde domein voor een zeer significante hoeveelheid uren per jaar”, je leerlingen wel weer aan anderen overdraagt. Alle goede bedoelingen ten spijt haal je een onzekere factor binnen.

Inbedden van zorgstructuur

Het tweede actiepunt op weg naar sterkere scholen wordt gevormd door het inbedden van een stevige zorgstructuur binnen de school. Juist voor de groep ‘overbelasten’, zo zeggen onze gesprekspartners, is een brede, vroegtijdige aanpak nodig die veel verder strekt dan het onderwijsterrein. Han Viguurs: “Daar moet een team omheen: maatschappelijk werk, welzijn, jeugdzorg, politie, noem maar op. Met de school als één van de partners.” In Rotterdam onderschrijft Van Vlodrop haar gedachten. Hij stelt dat de zorgstructuur van het vmbo zijn verantwoordelijkheid voor ‘overbelasten’ zou moeten uitstrekken tot groep 7 van de basisschool. Zo niet, dan ben je eigenlijk voor een groot aantal te laat.

Voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten is naast een lange dus ook een brede aanpak vereist, met betrokkenheid van veel meer partijen dan alleen de school. Dat levert wel een discussie op over verantwoordelijkheden en competenties. Directeur Soetman van de G.K. van Hogendorpschool: “Misschien doen wij teveel, dat zou kunnen. Andere mensen verklaren mij voor gek. Die zeggen: dat is de taak van de school niet. Nou, dan maar even wel, denk ik dan.” De meeste gesprekspartners vinden echter dat scholen veel te vaak worden aangekeken op maatschappelijke problemen. Marc Veldhoven: “We zijn wel de vindplaats van de problemen, maar niet de oorzaak.” Toch voelen ze zich op zijn minst gedeeltelijk verantwoordelijk voor het vinden van oplossingen. “Al is het alleen al om je eigen traject succesvol te kunnen maken,” vindt Han Viguurs.

Een sterke zorgstructuur kan, zeggen onze gesprekspartners, bijdragen aan de school als veilige plek in een onrustige omgeving. De structuur van zorg op het vmbo, beamen ze, wordt steeds beter georganiseerd in de interne leerlingenzorg en de zogenoemde zorgadviesteams (ZAT's). De getallen bevestigen de ontwikkeling. Bijna alle scholen in het voortgezet onderwijs (95 %) kennen een interne structuur voor leerlingenzorg, met vaak vergelijkbare elementen: mentoraat (96 % van alle vo-scholen), een interne zorgcoördinator (95 %), een vertrouwenspersoon (91 %) en specifieke hulp, bijvoorbeeld faalangsttrainingen (79 %), hulp bij dyslexie (77 %) en sociale-vaardigheidstrainingen (73 %). Tenslotte heeft minstens de helft van de scholen specialisten in huis: orthopedagogen, schoolpsychologen en schoolmaatschappelijk werkers. Naast deze interne structuur heeft 92 procent van de vo-scholen een eigen ZAT. Vaste deelnemers in de ZAT's zijn een jeugdarts, de leerplichtambtenaar, maatschappelijk werk en Bureau Jeugdzorg; bij een kwart van de ZAT's is ook de politie een vast teamlid. Andere gebruikelijke partijen die (vaak incidenteel) mee vergaderen in het ZAT zijn de GGZ, de schoolbegeleidingsdienst, stichting MEE, het RMC en het REC (LCOJ 2007a, Van Veen en Van der Steenhoven 2007).

Directeur Engbers van het Vader Rijn College legt uit hoe het er in de praktijk uitziet: “Je hebt mentoren, dus twee mensen per groep, die de zorg voor een groepje leerlingen hebben. Die vormen weer met ongeveer vijf tot zes groepen een team, een lesteam. Die collega's hebben ook al die kinderen bij zich in de klas. Die bespreken elke dinsdag de groepen en daar komen kinderen naar boven, die zorg nodig hebben. En die teams hebben allemaal een vertegenwoordiger in het zorgteam. Per 'bouw' heb je dus een bijeenkomst van mensen die allemaal met de zorg voor die kinderen bezig zijn, daar is een coördinator van en die bespreekt dat binnen een gemeenschappelijk overleg van coördinatoren met allemaal mensen van buiten. En die hebben dan weer een overleg om echt alles af te kaarten.”

In april 2006 heeft Operatie Jong een sturingsadvies voor de jeugdzorg uitgebracht. Daarin wordt een aantal aanbevelingen gedaan, waaronder de bevordering

van brede scholen voor het voortgezet onderwijs. Deze brede scholen zouden ook de aanpak van het voortijdig schoolverlaten kunnen coördineren en de weg naar de arbeidsmarkt begeleiden. De Kafkabrigade sluit direct hierop aan met het advies om het Bureau Jeugdzorg binnen de schoolmuren te halen. Daarmee worden de hulpverleners en jongeren dichter bij elkaar gebracht. Ook veel andere frontlijn-experts pleiten voor het naar binnen halen van de jeugdzorg in de school, om vanuit de school het aanbod te organiseren. Ze vinden steun bij bestuurlijk deskundigen zoals Peter Lankhorst, die eveneens pleit voor een bundeling van alle middelen en deskundigheid voor jeugd die nu verdeeld zijn over verschillende beleidsterreinen, en dit structureel binnen de school halen. In de praktijk lijkt deze beweging echter vooralsnog verre van vanzelfsprekend.

Bij het Rotterdamse Albeda College speelt bijvoorbeeld de vraag of een centrale vraagbaak in de school kan worden gevestigd. Centrum Jong XL is nu gevestigd bij de deelgemeente Feijenoord. Een mobiele hulpverleningsbrigade die enkele keren per week op diverse scholen aanwezig is, kan volgens het Albeda een optie zijn. Voor veel kinderen is het van belang dat zij een vaste mentor of huiswerkbegeleider op school kunnen aanspreken. Maar commerciële huiswerkbegeleiding is duur. Op diverse plaatsen⁵ zijn alternatieven ontwikkeld, zoals een project dat wordt uitgevoerd door de hogescholen in Rotterdam. Studenten kunnen met hun inzet voor huiswerkbegeleiding studiepunten behalen. Ook in Amsterdam Bos en Lommer worden studenten ingeschakeld in mentorprojecten⁶ waarin ze kleine groepjes kinderen begeleiden in het oefenen van sociale vaardigheden.

Uit onze gesprekken blijkt dat leerlingen op het vmbo vaak wel aanspraak kunnen maken op zorg en een breed aanbod van diensten, maar dat het op het mbo meestal onmiddellijk over is. Er is wel wat zorg op de mbo's, maar de hoeveelheid steekt schril af bij de zorg op de vo-scholen. Zo bedienen de ZAT's op roc's duizend tot 24.000 leerlingen (gemiddeld 3900), terwijl op de vo-scholen de ZAT's beschikbaar zijn voor enkele tientallen tot maximaal 2500 leerlingen (gemiddeld één ZAT's per 700 leerlingen). Sandra Newalsing put uit ervaring in het Amsterdamse welzijnswerk: "De grote vmbo-scholen krijgen aardig wat geld. Die zijn dus een zorgstructuur aan het opzetten. ... Het mbo kent veel grotere scholen, (...) die scholen weten helemaal niet waar ze moeten beginnen."

Bovendien is er ook nog het probleem van de kunstmatige leeftijdsgrenzen. Een directeur jeugdzorg geeft een voorbeeld: slachtoffers van "loverpooiers" – het woord *loverboy* is hem te aardig – zijn maar moeilijk meer te bereiken als ze 18 jaar zijn geworden. Want meisjes van achttien zijn volwassen en vrij om te kiezen wat ze doen, en ondertoezichtstelling is niet meer mogelijk. "Dus het verschil tussen een labiel meisje van 17 jaar en 8 maanden en een labiel meisje van 18 jaar en 4 maanden is juridisch heel groot." In de ene situatie is er sprake van een kind, in de andere situatie van een jongvolwassene. Een flink deel van de roc-populatie

valt door deze leeftijdsgrens buiten bereik van jeugdzorg en bijvoorbeeld ook buiten het op pedagogisch effect ingestelde jeugdstrafrecht.

Verlengen van vmbo

De hoge uitval, speciaal bij de overstap van vmbo naar mbo, is vanzelfsprekend niemand ontgaan. Sommige schoolleiders willen daarom meer dan een ‘warme overdracht’: zij willen dat de meest kwetsbare vmbo-leerlingen van de laagste niveaus gewoon doorleren op een verlengd vmbo. Eimers (2006: 25) benadrukt dat met name in de beroepskolom een serie initiatieven is ontwikkeld, in eerste instantie vooral op het vmbo maar de laatste jaren ook op het mbo en rond de overgang tussen beide. Interessant genoeg wortelt deze omvangrijke vernieuwingsbeweging niet in schooluitval maar in de achteruitgang van het technisch onderwijs. De Nationale Denktank laat bijvoorbeeld zien dat minder dan 7 procent van de instromende jongens in het vmbo tien jaar na hun schooltijd werkt in de technieksector, het grootste deel gaat verloren in het studiekeuzeproces. Door deze vernieuwingsbeweging is de samenhang binnen de beroepskolom bevorderd. Voor het eerst sinds de invoering van de WEB (Wet Educatie en Beroepsonderwijs) werd daardoor rond 2000 weer bespreekbaar om vmbo en mbo in verticale samenwerkingsverbanden te plaatsen en zelfs te stimuleren door de z.g. Impulssubsidieregeling (Onderwijsraad 2004). De regeling heeft geleid tot een explosie van experimenten op het gebied van de beroepskolom met als doel een betere aansluiting met de (beroeps)praktijk.

Als onderdeel van dit veranderingsproces bepleiten veel van onze gesprekspartners het aanbieden van de laagste niveaus van het mbo binnen het vmbo. Zo kunnen leerlingen met een leerwegondersteunende opleiding en leerlingen die een basisberoepsgerichte leerweg volgen op het vmbo, binnen de muren van hun vertrouwde school hun vervolgopleiding krijgen en hun startkwalificatie halen. In de zogenoemde ‘groene’ sector zijn hiermee al positieve ervaringen opgedaan. Steeds meer scholen gebruiken de ruimte die hen wordt geboden (De Jong et al. 2006: 30) ondanks de lastige vragen die hun initiatieven oproepen, onder andere op het vlak van de verdeling van verantwoordelijkheden. Sterk verwante onderwijssoorten (praktijkonderwijs, vmbo, mbo-1) zijn qua regelgeving, bekostiging en organisatie namelijk zeer verschillend ondergebracht. Eimers (2006: 46) spreekt hier van de “rafelrand” van het onderwijsbestel. Desondanks lijkt deze oplossing “het ei van Columbus”, het vmbo heeft blijkbaar de juiste begeleidingsstructuur gevonden om jongeren binnenboord te houden (Adviesraad Diversiteit en Integratie 2007: 23-24).

Vooralsnog is het echter onduidelijk hoe deze ontwikkeling verder verloopt. Wordt niveau 1 van het mbo op den duur een structureel onderdeel van het vmbo of blijft het bij een aantal lokale projecten waarin vmbo en mbo maar gedeeltelijk integreren? De overheid ondersteunt inmiddels experimenten van verbindingen

tussen vmbo en mbo, waarmee men wil bereiken, dat meer leerlingen een mbo-diploma niveau 2 halen. Scholen kunnen een pilot met een dergelijke leergang opzetten met als uitgangspunt de kwalificaties en eindtermen van een mbo-2-opleiding. De leergang moet garantie geven op een diploma en moet daarom een terugval waarborgen op minimaal een vmbo-bbl-diploma. De scholen krijgen deze ruimte onder de voorwaarde dat de leerlingen aan het einde van het traject voldoen aan de exameneisen. OCW laat de experimenten nauwkeurig onderzoeken. Afhankelijk van de resultaten van dit onderzoek zal het ‘verlengd vmbo’ mogelijk in de toekomst een meer structurele basis kunnen krijgen.

4.3.2 GROTERE OUDERVERBONDENHEID

Ouderbetrokkenheid werd door onze gesprekspartners veel op de voorgrond van hun relaas geplaatst. De redenen voor ouderbetrokkenheid lopen uiteen. Zorgcoördinator Arno Tavenier van de G.K. van Hogendorpschool noemt het slechten van wantrouwen: “Tien jaar geleden kwamen we er achter, dat er heel veel wantrouwen was vanuit ouders naar onze school en scholen in het algemeen, en omgekeerd. Sommige ouders vonden de school bijvoorbeeld een verdorven instituut.” Het informeren van ouders en een open communicatie vinden onze gesprekspartners ook belangrijke redenen, vanwege een goede samenwerking tussen ouders en school, maar ook in een toegenomen gezag van ouders die beter weten wat met hun kinderen op school gebeurt. “We moeten goed luisteren naar de kinderen en goed kijken wat ze doen en waar ze mee bezig zijn, ouders hebben dat ook nodig.” Over de effecten van ouderbetrokkenheid op leerprestaties bestaan bij de frontliniewerkers echter verschillende verwachtingen. Mustafa Kocaer van het Vader Rijn College in Utrecht zegt: “Als je goede contacten hebt, verminder je de probleemgevallen”, maar tegelijkertijd relativeert hij ook: “Leerprestaties hangen af van heel veel aspecten.” Sabine Severiens is op basis van eigen grootschalig onderzoek overtuigd van de positieve effecten van grote ouderbetrokkenheid: “Je moet de ouders in ieder geval meer de school in halen, dit heeft een bewezen positief effect op de motivatie van de leerlingen.”

Er zijn verschillende vormen van relaties tussen scholen en ouders te onderscheiden. Grofweg komt uit onze interviews het onderscheid naar voren tussen *participatie*, *communicatie* en *stimulatie*. Bij participatie gaat om activiteiten van ouders op de school, communicatie gaat om rapportbesprekingen, huisbezoeken en andere gesprekken en stimulatie gaat om leerprestaties verbeteren met ouders.

Participatie kan bijvoorbeeld inhoud krijgen door de faciliteiten van de school ter beschikking te stellen aan groepen ouders. René Hanson van het Nova College in Amsterdam ziet dat wel zitten: “Eigenlijk zouden ouders hier binnen moeten zitten op hetzelfde moment als die *kids*.” Stimulatie heeft de grootste invloed op leerprestaties, maar is ook het moeilijkst te beïnvloeden door scholen. Met dit doel

wordt steeds meer opvoedingsondersteuning geboden aan ouders. Diny Roodvoets van de CSG Calvinj zegt hierover: “Dat gaat om ouders waarvan geconstateerd is dat er moeilijk contact mee is te leggen. Die worden specifiek uitgenodigd. We zijn ook vrij streng. Een eersteklasser was betrapt op een vuurwerkbom in zijn kluisje. We hebben zijn ouders naar school laten komen, wel op de tijd dat wij er ruimte voor hebben. Een kind kan pas weer terugkomen op school, als we er met de ouders over gesproken hebben”.

Hoewel niet alle scholen zo ver gaan, streven zij alle een zo open mogelijke communicatie na. Een aantal scholen stelt contracten met ouders op, zoals de G.K. van Hogendorpschool in Rotterdam: “Je tekent iets, dus onder leiding van ons ga je veranderen, zo simpel is dat.” Ook wordt steeds meer gewerkt met huisbezoeken. Mustafa Kocaer vertelt: “Als leerlingen zich bij ons aanmelden, dan gaan wij op huisbezoek – dat is heel belangrijk – en daarmee neem je eigenlijk allerlei dremfels weg. Als ouders eenmaal zien dat je langs bent geweest, dan weet ik voor bijna 80 procent, dat ze ondanks alle belemmeringen zelf naar ons toekwamen. Daarvoor was dat eigenlijk niet het geval.” Meest voor de hand liggend zijn tenslotte oudergesprekken en rapportbesprekingen die een steeds verplichtender karakter krijgen. Roodvoets: “We hebben bij een aantal vestigingen de gewoonte om de rapporten alleen maar mee te geven als de ouders ze zelf komen halen.”

Veel onderzoek- en praktijkprojecten laten echter zien hoe moeilijk het is om invloed uit te oefenen op gedrag van ouders. Geforceerde afspraken of oudergesprekken lijken niet altijd gewenste resultaten te leveren. Maar de ervaring binnen het primair onderwijs laat ook zien dat ‘school’ een goede context kan bieden om de betrokkenheid van ouders met opgroeiende kinderen te verhogen; bij uitstek het vmbo zou daarvan kunnen profiteren. De ‘assistenten ouderbetrokkenheid’ op de basisschool De Boog in het Rotterdamse buurtje Schiemond denken dat ouders zich juist op school veilig voelen (anders brengen ze er hun kinderen ook niet naartoe); mannen hebben gezien dat het veilig is voor hun vrouwen om erheen te gaan. Het buurthuis wordt als onveilig beschouwd – “daar zitten te veel mannen met rode neuzen.” Organiseer je daar iets, dan komt er niemand. Ook biedt de school veel meer continuïteit dan het buurthuis.

Ons veldonderzoek maakt duidelijk dat ouderbetrokkenheid niet vanzelf tot stand komt. Voor het werven van ouders zijn er mensen nodig – onderwijzers, assistenten – die hun taal spreken; niet alleen omdat ze geen taalbarrière hebben, maar ook omdat ze fungeren als vertrouwenspersoon. In het basisonderwijs zijn bijvoorbeeld vaker ouderconsulenten aangesteld (vergelijk ‘Vertrouwen in de buurt’). Assistenten ouderbetrokkenheid van basisschool De Notenkraaker in Hoogvliet spreken andere ouders aan om ze te stimuleren mee te doen aan allerlei activiteiten en om hen wegwijs te maken in het schoolsysteem. De ouderbetrokkenheidsassistenten stimuleren ouders aan cursussen mee te doen. Verder wordt er een taalcur-

sus georganiseerd in samenwerking met het Zadkine College, waarbij een vijftiental ouders één keer per week Nederlandse taallessen krijgt. De cursus wordt afgesloten met een certificaat.

Ouderconsulenten aanstellen is een vorm van het organiseren van inlevingsvermogen. En dat is nu juist waar het op veel scholen en bij veel onderwijzers wat aan ontbreekt, aldus onderzoeker Jungbluth: “Het gros van de docenten zit in de kleinburgerlijke hoek, waarin je alleen maar vaststelt dat iemand nu weer zijn kind geen schone onderbroek heeft aangetrokken. Maar geen enkel greintje idee over hoe dat nu zou komen.” Contact met ouders heeft volgens Kocaer van het Vader Rijn College dan ook een heel positief effect op het gedrag van mentoren. “Kennis over de achtergrond van de leerlingen is heel belangrijk, want als een kind zich misdragen heeft, hebben we heel vaak het beeld dat het er zo wel aan toe zal gaan in hun cultuur. Dat beeld weerhoudt ervan om contact te leggen met de ouders. Als jij denkt dat het niet past binnen de context, neem dan contact op met de ouders, want heel vaak is ook bij hun zoiets niet toegestaan. Vaak heeft het niets met cultuur en veel met de pubertijd te maken.”

Tegelijkertijd vraagt een aantal van onze gesprekspartners zich af of je wel een grotere ouderbetrokkenheid mag verwachten. Ouders haken vaak af op het vmbo, ziet Adil Çiftçi: “Kinderen krijgen een andere kijk op de wereld, op hun ouders. Ouders hebben onvoldoende bagage – cultureel, communicatief – om aan deze veranderingen tegemoet te komen.” Schooldirecteur Hanson van het Amsterdamse Nova College vult aan: “Je hebt ook de vraag: in hoeverre willen jongeren hun ouders naast zich toelaten?” Zijn oud-collega Van Miltenburg is het met hem eens: “Als je veertien bent, wil je je ouders niet in de buurt hebben – en dat hoort ook zo.”

4.3.3 VERBINDINGEN MET DERDENRUIMTE

“Ik denk, dat heel veel ouders onmachtig zijn. Het leven van een kind vanaf 12 jaar speelt zich voor een groot deel buiten het gezin en de invloedssfeer van het gezin af.” Algemeen rector Roodvoets van CSG Calvijn verwijst naar de “driehoek” – thuis, school en straat – zoals ook Louise Specht en Gerard van Miltenburg dat doen. “Een kind zit lange tijd op school, heeft soms vanuit die school ook een sociaal milieu buiten de school, maar er spelen ook nog andere zaken een rol. We hebben er als school mee te maken in welk milieu het kind zit in z’n vrije tijd. Hetzelfde geldt voor de ouders, die hebben er ook voordeel of last van als een kind in een bepaald sociaal milieu zit. Thuis, school en straat of de omgeving zijn de drie actoren die ervoor zorgen, dat het goed of slecht gaat met een kind. Die samenwerking moet veel meer op elkaar zijn afgestemd.”

Jongeren worden gevormd in drie ruimten: thuis, school en – wat wij gingen noemen – de ‘derdenruimte’, waaronder alles wordt begrepen wat niet thuis of

school is, uiteenlopend van buurt/openbare ruimte via sportveld/recreatieruimte en internet tot werk (box 4.4). Speciaal de ‘overbelasten’ raken te vaak het spoor bijster in die drie ruimten, vooral als ze sterk van elkaar zijn gescheiden. Scholen spannen zich in om ouders te ‘verbinden’; we wezen daar al op. Onze gesprekspartners zoeken echter ook een deel van de oplossing voor voortijdig schoolverlaten in het overbruggen van de kloof met de ‘derdenruimte’. Met name vmbo-scholen breiden op grote schaal hun taken uit. Drie aspecten vragen echter ook op de roc’s gerichte aandacht, zeggen onze gesprekspartners: het gaat om het tot stand brengen van sterkere, en veelal geheel nieuwe, verbindingen met (a) buurtgenoten, (b) vrijetijdstrekkers, en (c) werkgevers.

Box 4.4 Invulling van derdenruimte

“We hebben ook nog de vrijetijdsbesteding van de jongeren in het stadsdeel onderzocht. Ze hebben hier eigenlijk weinig voorzieningen. Je krijgt antwoorden als sporten: fitness, zwemmen, voetbal. Verder veel werken, wat doen met hun vrienden en huiswerk maken. Internet, de multi-mediakanalen zijn ook heel gebruikelijk. Door het gebrek aan voorzieningen besteden ze voornamelijk veel tijd aan werk, vrienden en huiswerk. Ze hangen ook veel en zitten thuis. Heel interessant is, dat ze helemaal niet zo materialistisch ingesteld zijn. Als ze het naar hun zin hebben, dan is het prima.”

Verbindingen met buurtgenoten

“Wat ik fantastisch vind aan onze leerlingen,” zegt een docente, “dat is het inschakelen van het netwerk, het hele *peer group* verhaal. Als je die drie leefomgevingen – school, thuis en de buurt – bekijkt, dan gebeurt er heel veel in de buurt. Die *peer group* is ontzettend belangrijk voor leerlingen.” Die kans mogen we niet laten lopen in de Westelijke Tuinsteden van Amsterdam, waar zij les geeft aan het Nova-Esprit College. “Er moet ook wel een beleid op komen vanuit de school. Als je de kennis van leerlingen positief kan activeren, dan is het fantastisch om hier te werken.”

De school kan daarbij een rol spelen. “School is voor veel van onze leerlingen de enige veilige plaats,” zegt directeur Bart Engbers in Utrecht en zijn Rotterdamse collega Diny Roodvoets van de CSG Calvijn valt hem bij: “Als we kijken naar de achtergronden van de kinderen, dan is voor heel veel van de kinderen de school dé plek waar ze zichzelf kunnen zijn en waar ze ook de vrijheid hebben om een aantal dingen te doen”. De Onderwijsraad (2007b: 42) citeert een schoolleider: “De binding op school moet een tegenwicht bieden aan ontwrichtende invloeden van buiten.” Voor leerlingen, met name in het speciaal onderwijs en beroepsgerichte leerwegen van het vmbo, is een veilig klimaat – veiligheid en geborgenheid – het allerbelangrijkste, stelt de Raad (Onderwijsraad 2007b: 72, 75).

Een goede zorgstructuur is daarom belangrijk maar tegelijk voor veel leerlingen ook niet voldoende omdat hun buurt niet veilig is. Een brede school in het vmbo zal een deel van deze problemen kunnen oplossen, zo zegt bijvoorbeeld onderwijssocioloog Leune. Hij voorspelt dat het beroepsonderwijs zich meer in de richting van een brede school zal gaan ontwikkelen. “We zien dat nu in het basisonderwijs, maar ook in het voortgezet onderwijs zou dat op grotere schaal kunnen worden gepraktiseerd.” Zijn opvattingen vinden weerklink in het onderwijsveld, waar concepten als de ‘brede buurtschool’ of ‘community school’ worden ontwikkeld, vanuit het principe dat de school en de leerlingen iets voor de buurt kunnen betekenen. Voor ouders, speciaal allochtone moeders, is de school bijvoorbeeld een baken van rust en veiligheid. Ze willen meer betrokken zijn bij hun omgeving en juist de school biedt daarvoor een uitgelezen plaats (De Gruyter 2007). Soetman denkt langs meer praktische lijnen: “Het is doodzonde om de ruimtes niet te gebruiken, we hebben hier 350 leerlingen en 250 computers, alles is gedigitaliseerd. Dat laat je dan allemaal maar staan ’s avonds, terwijl er ik weet niet hoeveel mensen op straat rondlopen, die graag zo’n cursus zouden willen hebben.” Giel Graven, de Maastrichtse projectleider van *Aanval op de uitval* beaamt deze constatering: “De school, als gebouw of omgeving, kunnen we veel breder in de buurt of maatschappij zetten.”

Mondjesmaat worden er initiatieven ontplooid. In Den Haag kan het hek rond de sportvoorzieningen (plein en grasveld) van de school weg, waardoor het als ontmoetingsplek voor de hele buurt kan functioneren. Op zondag zouden de moeders er moeten zitten met hun kinderen: “Fantastisch!” Het voormalige Terra College was een voorloper bij het naar binnen halen van ‘de buurt’. Oud-directeur Van Miltenburg vertelde over de nagebouwde winkel met lege verpakkingen en een kassa die het niet meer doet. “Maar winkeltje spelen werkt niet. Het moet een echte winkel zijn. En waarom dan ook geen winkelstraatje? Je kunt er een winkel, een beautysalon, een kinderdagverblijf en een kapsalon onderbrengen, waar de buurtbewoners boodschappen kunnen doen, een kopje koffie drinken, een film kijken, hun haar laten doen.” Een Rotterdamse school biedt cursussen aan voor ouders, ‘witte’ moeders geven bijvoorbeeld taalles aan allochtone moeders.” De directeur constateert met blijde verrassing: “En het werkt!” Het Amsterdamse Nova-Esprit College organiseert elke donderdag een lunch in het schoolrestaurant waarop buurtbewoners kunnen intekenen. In Rotterdam bedienen scholieren in restaurants ‘buitenshuis’ waardoor ze praktijkervaring kunnen opdoen.

Andere scholen lopen met plannen rond. Ze hopen bijvoorbeeld afspraken te maken met de verzorgingshuizen in de buurt, waarbij bejaarden in groepjes van acht naar de school worden gehaald “zodat ze hier de hele dag kunnen rondteuten: internetten, hun haar laten doen, een kopje koffie drinken, en ze kunnen meteen hun rollator laten smeren.” In Amsterdam-West wil Jaap Storteboom de vo-scholen helpen zich te ontwikkelen tot competentieontwikkelingscentra voor de

buurt. “Het gaat om vaardigheden. We laten nu *mediation*-trainingen op scholen en in de buurt geven. Dat willen we uitbreiden: kijken of we extra ouderbezoeken kunnen organiseren en dan cursussen geven rond het omgaan met pubers.” Hij voorziet ook een wederzijds profijtelijk tweerichtingsverkeer tussen jongerenwerkers en docenten. “De jongerenwerkers komen uit verschillende etnische groepen en de docenten veelal niet, dus die coachen de docenten. Veel docenten weten weinig over het leven buiten school van hun, bijvoorbeeld, Marokkaanse leerlingen.”

De scholen kunnen het niet natuurlijk alleen af – ze zoeken partners, ‘derden’ die hen kunnen bijstaan in hun strijd tegen voortijdig schoolverlaten. In het WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt* kwam het welzijnswerk naar voren als belangrijke partner voor brede scholen. De kritische kanttekeningen die we toen plaatsten bij het functioneren van veel welzijnsorganisaties worden nogmaals bevestigd door het veldonderzoek rond voortijdig schoolverlaten. In hetzelfde rapport wezen we ook op de belangrijke rol die wooncorporaties spelen als hoeder van de sociale pijler in ‘hun’ buurten. Het welzijnswerk kan achter hun bredere organisatorische, bestuurlijke en financiële rug in grotere rust de vereiste professionaliteit in de strijd werpen. In het verlengde hiervan spreiden steeds meer corporaties juist in de meest kwetsbare buurten hun activiteiten ook uit in de richting van het onderwijs. Ze zetten hun eigen vaardigheden en middelen in bij de scholenbouw, meer speciaal bij de totstandkoming van brede basisscholen of de vormgeving van een ‘jeugd-campus’ of een containerdorp; we noemden het al. Maar – belangrijker – ze denken mee over de aanpak van schooluitval (box 4.5). Ze bieden gratis huisvesting aan studenten uit het hoger onderwijs onder voorwaarde dat die op hun beurt allochtone kinderen helpen bij hun integratie, bijvoorbeeld door huiswerkbegeleiding.

Box 4.5 Maatschappelijk verantwoord corporeren

Directeur Erik Staal van de Rotterdams/Haagse corporatie Vestia heeft een hele boodschappenlijst van activiteiten. “Leerlingen op mbo-niveau 1/2 hebben een uiterst slechte maatschappelijke slaagkans,” zegt hij. Elk bedrijfs onderdeel van Vestia is daarom verantwoordelijk voor het adopteren van een (v)mbo-school. De corporatie wil daarmee een trend zetten in ondernemingsland, als een praktische invulling van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Elk filiaal heeft een formatieplaats inclusief de bijbehorende begeleiding waar ‘afstudeerders’ na het afronden van hun school ook een jaar werkervaring kunnen opdoen. Indien de helft daardoor beter in zijn vel zit, dan is dit een zeer effectieve preventie. En dan zijn nog samenwerkingsprojecten zoals met het Mondriaan College in Den Haag, waar in het kader van een werkervaringstraject leerlingen rookmelders installeren – “geheel door scholen met hun leerlingen geregeld”. Waar ligt de grens voor de betrokkenheid van corporaties? Staal aarzelt niet: “De grens ligt bij de totstandkoming van faciliteiten voor goed onderwijs. Bijvoorbeeld de beste schoolgebouwen in de moeilijkste wijken.”

De samenwerking met scholen komt tot stand vanuit een verlicht eigenbelang: op zoek naar de oorzaak van overlast in bepaalde buurten of complexen komen de corporaties als vanzelf bij een school uit. En – niet onbelangrijk – het is tweerichtingsverkeer, de school kan de corporatie helpen. Het is voor een corporatie bijvoorbeeld heel moeilijk om de allochtone doelgroep te bereiken, zegt Breebaart. Leerlingen zijn ervaringsdeskundigen: “Voor onze medewerkers die veel met allochtone huurders in contact komen, hebben zij een soort cursus opgezet.”

Verbindingen met vrijetijdstrekkers

Leerlingen ontwikkelen hun talenten niet alleen op school. Edward van der Torre, zelfbenoemde ‘gymschoencriminoloog’ bij het onderzoeksinstituut COT, geeft een Rotterdams voorbeeld: “Op vmbo-scholen in grote steden zitten leerlingen die behoorlijk veel niet kunnen. Er zijn ook dingen die ze wel kunnen. Alles wat die jongens interessant vinden, telt niet mee in het onderwijssysteem. Waarom – ik zie hem voor me – kan een jongen, die gigantisch kan honkballen, die opvallend goed is in Nederlands – andere vakken gingen minder – in honkbalstad nummer 1 geen honkbalcoach worden? Maar hij bleef zitten, want hij had onvoldoendes voor wiskunde en aardrijkskunde.”

Ook ‘in het veld’ benadrukken verschillende gesprekspartners het belang van de brede school voor talentontwikkeling. “Wat zo ontzettend goed is aan de brede school, is dat kinderen die eigenlijk nooit iets anders meemaken, dat die ook eens een keer naar een muziekschool kunnen gaan binnen zo’n conglomeraat,” zegt Marlies Rohmer, architect van brede scholen. Talentontwikkeling kan worden gestimuleerd door het aanbieden van een fysieke omgeving die kinderen uitdaagt. Tijdens ons veldwerk zagen we op verschillende plaatsen hoe scholen zich hiervoor inspanssen: mooi ingerichte ruimten voor de naschoolse opvang, schoolpleinen met verrassende hoekjes zoals een groentetuin met “insectenflat”, sportvoorzieningen, bibliotheken en computervoorzieningen, noem maar op.

Het gaat bij talentontwikkeling echter vooral om toegang tot voorzieningen en tot sociale omgevingen waar kinderen nieuwe vaardigheden kunnen opdoen en talenten ontdekken en ontwikkelen. De directeur Bureau Jeugdzorg Overijssel Martin Dirksen vindt dat de overheid veel meer zou kunnen doen om hierin te investeren: “In Hamburg krijgt bijvoorbeeld elk kind een muziekinstrument. Dat vind ik geweldig. Wat ik in Nederland zou willen: de kinderbijslag afschaffen. Want dat is nu alleen maar een toeslag als je kinderen hebt. In plaats daarvan zou de overheid kinderen dingen moeten geven: muziekinstrumenten, theatervoorstellingen, schoolboeken, gratis sport etc. Dat is veel interessanter! Dat komt ook vooral ten goede aan de kinderen waarvoor thuis geen geld is voor een sportvereniging.”

Dirksen constateert in Nederland een fragmentatie van de ‘derde poot’ van de ontwikkeling van kinderen: vroeger was dat de kerk waar je allerlei vormende acti-

viteiten had, bijvoorbeeld de zondagsschool. “Weet je wat nu die functie het beste inneemt? Voetbal! We hebben hier bijvoorbeeld van FC Zwolle een *clinic* gehad voor een aantal van onze jongens, en dat heeft een enorm effect: ze zijn bezig met goed en kwaad, er is een scheidsrechter, er zijn spelregels, je heb liederen, er is hoop, je moet resultaten bereiken ...” Ook andere gesprekspartners noemen sport als een kader waarbinnen kinderen zich kunnen ontwikkelen, zowel als het gaat om hun talenten als om hun sociale vaardigheden (box 4.6). “In die competentie van zelfvertrouwen vinden we het ontzettend belangrijk dat die kinderen zich in hun vrije tijd ook lekker kunnen ontplooiën, dus we hebben veel vrijetijdsactiviteiten op school, vooral op sportgebied,” legt Tavenier uit. “Met als idee: als het kind de sport kan doen die hij graag wil, dan staat hij qua zelfvertrouwen ook steviger in z’n schoenen. Het zijn vaak kinderen uit de achterhoede van de basisschool die wij hier hebben, dus die hebben niet zo veel zelfvertrouwen meer. Dat kan je ze onder andere via de sport meegeven.”

Box 4.6 **Schoolsportvereniging**

Ans Stolk, zelfstandig adviseur te Rotterdam, vertelde ons over de oprichting van schoolsportverenigingen in Rotterdam. “We bieden kinderen de kans om te gaan sporten en pogen hun ouders te betrekken bij het verenigingsleven. Bizar hoe weinig sportverenigingen er nog in de oude wijken zijn, ze zijn massaal naar de rand van de stad verhuisd.”

“In samenspraak met sterke verenigingen, brede scholen, wooncorporaties en bedrijfsleven en met steun van gemeente en deelgemeenten bouwden we onder leiding van Rotterdam Sportsupport een model Schoolsportvereniging. De basisschool is de vindplaats van kinderen en hun ouders. Winkeliers en wooncorporaties zijn partners en leveren materialen; bestaande sportverenigingen zijn verbonden en leveren trainers en leiden ouders op als kader; ouders participeren; scholen en deelgemeente bieden accommodatie; de gemeente levert een duale gymleerkracht die parttime via Rotterdam Sportsupport de Schoolsportvereniging runt”.

“In plaats van dat het een naschoolse activiteit is, met onderwijzers in de gymzaal, is er nu een verenigingsverband, waarbij ouders in de kleedkamer waken, langs het trainingsveld staan, het vervoer regelen, de karatepakken wassen en betrokken zijn als begeleiders van de teams bij wedstrijden.”

Als we werkelijk geloven in het opvoedkundige belang van ‘naschoolse activiteiten’, moeten we dus misschien het kunstmatige onderscheid met ‘schoolse activiteiten’ laten vallen en uitgaan van een geïntegreerd rooster en één eindverantwoordelijke aanwijzen voor de gehele brede school. Hoe dan ook lijkt duidelijk dat de school zijn traditionele socialiserende functie, zeker als het gaat om ‘overbelaste’ leerlingen, nauwelijks nog in een isolement kan uitoefenen (Onderwijsraad 2007e).⁷ Omgekeerd lijken nieuwe verbindingen, zowel binnen de school als van

de school met andere actoren in de derdenruimte, de kosten van maatschappelijke uitval flink te kunnen verminderen. Roel in 't Veld: "Het geneesmiddel voor voortijdig schoolverlaten is volgens mij binding. Naarmate een leerling meer intensieve bindingen heeft, valt hij minder vaak uit. Daar zou je alles op moeten richten."

Verbindingen met werkgevers

Beroepsopleidingen moeten leerlingen al vroeg met de praktijk in contact brengen, het liefst voorafgaand aan hun schoolkeuze. Ouders maken met hun kinderen de verkeerde keuzen. Al op de basisschool moet je daarom met de ouders op stap, zegt de Haagse roc-voorzitter Jos Leenhouts. Haar Rotterdamse collega Henri van Vlodrop is het met haar eens: idealiter bezoeken ouders samen met hun kinderen al in groep 7 potentiële werkomgevingen voor hun kroost om te kunnen meedenken over de juiste schoolkeuze. Vmbo-scholen zouden hen hierbij, in samenwerking met de sectororganisaties uit het bedrijfsleven, de weg dienen te wijzen. Jos Leenhouts weer: "Ik wil gewoon dat wij het recht krijgen om op die vmbo-scholen arbeidsmarktgerichte voorlichting te geven. Want we kunnen echt niet duizend jongens bij Motorvoertuigen plaatsen."

Nu moet gezegd worden dat het onderwijsstelsel het ouders en leerlingen niet makkelijk maakt om de juiste opleiding te kiezen. Ondanks de vele initiatieven op dit gebied is er, zacht gezegd, werk aan de winkel. Er zijn heel veel, zeer specifieke opleidingen: "Onze school kent in totaal wel 300 tot 400 opleidingen." De veelheid aan opleidingen is deels een erfenis van de geschiedenis van het Nederlands beroepsonderwijs. Maar, zo geven onze gesprekspartners aan, ook werkgevers willen vaak zo specifiek mogelijk opgeleide mensen: "Er is dus een zekere discrepantie ontstaan tussen wat het veld wil en het overheidsbeleid." Een minder gedifferentieerde opleiding zou afgestudeerden meer flexibiliteit bieden op de arbeidsmarkt, "maar het zijn de opleidingen die het moeten durven." Een vereenvoudiging van het 'aanbod' verdient stellig overweging, zeggen velen met hem.

En dan is er ook nog zoiets als het enthousiasmeren van jongeren, zowel voor opleidingen als voor hun aanstaande plaats op de arbeidsmarkt. Bart Engbers, directeur van het Vader Rijn College, vertelt over een programma gericht op de creatie van aspiraties: "De weekendschool zit vooral in kennismaking met beroepen. ... Dat kan zijn een journalist, maar ook een chirurg. Zondag is het toch vaak helemaal niet druk in het ziekenhuis, dus gaan we op zondag gewoon naar de operatiekamer. Die kinderen mochten echt alles zien, hij liet ook zien hoe hij werkte. Je zag die kinderen smullen. Dat zijn allemaal kinderen hier uit Overvecht en wanneer maken ze dat nou mee?" Leerlingen uit zijn 4-vmbo vertellen ook hoe bepalend de stage is geweest voor een keuze voor een mbo-opleiding. Saleh liep stage bij de politie en wil daar later gaan werken. "Nederlandse Surinamer" Ricardo kickt op het jeugdwerk in zijn eigen buurt: "Als ik er niet ben, klagen ze."

Andere leerlingen vertellen over hun ‘natuurlijk leren’. Youssef en Ayyoub zien het bijvoorbeeld helemaal zitten als toekomstig boekhouder.

Het wordt nagenoeg overal onderschreven: stagemogelijkheden op het vmbo en contextrijk leren in samenwerking met het bedrijfsleven dragen bij aan een verbreding van de aspiraties van jongeren. Nog steeds wordt echter onderschat dat de stagebegeleiding hoge eisen stelt aan de ‘gastheren.’ Gebiedsmanager Piet Breebaart van wooncorporatie Mitros legt uit: “Het zijn jonge kinderen van 12 tot 15 jaar en kinderen die voor een stageplek heel weinig kunnen. De mensen die dat moeten begeleiden valt het best zwaar. Docenten van het Vader Rijn geven nu ook een korte cursus aan stagebegeleiders om uit te leggen wat voor kinderen het zijn en wat er van ze verwacht kan worden.” Regelmatig wordt verwezen naar het duale beroepsonderwijs in Duitsland waar – meer dan in Nederland – verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld (zie bijvoorbeeld Busse et al. 2006). Enerzijds is er het leerbedrijf waar de praktijk van het beroep wordt geleerd en anderzijds zijn er de theoretische lessen in de onderwijsinstelling, de *Berufsschule*. Leerbedrijf en school zijn zo zelfstandige leerplaatsen en werken als gelijkwaardige partners samen, terwijl in ons land met name de onderwijsinstelling de leerdoelen van de beroepspraktijkvorming in het bedrijf bepaalt. Bij de opleiding binnen het bedrijf is een hoofdrol weggelegd voor gediplomeerde praktijkopleiders en -begeleiders – *Ausbilder* of *Meister* – die in het vakgebied maar ook didactisch voldoende gekwalificeerd zijn.

In eigen land wordt op een groot aantal plaatsen geëxperimenteerd met varianten van het aloude gildesysteem. Onder leiding van vakbekwame ‘meesters’ kunnen ‘leerlingen’ in de beroepspraktijk een vak leren en opklimmen tot ‘gezel’ met meer eigen verantwoordelijkheden. *Matchpoort Woonbron* biedt bijvoorbeeld 45 jongeren kans op een goede stage- of leerwerkplaats, waarbij zij in een gezelschap-leerlingmodel aan oudere werknemers worden gekoppeld om samen woningen op te knappen. In Amsterdam combineert adviseur Steinmetz binnen een dergelijk concept aandacht voor het leren, het werken én het wonen: tezamen met een school, wooncorporatie en stadsdeel ontwikkelde hij het idee van een campus waar geleerd en gewerkt wordt binnen kleine bedrijffjes en winkels, maar waar de ‘gezellen’ ook over zelfstandige woonruimte beschikken. Speciaal ‘overbelaste’ jongeren die eigenlijk geen ‘thuis’ meer hebben, krijgen daarbij enige begeleiding om bijvoorbeeld te leren hun huishoudentje te runnen, te budgetteren en gezond te eten.

We zien ook vele voorbeelden van scholen die de oriëntatie op de arbeidsmarkt zelf organiseren, in samenwerking met het bedrijfsleven (box 4.7). Het Albeda College heeft locaties ingericht waar leerlingen hun eerste stappen op de arbeidsmarkt kunnen zetten, zoals de Scholingswinkel, twee lunchgelegenheden en een oude scheepswerf. Vanuit de Scholingswinkel werken leerlingen rechtstreeks voor

kleine ondernemers; in de lunchzaken voor hun bedrijfsleider en klanten, en op de RDM-werf aan projecten voor opdrachtgevers uit het bedrijfsleven. Het Vader Rijn College in Utrecht heeft een ‘winkel’ – een volwaardig stagebureau – opgericht in de wijk rond de school. Vanuit deze winkel zoekt het VRC samenwerking met partijen in de buurt, en werft zo diverse klussen die de leerlingen kunnen

Box 4.7 Pot met Goud op Zuid

De Stichting Pot met Goud op Zuid is opgericht door vijftien onderwijsorganisaties in Rotterdam Zuid, vertelt algemeen rector Diny Roodvoets van CSG Calvijn. “Ik denk: een stukje van je dromen kun je best waarmaken. Dat ideaal hebben we geconcretiseerd, samen met andere organisaties, door te komen met een voorstel om een stichting op te richten, waardoor jongeren ook hun positieve talenten kunnen laten zien. ... Wij willen stimuleren dat kinderen sociale activiteiten doen door middel van het uitvoeren van vrijwilligerswerk. Een soort maatschappelijke stage, maar dan als vrijwilligerswerk. We hebben alle scholen op Zuid gevraagd om mee te doen, 15 organisaties zitten in die stichting.”

De Pot met Goud op Zuid is een samenwerking van leerlingen van primair onderwijs tot wetenschappelijk onderwijs (eerste linie), bedrijven en instellingen als organisaties waar leerlingen vrijwilligerswerk verrichten en scholen als organisatoren (tweede linie) en de gemeentelijke overheid als belangrijkste financier en ondersteuner (derde linie). Kinderen kunnen lid worden van Pot met Goud. Als lid krijgen ze een pasje waarmee ze aan anderen kunnen laten zien dat ze lid zijn en een eigen account op de website. Ze kunnen munten verdienen met het verrichten van kleine activiteiten (vrijwilligerswerk). De verzamelde munten kunnen zij dan weer inruilen voor toegangskarten of ze kunnen deelnemen aan leuke activiteiten in de wijken op Zuid.

Alle activiteiten worden stevig begeleid vanuit onderwijsinstellingen of de andere maatschappelijke organisaties. Een van de – in verband met voortijdig schoolverlaten – meest in het oog springende projecten is huiswerkbegeleiding. Studenten van de Hogeschool InHolland en van de Hogeschool Rotterdam begeleiden vmbo-leerlingen bij hun huiswerk. Van de website: “Jij zorgt ervoor dat hun schoolprestaties omhoog vliegen.” De studenten krijgen hiervoor toegangskarten voor festivals, theater of andere activiteiten. Ook zijn er coachingsprojecten op deze manier vormgegeven. De vmbo-leerlingen, maar bijvoorbeeld ook leerlingen van de basisschool, kunnen op hun beurt weer andere activiteiten doen.

Diny Roodvoets is trots op het pioniersbedrijf, zoals ze het noemt: “Er zijn nu meer dan 1250 leerlingen ingeschreven. In totaal hebben we contacten met zo’n 60 instellingen voor maatschappelijke activiteiten. Het projectbureau makelt tussen instellingen en de scholen. Kinderen worden gemotiveerd. Ze worden begeleid door studenten, het zijn stageplaatsen voor studenten van mbo- en hbo-instellingen. Op die manier ontstaan rolpatronen, extra identificatie met andere mensen. Dat kinderen op een andere manier bekeken worden en de kinderen zelf ook op een andere manier kijken. Dat is voortgekomen uit die samenwerking.”

uitvoeren. ROC De Leijgraaf heeft recentelijk een ‘soepfabriek’ geopend, waar niet alleen diverse producten en processen ontwikkeld worden door bedrijven en kennisinstellingen, maar waar ook leerlingen ervaring opdoen met de processen en machines in een fabriek. Op een andere locatie hebben bedrijven en roc samen een pand betrokken, ‘Workplaza’, waardoor relatief eenvoudige verbindingen kunnen worden gelegd tussen de opleidingen en het bedrijfsleven. Deze locatie biedt ook leerlingen die uitgevallen zijn en zich verder op hun toekomst oriënteren de gelegenheid om in verschillende beroepen en opleidingen te ‘snuffelen’.

* * *

Drie typen zoekrichtingen voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten kwamen in dit hoofdstuk aan de orde. De eerste, meer bekende richtingen betreffen het streven naar een (nog) meer praktijkgericht karakter van het beroepsonderwijs en de organisatie van een warme overdracht van vmbo naar mbo. Het is niet verwonderlijk dat bij dit type zoekrichting de verbinding overheerst tussen vmbo en mbo, en van beide onderwijsvormen met het bedrijfsleven. De tweede zoekrichting betreft het versterken van structuur en verbondenheid, de twee belangrijkste vereisten voor een succesvolle aanpak van het voortijdig schoolverlaten van ‘overbelasten’. Tot het takenpakket van scholen behoort daarom het creëren van het gevoel van ‘erbij horen’ en het organiseren van structuur en verbondenheid. De derde zoekrichting binnen dit hoofdstuk, met een aanzienlijk onorthodoxer en soms ook meer omstreden en onzeker karakter, betreft het tot stand brengen van nieuwe verbindingen. Allereerst binnen de school zelf, door een betere menging van ‘overbelaste’ en ‘normale’ leerlingen, door het inbedden van een robuuste zorgstructuur ook in het mbo, en door het verlengen van het vmbo. Daarnaast is extra aandacht vereist voor een grotere ouderverbondenheid die juist op het vmbo een wezenlijke rol kan spelen. Tenslotte – zeer uitdagend – gaat het om hechte verbindingen met de derdenruimte, met name met ‘buurtgenoten’, vrijetijdstrekkers en werkgevers.

De vraag die we eerder opwierpen was in hoeverre het mogelijk is om het aanbod van onderwijs en zorg dat ‘overbelasten’ nodig hebben binnen de bestaande regels en het bestaande stelsel te realiseren. Het antwoord is gemengd. Enerzijds blijkt het niet volstrekt onmogelijk om binnen de huidige kaders nieuwe wegen in te slaan om schooluitval onder ‘overbelasten’ te voorkomen. Het onderwijs- en zorgbestel hoeven niet volledig op de schop. Zo gezien biedt ons veldonderzoek reden tot hoop. Dat het mogelijk blijkt binnen de bestaande kaders nieuwe wegen in te slaan in de preventie van schooluitval, wil echter nog niet zeggen dat het ook makkelijk is, integendeel. Het is vaak tegen de stroom oproeien en kost veel tijd en geld. De wijze waarop onderwijs en zorg in Nederland institutioneel zijn georganiseerd, leidt tot diverse drempels. Welke dat zijn en hoe die mogelijk overwonnen kunnen worden, is onderwerp van het volgende hoofdstuk.

NOTEN

- 1 Evc: 'erkenning verworven competenties' – toekenning van een officiële kwalificatie (diploma) op grond van in de werkpraktijk ontwikkelde en bewezen kennis en vaardigheden.
- 2 Voorbereidende en Ondersteunende Activiteiten.
- 3 Wet Werk en Bijstand.
- 4 Wet Verminderde Afdracht.
- 5 Vergelijkbare voorbeelden zijn te vinden op www.mentoringwijzer.nl/projecten-bank.html
- 6 Stichting voor Kennis en Sociale Cohesie. Methodiek groepsmentoraat ontwikkeld vanuit projectbureau Capabel.
- 7 De Onderwijsraad (2007e) legt in een advies over taakverbreding de nadruk op de versterking van de socialiserende functie van de school.

5 HET VERANDERINGSPROCES: DREMPELS EN SUCCESFACTOREN

Het blijft een wonderlijke ervaring: goede, goedwillende mensen, die massaal hetzelfde zeggen en ook in de praktijk nastreven, met als verbluffend eindresultaat een zeer beperkte voortgang. Vele projecten en experimentele regelingen worden met grote inzet opgezet en een paar jaar later lijkt een groot deel van de verwachte opbrengst verdampt te zijn. Wat gaat er fout? Welke drempels zijn er op de weg van theorie naar praktijk, van goede wil naar realisatie?

Het veldonderzoek leverde een beter inzicht in de procesmatige kant van de verandering die wordt belemmerd door elkaar verstarrende logica's. Onze gesprekspartners verhaalden echter niet alleen over het vaak moeizame proces van verandering, maar ook over de succesfactoren waarmee ze ervaring hebben opgedaan in hun pogingen om oplossingen voor het voortijdig schoolverlaten desondanks dichterbij te brengen. Dit hoofdstuk bevat daarom zowel een nadere analyse van de belemmeringen die een succesvolle aanpak van voortijdig schoolverlaten in de weg staan, als van de factoren die bepalend zijn voor het welslagen daarvan.

5.1 DREMPELS VOOR VERANDERING

Onze gesprekspartners identificeerden een groot aantal belemmeringen voor de aanpak van de vsv-problematiek. Deze drempels voor verandering zijn onder twee noemers te rubriceren. Allereerst zijn er institutionele belemmeringen die het ontwikkelen van een gezamenlijke inhoudelijke probleemdefinitie in de weg staan. Ten tweede zijn er allerlei procesmatige belemmeringen – we noemen ze vertrouwensdrempels – die een duurzame samenwerking bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten verhinderen.

5.1.1 INSTITUTIONELE DREMPELS

Het is een merkwaardig fenomeen: goede en gemotiveerde mensen die het in hoge mate met elkaar eens lijken te zijn maar niet of slechts met veel vertraging tot een gezamenlijke koersbepaling komen. Ons veldonderzoek leverde daarvan vele voorbeelden. De oorzaak valt terug te voeren op organisatorische structuren en systemen die de besluitvorming bemoeilijken en daarmee een breed onderschreven voortgang remmen. Hiernaast, moeilijker grijpbaar, blijkt sprake van een beperkt begrip voor de drijfveren van andere spelers, die vaak met andere belangen aan de overzijde van de overlegtafel zitten.

Remmende structuren en systemen

In subparagraaf 3.3.1 stonden we reeds uitgebreid stil bij de complexiteit van de matrix die wordt gevormd door de – vele – beleidskokers en overheidslagen en de daaruit voortvloeiende behoefte aan een integrale aanpak. De organisatiestructuur vertoont grote gelijkenis met een eilandenarchipel, die wordt bevolkt door stammen met vaak sterk uiteenlopende culturen en weinig samenhang. Dat begint al binnen de scholen, vertelt een docent. “Bij een groot roc zijn het allemaal verschillende culturen, aparte teams, per locatie is het verschillend. Voor een deel zijn het scholen die gedwongen zijn om in het grote roc-gebeuren mee te gaan. Dat zijn toch nog eilandjes. Dus op managementniveau weet men alles van vsv, maar het wordt niet goed doorgebracht naar beneden, omdat je per team eigenlijk weer een andere aanpak nodig hebt.”

Speciaal de uitvoeringsproblematiek wordt echter verder vergroot door een teveel aan zwakke schakels in de matrix. Een aantal sociale spelers is eenvoudigweg niet berekend op zijn taken. In onze interviews met docenten en schoolleiders werden weinig warme woorden gesproken over het opbouwwerk. Het zijn verschillende werelden. Een Amsterdamse docente bestudeerde de ketenpartners van haar school: wat bieden wij, wat bieden zij. “En dat past dus niet in elkaar. De directie wil wel, maar docenten en medewerkers van welzijnszorg kennen elkaar en elkaars werk gewoon niet. Ken je wel iemand, bijvoorbeeld door een privé-situatie, dan gaat het ineens allemaal veel sneller. Het ligt absoluut niet aan beleidsmakers of directie, want die willen allemaal wel.”

Bovendien is de “warme overdracht” matig georganiseerd en uitermate kwetsbaar. Dat geldt in de eerste plaats voor de overdracht van de vmbo’s naar de roc’s waarover we eerder spraken in subparagraaf 4.1.3. Speciaal in de grote steden vinden de – grote – roc’s het lastig om te werken met de grote aantallen ‘toeleverende’ vmbo’s die onderling sterk verschillen en dus maatwerk vereisen. Van de andere kant is het voor de vmbo’s moeilijk om met de complexe roc’s tot goede afspraken te komen. Deze wederzijdse drempels worden door beleidsmakers op afstand “schromelijk onderschat”.

Vallen ze eenmaal uit, dan is ook de warme overdracht tussen school en zorgdienstverlening slecht. Overheden denken in termen van instituties, zo wordt ons van verschillende kanten gezegd, niet in termen van problemen. Tot en met twaalf jaar is de overdracht binnen het zorgsysteem bijvoorbeeld prima geregeld; rond de overgang van basisschool naar vmbo ontbreekt die binding helaas. Plannen met betrekking tot jeugd en onderwijs worden gemaakt voor ‘jonger dan 12’ en voor ‘12 en ouder’ omdat dat aansluit bij scholen en jeugdzorg. Vier of hooguit zes jaar later worden ze gecategoriseerd als ‘volwassenen’ en vallen ze weer onder andere ambtelijke en zorginstituties. Of nergens onder: jongeren moeten bijvoorbeeld eerst uitvallen en als werkloze van 18 jaar of ouder zijn ingeschreven om voor

wWB-middelen in aanmerking te komen. Dan ben je ze wel kwijt, weten onze gesprekspartners, die vind je vaak niet meer. De institutionele drempels worden bovendien verhoogd door de geografische spreiding van de ketenpartners. Een waarnemer concludeert: “Het is toeval als instanties die in het woongebied van de betrokkene actief zijn, weten dat er sprake is van schooluitval.”

Anders dan op vele andere beleidsterreinen, relateert het praktijkonderzoek naar belemmeringen echter het belang van wet- en regelgeving als remmende factor (zie Eimers 2006: 63 en daar aangehaalde publicaties). Trekkers aan de frontlijn zoeken de marges op waar zij de vereiste bewegingsruimte kunnen vinden. Die ruimte is formeel toegestaan of informeel toegankelijk en niet gecorrigeerd. Daardoor, stelt onderzoeker en adviseur Roel in 't Veld, is de meeste innovatie op dit vlak illegaal. Wel moeten schoolleiders vaak hun experimenten ‘uit eigen zak’ bekostigen. Speciaal bij de – dure! – zorgverlening aan de ‘overbelasten’ op roc’s nemen ze daarbij maatschappelijke plichten op hun schouders die niet afgedekt worden door de vereiste rechten waaronder een voldoende financiering. De complimenten van velerlei zijde voor hun inspanningen worden te weinig omgezet in klinkende munt. Bovendien stuiten ze – het is een veelgeuite klacht – op “de krankzinnigheid van het meten, van het willen weten.” Het gaat erom mensen mee te laten doen en te motiveren, zeggen ze. “Het elkaar doodslaan met registraties kost ontzettend veel energie.”

Buiten de scholen lijken vooral zorgverleners regelmatig te stuiten op procedures en protocollen (box 5.1). Het volgen van de officiële procedure is vaak geen adequate oplossing voor de oplossing van de specifieke problemen van (potentiële) uitvallers (De Jong 2006: 12). Protocollen bepalen vaak ook de mate waarin informatie-uitwisseling kan plaatsvinden. Sommige sociale spelers mogen ook hun informatie niet delen. “We krijgen vaak geen informatie om privacyredenen, terwijl wij als school veel voor een kind kunnen doen,” zegt een zorgcoördinator. Bij de wijkagent kunnen “we leerlingen indienen over wie we ons ernstig zorgen maken. Dan trekt hij het wel na, maar hij kan er bijna niets meer over terugzeggen.”

Maar er zijn ook andere motivaties om informatie niet te delen, zoals de veiligheid van begeleiders, de reputatie van de school als de politie voor de zoveelste keer binnenwandelt, of eigen belang. “Reclassering en kinderbescherming werken bijvoorbeeld alleen maar samen, omdat ze informatie willen hebben. Scholen blijven van deze informatie verstoken, omdat ze zelf niets te bieden hebben. Maar ook scholen zelf houden informatie achter. Een jongen zocht een andere school omdat, zoals in het verplichte overdrachtdossier stond, hij het niveau niet haalde. Naderhand bleek dat hij een leerling in coma geslagen had. “Zo’n school meldt het niet, omdat zij de leerling moeten houden als die niet ergens anders wordt ingeschreven. Dat is een wet.” Onze zegsman schudt zijn hoofd. Die valse start heb je vanuit het basisonderwijs ook onder het motto: ze moeten met een schone lei

beginnen. Alle partijen hebben aldus voortdurend een informatieachterstand ten opzichte van elkaar.

Box 5.1 Samenwerking?

Hoe is de samenwerking met de reclassering? De samenspraak van drie ervaringsdeskundigen uit het mbo is tekenend. Het is geen kwestie van onwil, zegt de eerste; als je kennismaat zeggen ze: “Oh, wat fijn dat u hier zit, hoe kunnen we nou zorgen dat we contact blijven houden over deze leerlingen.” In de praktijk is dat echter lastig, vult zijn collega aan: “Voor elke leerling heb je weer een ander contactpersoon.” Ook werkt alles volgens procedures. Ze geeft een voorbeeld: “Iemand van reclassering heeft bijvoorbeeld een procedure voor hoe het kind zich ergens moet melden. Daarbij heeft hij niet door, dat een kind bij een afspraak om 11 uur eigenlijk op school moet zijn. Door samen te werken, houd je hem op school.” De eerste beaamt: “Reclassering werkt heel erg tegen. Leerlingen gebruiken reclassering nu om te laat te komen of niet te komen.”

Vooraf de onderlinge informatie-uitwisseling behoeft verbetering. “We zijn nu erg afhankelijk van de informatie van de leerling. Als de leerling informatie vrijgeeft over het netwerk om zich heen, dan kunnen we actie gaan ondernemen. Maar dat is achteraf.” De informatie blijkt er wel te zijn, maar wordt niet gebruikt. “Mensen zijn geneigd om het bij zichzelf te houden, terwijl je veel meer kennis moet delen.” Onze derde gesprekspartner mengt zich in de discussie: “Je zou in feite gebaat zijn bij een doorlopend zorgdossier. Als je het belang van de leerling voorop stelt, dan mag het wel.” Idealiter zou je ook de aanpakken afstemmen: “Mensen hebben een bepaalde groep onder hun beheer en daar hebben ze bepaalde ideeën mee en dan willen ze dat niet zo graag delen met anderen. Terwijl ik denk, dat zo’n leerling verder geholpen moet worden en hoe dat gebeurt maakt mij niet zoveel uit.”

Beperkt begrip voor de drijfveren van derden

Een beperkte doelgroepgerichtheid en eveneens beperkte *bottom up* inbreng van met name leerlingen en docenten, dragen in belangrijke mate bij aan het falen van de huidige aanpak van voortijdig schoolverlaten. Leerlingen en hun ouders hebben sterk uiteenlopende behoeften en kwaliteiten en wie voortijdig schoolverlaten wil bestrijden, dient daarvan een scherp beeld op zijn netvlies te hebben. De doelgroepbenadering van het ministerie van OCW (2006: 16) – in onze termen: ‘niet-kunners’, ‘opstappers’ en ‘overbelasten’ – werkt slechts in bescheiden mate door in het beleid. Een deel van het beleid (zie hoofdstuk 2), ontworpen met het oog op ‘opstappers’, werkt bovendien mogelijk contraproductief uit op ‘overbelasten’. De frontlijnwerkers, verenigd in het Landelijk Werkverband Risicoleerlingen (LWR), wijzen ook op de maatwerktrajecten die op veel roc’s zijn ontstaan om risicogroepen een zinvol programma te kunnen bieden. “Met veel creativiteit zijn daarbij aanvullende mogelijkheden van financiering gezocht. De Commissie Schutte heeft deze creativiteit als ‘niet volgens de regels’ beoordeeld. Daardoor steekt niemand nu nog zijn nek uit” (Van Eijndhoven en Vlug 2006: 16).

Schooluitval blijkt bovendien voor de meeste institutionele ‘bijrolspelers’ vaak slechts een bijzaak te zijn, een gedeeld belang ontbreekt. “De meeste agenda’s hebben tussen de 20 en 80 procent overlap met elkaar, maar er wordt niet onderhandeld,” constateert oud-docent Graven. Gescheiden middenstromen zijn daar een belangrijke oorzaak van. Ook een ambtelijk coördinator herkent het probleem: “Dan zit je aan tafel met alleen maar witte vrouwen van 35+. Die zeggen dan vanuit volstrekt legitieme overwegingen, dat huiswerkbegeleiding alleen maar door professionals gedaan mag worden in aansluiting bij het curriculum van de school. Daar ben ik het mee eens, maar als dat je keuze is, dan kan je veel minder begeleiding geven. Dan kiezen ze liever voor niet, of een klein beetje, dan voor de grote beweging.”

Eenzelfde soort spanning treedt op bij de verbinding met werkgevers. Die werkgevers “moeten in staat zijn en tijd hebben om een relatie met die jongeren aan te gaan.” De – vele – goeden niet te na gesproken, schort het daar nog wel eens aan. De publiciteit wordt gedomineerd door warme woorden en plannemakerij, met een sterk accent op Grote Acties en *early wins* en er zijn schitterende voorbeelden van actieve betrokkenheid en grote – vaak ook persoonlijke – inzet. Toch blijft er een spanningsveld bestaan tussen aan de ene kant de directe belangen van werkgevers zoals die ook tot uitdrukking komen in hun bijzondere plaats bij het opstellen van sectorplannen in het beroepsonderwijs, en aan de andere kant een beperkte langetermijn *commitment*. Er wordt vaak weinig geïnvesteerd in het carrièreperspectief van ‘overbelasten’ om over ‘overbelaste niet-kunners’ maar te zwijgen. Structurele belangen als de zogenoemde groenpluk, de verdringing op de arbeidsmarkt door het voorrang geven aan bijbaantjes voor studenten of het aantrekken van goedkope arbeid uit Midden- en Oost-Europa, de mogelijkheid van stage- en baangaranties en de waardering van mbo-1-diploma’s, komen alleen incidenteel aan de orde. En de frontlijn is soms cynisch, speciaal als het gaat over de kansen voor ‘overbelasten’. Het zijn “lastige klanten” die veel tijd en energie van speciaal gekwalificeerde begeleiders behoeven. Zoals een schooldirecteur verzuchtte: “Welke werkgever geeft een Marokkaan van 15 jaar werk?”

Benaderingen van de betrokken spelers sluiten als gevolg van de verschillende logica’s waarbinnen zij werkzaam zijn, onvoldoende aan. Politie en justitie richten zich in de eerste plaats op repressie. De jeugdzorg, tot voor kort gekenmerkt door beleidsarmoe, richt zich met inzet op instrumentele versterking – denk aan Centra voor Jeugd en Gezin en *prep camps*. Het welzijnswerk wankelt op vele plaatsen en is “heel sterk buurtgerelateerd,” zegt een ervaren opbouwwerker. Andere instellingen ervaren vaak een sterk interne gerichtheid. Het onderwijs houdt zijn poorten gesloten, ervaren sommige welzijnsorganisaties: “Wij merken dat we heel veel moeite hebben om aanhaking bij roc’s te krijgen.” De pogingen om institutionele scheidslijnen te doorbreken door de inzet van zogenoemde interventieteams worden niet door alle ambtelijke kokers gewaardeerd. Een trekker kiest zijn woorden voorzichtig: “In overheidsland is het *not done* om iets over elkaar te vinden en

iets over elkaar te zeggen.” Gemeentelijke diensten zoals Sport & Recreatie en de GGD worden gekenmerkt door een volgend en uitvoeringsgericht beleid. Zelfs binnen scholen is het moeilijk de handen op elkaar te krijgen. Een aantal leraren ‘maakt het niet mee’. Ze vervreemden van hun schoolomgeving, trekken zich terug op hun ‘vakfort’ en/of zetten zich af tegen alle veranderingen en de ‘vreemde’ vereisten van het geven van levensles aan ‘overbelasten’. Formeel gedeelde waarden worden soms in de praktijk ontkracht. Een Amsterdamse schoolbestuurder: “Sommige klassen hebben het eerste uur een militaire docent die zegt: ‘Zo en zo moet het’. Daarna hebben ze het tweede uur een heel zachte docent die ze hun gang laat gaan.”

5.1.2 VERTROUWENSdrempels

Behalve institutionele drempels wordt het formuleren en uitvoeren van passende maatregelen vaak ook bemoeilijkt door vertrouwensdrempels, d.w.z. belemmeringen in de informele samenwerking tussen de betrokken partijen. In de eerste plaats worden ze opgeworpen door de kortetermijn horizon die een groot deel van het vsv-beleid kenmerkt: te veel projecten, gericht op te makkelijke resultaten, met te weinig continuïteit en vastigheid om goede mensen aan boord te halen en vast te houden. In de tweede plaats durven (te) veel onzekere trekkers op sleutelposities in het veranderingsproces niet (langer) hun nek uit te steken. Hun passieve opstelling vormt een hoge drempel voor de vereiste doorbraken binnen het slepende beleidsvraagstuk van de maatschappelijke uitval van ‘overbelasten’.

Kortetermijn horizon

Vsv-beleid en -praktijk worden gekenmerkt door gejaagdheid. Het gaat bij voortdurende om experimentele regelingen, *early win* projecten en *best practices* die moeten worden gedeeld. Een Groningse lerares: “Elk jaar is de afweging weer of het project moet doorgaan, is het financieel haalbaar? Dat vind ik zo deprimerend. Gevolg voor het project is ook, dat de bezetting elk jaar zo goedkoop mogelijk moet zijn.” Ook het LWR waarschuwt: “Als de additionele middelen wegvallen, kan in zeker 75 procent van de roc’s het licht uit wat betreft opvang risicojongeren.” ‘Het veld’ vreest de herhaling van de ‘welzijnsbenadering’, waar velen aan de frontlijn na langdurig jojoën door de nationale en lokale politiek murw het strijperk verlieten: wie overeind bleef, verkreeg de status van ‘held’. De gejaagdheid uit zich ook in een gebrek aan reflectie (WRR 2006a). “Scholen laten zich te vaak overrompelen,” zegt directeur Hans Timmermans van de RKBS Thomas More in Tilburg. Ze hebben het druk met zichzelf, mede ten gevolge van de verschillende stelselaanpassingen en de veelvuldige fusies. Ze komen vaak niet serieus toe aan de vsv-problematiek; veel leraren onderkennen het nauwelijks als ‘hun’ probleem.

De projectencarrousel draait inderdaad op volle toeren, zeggen ook anderen. De Tilburgse onderzoeker Marc Vermeulen spreekt van een “*activity trap*”. De Haagse gemeentesecretaris Annet Bertram valt hem bij en illustreert: in Den Haag worden 80 duizend huisbezoeken per jaar gebracht. Uit een inventarisatie blijkt dat er momenteel veel buitenschoolse activiteiten worden aangeboden in Amsterdam Nieuw-West. Een separaat onderzoek onder vmbo-leerlingen illustreert echter de kloof tussen beleid en praktijk: van de 211 ondervraagde leerlingen weten 108 niet van het bestaan van naschoolse activiteiten en slechts 23 nemen er aan deel (Vorbereidingsgroep Brede School van het CmJC 2007: 15). De kans is groot dat dit gebrek aan resultaat ook vele andere projecten kenmerkt.

In het veld proberen ze desondanks een meer duurzame aanpak te waarborgen. Ze weten: “Je hebt geen formatie voor de begeleiding; dat moet je uit allerlei potjes zien te putten.” Schooldirecteuren zoeken daarom structurele steun: “Ik wil niet dat ze komen met een bedrag van honderdduizend euro, want ik draai me om en het is op.” Anderen zoeken structurele tijd: “Op zo’n groot vmbo zijn leraren doodongelukkig. Ze hebben geen tijd om de talenten van de leerlingen te zien.” En weer anderen zoeken een deel van het antwoord in prioriteit: “Als je aan talentontwikkeling doet, dan is elke euro die je stopt in de competenties van de docent veel efficiënter dan het financieren van weer een projectje.”

De gefragmenteerde aanpak van vsv werkt ook een gebrekkige gegevensverzameling in de hand, die ongeschikt is voor beleidsvorming of -toetsing (Algemene Rekenkamer 2006, hoofdstuk 3: Voortijdig schoolverlaten). Ook vindt nauwelijks wetenschappelijke onderbouwing plaats of vinden de aanwezige buitenlandse inzichten hun weg in de beleidspraktijk. Eimers (2006: 62) spreekt in dat kader van een kennisparadox. Er is enerzijds een groot gebrek aan wetenschappelijke kennis uit evaluatieonderzoek en anderzijds veel praktische ervaring vanuit duizenden projecten en experimenten. De uitgevoerde evaluaties hebben veelal tot doel om de meerwaarde van lokale aanpakken aan te tonen (Van der Steeg en Webbink 2006). Nieuwe experimenten bouwen te weinig op eerdere ervaring voort, waardoor te weinig kennisaccumulatie optreedt. Kortom: “We denken dat elk probleem uniek is en maatwerk vereist.” Daardoor zijn we volgens Eimers “het zicht verloren op generieke, algemene oplossingen,” en dat “betekent dat we alleen maar kleinschalige oplossingen kunnen bedenken. Dat we enthousiast zijn over wat in Rotterdam, Groningen of Utrecht werkt, maar dat we geen benul hebben over hoe we een oplossing uit Rotterdam ook werkbaar kunnen maken in Amsterdam.” De enige serieuze kosten-batenanalyse over het onderwerp voortijdig schoolverlaten is afkomstig van In ’t Veld c.s. (2006).

Bij gebrek aan vergelijkbare en inzichtelijke resultaten en een breed gedeelde beleidsfilosofie wordt veelal ook een eenzijdige nadruk gelegd op repressie. Beleidsverantwoordelijke politici willen *scoren*, moeten dat ook van volksverte-

genwoordigingen en media. Krachtige taal – over het inhouden van uitkeringen van zowel jongeren als hun ouders, over *prep camps*, over strenger leerplicht- en startkwalificatiebeleid en vooral uitvoering – vertaalt zich soms in maatregelen, waarbij de kosten-batenafweging ten opzichte van een meer preventieve benadering niet of nauwelijks wordt gemaakt. De frontlijn aarzelt: “Jongens, het zijn wel mensen!”

Onzekere sleutelhouders

“Als we er hier honderd van hadden, dan hadden we geen beleidsambtenaren meer nodig.” Het was de korte samenvatting van een gemeentelijk ambtenaar en zij sprak namens velen. Een gemeenschappelijk element in alle succesverhalen is de aanwezigheid van een (school)leider met een dubbelrol als inspirator en als rugdekker. Steeds is er ook sprake van onorthodoxe trekkers aan de frontlijn die zich niet al te veel gelegen laten liggen aan bestuurlijke kokers of bureaucratische regels, maar gedreven een gezamenlijk doel nastreven. Zij kunnen en durven dat omdat ze houvast hebben aan de visie van hun ‘leider’ en zeker zijn van rugdekking als ze onverhoopt in de knoei mochten komen. Ontbreekt deze dekking, dan zullen de meesten hun nek niet uitsteken.

Dat geldt allereerst voor de leraren aan de frontlijn. Leraren zijn nu al deels overbelast en vermoeid; het recente boek *De ondergang van de Nederlandse leraar* van Van Haperen (2007) laat daar weinig twijfel over bestaan. Een deel trekt zich terug op het eigen vak. Ze geven les zoals het LOI dat doet: de ‘klanten’ daarvan kopen een onderwijspakket, maar wat die er vervolgens mee doen, is hun probleem. Ze zijn opgeleid om – letterlijk – voor de klas te staan en moeten nu meer in de praktijk gaan werken. Een ander deel beseft dat dit niet voldoende is. Zoals een vmbo-docent het uitdrukt: “Die lessen zijn zo moeilijk niet. Ik kan wel drie vakken doceren.” Maar het is de kunst vindt hij – en met hem vele andere bevlogen leraren – om ze voor te bereiden op de samenleving, en dat vraagt ook van de docenten andere vaardigheden.

Hun opleidingen richten zich op kerntaken en niet op de overdracht van sociale vaardigheden en zeker niet op ‘aanvullend ouderschap’. Vaak zijn leraren in het beroepsonderwijs onervaren zij-instromers of matig begeleide beginners. Ze moeten durven signaleren als leerlingen veelvuldig verzuimen of gedragsproblemen vertonen “in plaats van dat ze het gevoel hebben dat ze zelf falen en onvoldoende competent zijn”, zegt een politiemans. Externe zorgverleners herkennen dat en geven cursussen om docenten een aantal basisvaardigheden en – vooral – meer zelfvertrouwen bij te brengen in hun omgang met ‘overbelasten’. Een jeugdpsychiater met twintig heftige jaren ervaring aan de Amsterdamse frontlijn: “Ik zeg tegen docenten: als je toch weet hoe iemand in elkaar zit, waarom spreek je diegene dan niet aan? Waarom neem je niet veel meer de regie?” Een GGZ-man in de kop van Noord-Holland: “Het is niet moeilijk en niet duur om docenten een

training aan te bieden van 2 uur en ze daar een aantal handvatten bij te leveren om (het risico op) psychische problemen te signaleren.” Zijn collega knikt instemmend: “Het enige wat ze moeten doen is het signaleren, bespreekbaar maken en vervolgens het mobiel expertiseteam erbij roepen.”

De wil is vaak aanwezig, ervaren ook zij, maar de onzekerheid onder leraren is groot: “Ik zou het ze gunnen, dat ze dat beter doorhebben. Ik zeg niet dat het terecht is dat ze zoveel moeten doen, maar het is niet anders in deze maatschappij.” Bovendien moeten ze ook nog bereid zijn om de gigantische papierstapels in te vullen met de goede kans dat niemand iets doet met hun inbreng of ze zelfs worden bedreigd. Onderzoeker Dolf van Veen vat het samen voor velen: “Leerkrachten zien nog steeds verreweg het meest, maar hun reactiemogelijkheden zijn ingeklapt – hun motivatie ook, denk ik.”

Docenten moeten ook heel zorgvuldig uitkiezen op welke school ze willen werken. De problemen zitten ook in de cultuur in school, constateert een waarnermer. Een collega had een jaar rondgelopen op een school, vertelt hij. “Het schoolbestuur kon haar niet meer luchten of zien, want ze stelde deze dingen voortdurend aan de orde, ook binnen de school zelf. Zij zegt, dat het een combinatie is van de cultuur – er is geen open aanspreekcultuur tussen docenten – en een gebrek aan heldere regels waar ze zich aan houden.” Directies spreken docenten niet aan op competenties, kwaliteiten en resultaat; er is in het onderwijsprogramma onvoldoende ruimte voor maatwerk. Als docenten niet de vereiste rugdekking hebben van een heel goede directeur en die weer van een heel goede raad van toezicht en van een meedenkende inspectie die probeert te begrijpen waarmee ze bezig zijn en waarom ze soms de regels wat plooiën... Als er niet een zorgstructuur van goede professionals is; als de wooncorporaties hen niet eens in de zoveel keren matsen met een winkelpand in de buurten om een brug te slaan naar hun vaak wantrouwende burens of met de huisvesting van de allermoeilijkste jongeren die in feite geen thuis meer hebben; als ze niet de mazzel hebben van een buurtagent die ‘er iets van begrijpt’...

In een omgeving die wordt gekenmerkt door snelle verandering en omringd door leerlingen die onrust uitstralen, hebben docenten meestal ook weinig houvast aan een overkoepelende beleidsvisie. Waar de schoolleiders dat houvast wel bieden, ontbreekt het de welwillende trekkers vaak aan tijd en energie om nieuwe initiatieven uit te werken. Niet zonder reden noemt schooldirecteur Sean Clancy, op de vuurlijn ‘op Zuid’ in Rotterdam, als zijn Sinterklaaswens een curriculumontwikkelaar die zijn mensen kon helpen om een leeraanbod vorm te geven dat zelfs de ‘overbelasten’ kon binden en boeien. Ze konden het zelf, bij alle dagelijkse besognes, niet meer opbrengen, constateert hij spijtig. Ook hij en zijn mededirecteuren worden daarvan onzeker. Wat zijn de drempels om nieuwe initiatieven te verwerken? “Ten eerste, tijd om na te denken,” antwoordt onze zegsman. “Ten

tweede, hebben we ook voldoende intellect om ons heen? En ten derde, is er politiek draagvlak voor ons plan?”

Voor directeuren geldt in feite hetzelfde als voor docenten. Er zijn grote verschillen te constateren binnen de groep schoolleiders. ‘Goede’ directeuren weten bijvoorbeeld waar geld is te krijgen. Ze houden twee boekhoudingen bij – een voor de autoriteiten en een voor de praktijk – en dichten het ene gat met het andere. Minder goede en/of ervaren directeuren zitten echter in nood. Veel directeuren krijgen ook (te) weinig ruimte van hun besturen, die hen van afstand in een soort houdgreep hebben en bewaken dat er geen ‘onrecht’ geschiedt. Het resultaat is dat maar weinigen zich kunnen ontworstelen aan deze druk. Hun potentiële opvolgers zien dat en zeggen: ik niet. Er vindt daardoor een selectie naar beneden plaats voor de positie van schooldirecteur.

Bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten durven “veel scholen ook geen risico’s meer te nemen,” zegt docente Nicoline Verhage. “Een diploma is belangrijk, dus het is makkelijker om een leerling door te laten gaan op een niveau lager. Risico’s kosten gewoon geld. Als ze eigenlijk gewoon qua intellectueel niveau hoger moeten zitten, maar teveel gepuberd hebben en daardoor op een te laag niveau terecht zijn gekomen, dan vervelen ze zich. Dan wordt het risico van uitval ook weer groter.” Op andere scholen wordt wel de ruimte geboden – zelfs opgedragen – maar niet het bijbehorende geld. Het LWR citeert droog: “Het college van bestuur draagt de risicogroepen een warm hart toe en vindt dat het roc de maatschappelijke verantwoordelijkheid moet nemen. Sectordirecteuren staan daar sceptischer tegenover: de bekostiging drukt op hun begroting” (Van Eijndhoven en Vlug 2006). Waarnemers hekelen deze opstelling. Zij bepleiten “bestuurlijke moed om duidelijk te maken waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn en waar andere organisaties verantwoordelijk voor zijn.”

5.2 SUCCESFACTOREN: BEVORDEREN VAN OMSLAG

Wat vraag je van de Goede Sint? De antwoorden die onze gesprekspartners geven, wijzen stuk voor stuk op de noodzaak de bovengenoemde drempels weg te nemen. Een Amsterdamse welzijnswerker: “Er moet voor een langere duur zekerheid zijn over wat je inzet kan zijn. Op dit moment kan je geen enkele lange lijn uitzetten, er is geen visie. Ik zou dus een visie op grote lijnen vragen.” In Uden is het niet anders: “Continuïteit in de ondersteuning voor jongeren. Het is nu te hapsnap. De politiek heeft steeds nieuwe tijdelijke ideeën.” Zolang leerlingen binnen het onderwijs blijven is er wel continu ondersteuning, maar wie uitvalt heeft dat niet meer. Bovendien gaan de goede mensen weg uit het onderwijs.” Ook een Limburgse docent sluit zich aan: “Heel veel projecten waar al aan is begonnen, moeten we verbinden. Het is te veel ‘ieder voor zich’ nu.” Zijn collega knikt: “Probeer het totaal eens in een bouwwerk te zetten. We hebben veel last van het ad hoc gedoe. Zorg voor conti-

nuïteit. Ruimte is prima, maar soms is dat kader zo groot waardoor je met z'n allen op heel veel plekken het wiel aan het uitvinden bent.”

Sommige schoolleiders en bestuurders laten het niet bij vragen, zij hebben een dosis bestuurlijk vernuft ontwikkeld in het omgaan met het vereiste veranderingsproces. In de eerste plaats proberen zij hun ‘troepen’ aan de frontlijn te inspireren met een verwarmende visie. In de tweede plaats dient de visie te worden uitgevoerd in de vorm van concrete actieplannen waarvan de resultaten vervolgens worden teruggekoppeld naar de gestelde doelen. Tenslotte moet het veranderde gedrag worden verankerd, zodat ook na afloop van het veranderprogramma het nieuwe gedrag als vanzelfsprekend geldt.

5.2.1 INSPIREREN

Een (school)leider als inspirator èn als rugdekker tezamen met onorthodoxe trekkers aan de frontlijn: we noemden ze al eerder als randvoorwaarden voor een succesvolle verandering. Verschillende van onze gesprekspartners, zoals Bart Engbers, directeur van het Vader Rijn College, beseffen het belang van hun rol en hebben de handschoen opgenomen: “Als ik het al niet kan, met al mijn kennis en contacten, wie kan het dan wel?” “Ik denk dat het met mij te maken heeft, voor 70 tot 80 procent,” zegt ook zijn Rotterdamse collega Soetman over ‘het klimaat’ binnen zijn vmbo. “Beetje arrogant, maar ik denk het wel. Ik denk dat leerlingen weten, dat als ze mij horen ... mijn collega’s merken dat ook. ... Ik ben regelmatig in het gebouw en de omgeving. Orde, rust en regelmaat en reinheid. Dat stimuleert de docenten natuurlijk ook op hun verantwoordelijkheden. Want veiligheid en rust creëer je zelf.” Leiderschap is persoonsgebonden en er is geen standaard-formule voor succes. Engbers en Soetman bijvoorbeeld zijn geheel verschillende personen met een geheel andere stijl. Beiden vertellen echter een eigen verhaal.

Entrepreneurship, ondernemerschap: dat zijn volgens Gerard Soetman precies de kernwoorden waar het om draait. “Voorlopig is het zo dat wij volledig zelfstandig opereren. Dat bevordert dan ook de creativiteit. Maar goed, de ondernemerszin heeft altijd al in deze school gezeten.” Hij is trots op zijn “beeldmerk”: “De G.K. van Hogendorpschool is een merk, een onderneming: dat laat ik altijd terugkomen bij de mensen. Om de mensen het gevoel te geven dat het bedrijf eigenlijk van hen is.” Hij moet zijn leerlingen en frontlijn bereiken maar heeft ze ook nodig: “Wat voor mij heel erg speelt zijn de mensen. Dat heb ik met collega’s en leerlingen, daar haal je je energie uit. Dat mannetje als een burgemeester van een grote school ... dan kom je eigenlijk in een ivoren torentje te zitten, sta je weinig bij de mensen. Juist is het mooi als je kracht en lef hebt, en macht kunt delen met kinderen, ouders en collega’s. Dan maak je het voor iedereen ongelooflijk aantrekkelijk.” Een frontlijntrekker getuigt met enthousiasme: “Je wordt er niet op afgerekend of

je ook sociale mensen in de maatschappij helpt neer te zetten. De directeur is gelukkig van mening, dat dit net zo belangrijk is als het diploma.”

Je moet wel een visie hebben en die uitstralen, zegt Bart Engbers. Hij praat zacht, je moet goed luisteren: “Wat is nou een beter doel om als volwassene te hebben dan te zorgen voor de jeugd? Dat vind ik een mooie benoeming. Het is mooi, dat je voor je kinderen zorgt in brede zin. En het komt ook nog eens uit die wijken voort, die wij zo goed kennen. Ik denk dat het crucialer wordt om dat voor elkaar te krijgen.” Zijn houtskoolschets laat vele vragen open die je met je eigen mensen en die van de andere sociale spelers moet beantwoorden. “Ik weet niet hoe dat precies moet. Je hebt dus verschillende actoren in de wijk en daar is de school er eentje van. Maar politie, welzijn, sport heeft er ook te mee maken.”

Engbers beschrijft het inspiratieproces. Je moet met elkaar aan tafel gaan zitten en praten over de jongeren en dat er problemen zijn op school of in de wijk. Zodat je een stevige en gedeelde analyse hebt waarover alle sociale spelers het eens zijn. Je moet ook het gevoel van urgentie delen en gezamenlijk in de – harde – spiegel kijken: “Ik zie ze hier binnenkomen die kinderen: ik ga Cultuur op het vmbo doen. Na twee weken: afgebrand en die school deugt niet. Dat klopt allemaal. En nu jij. Het is toch hun idealisme dat hun drijfveer is en wat kapot gemaakt wordt. Dat is denk ik de kracht van instellingen om weer om te gaan met tegenslagen in je werk. Als je daar mee kunt omgaan en steeds weer opnieuw dat perspectief voor jezelf kunt neerzetten, dan denk ik dat je een beetje succes kunt hebben.”

De G.K. van Hogendorpschool en het Vader Rijn staan – gelukkig – niet alleen. Er zijn vele spannende voorbeelden van scholen waar leiders en trekkers in gezamenlijkheid nieuwe wegen aftasten. Roodvoets richt zich met haar staf op de Rotterdamse CSG Calvijn op “de wereld van het kind” en eist bijna de betrokkenheid van ouders: “Ik geloof heel erg in partnerschap. We moeten het met de ouders beter maken en het kind zelf heeft ook een bepaalde rol. Dus je zou ook de verantwoordelijkheid van het kind sterk moeten mobiliseren. Kinderen weten heel goed waar ze staan, ook als ze twaalf zijn.” Ook het Koning Willem I College in Den Bosch gaat uit van een duidelijk geformuleerde strategie waarbinnen de loopbaan van de leerling centraal staat (box 5.2).

School moet ook inspireren. De opleidingsvereisten moeten niet alleen gedicteerd worden door (de behoeften van) het bedrijfsleven, maar ook inspelen op de behoeften van zowel leerlingen als leraren. Of, zoals een vakjournaliste het uitdrukt: “Een slecht functionerende school moet je in feite een thema geven dat ouders graag willen.” Sommigen spreken van “magneetscholen” en anderen van “passiescholen”. De voorbeelden zijn er en veel schoolmensen zien het helemaal voor zich: “Juist een brede school kan zich profileren als een passieschool. Docenten kunnen daar ook enthousiast voor worden.”

Box 5.2 “De loopbaan centraal”

“In ons schoolsysteem is het onderwijs georganiseerd rondom vakdocenten. De omslag naar een systeem waarin het onderwijs georganiseerd is rondom de loopbaan van een leerling betekent nogal wat voor zowel het primaire als het secundaire proces. Het betekent dat niet langer leerstof en eindtermen centraal staan, maar iemands ontwikkeling. Niet voor de school wordt geleerd (kennis als doel), maar voor het leven (kennis als gereedschap). Het betekent ook dat de traditionele opvatting ‘eerst leren, daarna toepassen’ wordt vervangen door een opvatting waarbij theorie en praktijk veel meer zijn geïntegreerd. Niet het leren van allerlei feitenkennis, maar het verwerven van handelingsbekwaamheid dient voorop te staan. Dit betekent ook iets voor het examineren. Toetsen moeten veel meer zijn dan het eenmalig kunnen reproduceren van een leerdoel. Dat leidt er immers in de praktijk vaak toe dat leerlingen het behalen van een toets als doel zien, in plaats van het behalen van een leerdoel! Bij een leerproces als ‘de loopbaan centraal’ horen andere toetsinstrumenten zoals (self)assessment, portfolio’s en persoonlijke ontwikkelplannen. Deze HRM-instrumenten brengen de loopbaan van leerlingen/studenten/cursisten in kaart en ondersteunen hen in het bereiken van hun (leer)doelen. Een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) dient voor navigatie en kan bijgesteld worden als nieuwe inzichten of veranderingen daar aanleiding toe geven. Deze POP-route is veel individueler en flexibeler dan een leerroute die berust op de ‘oude’ kwalificatiestructuur.

Bron: College van bestuur Koning Willem I College (2003: 10-11)

5.2.2 UITVOEREN

Elk actieprogramma omvat twee aspecten: het sturen in de vorm van concrete actieplannen en het terugkoppelen van de behaalde resultaten. Op beide terreinen plaatsten onze gesprekspartners kanttekeningen.

Sturen

Een gemeenteambtenaar keek met bewondering en medeleven naar een schooldirecteur: “Er zijn weinig mensen die zo ondernemend en bevlogen zijn als hij. Maar vervolgens heeft hij een megaorganisatie waarin hij het gewoon in de poriën niet voor elkaar krijgt.” Internationaal onderzoek laat zien dat leraren in veel Europese landen een gevoel delen van onmacht in de ‘confrontatie’ met het management en het geschuif met steeds meer papieren. Tegelijk melden ze echter dat de eigen opvatting en de opvattingen van collega’s over de uitvoering van het werk veel invloedrijker zijn op de dagelijkse praktijk dan de sturing en controle door het management (geciteerd door Onderwijsraad 2007c: 49). Het verschil tussen ‘gemiddeld’ en ‘top’ wordt bepaald door de wisselwerking tussen leiders en trekkers aan de frontlijn, beseffen ook onze gesprekspartners. Het geheim is betrekkelijk eenvoudig, stelt een schooldirecteur in een kwetsbare wijk: “Als je lekker in je werk zit, dan is je werk geen werk. Als het goed georganiseerd is en je hebt oog voor elkaar.”

Maar de vereisten zijn hoog. Over de hele linie – van de absolute frontlijn tot aan de toppen van ministeries – wordt vaak het trefwoord ‘anarchistisch’ gebruikt om hun beider kwaliteiten te beschrijven. “Locatiemanagers moeten volstrekt onafhankelijke anarchisten zijn,” zegt Harry Prak, met vele jaren ervaring aan de frontlijn van het basisonderwijs als directeur van de Groningse Oosterparkschool. “Je hebt anarchisme nodig,” zegt directeur-generaal Renk Roborgh van Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie binnen OCW. Vmbo-directeur Gerard Soetman is het met hen eens: “Het is lef hebben, weten wat je wil en kan.”

Anarchisme, lef: hoezo? Een locatiedirecteur geeft een praktijkvoorbeeld. Hij wilde een docent een vaste aanstelling geven, maar de ‘koepel’ had ander beleid vastgesteld. Dan moet je durven en kunnen zeggen: “Jongens, jullie zijn allemaal administrateurs, opzouten! Ik wil die beslissing maken.” Maar ook koepelbazen moeten soms door de wind gaan. Een dure maar belangrijke cursus viel buiten de normale kaders: “Daar is helemaal geen geld voor natuurlijk. Dat doe je gewoon.” Dat is niet iedereen gegeven, benadrukt Soetman: “Heel veel directeuren die ik ken, zitten meer in een beheersfunctie.” Ook onderzoeker Eimers (2006: 64) weet dat dit onvoldoende is. Het omgaan met de complexe problematiek van kwetsbare jongeren binnen en buiten het onderwijs vergt professionele deskundigheid en betrokkenheid, maar ook specifieke instrumenten, werkomstandigheden, methodieken en – zeer belangrijk – een sterk ontwikkeld sociaal netwerk van hulpverleningsinstanties, bedrijven en scholen. Het kost tijd om die deskundigheid, instrumenten en netwerken op te bouwen. Niet iedereen is daarvoor geschikt, zo stelt ook Ton Eimers. Aan de frontlijn bevestigen de docenten de mening van de onderzoeker.

Dat gezegd hebbende is het hard werken: “gewoon een programma aanbieden,” zoals Bart Engbers het noemt. De visie moet worden vertaald in een actieplan. “Je gaat met elkaar een week dit tussen de oren zien te krijgen. Gewoon zeggen: dit is het probleem, dit moeten we oplossen en belangrijk is, dat er iemand moet zijn die dit heel stevig neerzet. Van: daar moeten we voor gaan.” En dan inkleuren in de praktijk: “Dan geef je er wel allemaal persoonlijke invulling aan. Het verschilt per wijk ook wel weer, maar fundamenteel verschilt het niet. En hoe ga je dan dat vormgeven? Daar heb je het met elkaar een week over en dan weer hup aan het werk. En dan kom je na twee maanden weer eens bij elkaar terug. Wat zijn jouw ervaringen na twee maanden? Is onze benadering een beetje gelijk gebleven? Hebben we elkaar beter aangevuld? Laat dat proces dan maar op gang komen, steeds met groepen dat doen. Zodat je op een gegeven moment echt een groep mensen hebt, die in die wijk werkt.”

Het hele veranderingsproces kan een lange tijd in beslag nemen. Een jaar of vijf geleden heeft het college van bestuur van een grote scholengemeenschap de grote

lijnen uitgezet, zegt een zorgcoördinator ons. “Ik denk dat we daar een behoorlijk stevige visie hebben neergezet over de begeleiding van deelnemers. Vervolgens is de implementatie wel lastig en die is nog steeds gaande. Omdat je steeds weer nieuwe activiteiten ontwikkelt, ben je er wel doorlopend mee bezig.” Ze weet wie de sleutelhouders zijn: de mentoren en juist voor hen is er veel gewijzigd. “Tegenwoordig moeten ze ook een behoorlijke rugzak hebben met kennis over de ingewikkelde doelgroep.” De school boft met een ervaren ploeg docenten, constateert ze, maar “er is nog een wereld te winnen in de begeleiding van mentoren en daar kan nog een kwaliteitsslag geleverd worden.”

Terugkoppelen

De uitvoering is niet compleet zonder een terugkoppeling van de resultaten aan de gestelde doelen. Het oude adagium ‘door meten tot weten’ vond echter tot voor kort een beperkte toepassing bij de aanpak van de schooluitval. Zeker, er werd erg veel gemeten en resultaten van de voortdurende experimenten werden veelvuldig geëvalueerd. Maar erg veel houvast voor een structureel beleid boden alle inspanningen niet. Daar is met de invoering van het Onderwijsregistratie Nummer (ON) verbetering in gekomen en gehoopt mag worden dat in de nabije toekomst de basisgegevens voor het beoordelen van succes of falen van het algehele beleid, maar ook van individuele scholen en sectoren, beschikbaar zullen zijn.

Maar zelfs die – betere – informatie is van beperkt nut aan de frontlijn. Daar is in de eerste plaats behoefte aan operationele gegevens: verzuimcijfers bijvoorbeeld en individuele probleemsigalering ook uit andere hoeken. Bovendien moet de schoolleiding kunnen bouwen op strategische sturingsinformatie. Een loopbaanadviseur wil bijvoorbeeld terugkoppeling in de vorm van overzichten: de aanmeldingen en de aard van de problematiek. “Dat meet ik en bespreek ik dan in het teamoverleg en dan valt op wat er scheelt. Bij de kappersopleiding zijn het de sociale vaardigheden. Daar krijgen ze een training die niet echt gericht is op kappers.” Uiteindelijk kan je zo bijsturen, zegt hij, en bovendien worden je collega’s en bazen zich veel meer bewust van de behoeften en kwaliteiten van de ‘overbelasten’.

Zelfs dat zal echter niet voldoende zijn. Leerlingen en hun ouders op hun beurt zijn gebaat bij een vergelijkende kwaliteitstoets van scholen, zodat ze hun schoolkeuze beter onderbouwd kunnen maken. Een eerste aanzet hiertoe is gemaakt door het dagblad Trouw, maar een verdere uitdieping lijkt zinvol. Eerder wezen we bijvoorbeeld op de wenselijkheid van ‘gemengde’ scholen waarbinnen ‘overbelaste’ leerlingen zich kunnen optrekken aan ‘normale’ leeftijdgenoten. Ouders van de laatsten zijn begrijpelijkerwijs huiverig: wordt hun kind niet naar beneden gezogen? Dat vereist een betrouwbare kwaliteitscontrole waaruit ouders kunnen afleiden dat ze geen risico nemen met het inschrijven van hun kind. Onderzoeker Jungbluth legt uit: “Omdat de overheid de inspectie in een minimumrol heeft

geduwd, waarin die alleen nog maar kijkt of dat wat wordt aangeboden aanvaardbaar is, is die dus niet meer geschikt om de goede van de betere te onderscheiden. Ik heb schoolbesturen uitgedaagd om universiteiten uit te nodigen om zo'n nieuw inspectiesysteem in de markt te zetten." Tot nu toe vindt hij weinig respons.

Belangrijker nog is de terugkoppeling die trekkers krijgen 'als 't spannend wordt'. Aan de frontlijn steken mensen alleen hun nek uit als ze kunnen rekenen op de rugdekking van hun schoolleiders. Steeds vertelden ze tijdens onze interviews over hun 'baas': "Als ... ons toen niet de ruimte had gegeven, was er niets van terecht gekomen." De ultieme toetsing geschiedt echter op het moment dat er zich incidenten voordoen. Wanneer dan de leider niet de noodzakelijke rugdekking geeft – voor hen gaat staan, de 'schuld' op zich neemt – verdampt het geloof in de nagestreefde omslag in denken en handelen. De spanning kan hoog oplopen, zeker gedurende een overgangsfase wanneer nieuwe benaderingen nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd en dus bijna per definitie nog rafelranden vertonen. De manier waarop een school zich ontwikkelt, heeft immers ingrijpende gevolgen voor het takenpakket van de individuele leraren en de gezamenlijke schoolcultuur – 'de manier waarop we samen dingen doen.'

Teambuilding is geen eenrichtingsverkeer. Schoolleiders mogen tezamen met hun teams vragen dat elk individueel teamlid presteert. Louise Specht kent geen aarzeling: "Aan het eind van het jaar wordt van je verwacht, dat je een sociaal competente klas aflevert." Hoe wordt ervoor gezorgd, dat ieder zich daar aan houdt? "Je moet mee in de groep en op het moment dat jouw klas niet lekker loopt, dan wordt je er wel op aangesproken. Als mentor voel je je er verantwoordelijk voor, dus je gaat ervoor werken. Dus de groepsdruk." Dat is dan een gedeelde verantwoordelijkheid die je hebt? "Ja. In het verleden is ook wel gebleken dat als je de eisen keer op keer niet haalt, dan is dit niet de goede plek. Dan worden mensen in een andere functie gezet of ze gaan weg."

Onderzoeker Han Leune is het met haar eens: "Je kan niet in de wet voorschrijven dat een school een positieve, constructieve attitude jegens leerlingen moet hebben." Dat moet in de praktijk gebeuren en daarbij mag je best wel wat vraagtekens plaatsen, zegt hij. "Wij hebben in het schooljaar 1985-1986 een jaar lang 13.000 leraren in het voortgezet onderwijs een dagboek laten bijhouden van hun tijdsbesteding. Dat was werkelijk onthullend. De gegevens werden omgewerkt tot macrogegevens en toen bleek dat in dat schooljaar 23,7 procent van de geroosterde lessen niet was gegeven." Minder dan een kwart daarvan bleek met ziekte te maken te hebben. De meeste lessen vielen uit vanwege vergaderingen, het niet direct na vakanties starten van de lessen, het eerder stopzetten van lessen in het zicht van vakanties, of om 'onverklaarbare' redenen. Leune vindt het jammer dat dit onderzoek na 1986 nooit meer is herhaald. "Er zijn nog steeds scholen die onvoldoende doordrongen zijn van het besef dat de les het belangrijkste instru-

ment is om kinderen wat te leren,” constateert hij. “Lestijd is de belangrijkste manipuleerbare determinant van leerprestaties. Het is dan ook verstandig om in de wet een basisnorm voor de aan te wenden lestijd vast te leggen en deze norm consequent te handhaven. Anders worden leerlingen niet serieus genomen.”

5.2.3 VERANKEREN

Uiteindelijk is de meest kwetsbare stap in de nagestreefde omslag veelal de verankering van de bereikte gedragsverandering. De eerste twee stappen – het inspireren en uitvoeren – zijn vaak enerverend maar geen enkele institutie of samenwerkingsverband kan het zich veroorloven om ten eeuwigden dage een enorme inzet op een specifiek thema zoals voortijdig schoolverlaten te plegen. Het ‘nieuwe’ gedrag moet daarom het ‘normale’ gedrag worden dat zich zonder speciale inspanning in de benen houdt. Het gaat daarbij niet meer primair om leiderschap maar om management, en dat vereist andere kwaliteiten.

De noodzaak van nieuwe organisatievormen, met als doel het bouwen van een vertrouwensbasis binnen de school – tussen docenten, schoolleiding en bestuur – en van die schooleenheid met de doelgroepen, lijkt duidelijk, maar loopt in de praktijk tegen een aantal praktische vragen aan. Een daarvan betreft het vinden van een optimale schaalgrootte die jongeren kan ‘binden’. De Trias VMBO in Zaanstad bijvoorbeeld onderkent dat een grote schaal nodig is om voorzieningen en onderwijsaanbod op peil te houden. Tegelijk is binnen de grote school wel een kleinschalig karakter nodig om de leerlingen op de juiste manier op te vangen. Kleine groepen zijn ook in hoge mate noodzakelijk in de wisselwerking met ‘overbelasten’. Jan Schildkamp, trekker van het Rotterdamse Opboxen, waar een aantal van de allermoeilijkste jongens worden opgevangen, zwerft bij een kleine schaal. Je moet veel tijd hebben voor de leerlingen, zegt hij, om ze vereiste aandacht te kunnen geven.

Een tweede vraag is hoe de organisatie binnen de school te verenigen is met de overige dimensies van de leefwereld van jongeren – thuis en derdenruimte. Bij de verbinding naar buiten is dringende behoefte aan ‘brugfunctionarissen’, d.w.z. mensen die binnen de schoolorganisatie maar ook daarbuiten bruggen kunnen bouwen en onderhouden. Te denken valt aan conciërges, mentoren, allochtone leraren, buurtwerkers. Ook voor het bereiken van de ouders zijn er mensen nodig – onderwijzers, assistenten – die zowel letterlijk als figuurlijk hun taal spreken, niet alleen omdat ze geen taalbarrière hebben maar ook omdat ze fungeren als vertrouwenspersoon. “Veel succesvolle jongeren hebben ook aangeboden om mee te gaan op huisbezoek,” meldt een enthousiaste initiatiefnemer in Amsterdam. “We gaan kijken of we daar een *backoffice* aan kunnen koppelen. Dus de integratie van zorg op wijkniveau en op school.”

Externe verbindingen worden belangrijker wanneer je een brede school tot leven wilt brengen. De (v)mbo-scholen kunnen op dit gebied veel leren van de voorlopers in het basisonderwijs. De bredeschoolcoördinator moet “een zwaargewicht” zijn, omdat hij op managementniveau mee moet kunnen praten en eventueel managers op de vingers tikken. Hij moet uit het onderwijs komen, bekend zijn met de onderwijscultuur, omdat onderwijs binnen de brede school regievoerend optreedt over de zorg- en welzijnsorganisaties. In Groningen bouwt Harry Prak op dik tien jaar ervaring: “De locatiemanager moet een spin in het web zijn met overzicht over het hele netwerk van bij de Vensterschool betrokkenen.” Van Hogerhand moeten ‘de bazen’ dan wel de kunst van het loslaten beheersen, zegt Jannie Reitsma, die binnen het ambtenarenapparaat zijn partner was. De gemeente hanteerde heel globale kaders; de plannen en de verantwoording daarover werden door de mensen in de praktijk ontwikkeld. De cirkel is rond met toenmalig verantwoordelijk wethouder Henk Pijlman, die op zijn beurt beklemtoont dat er iemand nodig is om de gemeentelijke bureaucratie op afstand van de scholen te houden. Maar zijn medewerkers wisten tegelijk, dat hij ook de politieke dekking voor zijn rekening nam: de gemeenteraad van Groningen tekende partijbreed voor een tienjarige inzet op de brede scholen en bewaarde de nodige afstand.

Een verankering is echter niet compleet zonder een ‘anker’, bijna steeds stevige managers die mee kunnen denken met inspiratoren en geïnspireerden maar tegelijk bereid en in staat zijn om waar nodig te remmen. Te veel leiders zijn bevlogen maar weten de (economische) balans niet te bewaren. Terugkerend in de discussie rond het (v)mbo is de roep om minder management: ‘het kapitaal moet voor de klas staan’. Het klinkt plausibel maar de praktijk van alledag wijst uit dat de langetermijn stabiliteit een absolute randvoorwaarde vormt voor een geslaagde cultuuromslag. ‘Iemand’ moet de noodzakelijke gegevens verzamelen om een visie kwantitatief te onderbouwen en de uitvoering van de actieplannen te toetsen. Ze moeten ook de andere vormen van terugkoppeling verzorgen waarover we eerder spraken. Dat vereist een vakkennis die niet alle leraren is gegeven en die ook niet met een paar cursussen is aan te leren. De huidige praktijk – vaak het ‘promoveren’ van een verdienstelijke docent – is in die zin onvoldoende. Het veelal vermaledijde middenmanagement verdient meer steun, zegt een aantal gesprekspartners: “Het middenmanagement is eigenlijk een veel moeilijker functie dan eindmanager, omdat je die schakelfunctie hebt.”

Het sluitstuk van de verankering wordt gevormd door de beschikbare faciliteiten: gebouwen en toerusting. In vele toonaarden echoën de wijze woorden van Winston Churchill: mensen vormen hun gebouwen en die gebouwen vormen vervolgens de mensen. De Trias VMBO in Zaanstad weet wat de Goede Sint moet brengen: ook voor andere vmbo’s een nieuw gebouw. Een nieuw gebouw stimuleert om na te denken over onderwijsvernieuwingen. Ook het LWR spreekt zich uit in niet mis te verstane woorden: “Het is opmerkelijk dat veel maatwerkprojecten

ten en daarmee AKA-opleidingen slecht tot zeer slecht zijn gehuisvest in containers of afgekeurde afdelingen of scholen. Op basis van wat we gehoord en gezien hebben, schatten we het op 50 %. Dat heeft uiteraard geen positieve invloed op leerlingen die er opgeleid worden. Op onze vraag aan leerlingen waarom zij niet in het hoofdgebouw hun lessen kregen, was het antwoord: “*Wij zijn minder!*”

Het schoolgebouw moet een tikje te mooi zijn voor zijn omgeving, het moet de ‘opstappers’ binden: de school is mooi en je bent er trots op. Het gebouw draagt idealiter, zeker in de verbrede scholen voor ‘niet-kunners’ en ‘overbelasten’, bij aan het overbruggen van de afstand tussen de drie dimensies van de leefwereld van jongeren. Het gebouw moet ook ‘passen’ in zijn omgeving en als ‘een gezamenlijk eigendom’ worden gezien, gastvrij zijn voor ouders en voor buurtgenoten. Het moet “een thuishonk worden voor de leerlingen en voor de buurt.” Directeur Soetman van de G.K. van Hogendorpschool ziet de vooruitgang: “Als ik dan door de wijk loop... je ziet het ook aan de gebouwen, het wordt niet vernield. Als de buurt de school respectloos behandelt, graffiti, ramen ingooien, wat doe je dan als school in zo’n wijk? Terwijl ik juist denk dat de school een maatschappelijk centrum kan zijn.” De school moet zich niet isoleren met camera’s, fouilleren, detectiepoortjes en bewakers om zich tegen de buitenwereld te wapenen maar zich daarentegen juist verbinden met de omgeving.” Het gaat om “de leerling met zijn drie leefwerelden,” bevestigt een schooldirecteur. “Het is ontzettend interessant om te werken aan deze maatschappelijke opdracht: de leerling met zijn drie werelden.”

* * *

Bij aanvang van ons veldonderzoek stelden we de vraag wat scholen moeten doen om te komen tot de situatie waarin de zorg en het onderwijs dat ‘overbelasten’ nodig hebben zo goed mogelijk wordt gerealiseerd? De drempels voor verandering blijken hoog, zo veel is duidelijk. De verschillende logica’s van de hoofdrolspelers sluiten niet voldoende op elkaar aan. Ze hebben geleid tot institutionele drempels (remmende structuren en systemen, beperkt begrip voor drijfveren van derden) en vertrouwensdrempels (kortetermijn horizon, onzekere sleutelhouders) die de gezamenlijk gewenste voortgang soms fors in de weg staan.

Maar de ervaringsdeskundigen die ons voorlichtten aan de frontlijn, schetsten ook de routes die soms een succesvolle gedragsverandering teweegbrengen in hun organisaties: inspireren, uitvoeren met behulp van sturen en terugkoppelen, en verankeren. Meer dan nu meestal het geval is, moeten beleidsmakers en bestuurders zich ervan bewust zijn welke instrumenten de gestelde omslag in het collectieve denken en handelen effectief en efficiënt kunnen verwerkelijken en verankeren. Zoals het nu gaat, moet worden geconstateerd dat er inderdaad sprake is van een slepend beleidsvraagstuk: nagenoeg iedereen onderkent de ernst van het

probleem en de richting waarin de oplossingen moeten worden gezocht, maar ondanks alle goede intenties en inspanningen slagen ‘we’ als collectief er niet in om het probleem van de maatschappelijke uitval van ‘overbelasten’ in de praktijk opgelost te krijgen.

De eerste vraag uit de algemene probleemstelling – *waarom is de inzet van scholen bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten van ‘overbelaste’ jongeren beperkt effectief?* – kan daarmee worden beantwoord aan de hand van de drie onderzoeklijnen met betrekking tot de huidige beleidsaanpak. Het inhoudelijke aanbod van ‘de school’ past onvoldoende bij de behoeften en kwaliteiten van ‘overbelaste’ leerlingen. Het is echter niet onmogelijk om binnen de huidige regels te komen tot werkbare oplossingen. En ten derde, procesmatig werken de uiteenlopende logica’s van de hoofdrolspelers weliswaar verstarrend maar ze vormen geen reden tot wanhopen.

We zouden op dit punt de overstap kunnen maken naar het formuleren van aanbevelingen die bouwen op deze conclusies, maar willen eerst een element van toetsing en verdieping inbouwen. Ook andere onderzoekers in Nederland en daarbuiten buigen zich immers al langere tijd over de vsv-problematiek en de achterliggende stapelingsvraagstukken van ‘overbelasten’. Zij plaatsen de vaak intuïtieve praktijkervaring van de frontlijn in een breder perspectief en wijzen soms op meer ingrijpende veranderingsbehoeften. In de volgende twee hoofdstukken gaan we daarom, voor zover relevant voor ons onderwerp, nader in op de lessen die zij leerden over de ‘overbelaste’ jongeren (hoofdstuk 6) en de bestuurlijke uitdaging (hoofdstuk 7).

6 TOETSING EN VERDIEPING

De vorige drie hoofdstukken gaven een gedetailleerd beeld van de aard van de vsv-problematiek zoals die door mensen in het veld wordt waargenomen, van de zoekrichtingen die zij hebben ingeslagen om deze uitdaging het hoofd te bieden, en van de drempels voor verandering die ze daarbij ervaren. Daarbij kwam speciaal in hoofdstuk 4 een aantal praktijkoplossingen aan de orde, zoals het uitbreiden van het takenpakket van scholen met structuur en verbondenheid en het tot stand brengen van nieuwe verbindingen binnen sterkere scholen, een grotere ouderverbondenheid, en sterkere verbindingen met buurtgenoten, vrijetijdstrekkers en werkgevers.

Nadat deze zoekrichtingen zich begonnen af te tekenen, hebben we literatuuronderzoek gedaan. Ten eerste omdat praktijkoplossingen niet zonder meer voldoende onderbouwd zijn. Beleidsinterventies dienen liefst wetenschappelijk gevalideerd te zijn. Ten tweede omdat natuurlijk altijd de mogelijkheid bestaat dat de Nederlandse praktijkexperimenten niet ver genoeg gaan. De frontlijn stuit immers op een veelheid aan drempels die een verdere voortgang wellicht remmen. De literatuur zou mogelijk op andere aanbevelingen kunnen wijzen, die wij om wat voor reden niet in de praktijk hebben aangetroffen. En ten derde omdat de praktijk een soms verbrokken beeld geeft van de werkelijkheid en wetenschappelijke verdieping kan resulteren in een overkoepeling waardoor samenhangen scherper in beeld komen.

In dit hoofdstuk komen vijf thema's aan de orde:

- *Oorzaken van voortijdig schoolverlaten (paragraaf 6.1)*. In de voorgaande hoofdstukken kwamen diverse factoren aan de orde die de kans op schooluitval bevorderen. In deze paragraaf zullen we nagaan wat de literatuur heeft te melden over factoren die bijdragen aan 'overbelasting'.
- *Verbondenheid binnen de school (paragraaf 6.2)*. In diverse bewoordingen zeiden veel van onze gesprekspartners dat een effectieve aanpak van voortijdig schoolverlaten begint bij warme en betrokken aandacht voor de leerlingen. Hebben zij daarin gelijk? Leidt meer 'liefde' tot betere schoolprestaties en minder schooluitval?
- *De samenstelling van de schoolpopulatie (paragraaf 6.3)*. Door meerdere gesprekspartners werd opgemerkt dat een betere menging van leerlingen – d.w.z. een beter evenwicht binnen de school of klas tussen 'overbelaste' leerlingen enerzijds en 'normale' of 'kansrijke' leerlingen anderzijds – kan helpen om schooluitval tegen te gaan. Anderen zien menging juist als nadelig. Wie heeft er gelijk? Wat is er bekend over de effecten van schoolcompositie?
- *'Goede' leraren (paragraaf 6.4)*. Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit van de man of vrouw voor de klas, zo luidt de gangbare wijsheid, en ook als het

- gaat om schooluitval hebben leraren ‘het gouden sleuteltje in handen’, aldus onze zegslieden. Wat is er empirisch bekend over leraren? Als we hun kwaliteiten en competenties (verder) willen vergroten, wat is dan de beste aanpak?
- *De school en haar omgeving (paragraaf 6.5)*. Diverse gesprekspartners wezen op het belang van goede verbinding met de buurt, in het bijzonder de ouders. Is dat inderdaad belangrijk? Wat is er bekend over de effecten van betere banden met ouders en de buurt op de prestaties van leerlingen?

Tenslotte behandelen we in paragraaf 6.6 de wetenschappelijke literatuur over de effecten van potentiële interventies om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Die interventies zijn niet altijd letterlijk als zodanig benoemd, maar een rapport zonder een check op wat wetenschappelijk hierover bekend is, zou uiteraard incompleet zijn.

Opgemerkt zij dat elk thema op zich voldoende stof biedt voor een boek. Noodgedwongen beperken we ons dus tot de hoofdlijnen en belangrijkste bevindingen. Dit hoofdstuk is minder lineair en verhalend van opbouw dan de vorige, maar veeleer een *capita selecta* van relevante onderzoeksbevindingen op thema’s die enigszins los staan van elkaar. We sluiten af met een samenvatting en conclusies.

6.1 ‘OVERBELASTE’ JONGEREN EN VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Voortijdig schoolverlaten behoort tot een hele familie van onwenselijkheden die jongeren kan overkomen, uiteenlopend van overmatig alcohol- en drugsgebruik, vroegtijdige zwangerschap en schulden, tot gedragsstoornissen, depressie en delinquentie. Deze blijken vaak in combinatie voor te komen bij jongeren die kennelijk ‘ongeluk’ naar zich toetrekken, in de Amerikaanse literatuur vaak aangeduid als ‘youth at risk’. Vanuit dat perspectief bezien is voortijdig schoolverlaten slechts symptoom van een algemenere problematiek. In deze paragraaf gaan we in op (a) risico- en beschermende factoren, (b) het belang van de gebroken leefwerelden, en (c) een model voor hun voortijdig schoolverlaten.

6.1.1 RISICOFACTOREN EN BESCHERMENDE FACTOREN

De overbelastingsproblematiek wordt in de wetenschappelijke literatuur veelal omschreven met behulp van drie sleutelbegrippen: ‘risicofactoren’, ‘beschermende factoren’ en ‘veerkracht’ (*resilience*). De centrale opgave is het vergroten van de veerkracht van risicjongeren waardoor ze beter in staat zijn om het hoofd te bieden aan stress, tegenslag en verleidingen en kunnen uitgroeien tot volwaardige volwassenen. Beleidsmakers wordt daartoe een tweesporenbeleid aangeraden: minimaliseer het aantal risicofactoren in de omgeving van de risicjongeren, en maximaliseer het aantal beschermende factoren (zie bijvoorbeeld WHO 2002, WRR 2007, Resnick 2008).

Er zijn vele risicofactoren voor jongeren geïdentificeerd. Een deel van deze risicofactoren hangt samen met de omgeving waarin het kind opgroeit, bijvoorbeeld geweld in het gezin, schulden, een laag opleidingsniveau, of wonen in een onveilige buurt. Andere risicofactoren hebben te maken met – min of meer – aangeboren kwetsbaarheden. Kinderen verschillen bijvoorbeeld in temperament, in angstigheid, prikkelgevoeligheid etc. Dergelijke kwetsbaarheden hoeven op zich helemaal niet tot latere problemen te leiden, maar als er in de opvoeding en ontwikkeling niet goed mee wordt omgegaan, kunnen ze wel uitgroeien tot risicofactor. Wie bijvoorbeeld van nature een ongedurig karakter heeft meegekregen en onvoldoende leert dat te hanteren, kan op school gedragsproblemen krijgen. In dit verband zij overigens opgemerkt dat – blijkens recent onderzoek – ook de fysieke ontwikkeling van de hersens tijdens de adolescentie wel eens een potentiële risicofactor zou kunnen zijn (box 6.1)

Onderzoek wijst uit dat elke risicofactor op zich niet zo'n probleem hoeft te zijn, maar vooral de optelsom van factoren kan schadelijk uitpakken. Hoe groter het aantal risicofactoren – hetzij in het kind zelf, hetzij in zijn omgeving – hoe groter de kans dat een kind problemen krijgt. Het blijkt dan ook onmogelijk een eenvoudig oorzakelijk verband te leggen tussen specifieke risicofactoren en specifieke uitkomsten. Eén bepaalde risicofactor kan bijdragen aan verschillende problemen, en omgekeerd kunnen aan één bepaald probleem verschillende risicofactoren ten grondslag te liggen.

Beschermende factoren temperen de (cumulatieve) effecten van risicofactoren. Ze zijn een buffer die de effecten verzachten. Resnick vat de literatuur kort samen:

“Some of these most commonly cited crosscutting protective factors include a strong sense of connectedness to parents, family, school, community institutions, and adults outside of the family; the development and enhancement of academic and social competence; involvement in extracurricular activities that create multiple friendship networks and promote the experience of being in service to others; and activities that deepen young people’s sense of confidence and competence.” (2008: 142)

Het is een eenvoudig raamwerk dat echter goede handvatten biedt om de eerdere bevindingen vanuit het veldonderzoek en ook de verwante literatuur in een bredere context te plaatsen. Zo benadrukt Hermanns (2007: 39), en met hem veel anderen, dat (vooral langdurige) armoede relatief vaak leidt tot risicocumulatie. Armoede betekent niet alleen dat er weinig financiële middelen zijn om kinderen goed op te voeden, er ontstaat ook een leefomgeving waarin allerlei negatieve psychologische, pedagogische en somatische processen een rijke voedingsbodem hebben. Dat uit zich in gezinsstress, minder responsief en meer autoritair opvoedingsgedrag van ouders, meer conflicten binnen gezinnen, meer eenouderschap

Box 6.1 Nieuwe inzichten

De laatste jaren komen er ook steeds meer relevante inzichten uit de neurobiologische wetenschapsdiscipline die aanknopingspunten bieden voor beleidsmakers op het gebied van jeugd in het algemeen (zie bijvoorbeeld Kline 2008) en voor onderwijsgevendenden in het bijzonder (zie bijvoorbeeld OESO 2007, Blakemore en Frith 2005 en de website www.hersenenenleren.nl).

Het gaat te ver om hier uitgebreid in te gaan op deze zich snel uitbreidende nieuwe literatuur, maar één punt willen we toch kort aanstippen: er lijkt een zekere 'asynchroniciteit' te bestaan in de ontwikkeling van adolescenten. Reeds aan het begin van de adolescentie treden veranderingen op in de hormonale huishouding, die onder meer tot gevolg hebben dat de jongeren sterkere impulsen van buitenaf nodig hebben om een goed gevoel te verkrijgen en het plezier van 'beloning' te ervaren. Dit uit zich bijvoorbeeld in toenemend risicogedrag, zoeken naar nieuwe ervaringen, en grotere vatbaarheid voor de verleiding van alcohol en drugs. Dit gedrag moet op één of andere wijze worden voorkomen of in goede banen geleid. Dat is vooral het werk van de prefrontale cortex. Dit hersendeel is verantwoordelijk voor executieve functies, zoals het stellen van doelen en maken van plannen, maar ook voor het nemen van besluiten en het reguleren van emoties. Dit is het 'bedachtzame' gedeelte van de hersens, dat tegenwicht kan bieden aan emotionele impulsen, en dus ook een halt kan toeroepen aan risicogedrag en kortetermijn bevrediging. Recent is echter duidelijk geworden dat de prefrontale cortex bij adolescenten nog niet volledig tot wasdom is gekomen. Dat gebeurt pas als men 20 tot 30 jaar oud is. In de literatuur wordt de situatie van adolescenten daarom wel aangeduid als een van 'strong power, poor steering' (OESO 2007). De omgeving zal dan waar nodig moeten bijsturen, bijvoorbeeld door middel van duidelijke regels en structuur, als ware zij een 'externe prefrontale cortex'.

Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat deze inzichten natuurlijk niet specifiek betrekking hebben op 'overbelaste' jongeren, maar alle adolescenten betreffen. Reden om ze toch kort aan te stippen, is dat zij duidelijk maken dat juist de adolescentie voor dreigende schooluitvallers een gevoelige periode is. Een verhoogde neiging tot risicozoekend gedrag gaat gepaard met een nog onvolgroeid vermogen tot planmatig het eigen leven vormgeven.

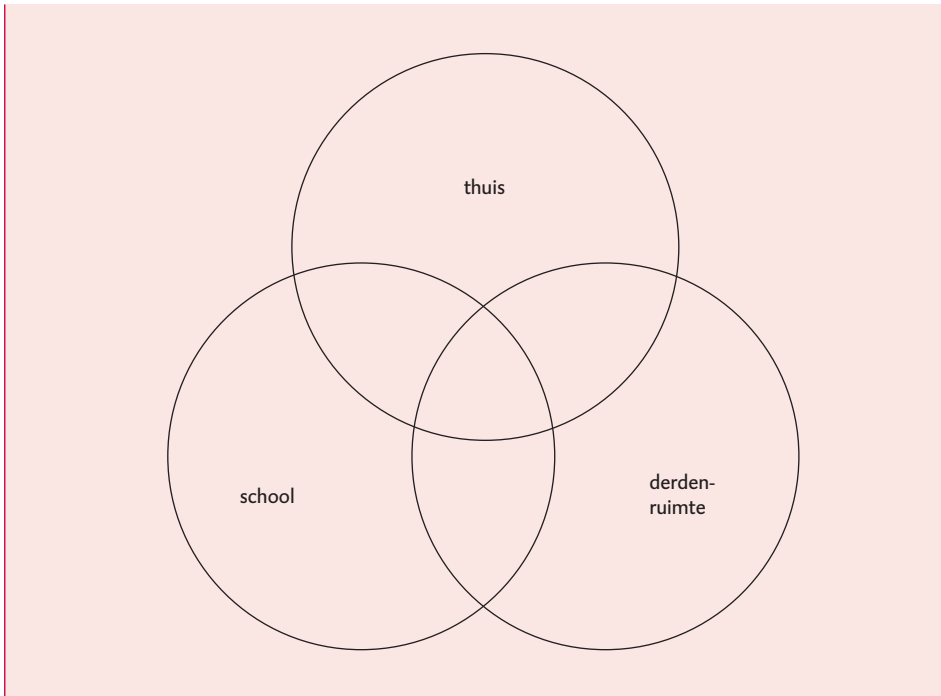
enz. Aan de andere kant benadrukt Resnick, weer met vele anderen ook in ons veldonderzoek, dat de aanwezigheid van een hechte relatie met tenminste één betrouwbare en competente volwassene die werkelijk om hem of haar geeft, een sleutelrol lijkt te spelen voor de veerkracht van een jongere.

6.1.2 GEBROKEN LEEFWERELDEN

Als het gaat om de invloed van omgevingsfactoren op risicogedrag en voortijdig schoolverlaten, is er één aspect dat speciale aandacht verdient, namelijk de verbinding tussen de verschillende werelden waarin jongeren opgroeien (of het gebrek daaraan). Een aantal malen wezen onze gesprekspartners op de drie dimensies van

de leefwereld waarin jongeren opgroeien: thuis, school en derdenruimte. Normaliter vertonen deze dimensies een wezenlijke overlap in de verwachtingen die aan jongeren worden gesteld en de normen en waarden die er gelden (figuur 6.1). Zo is zowel op school als in de meeste gezinnen leren een belangrijke waarde, en niet alleen op school maar ook in het bijbaantje wordt van jongeren verwacht dat ze op tijd komen.

Figuur 6.1 De drie dimensies van de leefwereld van jongeren

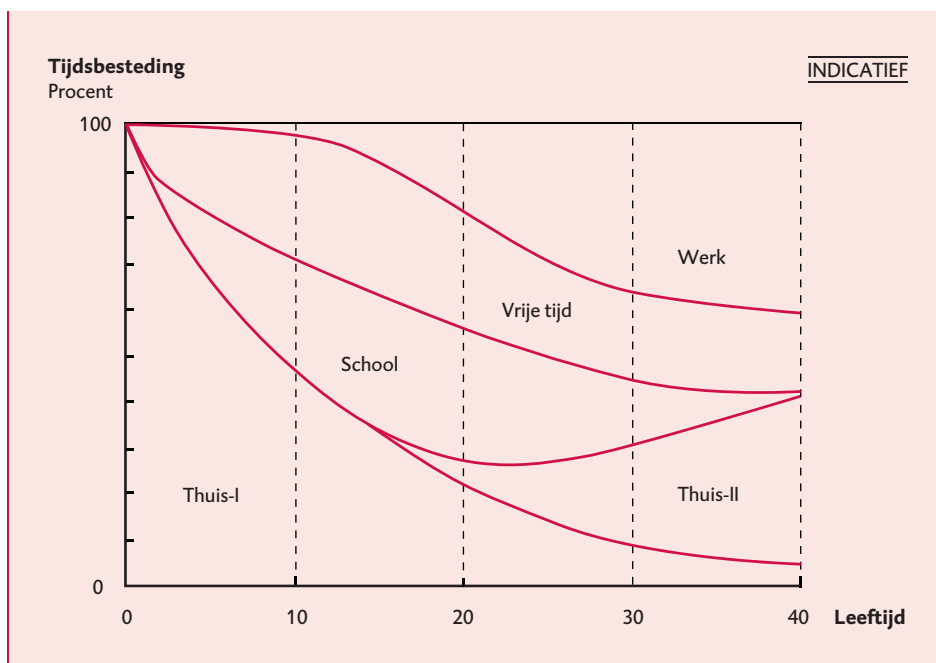


Binnen de ruimte van deze drie dimensies moet een kind leren zich minimaal staande te houden, en liefst productief en zonder al te veel risico's een min of meer actieve rol te vervullen. Hoe makkelijk hem dat vergaat, zal deels afhangen van wat hij vanuit huis heeft meegekregen en deels van 'oefening'. Dat de drie dimensies niet geheel samenvallen maar elk ook een 'eigen wereld' vormen, is dus in principe positief, omdat daardoor het vermogen tot adaptie wordt geleerd. Succesvolle aanpassing in de ene context vergemakkelijkt de aanpassing in een volgende. Problemen ontstaan pas indien er te véél wrijvingen, discontinuïteiten of zelfs breuken ontstaan tussen de drie dimensies, speciaal als het 'overbelasten' betreft. Enigszins incorrect maar wel beeldend spreekt een aantal van onze gesprekspartners van drie gescheiden leefwerelden; we zullen hen daarin volgen.

Er is een groeiende wetenschappelijke literatuur over het belang van consistentie in de boodschappen die jongeren vanuit de verschillende leefwerelden krijgen. Het kan verkeerd gaan als er bijvoorbeeld verschil is tussen de normatieve kaders van de verschillende werelden. Als in de thuissituatie leren onbelangrijk wordt gevonden, is dat niet bevorderlijk voor de schoolcarrière. Op straat en op het internet kunnen heel andere normen gelden dan op school (leren en je best doen is *uncool*).

Dergelijke breuken ontwikkelen zich veelal in de loop van de tijd (figuur 6.2). Zolang kinderen nog op de basisschool zitten, zijn de verschillende leefwerelden nauw met elkaar verweven. School en ouders hebben regelmatig contact, vriendjes komen vaak thuis spelen. Rond het twaalfde levensjaar wordt de overstap gemaakt naar de veel grotere en vaak op afstand gelegen vmbo, havo of vwo. Het sociale speelveld strekt zich allengs verder uit naar een wijk of zelfs een stad. Buurtagenten en buurtwerkers verliezen het zicht op de jongeren. De mindere rol van 'thuis' zet zich in rap tempo voort bij de overgang naar het nog weer grotere en afstandelijkere mbo, terwijl baantjes vaak ook een deel van de derdenruimte gaan vullen.¹ Kortom, vanaf de overgang naar de middelbare school kan een zekere 'gebrokenheid' van leefwerelden ontstaan, een discontinuïteit of zelfs onverenigbaarheid tussen thuis, school en derdenruimte. Binnen het gezin komt het kinderen vaak niet ten goede als vader en moeder sterk verschillen in stijl van opvoeden. Hetzelfde geldt voor de bredere context van leefwerelden. Dit kan spanning oproepen,

Figuur 6.2 Tijdsbesteding per leeftijdsfase



is in feite een *stressful life event*, waar de ene jongeren beter mee kan omgaan dan de andere.

Deze spanningen kunnen nog eens worden verergerd door stigmatisering en/of discriminatie. Wanneer iemand van jongs af wordt behandeld als ‘dom’ of ‘anders’, kan dat zijn zelfbeeld makkelijk negatief beïnvloeden, en zelfs elementen van een zelfvervullende profetie verkrijgen. Bij stigmatisering of discriminatie krijgt de betreffende jongere ongevraagd een breuk tussen hem en de ‘normale maatschappij’ opgedrongen. Dat kan leiden tot gevoelens van onrecht of boosheid. Men zou afzondering van de maatschappelijke hoofdstroom en verbintenis met – al dan niet criminele – alternatieve culturen dan ook wel kunnen beschouwen als een adaptieve reactie op een afwijzende omgeving.

Gelukkig loopt het met verreweg de meeste jongeren beter af. Met het bereiken van de volwassenheid vormen zich vaak nieuwe verbindingen van een meer vruchtbaar karakter, bijvoorbeeld op het werk en met (toekomstig) levenspartners. Op termijn leidt dat tot de vorming van een ‘tweede thuis’. Deze nieuwe verbindingen zijn vaak ankers voor stabiliteit. De kunst is dus ‘overbelaste’ jongeren veilig door de periode van spanningen en breuken te loodsen die meestal voorafgaat aan de relatieve stabiliteit van het volwassen leven. Daarom is het gewenst om in de jaren van adolescentie de discrepanties binnen de perken te houden en te zorgen voor voldoende continuïteit. Daarin zijn verschillende gradaties mogelijk:

- De minimale variant is *congruentie*. In de verschillende leefwerelden is in ieder geval sprake van een minimale afstemming of continuïteit, een zekere gelijke gerichtheid in doelen en normatief kader. Zoals verderop zal blijken, is congruentie een fenomeen dat in eerste instantie van toepassing is op de relatie tussen thuis en school;
- De maximale variant is *coproductie*: de verschillende spelers in de werelden waarin de jongeren zich begeven werken gecoördineerd samen om de jongere te geleiden naar een volwaardige plaats in de samenleving. Het meest voor de hand liggende voorbeeld hiervan is het mbo, waar sprake is van een samenwerking tussen school en bedrijfsleven in combinaties van leren en werken.

Traditioneel bestaat er de nodige aandacht voor de congruentie tussen leerling en ouderlijk huis, met name in het basisonderwijs, en voor coproductie tussen school en potentiële werkgevers in het mbo. Voor (het gebrek aan) congruentie of coproductie tussen leerling en andere delen van de derdenruimte, zoals de ‘straat’, sport en recreatie, en internet bestaat echter veel minder beleidsmatige aandacht.

6.1.3 EEN MODEL VOOR VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN VAN ‘OVERBELASTEN’

Wat is nu concreet de oorzaak van voortijdig schoolverlaten? De voorgaande paragrafen doen reeds vermoeden dat hierop geen eenduidig antwoord valt

te geven, en dat is ook precies wat uit de onderzoeksliteratuur blijkt. Het spectrum van mogelijke determinanten varieert van beperkte bekwaamheden van leerlingen, kenmerken van het thuismilieu en de leefomgeving tot allerlei kenmerken van de school zoals schoolklimaat. Het blijkt dat al deze factoren weliswaar correleren met voortijdig schoolverlaten, maar elk op zich nauwelijks een verhoogde kans op uitval geven. Anders gezegd, de verklaarde variatie van elke afzonderlijke risicofactor is klein. De beste – of beter gezegd: minst slechte – voorspeller blijkt nog de sociaal-economische situatie (SES) van ouders.

Waar het om gaat is – opnieuw – veeleer *het aantal* risicofactoren. Volgens Eimers neemt de kans op voortijdig schoolverlaten aanmerkelijk toe als er sprake is van meerdere risicofactoren tegelijkertijd. Bovendien, zo voegt hij daaraan toe, moeten we niet alleen kijken naar risicofactoren, maar ook naar (recente) gebeurtenissen die een leerling meemaakt in relatie tot school of daarbuiten. “Als dat overwegend negatieve dingen zijn, wordt de kans op uitval plotseling veel groter dan op grond van alleen de risicofactoren kon worden aangenomen” (Eimers 2006: 15). Het uitvallen van ‘overbelasten’ is volgens hem dus het resultaat van twee soorten determinanten. Enerzijds zijn er *achtergrondvariabelen*², d.w.z. de min of meer gegeven en betrekkelijk stabiele risicofactoren, zoals aanleg van de leerling, schoolklimaat en SES van de ouders. Anderzijds wegen *voorggrondgebeurtenissen* mee, d.w.z. (een reeks van) *stressful life events* die de druk op het individu zozeer vergroten dat hij uiteindelijk afhaakt, bijvoorbeeld scheiding van ouders, problemen op school, ongewenste zwangerschap enzovoort (zie bijvoorbeeld Lehr et al. 2004a).

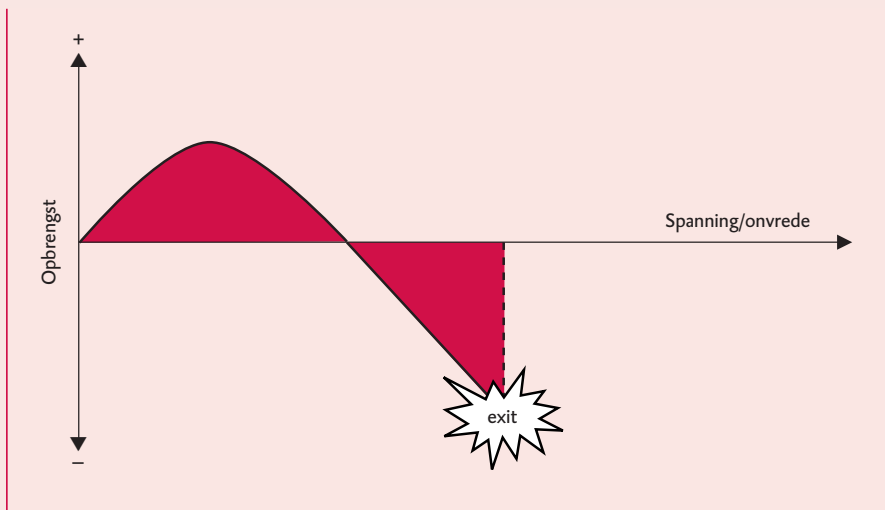
Box 6.2 Emotioneel kapitaal

Frontlijnwerkers spreken – begrijpelijkerwijs - minder vaak in wetenschappelijk jargon over de problematiek van ‘overbelaste’ jongeren dan de onderzoekers die hierboven werden aangehaald. In ons veldwerk kwamen we veel frontlijnwerkers tegen die meer alledaags spreken in termen van al het goede en kwade wat deze jongeren overkomt. Schooluitval is wat er gebeurt als het saldo van goed en kwaad (te) negatief uitvalt.

Het gebruik van het beeld van een saldo of optelsom, doet denken aan het kapitaalbegrip dat in wetenschappelijke en beleidskringen tegenwoordig populair is. Men spreekt daar veelvuldig over sociaal kapitaal en cultureel kapitaal. Als je de woorden van de frontlijnwerkers zou willen ‘vertalen’ naar dit begrippenkader, zou je nog een derde type kapitaal kunnen introduceren, namelijk ‘emotioneel kapitaal’. Dit is het saldo van de emotionele inkomsten en uitgaven van het moment, de optelsom van al het goede en kwade dat iemand overkomt, en vormt een buffer voor tegenslag. Schooluitval van overbelaste jongeren is dan het resultaat van de uitputting van hun emotioneel kapitaal als gevolg van teveel tegenslag en spanning in te korte tijd.

De gedachtegang staat weergegeven in figuur 6.3. Het gearceerde oppervlak representeert de hoeveelheid emotioneel kapitaal. In eerste instantie loopt de kromme met het toenemen van de spanning/ onvrede omhoog, want spanning of tegenslag zijn lang niet altijd schadelijk, integendeel. Op vrijwel elk terrein van het leven bestaat wat men zou kunnen aanduiden als gezonde spanning of constructieve onvrede. Daarmee bouwt men emotioneel kapitaal op. Problemen ontstaan pas als het teveel wordt. Dit is het punt waarop de neergaande kromme de horizontale as kruist. Vanaf dat moment worden de opbrengsten negatief en wordt geen emotioneel kapitaal meer opgebouwd maar juist verbruikt. Op een noodlottig moment is de druk zozeer opgelopen dat het saldo van opgebouwd en verbruikt emotioneel kapitaal negatief wordt. De jongere in kwestie gaat 'failliet' en voortijdig schoolverlaten of andere vormen van maatschappelijke uitval zijn het gevolg.

Figuur 6.3 Spanningsboog en de opbouw van emotioneel kapitaal



Zoals gezegd is dit eenvoudige model van schooluitval gebaseerd op de wijze waarin frontlijnwerkers in de praktijk speken over schooluitval, en niet op de wetenschappelijke literatuur. Anderzijds laten termen als risicofactoren, beschermende factoren en 'resilience' zich er makkelijk mee verbinden. Het model voegt echter aan de wetenschappelijke literatuur nog wat toe, namelijk de notie van een tipping point. Dat is het omslagpunt waarna een volgende druppel de emmer doet overlopen c.q. de kruik doet barsten

Natuurlijk is dit model – zoals elk model – een versimpeling van de werkelijkheid die geen recht doet aan alle nuances van de problematiek. Het model sluit echter aan bij de wijze waarop in het veld over de problematiek wordt gesproken en is bovendien simpel en aanschouwelijk. Het heeft dus grote communicatieve waarde. We zullen daarom in het vervolg van dit rapport regelmatig spreken over – al dan niet opgesoupeerd – emotioneel kapitaal. Het begrip functioneert daarbij als 'steno' voor een gedachtegoed dat welbeschouwd natuurlijk complexer is.³

6.1.4 CONCLUDEREND

Voor beleidsmakers die voortijdig schoolverlaten willen bestrijden, is het voorgaande een lastige probleemanalyse. Zolang schooluitval één heldere (hoofd)oorzaak heeft, zijn de zaken vrij overzichtelijk. Dit is het geval bij zuivere ‘opstappers’ of ‘niet-kunners’. Goede terugkeervoorzieningen voor latere bijscholing respectievelijk een aparte leerweg (praktijkonderwijs) zijn bijvoorbeeld effectieve maatregelen. Bij voortijdig schoolverlaten door ‘overbelasting’ ontbreekt helaas die eenduidigheid. Daardoor is het onmogelijk uit de wetenschappelijke literatuur een kant-en-klaar recept voor een succesvolle aanpak af te leiden. Er is geen ‘*silver bullet*’. Er kunnen slechts enkele globale aanbevelingen worden geformuleerd:

- *Vermindere van risicofactoren en vermeerderde beschermende factoren.* Naarmate het saldo van beide gunstiger is, zal de leerling een groter emotioneel kapitaal ontwikkelen dat hem steun biedt in geval van nood. Een belangrijke beschermende factor is de mate waarin de leerling zich verbonden voelt en gesteund weet door zijn familie en/of betekenisvolle anderen in zijn omgeving.
- *Wegnemen ‘gebrokenheid’ van leefwerelden.* Wanneer er meer congruentie en continuïteit bestaat in de diverse leefwerelden waarin jongeren verkeren, wordt een potentiële stressfactor weggenomen.

Welke vorm deze algemene zoekrichtingen in concrete gevallen dienen aan te nemen, is in hoge mate afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de leerling in kwestie. Het is dus onmogelijk om vanuit een algemene probleemanalyse langs deductieve weg te komen tot specifieke aanbevelingen ‘die werken’. Daarom wordt in het vervolg van dit hoofdstuk een alternatieve route gevolgd, die ook meer in overeenstemming is met de algehele onderzoeksstrategie van dit WRR-rapport. Startpunt zijn de eerder genoemde zoekrichtingen voor de aanpak van het voortijdig schoolverlaten die ons vanuit het veld werden aangereikt: (a) verbondenheid binnen de school, (b) betere menging van leerlingen, (c) goede leraren en (d) de school als anker en de verankering van de school. We besluiten met (e) succesvolle interventies. Deze worden in de komende paragrafen nader onderzocht en getoetst op wetenschappelijke ondersteuning.

6.2 VERBONDENHEID BINNEN DE SCHOOL

Een cruciaal element voor een effectieve aanpak van schooluitval is warme en betrokken aandacht voor de leerlingen, zo zeiden vele van onze gesprekspartners. Dit klinkt uiteraard sympathiek. Maar helpt het ook? Leidt meer ‘liefde’ werkelijk tot betere schoolprestaties en minder voortijdig schoolverlaten?

De berichten van het wetenschappelijk front zijn hoopgevend. In 2003 werd in Wingspread in de Verenigde Staten een conferentie gehouden met als titel *School connectedness – Strengthening health and educational outcomes for teens*. De confe-

rentie werd bezocht door wetenschappers, beleidsmakers en bestuurders uit de wereld van onderwijs en (jeugd) gezondheidszorg. Zij stelden op basis van het beschikbare onderzoek en de discussies een verklaring op. Hieronder staat die gedeeltelijk afgedrukt (box 6.3).

Box 6.3 Wingspread Declaration

Students are more likely to succeed when they feel connected to school. School connection is the belief by students that adults care about their learning as well as about them as individuals. Critical requirements for feeling connected include students' experiencing:

- high academic expectations and rigor coupled with support for learning;
- positive adult-student relationships;
- safety: both physical and emotional.

Increasing the number of students connected to school is likely to impact critical accountability measures, such as:

- academic performance;
- incidents of fighting, bullying, or vandalism;
- absenteeism;
- school completion rates.

Strong scientific evidence demonstrates increased student connection to school promotes:

- educational motivation;
- classroom management;
- improved school attendance.

These three factors in turn increase academic achievement. The findings apply across racial, ethnic, and income groups.

Likewise, strong evidence exists that a student who feels connected to school is less likely to exhibit:

- disruptive behavior;
- school violence;
- substance and tobacco use;
- emotional distress;
- early age of first sex.

Bron: Wingspread declaration of school connection (2004)

Op de volgende pagina's wordt één en ander uitgediept. Eerst echter een enkele opmerking over de terminologie. Het begrip 'connection' staat centraal in de Wingspread-verklaring, maar in de onderzoeksliteratuur worden ook vaak andere, min of meer synonieme termen gebruikt, zoals 'school attachment', 'school

bonding' of 'sense of belonging'. Libbey (2004) analyseerde deze literatuur. Zij constateerde dat in de operationalisering van deze concepten de aandacht en steun die leerlingen ervaren van leraren, het meest voorkomende element is. Kennelijk staat de relatie tussen de leerling en de leraar centraal bij 'connectedness'. We vertalen het begrip als 'verbondenheid'.

Een ander begrip dat in de Amerikaanse literatuur vaak wordt gehanteerd is 'engagement'. Deze term duidt op actieve betrokkenheid en inzet van de leerling bij de les en het leren. Het concept staat centraal in het rapport van de National Research Council (NRC 2004), genaamd *Engaging schools; fostering high school students' motivation to learn*. De NRC definieert 'engagement' als "the student's psychological investment in and effort directed toward learning, understanding, or mastering the knowledge, skills, or crafts that academic work is intended to promote." (2004: 32). Het begrip heeft volgens de NRC zowel betrekking op gedrag (oplettend, je best doen, huiswerk maken, doorzetten, actief meedoen) als emoties (interesse, enthousiasme, trots bij succes). 'Engagement' is feitelijk de antithese van voortijdig schoolverlaten, dat beschouwd kan worden als een geleidelijk en cumulatief proces van 'disengagement'. Het is moeilijk de term 'engagement' goed in het Nederlands te vertalen. Bij gebrek aan beter kiezen we voor de term 'betrokkenheid'.

6.2.1 VERBONDENHEID EN LEERPRESTATIES

Osterman (2000) concludeert in een overzichtsartikel dat kinderen die zich verbonden voelen met de school, positiever staan tegenover school, leraren en medeleerlingen, en vaker hun best doen. Omgekeerd, gevoelens van vervreemding of uitsluiting hangen samen met gedragsproblemen op school, minder interesse, lagere prestaties en meer uitval. Bovendien blijkt er een sterke relatie te bestaan tussen verbondenheid en betrokkenheid. Leerlingen die zich geaccepteerd voelen, zijn sterker gemotiveerd, meer betrokken bij het leren, meer geëngageerd aan school, en dat is op zijn beurt weer nauw verbonden met betere schoolprestaties. Vooral de relatie tussen leerling en leraar is van belang (2000: 349).

Klem en Connell (2004) onderzochten bijvoorbeeld het effect van 'teacher support' op betrokkenheid, leerprestaties en aanwezigheid. Leerlingen bleken meer betrokken wanneer ze het gevoel hadden dat hun leraren een zorgende, steunende en gestructureerde leeromgeving bieden waarin duidelijke, hoge en eerlijke verwachtingen gelden. Dit hogere niveau van betrokkenheid is op zijn beurt gerelateerd met frequentere aanwezigheid en betere schoolresultaten. Er bestaat dus een indirect verband tussen de steun van leraren enerzijds en wenselijke uitkomsten anderzijds, met 'engagement' als cruciale intermediaire variabele. Anderen hebben vergelijkbare verbanden gevonden (zie bijvoorbeeld Voelkl (1995) en het overzichtsartikel van Fredricks et al. (2004)).

Als verbondenheid zo'n heilzaam effect heeft, is de volgende vraag uiteraard hoe meer verbondenheid te organiseren. Het ligt voor de hand om aan te nemen dat de wijze waarop de school en het onderwijs zijn georganiseerd één van de determinanten is. Gevoelens van verbondenheid zullen eerder ontstaan op scholen waarin kleinschaligheid, menselijke maat en persoonlijke instructie de boventoon voeren (box 6.4) dan in de beruchte 'anonieme leerfabrieken', waar leraren hun standaardlessen afdraaien zonder veel oog voor de specifieke noden van elke leerling.

Box 6.4 "Minder handen voor de klas"

Prima, zeggen de docenten binnen het netwerk "Minder handen voor de klas" over het vsv-beleid van OCW, maar er mist één bouwsteen: binding. De combinatie van versnippering in vakken en geringe contacttijd tussen leraar en leerling werkt vervreemdend en verwarrend. Daarom moet het aantal docenten en liefst ook het aantal vakken omlaag: minder handen voor de klas. Daardoor neemt de contacttijd tussen leerlingen en docenten sterk toe en leren zij elkaar wederzijds veel beter kennen, kunnen zij een vertrouwensband opbouwen en samenwerken aan onderwijsresultaten. Centrale acties om dat te bereiken zijn: docenten meer vakken laten geven, kernteams vormen en didactische vaardigheden van docenten vergroten.

Het netwerk bestaat sinds 1998 en drijft op "het brengen en halen" door de ruim twintig deelnemende scholen en hun onderlinge contacten. Leraren ontmoeten elkaar, wisselen ervaringen uit en gaan op werkbezoek, delen hun inzichten door publicaties. De professionele infrastructuur wordt verzorgd vanuit onder meer de Fontys Hogescholen in Tilburg. Een ieder verwerkt de 'lessen' echter op eigen wijze in eigen huis en kan ook het netwerk op elk moment verlaten.

Steeds meer scholen sluiten zich aan en eenmaal gegrepen door de formule, blijven ze over het algemeen zo werken. De reden is duidelijk: minder handen voor de klas leidt aantoonbaar tot minder vroegtijdig schoolverlaten. De begeleiding van leerlingen met leerproblemen en gedragsproblemen levert vooral in de eerste vier jaar opzienarend resultaat, ook in de vorm van leerprestaties. Leraren voelen zich bovendien beter.

Bron: Sissing 2008

Of deze veronderstelling inderdaad klopt, onderzochten Lee en Smith (2001). Volgens hen zijn traditionele middelbare scholen gebaseerd op affectief neutrale relaties, want dat maakt het voor alle betrokkenen makkelijker zich te voegen naar de gestandaardiseerde regels en procedures die kenmerkend zijn voor de bureaucratische organisatie van zulke scholen. Hiertegenover stellen zij het model van de 'communal school' of 'communitary school' (niet te verwarren met 'community school'⁴). 'Communal schools' zijn met opzet zo georganiseerd dat er juist wél sterke banden tussen leraren en leerlingen (en tussen leraren onderling) kunnen ontstaan. In de 'communal schools' hebben staf en leerlingen ook buiten de les contact. De volwassenen beschouwen zich verantwoordelijk voor de totale

ontwikkeling van de leerlingen, niet enkel voor de overdracht van leerstof. De prestaties van de leerlingen zijn ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de leraren. Zij wisselen onderling informatie uit en werken samen, over de grenzen van klassen en jaargroepen heen.

Lee en Smith onderzochten of een dergelijke ‘communal’ organisatie positief effect heeft op de betrokkenheid en leerprestaties van de leerlingen. Daartoe analyseerden zij data over ruim achthonderd scholen van het zogenaamde NELS 88 onderzoek, een groot longitudinaal scholenonderzoek dat liep van 1988 tot 2000. Zij zagen hun hypothese bevestigd: de betrokkenheid en de leerprestaties waren op de ‘communal’ scholen beter dan bij de traditionele scholen. Ook enkele andere onderzoekers hebben deze materie onderzocht, bijvoorbeeld Bryk en Driscoll (1998). Dit gold niet alleen voor de winst die per leerling werd gerealiseerd, maar ook de verdeling van deze winst over sterkere en zwakkere leerlingen (gemeten naar SES van hun ouders). Op ‘communal’ scholen kwam het onderwijs sterker ten goede aan alle leerlingen dan op de andere scholen. Deze scholen waren “more equalizing environments” in termen van de distributie van leerresultaten, terwijl de scholen zonder hervormingspraktijken “more stratifying environments” waren.

Een volgende vraag is *wat* het precies is in die ‘communal’ scholen dat die gunstige resultaten veroorzaakt. Uit een nadere statische analyse van Lee en Smith bleek dat lesinhoud en didactiek een rol spelen. De meest krachtige voorspeller van de leerresultaten was echter een factor die zij aanduiden als “teachers’ collective responsibility for learning”. Deze variabele weerspiegelt de mate waarin leraren menen dat leerlingen in staat en bereid zijn te leren, en tegenvallende leerprestaties van zwakke leerlingen niet enkel afschuiven op die leerlingen (‘doen hun best niet, zijn gewoon te dom’). Die gezamenlijke verantwoordelijkheid uit zich in een eveneens gedeeld geloof dat zij alle leerlingen – zelfs de moeilijkste – wat kunnen bijbrengen, en de bereidheid dat ook actief in de praktijk te brengen.⁵

Een andere vraag is of de omvang van de school ook een rol speelt. Op het eerste gezicht lijkt het daar wel op. In het eerder aangehaalde onderzoek van Lee en Smith (2001) doen kleine scholen het inderdaad beter dan grote scholen, zowel als het gaat om betrokkenheid als leerprestaties. De baten van een kleinere schaal lijken bovendien vooral ten goede te komen aan leerlingen uit zwakkere milieus (geoperationaliseerd als SES van de ouders) (Lee et al. 1999). Omdat veel zwakke leerlingen juist gaan naar zeer grote *high schools*, zou schaalverkleining op zulke scholen kunnen leiden tot een eerlijker verdeling in leerwinst, en daardoor meer sociale gelijkheid. Ook Darling-Hammond et al. (2007) zien groeiend bewijs dat (zeer) kleine scholen vooral gunstig zijn voor *low-SES students*: Niet vreemd, menen zij, want het ligt voor de hand dat leerlingen met sterke steun vanuit de familie en ouders die wellicht goed opgeleid zijn, beter zijn toegerust om zich een weg te banen door de complexe wereld van een grote middelbare school, en daar-

van ook beter de potentiële voordelen weten te benutten, dan leerlingen zonder die bagage vanuit huis.

Toch lijkt schoolomvang als zodanig niet een doorslaggevende factor te zijn. Volgens Lee en Smith levert het kleiner maken de school, zonder ook iets te veranderen aan de wijze waarop de leden binnen de schoolgemeenschap met elkaar omgaan of aan de wijze waarop het onderwijs is ingericht, weinig op. Een vergelijkbare conclusie trekken Darling-Hammond et al. (2007) op basis van analyse van het (Amerikaanse) onderzoek van de laatste dertig jaar over het verband tussen enerzijds schoolomvang en anderzijds gevoelens van verbondenheid, betrokkenheid, prestaties en voortijdig schoolverlaten. Ook de NRC is voorzichtig. Als kleinere schaal niet gepaard gaat met meer verbondenheid tussen leerling en leraar, onderwijs ‘op maat’ dat uitdagend is voor de leerlingen en een zekere autonomie voor leerling en leraar, “we suspect smallness in itself is of little value” (2004: 116).

Kortom, het is niet zozeer de omvang als zodanig, maar veeleer de inrichting van de school en het onderwijs. Alles overziend, concludeert de NRC dat “taken together, the evidence suggests that student engagement and learning are fostered by a school climate characterized by an ethic of caring and supportive relationships; respect, fairness, and trust; and teachers’ sense of shared responsibility and efficacy related to student learning.” Zij beveelt dan ook maatregelen aan die ertoe leiden dat leerlingen langer en intensiever contact hebben met minder leraren, zoals de inrichting van kleinere leergemeenschappen en verlengen van de lesduur. Daarna volgt er echter een essentiële toevoeging: “The evidence is clear, however, that a communitarian climate is not sufficient to increase academic engagement and learning. Equally important is a focus on learning and high expectations for student achievement, or ‘academic press’” (2004: 103).

Leerdruk

Verbondenheid is slechts de helft van het verhaal. In de Wingspread-verklaring staat dat ‘high academic expectations and rigor’ evenzeer noodzakelijk zijn. In de Verenigde Staten spreekt men wel van ‘academic press’, door ons vertaald als leerdruk. Daarmee wordt bedoeld op de mate waarin “school members, including students and teachers, experience a strong emphasis on academic success and conformity to specific standards of achievement.” Het betekent dat er duidelijke leerdoelen en eisen zijn geformuleerd waarop leerlingen worden beoordeeld, dat de school van de leerlingen verwacht dat zij hun best doen tot werkelijk leren en hen daartoe aanmoedigt, waarde hecht aan goede prestaties en geen genoegen neemt met half werk, etc.

Het wordt nogal eens voorgesteld alsof een sterke nadruk op leerprestaties op gespannen voet staat met het verhogen van de betrokkenheid door middel van een

warm, ondersteunend schoolklimaat. Het zijn twee onderling strijdige ideologieën over de wijze waarop de schoolprestaties kunnen worden verbeterd. Toch hoeven beide elkaar niet uit te sluiten, integendeel. Shouse (1997) bijvoorbeeld concludeert op basis van grootschalig onderzoek dat leerdruk positief correleert met wiskundeprestaties. Dit effect was het sterkst op scholen waar een sterke gemeenschapszin gepaard ging aan een hoge leerdruk. Een belangrijke bevinding was voorts dat die leerdruk een onmisbaar ingrediënt is. Het bleek namelijk dat op scholen met veel leerlingen uit de lagere sociaal-economische klassen, een combinatie van een *lage* leerdruk en een *sterke* gemeenschapszin juist een *negatief effect* hebben. De leerlingen voelden zich daar misschien wel heel geborgen, maar ze leerden er minder dan op vergelijkbare scholen met voldoende of hoge leerdruk. Vergelijkbare resultaten vonden Lee en Smith (1999) in een onderzoek onder ruim 28.000 6th en 8th grade leerlingen op openbare basisscholen in Chicago. Zij concluderen dat in scholen waar de leerdruk laag is, zelfs leerlingen met veel sociale steun niet leren. Andersom, als leerlingen weinig sociale steun hebben, helpt ook een hoge leerdruk hen niet om te leren. Het gaat om de combinatie van beide.

6.2.2 VERBONDENHEID EN VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Voortijdig schoolverlaten wordt in de Amerikaanse literatuur beschouwd als de antithese van ‘engagement’. Wehlage et al. (1989) onderzochten het geheim van veertien ‘alternative secondary schools’ in de VS die er goed in leken te slagen om risicoleerlingen binnen de deuren te houden en naar een diploma te leiden. Een kernbevinding is dat ze voor hun risicoleerlingen een ‘community of support’ vormen. Scholen die succesvol zijn in het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, hebben een zodanige cultuur gecreëerd dat de hindernissen die op gewone scholen verbondenheid en betrokkenheid bij risicoleerlingen in de weg staan, niet optreden. Dit gaat gepaard met voldoende autonomie en middelen voor leraren om nieuwe onderwijsprogramma’s te starten, bijvoorbeeld leer-werkprogramma’s in samenwerking met het lokale bedrijfsleven. Maar vooral bevordert de schoolcultuur dat leraren zich daadwerkelijk verantwoordelijk voelen voor het wel en wee van deze risicoleerlingen.

Om die verbondenheid en betrokkenheid te realiseren, moet bij deze leerlingen een reeks van potentiële hindernissen worden overwonnen of weggenomen. Een aantal drempels heeft te maken met het onderwijsproces. Zo blijft betrokkenheid vaak uit doordat het traditionele curriculum en de traditionele didactiek slecht aansluiten op de kwaliteiten en behoeften van de jongeren. Andere drempels hebben te maken met verbondenheid en incongruentie. Een leerling moet het gevoel hebben dat karakter en identiteit van de school aansluiten op zijn eigen persoon, zijn sociale achtergrond, ervaringen, waarden en doelen, toekomstverwachtingen, etc.

Tot slot kan het ontbreken aan positief en betekenisvol contact met volwassenen. Met name leerlingen die voortdurend conflicten met volwassenen hadden, of die geen leraar hadden met wie ze een persoonlijke band konden ontwikkelen, liepen het risico van voortijdig schoolverlaten. De scholen die Wehlage et al. onderzochten, legden daarom veel nadruk op goed contact tussen leerlingen en leraren. Leraren toonden werkelijke interesse en zorg om de leerlingen, en ‘in ruil’ daarvoor deden de leerlingen actief mee en conformeerden zij zich aan de regels en normen van de school. Het was deze wederkerigheid waarin deze scholen zich beslissend onderscheidden van de meeste conventionele scholen.

De harde cijfers van kwantitatief onderzoek van Croninger en Lee (2001) ondersteunen de bevindingen. Ze onderzochten met behulp van de NELS database de gegevens van 10.979 studenten uit de hoogste drie klassen van in totaal 1063 scholen. Hun eerste onderzoeksvraag luidde of een cumulatie van risico’s leidt tot grotere kans op uitval. Ze maakten daarbij onderscheid tussen twee typen risico: (a) ‘academic risk’, d.w.z. risico op uitval vanwege slechte leerprestaties; (b) ‘social risk’, d.w.z. risico op uitval als gevolg van omstandigheden in de achtergrond van de leerlingen, zoals opgroeien in een arm gezin of bij slechts één ouder. Hun conclusie is duidelijk: er is sprake van een cumulatief effect van risicofactoren op de kans op voortijdig schoolverlaten. Hoe meer risicofactoren, hoe groter kans dat de leerling de school niet afmaakt. Dit stemt overeen met het model dat in paragraaf 6.1 is gepresenteerd.

Een tweede onderzoeksvraag was in hoeverre (sociaal-emotionele) steun van leraren en de school hieraan tegenwicht kan bieden. Wordt de kans op voortijdig schoolverlaten kleiner als leerlingen het gevoel hebben dat de leraar bijvoorbeeld om hen geeft en/of hij ook buiten de lessen om contact heeft met leerlingen? Ook ditmaal werd de vraag bevestigend beantwoord: leerlingen met weinig steun van hun leraren lopen *in alle gevallen* een groter risico uit te vallen dan leerlingen met veel steun van hun leraren. Croninger en Lee zochten ook uit wat het nu exact is in de indicator voor ‘teacher support’ dat zo’n effect heeft. Dat blijkt vooral het onderdeel te zijn “in hoeverre de leraar zei dat hij buiten het onderwijs contact had met de leerling”. Zij vermoeden dat leraren door het vertrouwen van leerlingen te winnen beter in staat zijn om hen aan te moedigen tot actieve en constructieve betrokkenheid bij het leerproces, en daardoor de kans op problemen die leiden tot voortijdig schoolverlaten minder wordt.

6.3 BETERE ‘MENGING’ VAN LEERLINGEN

Diverse van onze gesprekspartners wezen op het nadelige effect van grote concentratie van ‘overbelaste’ leerlingen (subparagraaf 4.3.1). Een meer gemengde samenstelling van de schoolpopulatie zou goed zijn, zodat ‘overbelasten’ zich aan ‘normale’ leerlingen kunnen optrekken, er een gunstiger schoolomgeving

ontstaat, en de uitval minder zal worden. “Iedereen in het onderwijs weet dat als je de heterogeniteit in je groep weet te organiseren, de leerprestaties giga omhoog gaan,” zoals één van hen zei. Andere gesprekspartners hebben echter hun twijfels. Zij beschouwen grote heterogeniteit juist als een probleem. Wie heeft er nu – wetenschappelijk gezien – gelijk?

Het Nederlandse debat over segregatie gaat bijna altijd over het onderscheid tussen ‘zwarte’ en ‘witte’ scholen. De zorg is dat ‘zwarte’ scholen slechte prestaties zouden leveren, de integratie van minderheden zouden belemmeren en meer algemeen bronnen van verkeerde invloeden zouden zijn. Dit beeld beïnvloedt de schoolkeuze van ouders (Karstens et al. 2002) en identificatie van leerlingen (WRR 2007), maar ook het beleidsondersteunende onderzoek dat sterk is gefocust op sociaaletnische segregatie. De nadruk ligt op kwetsbare buurten in grote steden. Dat is een onvolkomenheid. In landelijke gebieden gaan autochtone achterstandsleerlingen immers eveneens sterk geconcentreerd naar school, met alle nadelige gevolgen van dien (Vogels en Bronneman-Helmers 2003). Door segregatie te definiëren als een zwart-witproblematiek, ontsnapt dit ‘plattelandsfenomeen’ aan onze blik, en krijgt het niet de beleidsmatige aandacht die het verdient.

Moeilijke meting

Mede als gevolg van de zwart-witfocus is de menging van ‘overbelaste’ en ‘normale’ leerlingen in Nederland weinig onderwerp van gericht onderzoek geweest. De beschikbare cijfers maken dat ook uiterst lastig. In feite moet men zich behelpen met een ‘surrogaat’ in de vorm van de sociaal-economische samenstelling van klassen en scholen, die – moet dan worden aangenomen – een redelijke verwachting biedt voor het aantal ‘overbelasten’. Helemaal onzinnig is dat niet: er bestaat een duidelijk verband tussen risicocumulatie en sociaal-economische positie (Hermanns 2007). Met deze beperking is een eerste vraag of een meer gemengde samenstelling van de leerlingpopulatie van een (v)mbo-school naar sociaal-economische klasse (SES) inderdaad leidt tot betere schoolprestaties en minder uitval. Of zoals het in de wetenschappelijke literatuur wordt genoemd: bestaat er een compositie-effect?

Zelfs die vraag is echter makkelijker gesteld dan beantwoord. Vanaf het baanbrekende *Equality of Educational Opportunity* van James Coleman et al. (1996) heeft het meten van compositie-effecten een hoge vlucht genomen. Doorgaans betreft het kwantitatief onderzoek. Op basis van grote databestanden wordt het verband onderzocht tussen leerlingenprestaties enerzijds en kenmerken van de school-samenstelling anderzijds. Dergelijk onderzoek heeft evenwel nogal wat beperkingen. Ten eerste kunnen in een analyse van grote databestanden compositie-effecten in principe wel worden geïsoleerd en gemeten, maar alleen indien voldaan is aan zeer hoge statistische eisen. In veel onderzoek wordt daaraan niet of onvol-

doende voldaan, en daardoor zijn de resultaten niet erg hard (zie Driessen 2007). Ten tweede richt bijna al het onderzoek zich op het basisonderwijs. In Nederland kan dat ook moeilijk anders, omdat in het voortgezet onderwijs leerlingen al zozeer in verschillende klassen, leerwegen of scholen zijn geplaatst dat er nauwelijks meer voldoende heterogene klassen, leerwegen of scholen zijn. Er is domweg ‘onvoldoende materiaal’ beschikbaar waarop onderzoek gebaseerd zou kunnen worden.⁶ Overigens is wel bekend dat de vroege differentiatie in het voortgezet onderwijs een nadelige invloed heeft op de onderwijskansen van risicoleerlingen (Van der Werfhorst en Meijs 2007, Hanushek en Wößmann 2006).

Al met al dienen de resultaten van statistisch compositieonderzoek dus kritisch bekeken te worden. Desondanks zijn er sterke aanwijzingen voor de invloed van sociaal-economische compositie op de leerprestaties, voortijdig schoolverlaten en daarmee op de verdere (school)loopbaan. Er bestaat, zowel in Nederland (SCP 2008, Traag en Van der Velden 2008) als elders (Bryk en Thum 1989, Mayer 1991, McNeal 1997, Rumberger 1995, Rumberger en Thomas 2000), een duidelijk verband tussen de sociaal-economische samenstelling van de leerling-populatie en voortijdig schoolverlaten (zie ook hoofdstuk 1). Herhaaldelijk wordt in Nederlands onderzoek een sociaal-economisch compositie-effect op leerprestaties gevonden (Driessen 2002, OESO 2004, Dronkers en Levels 2005, OECD 2006a, Robert 2007, Van Diepen 2007a). Over het bestaan van een effect op leerprestaties is internationaal een groeiende consensus (Caldas en Bankston 1997, Kahlenberg 2003, Rumberger en Palardy 2005, Perry 2007). Meestal gaat het om kleine effecten, maar ze tellen wel mee in de stapeling van factoren die uiteindelijk tot voor-tijdig schoolverlaten leiden. Voorts wijst Amerikaans onderzoek uit dat menging niet ten koste hoeft te gaan van de kansrijkere kinderen. Zolang het aantal kansarme kinderen niet boven een bepaalde grens reikt – in de vs dikwijls 30%⁷ –, gaan de kansrijkere leerlingen niet minder presteren (Kahlenberg 2003).

Verklarende mechanismen

Een volgende vraag is: hoe komt het dat bij heterogene samenstelling de resultaten beter lijken te zijn? Komt dat bijvoorbeeld doordat de goede leerlingen de zwakke leerlingen daadwerkelijk actief helpen met het leren? Of liggen er andere, minder onmiddellijk waarneembare mechanismen aan dit effect ten grondslag? In het onderwijsonderzoek is een breed scala aan theorieën ontwikkeld over de vraag waarom compositie-effecten kunnen optreden (zie Driessen 2007). Dronkers (2007: 19) vat dit samen tot vijf mechanismen waarlangs de compositie van de school invloed kan uitoefenen:

“In de eerste plaats: het curriculumniveau waarop leraren in een school met een bepaalde leerlingpopulatie les kunnen geven. Ten tweede: het niveau waarmee een leerling eigen prestaties beoordeelt, gegeven het niveau van de medeleerlin-

gen. Ten derde: de hoeveelheid reële onderwijstijd voor leerkrachten en reële leertijd van leerlingen, die verminderd wordt door het verlies van tijd die men moet besteden aan andere zaken dan lesgeven of herhaling van niet-begrepen stof als gevolg van de cognitieve, sociale, culturele, etnische of religieuze samenstelling van de leerlingpopulatie. Ten vierde: de totale hoeveelheid financiële, culturele en sociale hulpbronnen die de ouders van leerlingen uit de specifieke populaties bijeen kunnen brengen om het leerproces zo goed mogelijk te laten verlopen. En ten vijfde: de uiteenlopende gemiddelde kwaliteit van de leerkrachten op school.”

Onderzoekers hebben geprobeerd in kwantitatief onderzoek deze verschillende potentiële mechanismen te isoleren en te becijferen wat hun positieve of negatieve bijdrage aan de leerprestaties is, maar het ontwarren van verschillende mechanismen blijft lastig en kan tot verkeerde conclusies leiden. Thrupp laat zien dat alle afzonderlijke effecten vaak klein zijn. Uit zijn studie blijkt echter ook dat verschillende effecten (zoals onderlinge vergelijkingen van leerlingen, managementproblemen, ordeverstoringen) elkaar kunnen versterken en optellen tot een substantieel nadeel voor leerlingen met veel sociaal-economisch zwakkere medeleerlingen (Thrupp 1999). Gedetailleerde kennis over de praktische mechanismen waarlangs schoolsamenstelling doorwerkt, blijkt onontbeerlijk om tot een werkzame aanpak te komen. Naast de resultaten van grootschalig kwantitatief onderzoek moeten daarom andere bronnen worden aangeboord.

Een alternatief is etnografisch onderzoek dat zich specifiek richt op de concentratie van ‘overbelasten’. Men kan in de klas en op school zelf observeren wat daar gebeurt. Valt daar bijvoorbeeld waar te nemen dat de betere leerlingen hulp geven aan de zwakkere leerlingen? Dergelijk onderzoek zou kunnen verduidelijken wat nu precies op school een compositie-effect kan verklaren. Als daardoor helder wordt waarom bepaalde samenstellingen nadelig zijn en andere juist voordelig, kan doelgerichter en intelligenter worden gemengd.

Helaas is er maar weinig van zulk onderzoek gedaan. Uit het schaarse etnografische onderzoek naar het secundair onderwijs komt naar voren dat concentratie van ‘overbelasten’ vooral de effectieve instructieduur en het schoolklimaat negatief beïnvloedt (Devine 1996, Kleijer et al. 2004, Paulle 2005). Er ontstaan scholen met een hoge concentratie leerlingen die zeer veel aandacht, structuur en begeleiding nodig hebben. Leraren op deze scholen hebben te maken met grotere aantallen leerlingen die niet goed kunnen voldoen aan de formele en informele eisen van het onderwijsproces (‘ga zitten, doe je pet af, pak je boeken, zit stil en luister naar mij’). Onder hen is een relatief groot aantal leerlingen dat verstorend, intimiderend en soms gewelddadig gedrag vertoont. Hierdoor ontstaat op schoolniveau een dynamiek die chaotisch en bedreigend is en die het leven op school onvoorspelbaar, uitputtend en soms onveilig en beangstigend maakt. Dat leidt

ertoe dat leerlingen gemakkelijk meegaan in ongewenst gedrag, ook als ze buiten die dynamiek wel degelijk de intentie hebben zich goed te gedragen.

Volgens Paulle is het daarmee niet zozeer een eigenschap van een individuele leerling die hem doet ontsporen, maar vooral de ‘chaos’ die ontstaat wanneer de concentratie van ‘overbelasten’ op een school een bepaalde drempelwaarde overschrijdt. Juist de schoolkenmerken die uitval beperken – verbondenheid, betrokkenheid en leerdruk – komen door concentratie sterk onder druk te staan. Leraren komen maar weinig aan lesgeven toe en besteden een hoop tijd en energie aan het beheersen van de interactie tussen leerlingen. Daarmee wordt zo’n school een van de ‘belastende’ factoren in plaats van de overzichtelijke en veilige plek die juist voor ‘overbelasten’ zo cruciaal is. De concentratie van ‘overbelaste’ leerlingen wordt zo zelf een van de oorzaken voor hun emotionele en sociale kwetsbaarheid. Er zijn voor deze leerlingen nog maar weinig contexten waarin ze ervaring kunnen opdoen met ‘normale’ gedragsrepertoires en de stilzwijgende conventies die iemand moet beheersen om succesvol te participeren op de arbeidsmarkt.

6.4 ‘GOEDE’ LERAREN

Vele gesprekspartners beschouwen leraren als degenen ‘met het gouden sleuteltje’ in de strijd tegen schooluitval. De voorgaande paragrafen maken duidelijk dat ‘teacher support’ leidt tot betere schoolprestaties en minder uitval, en dat leraren ook verschillen in de mate waarin zij bij een concentratie van ‘overbelasten’ toch een klimaat en de rust weten te creëren waarin leren mogelijk is. Kortom, zoals in veel beleidsstukken wordt gesteld: het onderwijs staat of valt met de man of vrouw voor de klas. Daarom gaan we in deze paragraaf dieper in op de wetenschappelijke kennis over leraren en hun professionaliteit.

Over de positie van leraren is veel te doen. “Vroeger had het leraarschap een aantal heel aantrekkelijke kanten,” stelt een vakblad. “We willen hier die klaagmuur niet opnieuw optrekken. Iedereen kent ze. De moeilijke, ongemotiveerde jeugd, de steeds hogere scholing en consequente daling van niveau, de leraar die naar beneden wordt getrokken en zijn ei niet kwijt kan, de vele bezuinigingen, het voortdurende veranderende beleid in Zoetermeer etc. etc.” De verwijzing naar Zoetermeer doet vermoeden dat het geen recent citaat betreft, en dat klopt. Het stamt uit 1987. Het onbehagen van leraren is geen nieuw fenomeen. Bovendien is het allesbehalve exclusief Nederlands. Een oppervlakkige blik in bijvoorbeeld de Angelsaksische literatuur is reeds voldoende om te leren dat de problemen en zorgen rond leraren in veel andere Westerse landen minstens zo groot zijn.

Wie alle zorgen over het leraarschap in Nederland nader wil onderzoeken, stuit op een opvallend gebrek aan wetenschappelijk onderzoek over de beroepsbeleving van Nederlandse leraren, en al helemaal weinig in relatie tot voortijdig schoolver-

laten (zie box 6.5 voor enkele uitzonderingen). Er is wel veel onderzoek gedaan, maar dat gaat meestal over de aantrekkingskracht van het beroep, de in- en uitstroom, maatschappelijk aanzien, etc. Zulk onderzoek is vooral verbonden aan de vraag hoe het hoofd te bieden aan dreigende leraartekorten. Als het gaat om beroepsopvattingen en cultuur van leraren, zijn we vooral aangewezen op buitenlands onderzoek in het voortgezet onderwijs. Onderzoek over leraren in het beroepsonderwijs is nauwelijks te vinden.

Box 6.5 Leraren en voortijdig schoolverlaten

Er is in Nederland nauwelijks systematisch onderzoek gedaan naar leraren en voortijdig schoolverlaten. Toch zijn er wel enkele gegevens te vinden. Volgens een webenquête (Organise to learn 2007) zien docenten in het mbo zichzelf als de sleutelspelers bij de bestrijding van vsv. Bijna 90 procent denkt veel invloed te hebben op het voorkomen van vsv en wil bovendien een regiefunctie in het proces. Ze lopen echter aan tegen forse drempels. Met name op niveaus 1 en 2 ervaren ze de overheidsdoelstellingen bovendien als demotiverend. De leerlingen worden bijna per definitie gezien als uitvallers en leraren kunnen dus geen bijdrage leveren aan de verbetering. Voortijdig schoolverlaten is ook niet of nauwelijks onderwerp van gesprek binnen de eigen school. Ook is de vsv-doelstelling maar ten dele vertaald naar docentniveau. Dit terwijl de overgrote meerderheid van de docenten zegt een inschatting te kunnen maken van potentiële uitvallers. Zij vinden het zinvol om te investeren in deze signalering, door scholing en begeleiding, door extra tijd en betere informatievoorziening over kwetsbare leerlingen. Docenten geven dus zelf aan dat ze in hun functie meer verantwoordelijkheid en ruimte zouden willen om vsv aan te pakken: zij zien het voorkomen van vsv als onderdeel van het primaire proces en niet als een tijdelijk project.

Nu is de representativiteit van webenquêtes vaak problematisch, maar vergelijkbare geluiden klinken in de resultaten van een diepteonderzoek onder docenten van een aantal roc's in Limburg en Zeeland (Vrieze et al. 2003): docenten hebben veelal het gevoel er alleen voor te staan. Ze waarderen hun autonomie maar de school is voor hen te weinig een beroepsgemeenschap van gelijkgezinden, waar gevoelens van solidariteit en collegialiteit een basis vormen voor steun. Het gebrek aan sociale cohesie zet de verhoudingen onder druk. De oplossing wordt daardoor te makkelijk gezocht in een gezamenlijk afzetten tegen 'derden', in de eerste plaats het eigen management met de overheid en de ouders als goede tweede en derde. Vooral het gebrek aan een gedeelde identiteit breekt hen op. Eenzelfde roep om een meer solidaire en collegiale omgeving om gezamenlijk vsv aan te pakken, klinkt in de webenquête (Organise to learn 2007): idealiter, zeggen veel mbo-docenten, moet de verantwoordelijkheid worden gelegd bij teams van docenten, waar de zorg, leerplicht, arbeidsvoorzieningen en dergelijke omheen zijn georganiseerd.

6.4.1 LERAREN EN HUN CULTUUR

Dé klassieker onder de studies naar leraren en hun cultuur is *School Teacher* van Lortie uit 1975. Het veldwerk van deze Amerikaanse studie vond plaats in het

begin van de jaren zestig, maar veel van de bevindingen zijn in later onderzoek gerepliceerd (Cohn en Kottkamp 1993) en worden nu – bijna een halve eeuw later – nog steeds geldig geacht (zie Richardson en Placier 2001, Fullan 2007: 132-138).

Volgens Lortie ligt de belangrijkste bron van bevrediging voor leraren in ‘psychic rewards’, d.w.z. de directe omgang met leerlingen en de voldoening die leraren ervaren wanneer zij erin slagen hun leerlingen iets te leren – de ‘vonk in de ogen’ als plots het kwartje valt. Dit is een bevinding die stevast in elk onderzoek opnieuw wordt bevestigd (zie voor een Europees voorbeeld Huberman 1993 en voor Nederlandse data OCW 1999). Lortie vroeg de leraren ook hoe ‘een goede dag’ eruit ziet. Zonder uitzondering draaiden hun antwoorden om wat er in de klas gebeurt. Ze willen zich volledig kunnen richten op lesgeven en niet worden afgeleid door allerlei organisatorische verplichtingen. “One senses their yearning for uninterrupted, productive engagements with students” (Lortie 1975: 175). Redenen voor ontevredenheid zijn dan ook al die zaken die hen van het primaire proces afhouden, zoals lesonderbrekingen of papierwerk.

Uiteraard moet bij al deze gegevens worden bedacht dat ‘de’ leraar niet bestaat. Binnen de groep van leraren bestaan grote verschillen, tegenstellingen en zelfs belangenconflicten. Onderzoek van Van Veen et al. (2001) onder leraren in het voortgezet onderwijs wijst op een diversiteit aan beroepsopvattingen. Een deel van de leraren is meer *leerstofgericht* (d.w.z. stelt de kennisoverdracht en de leraar centraal), een ander deel is meer *leerlinggericht* (d.w.z. stelt de leerling en zijn leerproces centraal). De eerste resultaten van nog te verschijnen SCP-onderzoek bevestigen het onderscheid tussen leerstofgerichte en leerlinggerichte docenten. Parallel daaraan loopt een verschillende waardering voor ‘het nieuwe leren’. “Hoe langer de ervaring in het voortgezet onderwijs en hoe meer leerstofgericht, hoe negatiever men is over de effecten van het ‘nieuwe leren’ voor het werk van docenten. Leraren die meer leerlinggericht zijn en willen doorgroeien in management en onderwijsontwikkeling, zien het nieuwe leren veel meer als een vooruitgang voor het werk van docenten” (SCP 2008: 272). Het SCP vermoedt dat de opkomst van de vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON) voor een belangrijk deel aan de frustraties van de eerstgenoemde, meer leerstofgerichte groep is toe te schrijven.

Het verschil in beroepsopvattingen tussen leraren is niet statisch maar dynamisch. Van Veen et al. (2001) laten zien dat de beroepsopvatting van leraren zich geleidelijk aan in de richting van een meer leerlinggerichte houding ontwikkelt. Volgens een onderzoek van TNS NIPO ervaren de leraren vooral een functieverbreiding in de sfeer van de zorg en de opvoeding. Ook op andere onderdelen verschillen leraren onderling. Zo zijn sommige docenten vooral gericht op de klas en de leerling, terwijl anderen ook gericht zijn op wat er buiten de klas gebeurt, in de relatie met collega’s en in de schoolorganisatie (Van Veen 2001). Voorts laat Huberman (1993)

zien dat de motivatie en attitude van individuele leraren ook gedurende hun loopbaan verandert. Na de beginperiode en een periode van stabilisatie of twijfel, belandt een deel van de docenten in een fase van experimenten en vernieuwing. Dit is een actieve en stimulerende periode waarin men vol energie is. Bij leraren die zich inzetten voor structurele hervormingen, eindigt zij echter regelmatig in een fase desillusie en verbittering, waarin men ‘de rit uitzit tot het pensioen’. Bij anderen loopt het beter af. Daar gaat de fase van experimenten over in een fase van ‘*serene focussing*’. De leraar richt zich minder op het brede schoolgebeuren en trekt zich enigermate terug op het eigen terrein. Hij focust zich op een bescheiden aantal taken waarvoor hij interesse heeft, waarin hij plezier scheidt en zich competent voelt, en in onderwijsoriëntatie wordt hij weer wat traditioneler.

Cultuur

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de lerarencultuur? Onderzoekers zijn het erover eens dat “the continuing and pervasive presence of isolation, individualism and privatism” één van de meest bepalende elementen is van die cultuur, schrijft Andy Hargreaves (1994: 167). Als oorzaak voor dat individualisme wijzen sommige auteurs op een ander vaak genoemd kenmerk van veel leraren, namelijk chronische onzekerheid. Uit angst voor kritiek zouden zij zich zoveel mogelijk afsluiten voor anderen. Hargreaves waarschuwt echter niet te snel onze toevlucht te zoeken tot dergelijke psychologische verklaringen. Het individualisme van leraren is volgens hem veeleer een rationele reactie op hun werkomstandigheden, een bewuste strategie gericht op het veiligstellen van zoveel mogelijk tijd en energie voor het primaire proces. Door zichzelf zoveel mogelijk te isoleren van collega’s en interventies van buiten, voorkomen leraren ook al die afleidingen en onderbrekingen die eigen zijn aan samenwerking, en kunnen zij al hun aandacht richten op de eigen leerlingen en het lesgeven. Daaraan ontnemen leraren tenslotte de meeste bevrediging. Leraren zijn voor erkenning in hoge mate afhankelijk van hun eigen leerlingen (Blase 1991).

Lortie (1975) legt verder veel nadruk op een gebrek aan een gemeenschappelijke corpus van kennis, technieken, principes en praktijken. Anders dan bijvoorbeeld medici, kennen leraren volgens hem nauwelijks een gedeelde technische cultuur, een professionele ‘state of the art’ van hoe resultaat te bereiken. Iedere leraar heeft z’n eigen favoriete methoden en technieken, en die zijn vooral gebaseerd op eigen vallen-en-opstaan ervaringen met wat ‘werkt’, met persoonlijke voorkeuren en smaak. Ook Richardson en Placier (2001) concluderen dat leraren vooral zichzelf socialiseren en daarbij sterk gericht zijn op leerlingen. Er is nauwelijks sprake van systematische kennisontwikkeling door middel van empirisch onderzoek, noch van systematische vastlegging van praktische ervaring. Het wetenschappelijke onderzoek dat wordt gedaan naar leerprocessen, gaat in de beleving van leraren uit van modellen en technieken die zo ver afstaan van de alledaagse praktijk van het lesgeven, dat zij deze als onbruikbaar beschouwen.

6.4.2 LERAREN EN LEEROPBRENGSTEN

Internationaal vergelijkend onderzoek van McKinsey & Company (Barber en Mourshed 2007) naar ‘het geheim’ van de beste schoolsystemen concludeert: de kwaliteit van een onderwijssysteem kan nooit beter zijn dan de kwaliteit van de leraren. De enige manier om resultaten te verbeteren is om het onderwijs zelf te verbeteren. De ‘toplanden’ doen drie dingen goed: ze slagen erin om toptalent het onderwijs in te trekken, ze bieden die toppers een topopleiding en ze ondersteunen hen in de praktijk zodanig dat elke leerling het beste uit zichzelf kan halen. Zoals een beleidstopper in Singapore het uitdrukte: “We provide our teachers with 100 hours of professional development each year. If you do not have inspired teachers, how can you have inspired students?” (Barber en Mourshed 2007: 27).

De veelgehoorde claim dat onderwijs ‘staat of valt met de man of vrouw’ voor de klas, lijkt dus terecht. De kwaliteit van de leraar maakt verschil en de ene leraar haalt betere resultaten dan de ander (Rivkin et al: 2005, Hattie 2003). Dit leidt tot de even voor de handliggende als wezenlijke conclusie: schooluitval kan ten dele worden voorkomen door te zorgen voor betere leraren. Dit is vooral een relevante strategie voor scholen met veel overbelaste leerlingen, want goede leraren zijn ongelijk verdeeld over scholen. Uit buitenlands en Nederlands onderzoek naar de mobiliteit en verspreiding van leraren blijkt dat scholen met veel kansarme leerlingen moeite hebben om beter gekwalificeerde leraren aan te trekken en te behouden. Op dergelijke scholen werken vaker jonge leraren en is het verloop groter. Jonge leraren zijn over het geheel genomen minder effectief dan meer ervaren vakbroeders.

De vraag is dus wat de beste aanpak is om de relevante competenties en daarmee de effectiviteit van leraren te vergoten. Rivkin et al. (2005: 450) maken een onderscheid tussen enerzijds ‘observeerbare’ kenmerken als opleidingsniveau, leeftijd, ervaring in jaren en formeel kwalificatieniveau, en anderzijds personeelsbeleid en begeleiding. Uit hun onderzoek blijkt dat relevante competentieverschillen tussen leraren *geen* structureel verband houden met de observeerbare kenmerken, maar wel met personeelsbeleid en begeleiding. Op scholen waar veel tijd en energie geïnvesteerd wordt in begeleiding en ontwikkeling, zijn leraren in staat een grotere bijdrage te leveren aan de leerprestaties van hun leerlingen.

Dat betekent natuurlijk niet dat individuele kennis en kunde er niet toe doen. Hattie (2003) laat zien dat naarmate een leraar de lesstof beter beheerst, hij ook beter in staat is om de interacties in de klas te structureren. Het onderzoek van Rivkin et al. wijst er echter op dat effectief leraarschap sterker verband houdt met de organisatorische positie van leraren dan met individuele kenmerken. Kortom, alle nadruk op het opleidingsniveau van leraren ten spijt, een goede leraar is niet perse de hoogst opgeleide leraar. Voorts wijst hun analyse erop dat wanneer belo-

ningen adequaat gekoppeld kunnen worden aan leerwinsten van leerlingen, hier een belangrijk middel ligt in het aantrekken van goede leraren en het ontwikkelen van relevante competenties (Rivkin et al. 2005: 451⁸⁹).

Als er één conclusie is die uit de uitgebreide literatuur over leraarontwikkeling getrokken kan worden, dan is het wel dat leraren zich op verschillende manieren ontwikkelen en dat de stadia waarin die ontwikkeling verloopt sterk verschillen (Richardson en Placier 2001, Huberman 1993). Net zomin als ‘de’ leraar bestaat, is er een uniform patroon waarlangs de professionalisering van leraren zich voltrekt. Men dient dus rekening te houden met de biografie van leraren evenals met de context van zijn werk. Uit diverse onderzoeken blijkt dat kortstondige cursussen en verspreiding van kennis die niet praktijkgevoelig is, nauwelijks effect heeft op de lespraktijk van leraren (Richardson en Placier 2001).

Leergemeenschappen

Veel pogingen om te komen tot ‘betere’ leraren grijpen aan op het individuele niveau. Het is de individuele leraar die bijvoorbeeld beter opgeleid moet worden en die – zeker bij binnenkomst – beter begeleid moet worden. De effectiviteit van leraren wordt echter niet alleen bepaald door hun individuele kwaliteiten, maar ook – of misschien zelfs vooral – door de wijze waarop zij al dan niet samenwerken met collega-leraren. Er bestaan diverse gradaties van samenwerking die zich bewegen tussen twee uitersten. Het ene extreem wordt gevormd door (de karikatuur van) de leraar als ‘koning voor de klas’. Iedere leraar volgt zijn eigen koers, alle leraren zijn gelijk en tussen hen gelden de regels van non-interventie.

Het andere extreem is een samenwerkingsvorm die wel wordt aangeduid als een *professional learning community*. Hier vertalen we dit met professionele leergemeenschap. In professionele leergemeenschappen streven leraren een gedeelde missie na op het gebied van de leerresultaten die zij willen bereiken, en beschouwen zij het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om ‘hun’ leerlingen zover te brengen. Kenmerkend is de gezamenlijke opbouw van kennis en een continue streven naar verdere verbetering van hun onderwijs. Zij vormen lerende collectieven die streven naar continue verbetering door middel van uitwisselen van kennis en methoden, gezamenlijke reflectie, steun en intervisie. Ook ‘buitenstaanders’, zoals leraren op andere scholen, onderzoekers en *critical friends* kunnen betrokken worden (Richardson en Placier 2001). Dit alles vindt plaats “within an ethic of interpersonal caring that permeates the life of teachers, students and school leaders” (Stoll en Louis 2007: 3). In professionele leergemeenschappen raken de ontwikkeling van de individuele leraar en de groep feitelijk met elkaar verweven. Het gezamenlijke doel vormt een leidraad waarlangs individuele ontwikkeling plaats kan vinden.

Aan professionele leergemeenschappen wordt in de literatuur veel goeds toegeschreven in termen van zowel de arbeidssatisfactie van leraren als de resultaten

van hun leerlingen. McLaughlin en Talbert (2001: 54) bijvoorbeeld onderzochten twee vaksecties op dezelfde school. De samenwerking – of eigenlijk het gebrek daaraan – bij de ene sectie lag dicht aan tegen het extreem van de lerende gemeenschap, terwijl de samenwerking in de andere sectie dicht aanlag bij het andere extreem: ieder voor zich. Opmerkelijk is hoezeer beide afdelingen dezelfde leerlingen verschillend beoordelen: waar leraren van de ene afdeling de leerlingen zagen als “bright, interesting, and energetic”, vonden leraren van de andere afdeling diezelfde leerlingen “apathic, ill-prepared and unwilling to work hard”.

Daarmee komen we op een cruciaal punt. Er lijkt een duidelijk verband te bestaan tussen deze intensieve vorm van samenwerking enerzijds en de leerwinsten van leerlingen anderzijds. McLaughlin en Talbert geven een overzicht van studies waarin een significante correlatie is tussen professionele leergemeenschappen en prestaties van leerlingen, waaronder het reeds eerder aangehaalde onderzoek van Lee en Smith. Zij concluderen dat “a wide range of statistical data supports the claim that schoolbased professional learning communities improve teaching and learning” (2006: 9). Ook een overzichtsanalyse van Stoll et al. (2006) wijst duidelijk in de richting van een gunstig effect van professionele leergemeenschappen op de leerprestaties.

De wetenschappelijke gegevens wijzen dus in de richting van een enigszins paradoxale opdracht: probeer te komen tot intensieve samenwerking en professionele leergemeenschappen in een cultuur die wordt gekenmerkt door een – rationeel verklaarbaar – individualisme. Dat vergt vanzelfsprekend grote stuurmanskunst van de leiders die zich voor deze opgave gesteld zien. In het volgende hoofdstuk gaan we hierop nader in.

6.5 DE SCHOOL ALS ANKER EN DE VERANKERING VAN DE SCHOOL

In het WRR rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* (WRR 2003¹⁰) worden drie functies van het onderwijs onderscheiden. De primaire functie is kennisoverdracht, terwijl de secundaire en tertiaire functie samen de socialisatie-functie van de school vormen. Vooral die socialisatiefunctie valt voor scholen moeilijk vorm te geven als zij er alleen voorstaan. Ze zijn hiervoor sterk afhankelijk van hun omgeving en de gemeenschap waarvan zij deel uitmaken (WRR 2003¹¹). De meeste onderzoekers zijn het erover eens dat het voor alle kinderen, maar zeker risicokinderen in achterstandsgebieden, gunstig is als de school niet geïsoleerd haar werk doet maar nadrukkelijk verbinding zoekt (Cairney 2000, Booth en Dunn 1996, Epstein 2001).

Over dit onderwerp kan men op twee verschillende manieren denken, stelt Keith. Enerzijds in termen van een *tekort* van ouders en derdenruimte dat door de school moet worden opgevangen. Het idee is dat de doelgroep behoeftig is, dat

de school de ouders moet ondersteunen, brede diensten moet aanbieden en samenwerking moet zoeken met andere dienstverleners om het tekort van leerlingen en hun omgeving weg te nemen. Anderzijds kan men ook denken in termen van *community development*. Op basis van vertrouwen tussen de school, ouders en andere partners wordt gewerkt aan *empowerment* van de buurtbewoners, van de leerlingen en de ouders. Bij deze benadering past bijvoorbeeld het pleidooi van de Nederlandse pedagoog De Winter (2007) voor een democratisch-pedagogisch offensief. De school draagt niet alleen kennis over, maar helpt jongeren ook zich te ontwikkelen tot volwaardige burgers en doet dit door hun ouders en buurtgenoten in deze ontwikkeling mee te nemen. Ouders zijn dus veeleer partners in de ontwikkeling, en niet een tekort schietende partij die vooral gecompenseerd moet worden.

Keith concludeert op basis van verschillende evaluaties dat de tweede manier van kijken leidt tot de beste en meest succesvolle arrangementen. Hieronder gaan we dieper in op met name (a) de betere verbinding met thuis, en (b) de verankering van de school in de buurt.

6.5.1 BETERE VERBINDING MET THUIS

De geïnterviewde beleidsmakers, schooldirecteuren en frontlijnwerkers zijn overtuigd van de baten van grote(re) ouderbetrokkenheid. Tegelijk maken ze zich grote zorgen over de ‘kloof’ tussen het thuismilieu en de school en de gevolgen daarvan voor jongeren en de samenleving. Leidt meer ouderbetrokkenheid inderdaad tot betere schoolprestaties en minder voortijdig schoolverlaten? En zo ja, hoe komt dat dan? Wat zouden scholen en beleidsmakers kunnen doen om die betrokkenheid van ouders te vergroten?

Effect ouderbetrokkenheid

Een *tour d’horizon* langs de omvangrijke wetenschappelijke literatuur over ouderbetrokkenheid stemt optimistisch. Ouderbetrokkenheid en schoolprestaties hangen duidelijk positief met elkaar samen. Als ouders betrokken zijn bij de schoolgang van hun kinderen, doen hun kinderen het beter op school en vallen ze minder vaak uit (Coleman en Hoffer 1983, NRC 2003, Dyson en Robson 1999, Epstein 2001). Ook in Nederlands onderzoek wordt vaak gesteld dat ouderbetrokkenheid een belangrijk effect heeft op leerprestaties en dat scholen dus zouden moeten investeren in de ouders (zie bijvoorbeeld Autar et al. 1996). Zo concluderen Severiens en Verstegen (2007: 56) in een rapport over het vmbo: “Op scholen waar ouders intensief betrokken worden, zijn leerlingen gemiddeld genomen meer gemotiveerd.” Schoolleiders en leraren bevestigen het optimisme: ook zij geloven in het effect van betrokken ouders en uiten zorgen over een ervaren ‘gebrek’ aan betrokkenheid bij sommige groepen ouders (Bakker et al. 2002, Smit et al. 2007).

Het begrip ‘ouderbetrokkenheid’ is echter breed. *Wat is het precies in ouderbetrokkenheid dat zo gunstig uitpakt? En welke mechanismen liggen daaraan ten grondslag?* Men kan drie vormen van ouderbetrokkenheid onderscheiden: participatie, communicatie en stimulatie (vgl. Dom 2004). In geval van participatie worden ouders formeel betrokken bij medezeggenschapsraden maar ook informeel bij activiteiten zoals koffieochtenden en computerlessen voor ouders. In geval van communicatie gaat het om formele rapportbesprekingen en ouderavonden, maar ook informele gesprekken tussen ouders en bijvoorbeeld de docent. Stimulatie betreft alles wat ouders thuis doen om hun kinderen optimaal voor te bereiden op school en hen te helpen met huiswerk, maar ook om te zorgen dat ze op tijd op school zijn en zich op school gedragen zoals van hen wordt verlangd.

Vooraf de derde vorm – stimulatie – is belangrijk voor betere schoolprestaties en minder uitval. Al op de basisschool doen kinderen het beter als hun ouders thuis voorlezen, structuur bieden en waarden overdragen die ook dominant zijn op school. Het gaat hier om de min of meer spontane en vanzelfsprekende congruentie tussen het gedrag van ouders en het schoolklimaat. Die heeft een gunstig effect op schoolprestaties: leerlingen hoeven minder ‘om te schakelen’, begrijpen de leraar en de regels op school beter en worden thuis op cognitief en sociaal vlak optimaal voorbereid en ondersteund (zie Epstein 2001, Autar et al. 1996, Lopez et al. 2001, Mattingly et al. 2002, Desforges en Abouchar 2003, Smit et al. 2007).

Dit congruentie-effect verklaart mede waarom ‘overbelaste’ jongeren vaak minder goed presteren. De waarden van veel scholen zijn immers die van de middenklasse. ‘Normale’ jongeren zijn vaak nog voordat ze naar school gaan al goed voorbereid; ze zijn bijvoorbeeld al ‘geletterd’ nog voordat ze leren lezen en hebben de ‘juiste’ sociale en emotionele ontwikkeling doorgemaakt. In hun verdere schoolcarrière plukken ze de vruchten van deze continuïteit en congruentie tussen thuis en school. Bij ‘overbelaste’ jongeren is daarentegen sprake van een ‘kloof’ tussen de thuiscultuur en school. Scholen leggen ‘de schuld’ daarvoor vaak bij de ouders. Zij wijten onderwijsachterstanden aan onwil of onvermogen van deze ouders om hun kinderen goed voor te bereiden. Jungbluth stelt dat deze verklaring neerkomt “op het terugspelen van de hulpeloosheid van het onderwijs naar de ouders” (Jungbluth 1996: 59).

Stimulatie kan ook een meer bewust actieve vorm aannemen. Ouders ondersteunen in woord en daad hun kinderen bij hun schoolsucces, bijvoorbeeld bij het leren voor een proefwerk, het schrijven van een werkstuk, en door middel van praten over school. Dergelijk ondersteunend gedrag wordt eerder aangetroffen bij ‘normale’ ouders. Veel ‘overbelaste’ ouders kunnen vanwege hun eigen achtergrond, of gebrek aan tijd vanwege de alom aanwezige chaos in hun directe omgeving hun kinderen niet adequaat ondersteunen bij schoolwerk, ook als zij dit wel zien als een belangrijke taak (Van den Berg, 2007).

In de literatuur wordt nog een derde vorm van stimulatie genoemd: het *pygmalioneffect* (Jungbluth 1991, Bakker et al. 2002). Leerkrachten baseren hun verwachting ten aanzien van de prestaties van leerlingen onder meer op de betrokkenheid van ouders. Daardoor investeren zij, in een vorm van zelfvervullende voorspelling, meer of minder in de leerling. Ouders die contact onderhouden met de docent en de mores van het contact kennen, helpen hun kind doordat de leraar meer in het kind zal investeren, en omgekeerd. Deze ouders wekken de verwachting van betrokkenheid die op zijn beurt weer de verwachting van schoolprestaties wekt. De leraar maakt vervolgens de verwachtingen waar.

Interventies

Omdat ouderbetrokkenheid leidt tot betere prestaties, voeren beleidsmakers en schoolleiders wereldwijd projecten uit om de betrokkenheid van juist ‘moeilijk bereikbare ouders’ te verhogen. Bijna altijd richten deze zich op participatie en communicatie, bijvoorbeeld in de vorm van verplichte rapportbesprekingen, een koffieochtend of voorlichting voor ouders. Helaas tonen Mattingly et al. (2002) in hun analyse van 41 onderzoeken aan dat zulke interventies niet of nauwelijks aantoonbaar effect hebben op de prestaties en betrokkenheid van leerlingen. Ook Desforges en Abouchaar (2003: 88-89) constateren dat vooral ‘spontane activiteit’ – activiteiten die min of meer vanzelf tot stand komen – correleert met leerprestaties. Voor het succes van ‘aangespoorde activiteiten’ – waar beleidsinterventies in het spel zijn – bestaat weinig onderbouwing. Daarom moet volgens hen ouderbetrokkenheid een vast ingebouwd onderdeel van de school zijn om effect te hebben op schoolprestaties en voortijdig schoolverlaten, als het ware om de ‘spontane verbondenheid’ te organiseren.

Dit is in zekere zin een paradox en zal daarom niet eenvoudig zijn. Een eerste hindernis wordt gevormd door wantrouwen tussen leraren en ouders. De taal van ouderbetrokkenheid is vaak een taal van partnerschap, van gelijkwaardigheid, wederzijds respect en samenwerking. In de praktijk zijn volgens Lareau (1989) leraren en ouders echter natuurlijke vijanden. Veel leraren willen helemaal geen partnerschap; zij willen dat ouders zich gedragen zoals zij van hen wensen. Ook in andere studies wordt melding gemaakt van een dergelijke machtsstrijd. Docenten willen als *professional* wordt erkend en bakenen, laat de Zweed Forsberg (2007) zien, de grens met ouders af door zich te beroepen op hun expertstatus (zie ook Lareau 1989, Dyson en Robson 1999, Dom 2004). In de praktijk leidt dit veelal tot eenzijdige communicatie: leraren vertellen ouders hoe ze moeten opvoeden, met als gevolg een verdere marginalisering van die ouders. “The net effect may simply be to alienate those families and disadvantage their children further” (Dyson en Robson 1999: 2).

Een tweede hindernis wordt gevormd door ‘moeilijk bereikbare scholen’. De verantwoordelijkheid voor het gebrek aan communicatie wordt vaak bij de ouders

gelegd, maar dat is niet altijd terecht. Scholen zijn lang niet zo toegankelijk als vaak wordt gedacht. Zij vertonen vaak relatief veel onbegrip voor de situatie van ouders in achterstandswijken (Van der Zwaard 1999); Turkse en Marokkaanse ouders geven aan zich vaker niet thuis te voelen op school dan autochtone ouders (Vogels 2002) en zijn onzeker vanwege het taal- en kennisverschil (Van der Zwaard 2002, Van den Berg 2007). Scholen en leraren communiceren vaak bewust of onbewust dat zij van de kinderen van migranten en van ouders uit lagere klassen geen al te hoge verwachtingen hebben (Jungbluth 1996, Crozier 2001, Bakker et al. 2002, Jungbluth 2002, Crozier en Davies 2007). Leerkrachten hebben vaak een negatief beeld van het thuismilieu en de kansen van allochtone kinderen (Jungbluth 1991). Hun opleiding heeft hen ook beperkt voorbereid op dit soort taken. Meer algemeen wordt de interactie belemmerd door het klasseverschil tussen de ouders van achterstandsl leerlingen en middenklasseleerkrachten (Jungbluth 1996, 2002).

In het weinige onderzoek dat in Nederland is gedaan, blijken ouders in kwetsbare buurten ontevreden en gefrustreerd te zijn over de mate waarin zij serieus worden genomen en over de hoeveelheid informatie die zij krijgen over het Nederlandse onderwijs en bijvoorbeeld mogelijkheden voor hun kinderen om op te stromen (Adviesraad Diversiteit en Integratie Gemeente Amsterdam 2007: 21). Dit is een gemiste kans, te meer omdat vooral allochtone ouders en ouders uit de lagere klasse juist op de school van hun kinderen een 'veilige plaats' kunnen treffen, waar wellicht aanknopingspunten liggen voor verdere maatschappelijke participatie. Allochtone moeders gaven in een onderzoek in Rotterdam nadrukkelijk aan hier ook gebruik van te willen maken (De Gruyter et al. 2007).

Concluderend

Het is duidelijk dat ouderbetrokkenheid en schoolprestaties samenhangen en dat jongeren minder vaak uitvallen als zij betrokken ouders hebben. De mechanismen die in de literatuur ter verklaring worden aangedragen, laten echter zien hoezeer die samenhang te maken heeft met min of meer vanzelfsprekende continuïteit tussen school en thuis. Voor 'overbelaste' ouders is een dergelijke betrokkenheid moeilijk te organiseren. Hun eerste zorg is vaak een andere, bijvoorbeeld armoede, werkloosheid, gezondheidsproblemen en algehele stress. Bovendien werpen de scholen soms hoge drempels op in hun richting, en zijn hun verwachtingen ten aanzien van ouders nogal eens laag. Dat is lang niet altijd terecht. Ouders, ook in achterstandssituaties, blijken tot veel meer in staat dan veelal wordt aangenomen. Jacob en Lefgren (2005, 2007) bijvoorbeeld tonen aan dat ze zeer wel in staat zijn om 'goede' van 'slechte' leraren te onderscheiden en daarop hun voorkeur te baseren. Fung (2004) laat zien dat zelfs in de meest kwetsbare buurten in Chicago ouders, mits voldoende ondersteund, ook verrassend goed in staat zijn om een actieve bestuurlijke rol te spelen op de scholen van hun kinderen. Er is dus wel degelijk meer mogelijk,

maar het vergt stellig een intensieve en doelgroepgerichte inspanning om de 'winst' te realiseren.

6.5.2 DE VERANKERING VAN DE SCHOOL IN DE BUURT

De buurt waarin jongeren opgroeien is van groot belang voor hun ontwikkeling. Ten eerste is uit een overweldigende hoeveelheid onderzoek bekend hoe schadelijk het kan zijn als jongeren zelf, maar ook hun omgeving, lage aspiraties en verwachtingen voor hun toekomst hebben (O'Connor 2000, MacLeod 1995, Van den Berg 2007). Wanneer jongeren opgroeien in een (buurt)omgeving waarin de verwachtingen laag zijn, is dat niet gunstig voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Ten tweede kan een 'slechte' buurt leiden tot een ongewenste vorm van socialisatie. Junger-Tas, Steketeë en Moll (2008: 147) concluderen op basis van hun recente enquêteonderzoek onder scholieren dat "de buurt waarin kinderen opgroeien van veel grotere betekenis is voor hun sociale gedrag dan wij lange tijd hebben aangenomen." In 'slechte' buurten ontbreekt vaak structuur, is de sociale controle minimaal, en treffen 'overbelasten' relatief makkelijk 'verkeerde vrienden'. De straat is een leerschool, stellen ook Hermanns en Van Montfoort (2007): te weinig toezicht geeft kinderen geen structuur, en de ontmoeting met (andere) probleemkinderen leidt tot 'deviancy training'.

Wat dergelijke buurten nodig hebben, is wat onderzoekers als Sampson (1997: 918) en Fung (2004: hoofdstuk 7) collectieve zelfredzaamheid (*collective efficacy*) noemen. De term verwijst naar de combinatie van sociale cohesie (de mate waarin burens elkaar vertrouwen en belangrijke waarden delen) en informele sociale controle (de mate waarin burens op elkaar kunnen rekenen bij het letten op en toezicht houden op kinderen en jongeren en op de leefbaarheid van de buurt). "Het is het vermogen van samenwerking en gemeenschappelijke actie dat buurtbewoners met elkaar bezitten" (Diekstra 2003: 52). Vergelijkend onderzoek over jeugdcriminaliteit in Chicago laat zien dat de grote verschillen tussen 'gelijksoortige' buurten vooral worden verklaard door die collectieve zelfredzaamheid, meer dan door etniciteit, sociaal-economische positie en welstand.

In zo'n zelfredzame buurt is ook sprake van een wederzijdse beïnvloeding van de opvoeders binnen de drie leefwerelden van 'overbelasten'. Ouderbetrokkenheid heeft meer effect naarmate meer ouders in de buurt duidelijke betrokkenheid bij school vertonen (Diekstra 2003: 8-9, Shonkoff en Philips 2000). Van belang is ook de interactie met andere jongeren, evenals het gedrag van volwassenen, zowel ten opzichte van elkaar als ten opzichte van eigen of andermans kinderen. Verder speelt de wijze waarop de buurt is georganiseerd, zoals de voorzieningen die er zijn, het onderhoud van de buurt, de mate waarin er sprake is van desorganisatie, overlast en onveiligheid, zowel direct als indirect een rol.

Een ‘slechte’ buurt vormt onomstreden een risicofactor voor jongeren, zoals een ‘goede’ buurt een beschermende factor kan zijn. Scholen zoeken daarom steeds vaker verbinding met de gemeenschap, de buurt of (sport)clubs buiten de school. Het gaat om het aanwakkeren van eigen initiatief van partners in de derdenruimte en zo de creatie van vertrouwen die nodig is voor leerlingen om te kunnen leren, concludeert Keith. “The school serves as a beacon for the community – a community that is engaged and supportive, using as well as providing resources for the benefit of all.” (Keith 1999: 22). Anderen, waaronder De Ruiters (2008), Epstein (2001) en de National Research Council (NRC 2003: 120-144) komen tot vergelijkbare conclusies. Ook Bryk en Schneider (2002) en Fung (2004) wijzen op basis van hun onderzoek over de schoolhervorming in Chicago op de centrale plaats van vertrouwen tussen school en derden, waaronder ouders.

De verankering van scholen in hun omgeving krijgt op verschillende plekken en in verschillende landen anders vorm. In Groot-Brittannië is al enige tijd sprake van een brede ontwikkeling van scholen naar ‘full service extended schools’. Daarbij wordt veelal uitgegaan van de gedachte dat er bij de ouders sprake is van een ‘tekort’ dat moet worden weggenomen. In de Verenigde Staten is het beeld zeer gevarieerd. Enerzijds zijn er veel verschillende projectmatige overheidsinitiatieven die tot doel hebben om de ‘needy’ populaties te helpen en die uitgaan van een tekortgedachte. Anderzijds is er soms veel meer sprake van het incorporeren van *grassroots* bewegingen, *parent-teacher associations* en het benutten van het democratisch potentieel van wijkbewoners (zie bijvoorbeeld het werk van Fung 2004). Al deze bewegingen en initiatieven hebben echter gemeen dat zij gericht zijn op meer doelgroepen dan alleen de jongeren. De doelgroep bestaat ook uit buurtbewoners, broertjes en zusjes van de leerlingen en hun ouders (Cairney 2000, Dyson en Robson 1999).

Inbedding en samenwerking

Het ‘aanbod’ is dus rijk geschakeerd, lopend van alfabetiserings- en computerprogramma’s tot medische hulp op een artsenspost binnen de school en het samenwerken met een sportclub voor naschoolse activiteiten. Geen van deze initiatieven heeft echter op zichzelf veel effect op de aspiraties van leerlingen, de kwaliteit van de leefomgeving of het risico op voortijdig schoolverlaten. Voor succes dienen zij deel uit te maken van een geïntegreerd programma dat weliswaar op school wordt aangeboden, maar is ingebed in breder sociaal beleid, zoals arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid (Raffo en Dyson 2007). Vaak ontbreekt het echter aan een dergelijke bredere inbedding. De samenwerking tussen de professionals binnen de school en professionals daarbuiten verloopt vaak moeizaam en conflictueus (Moss et al. 1999). De staf is veelal onvoldoende ingesteld op deze taak en er ook niet genoeg voor opgeleid (Scottish Executive Education Department 2003). In Engeland bijvoorbeeld wordt daarom de overstap gemaakt naar een meer programmatisch en uniform beleid voor het verankeren van scholen (Dyson en Robson 1999).

In verschillende landen is vooral ervaring opgedaan met de verankering van de *basisschool* in de buurt en minder met middelbare scholen. Zweden wordt vaak als voorbeeld genoemd. Ouders en kinderen worden daar actief deelgenoot van het leerproces gemaakt. Ze zijn niet de doelgroep die moet worden ‘heropgevoed’ (zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, waar het Frans burgerschap centraal staat) of enkel ‘ondersteund’, maar krijgen een duidelijke rol als agent in hun eigen ontwikkeling. De school is een plaats voor iedereen om te leren: voor kinderen, buurtbewoners, ouders en professionals. De diensten binnen een school/centrum zijn ook bestuurlijk geïntegreerd; er is geen sprake van beleidskokers met eigen verantwoordingsstructuren en financieringsregels. Deze maatregelen in Zweden maken echter deel uit van een uitgebreid jeugd- en sociaal beleid en zijn daarmee niet zomaar in Nederland repliceerbaar. Nederland lijkt met het gedecentraliseerde beleid, autonomie voor scholen en verkokerde jeugdzorg meer op de Verenigde Staten of Engeland. De waarschuwing is echter stellig ook relevant voor de nog complexere middelbare scholen: wanneer samenwerking wel werd voorgestaan maar dit streven niet institutioneel werd vertaald, zijn veel minder successen behaald dan in Zweden (Moss et al. 1999).

Kerntaken

Terugkomend op de primaire, secundaire en tertiaire functie van school: de discussie over de plaats van de school in de omgeving blijkt nauw verweven met wat nu eigenlijk de kerntaken van de school zijn. Een school die zich louter op kennisoverdracht richt, zal minder reden hebben om betekenisvolle verbindingen met haar omgeving aan te gaan dan een school die ook werk wil maken van de andere twee functies. De discussie over kerntaken is dan ook allerminst exclusief voor Nederland. In Groot-Brittannië bijvoorbeeld staan de voorstanders van een bredere verankering van de school en een uitgebreider takenpakket scherp tegenover de aanhangers van de ‘crusade for standards’ (Dyson en Robson 1999).

De tegenstelling is in belangrijke mate echter schijnbaar, omdat veel onderzoekers er juist op wijzen dat het ‘contextualiseren’ van onderwijs van groot belang is voor de overdracht van kennis (Cairney 2000, zie ook Dyson en Robson 1999). Het verankeren van de school in de vorm van een bredere instelling vormt juist de basis voor het leren, zo luidt de conclusie van onderzoek naar de verankering van de school (Epstein 2001, Dyson en Robson 1999, Keith 1999). Juist voor ‘overbelaste leerlingen’ is het van belang om het primaire curriculum van de school en het ‘curriculum’ van thuis en derdenruimte beter op elkaar te laten aansluiten (Cairney 2000; vergelijk Jungbluth 1996 en Higginbotham 2001).

6.6 SUCCESVOLLE INTERVENTIES

De vorige paragrafen gingen over het verband tussen kenmerken van het onderwijs en omgeving enerzijds en schoolresultaten anderzijds – waaronder voortijdig

schoolverlaten – maar stelde nog niet de vraag hoe men het beste doelgericht kan ingrijpen. Daarover gaat deze paragraaf.

Algemene kenmerken

Wat zijn de kenmerken van succesvolle programma's voor de aanpak van psychosociale problemen bij adolescenten in het algemeen? Voor een antwoord op die vraag kunnen we bouwen op een recente analyse van de relevante literatuur door Junger et al. (2003: 53-88). Op basis van een inventarisatie van wetenschappelijk onderzoek van – vaak Amerikaanse – veldexperimenten komen ze tot vier algemene conclusies:

- *Succesvolle programma's zijn bijna onveranderlijk brede programma's.* Hoewel afzonderlijke maatregelen succesvol kunnen zijn, hebben combinaties het sterkste effect. Het is ook van groot belang de zogenaamde 'twee generaties benadering' te hanteren: zowel de ouders als het kind hebben hulp en steun nodig. Vaak wordt betwijfeld of problematische gezinnen wel hulp wensen en of zij willen meewerken aan interventies. Bij selectieve programma's, exclusief gericht op risicogezinnen, bleek die bereidheid evenwel tussen de 57 en 92 procent te liggen.
- *Succesvolle programma's betrekken meerdere settings in hun activiteiten.* Het gaat veelal om zowel de context van het gezin, het functioneren op school als de vriendengroep. Steeds weer blijkt dat training van ouderlijke vaardigheden een van de meest succesvolle aanpakken is ter bestrijding van externaliserend probleemgedrag. Er zijn ook sterke relaties gevonden tussen schoolsucces, functioneren op school en cognitieve vaardigheden enerzijds en externaliserende problemen anderzijds. Effectieve interventies blijken mogelijk maar niet alle programma's 'scoren' goed.
- *Succesvolle programma's zijn langdurig.* Het is een eenvoudige vuistregel: hoe langer en intensiever de interventie, hoe sterker het effect ervan. Omdat vaak meerdere instanties zijn betrokken, is een grote mate van coördinatie en integratie van diensten noodzakelijk. Dat roept een veelheid van praktische problemen op, niet in het minst het vinden van een passend evenwicht tussen de verwachte effectiviteit van het programma en de vereiste financiële investering.
- *Succesvolle programma's beginnen op jonge leeftijd.* Psychosociale problemen in de adolescentie kunnen worden voorspeld vanuit emotionele en gedragsproblemen tijdens de basisschoolleeftijd. Veel vormen van sociaal gedrag en psychosociale problemen zijn opmerkelijk stabiel. Repressie is daarom meestal weinig effectief en het is beter in te zetten op preventie. Probleemjongeren aan een baan helpen blijkt weinig zinvol en compenseert niet voor een te geringe investering in menselijk kapitaal op een jongere leeftijd. Programma's die zich richten op voorschoolse kinderen zijn twee tot drie keer effectiever dan interventies bij adolescenten.

De laatste aanbeveling roept de vraag op of de (v)mbo-school een rol kan spelen in het tegengaan van psychosociale problemen. Of is het dan al te laat? Verre van dat, zeggen Junger et al. 'School' kan wel degelijk een grote rol spelen maar het is verstandig het bredere perspectief te bewaken. In het algemeen, concluderen zij, dragen duidelijke regels en heldere positieve en negatieve beloningen bij tot het indammen van problemen. De denkbare maatregelen komen beter tot hun recht indien ze onderdeel uitmaken van een breder opgezet programma. Het opsplitsen van de – te grote – scholen in kleinere subeenheden heeft echter weinig effect. Veel succes werd behaald met gedragsprogramma's die juist bij moeilijke, vrij agressieve jongeren expliciet een gedrags- en een cognitieve component combineren. Het gaat hier om het ontwikkelen van sociale competentie in de brede zin.

Tegengaan van voortijdig schoolverlaten: wat werkt?

De bevindingen van Junger et al. hebben betrekking op de effectiviteit van programma's voor psychosociale problemen van adolescenten in het algemeen. Wanneer het specifiek gaat over de effectiviteit van interventies om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, is er in Nederland maar weinig bekend (Steege en Webbink 2006). Uit het beschikbare onderzoek blijkt dat het beperken van voortijdig schoolverlaten bijzonder moeilijk is. De risicofactoren zijn weliswaar vrij goed in beeld gebracht (Rumberger, Smink en Schargel, Luyten et al. 2003, Beekhoven 2005, Herweijer 2008), maar het lukt nauwelijks die kennis succesvol om te zetten in beleid. Veel programma's blijken niet of nauwelijks effectief (Steege en Webbink 2006). De meeste onderzoeken naar vsv-programma's zijn evenwel procesevaluaties (Voorpostel en Krooneman 2001, Eimers et al. 2003, Van Tilborg et al. 2003). In het buitenland, voornamelijk de VS, is veel meer bekend over de effectiviteit van verschillende programma's en interventies. Dit maakt het mogelijk om een aantal vaak terugkerende kenmerken van succesvolle programma's te signaleren. Ook kan vastgesteld worden dat een aantal benaderingen van voortijdig schoolverlaten in elk geval niet werkt.

De generieke lessen zoals gebundeld door Junger et al. zijn in hoge mate van toepassing op de specifieke casus van voortijdig schoolverlaten. Allereerst blijken preventieve maatregelen vele malen effectiever dan maatregelen die zijn gericht op leerlingen die reeds zijn uitgevallen (Heckman 2000). Preventieve maatregelen leiden tot hogere leerprestaties en een betere arbeidsmarktpositie. Daarnaast zijn langdurige programma's effectief en kortstondige niet (Steege en Webbink 2006, Lehr et al. 2005). Dat komt met name omdat voortijdig schoolverlaten geen geïsoleerd voorval is, maar voortkomt uit een keten van gebeurtenissen en ervaringen waarin gaandeweg de verbinding en betrokkenheid bij school afneemt. Niet alleen zijn preventieve programma's effectiever, wanneer ze op vroegere leeftijd beginnen, werken ze ook beter. Zo laat longitudinaal en gerandomiseerd onderzoek uit de VS naar vroeg- en voorschoolse educatie een positief effect zien (Schweinhart et al. 2004). Opvallend is het sterke effect bij meisjes.

Ten tweede is intensief en persoonlijk contact met een volwassene een cruciaal onderdeel van nagenoeg alle succesvolle programma's (Croninger en Lee 2001, Lehr et al. 2004b, Comer 2004, Somers en Piliawsky 2004, Lehr et al. 2005, Sinclair et al. 2005, Steeg en Webbink 2006, De Wit et al. 2008).

Steeds weer keert de centrale rol van een begeleider, mentor of coach terug (box 6.6). In deze programma's onderhouden volwassenen een langdurige en persoonlijke relatie met leerlingen die moeite hebben met school. Zij richten zich op meerdere probleemgebieden tegelijkertijd, onderhouden contacten met thuis en leraren, vinden samen met leerlingen concrete oplossingen voor hun problemen en houden zich vooral bezig met de sociale ontwikkeling van de jongere. Naarmate interventie en begeleiding sterker gericht zijn op het oefenen en eigen maken van nieuwe gedragsrepertoires zijn zij effectiever (Wilson et al. 2001).

Box 6.6 Check & Connect

Eén van de wetenschappelijk best onderzochte programma's is het 'Check & Connect' programma. Bij dit programma is ook effectonderzoek gedaan waarin een interventiegroep met een controle-groep werd vergeleken (Sinclair et al. 2005). Dergelijk onderzoek volgens de 'gouden standaard' is in het onderwijsonderzoek een zeldzaamheid.

'Check & Connect' is erop gericht de betrokkenheid van leerlingen bij school te vergroten. Daarbij is een hoofdrol weggelegd voor een staflid dat de rol van mentor vervult. Hij volgt nauwlettend de vorderingen van de leerlingen, signaleert eventuele problemen, onderhoudt contact met ouders en andere instellingen buiten de school, en helpt de leerling voortdurend niet op te geven. Een studie naar de resultaten van een aantal 'Check & Connect' projecten laat zeer positieve resultaten zien. Maar liefst 84 procent van de deelnemers liet forse verbetering zien op verschillende indicatoren voor betrokkenheid (op tijd komen, inzet, communicatie met thuis, huiswerk) (Anderson et al. 2004). Het model bleek zowel succesvol in het speciaal onderwijs als in zogenaamde "innercity schools" waar problemen met agressie waren.

Een derde bevinding is dat het succes van programma's ook te maken heeft met hun veelzijdigheid en aandacht voor de context. Lehr et al. (2005) wijzen erop dat een effectieve aanpak van voortijdig schoolverlaten gericht moet bouwen op drie pijlers: (a) versterken van de betrokkenheid (*engagement*) van alle leerlingen bij de school, (b) ingrepen gericht op specifieke risicogroepen, (c) directe en concrete hulp voor leerlingen die op het punt staan uit te vallen. Succesvol beleid vereist dus meer dan alleen 'uitvalbeleid'. De aanpak van uitval moet worden ondersteund door een algehele verbetering van de schoolcultuur. Wanneer men deze beperkt tot de individuele problemen van leerlingen en het tekort aan betrokkenheid als gevolg daarvan, wordt de schoolomgeving (schoolcultuur en *peers*) als beschermende factor vergeten (Lehr et al. 2003). Programma's waarin meerdere

risicofactoren tegelijk werden aangepakt, hebben het meeste succes (Hammond et al. 2007; Prevatt en Kelly 2003).

Tenslotte wijzen Steeg en Webbink (2006) op meerdere programma's waarin financiële prikkels voor scholen, leraren en leerlingen een effect op uitval en leerprestaties lieten zien. Het EMA-programma (*Educational Maintenance Allowance*) in Groot-Brittannië is na een proef landelijk ingevoerd en behelst een inkomensafhankelijke toelage aan leerlingen bij aanwezigheid en prestatie. Financiële prikkels komen vaak voor in samenhang met andere maatregelen.

Wat werkt niet?

Uit het onderzoek blijken ook duidelijke valkuilen. Allereerst blijkt overtuigend dat kortstondige programma's met beperkte reikwijdte volstrekt kansloos zijn. Dat mag weinig verrassend zijn, maar het vormt wel een verdere onderbouwing van het idee dat de vsv-aanpak een complexe materie betreft en een meer omvattende benadering vergt. Verder wijzen Lehr et al. (2005) erop dat bestraffende maatregelen niet werken, en een beschuldigende vinger richting ouders wijzen evenmin. De schuldvraag is niet constructief, want daarmee raakt al snel uit beeld dat vanuit het perspectief van een leerling er soms goede redenen zijn om van school weg te blijven (Smyth en Hattam 2001). Ook Comer (2004) hamert op het belang van een *no-fault principle* voor het versterken van de betrokkenheid van leerlingen bij de school. Tenslotte is een instrumentele aanpak waarin geen aandacht is voor het bevorderen van betrokkenheid van leerlingen ook weinig productief.

6.7 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Beleidsinterventies om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, zijn bij voorkeur wetenschappelijk gevalideerd. Daarom is in dit hoofdstuk een veelheid aan wetenschappelijke literatuur aangehaald die – direct of indirect – van belang is voor de vsv-problematiek. In deze slotparagraaf vatten we de bevindingen samen.

Structuur en verbondenheid

Overbelaste leerlingen hebben structuur en verbondenheid nodig, zeiden vele van onze gesprekspartners. De school moet tegenwicht bieden aan de chaos in de leefomgeving van de leerlingen, en zij moeten ervaren dat mensen aan de frontlijn daadwerkelijk om hen geven.

Als het gaat om het belang van verbondenheid, geeft de wetenschappelijke literatuur onze gesprekspartners zonder meer gelijk. Risicoleerlingen maken meer kans als zij een warme en betekenisvolle band hebben met minstens één volwassene in hun nabije omgeving die werkelijk om hen geeft, bijvoorbeeld een leraar die ze vertrouwen. Daarom wordt aanbevolen het aantal verschillende leraren waarmee

leerlingen te maken hebben te verminderen, en de duur van het contact tussen de leerlingen en hun ‘vaste’ leraren te verlengen. Als het specifiek gaat om schooluitval, keert bovendien steeds de centrale rol van een vaste mentor of coach terug. Dit blijkt een cruciaal onderdeel van succesvolle programma’s om voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Tegelijk is alleen ‘meer houden van’ niet genoeg. ‘Hard werken voor’ is evenzeer van belang. Het moet helder zijn wat de leerdoelen zijn, en iedereen moet worden aangespoord daar zo hard mogelijk voor te werken en het beste van zichzelf te geven. Meer verbondenheid tussen leerling en school leidt alleen tot betere resultaten wanneer het gepaard gaat met een dergelijke leerdruk. Men zou deze eis tot leerdruk kunnen beschouwen als een vorm van de structuur waarvoor door zoveel gesprekspartners werd gepleit. Hoewel de aanbeveling tot structuur minder breed aan bod is gekomen in dit hoofdstuk, zijn hier ook duidelijk aanwijzingen. Het onderzoek naar de ontwikkeling van de hersens dat we zijdelings hebben aangestipt, maakt aannemelijk dat bij adolescenten een duidelijke sturing nuttig is. Bovendien blijkt uit het algemene onderzoek naar de aanpak van psychosociale problemen bij jongeren dat duidelijke regels en heldere positieve en negatieve beloningen bijdragen aan het indammen van hun problemen.

Menging

Het beeld van succesvol onderwijs dat oprijst uit de wetenschappelijke literatuur is welhaast klassiek: een warme, betrokken en ondersteunende leraar die zijn leerling voortdurend uitdaagt tot echt leren en goed presteren, en hem daarbij intensief begeleidt en terugkoppeling geeft. Centraal staat de interactie tussen leraar en leerling. Hierdoor wordt ook het belang van menging begrijpelijk. Door meerdere gesprekspartners werd opgemerkt dat een betere menging van leerlingen – d.w.z. een beter evenwicht binnen de school of klas tussen ‘overbelaste’ leerlingen enerzijds en ‘normale’ of ‘kansrijke’ leerlingen anderzijds – kan helpen om schooluitval tegen te gaan.

Hoewel het onderzoek naar menging is omgeven met de nodige haken en ogen, lijkt de wetenschap hen gelijk te geven. Zolang het aantal kansarme kinderen niet een bepaalde grens overschrijdt, profiteren kansarme kinderen van de aanwezigheid van normale of kansrijke kinderen, zonder dat deze laatsten minder presteren. Dat een grote concentratie van ‘overbelaste’ leerlingen nadelig uitpakt, komt waarschijnlijk door de onrust en chaos die zo’n concentratie van ‘overbelasten’ met zich meebrengt. Daardoor ontbreekt een rustig leerklimaat, waardoor leerling en leraar nauwelijks meer toekomen aan het primaire proces.

De leraren

Als het gaat om schooluitval hebben leraren ‘het gouden sleuteltje in handen’, aldus onze zegslieden. De wetenschap komt tot dezelfde conclusie. De professio-

naliteit en betrokkenheid van leraren zijn van doorslaggevend belang. Scholen die goede resultaten weten te behalen met zwakke leerlingen en potentiële uitvallers, worden gekenmerkt door leraren die het daadwerkelijk tot hun verantwoordelijkheid rekenen ook moeilijke leerlingen naar de eindstreep te brengen. Als de leerlingen onvoldoende resultaat behalen, wordt dat niet afgedaan met ‘ze kunnen nu eenmaal niet beter’, maar beschouwen de leraren dat als een – welhaast moreel – appèl om hun onderwijs aan die leerlingen te verbeteren.

Zeer bevorderlijk voor goed onderwijs is een organisatievorm die wel wordt aangeduid als een ‘professional learning community’. In zo’n leergemeenschap nemen leraren gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor ‘hun’ leerlingen. Ze opereren niet in isolement, maar wisselen actief ideeën en technieken uit, geven elkaar constructieve kritiek, met als doel hun onderwijs steeds verder te verbeteren. De literatuur maakt echter duidelijk dat zulke gemeenschappen niet eenvoudig te realiseren zijn. De organisatie en vereisten van het onderwijs werken namelijk een individualistische cultuur in de hand. Voor een aantal scholen gaat het dus om niet minder dan een cultuuromslag. In het volgend hoofdstuk gaan we hier nader op in.

De omgeving

Vele van onze gesprekspartners onderstrepen het belang van goede verbindingen tussen de school en de omgeving, met name de ouders. Ook hierover is de wetenschappelijke literatuur helder. Congruentie tussen school en thuis vergroot de kans op goede onderwijsresultaten en op minder schooluitval. Een heel andere vraag is hoe een school een dergelijk stimulerend thuisklimaat kan bevorderen. Dat is zeker bij moeilijk bereikbare ouders geen sinecure. Het kan wel, maar het vergt een intensieve, langdurige en doelgroepgerichte inspanning van de school, en dan nog is succes niet gegarandeerd.

Een brede inbedding in ‘de buurt’ kan eveneens van wederzijds nut zijn, zo blijkt uit de literatuur. Hierover is echter minder onderzoek beschikbaar. Het beschikbare materiaal suggereert dat er inderdaad positieve effecten zijn te realiseren, *mits* grotere verwevenheid van school en omgeving geen geïsoleerd project blijft, maar deel uitmaakt van een breder sociaal (buurt)beleid, en niet alleen gericht is op de jongeren om wie het uiteindelijk allemaal te doen is, maar ook op hun omgeving, zoals ouders, buurtbewoners en *peers*.

Tot slot

Dit laatste is een variant van een bevinding die steeds weer terugkeert: *kortlopende en geïsoleerde projecten zijn volstrekt zinloos*. Er zijn geen *quick fixes*, snelle en gemakkelijke oplossingen om de uitval van overbelasten tegen te gaan. Een school komt er niet met een paar goedwillende leraren, nodig is een andere, meer ‘communal’ schoolorganisatie, waarin de collectieve missie is alle leerlingen – ook

de moeilijke – naar de eindstreep te brengen. Succesvolle interventies om schooluitval tegen te gaan zijn breed van aanpak en worden langdurig volgehouden. Betere verbindingen met ouders en buurt moeten zich niet beperken tot wat losse activiteiten, maar onderdeel zijn van een breed programma om deze partijen duurzaam met elkaar te verbinden. Kortom, traditionele scholen die uitval onder ‘overbelasten’ effectief willen tegengaan, zullen het niet redden met marginale programma’s die het primaire proces en de organisatie van de school ongemoeid laten. Er is meer nodig.

Maar daarmee valt ook veel te winnen. De literatuurstudie leert: aanbevelingen die bedoeld zijn om schooluitval tegen te gaan, hebben een gunstige doorwerking die verder strekt dan deze groep. Een goede combinatie van warme banden enerzijds en leerdruk anderzijds komt de prestaties van *alle* leerlingen ten goede. Zwakke leerlingen profiteren wellicht het meest, maar ook de betere leerlingen hebben voordeel. Risicoleerlingen zijn als een gevoelige thermometer voor de kwaliteit van het onderwijs; bij hen worden tekortkomingen in het onderwijs het eerste manifest. Maar als scholen, hiermee geconfronteerd, vervolgens de juiste maatregelen nemen om betere resultaten te boeken voor deze doelgroep, komen die waarschijnlijk ten goede aan de hele schoolpopulatie. Een school die te gemakkelijk haar moeilijke leerlingen laat gaan, verliest ook een potentiële bron van lerend vermogen.

* * *

De bevindingen van het inhoudelijke veldonderzoek (hoofdstukken 3, 4 en 5) en het literatuuronderzoek (dit hoofdstuk) dekken elkaar in hoge mate en vormen gezamenlijk de basis voor een positief antwoord op onze tweede onderzoeksvraag: ‘de school’ kan in principe een zinvolle bijdrage leveren aan het tegengaan van schooluitval en – mede daardoor – aan de oplossing van de stapelingsproblematiek van ‘overbelaste’ jongeren.

Onze gesprekspartners wezen ons de weg. Ze signaleerden een groot aantal drempels voor verandering maar ook de succesfactoren voor het bevorderen van de vereiste cultuuromslag (hoofdstuk 5). De literatuur schetst ook de voorwaarden voor succesvolle interventies, gezien vanuit de vraaglogica van de ‘overbelaste’ jongeren (paragraaf 6.6). Kunnen we ook die zodanig bezien vanuit het perspectief van de frontlijnwerkers met hun frontlijnlogica, de bestuurders met hun provisielogica en de beleidsmakers met hun institutionele logica dat de – aanzienlijke – veranderingsuitdaging beter hanteerbaar wordt? In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op deze bestuurlijke uitdaging.

NOTEN

- 1 In een onderzoek van GGD Rotterdam (2008) onder Rotterdamse leerlingen van de eerste twee leerjaren op het mbo bleek bijna de helft een bijbaantje te hebben, typisch tussen de 10 en 12 uur per week. Zo'n 70 procent geeft aan meer dan 4 uur per dag achter de televisie of computer te zitten.
- 2 Eimers spreekt van achtergrondgebeurtenissen.
- 3 Er bestaat overigens een kleine niche van feministische wetenschappelijke literatuur waarin ook gebruik wordt gemaakt van het begrip 'emotional capital', en die zich inspireert op Bourdieu, de 'uitvinder' van het kapitaal-begrip als sociologische term. Vermoedelijk de eerste die de term 'emotional capital' gebruikt, is Nowotny (1981). Zij definieert het als 'knowledge, contacts and relations as well as access to emotionally valued skills and assets, which hold within any social network characterized at least partly by affective ties' (p. 148, aangehaald in Zembylas"451). Vrouwen zouden gemiddeld over een grotere hoeveelheid van dergelijk kapitaal beschikken dan mannen. Zembylas (2007) brengt het 'emotional capital'-begrip specifiek in verband met onderwijs, maar slaat hierbij een inhoudelijke richting in die voor dit rapport niet relevant is. (Zembylas, M. (2007), Emotional capital and education; theoretical insights from Bourdieu. In: *British journal of educational studies*, vol 55, 4, pp. 443-463).
- 4 'Community schools' zijn vergelijkbaar met Nederlandse brede scholen; ze bieden veel meer 'diensten' dan alleen onderwijs, zijn verweven en ingebed met hun lokale gemeenschap, vormen daarvan als het ware een centrale ontmoetingsplaats. Daarentegen, als men spreekt van 'communal schools', doelt men daarmee op een bepaalde wijze van organisatie binnen de school, en is er niets gezegd over hoe die school zich verhoudt tot haar omgeving, en welke diensten zij eventueel nog meer aanbiedt.
- 5 Zoals Lee en Smith zelf opmerken, bestaat er hier wel een probleem met de causaliteit. Het is niet duidelijk of die gevoelde verantwoordelijkheid een gevolg is van 'communal' organisatie, of juist de oorzaak daarvan.
- 6 Inmiddels heeft de vergaande sociaal-economische segregatie in het basisonderwijs het ook daar onmogelijk gemaakt om de mogelijke effecten betrouwbaar te kunnen meten.
- 7 Ook de Gemeente Amsterdam (2008) besloot in november 2008 op basisscholen te streven naar een samenstelling van 40 à 30 procent kansarme en 60 à 70 procent kansrijke kinderen.
- 8 Dat komt doordat hij de les voortdurend kan aanpassen en herstructureren naar de onvoorspelbare en complexe gebeurtenissen tijdens het lesgeven. Een focus op kennisoverdracht is dus verre van tegengesteld aan een focus op gedrag van leerlingen.
- 9 Rivkin, S. G., E. A. Hanushek en J. F. Kain (2005) 'Teachers, schools, and academic achievement', *Econometrica* 73, 2: 417-458. Het gebruik van dergelijke prikkels blijkt ook in ander onderzoek 'kosteneffectief' te zijn, zie: Lavy 2003.

- 10 Stoll et al. noemen echter ook enkele onderzoeken waarin geen statistisch verband werd aangetroffen. De verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de relatie tussen beide variabelen waarschijnlijk geen directe is. Er moet rekening worden gehouden met intermedierende variabelen en bepaalde voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil het effect optreden.
- 11 De secundaire functie heeft betrekking op het individu, de tertiaire op de samenleving als geheel.

7 BESTUURLIJKE UITDAGING

‘De school’ kan in principe – op papier – een zinvolle bijdrage leveren aan de oplossing van de stapelingsproblematiek van ‘overbelaste’ jongeren, maar op welke wijze kan dat in de praktijk worden waargemaakt? In de loop van ons veldonderzoek en het daaropvolgende aftasten van onze bevindingen met beleidsmakers, bestuurders en wetenschappers bekwam ons een curieus gevoel. ‘Iedereen’ herkent het probleem van de maatschappelijke uitval van ‘overbelaste’ jongeren en de wenselijkheid van ingrijpende verandering is betrekkelijk onomstreden. Waarom gebeurt het dan niet, vroegen velen ons in de aanloop naar deze rapportage, waarom ‘kraken’ we dit slepende beleidsvraagstuk niet?

Voor een juist begrip van deze bestuurlijke uitdaging is het zinvol een stapje terug te doen. In hoofdstuk 3 beschreven we de beelden en ervaringen van beleidsmakers, bestuurders, frontlijnwerkers en leerlingen met hun ouders. We benadrukten daarbij de grote spanningen die voortvloeien uit de complexe organisatiematrix en uit de afstand die bestuurders en beleidsmakers veelal scheidt van de dagelijkse werkelijkheid van frontlijnwerkers en leerlingen/ouders. In hoofdstuk 5 gingen we nader in op de drempels voor verandering die hiervan het gevolg zijn. De spanningen die optreden tussen betrokkenen zijn natuurlijk niet uniek voor het onderwijsveld. In *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR 2004; zie ook Brandsen en Helderma 2004) wezen we meer in algemene zin op de aanzienlijke verschillen tussen de institutionele logica (van beleidsmakers bij de overheid en op het maatschappelijk middenveld) en de provisiologica (van schoolbestuurders) enerzijds en de frontlijnlogica (van docenten, enz.) anderzijds. Langs dezelfde denklijnen presenteerde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2008) recent het indringende advies *De ontkokering voorbij*.

Ook Hoenderkamp (2008) wijdde een mooi proefschrift aan dit onderwerp. Eveneens op basis van veldonderzoek laat hij zien dat beleidsmakers en bestuurders binnen de sociale pijler veelal losgezongen zijn geraakt van de uitvoeringspraktijk. Hun papieren plannen en maatstaven hebben een beperkte relevantie als referentiekader voor de sturing en toetsing van de frontlijn, die eigenlijk – ongeacht het formele beleid – zijn ‘gangetje’ lijkt te gaan. Het uitgevoerde beleid heeft daardoor, ondanks de vele papieren wijzigingen, vaak een merkwaardige consistentie. Bij die consistentie hoort ook een voortdurende ontevredenheid van de ‘witte boorden’ en de buitenwacht, met inbegrip van de kiezer. Bij de ‘blauwe boorden’ zelf en hun doelgroepen bestaat tegelijkertijd echter een behoorlijk solide draagvlak.

De onvree is echter wederzijds en heeft veelal destructieve vormen aangenomen. Beleidsmakers en bestuurders, waarbij inbegrepen de colleges van bestuur van

grote ROC's (box 7.1), kunnen het in het publieke debat niet goed meer doen, en de frontlijnwerkers kunnen tezelfdertijd haast geen fout meer doen. Dit is echter een sterk gesimplificeerd beeld waarin de Raad zich niet kan vinden; we komen daar later op terug. Er is echter wel een ingrijpende herbezinning wenselijk waar het betreft aansturing en toezicht van beleidsmakers en bestuurders, om adequaat op de behoeften en kwaliteiten van zowel de 'overbelasten' als hun frontlijnwerkers te kunnen inspelen. Want, zoals de Amerikaanse onderzoekers Liebman en Sabel (2003: 185) het uitdrukken: de inspanningen om risicoleerlingen bij te staan veranderden wel het denken en handelen van frontlijnwerkers, "but they changed next to nothing at the higher levels of school administration."

Box 7.1 Terminologie

Het onderwijsveld wordt in de praktijk gemarkeerd door een continue schaal van directie naar college van bestuur (cvb) naar raad van toezicht, waarbij het soms onduidelijk is wie als schoolleider fungeert en wie als bestuurder. Ter illustratie: een cvb-lid sprak af met een schooldirecteur: 'In geval van crisis ben jij het aanspreekpunt.' De mate van afstandelijkheid varieert ook sterk over scholen en ook de opmerkelijke inflatie van titulatuur vergroot de verwarring. Waar wij in dit rapport spreken over schoolleiders (ook: schooldirecteuren) doelen we op mensen met een operationele betrokkenheid bij de frontlijn. Wij rekenen daartoe ook de – vele – cvb-leden die de taal van de frontlijnlogica spreken. Managers zijn in onze terminologie de mensen die hen ondersteunen bij de bedrijfsvoering. Waar we spreken over bestuurders, doelen we veeleer op toezichthouders (schoolbesturen, raden van toezicht) met inbegrip van de – eveneens vele – afstandelijke cvb's die de taal van de provisiologica bezigen en hun netwerken vooral op het maatschappelijk middenveld en richting beleidsmakers hebben ontwikkeld. Tenslotte zullen we in dit rapport ook spreken over beleidsmakers; daarmee bedoelen we de politieke en ambtelijke trekkers aan overheidskant (rijk, gemeente).

In dit hoofdstuk schetsen we daarom (a) een referentiekader om de bestuurlijke uitdaging nader te kunnen duiden, en (b) de figuur van de maatschap als oplossingsrichting. Vervolgens is de vraag aan de orde hoe van de huidige situatie te komen in de nieuwe geschetste situatie van maatschap als centrale eenheid voor de organisatie. Daartoe presenteren we (c) een kort overzicht van wetenschappelijke literatuur over onderwijs- en schoolveranderingen, en (d) een oproep tot frontlijnsturing: het beleidsmatig en bestuurlijk denken vanuit de behoeften en kwaliteiten van de frontlijnwerkers.

7.1 BESTUURLIJK REFERENTIEKADER

In het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* heeft de Raad de problemen rond de publieke dienstverlening geanalyseerd in termen van schurende logica's. We zullen hieronder het begrippenkader uit dat eerdere rapport gebruiken als

conceptueel gereedschap om de problematiek rond schooluitval nader te duiden. Daarna introduceren we nog een tweede stuk conceptueel gereedschap dat nodig is om deze problematiek goed te kunnen plaatsen. Als beide ‘gereedschappen’ zijn geïntroduceerd, beschikken we over alle noodzakelijke elementen om de veranderingsuitdaging te schetsen waarvoor we staan.

7.1.1 SCHURENDE LOGICA’S

De logica’s zijn verschillende manieren van denken, spreken en handelen ten aanzien van een fenomeen. Vaak zijn deze ook gestold in bepaalde regels en instituties die de betreffende logica op hun beurt weer in stand houden en versterken. Mensen komen elkaar zo vaak tegen en praten zo veel over hetzelfde onderwerp, dat zich stilzwijgende vanzelfsprekendheden ontwikkelen: zo doen we dat nu eenmaal. Het bestaan van verschillende logica’s komt voort uit het simpele gegeven dat bij veel vraagstukken meerdere actoren zijn betrokken, en elk zijn eigen perspectief en zijn eigen belangen en doelen heeft. Op sommige momenten en onderwerpen zullen de logica’s met elkaar congruent zijn, op andere momenten en onderwerpen kunnen spanningen ontstaan. In veel gevallen kunnen die met overleg hanteerbaar worden gemaakt of opgelost, maar soms zijn de verschillende logica’s uitgegroeid tot welhaast compleet verschillende werelden. Het gesprek tussen die werelden wordt dan soms een dialoog tussen doven.

Bestuurlijke spanningsvelden

In hoofdstuk 3 beschreven we de uiteenlopende logica’s van beleidsmakers, bestuurders, frontlijnwerkers en leerlingen met hun ouders. Wij werden bij onze analyse getroffen door de sterke gelijkenis met de bevindingen in ons onderzoek *Vertrouwen in de buurt* (WRR 2005), waar we eveneens concludeerden dat er zich vier bestuurlijke spanningsvelden voordoen tussen de aanhangers van de verschillende logica’s. De zo gegroeide kloven tussen de verschillende logica’s vormen naar ons idee de kern van het slepende karakter van het beleidsvraagstuk.

Twee spanningsvelden houden een direct verband met de institutionele vormgeving (hoofdstuk 4) en plaatsen de hoofdrolspelers voor het dilemma ‘leerling volgt systeem’ versus ‘systeem volgt leerling’:

1. *Mate van differentiatie*: Ouders en leerlingen vragen om maatwerk dat past bij hun behoeften en kwaliteiten en veel frontlijnwerkers willen hen dat ook bieden. Schoolbestuurders, en op nog grotere afstand beleidsmakers, kunnen echter niet onbepaald differentiëren, onder andere door de vereisten van rechtsgelijkheid maar ook vanwege de noodzaak van efficiënte uitvoering. Ze zijn dus veeleer systeemgericht: onderwijs en andere vormen van ondersteuning worden aangeboden in door deskundigen samengestelde pakketten met behulp van weer andere deskundigen geproduceerde materialen. Leerlingen en frontlijnwerkers dienen binnen die ruimte tot de meest passende maatconfectie te komen.

2. *Reikwijdte van aanpak*: Jongeren en hun ouders vragen onveranderlijk om ‘één loket’. Omdat ‘overbelasten’ te maken hebben met de stapeling van problemen, lijkt in beginsel een niet-verkokerde, integrale aanpak inderdaad de aangewezen weg. Dat is echter tegelijk ook een dure weg: alleen zeer brede deskundigen – een soort supermensen – zijn in staat zo’n breed aanbod te bieden. Efficiëntie-overwegingen leiden daarom als regel tot organisatiestructuren die geordend zijn naar vakmatig specialisme: het gaat scholen om de kerntaken van het onderwijs, het gaat jeugdhulpverleners om het aanpakken van psychosociale problematiek, het gaat politie en justitie om het terugdringen van criminaliteit en overlast.

Twee verdere spanningsvelden houden verband met het proces van vertrouwen (hoofdstuk 5) en resulteren in het dilemma verticale versus horizontale binding:

3. *Bestuurlijk voortouw*: Volwassen burgers, opgroeiende jongeren maar ook frontlijnwerkers, buurtbewoners en aanstaande werkgevers willen serieus worden genomen en invloed kunnen uitoefenen op hun eigen toekomst. Moeten beleidsmakers daarom ‘gaan’ voor vormen van ouder- en leerlingbetrokkenheid en *partnership* met leraren, buurtgenoten en werkgevers die leiden tot een coproductie van beleid? Of moeten ze veeleer een beleidsaanpak opleggen, bijvoorbeeld met een voorgeschreven zwaar accent op rekenen en taal, en alleen vernieuwingen toestaan indien deze voldoende *evidence based* zijn?
4. *Bestuurlijke afstand*: Moeten bestuurders ruimte laten voor initiatieven van anderen af of dienen ze juist van bovenaf leiding te geven? Het is deels een vraag van durven vertrouwen: durven bestuurders bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen aan docenten en ouders? Dat luistert nauw. Een experimenterend en lerend bestuur moet zich, zo zegt alle theorie, bij voorkeur beperken tot het stimuleren van succesvolle initiatieven. Als de nood aan de man is, zo zegt de cynische praktijk, mogen de verantwoordelijke bestuurders aan de andere kant aarzelen beleidsinitiatief te nemen. Dat uit zich bijvoorbeeld in gedachten over campussen die een extreem strakke begeleiding van ontsprende jongeren mogelijk maken, maar ook in een strakke afrekening op prestaties in veelal projectmatige uitwerkingen van New Public Management.

Elke logica leidt per spanningsveld tot een andere invulling, die vanuit het eigen perspectief dus volstrekt logisch is (figuur 7.1) (zie ook RMO 2008: 33-40). Er bestaan spanningen tussen de institutionele logica van ‘Haagse’ en gemeentelijke beleidsmakers en de provisieloga van het middenveld en de bestuurders van grote onderwijsinstellingen; ons rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* biedt daarvan vele illustraties. ‘Den Haag’ legt een sterke nadruk op systemen met een sterk functionele organisatie die zich beperken tot de kerntaken van het onderwijs *sec* en daarop ook wordt afgerekend. Het beleid is in die zin *top down* bepaald: regels zijn regels en idealiter worden die regels streng bewaakt door een centrale

inspectie en door rmc's met leerplichtambtenaren. De grote scholen en 'hun' middenveld – denk aan de Vo-raad en de Mbo-raad – zien dat genuanceerd anders. Er moet meer ruimte zijn voor een eigen schoolfilosofie en de spelregels vereisen enige interpretatieruimte per school. Het onderwijsaanbod wordt vormgegeven in wisselwerking met bijvoorbeeld werkgeversorganisaties en de schoolregels zijn verder uitgewerkt dan die van de overheid.

Figuur 7.1 Vier bestuurlijke spanningsvelden

	Institutionele logica	Provisiologica	Frontlijnlogica	Vraaglogica
Spreekbuis:	Beleidsmakers	Bestuurders	Frontlijnwerkers	Leerlingen/ouders
Institutionele vormgeving:				
Differentiatie	Systeemfilosofie	Schoolfilosofie	Locatie-/vakspecifiek	Gedifferentieerd
Reikwijdte	Functioneel	Schoolspecifiek	Opleiding-/vakspecifiek	Integraal
Proces van vertrouwen:				
Voortouw	Opgelegd beleid	Toespitsing met veld (werkgevers)	Leraar-/groeps-autonomie	Coproductie
Afstand	Er dicht op	Schoolregels	Actief mentoraat	Gepaste afstand

Binnen de schoolomgeving zit echter veelvuldig licht tussen de bestuurlijke provisiologica en de operationele frontlijnlogica; boeken als *De ondergang van de Nederlandse leraar* van Van Haperen (2007) bieden daarvan veelkleurige illustraties. Bijna steeds vraagt men om meer ruimte om het eigen vak of de eigen locatie inhoud te geven zonder inmenging van hogerhand. Recent lijkt sprake van een – op z'n minst papieren – wederopstanding van de frontlijnlogica; Hartman en Tops (2005) verwoordden het belang daarvan op treffende wijze. Frontlijnwerkers, met name leraren, gelden als de 'nieuwe helden' die het verdienen om meer armslag en een hogere betaling te krijgen (zie bijv. Commissie Leraren en Commissie Parlementair Onderzoek). De voorlieden van de provisiologica worden tegelijk aan de schandpaal genageld: ze verdienen te veel, willen vooral fuseren en luisteren slecht naar hun frontlijn. De kloof tussen de twee logica's heeft een wezenlijke doorwerking waar het betreft de prioriteit voor 'overbelasten' (box 7.2).

Box 7.2 Perspectief van bestuurders

Het recente enquêteonderzoek onder schoolbestuurders in het voortgezet onderwijs van Monique Turkenburg (2008) van het Sociaal en Cultureel Planbureau biedt stof tot overdenking. Besturen concentreren zich op missie/visie/imago, op financieel beleid, samenwerking met andere partijen en vooral fusies en vestigingsbeleid en veel minder op de kwaliteit van het onderwijs en de maatschappelijke opdracht van de school. Tweederde van de besturen is van mening dat een school in principe gehoor moet proberen te geven aan maatschappelijke vragen en zich niet slechts mag beperken tot kerntaken. Hun scholen hoeven alleen niet op elke vraag in te spelen (Turkenburg 2008: 121). Dat gezegd zijnde, reageren de meeste van hen wat ‘huiverachtig’ op het vooruitzicht van ‘nog meer’ maatschappelijke opdrachten (Turkenburg 2008: 124). Al die extra taken mogen nooit ten koste gaan van de primaire taak, en vooral een school die zwak presteert doet er volgens de besturen goed aan zich te beperken tot zijn kerntaken.

Besturen kunnen bovendien naar eigen inzicht hun scholen niet een heel brede maatschappelijke opdracht opleggen als de scholen zelf daar niet achter staan (Turkenburg 2008: 116-120). Het onderzoek liet dan ook zien dat vooral raden van toezicht (Turkenburg 2008: 119) het definiëren van de maatschappelijke opdracht in de praktijk overlaten aan de directie (Turkenburg 2008: 61-65). Weliswaar beschouwt meer dan 90 procent van de bestuurders de extra aanpak van voortijdig schoolverlaten als een ‘reguliere’ taak van de school (Turkenburg 2008: 115), maar de uitvoering is niet primair hun zorg: ongediplomeerd schoolverlaten scoort de laagste plaats (uit 21 keuzemogelijkheden!) onder het kopje ‘zaken die momenteel bijzonder veel aandacht eisen van de schoolbesturen’, ver achter lumpsumfinanciering, huisvesting, kwaliteitsbeleid en de professionalisering van de directie of het bestuur zelf (Turkenburg 2008: 53). De eigen school doet het bovendien goed op dit gebied; slechts een kleine 10 procent ziet de noodzaak van verbetering (Turkenburg 2008: 117).

Tenslotte bestaat er ook nog een spanning tussen de frontlijnlogica van docenten en de vraaglogica van jongeren en ouders die een nadruk leggen op sterke differentiatie (‘per leerling’) van integraal beleid (één loket) met daarbij – zeker voor de hoger opgeleide ouders – een wezenlijke invloed (coproductie) waarbij het instituut ‘school’ een gepaste afstand bewaart. Dat past soms slecht bij de docenten, waarvan velen wéten wat goed is voor een leerling en weinig behoefte hebben aan discussie daarover. Ouders moeten veel en mogen weinig. Ook het afwijken van de kerntaken wordt door een deel van de leraren als twijfelachtig ervaren. Tegelijk getuigt ons veldonderzoek van het grote aantal andere docenten dat hecht aan een ‘bredere’ school, met meer aandacht voor de aansluiting met de andere leefwerelden van jongeren: ‘thuis’ en derdenruimte.

Het gaat er in ons rapport niet om de ene logica boven de andere te stellen. Elke logica heeft zijn bestaansgronden en, zoals Hoenderkamp (2008: 315) benadrukt, “een theoretisch perspectief ... dat veel aandacht heeft voor het naast en door

elkaar bestaan van verscheidene logica's leidt tot een veel beter begrip van de werkelijkheid dan een theoretisch perspectief dat ervan uitgaat dat besturen in essentie het rationeel oplossen van problemen is." Er zijn grenzen aan de differentiatie naar leerling of naar school, omdat beleid kan versplinteren en bovendien omdat een aanzet tot gelijke behandeling diep in de 'publieke genen' zit. Een integrale aanpak kan schade doen aan functionele vaardigheden en kan schaalvoordelen verloren doen gaan. Soms, bijvoorbeeld als het om ernstige misstanden gaat, moet de overheid of een schoolbestuur afzien van coproductie en zelf haar verantwoordelijkheid nemen met strak van bovenaf opgelegd beleid. Een gepaste afstand is mooi, maar veronderstelt wel dat ouders, maar ook docenten en andere frontlijnwerkers, hun deel van de verantwoordelijkheden willen en kunnen invullen. Dat blijkt in de praktijk verre van vanzelfsprekend.

Naar meer ruimte voor vraag- en frontlijnlogica

De problemen rond het voortijdig schoolverlaten van 'overbelaste' jongeren kunnen nu worden begrepen als een gebrek aan ruimte voor de logica van de vragers en frontlijnwerkers, die (mede) wordt veroorzaakt door een te sterke dominantie van de institutionele en provisiologica's. In praktijk worden deze laatste namelijk sterk bepaald door het streven naar efficiëntie en risicobeperking. Samen met andere doelen, zoals de wens om landelijke vergelijkbaarheid van einddiploma's te garanderen en om adequaat in te spelen op de behoeften van de arbeidsmarkt, ontstaat hieruit een tendens tot functiespecialisatie en de verticale beheersings- en controlecultuur van de klassieke bureaucratie. Een dergelijke – in de woorden van Van Gunsteren (2003) – analyse- en instructiebenadering kan goed werken bij 'eenvoudige' rechttoe rechtaan problemen (RMO 2008: 46).

Zo'n bureaucratische cultuur verhoudt zich echter niet altijd goed met het aanbieden van optimale onderwijs en zorg. "Fully realized, ideal-typical bureaucracy is intrinsically at odds with professionalism, since its aim is to reduce discretion as much as possible so as to maximize the predictability and reliability of its services or products," schrijft Freidson (2001: 217). Iedere leerling is immers uniek, en iedere leerling gedijt het beste bij een aanpak die maximaal is afgestemd op zijn behoeften en kwaliteiten. Dit is het door iedereen zo vurig gewenste 'maatwerk'. Dat is echter lastig tot onmogelijk als de organisatiecultuur teveel beheerst wordt door de standaardisering die eigen is aan traditionele bureaucratieën. Voor 'normale' leerlingen is dat doorgaans niet zo'n probleem, want op hen is het systeem per definitie afgestemd.

Problemen ontstaan echter voor zij die sterk afwijken, zoals de 'overbelasten'. Zoals in vorige hoofdstukken geconcludeerd, is het voor een succesvolle aanpak van hun stapelingsproblematiek noodzakelijk dat zij een onderwijsaanbod krijgen dat zeer nauw aansluit op hun kwaliteiten en behoeften, en dat zij 'huiddicht' worden begeleid (box 7.3). Dit vereist dus meer ruimte voor de vraag- en frontlijn-

logica of, zoals de RMO (2008: 34) concludeert: “In omgevingen waar complexiteit en turbulentie de boventoon voeren, is het daarom verstandiger om de besluitvorming te decentraliseren en uit te gaan van relatieve autonomie in de uitvoering.” In algemene zin is het daarom zaak om de logica van instituties en provisie zodanig ‘terug te dringen’ dat deze ruimte zich voor de frontlijn en vraagzijde kan openen.

Box 7.3 “HELP-vraag”

Een leraar op mbo-niveau-1/2 stuurde een mail die illustratief is voor de schurende logica’s:

“Onze leerlingen worden afgerekend op taal en worden niet beoordeeld op bekwaamheid. Allochtone leerlingen met een asielzoekersachtergrond volgen aan ons ROC een beroepsopleiding geïntegreerd met (vak)taal. Lessen over veiligheid vormen een onderdeel van het onderwijsprogramma. De manier waarop het VCA (veiligheidsexamen) wordt afgenomen maakt dat onze leerlingen, ondanks dat zij bekwaam zijn, dit examen nooit kunnen halen.

Als reactie krijgen wij te horen dat statistisch gezien er niets mis is met het examen en wij maar meer aandacht aan het taalonderwijs moeten geven. Wilt u ons helpen om dit op de juiste plek op de agenda te krijgen?”

Voor de goede orde, wat we beslist niet willen beweren is dat de vraaglogica de maat van alle dingen moet zijn. Op de markt geldt misschien wel dat de klant koning is, maar in het onderwijs ligt dat genuanceerder. Leerlingen zijn niet altijd in staat of bereid om uit zichzelf te kiezen voor het onderwijsaanbod dat voor hen het beste is en zich daarvoor in te spannen. Een goede leraar weet te bepalen wat een leerling nodig heeft, en hem of haar ertoe te bewegen daarvoor zijn best te doen, al dan niet met zachte dwang. Omgekeerd, het is ook niet alle macht aan de frontlijn, in zoverre dat de frontlijn allereerst rekening dient te houden met de kwaliteiten en behoeften van de leerlingen.

Wat we ook allerm minst willen beweren, is dat we hier een spectaculair nieuw inzicht te berde brengen. Integendeel, er wordt al jaren gesproken over meer maatwerk voor leerlingen en de laatste jaren wordt ook veelvuldig gepleit voor meer ruimte voor leraren. De vraag is alleen hoe dat te regelen. Men kan zo iets niet wettelijk afdwingen. De overheid begrijpt dit, en probeert daarom het aantal regels te verminderen (waardoor de institutionele logica – in ieder geval op papier – kenmerken van de frontlijnlogica begint te vertonen). In de uitvoeringspraktijk doen zich echter twee problemen voor.

In de eerste plaats blijven de eisen van kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid onverminderd gelden. De vraag is hoe te voorkomen dat bestuurders en beleids-

makers toch weer in de reflex schieten van verticale beheersing en controle door middel van regels. In de tweede plaats wordt de vrijgevallen ruimte op de scholen niet per se goed benut. Een wezenlijk deel van het tekortschieten van de vsv-aanpak rond ‘overbelaste’ jongeren is terug te voeren op de beperkte kwantiteit en kwaliteit van frontlijnwerkers. Niet iedereen is – om het zo maar te zeggen – gedreven door de principes van de frontlijnlogica; velen haakten af of geven een voorkeur aan de hiërarchische duidelijkheid van de provisiologica. Bovendien is het ambitieniveau te laag: een keten van projecten telt niet op naar een cultuuromslag, d.w.z. een ten principale andere wijze van denken en handelen die gedeeld wordt door een hele organisatie.

De vraag is dus: hoe te zorgen voor de juiste balans tussen vrijheid enerzijds en verbondenheid anderzijds? Het makkelijkste deel van het antwoord betreft de institutionele vormgeving. Het gaat immers in hoge mate om de formele structuren en systemen en dat is – net als andere wet- en regelgeving – mensenwerk: bestuurders en beleidsmakers kunnen bijna met een pennenstreek nieuwe wegen openen. Dat ligt aanzienlijk ingewikkelder waar het betreft de wijze van binding binnen een institutie en de daarbij behorende basis van vertrouwen. Het gaat nu veeleer om een ‘andere’ wijze van denken en handelen die door alle hoofdrolspelers wordt gedeeld.

7.1.2 MEER RUIMTE VOOR SAMEN- EN TEGENBINDING

Daarmee komen we opnieuw uit bij een sleutelwoord in dit rapport, namelijk verbindingen. Verbindingen kunnen twee vormen aannemen:

- Samenbinding heeft betrekking op alles dat individuen of groepen met elkaar verbindt en sterker maakt, zoals positieve gedeelde ervaringen, gedeelde doelen, waarden en normen;
- Tegenbinding heeft betrekking op alles en iedereen ‘van buiten’ dat individuen of groepen in hun vrijheid beperkt, grenzen stelt, tegenkracht of tegenspel biedt.

In het dagelijks leven wordt veel waarde gehecht aan samenbinding, zoals blijkt uit de populariteit van begrippen als sociale cohesie en gemeenschapszin. Samenbinding zou op het eerste gezicht in een schoolomgeving vanzelfsprekend moeten zijn. Het gaat immers om de verbondenheid met leerlingen, die vorm krijgt door de samenwerking van leraren die bovendien actief betrokken zijn bij de begeleiding van intredende of wankelende collega’s. Het gaat ook om de warmte en trots die uitgaat van een gezamenlijke prestatie. Maar in de praktijk schort het aan die vanzelfsprekendheid; in subparagraaf 6.4.1 wezen we op het individualisme dat de lerarencultuur kenmerkt.

Tegenbindingen zijn mede daarom nog minder vanzelfsprekend; ze laten ‘buitenstaanders’ binnen op het eigen territorium. Ze willen bovendien nogal eens hinderlijk aanvoelen. Het zijn ‘de anderen’ die dwars liggen en ‘de regels’ die ons beperken. Toch zijn goede tegenbindingen essentieel. “Het zijn de tegenbindingen die een samenleving behoeden voor het afglijden naar een staat van destructie, ongeciviliseerdheid en ontbinding,” concludeert Schuyt (2006: 115-121). Sterker nog, tegenbindingen zijn zelfs productief. Ze kunnen leiden tot constructieve onvrede (subparagraaf 6.1.2), en dat is een energiebron voor aanpassing, creativiteit en vernieuwing: eenieder probeert betere oplossingen te vinden die de eigen belangen maar ook die van de anderen binnen het horizontale netwerk dienen (zie bijvoorbeeld Sunstein 2003). In de wereld van politiek en bestuur hecht men dan ook veel belang aan ‘countervailing powers’ en ‘checks and balances’.

Tegenbinding kan van mensen uitgaan, maar ook van (ongeschreven) wetten. In het maatschappelijk-politieke gaat tegenbinding vaak in eerste instantie uit van (groepen) mensen, d.w.z. ‘anderen’ die laten merken dat ze iets anders willen dan wijzelf, en daardoor grenzen stellen aan onze handelingsvrijheid. Zo’n tegenbinding leidt niet zelden tot een oplossing in de vorm van bepaalde afspraken, die vervolgens worden ‘vastgespijkerd’ in wetten, regels of procedures die van hogerhand zondig worden afgedwongen. De tegenbinding wordt daarmee ‘geverticaliseerd’ en verkrijgt een bepaalde starheid. ‘Tegenbinders’ worden – veelal met positieve intenties: we ‘helpen’ ze – ingezogen en vervolgens ingekapseld. Zo concludeert de RMO (2008: 42) bijvoorbeeld dat inspraak vaak plaatsvindt op een niveau dat ver van de burger afstaat. “Tekenend hiervoor is dat burgers bij allerlei vormen van medezeggenschap doorgaans dezelfde nota’s bespreken als de bestuurders, waardoor ze vaak onbedoeld meegaan in het gehanteerde jargon en discussiekader.” Voor de frontlijnwerkers is het niet anders in hun wisselwerking met bestuurders en beleidsmakers.

Een dergelijke gang van zaken is echter nu juist het tegenovergestelde van wat nodig is voor maatwerk voor ‘overbelaste’ leerlingen. De bureaucratische reflex is mensen te ‘disciplineren’ door middel van verticale binding in de vorm van geboden en verboden, maar als het gaat om bevorderen van maatwerk is dat precies de verkeerde oplossing. Zulke regelgeving is namelijk – per definitie – een inperking van de discretionaire bevoegdheid van professionals. De insteek die wij daarom kiezen is dat professionals wel meer ruimte moeten krijgen, maar dit gekoppeld moet worden aan een vruchtbare balans in horizontale samenbinding en tegenbinding.

Het slepende vraagstuk van de maatschappelijke uitval van ‘overbelaste’ jongeren vraagt daarom om vernieuwde verbindingen. Vooral waar het betreft de tegenbinding stelt dit hoge eisen. Binnen een schoolomgeving kunnen die verbindingen vorm en inhoud krijgen op drie niveaus:

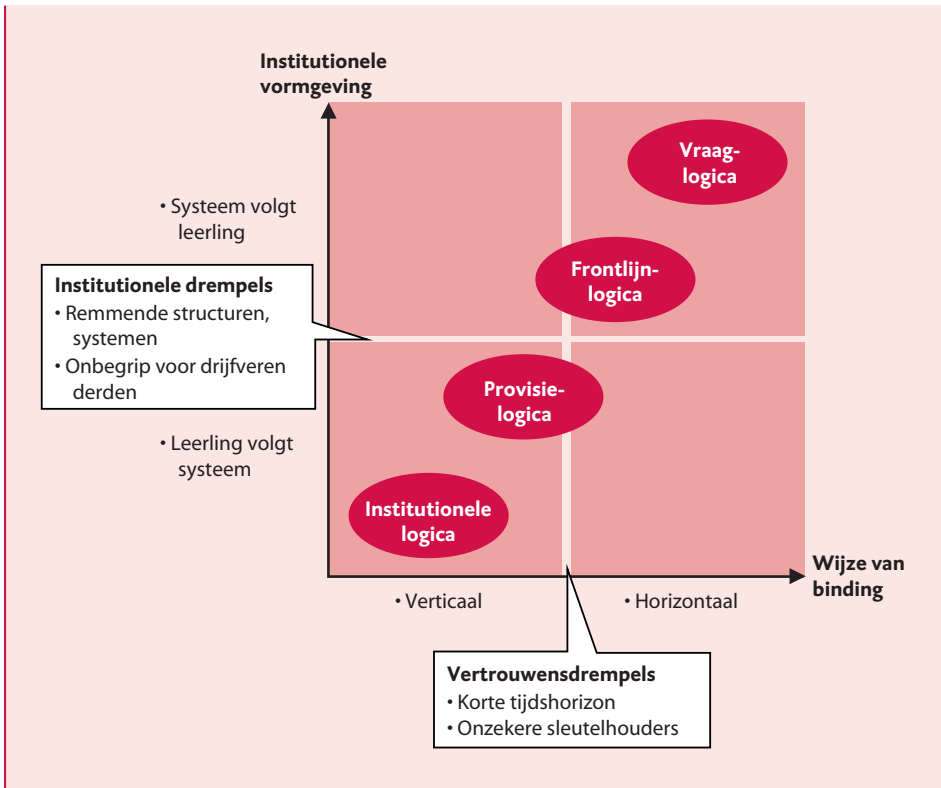
1. Op individueel niveau bijvoorbeeld is er behoefte aan nieuwe verbindingen, maar bestaat ook een ingebouwde spanning in de relatie tussen docenten/mentoren en ouders. Ze willen iets van elkaar en de relatie wordt op dit moment veelal gekenmerkt door wantrouwen; we wezen daar al eerder op. Tegenbinding kan zinvol zijn of, zoals een buurtwerker in een van de Amsterdamse Tuinsteden het uitdrukte: “Voordat ze uitvallen, moet je zorgen dat er vanuit de ouders meer druk komt op de kwaliteit van de school.” Ook tussen frontlijnwerkers onderling zijn nieuwe bruggen wenselijk en bestaan spanningen, denk aan onderwijs en jeugdzorg of welzijn. Binnen scholen is de samenbinding vaak gering. Jonge leraren worden met een minimale begeleiding ‘voor de leeuwen’ gegooid zonder de steun van meer ervaren collega’s.
2. Op collectief niveau is de wisselwerking tussen onderwijs en zorgcircuit maar ook tussen onderwijs en buurt- of werkgeversorganisaties soms zwak ontwikkeld. Het samenvoegen van de frontlijnwerkers uit het onderwijs met die uit bijvoorbeeld jeugdzorg of welzijn leidt dan ongetwijfeld tot spanningen. Scholen blijken bovendien – curieus – slechte leerplaatsen te vormen voor de eigen staf; het verdiepen van vakkennis en het vernieuwen van een eigen onderwijsvisie of een zingeving staan vaak laag op hun agenda. Dat het anders kan, is evident in de casuonderzoeken die we verrichtten bij drie scholen.
3. Tenslotte kan op regionaal of nationaal niveau worden gewezen op de ‘concurrentie’ van schoolkoepels en de drempels voor verandering ten gevolge van een versterkt overleg op het maatschappelijk middenveld. Het is wonderlijk hoe laagontwikkeld de tegenbinding is tussen leraren en schoolbestuurders enerzijds en beleidsmakers anderzijds: ze praten wel veel met elkaar maar houden ze elkaar ook wel ‘scherp’? De hoogopgeleide beroepsgroep biedt bijvoorbeeld weinig ‘tegenspel’ aan de ‘autoriteiten’, anders dan ten aanzien van materiele belangenbehartiging (salarissen, lesuren e.d.). De beleidsmakers hebben van de andere kant gekozen voor een – doorgesloten? – verzelfstandiging van schoolbestuurders waardoor er van hun tegenspel in het belang van zeer kwetsbare groepen jongeren weinig ‘dreiging’ meer uitgaat. Tegelijk zijn er ook in Nederland positieve voorbeelden van leergemeenschappen van frontlijnwerkers op nationaal niveau. Het Landelijk Werkverband Risicoleerlingen (over de omgang met ‘overbelasten’; Van Eijndhoven en Vlug 2006) en het netwerk “Minder handen voor de klas” (zie hoofdstuk 6) vormen daarvan voorbeelden met een directe relevantie voor ons onderzoek.

7.1.3 DE UITDAGING: VAN SYSTEEM NAAR LEERLING, VAN VERTICAAL NAAR HORIZONTAAL

We kunnen nu alle elementen uit de vorige subparagrafen samenvoegen en de uitdaging schetsen. Traditionele scholen dienen zich zo te hervormen, dat de krachten van institutionele en provisiologica’s worden teruggedrongen en de wisselwerking tussen vraag- en frontlijnlogica leidend wordt. De leerling moet

zich niet plooiën naar het systeem, het systeem dient zich te plooiën naar de leerling. De tegenbinding van de frontlijn dient minder dan voorheen te lopen langs de verticale lijn van bindende regels, geboden en verboden, en meer via de horizontale krachten van samenwerking en tegenspel. We kunnen de uitdaging ook schematisch weergeven (figuur 7.2). Het gaat erom de beweging te maken van linksonder naar rechtsboven.

Figuur 7.2 Speelveld voor bestuurlijke verandering



Ook de drempels voor verandering zoals in paragraaf 5.1 beschreven, vallen op hun plaats op het speelveld:

- *Institutionele drempels*: Als een school wil dat de leerling zich minder naar het systeem dient te voegen, maar het systeem zich meer vormt rond de leerling, wordt zij geconfronteerd met de remmende structuren en systemen van de huidige bestuurlijk-institutionele inrichting van onderwijs en zorg. Deze is meer gedifferentieerd en verkokerd dan goed is voor met name ‘overbelaste’ leerlingen. Dit gaat gepaard met spanningen tussen de diverse betrokken partijen, soms zelfs volledig onbegrip voor elkaars drijfveren en belangen.

- *Vertrouwensdrempels*: Als een school minder gebruik wil maken van het dwingende instrument van de opgelegde regelgeving, en meer wil bouwen op de horizontale netwerken waarin professionals opereren, moet allereerst de drempel van een te beperkt vertrouwen worden overwonnen. Dat beperkte vertrouwen wordt (te) vaak gevoed door de korte tijdshorizon van beleidsmakers en bestuurders die leidt tot projectstapeling. Maar het komt ook vaak voort uit de onzekerheid van de sleutelhouders in het veranderingsproces: worden ze gedekt door hun ‘bazen’ en hun collega’s als ze hun nek uitsteken? Frontlijnwerkers moeten durven samenwerken en zonodig de constructieve confrontatie aangaan.

7.2 MAATSCHAP ALS OPLOSSING

Hoe kunnen bestuurders en schoolleiders richting geven aan de uitdaging van vormgeving en binding in een schoolomgeving die is toegespitst op ‘overbelaste’ jongeren? Het is ongetwijfeld een formidabele uitdaging: hun maatschappelijke uitval vormt niet zonder reden een slepend beleidvraagstuk. Vanuit managementstandpunt is het echter geen nieuw probleem. In zijn standaardwerk *The new meaning of educational change* gaat bijvoorbeeld Fullan (2001) uitgebreid in op de bestuurlijke veranderingsuitdaging, die naar zijn mening in onderwijsland altijd ligt op het bordje van het ‘eersthooger gelegen niveau’. Een docent wordt geremd door een schoolleider; een schoolleider krijgt te weinig steun van zijn bestuurders, die echter op hun beurt weer problemen ondervinden in de wisselwerking met beleidsmakers bij overheden. Zijn overzicht van drempels stemt in hoge mate overeen met onze praktijkbevindingen (paragraaf 5.1), zoals ook zijn tien ‘wijze lessen’ voor succesvolle verandering sterk overlappen met onze succesfactoren voor het bevorderen van een omslag in het gezamenlijke denken en handelen (paragraaf 5.2). Wie de vsv-problematiek wil aanpakken, moet dus op alle niveaus drempels ruimen, beginnend bij de frontlijn.

Samenbinding begint daarom bij de verbondenheid van de frontlijnwerkers in de richting van ‘hun’ leerlingen. De kleinste en belangrijkste schaal waarop die verbondenheid vorm en inhoud krijgt, is die van het mentoraat: elke leerling weet zich verbonden met ‘school’ via een één-op-één relatie met een frontlijnwerker. Die frontlijnwerkers houden bovendien elkaars hand vast. Ze werken in kernteams met een gezamenlijke opdracht – ‘hun’ leerlingen zo ver mogelijk brengen – en bijbehorende bevoegdheden. Ze zijn ook aanspreekbaar op een wederzijdse ondersteuning: wie niet het teambelang laat voorgaan boven het eigen belang, is ‘af’. Uitvallende lessen, om welke reden dan ook, worden gevuld, beginnende collega’s worden begeleid, wankelaars worden ondersteund. Er is een klassieke onderwijswijsheid: wat je niet hebt, kan je niet geven. Maar je kunt er wel collega’s op selecteren en ook teamgeest kun je bouwen.

In lijn met de hiervoor geschetste drie niveaus waarop verbindingen gestalte krijgen, kan worden gedacht in termen van genestelde lagen: het kleinste bouwelement van de samenwerking is steeds genesteld in een grotere (zie bijv. Scheerens 1992: 23). Van beneden naar boven opbouwend functioneren de kernteams in een omgeving met een menselijke maat. Kernteams kennen hun leerlingen, mentoren kennen ook hun ouders. Boven het niveau van die school-op-menselijke-maat mogen er koepels zijn of mogen ze deel uitmaken van een gemeenschap. Maar de basisvoorwaarde is: leerlingen en frontlijn mogen minimaal ‘last’ hebben van die hogere niveau’s, deze zijn dienend.

Samenbinding is een voorwaarde, maar is niet voldoende. Ook de tegenbinding is essentieel voor de langeretermijn ontwikkeling van zowel docenten als de gehele school. Tegenbinding heeft in de eerste plaats als doel om de frontlijn scherp te houden. Ook leraren moeten leren en zich vernieuwen. Ze moeten openstaan voor alles wat ‘hun’ leerlingen aangaat en dus open lijnen creëren naar ‘thuis’ en andere partijen in de derdenruimte. Dat kan alleen als ze die partijen serieus nemen en actief hun tegenspel stimuleren. Tegelijk mogen ze echter verwachten dat ook hun inbreng serieus wordt genomen door schoolleiders en bestuurders. Ook de tegenbinding van hun kant bij de ontwikkeling van de gezamenlijke school moet daarom tanden hebben. Ze moeten ook de ruimte hebben om – binnen de kaders van de overeengekomen strategie – hun handelen operationeel in te kleuren. Dan ontstaat eigenaarschap en verbondenheid.

Dat klinkt aantrekkelijk, een wenkend perspectief, maar het is in de uitvoering relatief nieuw. Velen praten erover maar weinigen hebben de sprong gemaakt. Het is daarom van belang om, alvorens concreter in te gaan op de mogelijke uitwerking van deze ideeën, speciaal bij de essentie van het vernieuwingsproces stil te staan. In het vorige hoofdstuk stuitte we reeds op het belang van “professional learning communities” oftewel leergemeenschappen of kenniskringen (Fullan 2007: 75, 148-152). Het uitgangspunt is dat “improvement in teaching is a collective rather than individual enterprise, and that analysis, evaluation, and experimentation in concert with colleagues are conditions under which teachers improve” (Fullan 2007: 140). Docenten volgen, als collectief of in kleinere groepen, nauwgezet hoe het gaat met ‘hun’ leerlingen, verbinden dit met het onderwijs dat ze geven, en brengen dan verbeteringen aan. Aan de andere kant laat de wetenschappelijke literatuur er geen twijfel over bestaan: zwakke scholen of afdelingen worden bevolkt door leraren met een beperkte onderlinge betrokkenheid. Fullan, en andere toonaangevende onderzoekers zoals Bryk et al. (2002), hameren op hetzelfde aambeeld: “Weak professional communities are bad, no matter how you cut it” (Fullan 392: 147).

Deze inzichten uit de wereld van het onderwijs, sluiten nauw aan op de recente managementliteratuur (bijvoorbeeld Wenger et al. 2007: 147, Mol en Birkinshaw 2008). Daarin wordt veel aandacht besteedt aan de combinatie van een focus op

kerntaken (het leveren van producten en/of diensten) met het vormgeven van een horizontale netwerkorganisatie (in het algemeen gericht op *knowledge management*, d.w.z. het waarborgen van het lerend vermogen van een organisatie). De oplossing wordt gezocht in het bouwen van informele netwerken, de zogenoemde *communities of practice* (zie ook Noordegraaf 2006: 203). Deze worden als het ware heengelegd over de formele verticale organisatie. In hoge mate vergelijkbaar met de leergemeenschappen in het onderwijs worden ze gedefinieerd als “groups of people who share a concern, a set of problems, or a passion about a topic, and who deepen their knowledge and expertise in this area by interacting on an ongoing basis” (Wenger 2002: 4). Ze ontmoeten elkaar niet omdat ze dagelijks met elkaar werken, maar vanuit een gedeelde belangstelling voor een bepaald onderwerp. Door die wisselwerking ontwikkelen ze in de loop der tijd een gedeeld perspectief op ‘hun’ terrein met de bijbehorende praktijken (box 7.4).

Box 7.4 Kenmerken van succesvolle leergemeenschappen

Succesvolle leergemeenschappen bouwen op drie elementen: een afgebakend speelveld dat deelnemers kan inspireren, een leeromgeving zonder hiërarchie die is gegrond op wederzijds respect en vertrouwen, en een gedeelde praktijk in de vorm van raamwerken, instrumenten, informatie, taal, documenten en verhalen (Wenger 2002: 27-40). De gekozen richting moet strategisch van belang zijn voor de organisatie als geheel; want anders wordt de leergemeenschap door gebrek aan ondersteuning en rugdekking van bovenaf onvermijdelijk gemarginaliseerd. Tegelijkertijd moet de organisatie wel voldoende ruimte laten aan de leden van leergemeenschappen om hun individuele passie tot leven te brengen in een sfeer van wederkerigheid. Goede leergemeenschappen onderscheiden zich van de middelmaat door het vertrouwen van de ‘bazen’ in de frontlijn, evenals het onderlinge vertrouwen aan de frontlijn. De ‘supergemeenschap’ blinkt daarbij uit door tegenbinding: waar de constructieve onvrede goed wordt aangestuurd, worden voortdurend nieuwe antwoorden gevonden. Dat gebeurt speciaal als de leergemeenschap voldoende ‘rust’ biedt voor reflectie (Wenger 2002: 61; zie ook Schön 1988 en Senge 1990). Liebman en Sabel (2003: 224) maken hiervan – terecht – een zwaar punt: een relatief kleine, informele groep – “essentially an anti-organization” – vormt ook binnen scholen de ideale omgeving voor de “reflective practitioner”.

In de volgende subparagrafen willen we het gedachtegoed van samenbinding en tegenbinding binnen een schoolomgeving uitwerken naar de figuur van de maatschap die de frontlijnwerkers uitnodigt om zich maximaal in te zetten voor hun leerlingen en daardoor ook hun maatschappelijke uitval kan beperken. Het gaat ons daarbij uitdrukkelijk niet om een juridische vorm maar om een bepaalde cultuur, een bepaalde wijze van verhouden tot elkaar. Dat kan op vele manieren, ook binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving. Maar welke invulling ook wordt verkozen, die cultuur moet wel handen en voeten hebben. Dat is het onderwerp van subparagraaf 7.2.2.

7.2.1 WAT IS MAATSCHAP?

De maatschap die wij voor ogen hebben, bouwt op een gedeeld inhoudelijk doel: het terugdringen van de maatschappelijke uitval van ‘overbelaste’ jongeren. Het ‘middel’ om dat doel te bereiken is het bieden van structuur en verbondenheid. Op het speelveld voor bestuurlijke verandering krijgt die structuur inhoud in het kader van gedeelde ideeën over de institutionele vormgeving en de wijze van binding. Onze maatschap kristalliseert uit indien op dat speelveld twee fundamentele keuzen worden gemaakt:

- *Focus op de leerling*: De institutionele vormgeving moet de maten scherp houden bij het nastreven van het gezamenlijke doel: de leerling, en niet het systeem, staat centraal. Niet het eigen resultaat (gemiddelde eindcijfers op eigen vakgebied bijvoorbeeld) maar het gezamenlijke succes (succesvol ‘afgeleverde’ leerlingen bijvoorbeeld) telt. Leraren moeten de ruimte hebben voor het nemen van eigen beslissingen, maar tegelijk is elke ‘maat’ aanspreekbaar op de gezamenlijke resultaten.
- *Focus op vertrouwen*: Niet de verticale, van bovenaf of buitenaf opgelegde binding (regels, prestatieafspraken) maar de horizontale binding tussen de maten is bepalend. Samenbinding vormt de opmaat: zonder samenbinding geen teamwerk. Onderscheidend voor maatschap is echter de kwaliteit van de tegenbinding. In de praktijk uit zich dat in de keus tussen een ‘veilige’ route en een riskantere weg. De veilige route is het uitvoeren van de spelregels van de ‘verticale’ hiërarchie van het van boven opgelegde systeem. De riskantere weg benadrukt juist het recht maar ook de plicht van elke maat om, indien dat nodig is voor het beter realiseren van het gezamenlijke doel, tegenspel te bieden en ook het tegenspel door anderen binnen of buiten de school te stimuleren.

Maatschap is dus gebaseerd op gedeelde waarden en doelen en uit zich in praktische termen als het product van vormgeving en verbinding (box 7.5). Het is een veeleisende samenwerkingsvorm waarbij niemand zoals in een klassieke hiërarchie achterover kan leunen: sorry, maar dan moet u aan het volgende bureau zijn. Zolang de ‘maten’ het uiteindelijke doel – het maatschappelijk welslagen van ‘overbelaste’ jongeren – nastreven, verdienen zij ondersteuning. Maar in dat geval mogen en moeten ze ook worden aangesproken op hun rol in: (a) gedeelde verantwoordelijkheid aan de frontlijn, (b) scholen-binnen-de-school, (c) voortdurende zelfvernieuwing, en (d) netwerken van professionals.

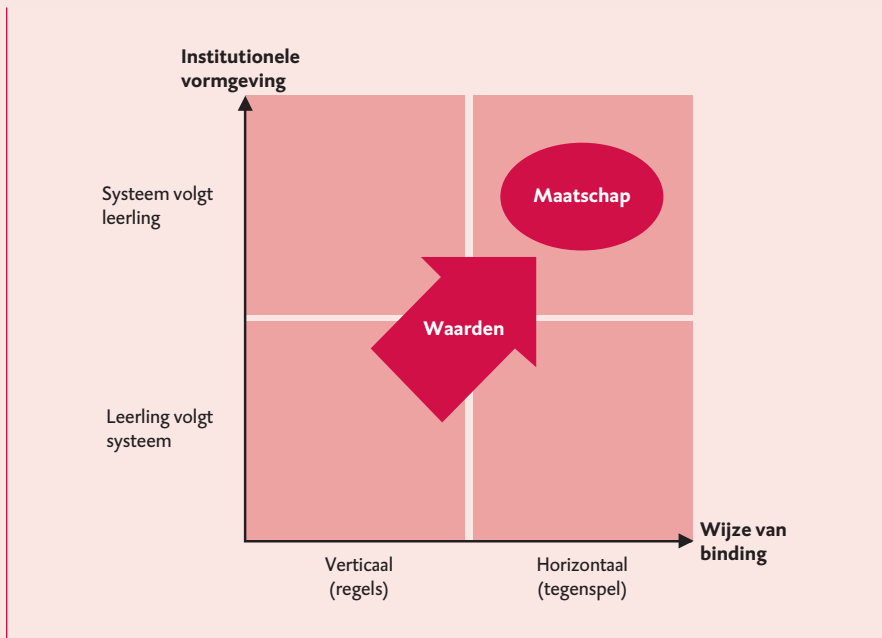
Gedeelde verantwoordelijkheid aan de frontlijn

De maatschap is opgebouwd uit kernteams die verantwoordelijk zijn voor de resultaten van ‘hun’ leerlingen. Maar de kernteams zijn binnen een school tezamen weer verantwoordelijk voor het collectief van alle leerlingen gezamenlijk. Hun leerprestaties zijn immers afhankelijk van factoren die een kernteam overstijgen – bijvoorbeeld het imago van de school of de binding die een school met

Box 7.5 Maatschap

Maatschap bouwt op een gedeelde inhoudelijke visie, die zich in de praktijk omzet in gezamenlijke ideeën over institutionele vormgeving en wijze van binding (figuur 7.3). De vormgeving moet de maten scherp houden door het koppelen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op operationeel niveau, oftewel: de ruimte laten voor het nemen van eigen beslissingen, maar tegelijk aanspreken op de bijdrage daarvan aan gezamenlijke resultaten. De wijze van binding bepaalt de informele ‘spelregels’: kunnen en willen we elkaar vertrouwen?

Figuur 7.3 Essentie van maatschap



Zonder focus op de ‘overbelaste’ leerling, dus veeleer vanuit de ‘klassieke’ systeemfilosofie van kernvakonderricht (het kwadrant linksonder), ontstaat ongeacht het gedeelde doel een samenhang zonder toegevoegde waarde: het collectief vormt dan een uitvoeringsorganisatie van opgelegd beleid met bijbehorende spelregels. Het is de situatie die wellicht voor ‘normale’ scholen met merendeels ‘normale’ leerlingen voldoende is: kort door de bocht gaat het om de uitvoering van ‘wat de Inspectie controleert’. Voor ‘overbelasten’ is echter meer nodig en dat dient te worden gezocht in de overige kwadranten.

In geval van een gedeelde institutionele leerlinggerichtheid maar een gebrekkige onderlinge binding (linksboven), ontwikkelen ‘verstandige’ frontlijnwerkers zich – ongeacht hun grotere bevoegdheden – rap tot risicoafwijzers: waarom zou ik me druk maken als collega’s op de poef blijven zitten? Hun vernieuwingsdrift is dan minimaal en de samenwerking heeft slechts een beperkte

toegevoegde waarde. De omgekeerde situatie, waarbij de institutionele focus ontbreekt maar het onderlinge vertrouwen binnen 'het team' groot is (rechtsonder), getuigt van naïef amateurisme. De ervaring met klokkenluiders illustreert voortdurend dat tegenbinding zonder de bijbehorende formele spelregels voor individuele maten carrièretchnisch veelal onverstandig is. 'Het systeem' met zijn nadruk op functionele uniformiteit zit hen bovendien voortdurend in de weg; ze kunnen zich onvoldoende focussen op het vereiste maatwerk voor hun 'overbelaste' jongeren.

Idealiter wordt daarom een elkaar versterkende combinatie nagestreefd van institutionele leerlinggerichtheid en onderling vertrouwen dat zich uit in samenbinding en tegenbinding (rechtsboven). Indien deze combinatie bovendien is gegrondvest op gedeelde waarden (bijvoorbeeld onderwijsfilosofie of geloofsachtergrond), springt de vonk (het diagonale pijltje in de prent) over en wordt de maatschap onderscheidend van 'concurrenten'. We noemen dat in navolging van Rinnooy Kan c.s. (2000) 'maatschap', uitdrukkelijk niet in de juridische zin maar als institutionele verbondenheid.

de ouders heeft. Hoewel de gezamenlijke prestatie de resultaten van leerlingen bepaalt, worden leraren ook individueel aangesproken op hun bijdrage aan dit resultaat. Binnen het kader van de gedeelde waarden en normen heeft elke leraar een hoge mate van vrijheid bij de professionele inkleuring van het eigen dagelijkse werk. De leraar heeft daarnaast ook het recht en de plicht de gezamenlijke spelregels en de daaraan ten grondslag liggende visie te beïnvloeden als hij of zij dat nodig acht.

In een dergelijke organisatie van gelijken vervullen de schoolleiders en begeleiders een dienende taak. Zoals Liebman en Sabel (2003: 214-215) stellen, bouwt de gedachte van de maatschap op de onderwijsgedachten van John Dewey. Mensen, ook leraren, leren door 'afkijken' van een ander. Leraren moeten daarom van elkaar willen leren hoe zichzelf maar vooral hun leerlingen het best kunnen worden verbonden met de school als leergemeenschap. De traditionele schoolhiërarchie, met zijn nadruk op een uniform curriculum en vastomschreven leermethodieken, staat haaks op deze gedachten.

Speciaal de schoolleiders moeten dus een grote sprong maken. Zij zijn er om de frontlijn succesvol te doen zijn bij het echte werk: het inspireren van leerlingen om het maximale uit zichzelf te halen. Het ontwikkelen en voortdurend voeden van de gedeelde normen en waarden binnen een maatschap vormt echter een grote uitdaging. Eenieder moet weten wat er van haar of hem verwacht wordt en wat zij of hij van de maatschap als geheel mag verwachten. Eenieder moet zich ook kunnen vinden in een eenduidige onderwijsfilosofie (leermethoden, kerkelijke of maatschappelijke invalshoek, doelgroep van leerlingen of toekomstige beroepen, enz.). De speciale aantrekkingskracht van zo'n gemeenschap moet immers zoveel voordelen bieden dat een kleine inperking van de persoonlijke keuzevrijheden een de geringe prijs is om te betalen.

Scholen-binnen-de-school

De kernteams, als basiselement van de maatschap, zijn genesteld in scholen met een menselijke maat, binnen een grote scholengemeenschap dus scholen-binnen-de-school. Maten, die zich verantwoordelijk voelen voor elkaar en voor hun leerlingen, moeten elkaar kennen, elkaar kunnen coachen en steunen bij problemen. Zij moeten bovendien voelen dat hun individuele prestaties die van het collectief wezenlijk kunnen beïnvloeden. In zo'n kleine groep kunnen ook gedeelde normen en waarden opbloeien.

Hoe groot is zo'n school-binnen-de-school? Het gaat om een gezond midden tussen 'niet te groot' en 'niet te klein'. Drie factoren spelen een rol. Een schoolleider moet aan de poort een groot deel – zeg: minimaal de helft – van zijn leerlingen bij voornaam kennen. Er zijn ook schaalvereisten voor de groepsgrootte voor kennisdeling en -vernieuwing, die wijzen op groepen van minimaal 4 en maximaal 8 professionals binnen een vakgebied. Het is weliswaar denkbaar dergelijke kenniskringen te vormen over meerdere locaties heen, maar dat vormt wel een belemmering. Het heeft de voorkeur indien de wisselwerking in de eerste plaats binnen een enkele school-binnen-de-school inhoud kan krijgen. Tenslotte duidt de praktijkervaring binnen professionele samenwerkingsverbanden op een maximale schaalgrootte van 80 professionals (daarbij inbegrepen zorgverleners en managers).² Daarboven vervagen gezamenlijke verantwoordelijkheden en wordt de onderlinge communicatie te complex. Er vormen zich dan subgroepen en functionele specialisten ('managers') nemen taken over die voorheen werden vervuld door het collectief. Er is dus geen 'harde' regel, maar in de praktijk zal het er daarom op neerkomen dat zo'n school-binnen-de-school circa 400 leerlingen omvat.

In de scholen-binnen-de-school krijgt de verbondenheid ook inhoud door de 'piramide van zorg' (zie subparagraaf 4.3.1) in de eigen organisatie in te bedden: lichte zorg voor grote aantallen jongeren als eerste vangnet en 'zware' zorg voor een klein aantal op een tweede net. De voorpost daarvan wordt gevormd door mentoren die de kernteams actief ondersteunen. Ze verenigen zich echter op de tweede lijn van de school-binnen-de-school (bijvoorbeeld door samen te werken met interne begeleiders aan individuele trajecten voor leerlingen die extra zorg nodig hebben). De mentoren kunnen leraren zijn maar bijvoorbeeld ook jongerenwerkers; waar het om gaat is dat de kinderen een volwassene hebben die bij hen blijft als zij het zorgcircuit ingaan. De mentoren blijven dan ook in beeld wanneer de jongeren zwaardere zorg nodig hebben, bijvoorbeeld door bij de bespreking van hun leerling in een multidisciplinair zorgadviesteam (ZAT) aanwezig te zijn en ook in contact te blijven wanneer de zorg voor de leerling wordt overgedragen naar de derde lijn van de gespecialiseerde hulpverleners, zoals het schoolmaatschappelijk werk en de jeugdzorg. Leerlingen die zwaardere en gespecialiseerdere vormen van zorg nodig hebben, kunnen zo niet meer automatisch buiten het beeld van de

school raken. De drempels naar de zorgstructuur, ook zwaardere en meer gespecialiseerde zorg, moeten laag zijn en daarbij behoort de fysieke afstand en de 'natuurlijke' plaats in de beleving van jongeren.

Voortdurende zelfvernieuwing

Eerder citeerden we een terugkerende waarheid in onderwijsland: wat je niet hebt, kun je niet geven. Alleen leraren die willen bijleren over hun vak en over onderwijs, kunnen vonken van inspiratie overbrengen. Alleen frisse leraren met een werkelijke interesse in jongeren kunnen de vertrouwensband creëren die tot betrokkenheid en samenhang leidt. De sleutel voor een blijvende belangstelling in onderwerp en jongeren is gelegen in de voortdurende bereidheid zelf te willen ontwikkelen. Elke leraar is daarvoor in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Schoolleiders en bestuurders dienen deze zelfontplooiing echter te bevorderen.

Een eerste middel daartoe is functiedifferentiatie. Jongere leraren of assistent-leraren kunnen zich bijvoorbeeld laten inspireren en verder opleiden door meer ervaren 'maten': *training the trainers*. Zeer goede en ervaren leraren – mensen die door schooldirecteuren wel als 'superdocenten' worden aangeduid – krijgen binnen de school de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van lesprogramma's, het coördineren van de verschillende vakken en werkvormen, het individueel begeleiden van leerlingen gedurende hun hele schoolloopbaan en het contact met ouders. Maar voor zelfvernieuwing is functiedifferentiatie alleen niet voldoende. Om in een vakgebied of onderwijsfilosofie geïnteresseerd te blijven, zijn bijscholing en opfriscursussen noodzakelijke voorwaarden voor zelfvernieuwing. *Sabbaticals* en (buitenlandse) uitwisselingen kunnen hiertoe bijdragen.

Van belang is dat bijscholing steeds in dienst behoort te staan van de ontwikkeling van de professionaliteit en vermogens van de maatschap als geheel. Het doel van bijscholing is niet alleen persoonlijke vernieuwing, maar vooral ook een betere en effectievere praktijk van de gehele maatschap. Gerichte lesstofontwikkeling vereist grote investeringen, en de invoering van dergelijke lesstof behoeft scholing, praktijkbegeleiding en soms specialistische ondersteuning. Men moet dus niet 'in het wilde weg' cursussen gaan doen, maar deze dienen in het teken te staan van gezamenlijke kennisopbouw en -uitwisseling (*knowledge management*). De terugkoppeling van ervaringen bijvoorbeeld, in de vorm van het vastleggen en toegankelijk maken van 'best practices' en het met elkaar in contact brengen van de betrokken leraren, is een voorwaarde voor een lerende omgeving.

In dit verband is speciaal de agrarische sector een bron van inspiratie. De land- en tuinbouw kent bijvoorbeeld lokale of regionale kringen (leergemeenschappen *avant la lettre!*) die kennisuitwisseling faciliteren of als basis dienen voor het overleg met hogere niveaus. Maar vooral is er de drieslag – onderwijs, onderzoek en overdracht – die de basis vormt voor het succes van de Nederlandse agrisector. Met

aan de top van de piramide “Wageningen” hebben alle agrariërs directe toegang tot *state of the art* kennis, die hen ook via een dure maar effectieve *outreach* actief probeert te dienen. Voor de verspreiding van succesvolle aanpakken is een netwerk nodig tussen onderzoek, opleiding en praktijk, concludeert ook de Amerikaanse onderwijskundige James Comer (2004), eveneens met expliciete verwijzing naar de landbouwsystematiek. Het zou een andere wereld zijn waar ‘de frontlijnwerkers’ ook zo’n relatie met het hoger onderwijs zouden onderhouden. We haasten ons te zeggen dat veel van dergelijke aspecten ook nu al binnen de grotere scholen aan de orde zijn. Gegeven de ernst en complexiteit van de schooluitvalproblematiek zou een tandje extra echter zinvol kunnen zijn.

Netwerken van professionals

De lerarenmaatschap legt dus verbindingen met de wereld van nieuwe kennis en onderwijstechniek. Maar dit is slechts één van de spelers buiten de school met wie zij contacten onderhoudt. Een maatschap van minder dan tachtig professionals is immers op een aantal gebieden te klein om professioneel te werk te gaan. Ter overdenking: anders dan wel wordt gedacht, ‘scoren’ grote scholen qua schooluitval niet slechter maar zelfs iets beter dan kleine. “Grote scholen weten de bezwaren van massaliteit en anonimiteit waarschijnlijk te ondervangen door de zorg en begeleiding op een lager niveau – dicht bij de leerling – te organiseren, terwijl er wellicht voordelen zijn in termen van beschikbare middelen” (Herweijer 2008: 160). Ook frontlijnwerkers varen er wel bij indien ze deel uitmaken van diverse netwerken, die in veel gevallen de grenzen van de afdeling of de school overschrijden.³

Zo is het zeker op scholen met veel ‘overbelaste’ leerlingen noodzakelijk dat nauwe banden worden aangegaan met aanpalende domeinen als de zorg. Kan zo’n groter en breder netwerk ook een sterkere zorgstructuur in de benen houden? Bijvoorbeeld door aan de top van de zorgpiramide een hoge kwaliteit te bieden en tegelijk ‘consulenten’ te ondersteunen in de scholen? Zou het aanbeveling verdienen om een dependance van jeugdzorg binnen het bredere netwerk vorm te geven? Kunnen de netwerkorganisaties de stabiele basis vormen voor samenwerkingen met ondernemingen en wooncorporaties, bijvoorbeeld over ingrijpende initiatieven zoals Kamers met Kansen of het uitstrekken van de zorgstructuur voor ‘overbelasten’ tot groep 7 van de basisschool? Ook externe contacten, bijvoorbeeld met andere onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven over de aansluiting van het onderwijsaanbod op hun wensen, kunnen door het grotere verband worden onderhouden. En belangrijk: het netwerk heeft ook de schaal en het organisatorisch vermogen om in contacten met overheden zo nodig een vuist te maken.

De maatschap kan ook een belangrijke toegevoegde waarde hebben op het gebied van visieontwikkeling en maatschapsvorming. Scholen-binnen-de-school dienen zich van elkaar te onderscheiden op een zodanige wijze dat ze een speciale meer-

waarde kunnen betekenen voor leerlingen en/of frontlijnwerkers. De vereiste leergemeenschappen kunnen binnen een scholengemeenschap vorm krijgen maar – we willen het benadrukken – het kunnen ook ‘lossere’ samenwerkingsverbanden zijn met ‘gelijkdenkenden’, bijvoorbeeld door bundeling binnen netwerken op basis van godsdienstige, onderwijsfilosofische of vaktechnische grondslag. Binnen de eigen school-binnen-de-school is echter een aanmerkelijke investering vereist in het uitkristalliseren van een gedeelde maatschapsvisie en het op een lijn brengen van de beoogde maten. Vervolgens is een gerichte en permanente inspanning vereist om die visie ‘levend’ en betekenisvol te houden: goede maatschappen bestaan bij de gratie van tegenbinding, zowel intern als extern, met ouders en partners in de derdenruimte.

7.2.2 FORMELE VORMGEVING

Gemotiveerde maatschappen kunnen een aanbod formuleren dat specifieke doelgroepen van jongeren en frontlijnwerkers verleidt om bij hen in te tekenen. Dat zal wat de laatsten betreft zeker het geval zijn indien de formule een persoonlijke betekenis heeft voor de individuele leraar: een vonk laten overspringen. Betrokken zijn bij het steeds opnieuw vormgeven van een gedeelde visie en strategie, actief deelnemen aan de lesstofontwikkeling op het eigen vakgebied, nadenken over de veranderende omgang met leerlingengroepen, ouders of buurtgemeenschappen, trots zijn om deel uit te maken van een groep gelijken die dezelfde maatschappelijke doelen nastreven: dit zijn de kenmerken van een professionele maatschap die ‘top’ onderscheidt van ‘gemiddeld’.

Hoe kan een dergelijke maatschap in de praktijk handen en voeten krijgen? De lopende discussie over dit onderwerp concentreert zich op de juridische vormgeving die echter weinig beperkingen lijkt op te leggen (zie bijv. Onderwijsraad 2007c) (box 7.6). Er zijn dus vele invullingen van het begrip maatschap denkbaar. Het gaat de reikwijdte van dit rapport te boven om concrete aanbevelingen te formuleren. Het zou bovendien ongewenst zijn een dergelijke ‘eindoplossing’ te schetsen: juist door het proces van gezamenlijke reflectie en in de praktijk inkleuren kan een maatschap uitkristalliseren die zich als bron van inspiratie onderscheidt van ‘andere’. Een aantal overwegingen kan echter behulpzaam zijn om de gedachten te ordenen.

Dat betreft in de eerste plaats de verhouding tussen de maatschap en het schoolbestuur. Een aantal scholen heeft stappen gezet in de richting van een leraarzelfbestuur. Na verloop van tijd werden steeds weer trekkers ‘vrijgesteld’ om, namens de verenigde maten, de dagelijkse directietaken uit te voeren. Belangrijker is de invulling van de strategische sturing en het bijbehorende toezicht. In kleinere scholen is het denkbaar daarbij een hoofdrol neer te leggen bij de maatschap, bijvoorbeeld door vergelijkbaar met de professionele maatschappen (bijv. advocaten, organisatieadviseurs) deze taken te bij een gekozen maatschapsbestuur te

Box 7.6 Juridische constructies

De figuur van de maatschap die we hier schetsen, is niet bedoeld als juridische vorm maar als wijze van organiseren en samenwerken. Als men een dergelijke organisatievorm toch een meer formele status zou willen geven, waaraan kan men dan denken? Verschillende juridische mogelijkheden dienen zich aan. De huidige medezeggenschapswetgeving biedt de benodigde ruimte waar het personeel, leerlingen en ouders betreft. In het voortgezet onderwijs zou dat bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een themaraad van leraren die instemmingsrecht heeft op onderwijsinhoudelijke aangelegenheden (zie bijvoorbeeld Commissie Leraren 2007: 30-31). De Onderwijsraad (2007a: 54 e.v.) gaat een stap verder en stelt een lerencoöperatie voort: “Er is ... behoefte aan een professionele oriëntatie waarbij leraren functioneren als lid van een schoolorganisatie als geheel, de activiteiten in de eigen klas relateren aan het beleid en de doelen van de school, en naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij onderwijsontwikkeling en andere activiteiten binnen de school.” De kern van zo’n coöperatie is “het organiseren van ruimte voor beroepsbeoefenaars, betrokkenheid van onderop en pedagogisch ondernemerschap.” (Silvius 2005). Op termijn kan volgens de Onderwijsraad (2007a) wellicht ook het model van de maatschappelijke onderneming daarvoor worden benut.

leggen, waarbij de matenvergadering de aandeelhoudersrol vervult. Probleem is echter dat veel scholen-binnen-de-school onderdeel zijn van een koepel of scholengemeenschap en het niet gezegd is dat de op ‘overbelaste’ leerlingen toegespitste maatschap ook voor de andere opleiding geschikt is. Bovendien dient, anders dan bij de private professionele maatschappen, binnen een leraarmaatschap de tegenbinding met externe partijen (ouders, buurtorganisaties, a.s. werkgevers) structureel vorm te krijgen en moet de maatschappelijke verantwoording zwaarder wegen.

Misschien moet daarom veeleer worden gedacht aan de bestuursstructuur van de topcoöperaties in de agrisector (zie bijvoorbeeld McKinsey 2001 en Van Dijk en Klep 2008). Een topcoöperatie is, vergelijkbaar met een scholengemeenschap, een coöperatie van primaire coöperaties. Hun raad van toezicht bestaat veelal uit direct gekozen vertegenwoordigers van de frontlijn (in hun geval dus agrariërs), tezamen met zakelijk deskundige buitenstaanders. Indien deze lijn wordt doorgetrokken naar de scholengemeenschappen, zouden de overkoepelende schoolbesturen zijn samengesteld uit twee bouwblokken: een aantal gekozen frontlijnwerkers waaronder de voorzitter, en een aantal buitenstaanders met een speciale expertise (bedrijfsvoering, personeelsbeleid inclusief her- en bijscholing, doelgroepkennis en -affiniteit). De lerarenvergadering dient vervolgens betrokken te zijn bij visievorming en geraadpleegd te worden over hoofdlijnen van strategie, met inbegrip van fusies en locatiebesluiten.

De scholen-binnen-de-school kunnen vervolgens inhoud geven aan de specifieke verbondenheid van de frontlijnwerkers en ook de gewenste betrokkenheid van ouders en beoogde partners in de derdenruimte. Dat kan bijvoorbeeld via een eigen bestuur met specifieke bevoegdheden waarvan zowel leraren als ouders deel uitmaken en/of een adviesraad waarin welzijnsorganisaties, buurtgenoten, bedrijven en branches, en het toeleverende en vervolgonderwijs deelnemen (Commissie Leraren 2007: 30-31). De inperking van de verticale verantwoordingslijnen van de traditionele bureaucratie noodzaakt een versterking van de horizontale verantwoording (RMO 2008: 45, 47), die juist op dit niveau inhoud kan krijgen. In het beroepsonderwijs is het bijvoorbeeld wenselijk om de aanstaande werkgevers van de leerlingen als partners te betrekken bij de ontwikkeling van de school-binnen-de-school: het moet ook 'hun' school zijn.

Voor de – omstreden – ouderverbondenheid behoeft aandacht; we gingen daar in de subparagrafen 4.3.2 en 6.5.1 al uitgebreid op in. Een deel van de huidige problemen rond een grotere ouderbetrokkenheid, constateerden we, is vermoedelijk gelegen in te lage verwachtingen van de kant van scholen. Er is meer mogelijk, maar het vergt een intensieve en doelgroepgerichte inspanning om de 'winst' te realiseren. We willen benadrukken dat het hier niet gaat om een luxe maar een noodzaak. De heiligverklaring van de frontlijn – als waren leraren uitsluitend gemotiveerd door het welzijn van hun leerlingen – vormt een te rooskleurige voorstelling van de werkelijkheid. De moraal? Tegenbinding is goed, haal het naar je toe en leg de lat niet te laag. Een aantal Amerikaanse voorbeelden (zie subparagraaf 7.3.2) laat zien dat er veel meer mogelijk is dan velen op dit moment vermoeden.

Speciale aandacht is ook vereist voor de bestuurlijke relatie met het zorgcircuit: zorgverleners maken immers integraal onderdeel uit van de frontlijn voor 'overbelasten'. Kunnen speciaal de roc's met hun stevige organisatorische infrastructuur een centrale rol vervullen als 'thuisbasis' – niet als 'eigenaar' – voor het centrale draaipunt van de gecoördineerde jeugdzorg voor de leeftijdsgroep van 12 tot 18 jaar, zoals van vele zijden werd gesuggereerd tijdens ons veldonderzoek? Dat zou kunnen in de vorm van op deze doelgroep toegesneden Centra voor Jeugd en Gezin, maar ook door een bundeling van (boven)gemeentelijke voorzieningen. Het lijkt de Raad stellig de overweging waard: op 'overbelasten' toegespitste scholen vormen immers de vindplaats bij uitstek voor vroegtijdige probleemsignalering, maar hebben ook een direct en duurzaam belang bij lage drempels naar de gespecialiseerde zorgstructuur. Zeker in de G4, met grootschalige roc's, is het alleszins denkbaar dat vanuit een centrale infrastructuur een goed vertakt zorgnetwerk naar de mbo- en zelfs de vmbo-locaties inhoud kan krijgen.

Een dergelijke ontwikkeling zou ook kunnen passen binnen de gedachten achter de aanstaande Wet investeren in jongeren, die gemeenten verplicht een aanbod te doen aan jongeren van 18 tot 27 jaar die niet werken of naar school gaan. Dit

aanbod is op de persoon toegesneden en bestaat uit werk, scholing of een combinatie van beide. Als de jongere het aanbod niet accepteert, heeft deze geen recht op een inkomensvoorziening. Naast een aparte WWB-uitvoeringsstructuur zal een aparte (boven)gemeentelijke organisatie voor problematische jongeren ontstaan. In de Drechtsteden biedt Route 23 nu bijvoorbeeld voor jongeren met een fysieke, psychische of verstandelijke beperking al een centrale voorziening, van waaruit specifieke programma's worden geboden voor de verschillende subgroepen (tiernermoeders, verslaafden, veelplegers, daklozen, ama's). Het voordeel is dat de rol van de verschillende instellingen, waaronder ook de roc's zelf, kan worden gedifferentieerd naar de verschillende typen problematiek. De meer ontwikkelende rol van de gemeenten, vanuit het draaipunt binnen de roc's, kan leiden tot een wederzijdse versterking.

Wat zijn de rechten en de plichten van de maten binnen onze voorgestelde maatschap? De professionele maatschappen bieden een menukaart waaruit vele maaltijden kunnen worden samengesteld. Moeten schoolleiders van de scholen-binnen-de-scholen bijvoorbeeld uit eigen kring worden gekozen? Dichter bij huis: mogen maten binnen een kernteam hun aanstaande partners kiezen? Of verdient het, zoals wij denken, de voorkeur dat ze wel betrokken zijn bij de werving en selectie van nieuwe collega's, maar vervolgens de samenstelling van de kleinschalige teams gebeurt door de schoolleiding? Wie zijn sowieso de maten? Voorstelbaar is om nieuwe leraren pas na verloop van een aantal jaren en dan nog na 'ballotage' te verkiezen. Voorstelbaar is ook de toetreding te beperken tot mensen met minimaal een 0,6-fte aanstelling; de binding moet volstrekt duidelijk zijn en een professional kan ook niet verbonden zijn aan meerdere maatschappen. Voorstelbaar is ook om de zittende maten (of alleen de senioren onder hen) te betrekken in het onderlinge beoordelingsproces en de daaropvolgende vaststelling van beloningen en promoties.

Veel vragen en veel oplossingsruimte. Waar het om gaat, is het vormgeven van een maatschap die bouwt op een leerlinggerichte vormgeving en verbindingen gebaseerd op wederzijds vertrouwen.

7.3 TRANSITIES IN HET ONDERWIJS

Het beeld is geschetst. De school die we voor ogen hebben, is georganiseerd in de vorm van een maatschap, waarin leraren zich collectief ten doel stellen om de maatschappelijke uitval van hun leerlingen zo veel mogelijk te beperken, of – positief geformuleerd – hen zo stevig mogelijk in de samenleving te plaatsen. Sommige scholen voldoen al in grote mate aan het beeld zoals we hiervoor hebben geschetst, maar de meeste bevinden zich daar nog meer of minder ver vanaf. De vraag is dus hoe op die meer traditionele scholen de gewenste transformatie kan worden bewerkstelligd. Daarmee komen we op de kern van de bestuurlijke uit-

daging: een school veranderen. De boodschap is tweeledig: (a) het gaat om mensen en om processen, en (b) het kàn, zo blijkt uit een aantal Amerikaanse voorbeelden.

7.3.1 MENSEN EN PROCESSEN

Volgens Fullan (2007: 160) is voor onderwijsverandering een goede schoolleider absoluut onmisbaar. Bij het ontbreken van een schoolleider die met visie een gemeenschap van leraren aanvoert, blijkt het ‘natuurlijk’ individualisme (zie paragraaf 6.4) van leraren nauwelijks te doorbreken, constateren ook andere onderzoekers (Palonsky 1986, Blase 1991, Metz 1993, Staessens en Vandenberghe 1994, Mulford 2003).

Wat is precies het ‘geheim’ van succesvolle leiders? Waslander (2007) concludeert in haar *review* van wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot ‘duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs’ dat het bij transformatief leiderschap in het onderwijs vooral om drie dingen gaat. “Ten eerste de visie: het ontwikkelen en blijven benadrukken van een visie voor de school die docenten kan inspireren en blijven committeren. Het tweede punt is individuele docenten ondersteunen, door recht te doen aan individuele behoeften en gevoelens. Het laatste punt is intellectueel stimuleren. Transformatieve leiders weten docenten uit te dagen zich professioneel te ontwikkelen. En wel zo dat de hele school ervan kan leren” (Waslander 2007: 59). Tot gelijke conclusies komen Leithwood et al. (2004) in een reviewstudie naar de vraag wat succesvolle schoolleiders kenmerkt. Zij noemen bovendien nog een andere kernactiviteit van succesvolle leiders: herontwerp van de organisatie, zoals het tot stand brengen van een cultuur van samenwerking en productieve relaties met de ouders en de omgeving.

Dit alles is makkelijker gezegd dan gedaan. Currie en Lockett (2008) waarschuwen dat transformatief leiderschap bij schoolverandering vaak op een beperkte manier vorm krijgt. De inhoudelijke visie wordt dan dikwijls ondergesneeuwd door organisatorische ingrepen die los staan van het werk van leraren. De schoolleider is dan toch slechts een manager van de schoolorganisatie in plaats van een aanvoerder van een maatschap. Vooral in contexten waarin veel leerlingen op een school moeite hebben met school en in een zwakke sociale positie zitten, leidt een dergelijke aanpak tot individualistisch leiderschap. Uit de analyses van Mulford (2003) en Leithwood et al. (2006) blijkt echter dat juist een gespreid leiderschap waarin iedereen invulling geeft aan het begrip tegenbinding en in openheid kan experimenteren, een terugkerende succesfactor is in het creëren van een leergemeenschap. Het zijn niet alleen leraren die autonomie nodig hebben, maar ook schoolleiders moeten ten opzichte van hun besturen de ruimte krijgen om contextspecifiek te kunnen handelen.

Toch is hun grootste uitdaging gelegen in het proces van het ‘meenemen’ van hun frontlijnwerkers in de voorgestelde verandering. “Als docenten zich geen eigenaar voelen, heeft ook een uitstekend en weldoordacht plan weinig kans van slagen,” aldus Waslander (2007: 60). Leraren blijken hun werkwijze niet snel en gemakkelijk te (kunnen) veranderen (Richardson en Placier 2001). Bovendien, als ze wél veranderen, is het dikwijls niet in de richting die beleidsmatig werd beoogd. Leraren veranderen alleen als ze dat zelf willen (Saranson 1990; Tyack en Cuban 1995; Eisner 2000; Van Veen en Slegers 2006, Fullan 2007: 111). Het succes van interventies hangt daarom sterk af van de mate waarin deze aansluiten op de kwaliteiten en behoeften van leraren. Wanneer leraren evenwel betrokken worden bij beslissingen en beleid, kunnen vernieuwingen wel succesvol zijn (Smylie 1994, Van den Berg en Slegers 1996, Jongmans et al. 1999).

Een goede wisselwerking tussen schoolleiders en leraren is één voorwaarde voor geslaagde verandering en vernieuwing, maar ook continuïteit en samenhang zijn van groot belang. Fundamentele veranderingen binnen een schoolcultuur vergen een lange adem, reken op zes jaar, stelt Fullan (2007: 149). Bij het inwerken van nieuw personeel dient men hiermee rekening te houden. Voor mensen van het eerste uur is een vernieuwing een doorleefde eigen ervaring, maar voor leraren die later binnenkomen kan het een verhaal van de anderen blijven als zij niet goed worden gesocialiseerd. Nog crucialer is een wisseling van het leiderschap. Ingrijpende vernieuwingen zijn vaak sterk verbonden met individuele, visionaire schoolleiders. “Als zo’n schoolleider vertrekt, ontwikkelt de school zich vervolgens vaak meer in de richting van de meeste andere scholen. Met een zorgvuldige timing en een goede voorbereiding kán de overgang van de ene naar de andere schoolleider soepel verlopen,” schrijft Waslander (2007: 67). Zij constateert dat een dergelijke soepele wisseling slechts zelden lijkt voor te komen.

Scholen zijn daarnaast beter in staat duurzaam te vernieuwen naarmate de boodschappen en de prikkels meer samenhang vertonen. Bryk et al. (1998: 287) wijzen op de zogenoemde “kerstboomscholen”, volgehagen met projecten en programma’s met onderling weinig samenhang. Daarvan mag men weinig heil verwachten. Daarentegen, in scholen die werkelijk verbetering te zien gaven, werd als een programma eenmaal was opgestart dat ook volgehouden en werd gezorgd voor continuïteit. Overheden spelen echter (te) vaak een voorname rol in het optuigen van die kerstbomen. Beleid heeft, ervaren mensen die langer in het onderwijs werken, een hoog jojo-karakter. “Het wekt geen verbazing dat slingerend beleid de betrokkenheid van docenten en schoolleiders doet afnemen en bij hen een afwachende houding kan oproepen,” concludeert Waslander (2007: 70).

Het beschikbare onderzoek biedt ook verdere handvatten. Voor succesvolle vernieuwing blijkt een goede relatie tot de omgeving van groot belang. Dat betekent niet dat de school zich kritiekloos voegt naar de eisen van omgeving, maar

wel dat zij daarmee intensieve verbindingen aangaat (Fullan 2007: 236). Steeds weer blijkt hoe belangrijk het is dat scholen die anders zijn dan andere scholen, zich omringen met externe partijen die zich committeren aan de school en de vernieuwing, bevestigt ook Waslander. “De voorkeur gaat dan uit naar externe partijen die direct invloed uitoefenen op de school. Deze externe partijen kunnen de school beschermen en als buffer fungeren in moeilijke tijden. Deze buffer kan scholen tijd geven om eigen innovatiekracht op te bouwen” (2007: 72-73). Met name in het beroepsonderwijs is de wisselwerking met het bedrijfsleven vaak doorslaggevend om te voorkomen dat de aspirant-werknemers van het spoor geraken. Vooral de begeleiding van ‘overbelaste’ jongeren op de mbo-niveau’s 1 en 2 ‘buitenshuis’, d.w.z. op hun leerwerkplekken binnen een bedrijf, stelt hoge eisen aan hun bedrijfsbegeleiders, aanmerkelijk hoger dan op de hogere niveau’s. De coaching vanuit de roc’s verdient stellig extra aandacht en tegelijk moeten ook op schoolniveau de bestuurlijke banden met de ontvangende bedrijven en sectoren worden aangehaald.

Het gaat om een combinatie van intelligente onderlinge samen- en tegenbinding tussen school en omgeving. Succesvolle scholen houden niet rigoureuus vast aan de eigen plannen, maar slagen erin de eigen visie en plannen af te stemmen op het zich wijzigende beleid van anderen. Ze blijven trouw aan hun uitgangspunten voor vernieuwing, maar tonen zich flexibel in de uitwerking. Dit betekent dat scholen voldoende bewegingsruimte moeten hebben. Waslander concludeert dat een zekere autonomie voorwaardelijk is voor welke vernieuwing dan ook, zodat de mensen in de school zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen om expertise op te bouwen en middelen zo kunnen inzetten dat het de vernieuwing versterkt. Dat geldt voor schoolgemeenschappen maar eveneens voor scholen-binnen-de-school die werken aan vernieuwing.

7.3.2 AMERIKAANSE VOORBEELDEN

Zijn de maatschapsdoelen niet te idealistisch en dus onrealistisch, en zijn de drempels voor verandering ook niet te hoog? En indien beleidsmakers en bestuurders toch kiezen voor de aanval, wat is dan een verstandige aanpak? Een aantal Amerikaanse voorbeelden biedt hoop: het zijn geen maatschappen in de zin zoals hierboven besproken, maar ze verkennen ‘spannende’ wegen die (te) velen onbegaanbaar achtten. Ze kunnen daarom dienen ter inspiratie: we moeten en mogen onze doelen hoog stellen.

In 1988 werd in Chicago de zogenoemde School Reform Act van toepassing, waarin werd gekozen voor een sterke decentralisatie gecombineerd met een zwaar accent op de vraaglogica (*parent empowerment*). De resultaten werden vanwege de baanbrekende en sterk afwijkende beleidsfilosofie vanuit academische kring van nabij gevolgd, onder andere door Bryk en Schneider (2002) en Fung (2004).

Ze kunnen – met de nodige voorbehouden – ook in ons land als spiegel dienen: als het ‘daar’ kan, ook in voor onze begrippen ongekende getto’s, dan is er wellicht ‘hier’ ook meer mogelijk.

Bryk en Schneider stellen dat beleidsmakers en middenvelders te vaak een kunstmatig onderscheid maken tussen (1) ‘stelselvernieuwing’ (met inbegrip van de aansturing van scholen: *governance*) en (2) een directe nadruk op beter leren (taal, rekenen, enz.). Mede daardoor wordt in beide benaderingen te weinig aandacht besteed aan (3) de wisselwerking van de frontlijn met leerlingen en hun ouders en van leraren onderling en met schoolleiders (zie ook Meier 1995). De Chicago School Reform Act nu fungeerde als proeffabriek voor die derde invalshoek. In een aantal schooldistricten kozen inwoners Local School Councils (LSC’s), bestaande uit zes ouders, twee ‘buurtgenoten’, twee leraren, de schoolleider en een leerling. De LSC’s kregen bovendien vergaande bevoegdheden, met inbegrip van het aannemen en ontslaan van schoolleiders en het toewijzen van financiële middelen.

De analyses van zowel Bryk c.s. als Fung concentreren zich op de leraar- en ouderverbondenheid. Bryk en Schneider leggen in hun boek *Trust in schools* de nadruk op het wederzijdse vertrouwen. Hun onderzoek op basisscholen laat zien dat een sterkere vertrouwensbasis tussen de sleutelspelers (frontlijn, ouders, schoolleiders) doorwerkt in betere studieresultaten, maar ook in aantoonbare gedragsverandering onder leraren met als resultaat minder vernieuwingsvrees, groter probleemoplossend vermogen, meer eenheid van operationele aanpak en grotere structurele betrokkenheid (Bryk 2002: 116 e.v.) Het zijn in hoge mate de ingrediënten voor maatschap zoals we beschreven in subparagraaf 7.2.1.

Ook elders in de Verenigde Staten werd hoog ingezet op vormen van maatschap. Liebman en Sabel (2003) doen bijvoorbeeld verslag van de spectaculaire en veelbestudeerde voortgang binnen “Community School District 2” in Manhattan en van ingrijpende hervormingen in de staten Texas en Kentucky. Steeds gaat het om een samenloop van twee bewegingen: een vergaande centralisatie van te realiseren resultaten (*top down* ingegeven door beleidsmakers) met een nog verdergaande omkering van de onderwijspiramide (*bottom up* ingegeven door zowel leraren als ‘buitenstaanders’ waaronder ouders). De leraar ruilde daarbij zijn plaats onderaan – gij zult handelen langs voorgeschreven paden – in voor een plaats aan de top met de bijbehorende grotere bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Binnen die context ontwikkelden zich gedeelde leermethodieken waarbij leerlingen niet per jaar of per klas werden geconfronteerd met steeds wisselende onderwijsbenaderingen. Er ontsproten ook, als bijna vanzelfsprekend bijproduct, gildesystemen waarbij ervaren leraren als meester fungeerden voor gezellen en beginners. Steeds weer bewees ook een verstandige *benchmarking* met vergelijkbare schoolpopulaties zinvolle handvatten te bieden om de interne maatschap scherp te houden en tevens om zinvolle externe leerkringen te voeden.

Is daarmee ‘het’ antwoord gevonden? Nee, zeggen ook Bryk en Schneider (2002: 134). Niet op alle scholen werden successen geboekt en speciaal de uitgestoken hand van leraren naar ouders (*outreach to parents*) is veelal problematisch ten gevolge van de onderschatte machtsongelijkheid ten opzichte van arme, laag-opgeleide ouders (*power asymmetry*) (Bryk 2002: 130). Maar toch durven ze de hamvraag te stellen waar het betreft de kerntaak van scholen: “The answer, for the poor urban schools we studied, boils down to one core consideration: Can school practice be understood as aimed at affording disadvantaged youngsters a genuine bridge to the larger society?” (Bryk 2002: 137). Liebman en Sabel (2003: 226) zijn optimistisch: we zijn er nog niet, maar onderzoek van o.a. Resnick en Wenglinisky laat zien dat het gecombineerde effect van de andere onderwijsbenadering en de professionele ontwikkeling van leraren groter is dan dat van de sociaal-economische komaf (SES) van de jongeren. “This is an extraordinary result given forty years of studies repeatedly finding that the effects of social and economic status on school performance dwarf any contribution of the school itself.”

Ook Fung beschrijft in zijn boek *Empowered participation* de lessen die de laatste tien jaar werden geleerd op het gebied van leraar- en ouderverbondenheid. In essentie zijn die lessen eenvoudig, stelt ook hij: wanneer de ‘autoriteiten’ beslissingsmacht geven aan frontlijnwerkers en ouders, maken ze daarvan op zinvolle wijze gebruik. Daarmee is overigens wel iets gezegd: het gaat niet om de quasi-macht van vele advieslichamen, inspraakbijeenkomsten, discussiegroepen en andere vormen van burgerparticipatie die mogen meepraten over ‘de kwaliteit van de koffie’. Bijna steeds behouden ‘witte boorden’ ver weg hun traditionele monopolie als het belangrijk wordt. Die autoriteiten spelen echter wel degelijk een rol. Ze bieden een ondersteunende infrastructuur en, belangrijk, rekenen de nieuwe besluitvormers af op het effectief en democratisch gebruik van de hen toegemeten ruimte. Die afrekenbare autonomie (*accountable autonomy*) vormt de kern van de institutionele aansturing.

Volgens Fung blijkt een gepaste combinatie van *bottom up* aansturing met *top down* ondersteuning en toezicht meerbelovend dan zowel een rechttoe centralisatie als juist een decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zijn onderzoek laat zien dat, naast de samenbinding binnen een schooleenheid, speciale aandacht is vereist voor de overbrugging en vooral de tegenbinding. De overbrugging – vooral tussen laagopgeleide en weinig georganiseerde noch ervaren ouders en de schoolleiding – werd bevorderd door het aanstellen van professionele brugfunctionarissen. In Nederlandse termen zou je kunnen spreken van welzijns werkers die, soms vanuit vrijwilligersverbanden, mensen opleiden en ook begeleiden bij het leveren van een effectieve inbreng. Dat bevorderde ook de wenselijke tegenbinding: mensen waren beter geïnformeerd over de plannen en de uitvoering daarvan, konden hun zorgen uiten en ook hun verbeteringsideeën inbrengen. De tegenbinding kreeg ook inhoud in de kenniskringen van leraren die alweer

vanuit het schoolsysteem werden gefaciliteerd. Maar de grootste ingreep betrof de verkiezing van LSC's vanuit primair de ouders. Hun 'eigendom' van de school kreeg daarmee ook formeel vorm, met inbegrip van de aanstelling en beoordeling van de schoolleiding. Dat leidde in wisselwerking met die leiding en het docentenkorps soms tot een totale herziening van de schoolfilosofie die vervolgens, ondanks hevige kritiek uit academische kringen, werd waargemaakt.

De hernieuwde aanpak had volgens Fung succes, ook in het voortgezet onderwijs. Het aanvankelijke scepticisme en zelfs cynisme – 'dat lukt nooit, want dat kunnen ze niet' – sloeg om in optimisme. Na een aantal jaren bleek in een enquête 58 procent van de schooldirecteuren van mening dat het nieuwe schoolbestuur bijdroeg tot beter leren (20 procent oneens); 87 procent was het oneens met de stelling dat geld werd uitgegeven aan 'verkeerde' doelen. Hoewel zeker niet op alle punten succesvol, groeide vooral in kwetsbare buurten bovendien een sterkere basis van vertrouwen. Daardoor kunnen de scholen ook binnen de buurtgemeenschap een centrale rol vervullen, en daarvan op hun beurt weer profiteren bij het dichten van de kloof die hun leerlingen ervaren tussen school en derdenruimte.

Liebman en Sabel (2003: 258-266) gaan een stap verder in hun overwegingen. Ze verwijzen naar de nog gebrekkige ervaring met Site Based Management Councils (SBMC's) in Kentucky, bestaande uit het schoolhoofd, drie leraren gekozen door hun collega's en twee eveneens gekozen ouders, met vergelijkbare bevoegdheden als de LSC's. Maar ze pleiten desondanks op basis van de meer positieve ontwikkelingen elders onverbloemd voor een vorm van ouderactivisme in de vorm van *community based organizations* (CBO's) om een actieve tegenbinding vorm te geven (ibid. 266-278). Mits ondersteund door een overbruggende organisatie, die ook het noodzakelijke lobbywerk op nationaal niveau kan doen, kunnen dergelijke CBO's zeer effectief zijn, zo laat de ervaring van de Cross City Campaign for Urban School Reform en van Research for Democracy zien. Ouders kunnen en willen meer dan de meeste frontlijnwerkers en zeker hun 'bazen' denken.

7.4 FRONTLIJNSTURING

We kunnen nu alle elementen uit de vorige paragrafen samenvoegen en de uitdaging schetsen. Traditionele scholen dienen zich zo te hervormen dat de krachten van institutionele en provisiologica's worden teruggedrongen, en de wisselwerking tussen vraag- en frontlijnlogica leidend wordt. De aangewezen organisatie- en samenwerkingsvorm daartoe is die van een maatschap die bouwt op een gedeeld inhoudelijk doel: het terugdringen van de maatschappelijke uitval van 'overbelaste' jongeren. Dat streven wordt in de praktijk waargemaakt door het bieden van structuur en verbondenheid.

Het probleem dat hierbij kan optreden – we benadrukten dat al eerder – is dat de logica's van de hoofdrolspelers op het speelveld van bestuurlijke verandering met elkaar schuren en soms zelfs leiden tot regelrecht conflict. Eenieder is het inhoudelijk op hoofdlijnen eens, maar tegelijk beziet elk het vraagstuk van de maatschappelijke uitval van 'overbelasten' vanuit zijn eigen logica. 'We' willen hetzelfde, maar we willen dat elk op een andere manier, met behulp van een andere institutionele vormgeving en een andere wijze van binding. Dat leidt tot de bestuurlijke spanningsvelden die we schetsten in paragraaf 7.1. De oplossing daarvoor is te vinden in zogenoemde frontlijnsturing.

Frontlijnsturing is het vermogen van beleidsmakers en bestuurders om aan de frontlijn – d.w.z. op de werkvloer – effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen. Hartman en Tops (2005: 10) introduceerden het begrip dat fraai de overgang beschrijft die noodzakelijk is om de voorgestelde maatschappen tot leven te wekken. Het gaat om de ombuiging van de institutionele en provisiologica's zodat meer ruimte ontstaat voor de frontlijn- en vraaglogica's. Daarvoor is geen diepgaande afweging vereist van de voor- en nadelen van *top down* tegenover die van *bottom up* sturing. Alle logica's hebben en behouden hun bestaansrecht maar er zijn wezenlijke accentverschuivingen nodig: frontlijnsturing vereist dat beleidsmakers en bestuurders denken en handelen vanuit het perspectief van de 'overbelaste' jongeren en de frontlijnwerkers.

Dan nog is, gegeven de hoge drempels voor verandering, de kans van slagen gering indien ze niet kiezen voor een doordachte aanpak. We staan bij het oppakken van deze veranderingsuitdaging niet met lege handen. Over het gehele land verspreid wordt, gestimuleerd door het ministerie van OCW, geëxperimenteerd met vsv-aanpakken. Gemotiveerde trekkers en rugdekkers zijn al vijftien jaar met veel inzet actief op vele fronten en zij mogen daarvoor worden geprezen. Met name het voortijdig schoolverlaten van 'opstappers' wordt in toenemende mate op effectieve wijze bestreden. Zoals geschetst in paragraaf 5.2 hebben schoolleiders en bestuurders een flinke dosis bestuurlijk vernuft ontwikkeld in het omgaan met veranderingprocessen. Hoewel speciaal op het vmbo ook wezenlijke stappen zijn gemaakt bij de aanpak van de maatschappelijke uitval van 'overbelasten', zijn echter veel verdergaande stappen vereist waarmee slechts weinig scholen voldoende ervaring hebben. Het aansturen van grootschalige verandering is een vak en het is daarom verstandig te leren van de ervaring die op onderwijsterrein maar ook daarbuiten is opgedaan op het gebied van veranderingsmanagement. Dat noodzaakt een bewuste keus: (a) bezint eerge begint, en – in geval van een positief besluit – (b) een professionele aanpak.

7.4.1 BEZINT EER GE BEGINT

Het manoeuvreren op het speelveld voor bestuurlijke verandering is voor de voortrekkers niet zonder risico. De spanningsvelden (subparagraaf 7.1.1) vertalen zich

in de praktijk in soms felle oppositie tegen nieuwe ideeën. De grootste weerstanden dienen daarbij te worden verwacht van de zijde van bestuurders en beleidsmakers zelf. Zij ervaren de kloof die de institutionele en provisiologica's scheidt van de frontlijn- en vraaglogica's vaak als zeer gering. 'Het veld' heeft vanuit hun perspectief veel meer ruimte gekregen dan eertijds – zeg: tien jaar geleden – het geval was. Dat is ook ontegenzeggelijk het geval, maar zowel ons veldonderzoek als de literatuur maken duidelijk dat waar het betreft de 'overbelaste' jongeren een verdere accentverschuiving in hoge mate wenselijk is.

Die accentverlegging is verre van vanzelfsprekend: beleidsmakers en bestuurders mogen immers niet 'zomaar' bevoegdheden overdragen aan de frontlijn en/of ouders als daar niet een voldoende juridische maar ook feitelijke basis bestaat voor het overnemen van de bijbehorende verantwoordelijkheden. Chaotische scholen en onzekere bestuurders en schoolleiders – en we troffen er daarvan toch te veel tijdens onze rondgang – kunnen dat niet aan en mogen niet worden overvraagd. De moeilijkste stap in het veranderingsproces is daarom gelegen in het opbouwen van de wederzijdse vertrouwensbasis tussen 'witte' beleidsboorden en 'blauwe' frontlijnboorden en het op een verantwoorde wijze 'loslaten' van de beleidstouwen: niet te laat, maar zeker ook niet te vroeg.

De sleutelpositie is dus gelegen bij de schoolleiders, die op het snijvlak van de witte en blauwe boorden inhoud moeten geven aan de cultuuromslag binnen hun scholen in de richting van maatschap (zie ook subparagraaf 7.3.1). Het gaat de reikwijdte van dit rapport te boven om een volledig overzicht te bieden van het vereiste verandermanagement. We verwijzen daartoe naar de specialisten op dit gebied zoals Argyris, Schön, Schein, Senge en, meer speciaal in het publieke domein, Sabel. Het begrip cultuur wordt in de bestuurskundige literatuur op vele manieren gedefinieerd, het meest treffend als "values, assumptions, beliefs and traditions held by members of an organization that dictate behaviors, attitudes and ways things are done" (AES & CES Joint Conference 2005). Vaak onbewust vinden 'we' elkaar in een aantal gezamenlijke waarden en normen, die buitenstaanders vaak onduidelijk of enigszins sektarisch toeschijnen maar die de maten binnen een maatschap een glashelder handvat bieden voor het eigen gedrag. De ultieme toets voor het begrip schoolcultuur wordt immers gevormd door de dagelijkse gedragingen van de beoogde maten: 'de manier waarop we dingen met elkaar doen'.

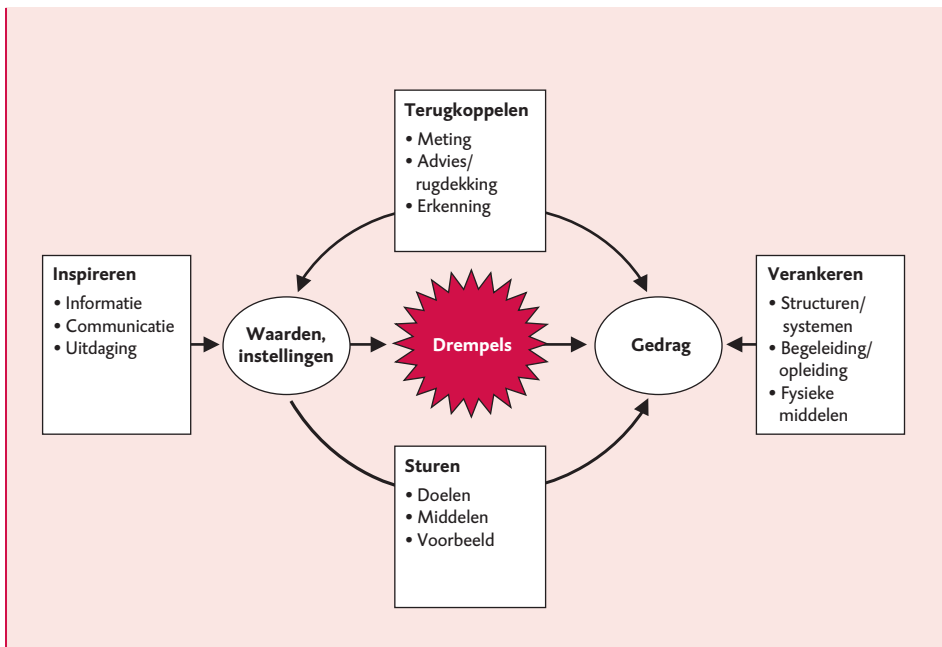
Een dergelijk ingrijpend, meerjarig veranderingsproces stelt hoge eisen aan de leidinggevende kwaliteiten van schoolleiders. Ze moeten schaken op vele borden tegelijk: hun – veelal nieuwe – zaakjes regelen met beleidsmakers; hun bestuurders tevreden en, zo nodig, op afstand houden; hun frontlijn inspireren maar ook 'scherp' houden en, alweer zo nodig, saneren; hun externe netwerken naar ouders en derdenruimte uitbouwen. Ze moeten voortdurend besluiten nemen en richting

plus rugdekking geven op terreinen die ook voor henzelf onontgonnen zijn. Het is een ontdekkingsreis met – zeker de eerste periode – nauwelijks bekende bestemming. Zo geldt dus: bezint eer ge begint. Dat gezegd zijnde, dienen de aanstaande trekkers zich ook terdege voor te bereiden: voor amateurs bestaat weinig ruimte aan de frontlijn.

7.4.2 PROFESSIONELE AANPAK

Tussen visie en gedrag staan de drempels voor verandering waarop we in paragraaf 5.1. ingingen. Om die drempels te slechten of hun beoogde maten te bewegen tot hoge sprongen, dienen de trekkers van het veranderingsproces een weloverwogen keus te maken uit de instrumenten op het ‘bestuurlijk instrumentenbord’ (figuur 7.4) (Winsemius en Guntram 2002: 122-123). Hun vakmanschap uit zich in de beheersing van de individuele instrumenten tezamen met een juiste instrumentenkeuze. De combinatie bepaalt in hoge mate hun kans op succes bij de drie stappen van het veranderingsproces:

Figuur 7.4 Instrumentenbord voor verandering



Inspireren

Het gaat bij de transitie in het onderwijs in hoge mate om het ‘meenemen’ van mensen (subparagraaf 7.3.1). Door te inspireren kunnen schoolleiders de gewenste waarden en instellingen (*attitudes*) versterken zodat het geheel meer is dan de som

der delen (Knott et al. 2008). Hun doelgroep is breder dan tevoren en omvat ook ouders, buurtgenoten, werkgevers, enz. De nieuwe visie moet daarbij ‘concurreren’ met bestaande raamwerken waaraan de beoogde maten hun zekerheid ontleunen en zal dus ‘verstorend’ werken (zie bijvoorbeeld Christensen et al. 2008). Naast de drempels zoals genoemd in paragraaf 5.1. speelt het *not invented here* syndroom daarom vrijwel onveranderlijk een rol.

De inspiratie-uitdaging mag niet worden onderschat, zo blijkt uit onderzoek van Van der Neut et al. (2007). Zij ondervroegen (v)mbo-leraren over hun (gewenste) invloed op het schoolbeleid. De top drie op hun wensenlijstje was: de vrijheid om een eigen werkwijze te bepalen; een inspirerende visie op onderwijs in de eigen school; en een eigen betrokkenheid bij ontwikkelingen in het onderwijs. De kloof tussen ideaal en praktisch is echter groot. Vooral de inspirerende visie ontbreekt en/of komt te weinig vanuit het team. Mensen zijn te weinig zelf betrokken bij ontwikkelingen in het onderwijs en zijn onvoldoende op de hoogte van wat er speelt. Collega’s voelen te weinig aandrang om met elkaar te vernieuwen en werken – vermoedelijk deels dientengevolge – te weinig vanuit een gedeelde visie.

Om hun beoogde maten en ook externe partijen te inspireren, moeten schoolleiders en bestuurders daarom allereerst de urgentie van verandering overbrengen. Dat is vaak éénrichtingsverkeer: informeren. Maar daarna moeten ze via tweerichtingsverkeer – door communiceren – de hoofdlijnen van een schoolvisie ontwikkelen. Dat is vaak een modderig proces: de meeste visies zijn een stuk mooier en nauwkeuriger omlijnd na gebleken succes. In zekere zin is de vaagheid echter juist de kracht van het proces: de gezamenlijke uitdieping van te bewandelen wegen vormt de uitdaging die de schoolleiders en hun meest onorthodoxe trekkers aan de frontlijn uitdaagt om zich in de strijd te werpen. Idealiter komen de uitvoeringsideeën uit het veld; de kunst van besturen is in hoge mate de herkenning van de beste *bottom up* ideeën. Zo wordt een draagvlak gezocht voor het op punt stellen van gedeelde waarden en normen binnen de maatschap.

In de praktijk is de zogenoemde 15/70/15-regel van toepassing. Bij ‘spannende’ veranderingsprocessen is bijna onveranderlijk 15 procent van de doelgroep voor, eveneens 15 procent tegen, terwijl 70 procent de juiste woorden bezigt maar het toch maar even aankijkt. Het heeft weinig zin veel te investeren in de tegenstanders; ze ‘zuigen’ energie en zaaien onzekerheid. Zonder een constructieve onvrede van de “onorthodoxe trekkers” aan de frontlijn – we citeren bestuurskundige Pieter Tops (zie ook Hartman en Tops 2005) – is de kans op succes evenwel gering. De voorlieden doen er daarom goed aan zich in eerste instantie te concentreren op de 15 procent medestanders en hen – bijna kost wat het kost – tot een succes máken. In een tweede veranderingsgolf tekenen dan de ‘afwachters’ in, zo leert de ervaring. Ze zijn niet negatief maar hebben het druk met andere prioriteiten of hebben al een

aantal malen hun hoofd gestoten in eerdere veranderingsaanpakken. Bovendien waarschuwt Sunstein (2003) voor de “remarkable human tendency to conform”. Conformiteit is het gevolg van zelfaanpassing van individuen aan de meerderheid, meestal zonder enige discussie. De kudde biedt veiligheid en carrièret technisch is het vaak verstandig ‘de bazen’ te volgen (zie ook Verhaeghe 2002).

Uitvoeren actieplan: sturen en terugkoppelen

Schoolleiders dienen de veelal enigszins abstracte waarden en normen vervolgens te concretiseren in de vorm van toetsbare, op gedragsverandering gerichte actieplannen. Bestuurders maar ook externe belanghebbenden moeten hen daarbij scherp houden (tegenbinding): doelen en middelen moeten uitzicht bieden op een haalbaar en evenwichtig plan. Ze moeten bovendien de rust en zekerheid bieden om de slag aan te gaan. Het persoonlijke voorbeeld van zowel schoolleiders als bestuurders is, zeker als er ergens forse twijfels ontstaan of zich incidenten voordoen, van groot belang: als het nodig is, moeten ze bereid zijn slag te leveren aan het bestuurlijke front, bijvoorbeeld in de wisselwerking met beleidsmakers.

Vervolgens worden de resultaten daarvan teruggekoppeld naar waarden en normen. Weer spelen naast de schoolleiders ook bestuurders een hoofdrol bij het belonen van voortgang. Ze dienen een scherp oog te houden op de terugkoppeling van de resultaten aan de gestelde doelen en, waar nodig, hun schoolleiders terzijde te staan met advies. Cruciaal is de rugdekking die ze bieden in geval van de ‘ongevallen’ die zich onvermijdelijk in zo’n lang en veelomvattend veranderingsproces voordoen. Zonder de zekerheid van die rugdekking worden vooral de onorthodoxe trekkers aan de frontlijn onzeker en hun aarzeling wordt feilloos geregistreerd door de afwachters. Stellig zijn dergelijke signalen belangrijker dan de meer algemeen omhooggeschreven viering van successen: winnaars weten wel dat ze hebben gewonnen maar verliezers staan niet graag alleen. Zo kristalliseert zich over een periode van tijd een visie in de praktijk uit tot een breed gedragen raamwerk voor het eigen en het collectieve handelen. Het veranderde gedrag leidt bij gebleken succes ook tot een positieve bevestiging van de ‘nieuwe’ waarden en instellingen en dus tot een versterking van het cultureel kapitaal. Het veranderingswiel gaat dan op volle toeren draaien.

Op termijn zal in dat veranderingsproces de leerlingpopulatie van een school of van een eenheid zich met een goede kans wijzigen. Met name wanneer de instroom zich qua samenstelling langere tijd in een bepaalde richting ontwikkelt, zal een school zich – bedoeld of onbedoeld – daarnaar voegen (Jungbluth 2005). Op vmbo’s met een concentratie van ‘niet-kunners’ en ‘overbelasten’ gebeurt dit mede doordat deze scholen extra geld ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstand. Dit geld wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in het verkleinen van klassen (extra formatie), het verbeteren van de zorgstructuur door het aanstellen van (extra) zorgcoördinatoren of het vormen van zorgteams en soms het inhuren

van beveiligingspersoneel. Hierdoor kan binnen de school specialisatie optreden: de school krijgt een eigen identiteit (Jungbluth 2005).

Verankeren

Na afloop van het veranderprogramma dient het nieuwe gedrag als vanzelfsprekend te gelden en schoolleiders en bestuurders moeten dan ook hun handen vrij krijgen voor volgende beleidsprogramma's, wellicht op geheel andere terreinen. De tijdige verankering van zowel de bijgestelde waarden en normen als de gedragsverandering in de maatschapscultuur is daarom cruciaal. Het gaat nu niet primair om de leiderschaps- maar veeleer om de managementkwaliteiten van een schoolleiding. De begeleiding en opleiding van de eigen frontlijnwerkers maar ook de brugfunctie vis à vis ouders en partners in de derdenruimte moeten worden zekergesteld; we beklemtoonden het belang van die externe verbindingen al in subparagraaf 7.3.2. De fysieke faciliteiten (gebouwen, toerusting) vereisen een structurele invulling: net even te mooi voor de omgeving en specifiek toegerust op de behoeften van de 'overbelasten'. Scholen moeten beschikken over de benodigde faciliteiten, speciaal waar het betreft individuele leerprocessen (Severiens 2005: 8). Op dat punt is vaak een forse kloof te dichten. Rotterdamse mbo-docenten bijvoorbeeld zijn over de kwaliteit van de schoolvoorzieningen behoorlijk negatief (scores tussen de 3+ en 6- op een 10-puntsschaal) (Severiens 2005: 46).

Maar vooral de interne en externe horizontale netwerken moeten worden vervlochten in de verticale structuren en systemen (informatie, communicatie, beloning, enz.) als basis voor nieuwe routines. Vele instanties zijn betrokken bij de multiproblematiek van vsv-ers maar niemand wordt afgerekend op het totaalresultaat. De Kafkabrigade concludeert bijvoorbeeld dat er dringende behoefte bestaat aan een intelligente prestatie-indicator die toetsing mogelijk maakt van de prestaties van de samenwerkende partijen op de volgende terreinen: een goede match talent-scholingsresultaat; een goede match ontwikkeling-arbeidsplaats; de kwaliteit van klantcontacten (i.p.v. de kwantiteit); het vasthouden van een jongere (i.p.v. het afschuiven naar een andere ketenpartner); en de innovatie en het proactief handelen in de keten (De Jong et al. 2006: 16-17).

Speciale aandacht is ook vereist voor de institutionele vormgeving van de netwerkconstructies. De juridische vorm is daarbij minder belangrijk dan de institutionele en procesmatige betrokkenheid: het gaat om de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan het begrip maatschap. Dat kan vermoedelijk zeer wel gebeuren binnen de ruimte van de huidige wetgeving; ook de contouren van de maatschappelijke onderneming die zich op dit moment aftekenen in 'Den Haag', bieden waarschijnlijk die mogelijkheid (Onderwijsraad 2007c). De sleutel voor werkelijke betrokkenheid is gelegen in 'eigenaarschap': professionals moeten willen en kunnen fungeren als lid van een onderwijsgemeenschap als geheel.

De tweede onderzoeksvraag die we ons bij aanvang van ons onderzoek stelden, kan positief worden beantwoord: *'de school' kan niet alleen op papier maar ook in de praktijk een meer effectieve bijdrage leveren aan het voorkomen van schooluitval en de oplossing van de stapelingsproblematiek van 'overbelasten'.*

De bestuurlijke uitdaging is echter aanzienlijk: het is wel een 'andere' school. Het gaat om een veelomvattende cultuuromslag binnen de huidige schoolorganisaties en hun werkomgeving. Naast de vervulling van hun klassieke onderwijstaken, dient er ruimte te bestaan voor een horizontale samen- en tegenbinding die vereist is voor een zinvolle wisselwerking tussen professionals en andere belanghebbenden, voorop de jongeren en hun ouders maar ook de hoofdrolspelers in de derdenruimte waaronder buurtgenoten en (potentiële) werkgevers. De voorgestelde maatschap, met vele vereisten aan alle betrokkenen, wijkt wezenlijk af van de huidige gang van zaken binnen de meeste (v)mbo-scholen. Bovendien is een grote bestuurlijke omzwaai vereist om binnen de institutionele en provisiologica's een sterker accent te leggen op elementen van de frontlijnlogica van leraren en de vraaglogica van jongeren en ouders: de frontlijnsturing.

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 gingen we in op de inhoudelijke en procesmatige zoekrichtingen zoals die uit ons veld- en literatuuronderzoek naar voren kwamen. Tezamen met de meer bestuurlijke beschouwingen van dit hoofdstuk vormen ze de opmaat voor de aanbevelingen die we in het volgende hoofdstuk zullen voorleggen.

NOTEN

- 1 De volgende uitwerking van het begrip maatschap is sterk geïnspireerd door genoemde auteurs. Wij zijn hen erkentelijk voor hun toestemming om – veelal letterlijk – teksten uit hun werk over te nemen. Zie ook Meurs et al. 2006, waarin eveneens het respect voor professionals en hun lokale praktijken centraal staat.
- 2 Een eeuwenlange militaire ervaring, later verdiept in het bedrijfsleven, wijst op een optimale operationele schaalgrootte in de orde van 80 mensen. De Romeinse infanterie bijvoorbeeld begon met een centurio of honderdman maar reduceerde het aantal later naar 80 (zie bijvoorbeeld Van Daele 2003). Ook de ervaring in diverse sectoren van zakelijke dienstverlening leert dat een groep van 60 tot 80 ‘professionals’ de bovengrens vormt voor een hechte gemeenschap; succesvolle bedrijven als BSO en Marsh & McLennan baseerden hun organisatorische concepten (met inbegrip van het splitsen van te sterk groeiende kantoren, de z.g. *cloning*) op deze maat.
- 3 Er is een tweede vorm van netwerk waarbinnen een collectief gebruik wordt gemaakt van een scala operationele diensten. Door haar beperkte schaal kan de school-binnen-de-school dergelijke diensten niet tegen een redelijke prijs-kwaliteitsverhouding zelf realiseren; denk aan gebouwgerelateerde zaken (onderhoud, schoonmaak), ict-investeringen en administratie. Omdat deze de essentie van ons rapport – de maatschappelijke uitval van ‘overbelasten’ – niet raken, laten we ze verder buiten beschouwing.

8 AANBEVELINGEN

Dit rapport vormt het verslag van onze zoektocht naar betere oplossingen voor het splende beleidsvraagstuk van schooluitval onder ‘overbelaste’ jongeren. Dat zijn uitvallers bij wie sprake is van een opeenstapeling van problemen, variërend van psychosociale problemen, gebroken gezinnen, schulden, tot verslaving of zelfs delinquentie. Zij verschillen daarmee van ‘opstappers’, d.w.z. jongeren die niet uitvallen vanwege een ernstige probleemgeschiedenis maar omdat ze domweg hebben besloten dat ze liever iets anders doen, bijvoorbeeld werken. ‘Opstappers’ weten – soms na enige omwegen – meestal wel een plekje in de samenleving te veroveren. Bij ‘overbelasten’ daarentegen is schooluitval vaak de voorbode van algehele maatschappelijke uitval, met alle gevolgen van dien. De materiële en immateriële kosten van hun uitval zijn hoog, zowel voor henzelf als voor de samenleving.

We hebben ons daarom niet gericht op de problematiek van alle ‘typen’ voortijdig schoolverlaters, maar gefocust op de overbelasten. We stelden onszelf een aantal vragen:

Waarom is de inzet van scholen bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten van ‘overbelaste’ jongeren beperkt effectief?

Kunnen scholen een meer effectieve bijdrage leveren aan het voorkomen van schooluitval en de oplossing van stapelingsproblematiek?

Zo ja, waarop dienen beleidsmakers en schoolbestuurders zich dan te richten in termen van: (a) inhoudelijke vormgeving, (b) institutionele randvoorwaarden, en (c) procesmatige uitwerking?

Om antwoord te krijgen op deze vragen, hebben we meer dan honderd gesprekken gevoerd met professionals aan de frontlijn, met degenen die direct achter hen staan, zoals schoolleiders, en met andere deskundigen, zoals wetenschappers die de problemen rond jeugd en school bestuderen. De bevindingen van ons veldwerk hebben we vervolgens getoetst en verdiept door middel van studie naar de internationale literatuur over deze onderwerpen.

Het beeld dat uit veldwerk en literatuur oprijst, stemt weinig vrolijk. ‘Overbelaste’ leerlingen moeten zich staande houden in drie leefwerelden: thuis, school en derdenruimte (buurt, recreatie, baantjes, internet). Dat blijkt allesbehalve eenvoudig. Voor velen van hen worden thuis en derdenruimte gekenmerkt door gebrek aan aandacht, conflict of zelfs regelrechte chaos. Deze jongeren missen de steun van een veilige thuishaven of andere positieve sociale netwerken. De optelsom van al het goede en kwade dat hen overkomt, valt negatief uit. Hun emotioneel kapitaal wordt uitgeput door de noodlottige combinatie van enerzijds teveel risicofactoren in hun omgeving en *stressful life events*, en anderzijds gebrek aan

beschermende factoren in diezelfde omgeving. Het gevolg is schooluitval (paragraaf 6.1).

Natuurlijk kan ‘school’ niet alle problemen van deze jongeren oplossen, maar zij kan wel een wezenlijk gewicht leggen op de weegschaal van goed en kwaad. Zowel ons veldwerk als de literatuur laten er geen misverstand over bestaan: wat deze jongeren bovenal nodig hebben zijn structuur en verbondenheid. Zij moeten weten dat er regels zijn waaraan ze zich moeten houden, dat deze strikt gehandhaafd worden en dat ze hard moeten werken om te presteren, maar moeten tegelijk voelen dat ze erbij horen, en dat er mensen zijn die hen willen helpen te voldoen aan alle eisen en regels. Daarbij hoort een breed aanbod van zorg en aandacht voor de sociaal-emotionele noden van ‘overbelaste’ leerlingen. Alleen wanneer de school dit bredere pakket van structuur en verbondenheid aan ‘overbelaste’ leerlingen aanbiedt, kan er een vruchtbare basis ontstaan voor effectieve kennisoverdracht. Tegelijk is een dergelijke school veel méér dan alleen maar een instelling waar je leert. Zij kan uitgroeien tot een tegenwicht op de spanningen en chaos van thuis en de derdenruimte, een veilige haven die de balans van alle goed en kwaad dat deze jongeren overkomt kan doen doorslaan in de goede richting.

Zulke scholen bestaan. We hebben in ons veldwerk diverse (v)mbo-instellingen bezocht waar alle betrokkenen zich met overgave inzetten om ‘overbelasten’ dit bredere aanbod te bieden. Dat vertaalt zich allereerst in intensieve begeleiding en veel persoonlijke aandacht, vaak in een context van kleine groepen en kernteams die aan het basisonderwijs doet denken, en met een vaste coach of mentor voor elke leerling. Ook hebben zulke instellingen een sterk ontwikkelde zorgstructuur, waarin nauw wordt samengewerkt met hulpverleningsinstanties uit jeugd- en welzijnsinstellingen. Meer algemeen investeren deze scholen in sterke verbandingen met hun omgeving. Dat varieert van nauwe banden met de ouders of met vrijetijdsverenigingen in de buurt tot – heel belangrijk – het lokale bedrijfsleven, waar locaties voor contextrijk leren worden ingericht en onderhouden.

Helaas lijken dergelijke scholen echter de uitzondering op de regel. Naast het beeld van de ideale school dat hierboven is geschetst, steekt de huidige realiteit van het traditionele onderwijs nogal bleekjes af. Of sterker: zij schiet fundamenteel tekort, want zij is gebaseerd op een andere conceptie van wat een school is en zou moeten nastreven. Scholen zijn vanouds ‘gedefinieerd’ als instellingen waar opgroeiende kinderen zich kennis en vaardigheden eigen maken – metaforisch samengevat als ‘taal en rekenen’ – en zeker de laatste jaren klinkt weer veelvuldig de roep dat scholen zich ook tot deze kerntaak moeten beperken. ‘Overbelasten’ kunnen echter makkelijk het slachtoffer worden van een eenzijdige focus op de traditionele kerntaak

Daarom is het goed dat er scholen zijn die – tegen de stroom in – toch kiezen voor een ruimere taakopvatting. Zij blijken in de realisatie daarvan evenwel te stuiten

op diverse drempels, zowel van financiële als bestuurlijk-institutionele aard. Ten eerste: ‘overbelaste’ leerlingen zijn duur. Louter bedrijfseconomisch gezien, is het voor scholen onverstandig veel tijd of geld in deze leerlingen te steken, want zij worden slechts beperkt vergoed voor deze leerlingen (daarom zijn sommige scholen deze leerlingen ook liever kwijt dan rijk, en kan het financieel zelfs lonend zijn als deze leerlingen spoedig uitvallen!). Ten tweede: als scholen zich toch inzetten voor deze leerlingen, worden ze al snel geconfronteerd met een verkokerd – om niet te zeggen versnipperd – aanbod van hulp en zorg, waarin de onderscheiden belangen een effectieve samenwerking soms in de weg staan. Anders gezegd, een multisectoraal probleem moet worden aangepakt in een monosectoraal georganiseerd stelsel. Dit leidt tot de nodige kosten, zowel in termen van overleg, frustratie, als suboptimale oplossingen. Al met al is het juist bij de ‘onderhoudsintensieve’ ‘overbelaste’ leerlingen dat de imperatieven van de institutionele en provisiologica tot een knellend keurslijf kunnen worden.

We kunnen de eerste twee vragen van onze probleemstelling nu dus beantwoorden. In de strijd tegen uitval onder ‘overbelaste’ jongeren kunnen scholen er wel degelijk toe doen. Het is geen probleem dat de machten en krachten van het onderwijs zonder meer te boven gaat, integendeel. Een aantal scholen bewijst iedere dag opnieuw dat zij schooluitval ook bij deze moeilijke groep kan voorkomen en – mede daardoor – een bijdrage kan leveren aan het oplossen van hun stapelingsproblematiek. Al doende hebben zij werkende aanpakken ontwikkeld, en toetsing aan de wetenschappelijke literatuur bevestigt in grote lijnen de juistheid van hun aanpakken. Dat desondanks tot op heden de aanpak van uitval onder deze groep slechts beperkte resultaten heeft laten zien, komt enerzijds doordat in het traditionele onderwijsaanbod de nadruk ligt op kennisoverdracht en niet op het bieden van structuur en verbondenheid, en anderzijds doordat scholen die tóch dit bredere aanbod willen realiseren, stuiten op de drempels die voortvloeien uit de wijze waarop we de zaken in Nederland bestuurlijk-institutioneel hebben georganiseerd. Beide zaken hebben in de kern te maken met de vraag wat nu eigenlijk de kerntaak is van het onderwijs.

In dit afsluitende hoofdstuk richten we ons nu vooral op de derde onderzoeksvraag: wat kunnen beleidsmakers en schoolbestuurders *doen*? Achtereenvolgens bespreken we: (a) inhoudelijke vormgeving: de school als anker, (b) institutionele randvoorwaarden: facilitering en stimulering, en (c) procesmatige uitwerking: frontlijnsturing.

8.1 INHOUDELIJKE VORMGEVING: SCHOOL ALS ANKER

In lijn met wat we zojuist schreven, luidt onze centrale aanbeveling: **biedt ‘overbelaste’ jongeren structuur en verbondenheid**. Structuur duidt op zaken als orde, heldere regels en grenzen, eisen ook ten aanzien van leren, strakke handhaving daarvan, regelmaat en voorspelbaarheid. Verbondenheid duidt op zaken als

binding, warmte, bekommernis, aandacht, steun, liefde etc. Steeds zijn dit de twee centrale waarden, of het nu gaat om het onderwijsproces zelf, de relatie tussen de leerling en de school, of de bijdrage van de school aan zijn omgeving. De concrete invulling verschilt weliswaar per context, maar de rode draad is onveranderlijk dezelfde. Structuur en verbondenheid zijn de twee pijlers van een succesvolle aanpak voor dreigende maatschappelijke uitvallers.

Deze aanpak kan het beste vorm krijgen in een ‘andere’ school die uitgaat van een bredere kerntaak dan alleen het overdragen van kennis. De missie van een dergelijke school is jongeren te geleiden naar een plek in de maatschappij, en alles te doen wat daarvoor naar haar professionele oordeel noodzakelijk is. Deze missie impliceert nauwe samenwerking met spelers aan het thuisfront en in de derdenruimte. De school moet partnerschappen willen aangaan met ouders, ook als die moeilijk bereikbaar zijn, met hulpverlenende instanties als de jeugdzorg en de GGD, en met de buurt en lokale arbeidsmarkt, omdat die bij uitstek de contextrijke leeromgeving kunnen bieden die voor deze leerlingen goed werkt. De school moet deze partijen zo dicht naar zich toe halen dat zij – gezien vanuit de leerling – feitelijk onderdeel zijn van het integrale aanbod van de school. Eigenlijk mag zo’n school de naam ‘school’ niet dragen. Dat is een vlag die de veel bredere lading niet dekt. We hebben het veeleer over een ‘institutie’ waarin de drie leefwerelden van jongeren samenvloeien, en jongeren het totaalpakket aan onderwijs en ondersteuning wordt geboden dat nodig is om hen naar een plek in de samenleving te geleiden. Het soort school dat we voor ogen hebben, vertoont een duidelijke gelijkenis met de ideale school zoals die in de Verenigde Staten door de vooraanstaande National Research Council wordt aanbevolen (zie box 8.1).

Om hierna een dergelijke instelling toch kort aan te kunnen duiden, spreken we van een ‘plusschool’. Met nadruk zij gesteld dat we het hier over een werktitel hebben, het is niet de bedoeling een ‘officieel’ nieuw schooltype te introduceren dat onderscheiden zou moeten van ‘gewone’ scholen, een nieuwe instelling die naast het reguliere onderwijs uit de grond wordt gestampt. Het betreft eerder een plus in het aanbod van reeds bestaande (v)mbo-scholen, de aanwezigheid van een breed pakket aan zorg en ondersteuning, gecombineerd met ‘huiddichte’ begeleiding. Het is een instelling die de interne en externe netwerken onderhoudt en beschikt over de fysieke middelen (gebouwen, toerusting) die op de doelgroep toegespitst onderwijs van hoog niveau mogelijk maakt.

Voordat we deze visie nader uitwerken, willen we kort erop wijzen dat zij in het verlengde ligt van eerdere rapporten van de Raad. In het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* heeft de Raad erop gewezen dat scholen meer taken hebben dan alleen kennisoverdracht, en dat het instandhouden van de voorwaarden waarbinnen succesvolle kennisoverdracht kan plaatsvinden evenzeer tot hun taak behoort (uiteraard binnen de grenzen van het redelijke). Aanbieden van struc-

Box 8.1 Een andere school

In dit rapport is enkele malen verwezen naar het rapport *Engaging schools; fostering high schools students' motivation to learn* van de National Research Council uit 2004. Deze organisatie is een onderdeel van de Amerikaanse National Academy of Sciences. De centrale vraag van het rapport luidde hoe, gezien de actuele wetenschappelijke kennis van de empirie en van 'wat werkt', school en lesinhoud zo (her)ingericht kunnen worden dat zij zoveel mogelijk jongeren weet vast te houden en hen zoveel mogelijk kan leren. Eén van de hoofdstukken gaat over 'meeting students' nonacademic needs'. Daarin pleit de NRC voor een wezenlijk andere visie op scholen:

"The new vision that we advocate [...] shifts attention from an exclusive focus on the individual student to a focus on the larger high school context, reconceptualizes the roles and responsibilities of all adults in the school, and makes the high school part of a network (and sometimes the hub) of community resources rather than an independent organization" (2004: 146).

De huidige, meer traditionele wijze waarop scholen omgaan met de niet-academische behoeften is volgens de NRC 'fundamentally flawed', en wel om de volgende redenen:

"First, no intervention or services offered on the side are potent enough to promote high levels of academic engagement in a dysfunctional, unsupportive school. Although we recognize that some students have serious physical and mental health problems that require far more intensive individual attention than they are now receiving, we believe that at least as much weight must be given to the broader school context.

Second, because students as learners cannot be divorced from students as people with social-emotional, physical, and mental health needs, strict distinctions among the roles of school personnel in all of their relations to students do not make sense. We recommend restructuring the roles of all school personnel, eliminating the notion that only counselors, social workers, and nurses are responsible for identifying and addressing students' nonacademic needs.

Third, although schools cannot ignore students' nonacademic needs, taking responsibility for meeting these needs can distract them from their central mission, which is to engage students in academic work. We strongly endorse strategies that link high schools to a larger network of service providers and supports. The community must be encouraged to assume some responsibility for students' developmental needs, as neither the school nor the family can do this alone.

Fourth, we recommend a reframing of our approach to addressing adolescents' nonacademic needs to achieve a sharper focus on strategies for building assets rather than interventions designed to address problems that have already developed" (2004: 157).

tuur en verbondenheid is voor 'overbelasten' zo'n voorwaarde. Ook heeft de Raad in de rapporten *De verzorgingsstaat herwogen* en *Identificatie met Nederland* een pleidooi gehouden om de opdracht tot verbinden als één van de leidende principes van het onderwijsbeleid te hanteren. Het betreft hier overigens niet zozeer verbinding tussen leraar en leerling, maar tussen leerlingen onderling. Dit is een thema waarop we in paragraaf 8.3. nog uitgebreid terugkomen.

Dat gezegd hebbende, zullen we in de volgende drie subparagrafen het concept van de plusschool verder uitwerken door in te gaan op de drie pijlers van zo'n school: (a) primair proces en maatschap, (b) interne organisatie en (c) externe verbindingen.

8.1.1 PRIMAIR PROCES EN MAATSCHAP

Structuur betekent allereerst: afspraak-is-afpraak. Acht uur is inderdaad acht uur en spijbelen is er niet bij. Structuur betekent ook dat er duidelijke leereisen gelden, en van leerlingen wordt verlangd dat zij hun uiterste best doen die te bereiken. Bovendien betekent het dat de school zelf het goede voorbeeld geeft. Leraren houden zich aan afspraken en lesuitval wordt direct opgevangen. Verbondenheid betekent dat leerlingen daarbij zo goed mogelijk worden ondersteund en geholpen door betrokken leraren met wie zij een goede verstandhouding hebben en die hen aandacht geven, begeleiden, stimuleren, enz.

Daarbij mag de lat niet te laag worden gelegd. De beste resultaten worden bereikt als er een gezonde leerdruk is, d.w.z. als de eisen hoog maar haalbaar zijn. In termen van het Engelstalige onderzoek naar leerprestaties en voortijdig schoolverlaten: het gaat om de juiste combinatie van *'academic press'* en *'connectedness'* (paragraaf 6.2). Het beeld van succesvol onderwijs dat daarmee uit zowel veldwerk als literatuur oprijst, is welhaast klassiek: een warme, betrokken en ondersteunende leraar die zijn leerling voortdurend uitdaagt tot echt leren en goed presteren, en die hem of haar daarbij intensief begeleidt en terugkoppeling geeft. Dergelijk onderwijs vraagt om leraren die niet snel opgeven. Zowel uit het veldwerk als uit het wetenschappelijk onderzoek blijkt dat scholen die goede resultaten weten te behalen met potentiële uitvallers, worden gekenmerkt door leraren die het daadwerkelijk tot hun verantwoordelijkheid rekenen ook moeilijke leerlingen naar de eindstreep te brengen. Als deze leerlingen onvoldoende resultaat behalen, wordt dat niet afgedaan met 'ze kunnen nu eenmaal niet beter', maar beschouwen de leraren dat als een – welhaast moreel – appèl om hun onderwijs aan die leerlingen te verbeteren. Het betekent bijvoorbeeld dat nieuwe methoden en technieken moeten worden uitgetest. Sleutelbegrippen daarbij zijn contextrijk leren en stages, want 'overbelasten' zijn vaak jongeren voor wie abstract onderwijs dat geen directe relatie onderhoudt met de buitenwereld niet goed werkt. Ook in het vmbo kan leren meer dan nu buiten de klas in 'de echte wereld' van een werkomgeving plaatsvinden.

Dit alles vraagt ook om leraren die op elkaar willen vertrouwen bij het streven naar gezamenlijke doelen. In paragraaf 7.2 noemden we dat maatschap en het is naar ons oordeel een voorwaarde voor de effectieve bestrijding van het voortijdig schoolverlaten van 'overbelasten'. Een maatschap van professionals wordt gekenmerkt door een collectieve missie, een gedeeld gevoel voor richting en wederzijds

vertrouwen. Het is een vorm van partnerschap, een warme vorm van samenwerking met weinig hiërarchie en veel onderling respect. Het is echter geen ‘softe’ samenwerking, de maten houden elkaar scherp. Ieder brengt zijn eigen kwaliteiten en expertise in, en er is ook zeker ruimte voor individualiteit en eigen stijl, maar leidend is het gezamenlijk doel en de collectieve verantwoordelijkheid om dat te bereiken.

Maten moeten elkaar aan de frontlijn willen steunen en aanvullen. De traditionele situatie van de individualistische leraar als autonome koning in de klas is, zeker in de lagere regionen van het vmbo, aan het verdwijnen. De door ons geschetste ideale situatie waarin een groep leraren als collectief de verantwoordelijkheid neemt voor leerlingen en vanuit dat kader intensief samenwerkt, komt echter nog weinig voor. Uit alle onderzoek blijkt ook dat onderwijskwaliteit het beste gedijt in een leergemeenschap (zie subparagraaf 6.4.2). In zo’n professionele gemeenschap is het ontwikkelen van een optimaal onderwijsaanbod en van werkzame instructiemethoden een gezamenlijke onderneming. Docenten opereren niet in isolement, maar wisselen actief ideeën en technieken uit, geven elkaar zonodig constructieve kritiek, met als doel het onderwijs en hun doceerprestaties steeds verder te verbeteren.

Uiteraard kan de overheid zoiets niet voorschrijven. Gegeven de wetenschappelijke evidentie mogen en moeten beleidsmakers echter de beroepsgroep, als beoogde partner bij de aanpak van de uitval van ‘overbelasten’ die bovendien – terecht – haar aanspraak op professionaliteit wil waarmaken, wel degelijk ook aanspreken om zélf het initiatief te nemen voor het vormen van dergelijke maatschappen. Een aantal (v)mbo-scholen heeft op dit gebied serieuze stappen ondernomen, maar bij andere scholen laat de situatie te wensen over. Juist ‘overbelaste’ leerlingen kunnen daarvan de dupe worden, want vertrouwen tussen leraren en schoolleiders en tussen leraren onderling resulteert in veel betere studieresultaten, zo blijkt ondubbelzinnig uit vergelijkend onderzoek dat Bryk en Schneider (2002) uitvoerden in een groot aantal scholen in Chicago. Het kan het verschil uitmaken tussen een diploma halen en uitvallen.

De lerarenopleidingen spelen in dit alles een belangrijke rol, want daar wordt de basis gelegd voor de latere beroepsuitoefening (paragrafen 6.4.2 en 7.2.1). Aspirant-leraren moeten worden opgeleid en gesocialiseerd in een beroepsopvatting waarin intensieve samenwerking op basis van onderling vertrouwen – kortom: een maatschapscultuur – een vanzelfsprekend kenmerk van goed vakmanschap is. Bovendien is het wenselijk dat in lerarenopleidingen specifieke aandacht wordt besteed aan lesgeven aan (grote groepen van) ‘overbelaste’ leerlingen aan de onderkant van het onderwijsgebouw. De ervaring leert dat nieuwe leraren – vaak toch afkomstig uit de wat betere en veiliger milieus – soms totaal niet zijn voorbereid op de eisen en uitdagingen van deze moeilijke groep. Evenmin zijn ze

getraind in de samenwerking met de diverse andere professionals uit zorg en welzijn die voor ‘overbelaste’ leerlingen betrokken moeten worden.

Hoewel natuurlijk zeker niet in elke (v)mbo-klas sprake is van chronische onrust en dreigende chaos, meent de Raad dat het goed is als lerarenopleidingen meer aandacht schenken aan het lesgeven in de laagste en/of moeilijkste regio's van het onderwijs. Dat zou bijvoorbeeld kunnen in een speciale afstudeervariant. Moet zelfs niet worden overwogen om een aparte kwalificatie te vereisen voor leraren op dit soort scholen? Een aparte graad voor het werken met ‘overbelaste’ jongeren zou stellig het signaal (inclusief de financiële component daarvan) overbrengen: we willen voor deze taak de beste mensen! Zijn ze eenmaal ‘aan boord’, dan dient er uiteraard ook voor de zittende leraren op scholen met veel ‘overbelaste’ een toegespitst aanbod te zijn van mogelijkheden voor her- en bijscholing.

8.1.2 ORGANISATIE BINNEN DE SCHOOL

Gemotiveerde leraren vormen voor een effectieve aanpak van voortijdig schoolverlaten weliswaar de basis, maar ze zijn niet voldoende. Het gaat bij ‘overbelaste’ jongeren om meer dan goed onderwijs alleen. De school en het onderwijs moeten zo worden ingericht dat er maximale kans is dat binding ontstaat tussen leerlingen en leraren, d.w.z. intensieve en betekenisvolle relaties die worden gekenmerkt door vertrouwen en wederkerigheid (zie subparagraaf 7.2.1). Het is daarom van belang dat enerzijds het aantal verschillende leraren waarmee een leerling te maken krijgt wordt geminimaliseerd, en anderzijds de contacttijd tussen deze beperkte groep leraren en de leerling wordt gemaximaliseerd. Dat heeft een aantal praktische en deels ingrijpende consequenties.

Kernteams en mentoren

Het onderwijs kan het best worden georganiseerd rond kleine kernteams van docenten. Elk kernteam is gezamenlijk verantwoordelijk voor een beperkte groep leerlingen. De teamleden beperken zich niet tot het aanleren van kennis en vaardigheden, maar rekenen meer algemeen het wel en wee van deze leerlingen tot onderdeel van hun zorg. Het is daarom niet ondenkbaar dat het team niet alleen bestaat uit vakdocenten, maar wordt aangevuld met meer algemeen pedagogisch geschoolde beroepskrachten. Kernteams zijn vaak ook gebaat bij brugpersonen: allochtone leraren en schoolconciërges bijvoorbeeld die een natuurlijke brug kunnen slaan tussen docenten enerzijds en leerlingen, ouders en buurtgenoten anderzijds. Het kernteam en de leerlingen blijven gedurende meerdere jaren aan elkaar verbonden, de docenten geven eventueel meerdere vakken, en znodig wordt de lesduur verlengd. Tezamen vormen deze kernteams kleine leergemeenschappen, die tezamen met andere kernteams afzonderlijke scholen-binnen-de-school vormen, elk met hun eigen ruimte en ingang in het gebouw.

Richting individuele leerlingen kan het kernteam één gezicht krijgen in de vorm van een mentor. Intensief en persoonlijk contact met een volwassene blijkt namelijk een belangrijk onderdeel van nagenoeg alle succesvolle programma's ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten (paragraaf 6.2). In zulke programma's krijgt elke leraar de mentorrol toebedeeld voor een beperkt aantal leerlingen waarmee hij of zij gedurende lange tijd, zo nodig gedurende de hele schoolcarrière, intensief contact heeft. De mentor volgt de voortgang van de leerling, zowel qua onderwijs als op sociaal-emotioneel gebied, signaleert eventuele problemen, luistert, bemoeit, coacht, bemiddelt, bezoekt ouders, etc.¹

Overigens is het wel van belang er rekening mee te houden dat leraren en anderen werkzaam in of om de school, van baan kunnen veranderen, waardoor de vertrouwensband met de leerling voortijdig wordt verbroken. Ook kan gebeuren dat het niet (langer) klikt tussen een toegewezen mentor en een leerling. Andere leden van het kernteam moeten dus kunnen inspringen. Het kernteam moet haar onderlinge relaties en informatie-uitwisseling zo hebben georganiseerd dat dit soepel verloopt. De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de leerling-mentor binding dient dus niet gelegd te worden bij enkel de betreffende mentor, maar bij het hele kernteam.

De kernteams vervullen een hoofdrol in het waarborgen van een sterke verbinding tussen leraren en 'hun' leerlingen. Ze hebben daarnaast een tweede rol, namelijk het bieden van een interne verbondenheid. De teamgenoten hebben elkaar nodig, zowel inhoudelijk voor de regelmatige uitwisseling van ervaringen rond hun leerlingen als procesmatig, om elkaar steun te verlenen bij de – frequente – teleurstellingen en om elkaar ook 'beter' te maken. Speciaal de begeleiding van beginnende leraren en zwakke schakels door ervaren coaches is cruciaal (Commissie Leraren 2007: 38, 63). Hun pupillen varen daar wel bij.

De plusschool vraagt om een andere rolopvatting en andere vaardigheden van leraren dan de traditionele. Lang niet elke leraar zal een dergelijke rol kunnen of willen vervullen. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang alle betrokkenen maar onder ogen zien dat leraren die zich niet in deze taakopvatting kunnen vinden, beter elders – in een minder intensieve wisselwerking met 'overbelasten' – aan de slag kunnen gaan.

Zorgstructuur

Uiteraard kunnen kernteam en mentor niet alles zelf doen. Sterker nog, ze moeten dat niet willen. Weliswaar heeft een mentor de 'eindregie' voor de hulp aan 'zijn' leerlingen, maar hij of zij vervult ook een intermediaire rol. Voor specifieke problemen moeten vaak andere deskundigen worden betrokken. Daarom kennen tegenwoordig bijna alle vmbo-scholen en steeds meer roc's zorgadviesteams (ZAT's). In de casuoverleggen over individuele leerlingen die aandacht behoeven,

worden ook partners uit de andere kokers 'erbij gehaald'. Vaste deelnemers in de ZAT's zijn, naast enkele leraren, de interne zorgcoördinator, een schoolarts of -verpleegkundig, de leerplichtambtenaar en een schoolmaatschappelijk werker. Ook andere spelers, zoals de bureaus jeugdzorg en de politie, kunnen aansluiten.

Maar ook in ZAT's zijn niet alle denkbare deskundigheden vertegenwoordigd, dus deze teams kunnen zonodig weer hulp mobiliseren voor de leerling, het gezin en de school door afstemming met specialisten buiten de plusschool. Er is dus sprake van een eerste-, tweede- en derdelijnszorg. Binnen deze drie lijnen is de mentor steeds in contact met zijn leerling, door in de ZAT deel te nemen waar 'zijn' leerling besproken wordt en door contact te houden met de specialistische hulpverlener wanneer 'zijn' leerling wordt doorverwezen; denk aan CAD voor verslavingsproblematiek, de GGZ voor psychische problemen en het AMW voor schuldenproblematiek.

Schaal wordt veelal niet als een voordeel gezien maar in de versplinterde omgeving van de jeugdzorg, met zijn vele beoogde samenwerkingspartners, verdient het aanbeveling om een 'dominante' partij te hebben die de regie met kracht ter hand kan nemen en daarop ook kan worden aangesproken. Eerder, in subparagraaf 7.2.2, suggereerden we dat de roc's met hun stevige organisatorische infrastructuur en schaal een centrale rol kunnen vervullen als 'thuisbasis' – niet als 'eigenaar' – voor het centrale draaipunt van de gecoördineerde jeugdzorg voor de leeftijdsgroep van 12 tot 18 jaar. Zeker in de G4 kunnen de lokale mbo- en vmbo-locaties vanuit een centrale infrastructuur worden 'bediend' door een goed vertakt en mobiel zorgnetwerk. Het zou naar onze mening de zorgstructuur wezenlijk versterken.

Verlengd vmbo

De overgang van vmbo naar mbo en het eerste leerjaar in het mbo gaan met veel schooluitval gepaard. Dat heeft te maken met de soms lange tijd tussen afronding van vmbo en begin van mbo, maar ook met verschillen in cultuur. Jongeren moeten de overstap maken van het relatief gestructureerde en kleinschalige vmbo naar het grootschalige mbo. Daar worden de leerlingen vaak minder strak en intensief begeleid. Leerlingen en hun ouders verdwalen vaak in de enorme veelheid van opleidingen en mogelijkheden, en van een systematisch en arbeidsmarkt-relevante begeleide studie- en beroepskeuze is nauwelijks sprake. De warme overdracht vanuit de veelheid van vmbo's naar de roc's vraagt grote investeringen in menskracht, onder meer in ict-voorzieningen. Vervolgens worden leerlingen met problemen of dreigende uitval na aankomst op het mbo veelal wel opgemerkt, maar hen achterhalen, thuis opzoeken etc. kost enorm veel tijd en inzet. Boven de 18 jaar zijn ze bovendien juridisch volwassen, wat weer zijn eigen beperkingen met zich meebrengt.

Juist ‘overbelasten’ zijn kwetsbaar bij deze overstap en er zijn op dit gebied daarom – terecht – veel initiatieven ontwikkeld die alle uitgaan van een vorm van ‘verlengd’ vmbo. Veelal kregen die initiatieven vorm in de marges van het beleid en een aanpassing van de regels ligt voor de hand. We noemen er in volgorde van ingrijpendheid vier:

- *Vasthouden van formele uitvallers.* Een aantal scholen houdt tegen de regels ‘hun’ formele uitvallers vast en behaalt daarmee mooie resultaten (zie subparagraaf 4.1.3). Het Koning Willem I College in Den Bosch wist op deze manier 101 van de 104 leerlingen die volgens de officiële spelregels waren uitgevallen, toch binnenboord te houden. In plaats van ze uit te schrijven, kregen ze via een “succesklas” tijd en hulp aangeboden bij het vinden van een wel passende studie.
- *Meermalig zittenblijven op vmbo.* De drempelloze doorstroom van niet-gediplomeerde vmbo-ers – veelal herhaald zittenblijvers – naar het mbo leidt tot een verhoogde schooluitval in het mbo. Het is verstandiger om toe te staan dat leerlingen meer dan één keer mogen blijven zitten in plaats van de laagste niveaus op de roc’s op te zadelen met een vrijwel onspeelbare onderwijskaart. Dat zou de kans bieden om binnen de strakkere begeleiding en grotere rust van het vmbo ook hun kennis op het gebied van rekenen en taal verder bij te spijkeren.
- *Versterken van de zorgstructuur van het mbo.* De positieve rol van de extra zorgstructuur op het vmbo wordt breed onderschreven, evenals het achterblijven van de roc’s die speciaal in de G4 op dit punt zwaar worden belast. Een verruiming van de financiële middelen van de roc’s lijkt wenselijk om zorg te geven aan die mbo-leerlingen die op het vmbo extra zorg nodig hadden, en voor wie die behoefte direct na het vmbo onverminderd groot is.
- *Verlengen van het vmbo zelf.* Als er zoveel jongeren uitvallen rond de overstap van vmbo naar mbo, is het verstandiger ze die overstap gewoon *niet* te laten maken. Daardoor kan de continuïteit van de kernteams en van de hoger ontwikkelde en vertrouwde zorgstructuur van het vmbo worden gewaarborgd. Het ministerie van OCW onderschrijft het belang van deze overweging. Recent werd daarom de experimenteerruimte voor verlengde vmbo-leerwegen sterk vergroot. Een aantal (v)mbo-scholen mag nu het vmbo en de eerste twee leerjaren van het mbo als één leergang op één locatie aanbieden. De verwachting van het ministerie is dat dit leidt tot “aanzienlijk minder schooluitval, meer maatwerk, kwalificatiewinst en gemotiveerde leerlingen” (OCW 2008: 4).

Speciaal bij de door ons sterk voorgestane, laatste route past wel een waarschuwing. Deze vorm van ‘verlengd vmbo’ betreft in feite een samengaan van bestaande vmbo- en mbo-opleidingen. Dat vereist speciale bestuursconstructies. De verlengde opleiding kan worden georganiseerd vanuit het roc, dat zich uitbreidt met een vmbo-vooropleiding (het zogenoemde “indalen van het mbo”). Veelal zal echter worden gewerkt vanuit een samenwerkingsverband van vmbo-

en mbo-scholen. Ongeacht de keus mogen leerlingen en frontlijnwerkers geen ‘last’ hebben van de organisatorische vormgeving; het gaat immers juist om het wegnemen van drempels. Vermoedelijk zijn ook – forse – aanpassingen nodig in de werkomstandigheden van met name mbo-leraren. Het merendeel van de lessen wordt weliswaar gegeven vanuit de vmbo-locatie, maar leerlingen krijgen het laatste deel van hun schooltijd les van mbo-leraren en ontvangen ook een mbo-diploma. Mogelijk zullen de verlengde opleidingen ook zodanig aantrekkelijk zijn dat ze de niet-verlengde vmbo’s leegzuigen. De voordelen van het verlengd vmbo zijn dus op papier evident, maar vereisen wel een doordachte uitvoering.

De Raad meent dat het verstandig is om in de eerste plaats de lopende experimenten van nabij te monitoren en zorg te dragen voor een onmiddellijke terugkoppeling van de ervaringen binnen de onderwijswereld. Tegelijk is het echter noodzakelijk de deelnemende scholen voldoende zekerheid te bieden voor de continuïteit van hun inspanning: dit zijn moeilijk omkeerbare experimenten die een enorme en meerjarige inzet vereisen van frontlijn en schoolleiders. Op een aantal plaatsen worden – soms vergaande – initiatieven ontwikkeld in deze richting. In Rotterdam bijvoorbeeld is sprake van een gezamenlijk initiatief van de twee roc’s met een vmbo-koepeel, terwijl andere zich reeds voor aansluiting hebben gemeld. Het is zaak om de overstap te maken van de vele incidentele proefprojecten naar een meer structurele aanpak. Gezien de grote en brede belangstelling zou die aanpak bovendien moeten ontstaan voor veel grotere aantallen leerlingen in het beroepsonderwijs.

8.1.3 VERBINDINGEN MET DE OMGEVING

Een preventieve aanpak richt zich op het wegnemen van potentiële oorzaken van voortijdig schoolverlaten. Binnen de school kan dat door het bieden van structuur en verbondenheid en – uiteraard – goed onderwijs. Op de wereld buiten de school – thuis en derdenruimte – heeft de school natuurlijk minder invloed, maar geheel machteloos is zij zeker niet. De school kan trachten de thuissituatie van ‘overbelaste’ leerlingen te beïnvloeden, en bijdragen aan meer overlap tussen de verschillende werelden waarin zij verkeren. Voorwaarde is wel dat de school en de betrokken leraren respect en vertrouwen genieten bij de beoogde partners; dat is met alle “gehakketak op het onderwijs” – we citeren een gesprekspartner – verre vanzelfsprekend. Is echter die basis voldoende aanwezig, dan heeft de school zeker mogelijkheden om te bevorderen dat leerlingen ook buiten de schoolmuren meer structuur en verbondenheid wordt geboden.

Tegenbinding met ouders

Het wederzijds vertrouwen tussen de school, ouders, kinderen en andere belanghebbenden is van groot belang voor het leerproces van kinderen (paragraaf 6.5). Idealiter is er bovendien sprake van overeenkomst tussen de verwachtingen, normen en waarden van het thuisfront en die van de school.

Conditio sine qua non voor beide is dat school en ouders met elkaar communiceren. Op dit terrein valt nog veel te winnen. Waar het contact tussen school en ouders gedurende het basisonderwijs meestal intensief is, loopt dit contact sterk terug op het vmbo en nog meer in het mbo. Het beleid van veel scholen is gericht op deelname van ouders aan voorlichtingsavonden en rapportbesprekingen, maar van werkelijk partnerschap tussen ouders en leraren is meestal geen sprake. De verwachtingen van school ten aanzien van de ouders uit achterstandsgezinnen zijn bovendien laag, en opmerkingen en klachten van ouders worden ook niet altijd serieus genomen

De Raad adviseert plusscholen om, hoe moeilijk het ook is bepaalde groepen ouders te bereiken en betrekken, toch te streven naar meer gelijkwaardige vertrouwensrelaties met ouders. Dit begint uiteraard met communicatie. Twee punten zijn van een bijzonder belang.

Ten eerste is een daadwerkelijke tegenbinding door ouders een gezonde prikkel voor scholen om kwaliteit te leveren. Het is welbegrepen eigenbelang van scholen als zij ouders goed voorlichten over hun school, besluitvormingsprocessen en mogelijkheden daarop invloed uit te oefenen. Bij moeilijk bereikbare ouders zullen de scholen daartoe zelf actief de hand moeten uitsteken. Speciale vertrouwenspersonen – opbouwwerkers en ouderconsulenten die vanuit de school opereren onder de regie van de schoolleiding – kunnen worden ingezet om ook zwakkere ouders hun rechten te laten gebruiken (denk aan school- of opleidingskeuze) en de ontwikkelingen op school scherp te volgen. Ouders moeten de mogelijkheid hebben om bij een onafhankelijke instantie (bijvoorbeeld een ombudsman) klachten in te dienen over de school en besluiten over hun kinderen. Waarom worden ze niet jaarlijks geënquêteerd over hun tevredenheid met de school van hun kinderen? De rapportage daarover zou een welkome aanvulling zijn op de werkzaamheden van de Inspectie en de bundeling door het dagblad Trouw. Ook een schoolbestuur op het niveau van scholen-binnen-de-school met werkelijke invloed op de besluitvorming of zelfs ouderraadpleging op klasniveau (bijvoorbeeld door het kernteam en de mentor), kan helpen om het vertrouwen te bouwen dat zo hard nodig is. De Amerikaanse ervaring laat zien dat een bestuurlijke betrokkenheid van ouders wel degelijk mogelijk is, zelfs in zeer kwetsbare buurten (subparagraaf 7.3.2).

Ten tweede – hiermee samenhangend – is het wenselijk dat plusscholen (en hun buurtpartners) meer investeren in de capaciteiten van ouders. Op veel basisscholen is reeds ervaring opgedaan met beloftevolle activiteiten van ouders die in de eerste plaats zijn gericht op de ontwikkeling van de ouders zelf en niet direct op de leerprestaties van leerlingen. Denk bijvoorbeeld aan taalcursussen voor ouders, computerlessen of activiteiten die in samenwerking met het welzijnswerk of de wooncorporatie worden georganiseerd. Het eerste doel is het versterken van de capaciteiten van ouders en daarmee hun ambities en verwachtingen voor de

toekomst. De aspiraties van veel ouders voor henzelf en hun kinderen zullen daarmee hoger en ook breder worden. Uit een overweldigende hoeveelheid onderzoek is bekend dat juist die hogere aspiraties invloed hebben op de leerprestaties van kinderen. De school kan zo een aanknopingspunt van sociale activering van ouders én hun kinderen vormen.

Natuurlijk kunnen scholen dit alles niet alleen, zeker wanneer sprake is van een chaotische thuissituatie. Het vormgeven aan ouderbetrokkenheid is bij uitstek een terrein waar samenwerking gezocht moet worden met verschillende sociale partners. Dat geldt voor overheidsdiensten, lopend van de jeugdzorg en de sociale dienst tot aan de schuldsanering, de reclassering en de politie. Waar bovendien wooncorporaties en opbouwwerk met dezelfde groepen mensen werken en deels dezelfde doelstellingen hebben, is het voor de hand liggend om samen te werken en deze oudergroepen te ondersteunen, te emanciperen en daarmee beter toe te rusten om hun verantwoordelijkheid in het opvoeden van hun kinderen te dragen.

Tegenbindingen binnen derdenruimte

Het gaat echter niet alleen om ouders. In hun drie leefwerelden vormt 'thuis' voor veel 'overbelaste' jongeren vooralsnog een te wankel basis. De plusscholen 'moeten' daarom het gat vullen, maar ze kunnen dat niet alleen. Ze hebben een dringende behoefte aan een sterke, constructieve tegenbinding met andere partijen in de derdenruimte: buurtgenoten, vrijetijdstrekkers en werkgevers. Naar mening van de Raad betreft de overlap van school en derdenruimte een onderschat aspect van het vsv-vraagstuk dat nadere invulling behoeft (subparagrafen 4.3.3 en 6.5.2).

Inpassing in de buurt

Ten eerste gaat het om de buurt. Het is plausibel dat naarmate het sociale weefsel van de buurt sterker is, er meer sociale controle en correctie is. Indien de buurt meer structuur en verbondenheid kan bieden, zullen jongeren minder snel ontsporen. Zoals in het eerste hoofdstuk is uiteengezet, is niet alleen de lagere sociaal-economische status van de inwoners een oorzaak van de hogere schooluitval in achterstandsbuurten. Een school heeft daarom belang bij een sociaal sterke en stabiele buurt en is gebaat bij het stabiliseren van de gastomgeving en de *peer groups* van de leerlingen daarbinnen.

Het gaat om een uitdrukkelijk tweezijdige relatie. Door een grotere verwevenheid met de buurt en door uitgroei tot buurtcentra, leveren scholen een bijdrage aan de samenhang en stabiliteit in de buurt. Buiten schooltijd kan het gebouw gebruikt worden voor allerlei niet-schoolse functies: bijeenkomsten, muzieklessen, kaartclubjes, avondcursussen, maar ook bijvoorbeeld als centraal punt waar een supermarkt per internet bestelde goederen kan afleveren. De ict-infrastructuur, in de

vorm van computervervoorzieningen en lesprogramma's, kan ten goede komen aan een buurtgemeenschap die kan meeliften op de voorzieningen van de 'eigen' school. Andersom kunnen buurtgenoten ook de school terzijde staan. Buurtgebonden organisaties – sport- en winkeliersverenigingen bijvoorbeeld maar ook vele andere uitingsvormen van *civil society* – breiden juist in de meest kwetsbare buurten hun activiteiten vaker uit in de richting van het onderwijs. Wanneer goede wooncorporaties, met hun aanwezigheid in kwetsbare buurten, bijvoorbeeld hun gewicht achter de scholen-binnen-de-school willen zetten, zijn er mooie dingen mogelijk bij de vormgeving van multifunctionele buurtcentra. De concepten voor de fysieke vormgeving van de 'ideale' plusschool zijn echter dun gezaaid. Het zou daarom zinvol kunnen zijn om een prijsvraag uit te schrijven onder architecten of, alternatief, een aantal vernieuwers op te dragen om de 'beste' schoolfaciliteiten te ontwerpen.

Een nauwe relatie tussen school en buurt is vooral van belang voor de meest kwetsbare onder de 'overbelasten', te weten de 'overbelaste niet-kunners'. Een geringe afstand tussen thuis en school – zowel letterlijk als figuurlijk – is voor deze groep van groot belang. Mede door de schaalvergroting en de leegloop van de binnenstedelijke vmbo-scholen is de afstand van huis naar school, ook in mentale zin, voor een deel van de ouders echter toegenomen. Het gaat dus in zekere zin om de herinrichting van scholen 'in de buurt' die een stabiele thuishaven vormen.

Binnenschoolse inpassing van 'vrijtijdsactiviteiten'

Ten tweede gaat het om de wereld van de vrije tijd. Door diverse gesprekspartners wordt aanbevolen om toegang te creëren tot voorzieningen en tot sociale omgevingen waar jongeren nieuwe vaardigheden kunnen opdoen en talenten kunnen ontdekken en ontwikkelen. Juist de 'overbelasten', met het vroegtijdige stempel op hun voorhoofd van mislukking, hebben een sterke behoefte aan een 'podium' waar ze kunnen uitblinken in de ogen van een publiek. Skatebanen en *break dancing*, Cruyff-veldjes en *panna*-kooien, graffitiartiesten, *rappers* en drumgezelschappen vormen de veelkleurige illustraties van deze breed gedeelde behoefte. Door culturele activiteiten en sportactiviteiten kunnen jongeren hun talenten en sociale vaardigheden ontwikkelen, betekenisvolle verbanden aangaan met andere jongeren of volwassenen, verantwoordelijkheden krijgen en mogelijkheden om eigen ideeën te realiseren. Dat weegt serieus mee in de opbouw van emotioneel kapitaal.

De Raad beveelt plusscholen aan om voor deze invulling van de 'vrije tijd' van jongeren de vleugels uit te strekken naar het verenigingsleven in hun omgeving maar ook in wisselwerking met de gemeentelijke overheid te bestuderen hoe informele vrijetijdsactiviteiten gericht op ontplooiing tot stand kunnen worden gebracht. Daarbij dient ook de inrichting en inzet van de fysieke faciliteiten aan de orde te komen: veel scholen hebben de scheiding van school en derdenruimte (te)

scherp doorgetrokken. Schoolgebouwen zijn beperkt ingericht voor dergelijke activiteiten en sluiten bovendien meestal hun poorten rond vier uur. Ze vormen dan een ‘dode’ plek in een chaotische fysieke omgeving die – zeker in de meest kwetsbare buurten – op zich weinig goede podia biedt.

Verdergaande stappen zijn echter naar onze mening wenselijk. Traditioneel worden dit “naschoolse activiteiten” genoemd, maar zeker voor de meest kwetsbare leerlingen vormen ze belangrijke en leerzame activiteiten. Idealiter vervalt daarom naar Scandinavisch voorbeeld het onderscheid tussen ‘schools’ en ‘naschools’ en is veeleer sprake van een geïntegreerd rooster. Het onderwijs in de klas is dan slechts een van de onderdelen van een breder vormend aanbod van de plusschool die bovendien door het leggen van sterke accenten een onderscheidend aanbodprofiel kan ontwikkelen: muziek, sport, ondernemen...

Toeleiding naar werkgevers

Ten derde betreft het verbanden met (aanstaande) werkgevers. Weer gaat het om een relatief kwetsbare doelgroep: de leerlingen zijn niet alleen ‘overbelast’, maar de huidige school heeft hen ook weinig te bieden. Abstract en theoretisch leren gaat hen doorgaans minder goed af dan concreet, probleemgericht en contextrijk leren. Een realistische werkomgeving is bovendien goed voor het oefenen van sociale vaardigheden. Het belang daarvan kan nauwelijks worden overschat. Niet zelden missen ‘overbelasten’ de basale sociale vaardigheden die absoluut onmisbaar zijn om het in werk en samenleving te redden.

In plusscholen zal daarom een groot deel van het leren bij voorkeur plaatsvinden in een (gesimuleerde) werkomgeving, uiteraard onder intensieve begeleiding. *In extremo* wordt de leerling een aspirant-werknemer, en is zijn opleiding een gezamenlijke verantwoordelijkheid en coproductie van school en bedrijf. Daarmee krijgt het plus-karakter voor de beroepspraktijkgerichte mbo-1/2 leerlingen de vorm van een soort ‘vakschool’ (box 8.2). Een groot deel van die opleiding vindt plaats ‘buitenschools’, d.w.z. binnen de muren van een leerwerkbedrijf. Daardoor biedt het ‘leren bij de baas’ niet alleen een leercontext die beter aansluit op de kwaliteiten en behoeften van ‘overbelaste’ leerlingen, maar ook veel betekenisvolle en leerzame contacten met ‘normale’ mensen die zich reeds een plaats op de arbeidsmarkt en in de samenleving hebben weten te veroveren, daarin voldoende de weg kennen, tot voorbeeld kunnen dienen. De plusscholen verzorgen dan de – intensieve – begeleiding van zowel de leerlingen als hun trainers binnen de bedrijven.

Voor het mbo is leren door te werken natuurlijk allesbehalve nieuw. Ruim een kwart van de mbo-leerlingen volgt de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) die voor minimaal 60 procent uit werken bestaat. In veel gevallen zou het goed zijn ook bol’ers dichter bij de werkvloer te brengen, zodat voor hen een realistischer leercontext ontstaat. Omgekeerd zal het in veel gevallen wenselijk zijn dat de begeleiding van

Box 8.2 **Wijk- en vakscholen**

Op verscheidene plaatsen in Nederland wordt momenteel nagedacht over differentiatie in het mbo-scholenaanbod naar type leerlingen. In sommige steden heeft men ook al concrete stappen in die richting gezet, bijvoorbeeld in Rotterdam. Twee roc's en een vmbo-koepel werken daar momenteel aan een nieuwe organisatorische en fysieke indeling van het onderwijs. Daarbij maken zij een onderscheid tussen:

- 'Wijkscholen' voor 'overbelaste' jongeren tot 23 jaar die geen startkwalificatie hebben, niet op school zitten en ook niet aan het werk zijn (voor een meer gedetailleerde omschrijving, zie Van Beekveld & Terpstra 2008). De wijkscholen kenmerken zich door een kleine omvang – 75 tot 125 leerlingen – en bieden daardoor de kans op een huiddichte begeleiding (sociale vaardigheden, arbeidsidentiteit). Ze zijn daarom ook sterk verbonden met buurten, met inbegrip van werkgevers en vrijetijdsorganisaties. Ze staan dicht bij de praktijk van een 'normale' werkomgeving, ook om een sociale menging te bevorderen. Frontlijnwerkers, ouders en buurtgenoten waaronder ondernemers werken samen om 'hun' pupillen te laten 'sporen' op weg naar maatschappelijke zinvolle betrokkenheid in de vorm van passend werk.
- 'Vakscholen' voor mbo-1/2-afstudeerders met een sterk praktische instelling. Dit verlengde vmbo biedt, met inbegrip van een 6e leerjaar, een contextrijke opleiding met een eigen identiteit. De vakscholen worden opgericht in sterke verbinding met brancheorganisaties. Een groot deel van de opleiding vindt plaats 'buitenschools', d.w.z. binnen de muren van een bedrijf. Vakscholen verzorgen daar de begeleiding van zowel de leerlingen als hun trainers. De zorgstructuur van het vmbo wordt doorgetrokken naar het 5e en – zo nodig – het 6e leerjaar. De ambitie is het opleiden van vaklui c.q. het bevorderen van een doorgroei naar mbo-3/4-niveau.

Hoe verhouden dit soort initiatieven zich nu tot het voorstel van scholen met plusaanbod dat we op deze pagina's deden? In potentie zijn wijk- en vakschool een concrete uitwerking van het plus-school-idee, want deze scholen bevatten diverse kenmerken van dit concept. Bepalend is echter de bredere taakopvatting die kenmerkend is voor de plusschool. Het gaat niet enkel om het opleiden tot een diploma, maar tot het geleiden van jongeren naar een plaats in de samenleving. Bij die missie hoort een breed aanbod waarin het bieden van structuur en verbondenheid centraal staan.

Op het eerste gezicht bieden wijk- en vakscholen een vruchtbare voedingsbodem en omgeving voor zo'n verbrede taakopvatting. Deze initiatieven zijn veelbelovend. Waakzaamheid is echter geboden. Het zou een gemiste kans zijn indien deze herinrichting van het mbo zich uiteindelijk beperkt tot enkel een fysieke opsplitsing van het onderwijsaanbod, en de nieuwe vak- en wijkscholen nalaten het primaire proces – waar nodig – zo te herinrichten dat structuur en verbondenheid de centrale waarden worden.

bbl'ers vanuit de school wordt geïntensiveerd. Voorkomen moet worden dat bbl'ers losgezongen raken van hun opleiding en op hun werk wel flinke productie draaien maar weinig leren. In beide gevallen is van belang dat vakdocenten en begeleiders daadwerkelijk veelvuldig op de (gesimuleerde) werkvloer aanwezig zijn.

Een additioneel voordeel van het verlengd vmbo is dat deze de mogelijkheden voor sterke praktijkgerichtheid vergroot. De huidige curriculumvoorschriften, zoals opgesteld door het COLO en goedgekeurd door het ministerie van OCW, belemmeren een zwaardere praktijkinzet al op het vmbo. Als er daarentegen geen breuk meer is tussen vmbo en mbo, is het ook minder logisch met de eerste schreden op de werkvloer te wachten totdat de mbo-jaren zijn aangebroken. Al vroeger kan een leerling gaan meedraaien in een (gesimuleerde) werkorganisatie, waar hij tegelijkertijd (verder) wordt opgeleid. Het aloude leerling-gezel-meester-systeem kan hier wellicht als inspiratie dienen. Vanzelfsprekend vraagt dit alles om een goede en intensieve samenwerking tussen school en opleidingsbedrijf.

8.2 INSTITUTIONELE RANDVOORWAARDEN: FACILITERING EN STIMULERING

Hoeveel er naar onze mening ook te zeggen valt vóór de vorming van scholen met een plusaanbod, het lijkt *niet* verstandig deze verplicht voor te schrijven. De ervaringen met van bovenaf opgelegde onderwijs- en schoolvernieuwingen van de laatste jaren zijn, om het zacht uit te drukken, niet erg positief. Het plusschool-concept moet kunnen bouwen op voldoende draagvlak bij alle betrokkenen. Het voortouw berust, zoals geschetst in de voorgaande paragraaf, bij de bestuurders van de scholen. Elke school die echt wil, kan ook zo beginnen. Zoals uit hoofdstuk 5 blijkt, stuiten scholen die zich willen ontwikkelen tot plusschool echter op hoge drempels. Dit is onwenselijk. De Raad meent daarom dat een faciliterende en zelfs stimulerende taak is weggelegd voor de overheid.

Die facilitering kent verschillende aspecten. Eén daarvan hebben we reeds genoemd, namelijk het verlengd vmbo en de daarmee geïmpliceerde verlengde zorg. Momenteel wordt reeds op een aantal scholen ervaring opgedaan met samenvoeging van vmbo- en mbo-opleidingen, maar het betreft experimenten. De mogelijkheid van een dergelijk verlengd vmbo wordt idealiter meer structureel geopend, inclusief een aangepaste financiering die scholen in staat stelt om ook in de laatste twee jaar van die verlengde opleiding alle leerlingen een niveau van onderwijs en zorg aan te bieden dat vergelijkbaar is met dat van het 'gewone' vmbo.

Maar vooral is het zaak dat beleidsmakers waar mogelijk de bestaande drempels voor verandering wegnemen. In deze paragraaf schetsen we daartoe enkele mogelijkheden. We focussen daarbij op twee hindernissen: (a) onvoldoende bekostiging en (b) concentratie van 'overbelaste' leerlingen. In de laatste subparagraaf gaan we in op (c) een wenselijke extra impuls voor de G4.

8.2.1 FINANCIËLE FACILITERING

Een eerste hindernis die een school moet overwinnen, betreft – uiteraard – de financiën. Plusscholen zijn duur. Als een instelling daadwerkelijk de brede missie van een dergelijk schoolconcept wil waarmaken, lopen met het aantal ‘overbelasten’ ook de kosten snel op. Daarvoor zijn minstens drie redenen. Ten eerste moet overbelaste leerlingen immers de structuur en verbondenheid worden geboden die zij elders missen, en dat vraagt voor alles om kleinschaligheid en intensieve leerling-leraarcontacten. Ten tweede hebben deze leerlingen vaak extra zorg nodig, zoals psychosociale ondersteuning of hulp bij schuldaflossing. Ook wanneer deze door anderen gefinancierd wordt, zullen er voor de school transactiekosten zijn die samenhangen met overleg en afstemming. Ten derde vergt het leggen en onderhouden van stevige verbindingen met hun ouders een bovengemiddelde inspanning, omdat het vaker dan bij ‘normale’ leerlingen gaat om moeilijk bereikbare ouders. Kortom, ‘overbelasten’ vergen veel tijd en zorg. Naarmate een school meer van dergelijke leerlingen kent, zal het vereiste budget dus snel toenemen.

De praktijk laat dan ook zien dat roc’s zich soms gedwongen zien een onevenredig groot deel van hun *lumpsum* te besteden aan die moeilijkste leerlingen, die vaak in het mbo-1 en mbo-2 zijn te vinden. Daardoor is natuurlijk minder geld beschikbaar voor de mbo-3- en mbo-4-leerlingen. Maar ook met deze vorm van ‘kruisfinanciering’ kunnen roc’s met veel ‘overbelasten’ makkelijk toch in de rode cijfers komen. De Eindhovense en Rotterdamse ervaringen mogen daarbij als waarschuwing gelden: roc’s mogen zich niet gedwongen zien om maatschappelijke verantwoordelijkheden voor hun rekening te nemen zonder de daarbij behorende bevoegdheden, met inbegrip van de vereiste financiering.

Verruimde lwoo-indicatie

Een indicatie van waar de financiële schoen het meeste knelt, kan worden verkregen uit de vergoeding per leerling per jaar. Die is voor vmbo-leerlingen met lwoo-indicatie stukken hoger dan voor ‘gewone’ vmbo-leerlingen of voor mbo-leerlingen.² Als een leerling na afronding van het lwoo doorstroomt naar het mbo, gaat de vergoeding voor deze leerling met duizenden euro’s omlaag. Aan deze leerling kan in principe dus veel minder onderwijs of zorg worden geboden. Dit is onwenselijk, want hij is natuurlijk nog dezelfde persoon als vóór die overstap. Hij heeft waarschijnlijk nog steeds intensieve begeleiding en/of zorg nodig. Omdat in een aantal binnenstedelijke vmbo’s meer dan 50 procent van de leerlingen een lwoo-indicatie heeft, kan daar een sterke zorginfrastructuur worden opgebouwd, maar met de huidige vergoedingen per leerling is dat veel moeilijker in het mbo. Overigens wordt dat ook door de overheid erkend, want bij de negen experimenten met verlengd vmbo is sprake van een aangepast financieringsregiem waarin de vergoeding voor het vijfde en zesde leerjaar wordt opgetrokken naar een niveau dat

nauwelijks lager ligt dan die voor het lwoo. Ook is bij de Algemene Beschouwingen van september 2008 al een extra bedrag van 15 miljoen euro vrijgemaakt voor het schoolmaatschappelijk werk in het mbo.

Een voor de hand liggend aangrijpingspunt voor (verdere) verruiming van de financiering ligt dan ook in de lwoo-indicatie. Die bevat op dit moment geen criterium voor sociaal milieu maar wel voor leerachterstand (die vaak samenhangt met sociaal milieu) en voor allerlei individuele leer- en gedragsproblemen. Het verdient overweging om in de indicatie een criterium op te nemen voor herkomst uit een opvoedingsarm multiprobleemgezin. Bij een hoge concentratie van ‘overbelaste’ leerlingen komt dan een aanzienlijk extra budget voor de instelling beschikbaar, zeker indien er sprake is van een verlengd vmbo en de verhoogde lwoo-financiering de volle zes jaar wordt volgehouden.

Inzet wwb-middelen voor aspirant-werknemers

Er bestaat nog een andere mogelijkheid om overheidsgeld gericht en doelmatiger in te zetten. Het recente sociale-zekerheidsdenken ontwikkelt zich op dit moment in de richting van een Participatiefonds. De extra geldstroom vormt dan onderdeel van een breder participatiebudget per jongere.

Het eigenaardige van dit budget is dat jongeren eerst uitgevallen en werkloos moeten worden voordat uit dit fonds een budget beschikbaar komt om hen (weer) naar de arbeidsmarkt te geleiden. Er is veel wwb³-geld beschikbaar voor de arbeidstoeleiding van niet-werkenden, zoveel dat het in een aantal Grote Steden onder de huidige omstandigheden niet of alleen “met kunst en vliegwerk” – we citeren een gemeenteambtenaar – op kan. Maar de criteria zijn scherp: iemand moet in aanmerking komen voor herintreding in de arbeidsmarkt, d.w.z. eerst zijn uitgevallen en vervolgens met de inzet van extra middelen worden teruggeleid. Een ieder beseft dat een inzet op een eerder moment – bijvoorbeeld binnen de scholen voordat ze uitvallen en veelal ‘spoorloos’ zijn – een vele malen hoger rendement zou hebben.

Er valt dus veel te zeggen voor een meer preventieve aanwending van wwb-middelen voor de financiering van bijzondere projecten voor ‘overbelaste’ leerlingen ter voorkoming van bijstandsafhankelijkheid op termijn. Indien over jongeren van – zeg – 14 tot 18 gedacht zou worden als aspirant-werknemers die worden toegeleid naar de arbeidsmarkt, zouden velen van hen ‘aan boord’ kunnen blijven binnen plusscholen. Een dergelijke aanpak ligt in het verlengde van de bestaande evc⁴-regeling ten behoeve van ‘spijtoptanten’ onder de vroegtijdig schoolverlaters. Tijdens het werken in een normale baan wordt zo bevorderd dat praktijkervaring leidt tot het alsnog behalen van een startkwalificatie.

Bij die toespitsing behoren faciliteiten zoals speciale toerusting (inrichting, personele bezetting) bij de werkgevers, maar ook een versterkte begeleiding vanuit de school van zowel jongeren als hun begeleiders binnen de leerbedrijven. Binnen de huidige middelen is dat niet mogelijk, waardoor werkgevers geneigd zijn tot *cherry picking* door zich te richten op de relatief makkelijke en in eerste instantie meer productieve leerlingen van mbo-niveau 3/4.⁵ Met de inzet van WWB-middelen en een verdere (fiscale) ondersteuning van de betrokken bedrijven⁶ kunnen naar inzicht van de beleidsmakers en vele schoolbestuurders in de G4 echter bijzondere resultaten worden behaald.

Meerjarige zekerheid

Van vele zijden werd tijdens ons veldonderzoek ook het belang beklemtoond van financiële zekerheid. Een plusschool kan alleen tot ontwikkeling komen als er zekerheid bestaat over een langjarig financieel kader. De wereld van onderwijs en zorg wordt momenteel te zeer gekenmerkt door een 'projectencarrousel', d.w.z. een veelheid van kortlopende projecten met beperkte schaal. De tijdshorizon ligt daarbij in veel gevallen niet verder dan de eerstvolgende verkiezingen. Voor 'overbelasten' is dat veel te kort. Alleen meerjarige en niet-onderbroken begeleiding kan resulteren in de structuur en verbondenheid die ze nodig hebben. Ook voor scholen die daadwerkelijk willen veranderen, moeten financiële garanties dus een aanmerkelijk langere duur hebben.

Verbreed toezicht

Ruimere financiering geeft de school meer ruimte en slagkracht in de strijd tegen uitval. Deze grotere bewegingsruimte dient – logischerwijs – gepaard te gaan met een navenante verbreding van het toezicht. Als de kerntaken en het primaire proces worden uitgebreid met de elementen structuur en verbondenheid, is het wenselijk dat ook de kwaliteitsbewaking en het externe toezicht aangrijpen op die verbrede kerntaak.

Een logisch aangrijpingspunt zijn de criteria waarop individuele scholen worden getoetst door de Inspectie (zoals neergelegd in de toetsingskaders). Vanzelfsprekend staat de kwaliteit van het primaire onderwijsproces daarin centraal. Bij scholen met een plusaanbod, zou de Inspectie echter evenzeer moeten beoordelen in welke mate scholen voor de 'overbelasten' structuur en verbondenheid bieden. Momenteel wordt slechts ten dele op dergelijke kwaliteitsaspecten getoetst, bijvoorbeeld met indicatoren voor het 'schoolklimaat'. De Inspectie zou nadrukkelijk de plusscholen moeten beoordelen in hoeverre zij aan 'overbelaste' leerlingen het verbrede aanbod bieden dat zij nodig hebben, en welke resultaten zij daarmee boeken. Bovendien moeten de Inspectie en degene aan wie zij rapporteert – nader bepaald: de minister – zonodig ook op dit gebied willen en kunnen 'doorblijven'.

8.2.2 TEGENGAAN VAN CONCENTRATIE

Een tweede hindernis waar potentiële plusscholen tegenaan lopen, is het verschijnsel van concentratie. Door de combinatie van enerzijds de vrijheid van schoolkeuze van ouders en anderzijds selectie aan de poort van de minder risicohoudende leerlingen door scholen anderzijds, ontstaan met name in de binnensteden vmbo-scholen met zeer veel ‘lastige’ leerlingen. Officieel spreekt men van concentratiescholen, officieus van “afvalputjes”. Op dergelijke scholen dreigen leegloop, ontslagen van leraren en mogelijk zelfs sluiting. In het mbo is het beeld vergelijkbaar.

Voor de ‘overbelaste’ leerlingen is een dergelijke concentratie fnuikend. Veel van onze gesprekspartners wezen op het nadelige effect op de leerresultaten van een grote concentratie van zulke leerlingen (subparagraaf 4.3.1). Ze zijn ervan overtuigd dat een meer gemengde samenstelling van de schoolpopulatie goed is. De wetenschap lijkt hen hierin gelijk te geven (subparagraaf 6.3.2.) De resultaten wijzen uit dat zolang er een ruime meerderheid – Amerikaans onderzoek duidt op 60 tot 70 procent – van ‘normale’ of kansrijke leerlingen is, de zwakke leerlingen betere resultaten behalen, zonder dat deze ‘normale’ of kansrijke leerlingen daarvan nadeel ondervinden. In de meeste (v)mbo-scholen in de harde kernen van de G4 is er echter geen schijn van kans een ruime meerderheid van ‘normale’ of kansrijke leerlingen te realiseren zonder daartoe zeer ingrijpende maatregelen te nemen. Er zijn in die wijken eenvoudig te weinig ‘sterke’ leerlingen. Hoe kan dan toch voldoende menging worden gerealiseerd?

Voor alle duidelijkheid: we hebben het hier dus niet over het ontstaan van ‘zwarte’ en ‘witte’ scholen. Als het gaat om dreigende schooluitval, is het probleem *niet* een eventueel gebrek aan contact tussen allochtone en autochtone leerlingen. We gebruiken daarom liefst zomin mogelijk de term (de)segregatie, omdat die in het publieke debat zozeer is verbonden met de zwart-witproblematiek. Als het gaat om dreigende schooluitval, is het probleem veeleer een gebrek aan contact tussen ‘overbelaste’ en ‘normale’ leerlingen. De hoognodige structuur en verbondenheid kunnen in zo’n omgeving moeilijk tot stand worden gebracht.

Wettelijke ruimte voor menging

Een betere menging van leerlingen is dus wenselijk. De Raad constateert echter dat op dit gebied een zeker fatalisme heerst: er is niets aan te doen, we zullen er mee moeten leven. In de huidige verhoudingen is het in niemands belang (scholen, ouders, bestuurders, gemeenten) om iets aan de concentratie te doen als anderen dat ook niet doen. Er is sprake van een klassiek coördinatieprobleem. Alleen door een gezamenlijke inzet zijn resultaten bereikbaar, maar door het grote aantal betrokkenen en hun verscheidenheid is coördinatie lastig tot stand te brengen en het proces kwetsbaar. Beter mengen staat dan ook niet hoog op de agenda. Of zoals

een bestuursvoorzitter het krachtig uitdrukte: “Als ik achter mengen ga staan, kan ik net zo goed opstappen.”

Aan dit fatalisme wordt vermoedelijk bijgedragen door enige mythologie rond artikel 23 van de Grondwet. Het beeld van dit artikel is dat schoolkeuze onschendbaar is en dat scholen zelf mogen bepalen wie zij wel en niet toelaten. Het is mede deze interpretatie van artikel 23 die een doorbraak dwarsboomt. Het is echter de vraag of artikel 23 werkelijk zo'n onoverkomelijke belemmering is voor het beïnvloeden van leerlingstromen. Formeel is dat in ieder geval niet zo, zoals ook de Onderwijsraad benadrukt. Het is primair de vrijheid van richting (denominatie) die in het artikel verankerd ligt.⁷ Het artikel verbiedt geen regulering van leerlingstromen of andere maatregelen die populaties van scholen kunnen beïnvloeden. Ook het beperken van de schoolkeuze wordt in principe niet onmogelijk gemaakt door artikel 23. Internationale verdragen en discriminatieverboden staan aparte wachtlijsten voor autochtonen en allochtonen niet toe, maar er is geen enkele belemmering voor aparte wachtlijsten voor leerlingen met of zonder onderwijsachterstanden, of voor aparte wachtlijsten voor leerlingen uit lagere of midden/hogere sociaal-economische klassen.

Het genoemde fatalisme wordt – in ieder geval – ook gevoed door onbekendheid of onwetendheid van met name ouders. Ze zijn zich beperkt bewust van hun rechten waar het betreft de schoolinschrijving (box 8.3). Veel ouders, in het bijzonder van ‘overbelaste’ leerlingen, willen of kunnen waarschijnlijk ook niet de strijd aangaan met een school die op oneigenlijke gronden toelating weigert. Concentratie en leegloop ontstaan ten dele doordat hoog opgeleide ouders handiger zijn in zodanige benutting van de regels dat hun kinderen op ‘de goede scholen’ komen, dan laag opgeleide of sterk ‘overbelaste’ ouders (zie ook box 8.3). Dit gebrek aan kennis vindt de Raad onwenselijk. De aanbeveling ligt dan ook voor de hand: de overheid moet zoveel mogelijk bevorderen dat alle betrokkenen hun rechten en plichten kennen. Dit zal de kansen op betere menging ten goede komen.

Maatregelen gericht op meer menging

Binnen de Grondwet is dus meer mogelijk dan wel wordt gedacht. De vraag is vervolgens hoe binnen dit grondwettelijk kader praktisch te handelen. In het huidige beleid is er geen sprake van landelijke aansturing of dwang, maar wordt op gemeentelijk niveau regie gevoerd in de vorm van een verplichting tot ‘Op Overeenstemming Gericht Overleg’ (OOGO). Doel van dit overleg is tot afspraken te komen tussen gemeente en scholen over het tegengaan van een ongewenste concentratie en/of leegloop. Met dit beleid zijn er echter problemen.

Ten eerste is de gemeente misschien wel het beste niveau voor regie als het gaat om het basisonderwijs, maar niet als het gaat om voortgezet onderwijs. De scheiding van ‘overbelaste’ en ‘normale’ leerlingen voltrekt zich over gemeentegrenzen

Box 8.3 Gedachtenexperiment

Goed geïnformeerde ouders kunnen binnen de bestaande regelgeving in een gecoördineerde actie het in de praktijk gegroeide systeem van schoolkeuze en selectieve toelating dwingen tot een vorm van menging.

Stel bijvoorbeeld dat in een gegeven gemeente of regio alle ouders van 'overbelaste' jongeren hun kinderen aanmelden voor inschrijving bij één specifieke school (bijvoorbeeld een middenklasse-school in een betere buurt). Dat veroorzaakt een feitelijke onmogelijkheid: er zijn op die school stellig te weinig plaatsen en het kapitaalverlies door de collectieve leegloop van de andere scholen is onaanvaardbaar groot.

De betrokken scholen moeten dus samen een oplossing zien te vinden die voor elk van hen acceptabel is. Dat zal vrijwel zeker een oplossing zijn waarin elke school toezegt om een redelijk deel van deze totale groep 'overbelasten' op zich te nemen. Ongeacht hoe vervolgens de feitelijke verdeling van deze groep over de scholen plaatsvindt – hetzij door loting, hetzij door selectie – zal het resultaat altijd zijn dat de totale groep 'overbelasten' wordt verdeeld over meerdere scholen, en dus op elke school een redelijke menging van 'overbelaste' en 'normale' leerlingen ontstaat.

heen, bijvoorbeeld doordat de betere of minder risicohoudende leerlingen 'vluchten' naar scholen in aangrenzende gemeenten. Een regie op het regionale niveau ligt dan meer voor de hand. Ten tweede is het allemaal te vrijblijvend. Het is niet gegarandeerd dat elke school meedoet aan die afspraken, en evenmin dat elke school zich aan de afspraken houdt. Het ontbreekt aan sanctiemechanismen. De ervaring met regionale convenanten, bijvoorbeeld rond Utrecht, biedt in die zin weinig reden voor hoop. Ten derde weten kerngemeenten binnen een regio en/of de vestigingsplaatsen van (v)mbo's dat ze in geval van financiële problemen op 'hun' scholen op weinig meer dan warme woorden mogen rekenen van hun buurgemeenten, ongeacht de grote aantallen leerlingen die van daaruit met name de roc's bezoeken. Kortom, (kern)gemeenten staan in de praktijk met vrijwel lege handen. Ten vierde beschikt ook de rijksoverheid over beperkte instrumenten. Met de Inspectie en haar toezichtskader is in principe een aangrijpingspunt voorhanden om individuele besturen of scholen bij te sturen, maar dat ontbreekt echter als het gaat om *groepen* van besturen of scholen. Dat is een gemis.

Hoe zou een slagvaardiger aanpak om concentratie tegen te gaan eruit kunnen zien? In het verlengde van bijvoorbeeld de veiligheidsregio's, kunnen zogenoemde onderwijsregio's worden ingesteld, waarbinnen de kerngemeente de regierol vervult. Een kerngemeente moet er allereerst voor zorgen dat overeenstemming wordt bereikt met alle betrokkenen – andere gemeenten maar vooral ook de scholen – over de feitelijke stand van zaken. Welke onderwijsvraag is er, wat zijn precies de leerlingstromen en waarom, wat is de demografische ontwikkeling,

wat is de probleemanalyse? De regio zou ook zelf moeten bepalen wat wel of niet ‘overbelaste’ leerlingen zijn en daarop het eigen aanbod toesnijden. Op grond van de gedeelde probleemanalyse kan een regionale onderwijsvisie worden ontwikkeld met – naar mag worden gehoopt – een breed draagvlak.

Deze onderwijsvisie gaat over het creëren van een veelzijdig onderwijsaanbod, toelatingsbeleid, schoolgrootte en adequaat gebruik van schoolgebouwen. De onderwijsvisie kan ook regionale quotumafspraken omvatten waarbij het aantal leerlingplaatsen in specifieke gemeenten/scholen aan maxima of minima wordt gebonden. De regionale samenwerking dient zich ook in financiële zin te uiten, zeker als het aanstaande Participatiefonds uitgaat van een bedrag per jongere, dit ongeacht het gemeentelijk onderwijsaanbod. Indien extra middelen nodig zijn ten behoeve van bijzondere voorzieningen in en rond plusscholen, moeten alle gemeenten binnen een regio daarop kunnen worden aangesproken op basis van een redelijke verdeelsleutel die rekening houdt met het gebruik door ‘eigen’ jongeren. Op grond van een onderwijsvisie kunnen gemeenten scholen vragen om in te schrijven op de vraag naar onderwijs.

Het voortouw ligt dus in de regio. Maar wat zijn de ‘stokken achter de deur’ om onwillige spelers te bewegen tot coöperatie? Een relatief licht middel is ‘naming and shaming’. Men kan regio’s en scholen ‘scherp’ houden door het publiceren van vergelijkende statistische gegevens over de behaalde resultaten. Aan de hand daarvan kunnen lokale politiek en media corrigerend werk verrichten door te laten zien wie zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt en wie niet.

Voor het onverhoopte geval dat overleg en ook ‘naming and shaming’ onvoldoende soelaas bieden, zou men de regionale functies echter ook moeten toerusten met een vorm van doorzettingmacht. Wat zijn daartoe de mogelijkheden? Deels kan dit vorm krijgen wanneer de niet-geoordeelde geldstroom van het Participatiefonds, zoals we voorstelden, mag worden ingezet voor de toeleiding van ‘overbelaste’ jongeren naar de arbeidsmarkt. Met name de kerngemeente krijgt dan meer invloed door te draaien aan geldkranen die essentieel zijn voor de plusscholen. Een andere mogelijkheid is dat, als het ontbreekt aan scholen die het concept van de plusschool willen waarmaken, het rijk en/of kerngemeente zelf een plusschool begint en deze ruim faciliteert. Het zou een variant zijn op de vroegere Rijksschool, die rechtstreeks wordt bestuurd door (een accounthouder bij) de overheid.

Stimuleren van menging kan overigens langs meer wegen dan alleen planvorming en sturing van bovenaf. Er zijn ook andere middelen denkbaar, die al dan niet tegelijkertijd kunnen worden ingezet. In de Verenigde Staten is bijvoorbeeld veel ervaring opgedaan met het beïnvloeden van leerlingstromen met behulp van een aangepaste bekostiging. Zou men, voortbouwend daarop, bijvoorbeeld een hoger

leerlinggeld kunnen uitkeren voor jongeren die wonen binnen een straal van vijf kilometer van school en een veel lager bedrag in geval van een afstand boven de 20 kilometer? Zouden ook ouders kunnen worden aangeslagen bij inschrijving buiten het eigen 'district'? Kan en wil Nederland dat soort maatregelen importeren?

8.2.3 EXTRA IMPULS VOOR G4

De voorgaande paragrafen bevatten een overzicht van generieke mogelijkheden om het ontstaan van succesvolle plusscholen (financieel) te faciliteren, en een algemene schets van hoe men concentratie wellicht succesvol kan tegengaan.

In 'harde kernen' van schooluitval, met name in de G4, is echter een verdergaande, minder vrijblijvende benadering geboden. Het is immers hier dat de problematiek zich concentreert. In de G4 doet de schadelijke combinatie van chronische armoede en grootstedelijke stapelingsvraagstukken (met inbegrip van criminaliteit) zich het sterkst voor. De uitval in de G4 is dan ook beduidend hoger dan elders in het land, en het aandeel 'overbelasten' onder de uitvallers is er veel hoger elders (zie hoofdstuk 1). Voorts zijn het de binnensteden van de grote steden waar men het vaakst concentratiescholen aantreft. Daar zijn ingrepen om te komen tot betere menging dus het meest op zijn plaats. Bovendien is de bestuurlijke complexiteit in de G4 groter dan elders in het land en het vormgeven en uitvoeren van effectieve en efficiënte oplossingen dus moeilijker.

De Raad adviseert daarom in de G4 de vorming van plusscholen actief en met kracht te bevorderen. Daarom stelt de Raad voor met betrekking tot de G4 een aantal extra maatregelen te nemen **bovenop** de meer generieke mogelijkheden en voorstellen uit de vorige paragraaf. Achtereenvolgens gaan we in op de wenselijkheid van (a) verder doorgevoerde bundeling en ontschotting, (b) toegespitst tegengaan van concentratie en leegloop, en (c) additionele financiering.

Verder doorgevoerde bundeling en ontschotting

Scholen die willen uitgroeien tot school met plusaanbod, ervaren hoge drempels door de verkokering – om niet te zeggen: versnippering – van de diverse sectoren die in een plusschool samengebracht moeten worden. Hoewel deze problematiek in elke gemeente speelt, is de urgentie in de G4 door de grotere bestuurlijke complexiteit (deelgemeenten, groot aantal scholen en instanties, grotere maatschappelijke problemen) urgenter. Er gaat veel tijd (en vaak ook frustratie) zitten in het verkrijgen van en verantwoorden over de nodige middelen, die op een plusschool per definitie uit vele bronnen komen. Op dit moment worden schoolbestuurders en -leiders belast met talloze bekostigingsvragen betreffende maatschappelijk werk, inzet van lokale jeugdzorg e.d. In het vmbo en zeker in het mbo, waar veel leerlingen geen onderwijs (kunnen) volgen in hun woonplaats, zijn bovendien regionale afspraken noodzakelijk.

Een oplossing is de drempels voor de totstandkoming van plusscholen te verlagen door ontschotting en bundeling van geldstromen van de verschillende instanties die actief zijn rond (dreigende) ‘overbelaste’ uitvallers en speciaal de (kern)gemeente tot coördinatiepunt te benoemen. Als scholen moeten onderhandelen met een groot aantal financierende instanties, bestaat het gevaar dat de verschillende (financiële) belangen daadwerkelijke samenwerking in de weg staan. Bovendien leidt de complexiteit tot grote bestuurlijke lasten, met het gevaar dat geld dat bedoeld is voor het primaire proces, opgaat aan transactiekosten. Daarom verdient het de voorkeur indien al deze geldstromen worden gebundeld en als één stroom in de richting van de plusschool vloeien. Deze kan het geld vervolgens naar eigen inzicht besteden aan onderwijs en (inkoop van) zorg.

Een logisch complement van deze bundeling van geldstromen en coördinerende rol is dat ook de informatiestromen en verantwoordingsmechanismen worden gebundeld. De plusscholen hoeven idealiter niet aan een reeks van verschillende instanties verantwoording af te leggen, maar kennen slechts één ‘accounthouder’ bij de overheid. Met een dergelijk model van ontschotting wordt momenteel reeds op verscheidende plaatsen, geëxperimenteerd zoals bij de ombouw van enkele basisscholen in de Amsterdamse deelgemeente Slotervaart (box 8.4).

Toegespitst tegengaan van concentratie en leegloop

Speciaal in de G4 verdient het aanbeveling om de bestaande verplichting tot ‘Op Overeenstemming Gericht Overleg’ (OOGO) meer tanden te geven door een ‘harde’ opdracht in deze zin van de minister van OCW aan de schoolbestuurders. De basis is steeds de opstelling en/of uitvoering van een gezamenlijke onderwijsvisie waaruit blijkt wat de kwantitatieve of kwalitatieve tekorten zijn in het regionale onderwijsaanbod. Wanneer individuele gemeenten binnen een regio onvoldoende meewerken, moet de onderwijswethouder van de kerngemeente namens de meerderheid van het OOGO gerechtigd zijn hen bij de minister voor te dragen voor correctie. In geval van individueel of collectief falen moet de bewindspersoon, na overleg met de regionale beleidsmakers, ook de schoolbestuurders op hun rol in deze gezamenlijke verantwoordelijkheid kunnen aanspreken. In de volkshuisvestingssector voorzien de Woningwet (artikel 70) en het Besluit beheer sociale sector (Bbsh) (artikelen 41 en 43) in dergelijke sanctiemiddelen voor de minister. De sanctiemogelijkheden variëren van het geven van een aanwijzing en last onder dwangsom tot het aanstellen van een bewindvoerder of toezichthouder. Daardoor kunnen proportionele sancties worden genomen. Het verdient aanbeveling om ook in het onderwijs deze gedachtelijn in te voeren.

Voorshands is er echter een ‘vriendelijkere’ mogelijkheid om concentratie en leegloop tegen te gaan, namelijk het aantrekkelijker maken van plusscholen voor een brede groep van leerlingen. Anders gezegd: een dikke plus op plusscholen. Op basis van een inschrijving (*tender*) kan de gemeente bijvoorbeeld (potentiële)

Box 8.4 Community Centers Slotervaart

De betrokkenen zijn het erover eens: kinderen in Slotervaart hebben vaak ernstige problemen die multidisciplinair moeten worden opgelost. Aangejaagd door een Adoptieteam onder voorzitterschap van de minister van Financiën worden daarom drie ‘community centers’ opgezet. De basisscholen Ru Paré, Einstein en Huizinga, samen met meer dan 1000 kinderen van 0 tot 14 jaar, zullen elk worden omgevormd tot zo’n centrum. Dat moet een voorziening worden voor kinderen en hun omgeving met een breed en multidisciplinair aanbod voor het oplossen van problemen en de ontwikkeling van ieder kind. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat ook de nodige zorg en activiteiten voor ouders worden ontwikkeld. Hiertoe krijgt elke school ook een nieuw gebouw.

De community centers zijn meer dan ‘alleen maar’ een brede school. Zo’n centrum wordt vooral de regisseur van een scala aan diensten en organisaties die samen gaan werken ten behoeve van de kinderen. Het schoolbestuur gaat behalve onderwijs ook diensten van de gezondheidszorg, het welzijnswerk en ‘economische versterking’ coördineren. Ieder kind krijgt één casemanager en alle casemanagers leggen verantwoording af aan één schoolbestuur.

Om dat te kunnen realiseren, worden de vele financieringsstromen samengevoegd. De gebundelde financiering wordt als een lump sum uitgekeerd aan het schoolbestuur van de drie community centers, die het vervolgens naar eigen inzicht kunnen besteden aan onderwijs, zorg of andere noodzakelijk geachte activiteiten. Ook de verantwoordingsstromen worden samengevoegd. Het schoolbestuur verantwoordt zich bij slechts één loket, dat op basis hiervan vervolgens de verantwoording aan de verschillende financierende instanties regelt.

Alle medewerkers van een community center, of zij nu van het welzijnswerk of van een arbeidsmarkttoeleidingsproject zijn, dragen behalve aan hun eigen organisaties en inspecties, ook verantwoording af aan het centrale schoolbestuur. Verschillende regels worden ondergeschikt gemaakt aan dit doel.

concentratiescholen in de gelegenheid stellen ‘in de aanval’ te gaan met een zodanig aantrekkelijk aanbod, dat de meer kansrijke leerlingen deze scholen niet zullen ontvluchten of zelfs actief komen opzoeken. Te denken valt aan extra lessen en voorzieningen op het gebied van bijvoorbeeld techniek, sport of ondernemerschap, aangeboden door de beste docenten die kunnen werken met *state of the art* leermiddelen, gehuisvest in een mooi en modern gebouw dat is uitgerust met de beste voorzieningen. Die kwaliteiten werken als een magneet op hun leerlingen.⁸ Ze vormen een bron van trots en hoop: je bent geen *loser* als je naar zo’n school gaat. De scholen dienen ook op een gepaste wijze hun extra kwaliteiten uit te stralen. Een professionele reclamecampagne, zo heeft de Engelse ervaring laten zien (Barber 2007: 36-37), kan wonderen doen. Het onderscheidt hen positief van hun ‘concurrenten’ en kan ertoe bijdragen dat jongeren en hun ouders hen een streep voor geven bij hun schoolkeuze.

Dit zijn dus niet zozeer plusscholen maar veeleer ‘dubbelplus-scholen’ (een term die we overigens verder niet zullen gebruiken). De eerste plus is de bredere missie en de eerder genoemde pijlers van de plusschool die daaruit voortvloeien, zoals kleinschaligheid en een uitgebreid aanbod van zorg en ondersteuning. De tweede plus bestaat uit een extra in het curriculum en/of voorzieningen dat ook zeer aantrekkelijk is voor vmbo- of mbo-leerlingen die niet tot de categorie der ‘overbelasten’ behoren, maar eerder tot de ‘normale’ groep. Scholen die kampen met een eenzijdig ‘overbelaste’ populatie, zouden geholpen kunnen zijn bij het ontwikkelen van een dergelijk aantrekkelijk profiel. Daardoor kan een vrijwillige instroom van ‘normale’ leerlingen ontstaan en de gewenste verhouding bereikt, of in ieder geval dichter genaderd worden.

Additionele financiering

Het is evident dat het huidige budget waarover roc’s in de G4 beschikken, tekortschiet voor de veel bredere taakstelling van de plusscholen. In Rotterdam alleen al moesten de twee roc’s gezamenlijk tientallen miljoenen per jaar aan ‘eigen’ geld besteden om de in hun ogen minimale begeleiding voor speciaal ‘overbelaste’ leerlingen te kunnen realiseren. Ook in andere steden werd de noodklok geluid. Voorspand is niet precies aan te geven welke aanvullende financiering – ook van bronnen anders dan OCW – noodzakelijk is na bundeling en ontschotting van geldstromen. Een voorzichtige raming, gebaseerd op extrapolatie van de Rotterdamse gegevens, duidt echter al snel op bedragen in de orde van 50 tot 100 miljoen euro op jaarbasis.

Wie gaat dat allemaal betalen? De huidige praktijk doet soms enigszins denken aan een diner waarbij velen gezellig aanschuiven, maar als de rekening komt plots iedereen elders drukke bezigheden blijkt te hebben, en het onderwijs alleen achterblijft met de rekening. Dit is niet terecht. Als plusscholen kunnen helpen werkloosheid tegen te gaan, is het dan niet logisch dat ook vanuit de SZW-koker een financiële bijdrage wordt geleverd? Een experimenteerregeling voor de ontschotte toepassing van de WWB-middelen, waarbij juist in de G4 ervaring wordt opgedaan voor een latere, *evidence based* uitrol naar de rest van het land, zou bijvoorbeeld zinvol zijn. Het zou de gemeentebesturen een (financieel) instrument geven om in directe wisselwerking met ‘hun’ roc’s nader vorm en inhoud te geven aan beter arbeidsmarkttoeleiding van de ‘overbelaste’ jongeren. In dat geval, zo stelden ook de verantwoordelijke wethouders in de G4 in hun gezamenlijke brief aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 september 2008, zouden zij stellig een groter deel laten toekomen aan juist deze aanpak van juist deze doelgroep.

Maar ook andere beleidskokers hebben een belang. Als plusscholen kunnen helpen voorkomen dat jongeren vervallen tot delinquentie of criminaliteit, is het dan niet redelijk dat ook Justitie meebetaalt? Als plusscholen kunnen helpen de psychosociale problemen van ‘overbelasten’ hanteerbaar te maken, mag dan niet eveneens

de vws-koker worden aangekeken? De baten van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten komen uiteindelijk ten goede aan de samenleving als geheel. Het is daarom logisch dat de financiële verantwoordelijkheid niet alleen bij het ministerie van OCW wordt gelegd, maar bij de regering als geheel. Het is een investering die zich op termijn meer dan terugverdient (box 8.5).

Box 8.5 Kosten en baten van beleidsmaatregelen

In 't Veld et al. (2006) maakten kosten-bateninschattingen rond vier denkbare interventies om schooluitval tegen te gaan: (a) het integreren van onderwijs en 'werk' door verplaatsing van het onderwijsproces naar de werkomgeving, (b) het intensiveren en verplichten van voorschoolse educatie, (c) het intensiveren van de begeleiding van de overgang van het vmbo naar het mbo en (d) het intensiveren van de zorgstructuur binnen het onderwijs. Afhankelijk van enkele vooronderstellingen, is het saldo 'batig' tot 'zeer batig'. Vooral (d) springt er uit. De zorgstructuur is nu al hoog opgevoerd binnen het vmbo. Een versterking ook in het mbo zal zichzelf naar verwachting terugverdienen alleen al in lagere kosten ten gevolge van uitkeringen en criminaliteit. De ingeschatte baten van een betere benutting van de potentie van de aanstaande uitvallers, die een doorslaggevende rol speelt bij de andere drie interventies, komt hier nog bovenop. Vooral de interventies (a) en (d) kunnen bovendien gericht worden ingezet in de meest kwetsbare omgeving: die van de 'overbelasten' in het praktijkonderwijs en op de mbo-niveaus 1/2. Ze hebben daar bovendien een positieve werking op de niet-uitvallers. In de praktijk kan de kosten-batenverhouding daardoor nog gunstiger uitvallen.

Het gaat steeds om, zoals In 't Veld c.s. het uitdrukken, "een tamelijk zekere, weinig risicovolle investering." Er is, zo concluderen de onderzoekers, "geen economische reden ... om niet te investeren" (In 't Veld 2006: 27).

8.3 PROCESMATIGE UITWERKING: DE OMSLAG

Het tegengaan van de maatschappelijke uitval van 'overbelaste' jongeren vereist gelijktijdige actie op een groot aantal beleidsterreinen, lopend van de jeugdzorg op een veel jongere leeftijd tot aan het arbeidsmarktbeleid na het verlaten van de school. In de chaotische leefomgeving waarin veel jongeren opgroeien, speelt ook de derdenruimte een grote rol en dat vereist actie op weer andere terreinen zoals sociale veiligheid en cohesie. Tegen die achtergrond vormen onze aanbevelingen aan de overheid bestens een wezenlijk onderdeel van een breder pakket maatregelen die – in termen van het emotioneel kapitaal van jongeren – het aantal risicofactoren beperken en/of het aantal beschermende factoren vergroten. Tegelijk is evident dat een 'andere school' met een sterk pluskarakter, een grote, zo niet doorslaggevende bijdrage kan leveren aan de oplossing voor het probleem. Juist tijdens de kwetsbare jaren van de adolescentie kan zij uitgroeien tot een veilig anker, waardoor ontsporen wordt voorkomen en een startkwalificatie binnen bereik komt

Gaan ze het met de voorgestelde faciliterende en stimulerende maatregelen redden? Op zich bieden deze maatregelen zeer goede kansen, maar het uiteindelijke succes is afhankelijk van de wijze waarop de scholen hiermee omgaan. De vorige paragraaf, met zijn accent op de institutionele vormgeving, bevat slechts het halve verhaal. Uiteindelijk is het de frontlijn die in de dagelijkse praktijk het echte werk moet doen. De overheid kan weliswaar gunstige condities creëren, maar succes staat of valt met de vraag of de frontlijnwerkers de ruimte die hen wordt geboden ook effectief benutten.

Schoolbestuurders: bevorder ombuiging naar vraag- en frontlijnlogica

Dat vestigt de aandacht op de kwaliteit van de frontlijnsturing: het vermogen van bestuurders en schoolleiders om aan de frontlijn effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen (paragraaf 7.4) of – meer abstract geformuleerd – het vermogen om contraproductieve uitingen van institutionele en provisiologica op afstand te houden, en te zorgen voor een vruchtbare wisselwerking tussen frontlijn- en vraaglogica.

Sommige scholen hebben al flinke stappen gezet op weg naar een dergelijke plus-school, voor anderen zal het echter een ware cultuuromslag zijn (box 8.6). In hoofdstuk 7 hebben we uitgebreid aandacht besteed aan het hiervoor benodigde transitie management. De Raad wil beklemtonen dat het belang van aandacht voor het veranderingsproces nauwelijks overschat kan worden. Een visie ontwikkelen van een ideale school is één ding, maar een school daadwerkelijk effectief zo veranderen dat deze visie ook wordt gerealiseerd, is een heel ander verhaal. Dit is een uiterst gecompliceerd proces met talloze valkuilen. De trekkers van schoolverandering moeten zijn als simultaanschakers die op geen enkel speelbord een steek laten vallen. Bovendien is uithoudingsvermogen vereist. Onderzoek en ervaring leren dat voordat de resultaten van een grootschalige verandering of vernieuwing zichtbaar worden, minimaal enkele jaren zijn gepasseerd. Niet zonder reden waarschuwt de Amerikaanse onderwijspecialist Michael Fullan voor de complexiteit van de veranderingsuitdaging “because we are talking about changing culture, one that has endured for at least a century.” (Fullan 2007: 149). Beleidsmakers of bestuurders die met dit alles geen rekening houden, lopen grote risico van een koude kermis thuis te komen.

Bij de ‘ombouw’ van een school tot een school met plusaanbod heeft elk der spelers een eigen rol te vervullen. Allereerst de schoolbestuurders op het niveau van koepels of scholengemeenschappen. Zij blijken zich naar eigen zeggen – en dat is toch enigszins verrassend – over het algemeen nauwelijks bezig te houden met het probleem van schooluitval (en, eveneens opvallend, de kwaliteit van het onderwijs). Andere zaken, zoals visie en imago, samenwerking met andere partijen en vooral fusies en vestigingsbeleid, genieten meer aandacht (paragraaf 7.1). In het schooluitvalbeleid krijgen schooldirecties de vrije hand. Dat heeft twee

Box 8.6 Belangrijkste aanbevelingen aan schoolbestuurders, schoolleiders en leraren

Bevorder de omslag naar een school die wordt gekenmerkt door:

- Een primair proces waarbinnen frontlijnwerkers ‘hun’ leerlingen structuur en verbondenheid bieden;
- Inbedding van dit primaire proces in een organisatie van mentoren, kernteams en maatschap, goede zorgstructuur en verlengde vmbo’s;
- Inbedding van de school in haar omgeving van buurtgenoten, vrijetijdstrekkingen en werkgevers, onder meer door differentiatie van het schoolaanbod

bezwaren: de schoolleiders worden op dit punt niet scherp aangestuurd en gecontroleerd, maar hebben ook weinig klankbord in de ook voor hen moeilijke problematiek. Indien, zoals we in subparagraaf 7.2.2 suggereerden, wordt gekozen om de overkoepelende schoolbesturen samen te stellen uit een aantal gekozen frontlijnwerkers en een aantal buitenstaanders met een speciale expertise (bedrijfsvoering, personeelsbeleid inclusief her- en bijscholing, doelgroepkennis en -affiniteit), dan zou dit een wezenlijke stap vooruit betekenen. Minder vergaand kan ook worden gedacht aan een zogenoemd *single-tier* bestuur dat wordt gevormd uit de huidige directie tezamen met een aantal buitenstaanders.

Meer direct betrokken op de maatschappelijke uitval van ‘overbelasten’ is ook een toegespitste bestuursstructuur met inzet van ouders en zorgverleners vereist. Turkenburg (2008: 20) concludeert in harde termen: er is een onvoldoende *countervailing power* onder ouders en gemeenten. Die tegenbinding is echter wel van belang en, ondanks de scepsis van vele zijden, verdient het daarom aanbeveling om in de voetsporen van een aantal Amerikaanse scholen op dit gebied speciaal binnen de plusscholen verdergaande stappen te nemen. Ook de overige beoogde partners dienen veel meer dan nu bij het beleid en bestuur van de school-binnen-de-school te worden betrokken, bijvoorbeeld via een adviesraad met daarin buurtgenoten en werkgevers.

De hoofdrol is evenwel voorbestemd voor de schoolleiders. In subparagraaf 7.4.1 waarschuwden we: bezint eer ge begint. We willen er hier aan toevoegen: wanneer ge begint, speel dan voor ‘echie’. In wisselwerking met hun ‘bazen’ – het schoolbestuur of de raad van toezicht – en hun frontlijnwerkers, moeten schoolleiders een gedeelde visie en richting ontwikkelen en deze vervolgens uitdragen in de praktijk. Het gaat om een subtiel samenspel waarin zij enerzijds een duidelijke visie neerzetten en een verwarmend verhaal uitdragen, maar anderzijds de ruimte bieden aan hun maatschap en de externe netwerken. De frontlijnwerkers moeten erop kunnen vertrouwen dat ze een eigen inkleuring kunnen geven aan hun dagelijkse werk, die past bij hun specifieke behoeften en hun professionele inschatting. Vervolgens is het weer aan bestuurders en schoolleiders om toezicht te houden op

de uitvoering van gezamenlijke actieplannen en zo nodig corrigerend op te treden. Tenslotte zullen ze, parallel aan deze acties, het veranderde gedrag dienen te verankeren binnen een nieuwe schoolcultuur.

Zoals een voetbalcoach moeten ze zorgdragen voor de juiste samenstelling van hun team en van de kernteams daarbinnen. Zij zullen hun troepen ook moeten voorgaan bij het doorvoeren van ‘nieuwe’ organisatievormen. Teamwerk klinkt vanzelfsprekend maar vereist een serieuze sturing. Tegelijkertijd zullen schoolleiders binnen de grenzen van het mogelijke de ‘maten’ moeten afschermen voor van buitenaf opgedrongen taken en innovaties die haaks staan op de gedeelde visie, en van al die andere zaken die hen ‘van het werk houden’: het trefwoord is focus. Ze moeten ook optreden tegen ‘afvalligen’ en hen in het spoor brengen of afvoeren. Waar twijfels ontstaan aan de gedeelde richting of waar loyale collega’s duurzaam tekortschieten, dienen ze duidelijkheid te verschaffen en zonodig te corrigeren.

Schoolleiders moeten ook, samen met hun bestuurders, de externe netwerken ontwikkelen die voor een plusschool noodzakelijk zijn. Met name op ROC’s, met hun sterkere schouders, krijgen ze daardoor te maken met een verdere taakverzwaring. Vanuit ROC’s moet het vereiste tegenspel worden geboden aan beleidsmakers in Den Haag, gemeenten en middenveld. ROC’s kunnen ook de thuisbasis vormen voor de vereiste zorgstructuur. Zij moeten, nog sterker dan nu al gebeurt, de banden aantrekken met het bedrijfsleven. Juist omdat vmbo-scholen kleinschalig zijn, krijgen ze de relaties met leerbedrijven niet goed georganiseerd en kunnen zij niet alle opleidingen aanbieden die ROC’s op regionaal niveau wel kunnen bieden. ROC-leiders en -bestuurders moeten echter de wijsheid opbrengen om hun vmbo-partners niet te domineren, terwijl van die zijde de uitgestoken hand niet met misplaatste trots en/of concurrentiedrang mag worden afgewezen.

Beleidsmakers: investeer in voorlopers

Uiteindelijk zijn het de mensen binnen de scholen die het moeten doen. Beleidsmakers en bestuurders kunnen de voorwaarden creëren door hun institutionele en provisiologica’s meer te plooiën naar de behoeften en kwaliteiten van de frontlijnwerkers en de ‘overbelaste’ jongeren en hun ouders. Waar het de overheid aangaat, hebben we in de vorige paragraaf een maatregelpakket voorgesteld dat daarbij kan helpen (box 8.7).

Nadat die zijn genomen, is het echter aan het veld om de geboden ruimte effectief te benutten. De rol van de overheid verschuift naar een aanjagende, faciliterende en stimulerende rol – enigszins vergelijkbaar met de rol die zij thans ook vervult bij de uitvoering van de vsv-convenanten. Het valt wel te betwijfelen of het zin heeft daarbij veel tijd en energie te steken in scholen die niets voelen voor de ombouw tot een school met plusaanbod. Dat leidt waarschijnlijk nergens toe. Het is veel nuttiger de aandacht te richten op scholen die wel graag willen, maar daarbij

Box 8.7 Belangrijkste aanbevelingen aan de overheid**Faciliteer uitgroei naar plusscholen**

- Spits leraaropleidingen toe.
- Vergroot structurele mogelijkheid voor verlengd vmbo.
- Pas bekostiging aan
 - Verruimde lwoo-indicatie;
 - Inzet WWB-middelen voor aspirant-werknemers;
 - Meerjarige zekerheid.
- Verbreed toetsing door Inspectie.
- Ga concentratie tegen
 - Actieve coördinatie op regionaal niveau;
 - In extreme nood: oprichten van plusscholen.

Stimuleer plusscholen in G4 door extra impuls

- Voer bundeling en ontschotting verder door.
- Ga concentratie en leegloop tegen door
 - Versterking positie (kern)gemeenten;
 - Dikke plus op plusscholen;
- Additionele financiering.

stuiten op drempels van materiële of immateriële aard. De overheid moet deze scholen helpen door binnen de grenzen van het mogelijke de drempels weg te nemen en ruimhartig te faciliteren. Beleidsmakers moeten inzetten op de beste ‘kanspaarden’ op de meest kwetsbare plekken in onderwijsland en hen de volledige rugdekking bieden. In dat geval mag worden gehoopt dat ‘volgers’ in hun voetspoor willen treden en een tweede golf tot grootschalige verandering zal leiden.

* * *

We hebben ons in dit rapport geconcentreerd op de ‘overbelasten’ en onze aandacht niet laten ‘afleiden’ door andere typen schooluitvallers, die relatief goed binnen de bestaande structuren en kokers geholpen kunnen worden. Maatregelen als betere studiekeuzevoorlichting of een kwalificatieplicht zijn voor bepaalde groepen potentiële uitvallers – denk aan ‘opstappers’ – stellig zinvol. Ze kunnen in potentie tot flinke winst leiden en het is dus verleidelijk om daar veel aandacht aan te besteden; resultaten zijn immers binnen handbereik.

Veel van deze maatregelen raken echter niet de kern van het probleem van ‘overbelasten’, soms zijn ze voor hen zelfs contraproductief. Mocht de politieke doelstelling tot halvering van het aantal vsv-ers er onverhoopt toe leiden dat men

deze moeilijkste leerlingen links laat liggen, dan is er sprake van een onbedoeld neveneffect dat noopt tot heroverweging van de kwantitatieve doelstelling. Voor een echt effectieve aanpak voor deze moeilijkste groep zijn diepgaander en voor sommigen pijnlijke ingrepen nodig in de inhoud van het primaire proces en moeten – mogelijk diep gekoesterde – schotten tussen kokers worden beslecht.

Het is daarop dat onze aanbevelingen zich richten. We moeten alle betrokkenen vragen om over hun schaduw heen te stappen. De elementen van de oplossing zijn op zich bekend, het gaat veeleer om een nieuwe ‘berijming’ van oude teksten, en dat vereist een aantal forse inhoudelijke heroverwegingen. Het gaat om zaken als de herbezinning op kerntaken in het onderwijs, de inrichting van scholen met een plusaanbod met de bijbehorende organisatorische en financiële consequenties, en om een extra impuls in de G4. Maar het gaat ook om een omslag binnen de scholen zelf. De maatschap stelt hoge eisen aan de verbondenheid tussen leraren zowel binnen kernteams als in leergemeenschappen, en aan de tegenbinding met ouders en anderen in de derdenruimte.

Het is een politieke keus of men deze prijs wil betalen of niet. In zuiver financiële termen kost dat op de korte termijn misschien extra geld. Op langere termijn is dit echter financieel verstandig beleid. Uit het onderzoek dat beschikbaar is, blijkt dat investeren in het tegengaan van schoolverlaten een ‘*no regret*’ optie is. “De baten van de reductie van voortijdig schoolverlaten zijn hoog. Wanneer we de verdien-capaciteit van jongeren, de reductie van criminaliteit en de reductie van uitkeringen (versterking van de positie op de arbeidsmarkt) als batencategorieën opvoeren dan zijn de baten dusdanig hoog dat ook een forse investering nog steeds batig zal zijn,” schrijven In’t Veld et al. (2006: 27).

Maar belangrijker nog dan de financiële kosten van te hoge maatschappelijke uitval zijn naar de mening van de Raad de morele kosten. Wat is de waarde van ‘erbij horen’ en ‘toekomstperspectief’ voor de meest kwetsbare groep jongeren in onze samenleving? ‘Overbelaste’ leerlingen voelen zich nogal eens in de steek gelaten. Dat is begrijpelijk want ze *worden* ook nogal eens in de steek gelaten. Gelukkig zijn er wel degelijk leraren en scholen die zich met overgave inzetten om ook deze ‘onderhoudsintensieve’ leerlingen naar een plaats in de samenleving te geleiden. Het is de plicht van de samenleving om deze scholen vertrouwen te schenken en hen ruimhartig te steunen zodat zij zich – in ons aller belang – kunnen ontwikkelen tot scholen waarin dreigende maatschappelijke uitvallers vertrouwen kunnen en willen hebben.

NOTEN

- 1 Onderzoeker Roel in 't Veld pleit voor de invoering van een impresario voor iedere leerling, die steeds gericht is op de optimalisering van het toekomstig bestaan van zijn client: diens leren en werken. Dat zou (een lid van) het kernteam kunnen zijn maar alternatief, stelt In 't Veld, ook de schoolleider van de basisschool die immers de leerling goed kent en uitsluitend begaan is met diens toekomst. Om succesvol te kunnen zijn moet zo'n impresario beschikken over bevoegdheden en middelen.
- 2 De vergoeding per leerling per jaar is (in globale bedragen):
- voor een lwoo-leerling en een leerling in het praktijkonderwijs: circa € 10.000.
 - voor een 'gewone' vo-leerling: afhankelijk van schoolsoort (vmbo, havo, vwo) en leerjaar (onderbouw, bovenbouw) en bedrag van tussen de € 5500 en € 6500. Hierbovenop kan nog een opslag van ca. € 900,- komen indien de school veel leerlingen uit een armoedecumulatiegebied telt (het zogenaamde leerplus-arrangement).
 - voor een mbo-leerling gemiddeld ongeveer € 4300 (bol) of € 1800 (bbl). Hier bovenop komt nog een opslag van ongeveer € 1900 voor een mbo-1 leerling en € 800 voor een mbo-2 leerling (de zogenaamde VOA-gelden).
- 3 Wet Werk en Bijstand.
- 4 evc: 'erkenning van verworven competenties' – toekenning van een officiële kwalificatie (diploma) op grond van in de werkpraktijk ontwikkelde en bewezen kennis en vaardigheden.
- 5 De eerder genoemde VakColleges richten zich op het 'hogere' segment van het mbo (veelal niveau-3) met zijn mindere vereisten op het punt van begeleiding en bovendien grotere productiviteit van de jongeren.
- 6 Bijvoorbeeld via een verbijzondering van de Wet Verminderde Afdracht (vwa) speciaal ten behoeve van praktijkgerichte leerlingen op mbo niveau -1/2.
- 7 Zie Onderwijsraad, 2002. Andere onderwijswetgeving en internationale afspraken zijn hier ook van belang (zie Onderwijsraad 2002, Vermeulen 2001). Deze regelgeving legt spreidingsbeleid wel degelijk bepaalde beperkingen op. Het is echter onjuist om te suggereren dat desegregatiebeleid ongrondwettelijk zou zijn.
- 8 Dit voorstel heeft grote gelijkens met wat met name in de Amerikaanse scholen wordt aangeduid als 'magnet schools'. We laten die term in dit rapport echter achterwege. Ten eerste zou nodeloze verwarring kunnen ontstaan tussen de termen magneetschool en plusschool. Liever spreken we van een plusschool die zodanig wordt gefaciliteerd dat zij een grote aantrekkingskracht heeft op 'normale' leerlingen en ouders. Ten tweede is de term magneetschool inmiddels belast met associaties die niet helemaal overeenstemmen met wat we hier bedoelen. De term magneetscholen is sterk verbonden met het debat over etnische segregatie, en het extra aanbod dat zulke magneetscholen aanbieden is meestal sterk gericht op de hogere maatschappelijke strata (bijvoorbeeld: veel aandacht voor kunst en cultuur). Het gaat ons meer om een profiel dat aantrekkelijk is voor 'normale' (v)mbo-leerlingen.

9 EPILOOG

Voor het schrijven van dit rapport heeft de Raad veelvuldig zijn Haagse burelen verlaten. We hebben diverse scholen bezocht en bijna honderdvijftig frontlijnwerkers en (andere) deskundigen geïnterviewd. Letterlijk en figuurlijk hebben we ons perspectief verplaatst naar de wereld onderaan de onderwijspiramide, naar de laagste opleidingsniveaus en naar de (overbelaste) jongeren die grote moeite hebben om daar hun hoofd boven water te houden. Wat we tegenkwamen was vaak indringend, soms schrijnend, maar gelukkig ook hoopgevend. Veel mensen zetten zich met hart en ziel in voor deze kwetsbare groep jongeren, en boeken daarmee soms opmerkelijke successen.

9.1 HET PUBLIEKE DEBAT

In deze epiloog keren we terug naar onze Haagse burelen, en verleggen we de aandacht naar het bredere onderwijsdebat zoals dat de laatste jaren wordt gevoerd. Daarbij gaat het er soms heftig en emotioneel aan toe. Volgens sommige waarnemers verkeert het Nederlandse onderwijs in niets minder dan een crisis. De oplossingen voor die – veronderstelde – crisis die men in dit debat kan vernemen, bevatten vaak de volgende vier elementen:

- Hou op de school te overladen met allerlei oneigenlijke taken en richt je weer op de kerntaak, te weten: kennisoverdracht;
- Geef het onderwijs terug aan de professionals, in casu de leraren. Zij moeten weer de vrijheid krijgen om naar eigen professioneel inzicht hun vak uit te oefenen;
- Roep een halt toe aan de almaar uitdijende schil van (incompetente) bestuurders en managers die het onderwijs alleen maar om zeep helpen;
- Stop met discutabele didactieken als (de uitwassen van) ‘het nieuwe leren’. Voer alleen nog vernieuwingen door als wetenschappelijk is bewezen dat ze écht werken.

In deze epiloog willen we ingaan op de vraag hoe onze bevindingen en aanbevelingen zich verhouden tot deze 4 elementen. Een aanzienlijke nuancering lijkt op zijn plaats.

Bredere kerntaak

Allereerst de bepleite hernieuwde focus op kennisoverdracht. De voorgaande hoofdstukken maken duidelijk dat de problematiek van ‘overbelaste’ leerlingen vraagt om een school met een bredere taakopvatting dan alleen kennisoverdracht en aanleren van beroepsvaardigheden. We hebben het vele malen herhaald: wat deze kwetsbare groep allereerst nodig heeft, is structuur en verbondenheid. Als deze ontbreken, is een essentiële voorwaarde voor leren niet vervuld. De leraren van ‘overbelaste’ jongeren moeten zich dus niet beperken tot alleen kennisoverdracht, maar ook oog hebben voor hun welbevinden.

Om misverstanden te voorkomen: we bedoelen hiermee beslist niet dat scholen zich kritiekloos moeten aanpassen aan de leefwereld van de jongeren en het hen zoveel mogelijk naar de zin moeten maken. Er moet geleerd en dus hard gewerkt worden. De opgave is juist om de leerlingen letterlijk en figuurlijk in nieuwe werelden in te wijden: werelden die groter zijn dan de chaotische leefomgeving waarin ze opgroeien en die hen een wervend perspectief kunnen bieden. Het cruciale punt is dat zulks bij 'overbelaste' leerlingen alleen zal lukken indien aan bepaalde psychosociale voorwaarden is voldaan.

Soms lijkt het in het publieke debat alsof er een *tegenstelling* bestaat tussen kennisoverdracht enerzijds en bieden van structuur en verbondenheid anderzijds. Scholen kunnen niet beide tegelijk doen, en dus moeten zij zich beperken tot kennisoverdracht. Dit is echter grotendeels een valse tegenstelling. Natuurlijk, tijd die men besteedt aan bespreking van problemen thuis, kan men niet besteden aan sommen maken. Maar tegelijkertijd bevorderen structuur en verbondenheid juist succesvolle kennisoverdracht, terwijl omgekeerd de gezamenlijke inspanning van leerling en leraar om de leerdoelen te behalen, structuur aanbrengt in hun onderling contact en kan leiden tot (sterkere) gevoelens van verbondenheid. De kunst is om een opwaartse spiraal te creëren waarin beide elkaar versterken en die beweging vast te houden.

Ruimte voor professionals

We hebben beargumenteerd dat lesgeven aan en begeleiden van ('overbelaste') leerlingen het beste lukt als leraren intensief samenwerken in kernteams die het tot hun collectieve verantwoordelijkheid rekenen elke leerling naar een plaats in de samenleving te geleiden, en als de schoolcultuur er één is van maatschap.

Er zullen echter leraren zijn die weinig voelen voor een dergelijke taakopvatting, die liever hun eigen plan trekken binnen de muren van hun leslokaal, en samenwerking beperken tot enkel hand- en spandiensten indien de collega's daarom vragen. Moet men deze leraren op een school met veel 'overbelasten' eigenlijk wel 'alle ruimte' geven? Waarschijnlijk zijn ze beter op hun plaats in een 'traditionele' school met een minder veeleisende populatie. Niet elke leraar is geschikt om aan 'overbelasten' les te geven. Er bestaat een sterke neiging in het publieke debat te spreken over 'de' leraar, alsof alle leraren gelijk zijn. In werkelijkheid bestaan binnen de beroepsgroep echter grote verschillen, tegenstellingen en zelfs belangenconflicten. De ene leraar is bijvoorbeeld meer leerstofgericht, de ander meer leerlinggericht. De één is sterk gericht op samenwerking, de ander meer individualist. En helaas: niet elke leraar mag gelden als 'professioneel'. Elk vak kent excellente beoefenaren die een sieraad zijn voor de hele beroepsgroep, maar eveneens zwakke broeders en zusters.

Derhalve is de stelling dat indien we nu maar ophouden met leraren te ‘betuttelen’ met regeltjes het allemaal verder vanzelf goed komt, onjuist. Onbegrensde vrijheid komt misschien wel ten goede aan de arbeidssatisfactie van sommige leraren, maar niet noodzakelijkerwijs ook aan hun leerlingen. Meer autonomie voor de professionals is in veel gevallen terecht, maar kan zonder tegenkrachten ook ontaarden in professionele slonzigheid, verdediging van verouderde routines en schadelijke vormen van groepsdenken (*groupthink*).

De ‘verticale reactie’ hierop is om leraren dan toch weer van bovenaf te disciplineren met allerlei regels en eisen. Een dergelijke reactie is echter gebaseerd op wantrouwen en treft waarschijnlijk ook de vele goede en professionele leraren voor wie een dergelijke disciplinerende alleen maar contraproductief is. Dat is dan ook niet de oplossing die wij in hoofdstuk 7 hebben bepleit. Een ‘horizontale’ reactie is meer op zijn plaats: zorg voor professionele tegenbindingen. Zorg voor een volwassen professionele cultuur van collegiale intervisie en continue verbetering, zodat de beroepsbeoefenaren altijd *state of the art* vakwerk afleveren. De beroepsgroep moet dus zichzelf disciplineren. De kunst voor bestuurders en beleidsmakers is daarvoor de juiste condities en prikkels te organiseren.

Managers en leiders

Dit brengt ons op de ‘plaag van de managers’. Die vormen niet de ‘overbodige schil’ waarvoor ze nogal eens worden uitgemaakt. Wil een maatschapscultuur zoals in dit rapport voorgesteld kunnen opbloeien en voortbestaan, dan zijn goede managers juist onmisbaar. Enerzijds om te bevorderen dat constructieve professionele tegenbindingen ontstaan en blijven voortbestaan, zodat de lerarenmaatschap scherp blijft en zich blijft verbeteren. Anderzijds als buffer richting de politiek-bestuurlijke omgeving die de professionals kan beschermen voor onbezonnen interventies van buitenaf en hun belangen kan behartigen.

Dit geldt dubbel zo sterk in tijden van transitie. Fullan (2007: 160), wereldwijd één van de belangrijkste deskundigen op het gebied van onderwijsverandering, vat zijn ervaringen samen: “I know of no improving school that doesn’t have a principal who is good at leading improvement.” Voor de ‘ombouw’ van een traditionele school tot een school met plusaanbod georganiseerd rond de figuur van de maatschap, zijn goede schoolleiders en bestuurders van doorslaggevend belang. Zij moeten de beoogde maten inspireren, ruimte bieden voor hun frontlijnuitwerking en rugdekking geven als zich daarbij onverhoopt problemen voordoen.

Natuurlijk, net als bij leraren geldt dat niet iedere bestuurder of schoolleider gekwalificeerd kan worden als professional. Ook hier komt incompetentie voor. Zo dienen zij zich bijvoorbeeld te realiseren dat transformaties alleen kans van slagen hebben en als deze voldoende draagvlak onder de leraren genieten. Doorpakken mag niet ontaarden in doordouwen. Het wordt in het publieke debat nogal

eens voorgesteld alsof er een tegenstelling is tussen managers en professionals, en men niet beide tegelijk zou kunnen zijn. Wat we echter nodig hebben zijn ‘professionele managers’. Heel geschikte kandidaten daarvoor zouden wel eens de ‘managing professionals’ kunnen zijn, d.w.z. leraren die management niet als corvee zien maar voor korte of langere tijd bestuurlijke en managementtaken op zich nemen. Groot voordeel is dat zij het werk aan de frontlijn uit eigen ervaring kennen.

Bewezen vernieuwing

Tot slot het vierde punt, de wetenschappelijke validering. De laatste jaren zijn diverse didactische innovaties en onderwijsvernieuwingen doorgevoerd waarvan niet of onvoldoende duidelijk was of ze wel echt leiden tot de beoogde resultaten. Ze leken soms meer ingegeven door ideologie dan kennis. Dat heeft tot ongelukken geleid, en daarom is het goed dat de laatste tijd veel scherpere eisen worden gesteld aan wetenschappelijke onderbouwing.

Het is echter de vraag of ‘overbelaste’ (en andere kansarme) leerlingen altijd met deze nieuwe strengheid geholpen zijn. Vanzelfsprekend is de Raad te allen tijde groot voorstander van wetenschappelijke onderbouwing en deugdelijk effectonderzoek, maar een te rigoureuze en dogmatische omgang met de eis tot wetenschappelijke validering zou wel eens nadelig kunnen uitpakken voor leerlingen die afwijken van de grote middenmoot.

Het algemene probleem is dat er een spanning bestaat tussen enerzijds de roep om meer ruimte voor professionals, en anderzijds de roep alleen gebruik te maken van (wetenschappelijk) bewezen methoden en didactieken. Wat betekent die laatste eis voor de leraren in de praktijk? Voor ‘normale’ leerlingen kunnen zij meestal wel toe met de – min of meer – beproefde en gecodificeerde aanpakken. Maar hoe te handelen ten aanzien van leerlingen die afwijken van de norm, die kwetsbaar of ‘overbelast’ zijn, problemen hebben met leren etc.? Het is juist bij zulke leerlingen dat de ware professionals hun creativiteit en vakmanschap tonen: ook bij deze leerlingen weten zij resultaat te boeken met op hen toegesneden aanpakken, die echter veeleer gebaseerd zijn op ervaring en intuïtie (*tacit knowledge*) dan op expliciete en gecodificeerde wetenschappelijke kennis en methoden (zo die überhaupt al beschikbaar zijn). Als een leraar daarin slaagt, profiteert bovendien niet alleen de leerling. Het is ook een reden voor professionele trots. Moet een dergelijke leraar dan tot de orde worden geroepen omdat zijn handelen onvoldoende wetenschappelijk is gevalideerd?

Ook op het niveau van wetenschappelijke kennisontwikkeling zijn er problemen. De *evidence based* beweging komt oorspronkelijk voort uit de medische wereld. Daar is de gouden standaard die van dubbelblind onderzoek met experimentele en controlegroep. Wie dit onderzoeksdesign ook wil voorschrijven aan de onder-

wijswereld, stuit echter op problemen. Anders dan in de medische wereld, zal in het onderwijs een ‘werkzaam medicijn’ dat breed wordt ingevoerd nooit overal exact hetzelfde worden toegediend, maar steeds worden gemodificeerd naar lokale omstandigheden, voorkeuren en ontwikkelingen. Dat is nu juist onderdeel van de discretionaire ruimte die professionals nodig hebben. Dit betekent echter wel dat de wetenschappelijke evidentie die gold voor de oorspronkelijke pilot, feitelijk niet meer geldig is voor de nieuwe situatie (tenzij men rigoureus vast houdt aan de oorspronkelijke opzet, met voorbijgaan aan lokale omstandigheden en voorkeuren.) Een tweede probleem is dat de doorlooptijd van wetenschappelijk onderzoek zeer lang kan zijn. Voordat enigszins betrouwbaar kan worden vastgesteld of een onderwijsvernieuwing bij de experimentele groep daadwerkelijk significant betere resultaten genereert dan een controlegroep, zullen al snel vijf jaar en wellicht nog langer zijn verstreken, en dan nog is onzeker of de uitkomsten bruikbaar zijn. Dat geldt zeker als het gaat om ‘overbelasten’. Bij hen is per definitie sprake van een veelheid van relevante factoren. Onderzoekers zitten al snel opgescheept met een kluwen van variabelen waartussen het zeer lastig is de causaliteiten vast te stellen. Kortom, men loopt aan tegen de grenzen van wat nog onderzoekbaar is.

Al met al kan een dogmatische en rigide omgang met de eis tot *evidence based* beleid tot een zekere starheid en conservatisme leiden in de onderwijsontwikkeling. Op degenen die het anders willen, rust immers een zeer hoge bewijslast. Is dat altijd verstandig? Tegenstanders van slecht onderbouwde vernieuwingen zeggen dat men niet moet experimenteren met leerlingen. Aan de ene kant hebben zij hierin gelijk. Aan de andere kant: wat is eigenlijk het ‘wetenschappelijke bewijs’ dat een situatie die tien of honderd jaar geleden als de beste werd gezien, dat nu nog steeds is? Zouden leerlingen die in het huidige systeem het onderspit delven niet juist gebaat zijn bij enig experimenteren, zeker als die practice based is, d.w.z. gebaseerd op de ervaringsdeskundigheid van de frontlijn? En hoeveel informatie moet er dan eigenlijk in kleinschalige pilots worden vergaard voordat men deze durft op te schalen?

Het is uiteindelijk aan de politiek om deze vragen te beantwoorden. Op voorhand is het advies van de Raad om de gulden middenweg te bewandelen tussen enerzijds ruimte voor de ervaring en intuïtie van professionals, en anderzijds de eis tot wetenschappelijke kennis en onderbouwing. Dat is ook precies de middenweg die we hebben bewandeld in dit rapport. Omdat het ontbreekt aan kant-en-klaar wetenschappelijk onderzoek waaruit heldere *do's* en *dont's* volgen voor de omgang met overbelaste leerlingen, hebben we allereerst ons oor te luister gelegd bij de frontlijn, maar de noties die daaruit voortvloeien vervolgens wel getoetst aan de beschikbare wetenschappelijke literatuur.

9.2 VERSCHILLENDE WERELDEN

Onze bevindingen staan dus op sommige punten haaks op de aanbevelingen die in het publieke debat nogal eens vernomen kunnen worden. Zijn die laatste daarom fout? Nee, niet noodzakelijkerwijs. Beide kunnen tot op zekere hoogte tegelijkertijd juist zijn. Om dit te begrijpen, dient men zich te realiseren dat vaak ten onrechte in reductionistische termen wordt gedacht en gesproken over ‘het’ onderwijs als monoliet, en over ‘de’ leraar die zou staan tegenover ‘de’ bestuurder. In werkelijkheid is het onderwijs natuurlijk een uiterst complex en divers veld waarin, afhankelijk van het perspectief waaruit men kijkt, zeer verschillende problemen oplichten en men (dus) op zeer verschillende oplossingen kan uitkomen. Wie zich in de hoogste regionen van het onderwijsgebouw (zeg: het vwo en de universiteit) bevindt en van daaruit kijkt, ziet waarschijnlijk andere problemen en oplossingen dan wie zich aan de onderkant van het onderwijs bevindt (zeg: de lagere niveaus in het (v)mbo).

Wie bovenin zit, zal eerder menen dat de primaire taak van scholen kennisoverdracht is, dat leraren vakspecialisten moeten zijn – als het even kan van academisch niveau – en alle energie gericht moet worden op deze taak. Dat is logisch en begrijpelijk. De leerlingen die hier het onderwijs bevolken, zullen relatief vaak van huis uit zoveel emotioneel kapitaal hebben meegekrege dat daaraan weinig aandacht meer hoeft te worden besteed. Bovendien moeten deze leerlingen worden voorbereid op een vervolgstudie en een beroep waarin nagenoeg alles draait om kennis en informatie – niet voor niets spreekt men van kenniswerkers. Het is dus verklaarbaar als de taken die wij onder structuur en verbondenheid hebben gevat, van minder belang worden geacht of zelfs worden ervaren als hinderlijke afleiding.

Daarentegen, wie onderin het gebouw zit, zal eerder geconfronteerd worden met leerlingen die aan huis en derdenruimte weinig emotioneel kapitaal ontlenu, en op school daarvan dus een extra dosis moeten krijgen. Bovendien, voor deze leerlingen speelt kennisoverdracht natuurlijk wel een rol – fatsoenlijk kunnen lezen, schrijven en rekenen is een onmisbaar minimum – maar vergeleken met de toekomstige kenniswerkers is dat voor hen toch van minder belang. De eigenlijke kern van hun vak betreft de omgang met mensen of materialen.

Kortom, de centrale opdracht waarvoor het onderwijs is gesteld, verschilt met het niveau waarop men verkeert. Dientengevolge kunnen ook de opvattingen variëren over wat men beschouwt als de gewenste taakopvatting en organisatievorm van leraren, en de wijze waarop schoolleiders en bestuurders zich dienen op te stellen.

Dit lijkt allemaal zo vanzelfsprekend dat het eigenlijk niet beargumenteerd hoeft te worden. Toch dreigt altijd het gevaar dat de probleemdefinitie en de oplossin-

gen van de hogere regionen in het openbare debat een prominentere positie krijgen dan de probleemdefinitie en oplossingen van de laagste regionen. De reden daarvoor is eenvoudig. Degenen die zich bevinden in de hogere regionen zijn – gemiddeld genomen – beter in staat hun ideeën en belangen te verwoorden, en weten zich ook beter toegang te verwerven tot media en politiek. Dit is een fenomeen dat men op vrijwel elk terrein tegenkomt. Het onderwijs vormt daarop geen uitzondering.

Zoals gezegd heeft de Raad zich voor dit rapport uitgebreid verplaatst naar het perspectief van de frontlijn in de lagere regionen van het onderwijs. Vanuit die ervaring willen we erop wijzen dat een probleemdefinitie en remedie die zijn ingegeven door de situatie aan de bovenkant van het onderwijsgebouw, niet noodzakelijkerwijs ook de beste zijn voor de onderkant, daar mogelijk zelfs contraproductief uitpakken. Het is een klassieke fout die in het verleden helaas te vaak is gemaakt: een nieuwe aanpak die op bepaalde scholen of in bepaalde gedeelten van het onderwijs noodzakelijk is of goed blijkt te werken, verkrijgt het enthousiasme van bepaalde politici en beleidsmakers, en wordt vervolgens niet alleen gestimuleerd, maar meteen generiek voorgeschreven voor het hele veld, zonder dat men zich goed heeft vergewist van de contexten waarin deze al dan niet werkzaam is. Zo bezien is het probleem niet dat beleidsmakers en bestuurders te weinig luisteren naar het veld maar te selectief, en dat zij vervolgens overenthousiast reageren.

Het is dan ook niet verstandig scholen met plusaanbod dwingend voor te schrijven en over heel Nederland ‘uit te rollen’. Onze dringende aanbeveling is echter wel om scholen die zich graag willen ontwikkelen tot een plusschool daarbij zoveel mogelijk te helpen, zowel in materiële als immateriële zin. Vooral in de G4 zouden daarbij kosten noch moeite gespaard moeten worden. De samenleving dient zich gelukkig te prijzen met zulke scholen, en met de professionals die zich daar vol overgave inzetten voor jongeren die kopje onder dreigen te gaan. Zulke scholen verdienen alle steun. Dat is niet alleen in het belang van hun leerlingen. Uiteindelijk is dat in het belang van ons allen.

BIJLAGE A

SCHATTING OMVANG PER TYPE SCHOOLUITVALLER

Hoewel elke inschatting ruw is – er worden geen systematische gegevens verzameld en beleidsmakers zijn daarom afhankelijk van de beste praktijkinschattingen¹ – is het op basis van de cohortanalyse van ‘nieuwe vsv-ers’² mogelijk een globaal beeld te verkrijgen van de verdeling van de uitvallers over de drie categorieën: ‘opstappers’, ‘niet-kunners’ en ‘overbelasten’:

- a. *‘Opstappers’*: De inschatting van het aantal ‘opstappers’ is ongewis. De geraadpleegde onderwijsdeskundigen benadrukken dat het aandeel ‘opstappers’ in de totale uitval oploopt met onderwijsniveau: op hogere mbo-niveaus beschikken jongeren over meer sociale ‘reserves’ en zijn ze bovendien beter in staat oplossingen te vinden voor hun problemen. Hun toekomstperspectief, met inbegrip van aantrekkelijk werk, is ook beter. Op lagere niveaus spelen de andere twee categorieën een grotere rol.
- b. *‘Niet-kunners’*: Het is aannemelijk dat alle pro+ers en een aanmerkelijk deel van de mbo-1-leerlingen (denk aan de lwoo’ers) onder deze noemer vallen. Van de ruim 3.600 leerlingen die in 2005/06 op mbo-1 werden ingeschreven, dienen daarom circa 1900 te worden gerekend tot de ‘niet-kunners’. Gevoegd bij de 5.900 pro+ers valt dus ongeveer 7 procent van de in totaal 109.500 leerlingen in het vierde leerjaar van de pro+/vmbo-trajecten binnen deze categorie. Alleen de mbo-1-ploeg telt echter mee voor de vsv-meting. Hun aandeel in de totale uitval is aanzienlijk: 13 procent van de ruim 10.000 nieuwe vsv-ers binnen deze jaargang.
- c. *‘Overbelasten’*: Deskundigen van beide Rotterdamse roc’s alsmede van een aantal vmbo’s geven aan dat een groot deel van de jongeren uitvalt onder de last van een stapeling van problemen: het zijn ‘overbelasten’. Vooral op de (aanstaande) niveau’s 1 en 2 van het (v)mbo weegt de stapeling van problemen zwaar en bezwijken velen onder de druk en/of onder de verleiding van alternatieve paden waaronder de criminaliteit. ‘Niet-kunnen’ kan ook samengaan met ‘overbelast’. Vooral in dat veel voorkomende en meest zorgwekkende geval gaan jongeren genadeloos door hun hoeven.

Het onderscheid tussen ‘overbelasten’ en ‘opstappers’ is zacht, onze zegslieden beklemtonen het. Veelal spelen ook bij de ‘opstappers’ argumenten zoals financiële noodzaak – veel jongeren zijn al op het vmbo mantelzorgers en dragen bij aan het gezinsinkomen of hebben aanzienlijke schulden – en andere vormen van stapelingsproblematiek.

Toch kan op basis van praktijkervaring een ruwe scenarioanalyse worden gemaakt die laat zien dat het gaat om twee grote doelgroepen met wezenlijk verschillende behoeften en kwaliteiten. In een scenario A – het ‘Rotterdamse’ scenario – gaan

we op basis van de inschatting van de frontlijndeskundigen ervan uit dat het aandeel ‘overbelasten’ in het totale aantal nieuwe vsv-ers gedurende het eerste leerjaar op het mbo ‘afloopt’ van 90 procent op mbo-1-niveau, 80 procent op mbo-2, 60 procent op mbo-3 en 40 procent op mbo-4 (tabel 1). Doorrekening geeft dan aan dat van alle uitval in het eerste leerjaar van het mbo circa tweederde het gevolg is van ‘overbelasting’. Het is goed denkbaar dat de Rotterdamse inschattingen elders verschillen, met bijvoorbeeld een lager aandeel ‘overbelasten’ elders in Nederland. Zelfs indien we in een scenario B dat aandeel ‘overbelasten’ per onderwijsniveau echter aanmerkelijk verlagen, zou nog steeds ongeveer de helft van de vsv in het eerste leerjaar worden verklaard door ‘overbelasting’.

Tabel 1 Scenario's voor uitsplitsing ‘overbelasten’ en ‘opstappers’ naar mbo-niveau

Niveaus	Aantal van vsv-ers binnen cohort	Scenario's voor % ‘overbelasten’	
		A	B
mbo-1	14%	90	80
mbo-2	47	80	60
mbo-3	13	60	40
mbo-4	26	40	20
	‘Overbelasten’	68%	50%
	‘Opstappers’	32%	50%
	Totaal	100%	100%

De cohortcijfers voor het eerste leerjaar op het mbo geven vanzelfsprekend een vertekend beeld van de totale uitval. De mbo-niveau's 1 en 2 hebben een korte looptijd terwijl op de hogere niveaus ook in het derde en vierde leerjaar nog jongeren uitvallen. Hoewel de huidige ON-gegevens nog onvoldoende getallen leveren voor deze periode, blijkt op basis van redelijke extrapolaties naar latere leerjaren (gelijkblijvende uitvalpercentages per niveau, e.d.) in de scenario's A en B nog steeds respectievelijk een 60 en 40 procent van de vsv-ers tot de ‘overbelasten’ te kunnen worden gerekend. De ‘opstappers’ vormen daarvan de contramal.

NOTEN

- 1 De door ons gehanteerde inschattingen wijken af van die van de Inspectie van het onderwijs (2007) die een groter gewicht toekent aan een verkeerde studiekeuze en de zwaarte van de opleiding. Ongetwijfeld spelen deze factoren een rol en worden ze in 'exit'-interviews met nieuwe vsv-ers veelvuldig genoemd. De geraadpleegde frontlijndeskundigen komen echter tot een ander inzicht: de feitelijke doorslag wordt, zeker op de lagere mbo-niveaus, veelal bepaald door de stapeling van problemen.
- 2 D.w.z. de instroom van vsv-ers afkomstig van een enkele jaargang gedurende een enkel jaar, in dit geval het eerste leerjaar op het mbo.

BIJLAGE B

INTERVIEWS

Het merendeel van de gesprekken vond plaats in de periode voorjaar 2007 – voorjaar 2008. Circa 35 gesprekken werden reeds enkele jaren terug gevoerd in het kader van het WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt*. Met de meeste mensen uit deze lijst is één gesprek gevoerd, met een aantal van hen is meerdere malen gesproken.

- Ahale, F. (baliemedewerkster opvoedsteunpunt Capabel, vrijwilligster MKC voor huiswerkbegeleiding)
- Arons, E. (medewerker Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten, ministerie van OCW)
- Bakker, M. (medewerker Jeugdzorginstelling Base-groep, Groningen)
- Bart, J. (directeur Trias VMBO Krommenie)
- Baselier, J. (projectleider Succesklas, Koning Willem I College, Den Bosch)
- Belhadj, K. (oudvoorzitter MKC, Amsterdam)
- Belouami, S. (baliemedewerkster opvoedsteunpunt Capabel, vrijwilligster MKC voor huiswerkbegeleiding)
- Bendauod, F. (eerder vrijwilligster Capabel, nu coördinator vrijwilligsters)
- Beneken Kolmer, P. (docent Verpleegkunde, ROC Mondriaan, Den Haag)
- Berkum, N. van (directeur Studenten Succes Centrum, Koning Willem I College, Den Bosch)
- Bierlaagh, M. (projectmanager Capabel, Amsterdam)
- Biskop, J. (CDA Tweede Kamer-lid)
- Boekhoud, P. (voorzitter college van bestuur Albeda College, Rotterdam)
- Bonafacia, F. (projectleider BonConsult Training en Advies, Rotterdam)
- Boom, M. (politie Haaglanden, initiatiefnemers voor en uitvoerders van het concept 'schoolagent')
- Boon, A. (orthopedagoog, Amsterdam)
- Bossche, S. van den (brede school coördinator)
- Breebaart, P. (gebiedsmanager Overvecht, wooncorporatie Mitros, Utrecht)
- Burggraaff, E. (voorzitter college van bestuur Regio College Zaanstreek – Waterland)
- Buys, J. (beleidsmedewerker Zakelijke Dienstverlening, Mondriaan College, Den Haag)
- Cebeci, B. (directeur Stichting Onderwijs en Informatie voor Turken, Rotterdam)
- Ceran, B. (buurtmoeder, rkbs Thomas More)
- Ciftci, A. (directeur Stichting Reflex, Rotterdam)
- Clancy, S. (directeur Lodewijk Makeblijde College, Rijswijk; voormalig directeur Zuiderparkcollege, Rotterdam)
- Clasquin, G. (adjunct-directeur brede school 'De Notenkraker', Rotterdam)
- Corbet, K. (docent Scholingswinkel, Albeda College, Rotterdam)
- Daemen, A. (zorgcoördinator, Carbooncollege, Heerlen)
- De Graaff, F.H.A. (directeur 1e Vrijzinnig Christelijk Lyceum, Den Haag)

- Deen, F. (projectleider Jongeren & Vrije Tijd, Capabel, Amsterdam)
- Dekker, M. (MJD, Groningen)
- Dekker, S. (wethouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag)
- Diks, L. (projectleider RITS-trajecten Noorderpoortcollege, Groningen)
- Dirksen, M. (directeur Bureau Jeugdzorg Overijssel, Zwolle)
- Disli, M. (consulent Stichting Platform Islamitische Organisaties, Rotterdam)
- Dulkadir, O. (medewerker project huiswerkbegeleiding Capabel, Amsterdam)
- Eilers, M. (teamleider G.K. Van Hogendorpschool, Rotterdam)
- Eimers, T. (directeur en senioronderzoeker Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen)
- Engbers, B. (directeur Vader Rijn College, Utrecht)
- Filali, M. el (wijkcoördinator Bos en Lommer, Amsterdam)
- Fowler, S. (medewerker Toevluchtsoord, Groningen)
- Franssen, M. (begeleidingstrajecten Zakelijke Dienstverlening, Mondriaan College, Den Haag)
- Free, C. (voorzitter college van bestuur Koning Willem I College, Den Bosch)
- Gastel, M. van (directeur-generaal Jeugd en Gezin, ministerie van vws)
- Gier, E. de ('Hofleverancieroverleg', voorzitter Fioretti College, Oss)
- Gipmans, J. (projectleider Aanval op Uitval, roc RijnIJssel, Arnhem)
- Glastra van Loon, D. (opbouwwerker westelijke tuinsteden, Amsterdam)
- Goren-Kalayci, S. (medewerkster Capabel, Amsterdam)
- Graaf, E. de (ROC Horizon College, Alkmaar)
- Gramberg, P. (staflid Onderwijsraad)
- Graven, G. (projectleider Aanval op de uitval, St. Maartenscollege, Maastricht)
- Groeneveld, A. (leidinggevende Hoendiephuis, Groningen)
- Groot, M. de (voormalig projectleider Verbeterunit ketenaanpak van vsv, Amsterdam)
- Hakvoort, L. (Projectmanagementbureau, gemeente Amsterdam)
- Hanson, R. (directeur Nova Esprit College, Esprit Scholen, Amsterdam)
- Heinemans, M. (De Bascule, forensische jeugdpsychiatrie, Amsterdam)
- Herweijer, L. (senior wetenschappelijk medewerker SCP, Den Haag)
- Hieralal, R. (onderwijscoördinator G.K. van Hogendorpschool, Rotterdam)
- Hooimeijer, D. (adjunct-directeur Stichting Welzijn Escamp, Den Haag)
- Houben, E. (projectleider wooncorporatie Vivare)
- Hutten, B. (projectleider Aanpakcentrale, wooncorporatie Vivare, Arnhem)
- Huygens, M. (directeur Markten en Bedrijven Roteb, Rotterdam) plus diverse locatie-managers en werknemers Roteb, Rotterdam
- Jansen, L. (teamleider AKA, Vader Rijn College, Utrecht)
- Jongman, E. (De Bascule, forensische jeugdpsychiatrie Amsterdam)
- Joosten, W. (plaatsvervanger VVE-coördinator, rkbs Thomas More)
- Jungbluth, P. (onderwijssocioloog Universiteit van Maastricht)
- Kaaouas, M. (coördinator en medewerkster mentorproject Capabel, Amsterdam)
- Kanters, M. (directeur DMO, Amsterdam)
- Kapteijn, M. (projectleider vsv Mondriaan Onderwijs Groep, Den Haag)

- Karsten, S. (senior onderzoeker SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam)
- Karstens, M.J. (directeur Fatimaschool, Amsterdam)
- Kasmi, L. (assistente ouderbetrokkenheid)
- Kathmann, C. (directeur Trajectbureau, Albeda College, Rotterdam)
- Keemink, A. (docent Mens en Maatschappij, ROC Mondriaan, Den Haag)
- Keijzer, R. (consulent Onderwijskansenzone Hoogvliet, Stichting 'De Meeuw', Stichting Welzijn en Onderwijsvoorrang, Rotterdam)
- Kervezee, R. (voorzitter college van bestuur Esprit Scholen, Amsterdam)
- Klooster, J. (directeur Amsterdamse School, Amsterdam)
- Kocaer, M. (medewerker ouderbetrokkenheid Vader Rijn College, Utrecht)
- Koedood, H. (directeur 'De Boog', Rotterdam)
- Koks, W. (directeur Stichting Huis, Groningen)
- Krauvel, H. (stedelijk projectcoördinator vsv, Amsterdam)
- Kriens, J. (wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang, Rotterdam)
- Kruit, J. (medewerker wooncorporatie Nijestee, Groningen)
- Kruizinga, A. (medewerker wooncorporatie Nijestee, Groningen)
- Kuijper, N. (preventiemedewerker GGZ-centrum West-Friesland, Hoorn)
- Kuitenbrouwer, M. (stadsdeelvoorzitter Westerpark; coördinator Jong in West, Amsterdam)
- Langeveld, J. (directeur GGZ-centrum West-Friesland, Hoorn)
- Lankhorst, P. (voormalig deelgemeentebestuurder en kenner van jeugdbeleid, Amsterdam)
- Leenhouts, J. (voorzitter college van bestuur ROC Mondriaan, Den Haag)
- Leest, C. van (staflid Onderwijsraad, Den Haag)
- Lemhour, F. (buurtmoeders, rkbs Thomas More, Tilburg)
- Leune, H. (hoogleraar Sociologie, Erasmus Universiteit, Rotterdam; oud-voorzitter Onderwijsraad)
- Linthorst, M. (Eerste Kamer-lid PvdA en kenner van onderwijsbeleid)
- Lobbès, E. (consultant RebelGroup Advisory)
- Loo, E. van (Patron Cuisinier, restaurant Parkheuvel, Rotterdam)
- Luitjes, S. (teamleider vmbo, Vader Rijn College, Utrecht)
- Luttikholt A. (interim-directeur Marcanti College, Amsterdam) en staf: I. van 't Wout, M. Verhulst, E. J. Priester, J. van Rees, R. de Mortier, B. Armenchar, H. van Santen en P. Scheick
- Madretsma, R. (Politie Brabant-Noord, District Maasland)
- Maessen, G. (docent, St. Maartenscollege, Maastricht)
- Man, B. de (locatiemanager Sociaal Cultureel Centrum de Ronde, Welzijnsorganisatie Hoogvliet, Rotterdam)
- Meesterberends, D. (Cumulus Welzijn, Utrecht)
- Meeus, W. (hoogleraar Jeugd en Adolescentie Universiteit Utrecht)
- Meij, M. van der (voormalig medewerker WRR)
- Mens, S. (directeur VAPRO-OVP, Den Haag)

- Mettiou, F. (assistent MKC, Amsterdam)
- Miltenburg, G. van (voormalig directeur Terra College, Den Haag; directeur en senior adviseur M3V Adviespartners, Arnhem)
- Moerman-van Heel, Y. (plaatsvervangend voorzitter college van bestuur Koning Willem I College, Den Bosch)
- Mohamed, L. (voorzitter buurtouders Bos en Lommer, Amsterdam)
- Mulder, B. (directeur AGV College, Arnhem)
- Mulder, I. (Zadkine College, Rotterdam)
- Nek, L. van (communicatieadviseur, Rotterdam)
- Nes, A. van (algemeen directeur Roteb, Rotterdam)
- Newalsing, S. (voormalig directeur van stichting Capabel; coördinator Spirit, jeugdzorg, Amsterdam)
- Nieukerke, H. (oud-directeur Hoenderloo Groep waarin o.a. Glen Mills School; oud-voorzitter Jeugdzorg van MOgroep, Utrecht)
- Noeken, G. (medewerker Alfa-College, Groningen)
- Noordervliet, P. (VAPRO-OVP, Den Haag)
- Noordijk, J. (directeur Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, OCW)
- Onur, G. (assistent ouderbetrokkenheid, Rotterdam)
- Oomens, P. (plaatsvervangend directeur Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, ministerie van OCW)
- Otting, P. (vestigingsmanager Albeda College, locatie Heijlplaat, Rotterdam)
- Paas, R. (voorzitter CNV, Utrecht)
- Pak, W. (directeur openbare basisschool Bloemhof, Rotterdam)
- Paulle, B. (universitair docent verzorgingssociologie Universiteit van Amsterdam)
- Pennartz, A. (directeur OPDC St. Michael, Maastricht)
- Peters, P. (directeur Westin Hotel, Rotterdam)
- Pijlman, H. (voormalig wethouder Groningen/initiator Vensterscholen; directeur Hanzehogeschool, Groningen)
- Porschen-Ravensbergen, T. (onderwijskundig medewerker Mens en Maatschappij, ROC Mondriaan, Den Haag)
- Prak, H. (directeur Oosterparkschool, Groningen)
- Prenen, Th. (voormalig portefeuillehouder Jeugd, Politie Rotterdam-Rijnmond, Rotterdam)
- Reitsma, J. (projectleidster Vensterscholen, Groningen)
- Reubzaet, S. (projectleider Regionaal Samenwerkingsverband, Heerlen)
- Roborgh, R. (directeur-generaal Hoger- en Beroepsonderwijs, ministerie van OCW)
- Roelofsema, E. (zorgcoördinator Dollard College, Groningen)
- Rohmer, M. (algemeen directeur Architectenbureau Marlies Rohmer, Amsterdam)
- Rombout, B. (coördinator interventieteams bij Bureau Frontlijn, Rotterdam)
- Roodvoets, D. (algemeen rector Christelijke Scholengemeenschap Calvin, Rotterdam)
- Rottenberg, F. (zelfstandig adviseur, Amsterdam)
- Ruben, J. (AVO-docent, kerndocent onderbouw, Vinkenborg, Groningen)
- Sar, C. van der (interne begeleider en coördinator ouderactiviteiten, Groningen)

- Schippers, Ch. (personeelsadviseur Advies Aan de Keukentafel)
- Schoenmakers, P. (voormalig vsv-leider, Gemeente Rotterdam)
- Schuyt, K. (lid Raad van State; voormalig hoogleraar Sociologie)
- Senf, T. (groepsdirecteur Amarantis Onderwijsgroep, Amsterdam)
- Severiens, S. (directeur onderzoeksinstituut Risbo, Rotterdam)
- Sijtema, T. (directiesecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam)
- Slob, E. (voormalig projectleider Scholing en Arbeidsmarkt, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam)
- Slot, K. (docent Nova Esprit College, Esprit Scholen, Amsterdam) en twee leerlingen
- Sluiter, M. (projectleider roc A12, Regio Centraal Gelderland, Velp)
- Smeenge, Y. (medewerker BiBaBon, Groningen)
- Smits, E. (ministerie van OCW)
- Soetman, G. (directeur G.K. van Hogendorpschool, Rotterdam)
- Spaan, W. van der (Politie Haaglanden, initiatiefnemers voor en uitvoerders van het concept 'schoolagent', Den Haag)
- Specht, L. (voormalig kerndocent; trekker ouderbetrokkenheid G.K. Van Hogendorpschool, Rotterdam)
- Spreeuwiers, P. (groepsdirecteur Amarantis Onderwijsgroep, Amsterdam)
- Stegeman, N. (medewerker Alfa-College, Groningen)
- Steinmetz, C. (directeur Jongeren aan Zet/SAO; directeur van Steinmetz Consultancy BV)
- Stolk, A. (zelfstandig adviseur, Rotterdam)
- Storteboom, J. (programmamanager Koers Nieuw West, Gemeente Amsterdam)
- Swarts, R. (loopbaanadviseur cursistendienstverlening Noorderpoortcollege, Groningen)
- Swinkels, R. (teamleider Jongeren in Oriëntatie, Workplaza, Uden) en de andere deelnemers van het team
- Tavenier, A. (trekker Brede School-ontwikkeling, ZAT en leerlingbegeleiding, G.K. van Hogendorpschool, Rotterdam)
- Timmer, M. (beleidsmedewerker Jeugd Westerpark, Amsterdam)
- Timmermans, H. (directeur rkbs Thomas More, Tilburg)
- Toet, M. (directeur Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam)
- Torre, E. van der (politieonderzoeker en criminoloog, COT, Den Haag)
- Vandalon, R. (beleidsmedewerker Amsterdamse School, Amsterdam)
- Veen, D. van (onderzoeker Nederlands Jeugdinstituut (NJI), Utrecht, lector InHolland, Amsterdam)
- Veld, R. in 't (onderzoeker/adviseur, Den Haag)
- Veldhoven, M. (voorzitter college van bestuur, ROC De Leijgraaf, Veghel)
- Veldman, Th. (beleidsadviseur Gemeente Arnhem)
- Verbraak, F. (docent Scholingswinkel, Albeda College, Rotterdam)
- Verhage, N. (coördinerend docent Mens en Maatschappij, ROC Mondriaan, Den Haag)
- Vermeer, J. (directeur Mensen en Middel en Roteb, Rotterdam)
- Vermeulen, J. (Politie Regio Brabant-noord, District Maasland)
- Verwoert, M. (teamchef Team Zuid, Politie Brabant-Noord, District Maasland)

- Viguurs, H. (RMC-coördinator; projectmanager Leren en Werken, roc De Leijgraaf; tevens coördinator van Way2Go) en een aantal docenten, jobcoaches en traject-begeleiders van Workplaza: E. Winters, R. Groene, W. van Antwerpen, K. de Noop, W. Klaassen.
- Vink, A. (onderwijsjournalist)
- Visser, R. (bestuursvoorzitter LMC, Rotterdam)
- Vlodrop, H. van (voorzitter college van bestuur Zadkine College, Rotterdam)
- Voncken, F. (directeur Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten, ministerie van OCW)
- Vrieling, D. (voormalig trekker Vensterscholen Groningen; griffier gemeenteraad Groningen)
- Walraven, G. van (Walraven onderzoek en advies; trekker bij Kenniscentrum Gemengde Scholen, Amsterdam)
- Weekenborg, K. (ministerie van OCW)
- Wesemael, J. van (directeur Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag)
- Wolff, A. van (staflid Onderwijsraad, Den Haag)
- Wouters, B. (directeur wooncorporatie Maasland, Ravenstein)
- Zwart, M. (procesmanager Jong in West, Amsterdam)

LITERATUUR

- Advies commissie Boekhoud (2001) *De doorstroomagenda beroepsonderwijs*, Zoetermeer: OCW.
- Adviesgroep VMBO (2006) *Voortvarend VMBO, samen koersen op bewegingsruimte*, Den Haag: Adviesgroep VMBO.
- Adviesraad Diversiteit en Integratie (2007) *Het VMBO werkt! Wat er nodig is om voor de toekomst een sterk VMBO te ontwikkelen*, Amsterdam: Adviesraad Diversiteit en Integratie, blz. 23-24.
- AEA & CES Joint Conference on Evaluation & Learning Organization Culture in Toronto, oktober 2005.
- Algemene Rekenkamer (2006) *De Staat van beleidsinformatie 2006, hoofdstuk 3: Voortijdig schoolverlaten*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Algemene Rekenkamer (2008) *Aanpak harde jeugdwerkelozen. Begeleiding van bij CWI geregistreeerde jongeren*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Anderson, A.R., S.L. Christenson, M.F. Sinclair en C.A. Lehr (2004) 'Check & Connect. The importance of relationships for promoting engagement with school', *Journal of School Psychology* 42, 2: 95-113.
- Autar, K., C. Gelauff-Hanzon, M. de Jong, G. Walraven (red.) (1996) *Ouders en school. Strategieën voor versterking van de relatie tussen ouders en school*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Baarda, R. (red.) m.m.v. J. van den Berg en J. Huisman (2006) *Leren langs nieuwe wegen. Evaluatieonderzoek experimenten 'herontwerp kwalificatiestructuur MBO' 2005-2006. Tweede onderzoeksjaar*, Den Bosch: CINOP.
- Bakker, J., J. Stoep, W. van den Heuvel en L. Bouts (2002) 'Leerkrachtverwachtingen en de oordeelsvorming over ouderlijke betrokkenheid', *Pedagogische studiën* 79: 376-388.
- Bandura, A. (red.) (1995) *Self-efficacy in changing societies*, New York: Cambridge University Press.
- Barber, M. (2007) *Instruction to deliver. Tony Blair, public services and the challenge of achieving targets*, Londen: Politico's.
- Barber, M. en M. Mourshed (2007) *How the world's best-performing school systems come out on top*, New York: McKinsey & Company.
- Beekhoven, S. en H. Dekker (2005) 'Early school leaving in the lower vocational track: Triangulation of qualitative and quantitative data', *Adolescence* 157, 40: 197-213.
- Berg, M. van den (2007) 'Dat is bij jullie toch ook zo?' *Gender, etniciteit en klasse in het sociaal kapitaal van Marokkaanse vrouwen*, Amsterdam: Aksant.
- Berg, R. van den en P. Slegers (1996) 'The innovative capacity of secondary schools: A qualitative study', *QSE: international journal of qualitative studies in education* 9: 201-224.
- Blad Nederlands Genootschap van Leraren*, 'Leraarsberoep verliest aantrekkelijkheid', 10 december 1987.

- Blakemore, S. en U. Frith (2005) *The learning brain: Lessons for education*, Malden: Blackwell.
- Blase, J. (1991) 'Everyday political perspectives of teachers towards students. The dynamics of diplomacy', blz. 185-206 in J. Blase (red.) *The politics of life in schools. Power, conflict and cooperation*, Newbury Park: Sage.
- Blom, M., J. Oudhof, R.V. Bijl en B.F.M. Bakker (2005) *Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken*, Den Haag: Ministerie van Justitie-WODC/CBS, Cahier nr. 2005-2.
- Booth, A. en J. Dunn (red.) (1996) *Family-school links. How do they affect educational outcomes?* New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Bosch, D.P. van den, W.J. Dercksen en F.J.P.M. Hoefnagel (1994) *Startkwalificatie en leerplicht*, werkdocument W76, Den Haag: WRR.
- Branden, T. en J.K. Helderma (2004) 'Volkshuisvesting', blz. 65-132 in H. Dijkstra, P. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brodin, E.Z. (1992) *Implementation and the policy process: opening up the black box*, Westport: Greenwood Press.
- Brodin, E.Z. (2000) *Investigating policy's 'practical' meaning: street-level research on welfare policy*, Working paper 162, Chicago: Northwestern University, Joint Center for Poverty Research.
- Brodin, E.Z. (2001) *Reorganizing the welfare state: new administrative models, old bureaucratic problems*, Working paper 223, Chicago: Northwestern University, Joint Center for Poverty Research.
- Bronneman-Helmers, R. (2008) *Tijd voor onderwijs. Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bryk, A. en M. Driscoll (1998) *The high school as community: Contextual influences and consequences for students and teachers*, Madison: University of Wisconsin.
- Bryk, A.S. en B. Schneider (2002) *Trust in schools. A core resource for improvement*, New York: Russell Sage Foundation.
- Bryk, A.S. en Y.M. Thum (1989) 'The effects of high school organization on dropping out. An exploratory investigation', *American Educational Research Journal* 26, 3: 353-383.
- Busse, G., S. Berkhof en K. Meijer (2006) *Beroepsopleiding in Duitsland*, Nijmegen: ROC Nijmegen/Düsseldorf: IHK-Vereinigung/Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsopleiding Arbeidsmarkt.
- Cairney, T.H. (2000) 'Beyond the classroom walls: The rediscovery of the family and community as partners in education', *Educational Review* 52, 2: 163-174.
- Caldas, S.J. en C. Bankston III (1997) 'The effect of school population socioeconomic status on individual student academic achievement', *Journal of Educational Research* 90: 269-277.
- Christensen, C.M., M.B. Horn en C.W. Johnson (2008) *Disrupting class. How disruptive innovation will change the way the world learns*, New York: McGraw-Hill.
- Cohn, M.M. en R.B. Kottkamp (1993) *Teachers: The missing voice in education*, Albany: State University of New York Press.

- Coleman, J., E. Cambell, C. Hobson, J. McPartland, A. Mood, F. Weinfeld en R. York (1966) *Equality of educational opportunity*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Coleman, J. en T. Hoffer (1987) *Public and private high schools: the impact of communities*, New York: Basic Books.
- College van Bestuur Koning Willem I College (2003) 'Gewoon een goede school, leerlijnen naar de toekomst', blz. 10-11 in *Strategische Kadernotitie 2003-2007*, 's-Hertogenbosch: Koning Willem I College.
- Comer, J. (2004) *No child left behind. Preparing today's youth for tomorrow's world*, New Haven: Yale University Press.
- Commissie Leraren (2007) *LeerKracht*, Den Haag: OCW.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008) *Tijd voor onderwijs*, Den Haag: Tweede Kamer.
- Croninger, R.G. en V.E. Lee (2001) 'Social capital and dropping out of high school. Benefits to at-risk student of teachers' support and guidance', *Teachers College Record* 103, 4: 548-581.
- Crozier, G. (2001) 'Excluded Parents: the deracialisation of parental involvement', *Race Ethnicity and Education*, 4, 4: 329-341.
- Crozier, G. en J. Davies. (2007) 'Hard to reach parents or hard to reach schools? A discussion of home-school relations, with particular reference to Bangladeshi and Pakistani parents', *British Educational Research Journal*, 33, 3: 295-313.
- Currie, G. en A. Lockett (2008) 'A critique of transformational leadership: Moral, professional and contingent dimensions of leadership within public services organizations', *Human Relations* 60, 2: 341-370.
- Daele, B. van (2003) *Het Romeinse leger*, Leuven: Davidsfonds.
- Darling-Hammond, L., P. Ross en M. Milliken (2007) 'High school size, organization, and content: what matters for student success?', *Brookings Papers on Education Policy - 2006/2007*: 163-203.
- De Nationale Denktank (2007) *Succes op school. 12 frisse ideeën voor onderwijs als intermediair tussen leerlingen, arbeidsmarkt en maatschappij*, Amsterdam: Stichting De Nationale Denktank.
- Desforges, C. en A. Abouchaar (2003) *The impact of parental involvement, parental support and family education on pupil achievements and adjustment: A literature review*, Londen: Department for Education and Skills.
- Devine J. (1996) *Maximum security. The culture of violence in inner-city schools*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Diekstra, R.F.W. (2003) *De grondwet van de opvoeding*, Uithoorn: Karakter Uitgevers.
- Diepen, M. van (2007a) *Variation in reading literacy. A cross-national approach*, Nijmegen: Proefschrift: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Diepen, P. van (2007b) *Corporaties en scholen. Partners in bestrijding van jongerenoverlast en schooluitval*, Rotterdam: SEV.
- Dijk, G. van en L. Klep (2008) *Democratie en de grote economie*, Utrecht: Nationale Coöperatieve Raad voor land- en tuinbouw.

- Dom, L. (2004) *Ouders en scholen: partnerschap of (ongelijke) strijd. De relatie tussen ouders en leerkrachten in het lager onderwijs*, Paper voor de Onderwijs Research Dagen 11-13 juni 2004, Leuven.
- Driessen, G. (2002) 'Sociaal-etnische schoolcompositie en onderwijsresultaten. Effecten van positie, concentratie en diversiteit', *Pedagogische Studiën* 79, 3: 212-230.
- Driessen, G. (2007) *'Peer group' effecten op onderwijsprestaties. Een internationaal review van effecten, verklaringen en theoretische en methodologische aspecten*, Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Dronkers, J. (2007) *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Dronkers, J. en M. Levels (2005) 'Migranten en school segregatie in hoogontwikkelde landen' blz. 23-52 in S. Karsten en P. Slegers (red.) *Onderwijs en ongelijkheid. Grenzen aan de maakbaarheid*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Druijn, H. de (2008) *Managers en professionals; over management als probleem en als oplossing*, Den Haag: Academic Service.
- Dyson, A. en E. Robson (1999) *School, family, community: mapping school inclusion in the UK*, London: J. R. Foundation.
- Eimers, T. m.m.v. H. Bekhuis (2006) *Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleids-theorie voortijdig schoolverlaten*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Eimers, T., M. Derriks, E. Voncken, L. van Tilborg en W. van Es (2003) *Kans van slagen. Een verdiepende studie naar rendement van vsv-trajecten en begeleidingsmodellen*, Utrecht: Sardes.
- Eijndhoven, E. van, en F. Vlug (2006) *Aanpakken. Nu?! Quo remotius, doloris eo minus. Een onderzoek naar de mogelijkheden van risicoleerlingen in de Regionale Opleidingen Centra (ROC's) in Nederland*, Arnhem: Landelijk Werkverband Risicoleerlingen (LWR).
- Eisner, E. W. (2000) 'Those who ignore the past. . . : 12 'easy' lessons for the next millennium', *Journal of Curriculum Studies* 32, 2: 343-357.
- Epstein, J.L. (2001) *School, Family and Community Partnerships. Preparing Educators and Improving Schools*, Boulder: Westview Press.
- Forsberg, L. (2007) 'Involving parents through school letters: mothers, fathers and children's education and rearing', *Ethnography and Education*, 2, 3: 273-288.
- Fredricks, J.A., P.C. Blumenfeld en A.H. Paris (2004) 'School engagement: potential of the concept, state of the evidence', *Review of Educational Research*, 74: 59-109.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: the third logic*, Cambridge: Polity.
- Fullan, M. (2001) *The new meaning of educational change. Third edition*, New York: Teacher College Press.
- Fullan, M. (2007) *The new meaning of educational change. Fourth edition*, New York: Teacher College Press.
- Fung, A. (2004) *Empowered participation. Reinventing urban democracy*, Princeton: Princeton University Press.
- Gemeente Amsterdam (2008) *Voortgangsrapportage covenant Kleurrijke basisscholen*, 6 november 2008, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

- GGD Rotterdam (2008) *Het gezonde ROC. Onderzoek naar gezondheid en leefstijl van ROC deelnemers*, Rotterdam: GGD Rotterdam.
- Groeneveld, M.J. en K. van Steensel (2008) *Kenmerkend VMBO. Een vergelijkend onderzoek naar de kenmerken van vmbo-leerlingen en de generatie Einstein*, Hilversum: Hiteq.
- Groenewegen, P.P., J. Hansen, H. Sixma, M. Krol, T. van der Weegen en W.C. Ultee (2007) *Beroepsprestiges in Nederland. Ontwikkelingen tussen 1982 en 2006*.
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2003) *Investeren en terugverdienen*, Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.
- Gruyter, M., N. Boonstra, T. Pels, M. Distelbrink (2007) *Allochtone vrouwen doen mee! Eerste generatie allochtone vrouwen in Rotterdam en hun perspectief op activering*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Gunsteren, H. van (2003) *Veerkracht*, afscheidsrede Universiteit Leiden.
- Hammond, C., D. Linton, J. Smink en S. Drew (2007) *Dropout risk factors and exemplary programs. A technical report*, Clemson, SC: National Dropout Prevention Center/Network.
- Hanushek, E.A., J.F. Kain en S.G. Rivkin (2004) 'Why Public Schools Lose Teachers', *Journal of Human Resources* 39: 326-354.
- Hanushek, E.A. en L. Wößmann (2006) 'Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries', *The Economic Journal* 116: C63-C76.
- Haperen, T. van (2007) *De ondergang van de Nederlandse leraar*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Hartman, C. en P. Tops (2005) *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden, STIP.
- Hattie, J. (2003) 'Teachers Make a Difference. What is the evidence?', Building Teacher Quality, The ACER Annual Conference, Melbourne, Australië.
- Heckman, J. J. (2000) 'Policies to foster human capital', *Research in Economics* 53, 3: 3-56.
- Hermanns, J.M.A. (2007) 'Opvoeden en opgroeien. Een visie achter het beleid' blz. 21-50 in P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. De Pree (red.) *Bouwstenen voor een betrokken jeugdbeleid*, WRR Verkenningen 15, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hermanns, J.M.A. en A.J. van Montfoort (2007) 'Hoe pedagogisch verantwoord is het beleid van de Nederlandse overheid?', blz. 51-86 in P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*, WRR Verkenningen 15, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Herweijer, L. (2008) *Gestruikelde voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*, Den Haag: SCP.
- Het Onderwijsblad* (2008) "'Ik heb het niet voorzien, het is ons overkomen'", 3: 29-31.
- Higginbotham, E. (2001) *Too much to ask. Black women in the era of integration*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hoenderkamp, J. (2008) *De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grootstedenbeleid*, Den Haag: SCP.
- Huberman, A.M. (1993) *The lives of teachers*, New York: Teachers College Press.

- Inspectie van het Onderwijs (2002) *Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2007) *Van visie naar realisatie: een verkennend onderzoek naar voortijdig schoolverlaten in VO en BVE*, De Meern: Inspectie van het onderwijs.
- Jacobs, B.A. en L. Lefgren (2005) *What do parents value in education? An empirical investigation of parents' revealed preferences for teachers*, National Bureau of Economic Research, NBER working papers nr. 11494.
- Jacobs, B.A. en L. Lefgren (2007) 'In low-income schools, parents want teachers who teach', *Education Next* 7:3.
- Johnson, M. (1999) *Failing school, failing city: The reality of inner city education*, Chalbury: John Carpenter Publishing.
- Jong, J. de, L. van der Meulen, S. van der Lubben en R. Kooiman (2006) *Kafkabrigade voortijdig schoolverlaten*, Den Haag: Centre for Government Studies/Stichting Nederland Kennisland.
- Jongmans, K., H. Biemans en D. Beijaard (1998) 'Teachers' professional orientation and their involvement in school policy making: Results of a Dutch study', *Educational management & administration: Journal of the British Educational Management and Administration Society* 26, 3: 293-304.
- Jungbluth, P. (1991) *Leerlingprestaties, leerkrachtpercepties en etniciteit*, Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).
- Jungbluth, P. (1996) 'Ouders en de onderwijskansen van hun kinderen' blz. 49-64 in K. Autar, C. Gelauff-Hanzon, M. de Jong en G. Walraven (red.) *Ouders en school. Strategieën voor versterking van de relatie tussen ouders en school*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Jungbluth, P. (2002) 'Het onderwijsonderzoek naar allochtone ouders moet nodig eens nuchter en volwassen worden' blz. 145-165 in D. van Loggem en K. Autar (red.) *Ouders tussen opvoeding en onderwijs*, Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Jungbluth, P. (2005) 'Onderwijssegregatie en de (re)productie van ongelijkheid' blz. 33-57 in P. Brassé en H. Krijnen (red.) *Gescheiden of Gemengd. Een verkenning van etnische concentratie op school en in de wijk*, Utrecht: Forum, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.
- Junger, M., J. Mesman en W. Meeus (2003) *Psychosociale problemen bij adolescenten. Prevalentie, risicofactoren en preventie*, Assen: Van Gorcum.
- Junger-Tas, J., M. Steketee en M. Moll (2008) *Achtergronden van jeugddelinquentie en middelengebruik*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Kahlenberg, R.D. (2003) *All together now. Creating middle class schools through public school choice*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Karsten, S., J. Roeleveld, G. Ledoux, C. Félix en D. Elshof (2002) *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Keith, N.Z. (1999) 'Whose Community Schools? New Discourses, Old Patterns', *Theory into Practice* 38, 4: 225-234.
- Klatter, E.B. en A.M.J.A. van het Kaar (2005) *Het organiseren van grenzeloos leren. Regionale Monitor. Meting bij zes regionale onderwijsinnovaties binnen het middelbaar technisch beroepsonderwijs*, Rotterdam: RISBO.

- Kleijer, H., R. van Reekum, en G. Tillekens (2004) 'Respect! De alledaagse werkelijkheid van het "zwarte" VMBO', *Sociologische Gids* 51, 2: 101-129.
- Kleijne, M. en L. van Lier (2008) 'Het zwarte gat dichten. Hoe beleven leerlingen de doorstroom VMBO-MBO?', in *Procesmanagement MBO 2010*: 16-22.
- Klem, M. Adena and J.P. Connell (2004) 'Relationships matter. Linking teacher support to student engagement and achievement', *Journal of School Health* 74, 7: 262-273.
- Kline, K.K. (red.) (2008) *Authoritative communities. The scientific case for nurturing the whole child*, New York: Springer.
- Knott, D., S. Muers en S. Aldridge (2008) *Achieving culture change: A policy framework*, Londen: The Strategy Unit (www.cabinet-office.gov.uk/strategy).
- Kösters, L. en F. Otten (2007) 'Krappe beurs als erfenis?', blz. 36-40 in *Sociaaleconomische trends, 3e kwartaal 2007*, Den Haag: CBS.
- Lareau, A. (2000 [1989]) *Home advantage. Social class and parental intervention in elementary education* (updated version), Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Lavy, V. (2003) *Paying for performance: the effect of teachers' financial incentives on students' scholastic outcomes* (CEPR Discussion Paper No. 3862), Jeruzalem: Hebrew University of Jerusalem – Department of Economics; Centre for Economic Policy Research.
- LCOJ (2008a) *Factsheet Monitor 2007. Leerlingenzorg en zorg- en adviesteams in het onderwijs*, Utrecht: NJI.
- LCOJ (2008b) *LCOJ-monitor 2007: Leerlingenzorg en zorg- en adviesteams in het onderwijs*, Utrecht: NJI.
- Lee, V.E., J.B. Smith, T.E. Perry en M.A. Smylie (1999) *Social support, academic press, and student achievement: A view from the middle grades in Chicago*, Chicago: Chicago Annenberg Challenge.
- Lee, V.E. en J.B. Smith (2001) *Restructuring high schools for equity and excellence: what works*, New York: Teachers College Press.
- Lehr, C.A., A. Hansen, M.F. Sinclair en S.L. Christenson (2003) 'Moving beyond dropout towards school completion. An integrative review of data-based interventions', *School Psychology Review* 32, 3: 342-364.
- Lehr, C.A., D.R. Johnson, C.D. Bremer, A. Cosio en M. Thompson (2004a) *Essential tools increasing rates of school completion: moving from policy and research to practice*, Minneapolis: NCSET.
- Lehr, C.A., M.F. Sinclair en S.L. Christenson (2004b) 'Addressing student engagement and truancy prevention during the elementary years. A replication study of the Check & Connect model', *Journal of Education for Students Placed At Risk* 9, 3: 279-301.
- Lehr, C.A., A.T. Clapper en M.L. Thurlow (2005) *Graduation for all. A practical guide to decreasing school dropout*, Thousand Oaks: Corwin Press.
- Leithwood, K. en D. Jantzi (2006) 'Transformational school leadership for large-scale reform: Effects on students, teachers, and their classroom practices', *School effectiveness and school improvement: An international journal of research, policy and practice* 17, 2: 201

- Libbey, H.P. (2004) 'Measuring student relationships to school: Attachment, bonding, connectedness, and engagement', *Journal of School Health*, 74, 7: 274-283.
- Liebman, J.S. en C.F. Sabel (2003) 'A public laboratory Dewey barely imagined: the emerging model of school governance and legal reform', *New York University Review of Law and Social Change*: 183-304.
- Lieshout, P.A.H. van, M.S.S. van der Meijen J.C.I. de Pree (red.) (2007) *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*, WRR verkenningen 15, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lopez, G., J. Scribner en K. Mahitivanichcha (2001) 'Redefining parental involvement: lessons from high-performing migrant-impacted schools', *American Educational Research Journal*, 38, 2: 253-288.
- Lortie, D.C. (1975) *Schoolteacher. A sociological study*, Chicago: University of Chicago Press.
- Luyten, H., R. Bosker, H. Dekkers en A. Derks (2003) 'Drop out in the lower track of Dutch secondary education. Predictor variables and variation among schools', *School Effectiveness and School Improvement* 14, 4: 373-411.
- Maassen van den Brink, H. (2003) *Folia*, 18 september 2003: 3.
- MacLeod, J. (1995) *Ain't no making it. Aspirations and attainment in a low-income neighborhood*, Boulder: Westview Press.
- Mayer, S.E. (1991) 'How much does a high school's racial and socioeconomic mix affect graduation and teenage fertility rates', blz. 321-341 in C. Jencks en P.E. Peterson (red.) *The urban underclass*, Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Mattingly, D., R. Prislin, T. McKenzie, J. Rodriguez en B. Kayzar (2002) 'Evaluating evaluations: the case of parent involvement programs', *Review of Educational Research*, 72, 4: 549-576.
- McKinsey & Company i.s.m. Nationale Coöperatieve Raad voor land- en tuinbouw (2001) *Op goede gronden*, Amsterdam: McKinsey & Company.
- McLaughlin, M.W. en J.E. Talbert (2006) *Building school-based teacher learning communities. Professional strategies to improve student achievement*, New York: Teachers College Press.
- McNeal, R. (1997) 'High school dropouts. A closer examination of school effects', *Social Science Quarterly* 78: 210-222.
- Meier, D. (1995) *The power of their ideas: lessons for America from a small school in Harlem*, Boston: Beacon Press.
- Metz, M.H. (1993) 'Teachers' ultimate dependence on their students' blz. 104-190 in J.W. Little en M.W. McLaughlin (red.) *Teachers' work. individuals, colleagues and contexts*, New York: Teachers College Press.
- Meurs, P.L., E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (2006) *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1993) *Een goed voorbereide start*, Zoetermeer: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999) *Overzicht onderzoeken studiekeuze jongeren, imago en zelfbeeld leraren*, Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2005) *VMBO: het betere werk. Onderwijs dat hoofd en handen verbindt*, Den Haag: OCW.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006a) *Aanval op de uitval*, Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006b) *Nota werken in het onderwijs 2007*, Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2007a) *Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten*, Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2007b) *Factsheet voortijdig schoolverlaten*, Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2008) *Uitvoeringsbrief Schooluitval*, Brief aan de Tweede Kamer, 30 november 2008, nummer vsV/dir/2007/48811: 4.
- Mol, M.J. en J. Birkinshaw (2008) *Giant steps in management. Creating innovations that change the way we work*, Harlow: Financial Times/Prentice Hall.
- Montfoort, A.J. van (2007) 'Specifiek jeugdbeleid en jeugdzorg' in: P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*, WRR verkenningen 15, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Moss, P., P. Petrie en G. Poland (1999) *Rethinking school: some international perspectives*, Londen: National Youth Agency.
- Mulford, B. (2003) *School leaders. Changing roles and impact on teacher and school effectiveness*, Parijs: OESO.
- Nagler, M.N. (2001) *Is there no other way?*, Berkeley: Berkeley Hills Books.
- National Research Council (2003) *Engaging schools. Fostering high school students' motivation to learn*, Washington: The National Academic Press, 'H5: Family, Community, and Peers', blz. 120-144.
- National Research Council (2004) *Engaging schools; fostering high school students' motivation to learn*, Washington: The National Academic Press.
- Neut, I. van der, B. Wolput en Q. Kools (2007) *Positionering van docenten*, Den Haag: IVA in opdracht van de Onderwijsraad.
- Noordegraaf, M. (2006) 'Tussen politiek en praktijk. Leren van straten, spreekkamers en schoolklassen', blz. 203 in P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries, *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- NRC Handelsblad, 16 april 2008.
- O'Connor, C. (2000) 'Dreamkeeping in the inner city: Diminishing the divide between aspirations and expectations', in S. Danziger en A. Lin (red.) *Coping with poverty: The social contexts of neighborhoods, work, and family in the African-American community*, Ann Arbor, MI.: University of Michigan Press.
- OECD (2006a) *Science Competencies for Tomorrow's World*, Vol. 1., Parijs: OECD.
- OECD (2006b) *Science Competencies for Tomorrow's World*, Vol. 2., Parijs: OECD.
- OESO (2004) *Learning for tomorrow's world: First results from PISA 2003*, Parijs: OESO.
- OESO (2007) *Understanding the brain: The birth of a learning science*, Parijs: Centre for Educational Research and Innovation, OESO.
- OESO (2008) *Jobs for Youth*, Parijs: OESO.

- Onderwijsraad (1999) *Tellen en sturen. Advies over het plan van aanpak voortijdig schoolverlaten*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004) *Tot hier en nu verder*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a) *Bakens voor integratie en spreading*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b) *De stand van educatief Nederland*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005c) *Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a) *De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b) *De verbindende schoolcultuur*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007c) *Leraarschap is eigenaarschap*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007d) *Maatschappelijke positie van onderwijzers in Nederland*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007e) *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Organise to Learn (2007) *Voorkomen is beter dan uitvallen. Docenten willen minder vrijblijvendheid*, Capelle aan den IJssel: Organise to Learn.
- Osterman, K.F. (2000) "'Students' need for belonging in the school community', *Review of Educational Research*, 70, 3: 323-367.
- Palonsky, S.B. (1986) *900 shows a year. A look at teaching from a teacher's side of the desk*, New York: McGraw-Hill.
- Paulle, B. (2005) *Anxiety and intimidation in the Bronx and the Bijlmer. An ethnographic comparison of two schools*, Amsterdam: Dutch University Press.
- Platform Midden-Nederland (2004) *Overstap van VMBO naar MBO in 2003*, Utrecht: Toppen Onderzoek en Beleid.
- Perry, L.B. (2007) *School composition and student outcomes. A review of emerging areas of research*, Fremantle, WA.: paper presented at the annual conference of the Australian Association of Research in Education.
- Prevatt, F. en F. D. Kelly (2003) 'Dropping out of school. A review of intervention programs', *Journal of School Psychology* 41, 5: 377-395.
- Procesmanagement MBO 2010 (2008) *Met het oog op talent. Kleurrijke verbindingen tussen vmbo en mbo*, Ede: MBO 2010.
- Raffo, C. en A. Dyson (2007) 'Full service extended schools and educational inequality in urban contexts- new opportunities for progress?', *Journal of Education Policy* 22, 3: 263-282.
- Resnick, M.D. (2008) 'Best bets for improving the odds for optimum youth development' in K. K. Kline (red.) *Authoritative communities. The scientific case for nurturing the whole child*, New York: Springer.
- Richardson, V. en P. Placier (2001) 'Teacher Change' in V. Richardson (red.) *Handbook of Research on Teaching, Fourth Edition*, Washington, D.C.: American Educational Research Association.
- Rinnooy Kan, A. (2007) 'De fictie van de gelijke kansen. Nederlands onderwijs versterkt juist ongelijkheden en achterstanden', *NRC Handelsblad*, 4 oktober 2007.

- Rinnooy Kan, A.H.G., R. J. in 't Veld en F. de Vijlder (2000) *Bij de les!*, Amsterdam: Max Geldens Stichting voor Maatschappelijke Vernieuwing.
- Rivkin, S.G., E.A. Hanushek en J.F. Kain (2005) 'Teachers, schools, and academic achievement', *Econometrica* 73: 417-458.
- RMO (2008) *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: Uitgeverij SWP Amsterdam.
- Róbert, P. (2007) *The Influence of Educational Segregation on Educational Achievement*, Florence: European University Institute.
- Ruiter, D. de (2008) *The merry-go-round of disadvantage: Educational policy and integration in segregated schools*, proefschrift, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Rumberger, R. W. (1995) 'Dropping out of middle school. A multilevel analysis of students and schools', *American Educational Research Journal* 32, 3: 583-625.
- Rumberger, R. W. (2001) *Why students drop out of school and what can be done*, Cambridge: Harvard University Press.
- Rumberger, R.W. en T.S. Thomas (2000) 'The distribution of dropout and turnover rates among urban and suburban high schools', *Sociology of Education* 73, 1: 39-67.
- Rumberger, R.W. en G.J. Palardy (2005) 'Does segregation still matter? The impact of student composition on academic achievement in high school', *Teachers College Record* 107, 9: 1999-2045.
- Rutten, S. en D. Peters (2005) *Spreiden is geen kinderspel*, Utrecht: Sardes.
- Sampson, R.J., S.W. Raudenbush en F. Earls (1997) 'Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy', *Science* 277: 918.
- Saranson, S.B. (1990) *The predictable failure of educational reform. Can we change course before it's too late?*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Scheerens, J. (1992) *Effective schooling. Research, theory and practice*, Londen: Cassell.
- Schellings, T. (2008) *Het bedrijfsleven maakt werk van schooluitval. Kenniscentra en de bestrijding van voortijdig schoolverlaten*, Zoetermeer: COLO.
- Schillemans, T. (2008) 'Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering', blz. 145 in RMO (2008) *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: Uitgeverij SWP Amsterdam.
- Schön, D.A. (1988) *Educating the reflective practitioner*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Schoonhoven, R. van (2007) *Genegen of gelegen: feiten over samenwerking tussen VO en MBO*, Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneducatie.
- Schuyt, K. (2006) *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schweinhart, L.J., J. Montie, Z.Z. Xiang, W.S. Barnett, C.R. Belfield en M. Nores (2004) *Lifetime effect. The High/Scope Perry Preschool study through age 40*, Ypsilanti: High/Scope Press.
- Scottish Executive Education Department (2003) *Insight 7. Key findings from the national evaluation of the New Community Schools Pilot Programme in Scotland*, Edinburgh: Scottish Executive Education Department.

- Senge, P. (1990) *The fifth discipline. The art & practice of the learning organization*, New York: Doubleday Currency.
- Severiens, S. en D. Versteegen (2007) *Succes- en faalfactoren in het VMBO. Verklaringen voor VMBO-schoolloopbanen in de Rotterdamse regio. Resultaten van drie jaar onderzoek*. Rotterdam: RISBO.
- Shonkoff, J.P. en D.A. Philips (2000) *From neurons to neighborhoods: the science of early childhood development*, Washington: The National Academy of Sciences.
- Shouse, R.D. (1997) 'Academic press, sense of community, and student achievement', blz. 60-86 in J.S. Coleman, B. Schnieder, S. Plank, K.S. Schiller, R. Shouse en H. Wang, *Redesigning American education*, Boulder, CO: Westview Press.
- Silvius, E.H.E.E. (2005) 'Pedagogisch ondernemerschap in de meest letterlijke zin van het woord', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 17, 2: 89-104.
- Sinclair, M.F., S.L. Christenson en M.L. Thurlow (2005) 'Promoting school completion of urban secondary youth with emotional or behavioral disabilities', *Exceptional Children* 71, 4: 465-482.
- Sissing, H. (2008) *Binding als kern*, Amersfoort: CPS/Fontys/VFS-reeks 'Minder handen voor de klas', brochure 5.
- Smink, J. en F.P. Schargel (2004) *Helping students graduate. A strategic approach to dropout prevention. 15 research-based strategies from the national dropout prevention center/network*, Larchmont: Eye On Education.
- Smit, F., G. Driessen, R. Sluiter en M. Brus (2007) *Ouders, scholen en diversiteit. Ouderbetrokkenheid en -participatie op scholen met veel en weinig achterstandsleerlingen*, Nijmegen: ITS.
- Smylie, M.A., R.L. Crowson, V. Chou en R.A. Levin (1994) 'The principal and community-school connections in Chicago's radical reform', *Educational administration quarterly* 30, 3: 342-364.
- Smyth, J. en R. Hattam (2001) "'Voiced" research as a sociology for understanding "dropping out" of school', *British Journal of Sociology of Education* 22, 3: 401-415.
- Somers, C.L. en M. Piliawsky (2004) 'Drop-out prevention among urban, African American adolescents. Program evaluation and practical implications', *Preventing School Failure* 48, 3: 17-22.
- Staessens, K. en R. Vandenberghe (1994) 'Vision as a core component in school culture', *Journal of Curriculum Studies* 26, 2: 187-200.
- Steeg, M. van der en D. Webbink (2006) *Voortijdig schoolverlaten in Nederland. Omvang, beleid en resultaten*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Stoll, L. en K.S. Louis (red.) (2007) *Professional learning communities; divergence, depth and dilemma's*, New York: Open University Press.
- Sunstein, C.R. (2003) *Why societies need dissent*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thornberry, T.P. en M.D. Krohn (2003) *Taking stock of delinquency. An overview of findings from contemporary longitudinal studies*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Thrupp, M. (1999), *Schools making a difference: Let's be realistic. School mix, school effectiveness and the social limits of reform*, Buckingham: Open University Press.

- Tilborg, L. van, en W. van Es (2006a) *Aanpak van het voortijdig schoolverlaten in zes Europese landen*, Utrecht: Sardes.
- Tilborg, L. van en W. van Es (2006b) *De uitkomsten van de RMC-analyse 2005*, Utrecht: Sardes.
- Traag, T. en R.K.W. van der Velden (2008) *Early school-leaving in the Netherlands: The role of student-, family- and school factors for early school-leaving in lower secondary education*, Maastricht: Research Center for Education and the Labor Market.
- Trouw*, 10 mei 2008.
- Turkenburg, M. (2008) *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*, Den Haag: SCP.
- Tweede Kamer 2005-2006, 30 558, nrs. 1-2: 26.
- Tweede Kamer 2007-2008, 31 007, nr. 6: 152.
- Tyack, D. en L. Cuban (1995) *Thinking towards utopia. A century of public school reform*, Cambridge: Harvard University Press.
- Van Beekveld & Terpstra Organisatie Adviesbureau (2008) *Ja zeggen en mee doen. Businessplan wijkschool Rotterdam*, Hoorn: Van Beekveld & Terpstra.
- Veen, A.F.D. van, T. Kuijvenhoven en P.H.M. van den Bogaart (2003) *Naar een structurele samenwerking tussen de leerlingzorg in het voortgezet onderwijs, de jeugdzorg en de instellingen*, Utrecht: NJI.
- Veen, D. van en P. van der Steenhoven (2007) *Leerlingenzorg en Zorg- en adviesteams in het voortgezet onderwijs*. LCOJ-Monitor, Nederlands Jeugdinstituut, Apeldoorn: Garant.
- Veen, K. van, P. Slegers, T. Bergen en C. Klaassen (2001) 'Professional orientations of secondary school teachers toward their work', *Teaching and Teacher Education*, 17: 175-194.
- Veen, K. van en P. Slegers (2006) 'How does it feel? Teachers' emotions in a context of change', *Journal of Curriculum Studies* 38, 1: 85-111.
- Veld, R. in 't, W. Koring, Y. Hamdan en M. van der Steen (2006) *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*, eindrapport van onderzoek uitgevoerd i.o.v. de Taskforce Jeugdwerkloosheid en het Ministerie van OCW; plus vervolgwerk van de RebelGroup Advisory.
- Verhaeghe, P.C. (2002) *Sluiers over corporate*, Roeselare: Roularta Books.
- Vermeulen, B.P. (2001) *Witte en zwarte scholen. Over spreidingsbeleid, onderwijsvrijheid en sociale cohesie*. Den Haag: Elsevier.
- Verstegen, D. en S. Severiens (2007) *Kwaliteit van de aansluiting tussen VMBO en MBO. Een onderzoek onder deelnemers, docenten en managers in het MBO (sectoren Zorg en Welzijn)*, Rotterdam: RISBO/Erasmus.
- Voelkl, K.E. (1995) 'School warmth, student participation, and achievement', *Journal of Experimental Education*, 63: 127-138.
- Vogels, R. (2002) *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vogels, R. en R. Bronneman-Helmers (2003) *Autochtone achterstandsl leerlingen. Een vergeten groep*, Den Haag: SCP.

- de Volkskrant*, 12 januari 2008.
- Vorbereidingsgroep Brede School van het CmJC (2007) *Een uitdagend beroepscollege. Kenmerken van een Brede VMBO school met een verlengd en uitgebreid lesprogramma*, Amsterdam: Calvijn met Junior College, blz. 15.
- Voorpostel, M.B.J. en P.J. Krooneman (2001) *Nieuwe kansen. Inventarisatie van projecten voor allochtone schoolverlaters om alsnog een (start)kwalificatie te behalen*, Amsterdam: Regioplan, Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Vries, G. de (1993) *Het pedagogisch regiem. Groei en grenzen van de geschoolde samenleving*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Vries, R. de, M. Wolbers en R. van Velden (2004) *De arbeidsmarktpositie van schoolverlaters en werkenden zonder startkwalificatie*, Den Haag: Raad voor werk en inkomen.
- Vrieze, G., J. van Kuijk, L. Houben en N. van Kessel (2005) *Boeiend en bindend. Monitor leerwegtrajecten*, Nijmegen: ITS.
- Vrieze, G., A. Mok en F. Smit (2003) *Beroeps cultuur en beroepsethiek in ROC's. Een onderzoek bij Gilde Opleidingen en ROC Westerschelde*, Nijmegen: ITS.
- Wal, E. van der en M. Zuidervaart (2006) *Zorg op Maat gemaakt voor leerlingen? Openhartige meningen van leerlingen over zorg*, Amsterdam: DMO.
- Waslander, S. (2007) *Leren over innoveren*, Utrecht: VO-Raad.
- Waterreus, I. (2003) *Lessons in teacher pay. Studies on incentives and the labor market for teachers*, Amsterdam: Proefschrift: Universiteit van Amsterdam.
- Weerman, F.M. en P.H. van der Laan (2006) 'Het verband tussen spijbelen, voortijdig schoolverlaten en criminaliteit', *Spijbelers en drop-outs, Justitiële verkenningen*, 32, 6: 39-53.
- Wehlage, G., R. Rutter, G. Smith, N. Lesko en R. Fernandez (1989) *Reducing the risks: Schools as communities of support*, New York: The Falmer Press.
- Weiner, L. (1993) *Preparing teachers for urban schools. Lessons from thirty years of school reform*, New York: Teachers College Press.
- Wendte, R., M. Haufe en P. Schieven (2006) *Onderwijsmeter 2006*, Den Haag: OCW.
- Wenger, E., R. McDermott en W.M. Snyder (2002) *Cultivating communities of practice*, Boston: Harvard Business School Press.
- Werfhorst, H.G. van der en J.J.B. Mijs (2007) *Onderwijsdifferentiatie en ongelijkheid. Nederland in vergelijkend perspectief*, Rapport in opdracht van het ministerie van OCW, Den Haag: OCW
- 'Wingspread declaration of school connection' (2004) *Journal of School Health*, 74, 7: 233.
- Wilson, D.B., D.C. Gottfredson en S.S. Najaka (2001) 'School-based prevention of problem behaviours. A meta-analysis', *Journal of Quantitative Criminology* 17, 3: 247-272.
- Winsemius, P. en U. Guntram (2002) *A thousand shades of green*, Londen: Earthscan.
- Winter, M. de (2007) 'Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang: de noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief', in Lieshout, P.A.H. van, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.), *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*, WRR Verkenningen 15, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wit, W. de, E. Dubbelman en A. Donker (2008) *De belevingswereld van voortijdig schoolverlaters. Een onderzoeksrapportage*, Utrecht: Oberon.

- World Health Organization (2002) *Broadening the horizon: balancing protection and risk for adolescents*, Genève: WHO.
- WRR (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, WRR Rapporten aan de regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*, WRR Rapporten aan de regering nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2006a) *Lerende overheid. Een pleidooi voor een probleemgerichte politiek*, WRR Rapporten aan de regering nr. 75, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2006b) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, WRR Rapporten aan de regering nr. 76, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2007) *Identificatie met Nederland*, WRR Rapporten aan de regering nr. 79, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zembylas, M. (2007), 'Emotional capital and education; theoretical insights from Bourdieu', *British journal of educational studies*, vol 55, 4: 443-463.
- Zwaard, J. van der (1999) *Met hulp van vriendinnen. Moeders uit lage inkomensgroepen over rondkomen en vooruitkomen*, Utrecht: SWP.
- Zwaard, J. van der (2002) "'Hoe ging het vandaag op school?'" Nederlandse onderzoeken naar het effect van ouderlijke hulpbronnen op onderwijsprestaties', blz. 15-30 in D. van Loggem, en K. Autar (red.) *Ouders tussen opvoeding en onderwijs*, Amsterdam: Uitgeverij SWP.

AANGEHAALDE WEBSITES

Onderwijsraad: www.onderwijsraad.nl

Projectenbank Kennispunt Mentoring: www.mentoringwijzer.nl/projectenbank.html

Stichting Pot met Goud op Zuid: www.potmetgoudopzuid.nl

Taskforce Jeugdwerkloosheid: www.jeugdwerkloosheid.nl

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsgroei (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)

Deel 1: Rapport aan de Regering

Deel 2: Pre-adviezen

- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)

- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)
- 73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
- 74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
- 75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
- 76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
- 77 Investeren in werkzekerheid (2007)
- 78 Europa in Nederland (2007)
- 79 Identificatie met Nederland (2007)
- 80 Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud (2008)
- 81 Infrastructures. Time to Invest (2008)

Achtste raadsperiode (2008-2012)

- 82 Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid (2008)

Rapporten aan de Regering nrs. 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar. Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.

Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 82 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
- 9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
- 10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
- 11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tussen traditie, politiek en rechtsstaat
- 12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
- 13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers en G.J. Kronjee (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
- 14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
- 15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid
- 16 J.J.C. Voorhoeve (2007) From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts
- 17 M. Grever en K. Ribbens (2007) Nationale identiteit en meervoudig verleden
- 18 B. Nooteboom and E. Stam (eds.) (2008) Micro-foundations for Innovation Policy
- 19 G. Arts, W. Dicke and L. Hancher (eds.) (2008) New Perspectives on Investments in Infrastructures
- 20 D. Scheele, R. van Gaalen en J. van Rooijen (2008) Werk en inkomsten na massaontslag: de zekerheid is niet van de baan

Alle Verkenningen zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

WEBPUBLICATIES

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
- WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
- WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
- WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
- WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
- WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
- WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
- WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
- WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
- WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje
- WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
- WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
- WP 14 Climate strategy: Between ambition and realism
- WP 15 The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch EU policy-making
- WP 16 Europe in law, law in Europe
- WP 17 Faces of Europe: Searching for leadership in a new political style
- WP 18 The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
- WP 19 Citizens and the legitimacy of the European Union
- WP 20 No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
- WP 21 Actor paper subnational governments: Their role in bridging the gap between the EU and its citizens
- WP 22 The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels
- WP 23 Europe in parliament: Towards targeted politicization
- WP 24 Europe in the Netherlands: Political parties
- WP 25 The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
- WP 26 How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?
- WP 27 Connection, consumer, citizen: Liberalising the European Union gas market
- WP 28 Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
- WP 29 The accession of Turkey to the European Union: The political decision-making process on Turkey in The Netherlands
- WP 30 The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
- WP 31 Encapsulating services in the 'polder': Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
- WP 33 De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit
- WP 34 In debat over Nederland
- WP 35 Veel voorkomende criminaliteit
- WP 36 Gevaarlijke stoffen
- WP 37 ICT en internet

WP 38 Voedsel en geneesmiddelen

WP 39 Waterbeheer en waterveiligheid

Vertrouwen in de school

Het voorkomen van voortijdig schoolverlaten staat al jaren hoog op de politieke agenda. Het blijkt echter een bijzonder taai probleem. Ondanks alle beleidsinspanningen daalde het aantal uitvallers de afgelopen jaren maar langzaam.

In dit rapport richt de Raad zijn aandacht op één categorie van (dreigende) uitvallers, namelijk ‘overbelaste’ jongeren. Dat zijn jongeren die gebukt gaan onder een opeenstapeling van problemen, uiteenlopend van beperkte vaardigheden en gedragsproblemen tot gebroken gezinnen, armoede, schulden of verslaving. Bij deze jongeren is schooluitval vaak de voorbode van algehele maatschappelijke uitval.

Op basis van vele gesprekken in het veld en bestudering van de binnen- en buitenlandse literatuur formuleert de Raad in dit rapport aanbevelingen voor een effectieve preventie van voortijdig schoolverlaten bij deze ‘overbelaste’ jongeren.



ISBN 978 90 8964 105 2