

# ONDERWIJS OP MAAT

## Een tussentijdse evaluatie van het proefveld Groningen

Als (ex) dak- en thuisloze jongeren een opleiding kunnen volgen en tegelijkertijd je leven weer op orde krijgen. Dat is de kern van Onderwijs op Maat. In 2015 zijn partijen in Friesland en Groningen gaan samenwerken in zogenaamde proefvelden om dat mogelijk te maken voor ongeveer 35 jongeren. In de periode oktober tot en met december 2016 is voor het proefveld Groningen een tussentijds evaluatieonderzoek uitgevoerd. In deze rapportage worden de bevindingen hiervan uiteengezet.

Karlijn Schipper

Frank van Steenbergen

**Titel:**

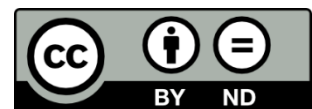
Tussentijdse evaluatie proefveld Onderwijs op Maat

**Auteurs:**

Karlijn Schipper

Frank van Steenbergem

Rotterdam, 07 maart 2017



Dit werk is gelicenseerd onder een Creative Commons Naamsvermelding-GeenAfgeleideWerken 3.0 Nederland. Bezoek om een kopie te zien van de licentie.

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	1
1. Inleiding .....	2
1.1 Insteek van het proefveld Onderwijs op Maat .....	2
1.2 Aanpak van het proefveld Onderwijs op Maat .....	3
2. Aanpak en kader: Onderwijs op Maat als transitie-experiment .....	3
2.1 Doel- en vraagstelling tussentijdse evaluatie .....	4
2.2 Methodiek .....	4
2.3 Leeswijzer .....	5
3. Reconstructie van het proefveld .....	5
3.1 Probleemstructurering & ideevorming .....	5
3.2 Conceptontwikkeling: plannen uitwerken en presenteren .....	6
3.3 Coalitievorming .....	6
3.4 Opstartfase: teams samenstellen en casusregisseur .....	7
3.5 Uitvoeringsfase: vanaf de officiële Kick-Off tot aan nu .....	8
4. Kritieke omslagpunten binnen het onderwijs .....	8
4.1 Macro context: meer bewegingsruimte versus logheid van systeem .....	8
4.2 Aanpassingen in het onderwijssysteem .....	9
4.3 Adaptieve vermogen in de uitvoeringspraktijk .....	10
4.4 Reflectie .....	11
5. Schulden- en inkomensproblematiek als omslagpunt .....	11
6. Een veranderende gemeente als omslagpunt .....	12
6.1 Decentralisaties en reorganisatie bij de gemeente Groningen .....	12
6.2 Versnipperde verantwoordelijkheid en strijd om middelen .....	13
6.3 De gemeente beweegt mee .....	14
6.4 Uitkristalliseren van samenwerking en creëren van gezamenlijke doelen .....	14
6.5 Reflectie .....	14
7. Jongeren en hun problematiek als omslagpunt .....	15
Intermezzo: positieve uitzondering of reproductie van uitsluiting? .....	16
8. De zoektocht naar (nieuwe) rollen als vehikel voor transitie .....	17
8.1 Rol onderwijsinstellingen en gemeente .....	17
8.2 Rol Van de Straat .....	17
8.3 Rol casusregisseur .....	18
8.4 Rol van de jongeren .....	18
8.5 Rol ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) .....	19
8.6 Rol Het Kopland .....	19
8.7 Rollen als vehikel voor transitie .....	20
9. Impact: doelen van proefveld en richting de toekomst .....	20
9.1 Doelen en impact .....	21
9.2 Duurzame impact en het proefveld als de standaard? .....	21
10. Conclusies & aanbevelingen .....	22
10.1 Hoe heeft het proefveld in Groningen zich ontwikkeld? .....	22
10.2 Wat leert het proefveld ons tot dusver over een inclusiever onderwijssysteem en hoe draagt het experiment tot op heden bij aan het tegengaan van systematisch uitsluiting van dak- en thuisloze jongeren? .....	23
10.3 Hoe draagt de rolconstellatie binnen het proefveld bij aan integrale samenwerking? .....	24
10.4 Verduurzaming van het proefveld .....	25
10.5 Aanbevelingen .....	26
Bijlage: Kritieke omslagpunten en knelpunten .....	28

## 1. Inleiding

Jongeren in een kwetsbare positie hebben moeite om een opleiding naar wens te volgen. Dit geldt in het bijzonder voor de 12.400 dak- en thuisloze jongeren in Nederland<sup>1</sup>. In de praktijk zijn voldoende voorbeelden te vinden dat zij buiten de boot vallen, bijvoorbeeld doordat zij geweigerd worden door scholen. De Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) stelt dat zij jaarlijks 100 tot 200 meldingen ontvangen van jongeren die geweigerd worden<sup>2</sup>. Ook gemeenten zien dat mbo's jongeren weigeren. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid publiceerde in 2015 het rapport Buitenspel<sup>3</sup> waarin 80 procent van de gemeenten aangeeft dat jongeren soms niet worden toegelaten op de opleiding naar wens. Naast deze selectie aan de poort gebeurt het omgekeerde nog vaker: jongeren die afhaken en de eindstreep niet halen<sup>4</sup>. Het betreft naar schatting 30.000 jongeren<sup>5</sup> die veelal afkomstig zijn uit de jeugdhulp, een onstabiele thuis- of woonsituatie hebben, met schulden kampen en fysieke-, psychische- en/of verslavingsklachten hebben. De reden voor de uitval of weigering is veelal dat dit soort leerlingen niet binnen het standaard leer- en of opleidingstraject passen, het tempo niet kunnen bijbenen of meer begeleiding nodig hebben.

Dit alles maakt jongeren in een kwetsbare positie voor het onderwijssysteem een minder welkome groep, aangezien dit systeem wordt beoordeeld op resultaten en rendement. Hoewel de scholen voor de jongeren die extra aandacht nodig hebben extra gelden krijgen (passend onderwijs en plusvoorzieningen), vormen deze jongeren vanwege hun grotere kans op uitval een rendementsrisico voor scholen. Dit rendementsrisico kan derhalve het afschuiven en ontduiken van verantwoordelijkheid voor deze jongeren stimuleren. Het onderwijssysteem creëert op deze manier een groep die systematisch tussen wal en schip valt en wordt uitgesloten. Echter, het weigeren van toelaatbare studenten mag niet op grond van de wet gelijke behandeling. Vanuit dit principe zijn in de afgelopen jaren meerdere pogingen gedaan om te komen tot meer inclusievere vormen van onderwijs. Denk hierbij aan de wet voor passend onderwijs. Ook heeft Minister Bussemaker van Onderwijs recent een wettelijk toelatingsrecht geïntroduceerd<sup>6</sup> om te voorkomen dat jongeren worden geweigerd door (voornamelijk mbo-)scholen.

### 1.1 Insteek van het proefveld Onderwijs op Maat

Het aankaarten en omkeren van de systematische uitsluiting van jongeren in een kwetsbare positie is ook een van de vertrekpunten van het mobilisatieprogramma Van De Straat zonder deze van bovenaf af te dwingen. Het programma richt zich sinds 2013 op het doorbreken van de persistente maatschappelijke barrières die dak- en thuisloze jongeren stelselmatig uitsluiten. De vraag die in het programma centraal staat is: wat is nu eigenlijk de plek van dak- en thuisloze jongeren in de samenleving? En ook: (hoe) geven we ze een plek? Vanuit de insteek van een vermaatschappelijking van de problematiek wordt getracht verbindingen te leggen met diverse sectoren en logica's.

Het bewerkstelligen van meer inclusiviteit binnen het onderwijssysteem is ook een van hun ambities. Samen met betrokken jongeren, instellingen en professionals is het experiment Onderwijs op Maat (OOM) tot stand gekomen. Binnen het proefveld OOM wordt de vermaatschappelijking van problematiek nagestreefd vanuit de noties van 'een inclusiever onderwijssysteem'<sup>7</sup> en 'het recht op onderwijs'. De analogie van topsportonderwijs vormt het uitgangspunt, want waarom is onderwijs op maat voor excellente jongeren wel mogelijk en voor kwetsbare jongeren niet? Het doel van OOM is het creëren van de randvoorwaarden voor een inclusiever onderwijssysteem – zonder

---

<sup>1</sup> <http://zwerfjongeren.nl/wp-content/uploads/2017/01/Factsheet-Zwerfjongeren-in-Nederland-1.pdf>

<sup>2</sup> Zie: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2049454-mbo-scholen-blijven-kwetsbare-jongeren-weigeren.html?title=mbo-scholen-blijven-probleemjongeren-weigeren> en <http://mbo-today.nl/studenten-steunen-wettelijk-toelatingsrecht/>

<sup>3</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/19/rapportage-buitenspel>

<sup>4</sup> Het aantal jongeren in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs dat in 2015 voortijdig de schoolbanken verliet is 24.451. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/02/15/minder-jongeren-voortijdig-van-school>

<sup>5</sup> Kamerbrief J. Bussemaker 'Extra kansen voor jongeren in een kwetsbare positie' Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 12 december 2014 (ref 707307)

<sup>6</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/04/22/wetsvoorstel-aanmeldatum-en-toelatingsrecht-mbo>

<sup>7</sup> 'Inclusief onderwijs' is geen gangbare term binnen het mbo, men kent wel verplicht onderwijs of passend onderwijs. De term is vooral bedoeld als insteek voor een meer inclusief onderwijssysteem waarin dak- en thuisloze jongeren ook een plek kunnen vinden. Het sluit niet aan bij discussies rondom speciaal onderwijs voor kinderen met een handicap of stoornis.

deze wettelijk af te dwingen – en op deze manier dak- en thuisloze jongeren naar een startkwalificatie<sup>8</sup> te begeleiden. Maar hoe vertalen Van De Straat en de lokale partners deze uitgangspunten en ambities naar de praktijk?

## 1.2 Aanpak van het proefveld Onderwijs op Maat

De onderliggende kernwaarden van het proefveld OOM zijn integraal werken en het centraal stellen van de jongeren in de aanpak. Oftewel, werken vanuit de zogenaamde leefwereld van de jongere in kwestie. Dit staat haaks op de veelal dominante systeemwereld die zich voedt door een toenemende institutionalisering (zie ook: Van Steenberghe 2015). Om een schaduwstelsel – een stelsel voor uitzonderingen – te realiseren waarin de institutionele logica van de systeemwereld in dienst staat van de leefwereld van jongeren is bestuurlijke, mentale en handelingsruimte nodig. Verandering valt of staat met het erkennen van de problematiek waarmee dak- en thuisloze jongeren te maken hebben. Niet alleen bestuurders, maar ook ambtenaren, professionals of jongeren moeten de urgentie van de problematiek onderschrijven. Om de vicieuze cirkels te doorbreken is burgerlijke en professionele ‘on gehoorzaamheid’ nodig die gestoeld is op zelfreflectie en intrinsieke motivatie. Een eerste stap naar het inbedden van alternatieve manieren van denken en doen, is dat elke betrokken groep of individu – als deel van het systeem – onderzoekt wat hij of zij naar eigen vermogen kan betekenen voor de transitie-opgaven.

Deze transitieopgave van Onderwijs op Maat draait om de verbinding tussen de systeem- en leefwereld. Het gaat om het ontmantelen van bestaande structuren en deze in dienst te laten staan van de leefwereld van de jongeren in tegenstelling tot het huidige leidende aanbod van instituties en voorzieningen. Maar hoe kan het systeem op z'n kop gezet worden voor uitzonderingsgevallen? Kan er ook een systeem voor uitzonderingen worden geïntroduceerd met andere en ruimere regels en meer bewegingsruimte voor jongeren en professionals?

## 2. Aanpak en kader: Onderwijs op Maat als transitie-experiment

Om dit type vragen te beantwoorden framen we het proefveld binnen deze tussentijdse evaluatie als een ‘transitie-experiment’ (Van den Bosch 2010) met een focus op het concept van rollen (Wittmayer 2016). Een transitie-experiment wordt doorgaans geanalyseerd op drie verschillende niveaus, te weten verdieping, verbreding en de opschaling van het experiment (Van den Bosch 2010). Voor het proefveld Onderwijs op Maat leidt dit tot de volgende vragen:

- Verdiepen: reflectie op de mogelijkheden en beperkingen van het experiment zelf in de praktijk en in relatie met de maatschappelijke opgave. Oftewel, wat leert het proefveld ons tot dusver over een inclusiever onderwijssysteem? En hoe draagt het experiment tot op heden bij aan het tegengaan van systematisch uitsluiting van dak- en thuisloze jongeren in het onderwijssysteem?
- Verbreden: reflectie op ontwikkelingsperspectief van het experiment, alsmede het leggen van koppelingen met andere innovaties in hulpverlening, huisvesting, etc. Oftewel, in hoeverre vindt integrale samenwerking plaats? In hoeverre wordt het onderwijssysteem opengebroukt?
- Opschalen: reflectie op mogelijkheden van schaaluitbreiding, de koppeling met een strategische visie en brede maatschappelijke beweging en de inbedding binnen huidige structuren en spelregels op lokaal niveau. Oftewel, in hoeverre worden structuren doorbroken en wordt het proefveld uitgebreid?

Deze drie analyseniveaus stellen ons in staat het transformatieve potentieel van het proefveld Onderwijs op Maat te bestuderen. Vanuit relationeel perspectief kan het proefveld tevens geconceptualiseerd worden als zijnde een web van rollen en posities die verschillende actoren of instanties aannemen ten opzichte van elkaar en tot de in- en uitsluiting van kwetsbare jongeren in het onderwijs. Deze rolconstellatie kan bestudeerd worden door de perceptie op en de interactie tussen rollen centraal te stellen. Het gaat hierbij om vragen als: welke rollen worden gespeeld (door wie)? Welke rollen worden gecreëerd en bediscussieerd? En hoe worden welke rollen (strategisch) gebruikt? Enerzijds kan het een verklaring vormen voor bepaalde structuren. Anderzijds kan het een instrument zijn om

---

<sup>8</sup> Een mbo-diploma op minimaal niveau 2.

structuren te veranderen. Het flexibel spelen met rollen kan ook een instrument zijn om veranderingen in collectieve processen, zoals samenwerking binnen het proefveld, teweeg te brengen (Wittmayer 2016).

## 2.1 Doel- en vraagstelling tussentijdse evaluatie

Na de fase van conceptontwikkeling, coalitievorming en het creëren van randvoorwaarden, zijn de eerste jongeren in Groningen<sup>9</sup> in september jl. gestart met hun opleiding. Iets wat in 2014 voor enkele betrokkenen welhaast een utopische wens leek. Voor DRIFT en Van de Straat is het daarom interessant om de tussenstand op te maken, want hoe heeft men dit in Groningen voor elkaar gekregen? Het doel van deze tussenevaluatie is om 1) het proces van het proefveld OOM tot dusver in kaart te brengen, maar ook om 2) mechanismen van verdiepen, verbreden en opschalen bloot te leggen en 3) de dominante rollen in kaart te brengen en hoe deze veranderen en worden gebruikt vanuit de insteek van integrale samenwerking. De monitor draagt op deze manier bij aan het 'werk in ontwikkeling' en de zoektocht van Van de Straat om duurzame systeemverandering te bewerkstelligen. De volgende vragen staan centraal in deze monitor:

1. Hoe heeft het proefveld in Groningen zich ontwikkeld?
2. Wat leert het proefveld ons tot dusver over een inclusiever onderwijssysteem en hoe draagt het experiment tot op heden bij aan het tegengaan van systematisch uitsluiting van dak- en thuisloze jongeren in het onderwijssysteem?
3. Hoe draagt de rolconstellatie binnen het proefveld bij aan integrale samenwerking?

## 2.2 Methodiek

Om deze facetten te achterhalen hebben we gebruik gemaakt van de KOP-methodiek (Kritieke Omslag Punten). Dit is een methodiek die wordt gebruikt om processen en de impact van sociale innovatie in de praktijk te analyseren<sup>10</sup>. Omslagpunten zijn gebeurtenissen of momenten waardoor het proces van richting veranderde of knelpunten ontstonden. De omslagpunten trachtten we op het spoor te komen middels semigestructureerde interviews. In totaal zijn vijf interviews gehouden met zeven respondenten die actief betrokken zijn bij het proefveld in Groningen<sup>11</sup>. In de interviews zijn door de respondenten 29 omslagpunten geïdentificeerd die wij vervolgens hebben geclusterd binnen de volgende vier thema's: onderwijs, gemeente, schulden en jongeren (zie bijlage 1 voor de omslagpunten). Op basis van de interviews zijn we in staat om de historie van het proefveld te schetsen alsmede barrières aan te wijzen die onderwijs op maat bemoeilijken. Door perspectieven van verschillende actoren boven tafel te brengen, hebben we tevens inzicht gekregen in de (veranderde) rollen van lokale actoren en partijen binnen het proefveld. Aanvullend op de interviews hebben we een aantal kerndocumenten geanalyseerd, zoals notulen van vergaderingen. Desondanks blijft deze tussentijdse evaluatie een momentopname dat opgeschreven is vanuit het perspectief van insiders<sup>12</sup>. Deze evaluatie claimt dan ook geen volledig of neutraal beeld te schetsen van de werkelijkheid, maar biedt kwalitatief inzicht vanuit de ge-/beleefde praktijk van het proefveld. De bundeling van deze bevindingen zal het uitgangspunt zijn voor een reflectie op de opzet, impact en borging van het proefveld OOM.

Tevens maakt het geringe aantal respondenten het lastig om de data te aggregeren en abstraheren. Oftewel, hierdoor wordt alle data even belangrijk. Enerzijds is dit een tekortkoming omdat op basis van die gelijkwaardige

---

<sup>9</sup> Het proefveld is opgezet in twee regio's, Groningen en Friesland. Deze tussentijdse evaluatie richt zich alleen op het proefveld in Groningen. Het proefveld in Friesland ontwikkelt zich langzamer. Hierdoor was een tussentijdse evaluatie op het moment van schrijven in deze regio nog niet relevant en zijn in dit stadium geen dwarsverbanden te leggen.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld het onderzoek binnen het Europese onderzoeksproject TRANSIT naar sociale innovatie: <http://www.transitsocialinnovation.eu/blog/critical-turning-points-data-repository-started-on-breakthroughs-setbacks-and-surprises-in-processes-of-transformative-social-innovation>

<sup>11</sup> Interviews zijn gehouden met Marleen van der Kolk (Van de Straat), Hans Everhardt (mbo-onderwijs), Frank Broeders (mbo-onderwijs), Magda Rozenveld (Het Kopland), Jorn Broesder (casusregisseur), Manon van der Schaaf (stagiaire), Sanwi Visser (gemeente Groningen) en Frank Koster (accountmanager directie mbo, OCW).

<sup>12</sup> Om een gedegen analyse te maken van de impact van het proefveld zouden ook andere direct en indirect betrokkenen bij het proefveld geïnterviewd moeten worden. Zoals mensen actief binnen de RMC-aanpak, degene die de intakegesprekken voeren op de scholen, de docenten uit de onderwijsteams, de jongeren zelf, leden van het TFJ, etc.

data harde conclusies en/of aanbevelingen lastig te formuleren zijn. Tegelijkertijd levert het wel een volledige tussentijdse evaluatie op.

## 2.3 Leeswijzer

We starten de beschrijving van de resultaten met een reconstructie van het proefveld tot dusver (zie hoofdstuk 3). Daarna beschrijven we in hoofdstuk 4 de kritieke omslagpunten en knelpunten binnen het proefveld in relatie tot de rol van het onderwijs. In een apart hoofdstuk lichten we vervolgens de schuldenproblematiek verder toe. In hoofdstuk 6 bespreken we de kritieke omslagpunten en knelpunten met betrekking tot de gemeente. Daaropvolgend staat de dynamiek van jongeren als doelgroep van het proefveld centraal. In een kort intermezzo roepen we vervolgens vragen op omtrent het maken van uitzonderingen voor dak- en thuisloze jongeren binnen het onderwijs en het proefveld. Wordt sociale uitsluiting op deze manier niet gereproduceerd? In hoofdstuk 8 verschuift de aandacht naar de zoektocht binnen het proefveld naar rollen, de invulling daarvan en verhouding tussen actoren. Daarna wordt de impact van het proefveld toegelicht op basis van de doelen en de richtingen voor de toekomst. Tot slot schetsen we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

## 3. Reconstructie van het proefveld

De reconstructie van het tot stand komen van het Proefveld OOM is in retrospectief grofweg te onderscheiden in verschillende fasen die in de praktijk minder strikt van elkaar te onderscheiden zijn dan op papier:

Periode	Fase	Activiteiten
Eind 2013 – medio 2014	Probleemstructurering en ideevorming	Urgentie creëren + discussie voeren over probleempercepties rondom uitsluiting jongeren in onder andere het onderwijs
Medio 2014 – eind 2014	Conceptontwikkeling	Vergelijking met topsportonderwijs en ontwikkeling OOM-concept, plannen uitwerken en presenteren
Eind 2014 – medio 2015	Coalitievorming	Bij elkaar brengen van cruciale spelers uit het onderwijs, gemeente, opvang, etc.
Medio 2015 – begin 2016	Opstartfase	Conditie en randvoorwaarden creëren, bestuurlijke betrokkenheid mobiliseren, eerste selectie van jongeren, casusregisseur selecteren
Begin 2016 – medio 2019	Uitvoeringsfase	Betrekken van jongeren, in kaart brengen problemen van de jongeren, intakegesprekken op school, en start studiejaar in september 2016
Eind 2016 – medio 2019	Opschaling en borgingsfase	Zoektocht om aan te haken bij VSV-aanpak/RMC brede groep kwetsbare jongeren.

### 3.1 Probleemstructurering & ideevorming

Eind 2013 vindt de officiële kick-off plaats van Van De Straat in Leeuwarden. Diverse betrokkenen uit Groningen en Leeuwarden wisselen daar voor de eerste keer hun ervaringen en perspectieven uit omtrent de inclusie van dak- en thuisloze jongeren. De uitsluiting van jongeren in het onderwijs is daar zowel in Leeuwarden en Groningen al een belangrijk thema en men is in beide regio's al druk bezig om structurele barrières te slechten. In de maanden die daarop volgen worden in drie zogenaamde 'arenasessies' de dominante problematiek rondom dak- en thuisloze jongeren in kaart gebracht en worden bouwstenen voor de toekomst geïdentificeerd. Het 'recht op onderwijs' is een van die zes bouwstenen en tijdens een landelijke opschalingsbijeenkomst wordt hieromtrent ook een deelsessie georganiseerd. Daar wordt voor het eerst de analogie met topsportonderwijs gemaakt. Het besef is: onderwijs op maat blijkt eigenlijk al te bestaan. Maar hoe krijgen we dit ook voor elkaar voor de dak- en thuisloze jongeren? In juni 2014 werd een arenabijeenkomst georganiseerd bij FC Groningen die volledig in het teken stond van 'onderwijs

op maat'. Hierin is de eerste aanzet gemaakt tot een conceptontwikkeling en werden de kiemen gelegd voor een operationele uitwerking.

### 3.2 Conceptontwikkeling: plannen uitwerken en presenteren

In de herfst van 2014 wordt Van de Straat benaderd door een medewerker van het ministerie OCW met de vraag of ze een plan wil indienen voor een proefveld voor onderwijs en kwetsbare jongeren. In januari 2015 bezoekt Van de Straat het ministerie om het plan voor het proefveld in het noorden van Nederland toe te lichten en te verdedigen. Van de Straat beschrijft de bijeenkomst als een tribunaal, terwijl door OCW gesproken wordt over een informele commissie. Uit het verschil in terminologie blijkt dat voor beide partijen iets anders op het spel staat. De commissie van OCW bestaat uit een diverse groep 'dwarskijkers en dwarsvragers' die kritische vragen stelden bij het plan met als doel deze verder aan te scherpen. Volgens OCW is deze bijeenkomst een bijdrage van het ministerie aan het proefveld geweest: namelijk in de vorm van het leveren van denkkraft<sup>13</sup>. Van de Straat kreeg snel na deze bijeenkomst groen licht om het plan verder uit te werken: ze knoopt het gesprek aan met partijen in de regio Noord waar Van de Straat al contacten mee had, om de plannen te concretiseren en het project wordt geografisch afgebakend.

Tijdens bijeenkomsten in de regio's Groningen en Leeuwarden spraken lokale bestuurders en bestuurders van OCW hun commitment uit. Het tempo en de route verliepen in beide provincies vanaf het begin anders. Dit was het startsein voor het verder ontwikkelen van het proefveld en een belangrijk omslagpunt volgens de respondenten. Een geïnterviewde zegt over deze bijeenkomst:

"Dit was een belangrijk moment omdat hieruit bleek dat OCW niet alleen op de achtergrond opereert en geld geeft, maar in de persoon van de directeur fysiek aanwezig was. Hierdoor konden de gemeente en onderwijs zich makkelijker verbinden aan het project. Want als OCW ergens zijn stempel op zet dan beseffen bestuurders van de gemeente, het onderwijs en maatschappelijke organisaties dat het menens is en dat het hún jongens en meisjes zijn die op straat leven".

Hieruit blijkt dat de bijeenkomst het verantwoordelijkheidsgevoel van lokale partijen aanwakkerde die zich daarna verbonden met het project. Ook het feit dat OCW het belang van het proefveld onderstreepte, speelde een belangrijke rol voor de lokale actoren. Zo blijkt ook uit het volgende citaat: "Voor bestuurders was het belangrijk dat OCW meebewoog en op zoek was naar ruimte. Het feit dat OCW ruimte geeft om af te wijken van wet- en regelgeving maakt dat bestuurders denken dat het een zinvol project kan zijn". Deze bestuurlijke commitment betekende groen licht voor het verder ontwikkelen van het Proefveld in Groningen. Desondanks waren niet alle twijfels bij de aanwezigen weggenomen. De discussie over financiering van het project bleef als een zwaard van Damocles boven de bijeenkomst hangen. Spanning tussen gemeente en onderwijs wat betreft verantwoordelijkheden en middelen zou een tijd een heikel punt blijven.

### 3.3 Coalitievorming

In deze periode is de focus gelegd op het bij elkaar krijgen van de cruciale spelers in het onderwijs, maar ook vanuit de opvang- en hulpverlening, de gemeente en het ministerie. Welke partijen moesten (wanneer) aansluiten en welke rol hebben zij in het proces? Het was vooral een zoektocht naar een juiste samenwerkingsvorm. Deze exercitie gold als opmaat voor de uiteindelijke installatie van het doorbraakteam en de stuurgroep. In eerste instantie was het ook het plan om een jongerenteam en een opschalingsteam op te zetten, maar dit leek niet haalbaar. De jongeren bleken te veel aan hun hoofd te hebben en niet te zitten wachten om op deze manier betrokken te zijn bij het proefveld. Ook het plan van het opschalingsteam bleek te ambitieus te zijn en sloot volgens Van de Straat niet aan bij de grilligheid van de praktijk. De partijen in het doorbraakteam moesten op lokale schaal rondom specifieke casuïstiek elkaar bevragen en de neuzen dezelfde richting op krijgen. De stuurgroep zou op een relatieve afstand van de praktijk komen te staan en vooral de voortgang met elkaar

---

<sup>13</sup> Pas later (in medio 2015) zal OCW een financiële bijdrage leveren in de vorm van een eenmalige ondersteuningssubsidie.



bespreken aan de hand van vragen als: waarom lukt iets wel/niet, moeten bepaalde obstakels overwonnen worden en hoe, moet escalatie naar andere partners of het ministerie plaatsvinden, etc. Binnen de stuurgroep en het doorbraakteam werden elkaars rollen en verantwoordelijkheden inzichtelijk gemaakt en bediscussieerd. Deze discussies betreffen ook reflectie op de meerwaarde van dergelijke structuren, bleek uit de interviews, want waarom tuigen we al deze verschillende structuren op terwijl het idee van het proefveld is om uit de structuren te komen? Werken we niet op precies dezelfde manier zoals altijd wordt gewerkt? Aan de andere kant is ook gebleken dat het optuigen van structuren een belangrijke voorwaarde voor de spelers in de regio om zich te committeren aan het proefveld en het gevoel van 'vaagheid' weg te nemen. Dit noopt tot de bevinding dat deze structuren enerzijds een rol vervullen in het 'echt' maken van het proefveld en het bieden van een platform voor samenkomst en deliberatie op verschillende niveaus, maar dat ze niet heilig zijn en het een kunst is om deze als fluide te zien en niet naar de structuren te gaan gedragen.

### 3.4 Opstartfase: teams samenstellen en casusregisseur

In de zomer van 2015 wordt het proefveld financieel ingebed in de aanpak en ontwikkelingen van voortijdig schoolverlaten (aanpak vsv). De gemeente en het onderwijs hebben toen vrijgevallen vsv-middelen geïnvesteerd in het proefveld door hiermee de kosten van de casusregisseur te dekken. Een schijntje in vergelijking met de miljoenen die omgaan binnen de vsv aanpak, merkt een respondent op. De aanpak vsv is de landelijke methode waarmee het ministerie van OCW schooluitval probeert tegen te gaan door samenwerkingsverbanden binnen regio's (RMC) te stimuleren. De samenwerking tussen gemeente en onderwijs – die samen verantwoordelijk zijn voor vsv'ers – is in 2007 door OCW geïnitieerd door de subsidie per regio te verdelen op voorwaarde dat de twee partijen samenwerkten. De gemeente heeft volgens de accountmanager van OCW grote belangen bij de aanpak vsv want "iemand die van school gaat, staat een aantal jaar later bij de sociale dienst voor de deur". RMC-medewerkers zijn werkzaam op de mbo-instellingen en hebben, gezamenlijk met de scholen zelf als preventieve taak om te voorkomen dat jongeren uitvallen. Door wetwijzingen is de doelgroep van de aanpak vsv de afgelopen jaren uitgebreid met jongeren uit het praktijkonderwijs, VSO-jongeren en sinds kort vormen oud vsv-ers tot 23 jaar ook een belangrijk onderdeel van de opdracht.

Vanaf september 2015 bevindt het proefveld zich in de opstartfase: het doorbraakteam en de stuurgroep worden geïnstalleerd en de casusregisseur wordt aangenomen die begint met het werven van de jongeren. De casusregisseur neemt een belangrijke rol in binnen het proefveld en door de manier waarop de casusregisseur invulling geeft aan zijn rol is hij een gouden greep geweest volgens de respondenten. Door de botsende wensen en belangen van lokale partijen was het vinden van de 'juiste' persoon voor deze functie niet onomstreden. Het moest een neutraal iemand zijn die niet de belangen van een enkele instantie zou vertegenwoordigen. De huidige casusregisseur heeft een groot netwerk, kent de stad en weet goed aansluiting te vinden bij de doelgroep. De casusregisseur geeft zelf aan dat het proefveld hem aansprak omdat het door alle partijen serieus genomen werd. Hij beschrijft dat intenties van andere partijen vaak stuk lopen, omdat ze verstrikt raken in de bureaucratie, ze de juiste mensen niet kennen of geen mandaat hebben om ergens door te breken. De casusregisseur had het idee dat het proefveld mogelijkheden en vrijheid zouden geven om de goede intenties waar te maken.

De casusregisseur heeft ook de taak om de jongeren voor het proefveld te werven. Om dit te bewerkstelligen heeft de casusregisseur nog voordat de officiële Kick-Off plaatsvond, het proefveld onder de aandacht gebracht bij verschillende 'vindplaatsen' van dak- en thuisloze jongeren, zoals de sociale dienst, het Kopland en bij leerplichtambtenaren. Tevens heeft hij het woord verspreid onder zijn eigen professionele netwerk. De hulpverleners en professionals benaderden de casusregisseur vervolgens met mogelijke kandidaten. Na een korte telefonische screening, volgt een gesprek tussen de casusregisseur, de jongere en de desbetreffende hulpverlener. Op basis van deze gesprekken maken de casusregisseur en zijn stagiaire een verslag dat zij vervolgens voorleggen aan het doorbraakteam. De leden van het doorbraakteam bepalen ten slotte gezamenlijk of een jongere toegelaten wordt tot het proefveld.

Het doorbraakteam hanteert geen officiële lijst met selectiecriteria. Een respondent zegt: 'gelukkig zijn wij geen juristen die de criteria heel hard bewaken'. De nadruk ligt op maatwerk aan de hand van persoonlijke gesprekken. Toch zijn er een aantal basale uitgangspunten te herkennen waarmee de achtergrond van de jongeren gespiegeld worden aan het doel van het proefveld. Dat zijn het hebben van een dak- en thuisloos verleden, meerdere

problemen om op te lossen en het nog niet hebben van een sterkqualificatie. De opdracht van OCW was om een groep samen te stellen met een brede diversiteit aan problematieken. Denk aan een tienermoeder, verschillende leeftijden en schulden. Het is volgens respondenten niet moeilijk om deze diversiteit te waarborgen.

### 3.5 Uitvoeringsfase: vanaf de officiële Kick-Off tot aan nu

In januari 2016 vindt de officiële kick-off van het proefveld plaats, maar het blijkt nog te vroeg of onmogelijk om de jongeren in februari te laten instromen in het onderwijs. Vanaf dat moment gebeuren veel dingen die later in dit verslag uitgebreider besproken zullen worden: zo kristalliseert de samenwerking tussen gemeente en onderwijs uit, komt de inkomsten- en schuldenproblematiek steeds hoger op de agenda, brengt staatssecretaris Klijnsma in april een bezoek aan Groningen, brengt de onderwijsinspectie in mei het rapport over de urennorm uit, kiest DUO positie ten opzichte van schulden en trekt Van de Straat zich wat meer terug achter de schermen.

In september 2016 gaat het proefveld een nieuwe fase in. Tien jongeren van het proefveld beginnen met hun opleiding. Dit betekent dat nu het onderwijs aan zet is en de onderwijsinstellingen aan de bak moeten. De respondenten vinden het spannend en 'houden hun hart vast', want nu zal moeten blijken in hoeverre het onderwijssysteem ruimte biedt voor 'onderwijs op maat'. Ook voor de jongeren een spannend moment: houden ze het vol en hoe vallen ze in de klas?

Op het moment van schrijven heeft het proefveld nog een aantal open plekken<sup>14</sup> en breidt het proefveld zich uit naar de RMC regio 3, centraal-westelijke Groningen (met name richting de gemeente Hoogezand-Sappemeer). De reden is dat het proefveld het tweede jaar opgenomen zal worden in de regionale vsv aanpak en de gemeente te kampen heeft met een grote populatie problematische jongeren. Verschuiving van de afbakening van de gemeente naar regio is dus tevens een omslagpunt.

## 4. Kritieke omslagpunten binnen het onderwijs

Het proefveld stelt de sociale en institutionele uitsluiting van dak- en thuisloze jongeren in het onderwijs centraal. De oorspronkelijke focus van Van de Straat en het proefveld ligt daarom vooral bij onderwijsproblematiek. In alle interviews is benadrukt dat de bal nu – tijdens de uitvoeringsfase – bij het onderwijs is komen te liggen. De knel- en omslagpunten die het onderwijs betreffen hebben betrekking op verschillende schaalniveaus. Een voornaamste bevinding is dat er afstand bestaat tussen het adaptieve vermogen in de praktijk en de ontwikkelingen met betrekking tot het onderwijs op landelijk niveau. In deze paragraaf gaan we eerst in op de dominante trends binnen het onderwijs die de macrocontext vormen van het proefveld, daarna beschrijven we de belangrijkste omslagpunten zoals deze benoemd zijn tijdens de interviews en tot slot staan we stil bij het adaptieve vermogen in de praktijk.

### 4.1 Macro context: meer bewegingsruimte versus logheid van systeem

Uit de interviews blijkt dat er binnen het onderwijs al geruime tijd een aantal veranderingen plaatsvinden op macroniveau die maken dat het systeem in beweging is en onderwijsinstellingen op lokaal niveau meer handelingsruimte hebben. De veranderingen die benoemd zijn: verschuiving naar het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, veranderende werkwijze van het ministerie en daardoor meer handelingsruimte voor mbo-instellingen. Deze verschuivingen hebben niet alleen het proefveld mogelijk gemaakt, maar vormen ook de context van het proefveld en de specifieke omslag- en knelpunten.

Allereerst past het proefveld bij een beweging binnen het mbo waarbij de focus verschuift van efficiency en rendement naar het dragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid om jongeren klaar te stomen voor de toekomst. De onderwijswereld bevindt zich momenteel in een spagaat en ziet het laveren tussen deze twee werelden als een zoektocht. Binnen de regio's werd in de begindagen van de vsv-aanpak door scholen vooral nog discussie gevoerd over de cijfers. Dit leidde tot het ontwijken van verantwoordelijkheden door schoolbesturen en selectie van leerlingen aan de poort. Tegenwoordig gaan scholen met de Regionaal Meld en Coördinatiepunt-regio's

---

<sup>14</sup> Daarmee komt het totaal op 25 (voormalige) dak- en thuisloze jongeren die weer in het mbo-onderwijs zijn ingestroomd.

(RMC) en met elkaar in gesprek om 'dichter bij elkaar te kunnen komen' in het dragen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid. De discussie rondom de cijfers verschuift daardoor naar de achtergrond.

Daarnaast komt het proefveld voort uit de tendens binnen het ministerie van OCW om meer van buiten naar binnen te werken. De wens van het ministerie om op een andere manier beleid te maken is op gang gekomen door gebeurtenissen en signalen van buitenaf, waardoor het besef groeide dat meer met het veld samengewerkt en naar het veld geluisterd diende te worden. De achterliggende gedachte van deze tendens is in andere woorden: "Om minder vanaf de zoveelste verdieping van de Hoftoren beleid over het land uit te strooien, maar meer in samenspraak met het veld te doen en beleid te beginnen bij problemen in het veld". Niet alleen in het veld, ook intern groeide de roep dat het anders moest op. De secretaris-generaal (destijds Hans van der Vlist) heeft deze signalen opgepakt en leden van het MT besloten daarom zo'n 2,5 jaar geleden om proefvelden te starten met als doel te proeven van een andere manier van beleidsvorming.

Ook beweegt het proefveld mee op een belangrijke ontwikkeling waarbij mbo-instellingen van het OCW meer handelingsruimte en bewegingsvrijheid krijgen. Het volgende citaat van een ambtenaar van het ministerie van OCW illustreert deze beweging: "Het proefveld past bij de steeds meer zichtbaar wordende trend van ruimte geven aan mbo om in specifieke situaties naar eigen inzicht te handelen in plaats van strikt langs landelijke richtlijnen. Mbo-instellingen worden steeds meer in staat gesteld om in concrete situaties te reageren en daar het onderwijs op in te richten". Hieruit blijkt dat mbo-instellingen vanuit het OCW meer ruimte krijgen om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. In de volgende paragraaf zal blijken hoe deze ruimte binnen proefveld ondervonden wordt.

Ondanks deze drie verschuivingen binnen het onderwijs waardoor mbo-instellingen meer ruimte krijgen, benadrukken de respondenten ook de logheid van het onderwijssysteem waarbij rendement en maatschappelijke betrokkenheid nog steeds op gespannen voet met elkaar staan. In de interviews komt de complexiteit van het mbo als onderwijsvorm naar voren. De leerlingenpopulatie in het mbo-onderwijs is een dwarsdoorsnede van de samenleving. Mbo-scholen hebben allerhande problematieken in huis en los van de groep dak- en thuislozen, zijn er meer leerlingen die gebaat zouden zijn met extra aandacht en ondersteuning. Door ambivalente wet- en regelgeving en financiële prikkels staan docenten, intake- en lijnmanagers continue in een spagaat tussen rendement en maatschappelijk betrokkenheid. Scholen worden beoordeeld op resultaat en hebben baat bij leerlingen die snel doorstromen en afstuderen waardoor kwetsbare en dak- en thuisloze jongeren een risico vormen. Deze factoren bemoeilijken het ontwerpen van onderwijs op maat voor dak- en thuisloze jongeren en roepen vragen op over het aanpassingsvermogen in de praktijk.

#### 4.2 Aanpassingen in het onderwijssysteem

Een belangrijk omslagpunt van het proefveld dat binnen de trend van het vergroten van de handelingsruimte van mbo-instellingen past, is de mogelijkheid om van de **urennorm af te wijken**<sup>15</sup>. Deze norm was een obstakel voor dak- en thuisloze en kwetsbare jongeren omdat zij vaak naast school intensieve zorgtrajecten doorlopen of therapie krijgen, waardoor het voor hen lastig is om aan deze eis te voldoen. Scholen hebben zodoende de ruimte om uitzonderingen te maken voor studenten en de regel minder rigide toe te passen. Deze manoeuvreerruimte geldt voor alle mbo-instellingen<sup>16</sup>, maar is volgens de respondenten voor de jongeren in het proefveld tamelijk cruciaal gebleken.

Een tweede belangrijk omslagpunt binnen het onderwijs is het mogen **volgen van BBL onderwijs met behoud van uitkering**. Binnen het mbo-onderwijs wordt onderscheid gemaakt tussen BBL (beroeps begeleidende leerweg) en BOL (beroep opleidende leerweg). In de BBL zijn jongeren in dienst van een bedrijf en gaan zij daarnaast vaak één dag per week naar school. In de BOL gaan jongeren vijf dagen naar school en lopen zij daarnaast (vaak onbetaald) stage. Het volgen van BBL-onderwijs met behoud van uitkering is landelijk toegestaan, maar bij de sociale dienst in Groningen is dit geen standaardpraktijk (en wordt dit alleen bij hoge uitzondering toegestaan). De redenatie is dat de gemeente Groningen wil dat jongeren uit de bijstand komen waardoor zij de voorkeur geeft aan het vinden van een baan boven dat van het volgen van onderwijs. Een uitkomst van en belangrijk omslagpunt voor het proefveld

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.mбораad.nl/themas/onderwijstijd>

<sup>16</sup> Zie voor een toelichting van de Inspectie van het Onderwijs de volgende notitie: <http://zwerfjongeren.nl/wp-content/uploads/2016/06/servicedocument-onderwijstijd-in-het-mbo-in-relatie-tot-jongeren-met-een-....pdf>

was dat het voor zes jongeren binnen het proefveld mogelijk is om de BBL onderwijs te volgen met behoud van een uitkering. Dit is vruchtbaar gebleken omdat deze vorm van onderwijs beter aansluit bij doelgroep. Echter, voor het volgen van BBL hebben jongeren officieel een betaalde baan nodig en zijn ze daardoor aangewezen op de welwillendheid van de werkgever om hen na een half jaar een contract aan te bieden. De ervaring leert dat werkgevers eerder geneigd zijn in zee te gaan met een dak- en of thuisloze jongere op het moment dat de school en de gemeente rugdekking bieden. Tevens is deze regeling nog geen 'generaal pardon' voor alle jongeren in de gemeente Groningen. Een uitgesproken wens van respondenten is dat de Sociale Dienst van Groningen in de toekomst structureel meer waarde hecht aan het belang van een startkwalificatie voor jongeren.

#### 4.3 Adaptieve vermogen in de uitvoeringspraktijk

Ondanks deze omslagpunten binnen het onderwijssysteem blijkt dat het adaptieve vermogen in de uitvoeringspraktijk op grenzen stuit. Uit de interviews komen een aantal knelpunten naar voren die het proefveld blootgelegd heeft.

Allereerst blijkt dat ondanks de mogelijkheid om van de **1000-urennorm** af te stappen, het niet vanzelfsprekend is, dat dit in de praktijk van het proefveld ook gebeurt. Uit de notulen van het doorbraakteam blijkt bijvoorbeeld dat jongeren een bewijs van een arts of hulpverlener moeten overhandigen om niet gebonden te worden aan de urennorm. Ook komt naar voren dat managers in de praktijk nog terughoudend zijn in het afwijken van deze regel omdat de angst bestaat om toch afgerekend te worden op bepaalde keuzes. Het vormgeven van de nieuwe rol brengt onzekerheid met zich mee dat opvallend genoeg niet weggenomen lijkt te worden door de bestuurlijke commitment op hoger niveau. Dit duidt op een kloof tussen landelijke besluitvorming en de lokale uitvoeringspraktijk wat tevens het belang van bestuurlijke commitment relativeert. Als op nationaal niveau wordt besloten dat in de praktijk afgeweken mag worden van de norm, dan betekent dit nog niet dat dit ook gebeurt.

Een ander knelpunt binnen het proefveld zijn de **beperkte instroommomenten** waardoor dak- en thuisloze jongeren niet kunnen beginnen met school op het moment dat zij dat willen, waardoor de kans groter is dat ze tussentijds afhaken. Dit heeft te maken met de dynamiek van de doelgroep (zie paragraaf 7). De opzet en opbouw van de meeste onderwijsprogramma's laten geen ruimte toe om meerdere, flexibele instroommomenten in te bouwen. De manier waarop het onderwijs georganiseerd is en het gebrek aan flexibiliteit, is op deze manier een drempel voor jongeren om te beginnen met school. Dit terwijl het eerder en op alternatieve momenten en manieren kunnen instromen (denk aan een aparte instroomgroep) jongeren juist in staat zou stellen om meer spelingsruimte op te bouwen die later in de opleiding van pas zou kunnen komen.

Daarnaast blijkt uit de ervaring van het proefveld ook dat **het intakegesprek** een struikelblok kan zijn voor dak- en thuisloze jongeren. Dit gesprek brengt veel spanning met zich mee omdat het bepaalt of jongeren wel of niet worden toegelaten tot een opleiding. Jongeren worden aangemoedigd zelfverzekerd en vanuit eigen kracht hun verhaal te vertellen. Alleen kan het bespreken van de complexe geschiedenis en leefsituatie een averechts effect hebben omdat de jongeren hiermee hun eigen risicovolheid benadrukken waardoor het kan zijn dat intakekers minder snel geneigd zijn hen toe te laten. Ook blijkt dat jongeren bij de ene intaker meer of minder geluk hebben dan bij de andere. Binnen het proefveld groeide al snel het besef dat ze de jongeren moesten begeleiden bij de intakegesprekken zodat bijvoorbeeld de context en het proefveld uitgelegd kunnen worden. Dit roept echter de vraag op in hoeverre en in welke mate het proefveld van de jongeren een uitzondering moet maken (zie intermezzo). Daarnaast blijkt dat jongeren niet altijd begeleid willen worden en dat het proefveld ook niet voldoende capaciteit heeft om met elke jongere mee te gaan. Uit de interviews blijkt dat de onderwijsinstellingen niet in staat zijn om de kwaliteit van intakes te garanderen terwijl dit wel een belangrijke voorwaarde is om het inclusieve karakter van het onderwijssysteem te garanderen.

Uit de gesprekken blijkt dat scholen **meebewegen** met en begrip tonen voor de persoonlijke situatie van jongeren door bijvoorbeeld ruimte te geven voor het volgen van therapie en toe te staan dat jongeren langer over een opleiding doen. Toch blijkt ook dat dit in de praktijk grillig is en grenzen kent. Allereerst verschilt de mate van meebewegen per opleiding. Opleidingen met een sociaal karakter (zoals zorg en welzijn) zijn meer gericht op maatwerk dan technische opleidingen zoals bijvoorbeeld de opleiding motorvoertuigtechniek. Ten tweede kan de hoeveelheid ondersteuning die de jongeren behoeven, botsen met de beschikbare tijd, middelen en capaciteiten

van de onderwijsteams. Bijvoorbeeld de werkdruk binnen een onderwijsteam kan door ziekte van een collega plots hoog oplopen waardoor 'onderwijs op maat' een last wordt voor de verantwoordelijke teams. Te meer omdat niet alleen via het proefveld, maar ook via andere kanalen (zoals Campus Diep, justitie en Ren4) kwetsbare jongeren terug het onderwijs en de klas in komen waardoor verschillende 'dossiers' door elkaar lopen. Ondanks dat docenten in het mbo affiniteit hebben met jongeren die meer ondersteuning nodig hebben, zit ook aan hun adaptieve vermogen een grens omdat het contact en de relatie met de jongeren vaak al een lange aanloopgeschiedenis kent. Daarnaast kan het maken van uitzonderingen binnen een klas tot spanning leiden.

#### 4.4 Reflectie

Al met al lijkt het adaptieve vermogen van onderwijsinstellingen in de praktijk nog geen vanzelfsprekendheid. De respondenten zelf zetten ook vraagtekens bij de mate waarin het onderwijssysteem in staat is zich te schikken naar de dynamiek en wensen van de doelgroep. Zij menen dat het proefveld tot op heden vooral lijkt te steunen op de deskundigheid en betrokkenheid van individuele teammanagers, mentoren en docenten. Kan 'onderwijs op maat' zich ontwikkelen van individueel 'missionariswerk' naar een collectief gedragen principe? Zullen onderwijsinstellingen bereid zijn jongeren een tweede of derde kans te geven op het moment dat ze niet in een keer slagen? Een respondent roept ook de vraag op in hoeverre het proefveld echt voeding heeft met de praktijk binnen de verschillende opleidingen en op de verschillende instellingen. Staan de bestuurders, managers en stafleiders niet te ver van de praktijk om te weten wat er gebeurt in de klas? Al met al roepen de inzichten uit dit hoofdstuk de vraag op in hoeverre het proefveld in staat is om in de toekomst knelpunten binnen het onderwijs weet te doorbreken?

### 5. Schulden- en inkomensproblematiek als omslagpunt

De schulden- en inkomensproblematiek bleek al snel een van de voornaamste knelpunten te zijn waardoor het lastig is voor dak- en thuisloze jongeren om een opleiding te volgen. Ondanks de diversiteit aan problematiek waar deze jongeren mee te maken hebben, bleken schulden- en inkomensproblemen al snel een rode draad te zijn. De jongeren hebben veel geldzorgen, zoals problemen met schuldeisers en moeite met rondkomen. Dit veroorzaakt stress bij de jongeren en ze zitten met het hoofd bij zorgen en overleven in plaats van met het hoofd in de boeken. Volgens een van de respondenten is binnen het proefveld 'scherper geworden dat onderwijs op maat niet zal gaan lukken als we dit probleem niet tackelen'. Prioriteit voor de jongeren zelf is hun inkomens- en schuldenproblematiek, zij geven aan dat geldzorgen en studeren niet samengaan.

Het benoemen en (landelijk) aankaarten en adresseren bij het Ministerie van SZW of in Den Haag van deze problematiek is een belangrijk aandachtspunt van het proefveld. 'Zonder structurele oplossingen op dit thema vanuit het Rijk in samenwerking met gemeenten, geen diploma's voor deze jongeren' werd al vrij snel de stelling van de stuurgroep. Een breekpunt zelfs. Voor de coalitie van Van de Straat was dit een bekend thema aangezien zij al jaren bezig zijn met de schulden- inkomensproblematiek van dak- en thuisloze jongeren. Het proefveld gaf ruimte aan de Groningse Kredietbank in samenwerking met de gemeente om de individuele schulden van deze jongeren intensiever op te pakken. Samen met het proefveld is het probleem geadresseerd aan het Ministerie van SZW. Doordat diverse malen is aangedrongen op een integrale aanpak van deze kwestie zijn ook OCW, VWS en Financiën betrokken. Maar dit traject is volgens de respondenten weerbarstig en verloopt traag door de politieke gevoeligheden en hoeveelheid aan publieke en private betrokkenen.

De meeste respondenten geven aan enorm geschrokken te zijn van de hoge schulden van jongeren die soms kunnen oplopen tot 20.000, 30.000 euro of meer. Denk aan boetes voor verkeersovertredingen, olopende rekeningen van telefoonabonnementen, wanbetaling van ziektekostenpremies, achterstallige huur, creditcardschulden, schulden aan school of verkeerd ontvangen toelages van de belastingdienst. Jongeren hebben dus vaak meerdere schuldeisers en door achterstallige betalingen, rente en boetes lopen de bedragen bovendien snel op door de extra incassokosten. De hardnekkigheid en het telkens terugkeren van schulden- en inkomen als problematiek heeft ertoe geleid dat het doorbraakteam in samenwerking met de Groningse Kredietbank en DUO voor alle jongeren binnen het proefveld de financiële situatie in kaart brengt om deze behapbaar te maken. Een zeer tijdrovende exercitie, aldus de respondenten. Zo proberen ze bijvoorbeeld een deel van de schulden te saneren en terug te brengen tot 5000 euro, zodat jongeren nog maar een enkele schuldeiser hebben, de

Kredietbank. Uit dit voorbeeld blijkt dat het vormgeven van een inclusiever onderwijssysteem meer behelst dan alleen het garanderen van toegang tot een opleiding. Naast de zorgen dat jongeren hun diploma inderdaad gaan halen komt daar ook zorgen omtrent armoede en geldstress bij kijken.

Een ander knelpunt is dat jongeren geen studiefinanciering kunnen aanvragen bij DUO op het moment dat ze in de schuldhulpverlening zitten, waardoor studeren voor deze kwetsbare groep praktisch onmogelijk is. De lokale partijen merkten al snel dat het onmogelijk is om met landelijke schuldeisers tot een minnelijke schuldhulpverlening te komen, omdat zij geen aparte afspraken maken met individuele gemeenten<sup>17</sup>. Ook scholen mogen geen betalingsregelingen aangaan met jongeren die schulden hebben en het kwijtschelden van schulden die uitstaan bij de gemeente zelf blijkt ook een hals karwei te zijn. Een omslagpunt is dat DUO schulden van jongeren die naar school willen tijdelijk bevriest. Dit is een algemene beleidsregel en tevens wordt er volgens Van de Straat voor de maximaal 35 jongeren in het proefveld een aparte afspraak gemaakt (Kamerbrief 25 juni 2016). Dit voorbeeld laat zien dat de ontwikkelingen van het proefveld en het waarborgen van een inclusiever onderwijssysteem op lokaal niveau nog steeds sterk afhangt van landelijke partijen als het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar ook Financiën, V&J, VWS en OCW.

Het landelijk op tafel krijgen en inzetten op structurele oplossingen van de schulden- en inkomensproblematiek is gaandeweg een belangrijk streven van de stuurgroep en Van de Straat geworden. Na het bezoek van staatssecretaris Klijnsma is er verder gelobbyd door Van de Straat in samenwerking met de proefvelden Groningen en Leeuwarden<sup>18</sup>. Het doorbraakteam daarentegen heeft zich meer concreet beziggehouden met het individueel oplossen van de schulden- en inkomensproblemen van de jongeren in het proefveld. Op deze manier komt ook het verschil in functie en de manier waarop de stuurgroep en het doorbraakteam elkaar versterken en de samenwerking met het samenwerkingsverband Van de Straat mooi tot uitdrukking door de manier waarop ze zich verhouden tot de schulden- en inkomensproblematiek. De ervaringen van het doorbraakteam vormt munitie voor de stuurgroep om de kwestie op een ander schaalniveau op tafel te krijgen.

## 6. Een veranderende gemeente als omslagpunt

Naast de belangrijke rol van het onderwijs, kwam ook in elk interview de rol van de gemeente binnen het proefveld ter sprake. Zo is het proefveld lange tijd een 'feestje van hulpverleners' en het onderwijs geweest en was het volgens de respondenten cruciaal dat de gemeente een actieve rol nam in het proefveld. Net zoals in paragraaf 4 spelen ook de kritieke omslagpunten die betrekking hebben op de rol van de gemeente zich af tegen de achtergrond van bredere ontwikkelingen. In deze paragraaf gaan we daarom eerst verder in op de decentralisaties en reorganisatie bij de gemeente. Daarna benoemen we de belangrijkste knelpunten en kritieke omslagpunten waarbij we tevens stilstaan bij de relatie tussen de centrale noden van het netwerk; de gemeente en de onderwijsinstellingen.

### 6.1 Decentralisaties en reorganisatie bij de gemeente Groningen

Zoals binnen het onderwijs de handelingsruimte van mbo-instellingen te maken heeft met veranderingen op het macroniveau, vormen voor de gemeente Groningen de drie decentralisaties en de parallel lopende interne reorganisatie de context waarbinnen het proefveld tot stand is gekomen. Het proefveld past volgens de gemeente bij haar eigen aanpak. Na de decentralisatie in 2015 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor Jeugdzorg in

---

<sup>17</sup> De Belastingdienst, CJIB, CAK en het DUO.

<sup>18</sup> Hierdoor heeft uiteindelijk de Tweede Kamer aan coördinerend bewindspersoon voor dak- en thuisloze jongeren aan staatssecretaris Van Rijn gevraagd om een uitwerking van een schuldrustperiode voor deze groep jongeren. Er is een toezegging gekomen dat hierover medio december 2016 in samenwerking met Klijnsma een Kamerbrief zou komen. Hiertoe is er onder leiding van het ministerie SZW in december 2016 samen met Van de Straat een brede ronde tafel geweest met vertegenwoordigers van alle landelijke schuldeisers/vier Ministeries. Inmiddels is de brief verstuurd naar de kamer (Kamerbrief Klijnsma 6 februari 2017 'diverse onderwerpen schuldenbeleid' referentie 2017-0000015318, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/06/kamerbrief-over-diverse-onderwerpen-van-het-schuldenbeleid>).

huis waardoor ze dit ook effectief en integraal willen aanpakken. Jongerenproblematiek staat daardoor ook steeds hoger op de politieke agenda. De focus ligt daarbij op preventie. De gemeenteraad van Groningen heeft vastgesteld een integrale jongerenaanpak te willen ontwikkelen vanuit het idee: 'geen jongeren valt erbuiten en we doen ook niets dubbel'. Het doel is dat verschillende afdelingen niet langs elkaar heen werken, dat er geen dubbele en/of dubbelzinnige regels zijn en dat het onmogelijk is dat jongeren in het ene hokje wel en in het andere hokje niet passen of geholpen worden. Gelijktijdig met deze decentralisatie vond een interne reorganisatie plaats. Uit het interviews met een gemeenteambtenaar wordt duidelijk hoezeer de interne organisatie over de kop is gegaan: de gemeentelijke structuur ging compleet op de schop, ambtenaren werden herplaatst en diensten werden in andere directies georganiseerd. De decentralisaties en de interne reorganisatie vormen de achtergrond waartegen het proefveld zich ontwikkelde.

## 6.2 Versnipperde verantwoordelijkheid en strijd om middelen

De gemeente en de onderwijsinstellingen zijn vanaf het begin van het proefveld zoekende geweest naar hun rol en houding ten opzichte van elkaar. Een goede samenwerking tussen gemeente en onderwijs lijkt een belangrijke voorwaarde te zijn om een inclusiever onderwijssysteem vorm te geven. Het zoeken naar rol en houding van de gemeente en de onderwijsinstellingen betrof in Groningen kwesties omtrent verantwoordelijkheid voor de doelgroep van dak- en thuisloze jongeren en discussies omtrent de bekostiging van het proefveld.

Gebrek aan **financiële middelen** is vanaf het moment dat Van De Straat het plan mocht verdedigen bij OCW al een knelpunt, omdat toen al duidelijk was dat het ministerie alleen het eerste jaar zou financieren in de vorm van een ondersteuningssubsidie en daarna de verantwoordelijkheid voor middelen bij de regio's neer zou leggen. Uitgangspunt voor OCW was dat het proefveld binnen de regulieren budgetten (zoals de vsv-aanpak) zou vallen. Bij aanvang was financiële borging van het tweede en derde jaar dus onzeker. Ook tijdens de bijeenkomst waar lokale bestuurders commitment uitspraken, hing de financiële kwestie als een zwaard van Damocles boven de discussie. Al snel werd de verdeling van middelen en financiële bijdrage een kwestie die de gemeente en onderwijs tegenover elkaar plaatste. Een respondent zegt:

“Wat zit al in de bekostiging van onderwijs en wat ligt bij gemeente, wie betaalt wat? Wat hoort bij passend onderwijs, wat hoort bij jeugdzorg? Je hebt een heleboel kinderen die net in dat grensgebied zitten en dat zijn bestuurlijk hele moeilijke constructies.”

Uit dit citaat blijkt dat de verdeling van middelen ook wordt bemoeilijkt door bestuurlijke constructies die typen jongeren in bepaalde categorieën indelen. Dit hangt ook samen met het verschil in **schaal** waarop de gemeente en mbo-instellingen georganiseerd zijn. De provinciale schaal van de mbo-instellingen botst met de gemeentelijke opdracht van de wethouder. Hierdoor hebben beide partijen verschillende belangen. Een voorbeeld is dat veel leerlingen uit Noord-Drenthe in Groningen naar school gaan, terwijl de Noord-Drentse middelen niet ingezet worden voor het onderwijs in Groningen.

De tweede discussie tussen gemeente en onderwijs centreerde zich rondom welke partij **verantwoordelijk** is voor dak- en thuisloze jongeren. Door deze overlappende verantwoordelijkheden bestaat een samenspel waar kwetsbare jongeren de dupe van zijn. Een respondent verwoordt dit als volgt:

“De essentie was eigenlijk dat de gemeente verantwoordelijk is en de mbo-instellingen ook verantwoordelijk zijn. Behalve dat zij [de mbo-instellingen] jongeren mogen weigeren op het moment dat zij veel ondersteuning nodig hebben. Het samenspel ontstaat dan dat de gemeente het onderwijs goed moet faciliteren, maar dat ze dat niet doen. [...] Dat stukje in de wet is een escape voor mbo-instellingen en tegelijkertijd legt de gemeente de verantwoordelijkheid bij het mbo neer”.

Dit citaat laat zien dat een samenspel van afbakenen van verantwoordelijkheden ertoe leidt dat de instanties tegenover elkaar komen te staan en gemakkelijk onder hun verantwoordelijkheden uit kunnen komen. Een ambtenaar van de gemeente verwoordt deze worsteling van de gemeente als volgt:

“Sommige jongeren staan wel en anderen niet ingeschreven op school. Wie zijn verantwoordelijk voor deze jongeren? Vanuit de gemeente zeggen we dat de school verantwoordelijk is voor jongeren die daar zitten om ze vast

te houden en te motiveren. In hoeverre moet een gemeente preventief op scholen aanwezig zijn om te voorkomen dat ze uitvallen? In hoeverre gaan we daar geld aan uit geven? Waar ligt de grens: wie doet wat, wanneer?”

De laatste zin illustreert bondig de spanning tussen de gemeente en onderwijs en de zoektocht naar rollen, taken en verantwoordelijkheden. Uit dit citaat blijkt dat het proefveld een discussie op gang heeft gebracht over de afbakening van taken en verantwoordelijkheden en de reikwijdte van bevoegdheden en rollen.

### 6.3 De gemeente beweegt mee

Een belangrijk omslagpunt was het feit dat de gemeente op een andere manier invulling ging geven aan haar rol binnen het proefveld. Een cruciale voorwaarde voor het tot stand komen van het proefveld is geweest dat de gemeente in de zomer van 2015 begon mee te bewegen. Dit **meebewegen** gebeurde in de vorm van een financiële bijdrage. Zo is de gemeente volgens respondenten bereidwillig bij het betalen van boeken, lesgeld en de financiering van een voortraject bij jongeren die daar zelf niet toe in staat zijn. Ook konden jongeren door ambtelijke commitment bijvoorbeeld met behoud van hun uitkering een BBL traject volgen. Een voorwaarde voor het meebewegen was dat de gemeente op een bepaald moment zich meer focuste op kwetsbare dak- en thuisloze jongeren als ‘hun doelgroep is’ en dat deze doelgroep ook onder bijvoorbeeld de vsv-aanpak valt. Zowel de bovengenoemde veranderingen zoals de decentralisaties en de interne reorganisatie, als de druk vanuit de andere partijen binnen het proefveld waren voor de gemeente redenen om actief betrokken te raken.

Niet alleen verschuift de rol van de gemeente binnen (of ten opzichte van het proefveld), de beschreven reorganisatie en decentralisatie maakten ook dat de gemeente intern zocht naar andere manieren van denken en doen om de verantwoordelijkheid omtrent kwetsbare jongeren vorm te geven. De **Taskforce Jongeren** (hierna: TFJ) is een nieuw orgaan van de gemeente Groningen dat in de zomer is opgericht met als doel om te onderzoeken of ‘de machine goed loopt’. De TFJ wordt bemand door ambtenaren uit verschillende beleidsdomeinen zoals het onderwijs, werk en inkomen, WMO en jeugdzorg. Alle ambtenaren van de gemeenten kunnen cases indienen waar ze in hun werk in vastlopen door botsende wet- en regelgeving.

### 6.4 Uitkristalliseren van samenwerking en creëren van gezamenlijke doelen

Een ander omslagpunt is het uitkristalliseren van **de samenwerking** tussen gemeente en onderwijs door het ontstaan van gezamenlijke doelen. In meerdere interviews werd benadrukt dat de basis voor samenwerkingsverbanden al aanwezig was in Groningen door het samenwerkingsverband Campus Diep. Ook de reeds aanwezige samenwerking tussen de verschillende mbo-instellingen is een belangrijk fundament geweest, volgens de respondenten. Een aantal factoren zijn van belang geweest in het uitkristalliseren van de samenwerking tussen gemeente en onderwijs. Allereerst tekenden zich na verloop van tijd heldere besluitvormingsprocessen af en ontstond duidelijkheid over de verdeling van middelen. Daarnaast zijn er bij verschillende instanties nieuwe mensen komen werken of gingen mensen anders invulling geven aan hun rol. Bijvoorbeeld de wethouder ging zich meer bemoeien met het proefveld door zijn stempel meer op het experiment te drukken. Op het moment dat binnen een netwerk anders invulling wordt gegeven aan een bepaalde rol dan vraagt dit ook om aanpassingen van andere actoren binnen dit netwerk in termen van vertrouwen. Hieruit ontstaat een dynamiek van afwachten, aftasten en uittesten. Zijn die nieuwelingen die alles anders willen doen bijvoorbeeld wel capabel? Dat het opbouwen van relaties en bepalen van positie om aandacht vraagt, blijkt ook uit het feit dat ze binnen het proefveld tijd hebben genomen om elkaar eerst te leren kennen en vertrouwen op te bouwen. Een uitkomst was dat het proefveld een gezamenlijkheid in doelstellingen gecreëerd heeft. Door meerdere respondenten wordt het verder verstevigen van het lokale netwerk als bijvangst van het proefveld benoemd. Een andere bijvangst is dat individuen binnen het netwerk vaardiger worden in het omgaan met kwetsbare jongeren.

### 6.5 Reflectie

Landelijke ontwikkelingen zoals de decentralisaties en ideeën over de manier waarop zorg, jeugdhulp, passend onderwijs, werk en participatie ingevuld worden, hebben een momentum gecreëerd voor het proefveld omdat de gemeente nu meer taken en verantwoordelijkheden heeft dan voorheen. Gecombineerd met de interne



reorganisatie heeft dit letterlijk en figuurlijk ruimte gecreëerd om nieuwe praktijken, zoals het proefveld te ontwikkelen. De rolverschuiving van de gemeente zorgde er ook voor dat de actoren binnen het netwerk zich anders tot elkaar dienden te verhouden en er discussie ontstond over wie, welke soort middelen wanneer dient in te zetten. De werkwijze die de gemeente kiest lijkt voort te komen uit een institutioneel perspectief waarbij dak- en thuisloosheid gezien wordt als de te voorkomen uitzondering.

## 7. Jongeren en hun problematiek als omslagpunt

In alle interviews werd de dynamiek van de doelgroep – de complexe leefsituatie, achtergrond en levensfase van de jongeren – als omslagpunt genoemd. Dit is een belangrijk inzicht omdat het vanuit een institutioneel perspectief verleidelijk is om alleen te focussen op het openbreken van de systeemwereld, bijvoorbeeld door het oprekken van wet- en regelgeving, terwijl juist de wisselwerking tussen deze systeem- en leefwereld centraal staat. Daarnaast is voor het waarmaken van onderwijs op maat kwalitatief inzicht nodig in de leefwerelden van jongeren.

In de reconstructie hebben we kort stilgestaan bij de aanmeldprocedure en de selectiecriteria van het proefveld. De werving van de jongeren gebeurde aan de hand van het netwerk van de betrokkenen en vervolgens maakte het doorbraakteam op basis van de achtergrondsituatie een afweging of de jongere past bij de uitgangspunten van het proefveld zonder de criteria rigide te hanteren. Uit het interview met de casusregisseur blijkt dat het slechts een enkele keer is voorgekomen dat een casus op weerstand stuitte bij het doorbraakteam. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een jonge vrouw die al een startkwalificatie had. Echter door haar minimale werkperspectief en haar kwetsbare situatie – die in de gesprekken duidelijk voelbaar waren – heeft het doorbraakteam toch besloten om haar toe te laten tot het proefveld. Eén keer hebben ze een jongere ‘afgewezen’. Dit was een meisje die geen dak- en thuisloos verleden had. Zij is toen doorverwezen naar Leerplicht omdat gedacht werd dat ze met een kleine interventie via de reguliere weg onderwijs zou kunnen volgen. Ook voordat een casus het doorbraakteam bereikte, heeft de casusregisseur in de verkennende telefoongesprekken met de hulpverleners 2 a 3 keer ‘nee verkocht’. Dit was op de momenten dat hij dacht dat de problematiek dusdanig behapbaar was dat de hulpverlener in kwestie slechts op een goed spoor gezet hoefde te worden.

Alle respondenten benoemen de dynamiek van de doelgroep of de jongeren zelf als reden waarom de jongeren niet passen in het onderwijs zoals deze nu georganiseerd is. De reden waarom de beperkte instroommomenten een obstakel zijn, hangt samen met de grillige motivatie van jongeren die plots kan veranderen. Een respondent vertelt hierover: “tijdens een intake zien de jongeren het helemaal zitten en zijn ze gemotiveerd, maar twee dagen later kunnen ze een vriend zijn tegengekomen van vroeger of ontvangen ze een brief van de deurwaarder waardoor ze van slag zijn en de motivatie voor school verdwijnt”. Er kunnen veel dingen spelen in de omgeving en gebeurtenissen kunnen dermate ingrijpend zijn, dat het hoofd van jongeren allicht niet meer staat naar het volgen van onderwijs. De periode tussen aanmelding en daadwerkelijk starten met school duurde vanuit dat perspectief te lang. De casusregisseur vertelt dat de zomer daardoor een knelpunt vormde, omdat vijf jongeren te maken kregen met ingrijpende gebeurtenissen in hun persoonlijke leven of omgeving waardoor zij toch vroegtijdig zijn afgehaakt. De leeftijdsfase van puberteit tot jongvolwassenheid is een turbulente periode in het leven van ieder mens, voor jongeren met een problematische achtergrond geldt dit extra. Deze turbulentie belet dak- en thuisloze jongeren om naar school te gaan en het onderwijssysteem is niet op ingesteld op uitzonderingen. Denk aan de instroommomenten.

Door het proefveld zijn de betrokkenen door ervaring tot de conclusie gekomen dat er bepaalde contra-indicatoren te benoemen zijn op basis waarvan gesteld kan worden dat jongeren niet klaar zijn voor een schoolleven. Dit zijn overmatig drugsgebruik en andere verslavingen, inkomens- en schuldenproblematiek en het psychisch disfunctioneren. Wanneer deze van dusdanig belemmerende omvang zijn voor het volgen van onderwijs en/of het lopen van stages dan dwingt dat volgens sommige respondenten om te erkennen en te accepteren dat sommige jongeren meer tijd nodig hebben en/of – op dit moment – niet passen binnen het onderwijs.

### *Reflectie*

Het feit dat de respondenten allemaal de dynamiek van de doelgroep zien als omslagpunt is in eerste oogopslag misschien scheef, maar is bij nader inzien een belangrijk gegeven voor het vormgeven van onderwijs op maat.

Vooral omdat dit benadrukt dat kennis en inzicht in (dagelijkse) levens van dak- en thuisloze jongeren en de structurele barrières waar zij tegen aan lopen, noodzakelijk is om systeemverandering te bewerkstelligen. De vraag is in hoeverre een flexibele vorm van onderwijs of een meewerkende gemeente voldoende zijn om jongeren die nergens bij horen een plek te geven binnen het onderwijssysteem. De dynamiek van de doelgroep vraagt om meer actieve begeleiding van dak- en thuisloze jongeren waardoor onderwijs een meer hulpverlenende of pedagogische taak krijgt.

### Intermezzo: positieve uitzondering of reproductie van uitsluiting?

Om deze jongeren te helpen en onderwijs op maat te bewerkstelligen wordt er binnen het proefveld en door onderwijsinstellingen in verschillende mate uitzonderingen gemaakt. De vraag die werd opgeworpen tijdens de interviews was hoe ver de verschillende instanties en professionals daarin mogen en kunnen gaan. De mate waarin uitzonderingen gemaakt worden voor jongeren verschilt per individu. Aan de ene kant van het spectrum zijn er jongeren die meedraaien in de reguliere schoolprogramma's en die nauwelijks extra aandacht krijgen. Zonder hulp van het proefveld zouden deze jongeren waarschijnlijk nooit binnengekomen zijn, omdat sommige scholen niet snel met dak- en thuisloze jongeren in zee gaat. Noch het proefveld noch de school steken extra energie in de jongen nu hij op school zit. Aan de andere kant van het spectrum staan de jongeren voor wie meer uitzonderingen worden gemaakt en die meer persoonlijke begeleiding krijgen. Bijvoorbeeld wanneer zij een intensief zorgtraject volgen. Dit vraagt om aangepaste begeleiding. Denk aan het op afstand begeleiden van jongeren via Skype. De situatie van sommige jongeren wijkt dermate af van 'de standaard' dat meerdere uitzonderingen gemaakt moeten worden, zoals dat docenten buiten reguliere lessen om ondersteuning dienen te bieden. Al met al blijkt dat 'onderwijs op maat' verschillende gradaties kent en vraagt om een onderwijssysteem dat zichzelf aanpast.

Allereerst over de vraag in hoeverre een uitzondering gemaakt moet worden om jongeren überhaupt op school te krijgen. De casusregisseur heeft twee opties, zo blijkt uit het interview. De regisseur kan er voor kiezen de school voor te bereiden of de jongere regulier aan te melden. Echter bij reguliere aanmelding is de kans groot dat deze jongeren niet door het intakegesprek komen. Dit besluit kan echter op bestuurlijk niveau worden herzien. Op deze manier wordt een inclusiever onderwijssysteem van bovenaf afgedwongen en dat past bij de uitgangspunten van het proefveld. Een andere optie voor de casusregisseur is om samen met de betrokken onderwijsprofessionals de school voor te bereiden (door bijvoorbeeld mee te gaan met de intakegesprekken). Alleen maakt deze strategie de jongeren tot een uitzondering, wat in essentie ongewenst is aangezien het onderliggende idee is dat jongeren juist geen uitzondering zijn.

Als de jongeren eenmaal op school zitten blijft het de vraag in hoeverre de scholen en de casusregisseur energie moeten blijven steken in de jongeren uit het proefveld. De casusregisseur heeft bijvoorbeeld maar negen uur per week de tijd om 20 jongeren te ondersteunen waardoor hij dus voornamelijk energie steekt in jongeren waar het minder goed mee gaat. Hij geeft aan dit jammer te vinden, maar tegelijkertijd vraagt hij zichzelf af: "waarom zou je extra aandacht schenken omdat hij of zij in het proefveld zit?" Vanuit het onderwijs lijkt de spanning meer te zitten in het balanceren van verantwoordelijkheden. Een bestuurder uit het onderwijs zegt: "het maken van een afweging is een precare balans want hoeveel moeten ze stutten en steunen en hoeveel moet er van de jongeren zelf komen?". Uit dit citaat blijkt dat de onderwijsinstellingen zoeken naar de mate waarop zij aanpassingen moeten maken voor kwetsbare jongeren die om extra aandacht vragen en op welke manieren de jongeren zelf verantwoordelijk zijn.

Uit de gesprekken wordt duidelijk dat niet onderschat mag worden welke consequenties het maken van uitzonderingen heeft op vlakken die noch de hulpverleners noch de jongeren zelf kunnen overzien. Allereerst is het gezien de psychiatrische of psychische problematiek waar sommige jongeren mee kampen (zie hoofdstuk 7) de vraag of zij op de lange termijn een baan gaan vinden binnen de sector waarin zij opgeleid worden. Is de logica van de arbeidsmarkt niet nog veeleisender en grilliger? Worden jongeren niet opgeleid tot slechts een volgende teleurstelling? Ten tweede zijn er ook consequenties van onderwijs op maat binnen de sociale omgeving van de school of klas. Bijvoorbeeld wanneer medeleerlingen vragen stellen bij de gemaakte uitzonderingen of bij afwezigheid van hun klasgenoten, terwijl ze tegelijkertijd ook foto's van feestjes op sociale media voorbij zien komen. Zijn scholen als plek en sociale ruimte veilig genoeg om uitzonderingen te kunnen maken voor bepaalde

leerlingen zonder daarmee de relatie met medeleerlingen onder druk te zetten? Paradoxaal genoeg is het maken van uitzonderingen nodig om jongeren in het onderwijs te krijgen en te houden en tegelijkertijd wordt door het maken van een uitzondering de positie van jongeren in het onderwijs en de klas lastig omdat het sociale uitsluiting reproduceert. Omdat het maken van een uitzondering en tegelijkertijd het intact laten van een dominant systeem, bevestigt dat de jongeren 'anders zijn' en hun marginale positie wordt bestendigd.

## 8. De zoektocht naar (nieuwe) rollen als vehikel voor transitie

Tot dusver hebben we vooral stilgestaan bij omslagpunten binnen het tot stand komen van het proefveld en de ervaren knelpunten. In interviews werd veelvuldig gerefereerd aan de zoektocht van professionals naar hun rol en positie ten opzichte van elkaar. Men heeft daarin vooral de nadruk gelegd op de zoektocht van mensen van de gemeente en van de onderwijsinstellingen naar hoe om te gaan met gedeelde verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd werd in elk interview benadrukt dat het proefveld nog erg steunt op de inzet van individuen. Denk aan de wethouder die bestuurlijk commitment toont of de docent die bereid is om een uur langer op school te blijven. Dit is volgens de respondenten niet alleen de reden dat het proefveld kwetsbaar is, maar ook waarom zij sceptisch zijn over de potentie om het proefveld in te bedden of te verduurzamen (zie volgende paragraaf). Ondanks de bestuurlijke commitment, schrijven de respondenten in de regio de successen van het proefveld toe aan de inzet van een aantal personen. De vraag is in hoeverre deze individuen gezamenlijk bepaalde instituties, structuren, rollen hebben weten te creëren die meer duurzaam zijn, dan wel te verduurzamen zijn? Dit geeft reden te denken dat rollen en de invulling daarvan mede van invloed zijn op het transformatieve potentieel van het proefveld.

In deze paragraaf gaan we verder in op het zoekende karakter van de pilot dat zich manifesteert in een continue herontdekking en onderhandeling van rollen en verantwoordelijkheden. Dit biedt niet alleen beschrijvend inzicht over de stand van zaken van het proefveld, maar geeft ook aanleiding om het nadenken over rollen als uitgangspunt om structurele veranderingen teweeg te brengen.

### 8.1 Rol onderwijsinstellingen en gemeente

We hebben reeds uiteengezet dat gemeente en onderwijs in de beginfase zoekende zijn geweest naar hun rol en bijbehorende verantwoordelijkheden en taken. Het proefveld is een katalysator geweest voor verschuiven van rollen. Het voorbeeld van de gemeente en het onderwijs laat zien dat zowel door lokale dynamiek als macro-contextuele veranderingen een rolverschuiving plaats heeft gevonden waardoor de partijen zich anders verhouden tot elkaar als ook tot de centrale problematiek van uit- en insluiting van dak- en thuisloze jongeren.

### 8.2 Rol Van de Straat

Uit de telkens veranderende positie van Van De Straat binnen en ten opzichte van het proefveld blijkt dat rollen en rolopvattingen meervoudig zijn en kunnen veranderen. Van de Straat vervult de rol van initiator in het naar voren brengen van het idee van het proefveld, de rol van aanjager tijdens de opstartfase en de rol als verbinder/intermediair in het bij elkaar brengen van de coalitiepartijen. In de beginfase heeft Van de Straat veel tijd en aandacht besteed aan het tot stand brengen van de randvoorwaarden in de samenwerking tussen gemeenten en onderwijs. Binnen het proefveld heeft Van de Straat als taak om het gedachtegoed te bewaken en lokale obstakels die op Rijksniveau liggen door lobby naar Den Haag te brengen. Minder richt zij zich op zaken die te maken hebben met de lokale samenwerking en het contact tussen jongeren en de scholen. In de zomer van 2016 heeft de projectleider van Van de Straat meer afstand genomen en de rol van voorzitterschap van de stuurgroep overgedragen. Vanuit het perspectief van OCW was dit een logische stap die wellicht eerder gezet had kunnen worden daar de lokale betrokken partijen het vertrouwen krijgen zelf aan zet te zijn. Echter, de lokale betrokkenen binnen het proefveld zien in Van de Straat een cruciale schakel wat betreft de aanjaagfunctie en de onafhankelijke rol die zij hebben op lokaal niveau. Ook de link naar het landelijke schaalniveau wordt hierin benoemd. Lokale betrokken partijen hadden wel begrip voor de terugtrekkende beweging, maar vonden het eerder te vroeg. Uit deze discrepantie blijkt dat landelijke en lokale actoren er verschillende rolopvattingen op na houden.

### 8.3 Rol casusregisseur

Het proefveld maakt het tevens mogelijk om te experimenteren met nieuwe rollen en structuren, zoals de rol van casusregisseur. De rol van de casusregisseur en de ondersteuning van de stagiaire is cruciaal zowel voor als achter de schermen van het proefveld. Ze zijn als duo een spil in het web en de verbinding tussen jongeren, onderwijs, gemeente (en opvangcentra). Ze werven de jongeren, onderhouden het contact met hen, introduceren de casussen bij het doorbraakteam en leggen de verbinding tussen het doorbraakteam en de stuurgroep. Omdat de stagiaire ook stageloopt in Friesland, is zij tevens de schakel tussen de twee regio's. Deze sleutelpositie maakt dat ze beide zoekende zijn naar hun rol binnen het proefveld en hun positie ten opzichte van de andere actoren. De casusregisseur geeft aan nog niet goed te weten hoe hij zich moet verhouden tot de andere actoren binnen het proefveld of hoe hij andere actoren aan kan spreken en in kan zetten. De sleutelpositie maakt ook dat de stagiaire soms van andere actoren taken naar zich toe geschoven krijgt. Een voorbeeld is dat ze soms van trajectbegeleiders de verantwoordelijkheid voor het zoeken van vrijwilligerswerk op zich afgeschoven krijgt. Hierdoor ontstaat volgens haar verwarring over wie, wat moet doen. De casusregisseur geeft aan dat zijn rol idealiter meer overkoepelend zou moeten zijn zonder het gevoel te hebben het werk van de trajectbegeleiders te moeten controleren. Daarnaast geeft hij aan dat het proefveld en de andere actoren hem de ruimte geven om op de inhoud te richten. De rugdekking van de stuurgroep maakt dit volgens hem mogelijk, bijvoorbeeld het afleggen van verantwoording naar het ministerie is een taak die in handen ligt bij Van de Straat.

De rol van de casusregisseur en de manier waarop deze binnen het proefveld invulling krijgen zijn cruciaal voor het proefveld. Deze bevinding benadrukt het belang van een centrale figuur die vanuit de rol van coach goed op de hoogte is van de leefwereld van jongeren. De casusregisseur verbindt de concreetheid van het alledaagse met de institutionele logica van de verschillende instanties. Door de manier van werken belichaamt de casusregisseur de leefwereld, terwijl hij zich beweegt binnen en samenwerkt met de actoren van de systeemwereld. Dit leidt enerzijds tot hybride vormen van samenwerken, maar anderzijds ook soms tot spanningen zoals blijkt uit de onhandige manier waarop taken en verantwoordelijkheden op de stagiaire afgeschoven worden. Een conclusie kan zijn dat het voor een proefveld belangrijk is dat er een centraal figuur is die zich gesteund door de rest van het netwerk als een soort grenswerker vrij kan bewegen.

### 8.4 Rol van de jongeren

Welke rol nemen jongeren in binnen het proefveld? Wat betekent het proefveld voor de jongeren en wat betekenen zij voor het proefveld? Het merendeel van de jongeren heeft waarschijnlijk geen besef dat ze onderdeel zijn van een experiment. Tijdens het intakegesprek brengt de casusregisseur hen wel op de hoogte over het doel van het proefveld, wie er allemaal bij betrokken zijn en vertelt hij hen dat ze iets meer ondersteuning krijgen zodat 'ze weten dat het een beetje bijzonder is'. Maar de aanname van de casusregisseur is dat jongeren zich daar nu nog nauwelijks van bewust zijn. In de interviews herkenden wij een spanning tussen jongeren als een middel om een doel te behalen en het doel van het ondersteunen van jongeren in het behalen van hun startkwalificatie op zich. Aan de ene kant vragen sommige respondenten zich weleens af of ze de jongeren niet 'gebruiken' aan de andere kant geven zij aan dat de jongeren zelf ook baat hebben bij het experiment en zijn de betrokkenen ook intrinsiek gemotiveerd om de jongeren te helpen. Het doel van het proefveld is niet om alleen deze 25 jongeren vooruit te helpen, maar om een bredere groep en meer jongeren te helpen. De jongeren binnen het proefveld staan dus tevens symbool voor kwetsbare jongeren in het algemeen.

Vanuit het perspectief van de systeemwereld zijn jongeren soms ook een 'storende factor' en nemen zij een bijna tragikomische rol in. Doordat kwetsbare jongeren door meervoudige problemen niet gemakkelijk in hokjes te plaatsen zijn en tussen hokjes doorglippen, brengen ze zonder dat ze dat zelf waarschijnlijk beseffen en simpelweg 'door er te zijn' de systeemwereld in de war. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat:

"Je hebt een heleboel kinderen die net in dat grensgebied zitten en dat zijn bestuurlijk hele moeilijke constructies. We hebben de behoefte om alles in hokjes in te delen. Alles is aangestuurd vanuit wet- en regelgeving. Leerplichtambtenaren moeten wetten handhaven en moeten ook de RMC wetten uitvoeren. Gemeente en

ministerie maken bovendien ook hun eigen wetten en regels. Maar jongeren zijn niet in vakjes te vangen en als het wel zo is dan springen ze weer over in het andere vakje. Denk bijvoorbeeld aan 18-/18+”.

Dit stuiten tussen bestuurlijke/bureaucratische constructies geldt te meer voor dak- en thuisloze jongeren die bijvoorbeeld van stad naar stad zwerven. Zo is het mogelijk om onbewust tussen de mazen van de wet- en regelgeving door te glippen, waardoor het in theorie gemakkelijk is voor instanties om hun verantwoordelijkheid te ontlopen. In het interview met de gemeente komt een tekenend voorbeeld ter sprake: stel een jongere staat op 1 oktober ingeschreven in Zwolle en verhuist in de loop van het jaar naar Groningen. Als de jongere zich niet een jaar later opnieuw inschrijft op een (nieuwe) school dan is de jongere een vsv-er voor de gemeente Zwolle. Daar ‘telt’ hij mee als schoolverlater. Als de jongere zich inschrijft bij de gemeente Groningen komt de jongere wel op in het systeem van de gemeente. De procedure schrijft voor dat de ambtenaren twee weken wachten op een schoolinschrijving. Op het moment dat dat niet gebeurt dan gaan ze er achteraan, maar omdat het voor de cijfers niet uitmaakt zouden gemeenten ‘sec’ kunnen besluiten om geen actie te ondernemen. In de praktijk ondernemen de medewerkers van de gemeente altijd actie, maar moeten er daarbij wel op vertrouwen dat andere gemeenten ook in hun handelen maatschappelijke verantwoordelijkheid voorop stellen. De manier waarop de jongeren hun rol invullen lijkt op een constante improvisatie wat lastig te incorporeren is binnen het strak geregisseerde onderwijstoneel.

### 8.5 Rol ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

De accountmanager van het ministerie van OCW was geïnteresseerd in het proefveld vanuit de insteek dat het proefveld een andere manier van beleidsontwikkeling van onderop zou kunnen gaan ontwikkelen. Passend in de nieuwe manier van werken van het ministerie van OCW. Het ministerie heeft daarom denkkraft en doorzettingsmacht geleverd bij de opzet en ontwikkeling van de proefvelden in Friesland en Groningen. Ook heeft het ministerie van OCW het proefveld ondersteund met een eenmalige financiële bijdrage ten aanzien van rol van Van de Straat en de casusregie. Daarnaast is de ministeriële commitment belangrijk gebleken voor partijen in het veld om zich te verbinden met het proefveld en heeft het ministerie de macht om instanties met elkaar te laten praten. Ook kan het ministerie van OCW een rol spelen in het tot stand komen van nieuw beleid. Bijvoorbeeld de passage over studiefinanciering in de brief van Klijnsma over armoede aan de Kamer of in de aanpassing van de 1000-urennorm door de Onderwijsinspectie. De rol van OCW is naar eigen zeggen dan ook om dingen die uit het veld komen om te zetten in nieuw beleid waarbij de accountmanager naar eigen zeggen de rol van intermediair en procesversterker vervult.

Uit de interviews blijkt dat verschillende actoren anders denken over wat precies de rol is van het ministerie van OCW binnen het proefveld. Bijvoorbeeld de accountmanager meent dat de rol van het ministerie voor het proefveld zeer beperkt is. Er lijkt een afstand te bestaan tussen het lokale en het ministerie. Enerzijds biedt dit de regio's de ruimte om het proefveld naar eigen inzicht vorm te geven. Aan de andere kant lijkt door de afstand tot de praktijk dat het ministerie zich minder bewust is van de strubbelingen binnen het proefveld. En dat integraal werken niet alleen een aangelegenheid is voor gemeenten en iets tussen lokale partijen is, maar dat ministeries ook een significante rol van betekenis hebben (juist in hun rol van ‘systeemverantwoordelijke’). Hierdoor lijkt een meer simplistisch en positief beeld te ontstaan. Ondanks dat het proefveld een uitdrukking is van een wens om op een andere manier beleid te maken en te werken: integraal beleid en integrale uitvoering, kan de houding van OCW (en andere ministeries) tot frustratie leiden op het moment dat kwantitatieve beoordeling op basis van bepaalde criteria het proefveld bereikt. Dit heeft mogelijk te maken met enerzijds de botsing tussen de lerende insteek van het ministerie en de controlerende taak die het ministerie ook heeft en anderzijds een grote kloof tussen beleid en praktijk.

### 8.6 Rol Het Kopland

Het Kopland speelt binnen het proefveld een minder prominente rol: ze zijn in mindere mate ‘in de lead’, maar zijn faciliterend en ondersteunend aan het proces. Denk hierbij aan het geven van voorrang bij een opvangplek aan een aantal jongeren uit het proefveld. Hun rol beperkt zich in die zin tot de rol die zij hebben als aanbieder van huisvesting en woonbegeleiding voor kwetsbare jongeren. Er zijn meerdere aanbieders op het gebied van

huisvesting, maar ze zijn de grootste partner in de stad als het gaat om maatschappelijke opvang van zwerfjongeren. Het Kopland is een van de partijen die vanaf het begin betrokken is geweest bij het proefveld. Bijna de helft van de jongeren uit het proefveld wonen bij Het Kopland en de bijdrage van Het Kopland aan het proefveld is dan ook primair dat ze de doelgroep kennen en in huis hebben. De jongeren die bij Het Kopland wonen krijgen drie uur begeleiding per week, extra begeleiding voor de jongeren in het proefveld is er niet. Volgens de medewerker van Het Kopland is hier geen vraag naar vanuit de jongeren en ze meent dat de verantwoordelijkheid voor schooltaken bij de scholen ligt. De rol van Het Kopland met betrekking tot onderwijs beperkt zich tot het signaleren van school gerelateerde problemen en deze communiceren naar school. Ook betaalt de organisatie voor sommige jongeren de schoolboeken vanuit het eigen (nood)fonds. De trajectbegeleiders bieden wel woonbegeleiding in brede zin van het woord, maar ondersteuning gericht op onderwijs lijkt nog beperkt te zijn. Dit verschilt echter per trajectbegeleider, sommige begeleiders zijn beter op de hoogte over de schoolsituatie dan anderen. Overigens tracht Het Kopland het onderwijs en de begeleiding daarvoor wel meer in te bedden en te borgen binnen de reguliere processen (bijv. vanuit het perspectief 'van opvang naar een diploma').

### 8.7 Rollen als vehikel voor transitie

Rondom het proefveld bestaat een omvangrijk netwerk van betrokkenen, zoals de jongeren, de casusregisseur, de trajectbegeleider (professional in de opvang), de taskforce jongeren, het onderwijsteam met de betrokken docenten, de bestuurders binnen de onderwijsinstellingen, de bestuurder(s) in de gemeente, de ambtenaren van diverse gemeentelijke diensten, Van De Straat als aanjager, de kredietbank, DUO, ambtenaren van verschillende ministeries, etc. In dit web aan posities zijn – zoals bovenstaande uiteenzetting van enkele cruciale posities – diverse rollen heruitgevonden, zoals die van de gemeente en het ministerie. Ook zijn er compleet nieuwe rollen gecreëerd, zoals de casusregisseur, het doorbraakteam en de taskforce jongeren. De rolconstellatie rondom het onderwijsveld is sinds 2013 ingrijpend gewijzigd. Enerzijds vanwege de gewijzigde context (denk aan de decentralisaties), anderzijds vanwege de installatie van het proefveld (gewijzigde constellatie) en de vertakkingen/kruisbestuivingen naar aangrenzende actoren en rollen (zoals schulden). Waar het in 2013 meer geïsoleerde posities betrof, waarin verantwoordelijkheden veelal in het midden lagen is de constellatie in 2016 meer ingericht op samenwerking en het streven naar gezamenlijke verantwoordelijkheden.

Bestaande rollen bleken (strategisch) op te rekken en kneedbaar en waren daarbij meervoudig (diverse invullingen van een rol waren mogelijk). De onderhandeling en (her)uitvinding van rollen heeft een verbindende functie gehad tussen diverse logica's, beleidswerelden en schaalniveaus. Het proefveld trachtte de heersende probleempercepties op de materie te wijzigen, alsmede een gevoel van brede maatschappelijke verantwoordelijkheid te creëren. Dit bleek te leiden tot een heruitvinding en herdefinitie van rollen. De nieuwe rolconstellatie heeft het proefveld in staat gesteld om jongeren in te sluiten en omslagpunten te bewerkstelligen en barrières/knelpunten bespreekbaar te maken en te slechten. Binnen het kader van dit onderzoek blijkt het echter lastig om te kijken of – naast de wijziging bij de directbetrokkenen – ook wijzigingen hebben plaatsgevonden bij de jongeren zelf, alsmede docenten en andere professionals in het onderwijssysteem.

## 9. Impact: doelen van proefveld en richting de toekomst

Tot slot beschrijven we in deze paragraaf de manier waarop de respondenten denken over de impact van het proefveld, wat volgens hen de beoogde doelen zijn en welke mogelijke ontwikkelrichtingen zij zien voor de toekomst. Opvallend is dat de verschillende betrokkenen de doelen van het proefveld anders formuleren en ook andere richtingen zien voor de toekomst. Deze ideeën zijn bovendien nog weinig concreet en hangen samen met de rol en motivatie van de respondent binnen het proefveld. Zo benadrukken sommige actoren meer geredeneerd vanuit de systeemwereld een plangerichte aanpak gericht op het ontwikkelen van protocollen of het integraal afstemmen van verschillende deelregimes met de nadruk op preventie. De perceptie van andere actoren sluit meer aan de bij de leefwereld van jongeren. Zij hanteren een positieve benadering en zijn gericht op het omarmen van diversiteit en deviantie of berusten zich in het feit dat er altijd jongeren zullen zijn die niet mee zullen komen.

## 9.1 Doelen en impact

Het oorspronkelijke en voornaamste doel van het proefveld is voor de meeste respondenten het ondersteunen van de jongeren in het op orde brengen van hun levens, zorgen dat ze een diploma halen, hun schulden aflossen en aan het werk kunnen. Hieruit blijkt onder meer dat het proefveld om meer draait dan alleen het behalen van een startkwalificatie. Ten tweede is het proefveld ook van symbolische waarde daar het tot bewustwording leidt bij de gemeente, de onderwijsinstellingen en de rijksoverheid en de maatschappelijke discussie op tafel heeft gelegd. Voor het OCW is het proefveld een poging om op een andere wijze beleid te formuleren en een aantal werkwijzen te ontwikkelen die mogelijk uitgerold zouden kunnen worden. Tot slot is de impact van het proefveld uit te drukken in het in kaart brengen van de knelpunten en obstakels in de praktijk. Met andere woorden: door middel van het proefveld wordt gepoogd helder voor ogen te krijgen waarom dingen wel of niet lukken zodat niet alleen deze groep jongeren een diploma haalt, maar dat het proefveld ook iets oplevert voor andere jongeren in de toekomst.

## 9.2 Duurzame impact en het proefveld als de standaard?

De meeste respondenten geven te kennen dat het proefveld door het beperkte volume een klein druppeltje op een gloeiende plaat is. Ze merken op dat ze – gezien de logheid van het onderwijssysteem en de dynamiek van de doelgroep – ook realistisch en/of sceptisch zijn over de haalbaarheid van het doel om 25 jongeren aan een startkwalificatie te helpen. Zij benadrukken dan ook het belang van het proefveld voor de jongeren, en hechten minder waarde aan het behalen van kwantitatieve doelen. Vanuit de gedachte om de impact van het proefveld te vergroten, uiten zij de ambitie om het proefveld in te bedden en te verduurzamen zodat jongeren niet meer tussen de systemen en hokjes door kunnen glippen. Meerdere respondenten geven dan ook aan dat paradoxaal genoeg het doel van het proefveld is om zichzelf op te heffen. Het volgende citaat vat deze gedachte samen:

“[Het is] belachelijk om zoveel geld te stoppen in en mensen in te zetten om zo weinig jongeren naar school te krijgen. Belangrijk om eruit te halen waar we tegen aan lopen, wat we er van leren en wat we er aan kunnen doen zodat we ook voor die grote groep jongeren die niet in het proefveld zitten iets kunnen betekenen. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat we het zo geregeld hebben, dat het kan zonder dat er een stuurgroep, doorbraakteam en DRIFT nodig is om dit te regelen? Bedoeling is dat proefveld zichzelf opheft”.

Het ideaal van een proefveld dat uiteindelijk zichzelf opheft hangt samen met het idee dat het proefveld ‘niet heilig is’. Een respondent verwoordt het proefveld als ‘een katalysator van een bredere beweging’ met als doel de maatschappelijke betrokkenheid bij deze doelgroep groter te maken en het rendementsdenken kleiner. Betrokkenen zien het proefveld als ‘een hefboom’ om deze beweging richting een meer ‘inclusieve samenleving’ te voeden. En in deze beweging zouden betrokken partijen minder moeten worden beoordeeld op basis van cijfers, maar op hun maatschappelijk toegevoegde waarde. Oftewel op de mate waarin lokale betrokkenen als collectief kansen weten te creëren voor alle jongeren op het vlak van bijvoorbeeld onderwijs, inkomen, huisvesting, etc. De kleine groep dak- en thuisloze jongeren uit het proefveld staat dan ook symbool voor een grotere groep jongeren in kwetsbare posities die (onbewust) systematisch worden uitgesloten en/of uitvallen in het onderwijs. En als het lukt om deze jongeren ‘binnen boord’ te halen, dan heeft dat betekenis voor al die andere jongeren.

Het merendeel van de respondenten geeft echter aan kritisch te zijn over de mogelijkheden van het proefveld om ‘de standaard’ te worden. Ze vragen zich bijvoorbeeld af in hoeverre het mogelijk is om werkwijzen landelijk uit te rollen gezien de afhankelijkheid van individuele inzet? Want hoe is deze persoonlijke commitment structureel in te bedden? Tevens weten de respondenten nog lastig te benoemen op welke manieren het proefveld zou kunnen verduurzamen. Uit de gesprekken lijken een aantal suggesties naar voren te komen. Allereerst wordt gesproken over het ‘eeuwig oprekken van wet- en regelgeving’ of een ‘grenscorrectie’ waardoor een aantal knelpunten structureel weggenomen zouden kunnen worden. Denk aan het maken van landelijke afspraken omtrent de schuldenproblematiek. Daarnaast zit verduurzaming ook in het borgen van de kwaliteit van het onderwijs dat lijkt te vallen of staan bij docenten die verstand hebben van en aandacht geven aan de doelgroep door aan te sluiten bij de leefwereld in plaats van direct een oordeel te vellen. Op dit moment is er nog te weinig ruimte binnen het

onderwijs en is de werklast van docenten dermate hoog om de kwaliteit van onderwijs voor deze kwetsbare groep te kunnen borgen. Tot slot geven een aantal aan dat het structureel instellen van een doorbraakteam binnen de gemeente een mogelijkheid zou zijn om een inclusiever onderwijssysteem in de toekomst te garanderen.

## 10. Conclusies & aanbevelingen

Met de monitor hebben we de volgende vragen willen beantwoorden: Hoe heeft het proefveld in Groningen zich ontwikkeld? Wat leert het proefveld ons tot dusver over een inclusiever onderwijssysteem en hoe draagt het experiment tot op heden bij aan het tegengaan van systematische uitsluiting van dak- en thuisloze jongeren in het onderwijssysteem? Hoe draagt de rolconstellatie binnen het proefveld bij aan integrale samenwerking? We conceptualiseren het proefveld als transitie-experiment. Het transformatieve potentieel wordt in kaart gebracht aan de hand van de mate waarin het proefveld (terugkijkend vanaf najaar 2016) de mogelijkheid biedt om te verdiepen, verbreden en op te schalen. Dit doen we aan de hand van de beantwoording van de hoofdvragen uit deze evaluatie.

### 10.1 Hoe heeft het proefveld in Groningen zich ontwikkeld?

In hoofdstuk 3 hebben we kunnen lezen welke fases het proefveld heeft doorlopen: van een fase van probleemstructurering en ideevorming, naar een fase van conceptontwikkeling, een fase van coalitievorming, een opstartfase, een uitvoeringsfase en een borgingsfase. Hoewel de reconstructie achteraf een lineair proces laat zien, is dit in de praktijk allerminst het geval: een meer organische ontwikkeling van het proefveld heeft plaatsgevonden vanuit het urgentiebesef van diverse betrokkenen en het reeds aanwezige netwerk. Vanuit de vruchtbare voedingsbodem is het concept 'onderwijs op maat' geïntroduceerd en kon vervolgens de noodzakelijke commitment worden geregeld om daarna pas echt van start te gaan met de selectie van de jongeren. Overigens verliep het proces niet geheel organisch in de zin dat het proefveld ongestructureerd was, want de diverse betrokkenen hadden wel degelijk een structuur nodig (met bijv. een doorbraakteam en een casusregisseur). Dit had alles te maken met de noodzaak tot meer houvast in de praktijk, het kunnen communiceren over het proefveld en dat het door een structuur 'echt' werd voor de betrokkenen. Tijdens de uitvoeringsfase kreeg het proefveld steeds meer vertakkingen en is het proefveld meer integraal geworden door bijv. de link naar hulpverlening en schuldenproblematiek. Het proefveld OOM bevindt zich daarmee op de grens van hulpverlening ('de basis op orde') en onderwijs. Dit leidt vervolgens tot vragen als: wie financiert dit? Wie neemt welke verantwoordelijkheid? En welke rol heeft iedere betrokkene in het proefveld? Al deze vragen staan dan ook centraal in het proefveld.

Het proefveld wordt gekenmerkt door het optuigen van nieuwe structuren, als ook het inbedden van het proefveld in het bestaande. Dit heeft een bepaalde dubbelheid. Enerzijds maken deze structuren het makkelijker voor betrokkenen om zich te commiteren aan het project en ook maakt bijvoorbeeld het financieel inbedden van het proefveld in de vsv-aanpak het mogelijk om het proefveld te borgen. Anderzijds is het uitgangspunt en de ambitie van het proefveld juist om uit de structuren te komen en een radicaal andere manier van werken te bewerkstelligen. De weg uit deze dubbelheid lijkt te zijn om de structuren die de samenwerking binnen het proefveld organiseren als fluïde te zien. Deze structuren en het proefveld zijn dus niet heilig, maar vervullen tevens een rol als platforms waarop verschillende actoren en partijen samenkomen en waarbinnen deliberatie georganiseerd wordt.

Ook de grillige praktijk en de dynamiek van de doelgroep vraagt om flexibiliteit van werkwijze en houding ten opzichte van het doel en de functie van het proefveld. Dit betekent soms dat ambities bijgesteld dienen te worden. Bijvoorbeeld de jongerenteams en opschalingsteams bleken niet haalbaar te zijn. Soms betekent dit juist dat verschillende teams op basis van inzichten uit de praktijk van samenstelling of werkwijze dienen en kunnen veranderen. Het doorbraakteam en stuurgroep kunnen als open systemen bijvoorbeeld nieuwe partners uitnodigen aan tafel om onverwachte knelpunten aan te kaarten. Dit vraagt om continue reflectie waarin de experimentele praktijken van het proefveld, het institutionele veld en de dynamiek van de doelgroep continue op elkaar afgestemd worden, omdat – zo laat het voorbeeld van de schuldenproblematiek goed zien – zulke knelpunten vooraf niet goed zijn te voorspellen. Dit roept ook nieuwe strategische en operationele vragen op:



want hoe ver stel je je ambities bij en in hoeverre is er tijd, ruimte en middelen om op zoek te gaan naar alternatieven? Dit leidt tot de bevinding dat het proefveld heeft blootgelegd dat onderwijs op maat niet in isolatie aangevlogen kan worden en dat een integrale aanpak cruciaal is.

In de interviews zijn 29 kritieke omslagpunten geïdentificeerd die geclusterd zijn binnen de volgende vier thema's: onderwijs, gemeente, schulden en jongeren. Op basis van de inzichten uit de vorige hoofdstukken zijn deze vervolgens te abstraheren tot een tiental cruciale randvoorwaarden voor Onderwijs op Maat, te weten:

1. Onderwijs op Maat is afhankelijk van bestuurlijk commitment voor het maken van uitzonderingen.
2. Onderwijs op Maat is afhankelijk van professionals met lef die uitzonderingen maken.
3. Onderwijs op Maat is gebaat bij een doorbraakteam voor een individuele behandeling van jongeren die anders buiten boord dreigen te vallen.
4. Onderwijs op Maat wordt geregisseerd door een casusregisseur die hulpverleners, ambtenaren en onderwijsprofessionals in stelling kan brengen.
5. Onderwijs op Maat is niet alleen een verantwoordelijkheid van het onderwijssysteem, maar van alle (indirect) betrokkenen zoals de gemeente, opvanginstellingen en ministeries.
6. Onderwijs op Maat gaat – naast het volgen van onderwijs – ook om het op orde brengen van de basis van jongeren. Net zoals een 'jonge topsporter' ook ideale condities nastreeft in de sport bij het volgen van topsportonderwijs, is dat ook het geval van een jongere in een minder geprivilegieerde positie.
7. Onderwijs op Maat onderschrijft de noodzaak voor een integrale aanpak waarin ook oog is voor diverse problematiek op thema's als huisvesting, schulden, verslaving, etc.
8. Onderwijs op Maat is geen generiek instrument om jongeren 'binnen boord' te halen. Het kent verschillende niveaus van instroming: sommige jongeren kunnen gemakkelijk instromen in het onderwijs, andere kunnen in een reguliere RMC-aanpak terecht terwijl anderen een zwaar begeleidingstraject nodig hebben.
9. Onderwijs op Maat is alleen mogelijk wanneer een brede basis voor samenwerking wordt gecreëerd waarbij gedeelde urgentie en verantwoordelijkheid cruciale ingrediënten zijn.
10. Onderwijs op Maat focust zich niet op een handvol directbetrokkenen, maar is ingebed binnen alle lagen van organisaties en netwerken. Van intaker tot de docent en de klas, van casusregisseur tot het schoolbestuur en van gemeenteamtenaar tot accountmanager bij het ministerie.

Deze diversiteit laat zien dat Onderwijs op Maat niet gebonden is aan een vaste vorm of structuur. Het concept zou verschillende vormen en gradaties kunnen aannemen. In de huidige vorm is het echter vooral ingestoken als middel voor jongeren die buiten boord zijn gevallen, oftewel de categorie dak- en thuisloze jongeren.

## 10.2 Wat leert het proefveld ons tot dusver over een inclusiever onderwijssysteem en hoe draagt het experiment tot op heden bij aan het tegengaan van systematisch uitsluiting van dak- en thuisloze jongeren?

Het weigeren van jongeren in een kwetsbare positie mag niet van de wet op gelijke behandeling, en het proefveld OOM laat zien dat het ook niet hoeft. OOM laat voornamelijk zien dat een inclusiever onderwijssysteem tot op zekere hoogte mogelijk is binnen de grenzen van de systeemwereld. Een behandeling per casus, betekent net dat beetje extra aandacht voor de jongere in kwestie (bijv. tijdens een intakegesprek). Wel laat de evaluatie aanwijzingen zien dat onderwijs op maat alleen kan met oog voor de leefwereld van de jongere. Dat betekent niet alleen dat jongeren een plek krijgen binnen het onderwijs, maar dat er ook aandacht is voor de context en condities van de jongeren op het vlak van huisvesting, schulden, verslaving, psychische problematiek, etc. Het proefveld laat hiermee zien dat nieuwe wet- en regelgeving – zoals een toelatingsrecht (zie inleiding) - wellicht niet nodig is. Onderwijs op maat gaat mogelijkerwijs meer om het creëren van handelingsruimte in de praktijk en het vertrouwen geven aan professionals in het veld. Het proefveld laat zien dat dit reeds kan, maar het laat tevens zien dat die ruimte en het vertrouwen niet altijd leidt tot een effectief uitzonderingsbeleid. Daarvoor blijkt bestuurlijk commitment toch ook een belangrijke voorwaarde.

Het proefveld gaat de systematische uitsluiting van jongeren slechts in geringe mate tegen. Althans, wanneer we het hebben over het aantal jongeren dat inmiddels is toegelaten tot het onderwijs. Het proefveld is er niet voor iedereen, niet voor alle kwetsbare jongeren en ook niet voor alle dak- en thuisloze jongeren. Maar het proefveld betekent meer in symbolische zin: dat het wel mogelijk is om deze jongeren toe te laten en dat dit een maatschappelijke plicht is. Bovendien lukt het de betrokkenen om diverse uitsluitingsmechanismen bloot te leggen en barrières (per casus) te beslechten. Tevens lukt het hen om agendering in de media en via (landelijke) lobby te bewerkstelligen. De vraag blijft echter bestaan of het proefveld ook in staat is om op de langere termijn uitsluiting van deze jongeren te adresseren: in hoeverre heeft OOM duurzaam effect? Vooral wanneer we kijken naar de (toekomstige) arbeidsmarkt en in hoeverre een startkwalificatie nog waarde heeft. Werkt de arbeidsmarkt waar we de jongeren klaar voor stomen niet volgens vergelijkbare uitsluitende mechanismen en principes als het onderwijs? De heersende opinie is nog veelal dat de bestrijding van schooluitval en de bestrijding van weigering van jongeren door onderwijsinstellingen gezien wordt als het tegengaan van maatschappelijke uitval op de lange termijn. OOM is in wezen een preventieve maatregel in de fase van jongere naar volwassene.

De notie van een inclusiever onderwijssysteem is binnen het proefveld OOM beperkt tot de toelating van jongeren in het onderwijs en zorgen dat zij hun startkwalificatie behalen. De jongeren worden echter nog altijd in het keurslijf van het onderwijssysteem gegoten, dat wil zeggen in bestaande protocollen, beoordelingskaders en verwachtingen (startkwalificaties). Het proefveld biedt een vertaling van de leefwereld naar de systeemwereld, maar is niet ingericht op een meer gelijkwaardige beïnvloeding. In die zin kan het proefveld vanuit een cynische blik worden gezien als een vorm van 'inclusieve institutionalisering': de jongeren worden gevangen binnen het systeem. Jongeren zijn in deze zin een instrument. Betrokkenen geven aan dat het zoeken is naar balans tussen verantwoordelijkheid bij de jongeren zelf leggen en het ondersteunen van jongeren door uitzonderingen te maken (door bijv. meer of andere vormen van onderwijs te bieden). De crux is dat onderwijs op maat nog geen garantie is op het moment dat jongeren via het proefveld het onderwijs (weer) binnenkomen. Ondanks dat betrokkenen wel zo hun ideeën hebben, blijft onduidelijk wat de ervaring van jongeren is van het 'zijn van een uitzondering', onderdeel zijn van het proefveld en 'onderwijs op maat'. Daarbij is – zoals beschreven in het intermezzo – het maken van de jongeren als uitzondering ook weer een vorm van uitsluiting en exclusiviteit ('exclusieve inclusie').

### 10.3 Hoe draagt de rolconstellatie binnen het proefveld bij aan integrale samenwerking?

Waar de taak van een inclusiever onderwijssysteem in 2013 en 2014 nog primair bij de onderwijsinstellingen lag en een voorzichtige link werd gemaakt naar de maatschappelijke opvang, is de verantwoordelijkheid in de jaren daarna verschoven naar die van de gemeente, ministeries, de kredietbank, etc. Het proefveld is een oefening geweest in samenwerken en het (her)uitvinden van elkaars rollen, maar is tegelijkertijd niet uit het niets ontstaan. De betrokken partijen en actoren zijn vanuit hun eigen wereld en logica al veel langer bezig met deze groep kwetsbare jongeren. Het thema stond in Groningen al lange tijd op de agenda, de urgentie werd erkend, de samenwerkingsverbanden waren aanwezig. Ook bleek er vanuit macroscopisch perspectief momentum te zijn voor het proefveld. Zowel de drie decentralisaties en de veranderende ideeën over de inrichting van het mbo-onderwijs, maakten dat dit het 'juiste moment' lijkt te zijn voor het proefveld. Ondanks dat de actoren al lange tijd bezig zijn met de groep kwetsbare jongeren, was dit vaak nog gedacht vanuit meer procedurele, institutionele en bureaucratische oplossingen. Vanuit dit perspectief is het proefveld een andere manier van samenwerken.

Het proefveld heeft het mogelijk gemaakt dat de kwesties van gedeelde verantwoordelijkheden en financiering (mede veroorzaakt door het ministerie die de verantwoordelijkheid voor financiën op lokaal niveau legt) tussen gemeente en onderwijs verder uitgekristalliseerd raakten. Het proefveld heeft laten zien dat uitsluiting van jongeren uit het onderwijs mede te maken heeft met botsende bestuurlijke schaalniveaus, bureaucratische werkwijze en bestuurlijke constructies. Daarmee heeft het proefveld een microscoop gelegd op rollen en verantwoordelijkheden: wanneer ligt de bal eigenlijk bij wie? En biedt ruimte om op een andere manier invulling te geven hieraan. Belangrijk was dat er tijd genomen werd om vertrouwen op te bouwen en gezamenlijkheid te creëren in doelstellingen. Mede daarom heeft het proefveld een handvol bijvangsten, zoals het verstevigen van het lokale netwerk en vergroten van vaardigheden van professionals binnen het werkveld.

Deze andere manier van samenwerken zorgt ervoor dat de neuzen dezelfde kant op staan, gedeelde verantwoordelijkheden en de problematiek erkent worden. Tevens biedt dit mogelijkheden om soepel om te gaan met criteria en wet- en regelgeving. De werkwijze van de stuurgroep en het doorbraakteam gedijen op het in kaart brengen van de leefwereld van kwetsbare jongeren en de institutionele barrières die zij tegenkomen. Vervolgens kunnen zij gezamenlijk pogen deze barrières op casusniveau concreet aan te pakken en tevens terugkerende kwesties landelijk op de agenda zetten (zie bijlage met omslagpunten). Het proefveld biedt mogelijkheden om nieuwe rollen te creëren. Ondermeer is gebleken dat het belangrijk is dat er iemand is die de jongeren ‘coacht’.

#### 10.4 Verduurzaming van het proefveld

Naast de drie centrale vragen uit deze tussenevaluatie speelt ook het vraagstuk omtrent de impact en de verduurzaming van het proefveld. De respondenten lijken te twifelen over de mate waarin het proefveld tot dusver in staat is geweest of in de toekomst zal zijn om het onderwijssysteem open te breken. Dit sluit aan bij de bevinding dat ze bescheiden ambities hebben en niet het idee hebben dat het proefveld systematische verandering teweeg gaat brengen. De nadruk op de complexiteit van het onderwijssysteem en de logheid van het systeem, laten zien dat ondanks dat bewegingsruimte professionals in de praktijk het gevoel hebben afgerekend te worden op cijfers en dus in een spagaat staan tussen het handelen naar de maatschappelijke verantwoordelijkheid en efficiëntie. Het formeel aanpassen van regels en het geven van bewegingsvrijheid, betekent niet automatisch dat de autonomie in de praktijk ervaren wordt of uitdrukking krijgt. Aan de andere kant bestaat de twijfel in hoeverre de betrokkenen echt goed zicht hebben op wat er op school gebeurt. Het proefveld heeft nauwelijks invloed op het contact tussen onderwijsteams en jongeren, en tussen jongeren onderling. Meer in relatie tot de andere schaalniveaus van verbreden en opschalen, blijft de reikwijdte van het proefveld beperkt en betreft het tot dusver vooral een leren op lokaal niveau.

Maar hoe kan het proefveld worden verduurzaamd op lokaal niveau? De evaluatie wijst uit dat het proefveld nog sterk afhankelijk is van het commitment en inzet van de betrokken individuen. De sleutel tot verduurzaming lijkt de inbedding van de gecreëerde samenwerkingsstructuur en de gezamenlijke verantwoordelijkheid rondom jongeren in een kwetsbare positie. De heruitgevonden rollen, de nieuw gecreëerde rollen en de afgeleerde rolpatronen zijn een voorbode voor het tegengaan van de uitsluiting van jongeren. Hoe deze samenwerkingsstructuur moet worden uitgebouwd en geïnstitutionaliseerd is echter een vraagstuk voor de lokale betrokkenen. Moet deze überhaupt wel verduurzaamd worden? Of was het – zoals enkele respondenten stellen – meer een tijdelijke interventie en impuls? Wat het proefveld wel degelijk aantoont, is dat wanneer een diverse groep gemotiveerde betrokkenen de schouders eronder zetten, wel degelijk een verschil gemaakt kan worden voor deze jongeren. Binnen de reguliere rolconstellatie lukte dit onvoldoende of ten minste in mindere mate. De aanname dat de situatie zal normaliseren en automatisch doorwerking vindt in lokale structuren lijkt een gevaarlijke gezien de historische context van uitsluiting. Naast het daadwerkelijk binnenboord houden van de jongeren, lijkt dit een cruciale volgende stap in het proefveld. Kan onderwijs op maat ook zonder missionarissenwerk? Of zal een soort doorbraakteam altijd nodig zijn om dat beetje extra te verzetten? Het doorbraakteam zou ook de gemeentelijke taskforce kunnen zijn. Overigens hoeft ‘onderwijs op maat’ niet specifiek op dak- en thuisloze jongeren gericht te worden. Het kan ook diversificatie krijgen of ingebed worden in bestaande aanpakken gericht op jongeren met een achterstand/kwetsbare positie (zoals het vsv- of het RMC-beleid).

De vraag blijft echter bestaan hoe het aanpakken van institutionele barrières het casusniveau kan ontstijgen. Hoe kunnen de lessen op lokaal niveau hun weg vinden naar het landelijke? Dit zet aan het denken: bij wie ligt de bal eigenlijk als het gaat om het ontstijgen van casusniveau als het ministerie op afstand van het mbo (en ook dit proefveld) blijft? En moeten oplossingen wel gezocht worden op nationaal beleidsniveau? Het uitbreiden van proefveld op ruimtelijke schaalniveau door bijvoorbeeld vergroten van de scope van de regio zelf (denk aan de uitbreiding van het proefveld naar Hoogezand-Sappemeer) en het kopiëren van de aanpak of bepaalde principes is goed mogelijk. Denk aan een doorbraakteam of in gemeentelijke context een TaskForce jongeren. Deze praktijken zijn lang niet uniek voor de regio's in het Noorden. Ook maatwerk aan de hand van persoonlijke gesprekken met dak- en thuisloze jongeren is gemakkelijk over te nemen, te meer omdat het past binnen huidige discours in sociale domein gericht op integraliteit en maatwerk. Ook de inbedding in de landelijke vsv-aanpak maakt uitbreiding mogelijk, los van institutionele kenmerken van verschillende lokale contexten.

Op een meer institutionele schaal lijkt in termen van wet- en regelgeving, protocollen en procedures het opschalen naar een landelijk schaalniveau lastig te zijn. In hoeverre is het mogelijk om iets wat op klein/lokaal niveau werkt op te schalen? Ook voor het openbreken van het onderwijssysteem tekenen zich nog geen eenduidige richtingen of praktijken af. De betrokkenen koesteren naar ons idee niet de illusie dat wat zij aan het doen zijn de standaard kan worden. Uit de interviews zijn geen werkwijzen en strategieën naar voren gekomen die meer systematische verandering teweeg zouden kunnen brengen. Behalve het oprekken van wet- en regelgeving, wat een formele institutionele benadering is. Maar ondanks dat het proefveld geen doel op zich is en gepositioneerd kan worden als katalysator van maatschappelijke betrokkenheid en instrument voor systematische verandering, heeft het in het hier en nu wel waarde voor jongeren en betrokken instanties. Toch dwingt de komende jaren na te denken over de vraag hoe onderwijs op maat er in de toekomst uit ziet en om de transformatieve macht die op lokale schaal effectief lijkt te zijn, te kunnen uitbreiden.

## 10.5 Aanbevelingen

Voor de aanbevelingen grijpen we terug op de driedeling tussen verdiepen, verbreden en opschalen (zie paragraaf 2). De voorgaande pagina's laten een duidelijk aantal thema's zien waarop verdere reflectie en aandacht vereist is binnen het proefveld. We zetten ze in deze paragraaf op een rij.

### *Verdiepen*

Bij het verdiepen gaat het om het in kaart brengen van de mogelijkheden en beperkingen van het proefveld in relatie tot de maatschappelijke opgave, oftewel de uitsluiting van jongeren in het onderwijs. Wat leren de betrokkenen over onderwijs op maat? Op basis van de inzichten uit deze tussentijdse evaluatie zien we twee belangrijke thema's voor reflectie:

- Wat betekent 'onderwijs op maat'? Is het concept vooral bedoeld voor jongeren in de meest kwetsbare posities? In hoeverre is het een preventieve maatregel en/of een correctiemechanisme op schooluitval? En op het niveau van de jongere: hoe kunnen de jongeren hun opleiding daadwerkelijk tot een succes brengen? Wanneer heeft een jongere zijn of haar 'basis' inderdaad op orde? Wat vraagt dit van docenten?
- Wat betekent 'een inclusiever onderwijssysteem'? Hoe worden de jongeren opgenomen in het onderwijssysteem? Worden ze nu niet 'gevangen' in het onderwijssysteem (genormaliseerd naar de maatstaven van het onderwijssysteem)? Of bestaat er ruimte voor diversiteit en discussie omtrent de kwaliteit van onderwijs (richting de toekomst)?
- Wat zijn (leer)ervaringen van indirect betrokkenen? Zoals van de docenten en de schoolteams, maar ook van de jongeren zelf. Hoe verloopt het maken van uitzonderingen in de praktijk?

### *Verbreden*

In termen van de verbreding van het proefveld zijn flinke stappen gemaakt in de afgelopen jaren. Neem bijvoorbeeld de verbreding naar schuldenproblematiek, de insteek van integrale samenwerking en de afstemming van diverse rollen en verantwoordelijkheden. Toch zien we ook hier een aantal reflectiethema's voor het proefveld:

- Reflectie op de rolconstellatie: wie is waarvoor verantwoordelijk binnen onderwijs op maat en hoe geeft iemand daaraan uitvoering? Is dit iets om vast te leggen in formele afspraken of kan dit op informele wijze voortbestaan?
- Hoe kan de link naar de schuldenproblematiek worden versterkt? Wat is nodig om jongeren uit de greep van schulden te krijgen en te zorgen dat ze geen nieuwe schulden meer opbouwen?
- Hoe kan de link naar de arbeidsmarkt worden verkend? Een inkomen en/of uitkering is een noodzakelijke voorwaarde om de basis op orde te krijgen.

- Hoe kan de link naar huisvesting en hulpverlening worden versterkt? (Hoe) kunnen opvanginstellingen en/of hulpverleners meer aandacht schenken aan de onderwijssituatie van jongeren?
- Hoe kan de ontwikkeling van levensvaardigheden bij de jongeren worden gestimuleerd? En welke vaardigheden kunnen zij tijdens hun opleiding het beste leren en ontwikkelen met het oog op hun toekomst?

### *Opschalen*

Hoewel de symbolische waarde niet te onderschatten is, is het proefveld op het vlak van schaaluitbreiding nog beperkt. Die schaaluitbreiding gaat enerzijds over de geografische dimensie als over de strategische dimensie, zoals het bijdragen aan een bredere maatschappelijke beweging. We identificeren qua opschaling de volgende reflectiethema's:

- Hoe kan de link worden versterkt tussen het proefveld met de 'bredere beweging' richting een meer 'inclusieve samenleving'? Hoe kan de collectieve verantwoordelijkheid voor de inclusie van jongeren in kwetsbare posities verder worden vormgegeven? Zowel binnen het mbo-onderwijs, als binnen de gemeente en maatschappelijke organisaties. En hoe kan men de zoektocht van de focus op rendement naar maatschappelijke waarde en verantwoordelijkheid handen en voeten geven? Zowel op strategisch niveau in bestuurskamers als in het praktisch handelen van bijvoorbeeld onderwijsteams en klaslokalen. Oftewel, in hoeverre kan het proefveld een hefboom zijn voor die bredere beweging en is het in staat om systematische verandering teweeg te brengen?
- Reflectie op de inbedding en verduurzaming van het proefveld: in hoeverre moet het proefveld geïnstitutionaliseerd worden? Kunnen doorbraken, rollen en verantwoordelijkheden worden bediscussieerd zonder proefveld? En (hoe) moet de samenwerkingscultuur gecontinueerd worden (het doorbraakteam, de coach, etc.)? Plus: hoe kan voorbij het persoonlijke niveau worden gekomen?
- Hoe kan het proefveld worden verbreed naar een grotere schaal (regionaal en landelijk)? En moet dat überhaupt?

Concluderend willen we afsluiten met een pleidooi voor continue reflectie in de komende maanden en jaren. Want ook al staat onderwijs op maat in de steigers, er valt tegelijkertijd een berg aan aanscherpingen te plegen. Allereerst op het niveau van de jongeren (hoe zorgen we dat zij daadwerkelijk hun diploma halen en de basis op orde krijgen?) en ten tweede op het niveau van het onderwijssysteem (hoe komen we tot een breed gedragen maatschappelijke verantwoordelijkheid?). Het is zaak daar als lokale en bovenlokale partijen verder vorm aan te geven en de huidige energie vast te houden. En dat onderwijs op maat (en de reflectie daarop) wordt ingebed binnen alle lagen van betrokken organisaties en netwerken: van intaker tot de docent en de klas, van casusregisseur tot het schoolbestuur en van gemeenteambtenaar tot accounthouder bij het ministerie.

## Bijlage: Kritieke omslagpunten en knelpunten

Omslagpunt	Type	Categorie	Geslacht	Fase
Bijeenkomst OCW	Omslagpunt	Structuur pilot	Ja	Conceptontwikkeling
Gemeente sluit aan	Omslagpunt	Lokale systeem/ samenwerking	Ja	Coalitievorming
Gebrek aan/ strijd om middelen	Knelpunt	Lokale systeem/pilot	Ja, tijdelijk	Coalitievorming/opstartfase
Bestuurlijke commitment	Omslagpunt	Lokale systeem	Ja	Opstartfase
Handelingsvrijheid regio	Omslagpunt	Regio/ministerie	Ja	Opstartfase
Groei van samenwerking	Omslagpunt	Lokale system/samenwerking	Ja	Opstartfase
Verdeling van middelen	Omslagpunt	Lokale system/pilot	Ja, tijdelijk	Opstartfase
Aannemen van casusregisseur	Omslagpunt	Structuur pilot	Ja, tijdelijk	Opstartfase
Onduidelijkheid verantwoordelijkheden	Knelpunt	Structuur pilot/lokale systeem	Ja	Opstart-/ uitvoeringsfase
Resultaatgericht denken	Knelpunt	Lokale systemen	Nee	Opstart-/ uitvoeringsfase
besluitvorming bestuursniveau/uitvoerings praktijk	Knelpunt	Lokale systemen	Nee	Opstart-/ uitvoeringsfase
Psychisch en fysiek functioneren	Knelpunt	jongeren	Nee	Opstart-/ uitvoeringsfase
Drugsgebruik/verslavingen	Knelpunt	jongeren	Nee	Opstart-/ uitvoeringsfase
Inbedden pilot aanpak vsv	Omslagpunt	Structuur pilot	Ja, tijdelijk	Opstart-/ uitvoeringsfase
Verschuiving afbakening van gemeente naar regio	Omslagpunt	Structuur pilot	Ja	Uitvoeringsfase
Loslaten urennorm	Omslagpunt	onderwijs	Ja	Uitvoeringsfase
Bevriezen DUO schulden	Omslagpunt	Onderwijs/schulden	Ja	Uitvoeringsfase
Bezoek staatssecretaris Klijnsma	Omslagpunt	Schulden	Ja	Uitvoeringsfase
Kredietbank bij doorbraakteam	Omslagpunt	Structuur pilot/schulden	Ja	Uitvoeringsfase
Dynamiek doelgroep	Knelpunt	jongeren	Nee	Uitvoeringsfase
De zomer	Omslagpunt	jongeren	Nee	Uitvoeringsfase
BBL + uitkering	Omslagpunt	Onderwijs/gemeente	Ja, tijdelijk	Uitvoeringsfase
Bal bij het onderwijs	Omslagpunt	Onderwijs	Ja	Uitvoeringsfase
Instroommomenten	Knelpunt	Onderwijs	Nee	Uitvoeringsfase
Intakegesprekken	Knelpunt	Onderwijs	Nee	Uitvoeringsfase
Onduidelijkheid status certificaten	Knelpunt	onderwijs	Ja, per casus	Uitvoeringsfase
Schuldenproblematiek	Knelpunt	Onderwijs/jongeren/gemeente	Nee, wel aandacht	Uitvoeringsfase
Afwijken van urennorm	Knelpunt	onderwijs	Nee	Uitvoeringsfase
Capaciteit onderwijsteams	Knelpunt	onderwijs	Nee	Uitvoeringsfase