

## **Inleiding**

Deze bundel met artikels over de lokale educatieve agenda beoogt een makkelijk en behulpzaam instrument te zijn voor gemeenten en schoolbesturen.

In de verschillende artikels wordt ingegaan op diverse aspecten van de educatieve agenda en de brede maatschappelijke context waarin de onderwerpen van de LEA besproken worden. Deels zijn de hierin vervatte wijsheden gebaseerd op onderzoek of op ervaring, deels zijn ze nog tentatief. In de loop van 2008 zullen we, samen met u, proberen meer aspecten van het agenderen te belichten, en meer onderzoek en ervaringen te verwerken. De huidige uitgave is dus een eerste versie. Met behulp van de mensen die lokaal aan het werk zijn op de educatieve agenda, hopen we deze uit te breiden en te verrijken. U kunt daarom uw eigen inbreng of commentaar toevoegen aan iedere artikel, zodat anderen uw kennis/ervaringen kunnen gebruiken.

Oberon houdt zich aanbevolen voor ideeën of materialen die kunnen bijdragen aan een verbetering van dit instrument.

## **Artikel 1 *De existentiële vraag: Waarom een educatieve agenda?***

In dit eerste artikel gaan we in op de kernvraag waarom gemeenten en schoolbesturen gezamenlijk een Educatieve Agenda zouden moeten gaan opstellen.

### **Reden 1: De wet schrijft het voor**

In de laatste decennia is er steeds meer contact en overleg tot stand gekomen tussen gemeenten en schoolbesturen. In wet- en regelgeving wordt dit overleg ook vaak verplicht gesteld. In de wetgeving op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (2002-2006) was vastgelegd dat er “op overeenstemming gericht” overleg zou moeten zijn. Bij onenigheid tussen gemeente en schoolbesturen, kon de gemeente toch besluiten nemen. In de nieuwe wetgeving over het onderwijsachterstandenbeleid (ingegaan op 1 augustus 2006) wordt uitgegaan van gelijkwaardigheid en wederkerigheid in de bestuurlijke verhoudingen. Geen van de partijen heeft meer macht dan de ander. Wel kan in geval van conflicten een door de minister in te stellen geschillencommissie om een oordeel worden gevraagd door gemeente of (een der) schoolbesturen. Deze brengt een bindend advies uit binnen vier weken.

Er moet tussen gemeente en schoolbesturen (en sinds 1 januari 2007 ook kinderopvang) in ieder geval overleg worden over:

- het voorkomen van segregatie;
- het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, waaronder de doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie naar basisonderwijs;
- afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en het uit het overleg vloeiende voorstel van het bevoegd gezag van in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen.

Het overleg is gericht op het maken van afspraken over deze onderwerpen en deze afspraken hebben zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen. Het blijkt dat in 20% van alle gemeenten dit de enige aanleiding is om een LEA te starten. Bij veruit de meeste gemeenten spelen ook andere aspecten een rol.

### **Reden 2: Gemeentelijk beleid en schoolbeleid hebben steeds meer raakvlakken**

In de meeste gemeenten wordt over een veel grotere waaier van onderwerpen overlegd dan de wet voorschrijft. Het concept van de educatieve agenda dient daarom als inhoudelijke onderlegger bij de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. De betrokken partijen kunnen de agenda zodanig invullen dat er maatwerk op lokaal niveau ontstaat. Overigens betekent dit niet de gemeenten en schoolbesturen vanaf nul beginnen: samen heeft met in de voorgaande periode met het OOGO al ervaringen met elkaar opgedaan en in sommige gemeenten is de LEA in feite niet meer dan OOGO in een nieuw jasje.

De educatieve agenda is een hulpmiddel om de beleidswensen van gemeenten en schoolbesturen in kaart te brengen en te ordenen, om te zoeken naar thema's of problemen waar voor een breed draagvlak is, om voor deze thema's te bezien welke type actie op welke termijn gewenst is, en om afspraken te maken over regievoering en financiering. Er spelen momenteel veel maatschappelijke vraagstukken rond kinderen waar scholen en gemeenten beiden een rol hebben om (het liefst gezamenlijk) beleidsmatige verbeteringen in te zetten. Bij veel gemeenten wordt getracht het onderwijsbeleid te koppelen aan of in te bedden in het brede jeugdbeleid. De lokale educatieve agenda biedt een werkwijze om samen met belangrijke partners beleid te formuleren.

Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft het onderwijsbeleid verbreed naar (preventief) jeugdbeleid. Nog eens een derde heeft aangegeven dat van plan te zijn. Bij de meerderheid van gemeenten is dus sprake van een verbreding van lokaal onderwijsbeleid naar integraal lokaal jeugdbeleid.

In andere gemeenten komt het zelfs al voor dat schoolbesturen het initiatief nemen om te komen tot een LEA of afstemming rond een voor hen belangrijk thema (Zorg in en om scholen), juist omdat zij zich bewust zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid als school en ook zien dat zij hun taak het beste in afstemming met de gemeente kunnen volbrengen. De LEA is dus in feite zowel een product (gezamenlijke afspraken) als een proces (afspraken maken op basis van gelijkwaardigheid).

Overigens geldt deze gelijkwaardigheid vooral tussen gemeenten, schoolbesturen en kinderopvang. Met veel andere potentiële partners bij de LEA heeft de gemeente wel doorzettingsmacht omdat er een subsidierelatie ten grondslag ligt: dit geldt met name voor peuterspeelzaalwerk, welzijn en bibliotheken. Voor de sector zorg geldt dat op provinciaal niveau veel gesubsidieerd wordt en geregeld is.

Tabel Reikwijdte van de uitgevoerde taken volgens gemeenten (2007)

Taken	Percentage
Wij voeren alleen de wettelijk verplichte (minimum) taken uit	20%
Wij voeren de wettelijke taken uit, aangevuld met taken op verzoek van schoolbesturen	28%
Wij hebben de wettelijke taken uitgebreid met de verantwoordelijkheid voor de onderwijskansen van alle jeugdigen (onderwijsbeleid ondergebracht in jeugdbeleid)	39%
Wij hebben de wettelijke taken uitgebreid met de verantwoordelijkheid voor de onderwijskansen van alle inwoners.	6%
Anders	7%

In veel gemeenten (zo'n 90%) is men nu bezig educatieve agenda's te ontwikkelen. De helft van de gemeenten was een jaar na de wetwijziging nog in de opstartfase. In een aantal regio's overweegt men om, in aanvulling op een gemeentelijke agenda, een regionale of een provinciale agenda te ontwikkelen. In totaal 10% van de gemeenten is bezig met een Regionale Educatieve Agenda, met name de thema's 'leerplicht/RMC' en 'opvangvoorzieningen voor leerlingen die tijdelijk uit de boot vallen (time-out)' staan op de agenda. Vaak komt de roep voor een regionale educatieve agenda voort van een grote regionale schoolbestuurder. Agendering op regionaal of provinciaal niveau brengt enerzijds extra complicaties met zich mee, maar maakt het anderzijds soms ook mogelijk om hogere ambities te formuleren dan op gemeentelijk niveau hoger is.

*Voorbeeld: regionale time-out voorziening Walcheren*

Op Walcheren (Zeeland) werken drie scholengemeenschappen en een praktijkschool samen in het Samenwerkingsverband VO Walcheren. Eén van de doelstellingen is om een dekkend netwerk van leerlingenzorg te creëren waarbinnen geen leerlingen uitvallen. Op de scholen is men recent gestart met een interne opvang van leerlingen die door een beperkt conflict tijdelijk de les niet mogen volgen. De opvang vindt plaats in een apart time-out lokaal in de school. Naast leerlingen met een (beperkt) conflict die al op een VO-school zitten is er ook een groep jongeren met vergelijkbare problemen die (nog) niet op één van de genoemde scholen zitten. Voor deze jongeren blijkt de interne time-out voorziening onvoldoende en is besloten tot een regionale time-out voorziening op Walcheren. Deze voorziening moet:

1. leerlingen in een crisissituatie tijdelijk opvangen
2. leerling (terug)plaatsen in het reguliere voortgezet onderwijs
3. voorkomen van ongediplomeerd voortijdig schoolverlaten van leerlingen.

Het project wordt beleidsmatig aangestuurd vanuit het Samenwerkingsverband VO-Walcheren. Binnen het project vindt afstemming plaats met het Regionale Expertisecentrum cluster 4, Stichting Agogische Zorgcentra Zeeland, drie gemeenten op

## **Artikel 2 De eerste stap: Hoe start je een educatieve agenda?**

Het onderwijs (en jeugd)beleid hoeft niet helemaal vanaf nul te beginnen, alle GOA-gemeenten en schoolbesturen hebben een beleid gekend vanuit de GOA-periode. De inhoud van de LEA wordt dus grotendeels bepaald door het reeds ingezette beleid en de lokale context. Voordat één van de partners de eerste stappen zet voor de LEA, vindt er eerst een 'bezinning' plaats waarin de volgende elementen naar voren kunnen komen:

- Hoe staan we er als gemeente/schoolbestuur voor en wat heeft het beleid de afgelopen jaren gebracht?
- Welke trends/ontwikkelingen komen op ons af de komende periode?
- In welke mate kan de LEA ons helpen onze toekomstige doelen te bereiken?

Op basis van de antwoorden op deze herbezinning neemt één van de partners het initiatief om gezamenlijk een LEA te ontwikkelen (of kiest men er bewust voor om dit niet via het proces LEA te doen).

### **Drie strategieën voor bepaling inhoud**

Er zijn verschillende strategieën om de inhoud van de agenda vast te stellen. We noemen hier drie veel voorkomende strategieën.

*De pragmatische aanpak:* Sommige gemeenten en schoolbesturen beginnen met het basisschema uit de Handleiding "de lokale educatieve agenda". Met dit schema als basis gaan ze kijken of er aanvullingen nodig zijn vanuit de specifieke situatie van de gemeente en of de partners nog andere thema's willen agenderen.

*De dicht bij huis aanpak:* Andere gemeenten en schoolbesturen beginnen bij de onderwerpen die wettelijk verplicht zijn en vullen dit aan met onderwerpen die al in uitvoering zijn in het lokaal onderwijsbeleid. De agenda start dus dicht bij huis en kan in de loop van de tijd worden aangevuld en uitgebreid.

*De visionaire aanpak:* Weer andere gemeenten en schoolbesturen gaan uit van een bredere visie op het onderwijs- en jeugdbeleid, soms gekoppeld aan sociaal-economische toekomstvisies van de gemeente of de regio. Deze strategie vereist dat er al een goede basis is geschapen in de vorm van een gemeenschappelijke perspectief en goed gestructureerd bestuurlijk overleg.

### **Vier aanpakken om nieuwe verhoudingen vorm te geven**

Naast bovengenoemde drie strategieën voor de inhoud, zien wij vier aanpakken om de gelijkwaardigheid vorm te geven.

#### *Aanpak via ambities*

Deze aanpak houdt in dat de gemeente en schoolbesturen eerst gezamenlijk hun ambities en doelen bepalen en pas daarna hun onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden herdefiniëren. De ambities en doelen geven richting aan het herijkingsproces. Per thema wordt gezien wie eerstverantwoordelijke of primair probleemeigenaar is. Keerzijde van deze aanpak is dat de uitvoering kan stokken. Partijen kunnen zich gezien de nieuwe wettelijke taakverdeling toch niet verantwoordelijk achten en zich terugtrekken.

#### *Aanpak via verheldering van rollen en verantwoordelijkheden*

Kenmerkend voor deze aanpak is dat de gemeente en schoolbesturen eerst onderling bepalen wat ieders rol en verantwoordelijkheid is en organiseren daar een uitvoeringskader voor

(bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie). Tevens wordt de overlegstructuur daarop aanpast. Ambities en doelen bepalen volgen daarna.

#### *Aanpak via concept van horizontale verantwoording*

Bij deze aanpak vinden gemeenten en schoolbesturen elkaar eerst op het concept van horizontale verantwoording. Dit betekent dat partijen elkaar nadrukkelijk erkennen als gelijkwaardige partners. Zij spreken af elkaar te informeren en accepteren dat zij elkaar aanspreken op geleverde inzet. In de uitvoering van gezamenlijk vastgestelde doelen geven de partijen elkaar veel vrijheid. Op gezette tijden verschijnen monitor- en onderzoeksresultaten over de voortgang.

#### *Aanpak via werkrelaties*

Korte lijnen en persoonlijke werkrelaties binnen een redelijk afgebakende gemeenschap zijn kenmerkend voor deze aanpak. Wat de partijen aan elkaar hebben en welke rollen zij vervullen is helder. Hierdoor is er bij de herijking van verhoudingen nauwelijks sprake van grote veranderingen. Er was al een bepaalde omgang en cultuur met elkaar en dat wordt gecontinueerd. Ambities en doelen komen meer van onderaf tot stand.

### **Schoolbegeleidingsmiddelen**

Een aandachtspunt bij het inrichten van een educatieve agenda is voor veel gemeenten de stelselwijziging schoolbegeleiding. Vanaf augustus 2006 zijn de budgetten van het rijk voor schoolbegeleiding gefaseerd overgegaan naar de schoolbesturen en is de gemeentelijke instandhoudingsverplichting te vervallen. De educatieve agenda is een geschikt kanaal om te bezien of er toch draagvlak is voor een gezamenlijke inzet van de nu vrijvallende financiële middelen.

Tabel      *Inzet schoolbegeleidingsmiddelen 2007*

		Percentage gemeenten	Percentage schoolbesturen
1	meer gerichte inzet en eisen aan de schoolbegeleidingsdienst	36%	39%
2	voorlopig zelfde inzet als voorgaande jaren	37%	33%
3	middelen worden niet meer bij de schoolbegeleidingsdienst weggezet	15%	10%
4	weet niet	-	11%
5	anders	20%	17%

### **Het opstarten van de educatieve agenda**

Veel ambtenaren blijken te worstelen met de vraag hoe een start te maken met de educatieve agenda. Dat is wel begrijpelijk want als de eerste stap niet goed is doordacht, kan het hele proces in het gedrang komen. Voor een start van de educatieve agenda zou het volgende moeten gebeuren.

### **Tips bij opstarten van de LEA**

- De gemeente kan het initiatief nemen. Dit ligt voor de hand omdat dit ook in het verleden gebeurde en omdat de gemeenten als mede overheid direct op haar coördinerende taak wordt aangesproken in de nieuwe wet op het achterstandenbeleid.
- Schoolbesturen zijn tot nu toe veel minder over de educatieve agenda geïnformeerd dan gemeenten. Begin daarom met het geven van informatie over de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en over de veranderingen die dit met zich meebrengt ten opzichte van het bestaand overleg.
- Probeer een klein groepje samen te stellen van spraakmakers uit schoolbesturen en de gemeente en bereid in dat groepje het eerste overleg voor.
- Zorg dat het groepje ook aandacht besteedt aan de praktische kanten en aan de vraag hoe de regie mogelijk zou kunnen worden verdeeld.
- Informeer ook de gemeenteraad en eventueel de lokale pers over de opstart van de lokale educatieve agenda, en vraag de schoolbestuurders om de directies, leerkrachten en ouders te informeren.
- Probeer in het begin een koppeling te maken met relevant beleid of projecten die al in uitvoering zijn in de gemeente, en een overzicht te krijgen van de financiële ruimte bij gemeente en schoolbesturen (bijv. de middelen die deze hebben ontvangen voor vroegschoolse educatie)
- Vraag de wethouder om aanwezig te zijn bij het bestuurlijk overleg over de educatieve agenda, bij voorkeur structureel maar zeker de eerste keer en daarna zoveel mogelijk.
- Probeer voor complexe onderwerpen die op de lokale agenda in je gemeente komen enige expertise in je netwerk op te nemen, zodat de discussies worden gebaseerd op een goed kennisniveau.

Voor een regionale en provinciale educatieve agenda, geldt in wezen hetzelfde. Hier kan bijv. een al bestaande stuurgroep GOA of onderwijskansen, de provincie, of een klein groepje van schoolbestuurders en gemeenteambtenaren het voortouw nemen.

De eerste stap mag best een beetje aarzelend en open worden gezet. Het gaat hier niet zozeer om het boeken van echte resultaten, maar vooral om het creëren van een situatie die het mogelijk maakt verdere stappen te zetten.

### **De Praktijk: drie varianten**

Hieronder beschrijven wij welke varianten er zijn en hoe deze zijn opgepakt. In 2006/2007 zijn grofweg drie varianten naar voren gekomen, namelijk:

1. Zelfstandige LEA
2. Integrale jeugdnota
3. Regionale Educatieve Agenda

#### *Ad 1: 'Zelfstandige' LEA*

Veel gemeenten kiezen voor een eigen Lokale Educatieve Agenda (of soortgelijke benaming) als handvat voor het nieuwe onderwijsbeleid. De Agenda bevat enkele actuele en belangrijke onderwijspunten (VVE, VSV, Brede School), waarover gemeente en schoolbesturen afspraken maken. Het jeugdbeleid wordt niet of nauwelijks betrokken en er is geen afstemming met omliggende gemeenten.

#### *Ad 2: Integrale Jeugdnota*

In mindere mate zien we dat gemeenten de educatieve agenda inbedden in een integrale aanpak van het jeugdbeleid. In deze gemeenten wordt door de gemeente een integrale

jeugdnota opgesteld, waarin het onderwijsbeleid (en dus het nieuwe OAB-beleid) een onderdeel is. Bij de uitwerking valt te verwachten dat onderdelen door gespecialiseerde ambtenaren wordt opgepakt, zodat ten aanzien van het onderwijs in grote lijnen dezelfde weg gevolgd wordt als gemeenten met een zelfstandige LEA.

Opvallende uitkomst bij het onderzoek onder gemeenten is dat van de gemeenten met een lokale educatieve agenda een zeer groot deel (81%) van plan is het onderwijsbeleid te verbreden naar (preventief) jeugdbeleid. Bij de uitwerking van de Educatieve Agenda is naar ons idee deze verbreding bij de meeste gemeenten niet aan bod gekomen. Het geeft wel duidelijk aan dat de Educatieve Agenda beleidsmatig voor veel gemeenten niet een zelfstandig onderdeel is binnen het onderwijsbeleid, maar bij voorkeur onderdeel uitmaakt van een breder jeugdbeleid.

### *Ad 3 Regionale Educatieve Agenda (REA)*

Er zijn in Nederland slechts enkele Regionale Educatieve Agenda's, maar wel zoeken gemeenten elkaar op om op sommige beleidsthema's gezamenlijk op te trekken. De samenwerking komt met name voor bij meerdere kleinere gemeenten uit dezelfde regio die sterk willen staan tegenover grote regionaal opererende schoolbesturen. Schoolbesturen omarmen de Regionale Educatieve Agenda, omdat zij zoveel mogelijk beleidseenheid willen, zodat bij alle gemeenten met wie ze werken dezelfde afspraken gelden.

### **De regionale educatieve agenda voor Zuid-Limburg**

In de regio Zuid-Limburg is op de 'confronterende wijze' een ontwerp voor een educatieve agenda opgesteld. Inhoudelijk is enerzijds aangesloten bij een doorgaande ontwikkelingslijn, waarbij de leeftijd van het kind wordt gevolgd tot ongeveer 23 jaar. Anderzijds wordt telkens aandacht besteed aan de thema's kwaliteit, zorg, en relatie met de omgeving.

#### *Voor- en vroegschoolse educatie*

- Kwaliteit
- Zorg
- Instelling en omgeving
- Aandachtspunten voor beleid in Zuid-Limburg

#### *Primair onderwijs*

- Kwaliteit
- Zorg
- School en omgeving; brede school, veiligheid, educaties, cultuur, vitaal platteland
- Aandachtspunten voor beleid in Zuid – Limburg

#### *Capita selecta voortgezet onderwijs*

- Overgang PO naar VO
- Voortijdig schoolverlaten
- De beroepskolom
- Aandachtspunten voor beleid in Zuid- Limburg

#### *Doorlopende leerlijnen*

- Voorschools naar primair onderwijs
- Primair naar voortgezet onderwijs

#### *Relatie met aanpalend beleid*

Algemeen relevant aandachtspunt.

Er is een aantal richtinggevende uitspraken voor de toekomst geformuleerd, zoals:

- 'Er wordt naar gestreefd dat elke basisschool binnen 3 jaar beschikt over een goed integraal systeem van kwaliteitszorg. Besturen en gemeenten maken nadere afspraken over de minimale eisen die aan zo'n systeem moeten worden gesteld. Daarenboven kunnen per school eigen specificaties worden aangebracht. Collegiale visitaties zijn een optie die verkend kan worden.'
- 'Schoolbesturen en gemeenten leggen de lat hoog bij het formuleren van kwaliteitsnormen voor de voor- en vroegschoolse voorzieningen. Kwaliteit krijgt prioriteit.'

Deze agenda is in de drie subregio's ter bespreking voorgelegd en zij hebben de agenda ondertekend.

### **Artikel 3: Parade der strijdkrachten: De partners op de educatieve agenda**

In dit artikel gaan wij dieper in op welke partners betrokken zijn bij de Educatieve Agenda, zowel bij het opstellen als de uitvoering ervan.

#### **Deel 1: Partners bij het opstellen van de LEA**

Het opstellen van de educatieve agenda is in eerste instantie een zaak van gemeenten en schoolbesturen. De omvang van het overleg wordt dus al mede bepaald door het aantal schoolbesturen in de gemeente. Daarnaast kunnen er meer partners aan tafel aanschuiven. Te denken is aan welzijnsinstellingen en instellingen uit de gezondheidszorg of aan ondersteuners zoals de schoolbegeleidingsdienst. Zeker voor thema's waarop gemeenten en schoolbesturen weinig invloed uit kunnen oefenen. In zo'n 60% van alle LEA's in Nederland zijn ook andere partijen dan gemeenten en schoolbesturen betrokken. Het is van belang om in ieder geval alle partijen te betrekken die een rol spelen bij de realisatie van de doelen, zo is draagvlak geborgd.

*Tabel Gemeente betreft andere instellingen (bijv. welzijnswerk, besturen van peuterspeelzalen en/of kinderopvang) bij ontwikkelen LEA*

		Percentage 2007	Percentage 2006
1	Niet	4	31
2	In enige mate	35	31
3	In grote mate	41	9
4	Volledig	20	5
5	Weet niet	1	23

Het betreft hier nogal fundamentele beslissingen over de inrichting van de educatieve agenda, die de aard van het bestuurlijk overleg voor een langere periode kunnen kleuren. Verstandig is het om goed te peilen hoe de voorkeuren van vaststaande of beoogde partners liggen, en dan een keuze te maken voor de te betrekken partners. Hierbij kan eventueel voor de korte termijn worden uitgegaan van een smal beraad, met gefaseerde uitbreiding naar meer partners.

Als het gaat om regionale of provinciale agenda's wordt het aantal partners snel groter. Het gaat dan om meerdere gemeenten, om meer besturen en instellingen en om meer overheden (bijv. de provincie) of ondersteuners.

Bij een smalle samenstelling is het waarschijnlijk iets gemakkelijker om het eens te worden en om tot actie te komen. Bij een bredere samenstelling kunnen grotere ambities worden gerealiseerd, als de partijen het althans eens worden. Uitnodiging van andere partners op agendapunten is een mogelijke oplossing om een te log overlegcircuit te voorkomen.

Enkele mogelijkheden om het overleg te structureren zijn:

- de educatieve agenda wordt bepaald door gemeente en schoolbesturen. De gemeente regelt verder de contacten met derden voor zover die nodig zijn;
- de educatieve agendering worden vanaf het begin verbreed tot een aantal lokale kerninstellingen, bijv. de lokale of regionale welzijnsinstelling, de GGD, de bibliotheek.

De organisatie van de twee kernpartijen (gemeenten en schoolbesturen) is vaak niet duidelijk voor de ander. Het kan voorkomen dat een schoolbestuur voor een bepaald onderwerp met 4 wethouders en 7 ambtelijke afdelingen te maken heeft. Voor het LEA-proces zou het soms

zeer wenselijk zijn als de organisatie erom heen sterk vereenvoudigd en verduidelijkt kan worden.

Er kan verder een spanning optreden tussen de wens om snel resultaat te boeken in het bestuurlijk overleg en de noodzaak om de basis te leggen voor goede en werkbare verhoudingen op de langere termijn. Overleg tussen de gemeente en één of meer schoolbesturen, en zeker overleg waar nog meer instellingen uit bijv. welzijn en gezondheidszorg bij zijn betrokken, kan zich makkelijk over lange tijdstrajecten voortslepen. Een aantal factoren die de vaart uit het overleg kunnen halen, zijn:

- behoefte aan intern overleg binnen de gemeente;
- het ontbreken van een visie over gelijkwaardig overleg bij (vaak sterk regionale) schoolbesturen, maar ook bij (zwakke) wethouders;
- behoefte aan ruggespraak tussen schoolbesturen en scholen of andere geledingen;
- problemen met het vinden van tijdstippen voor overleg (agenda's);
- wisselende deelname aan overleg, veel absentie;
- misverstanden in de communicatie, bijv. het woord zorg heeft vaak een geheel andere betekenis voor de gemeente, schoolbesturen en gezondheidsinstanties;
- verborgen agenda's, bijv. één van de partijen zegt aan iets mee te willen doen, maar probeert feitelijk de zaak in het slop te doen raken.

## **Deel 2: Partners bij de uitvoering van de LEA**

De educatieve agenda wordt grotendeels bepaald door gemeente en schoolbesturen, maar bij de uitwerking op concrete thema's worden vaak meer partners betrokken. Dit hangt vooral af van de gekozen thema's. Het is belangrijk om over de uitvoering vooraf overleg te voeren met potentiële uitvoerders. In veel gemeenten zien wij een overkoepelende stuurgroep ontstaan met daaronder werkgroepen. Met name in deze werkgroepen zitten vaak andere deelnemers naast gemeenten en schoolbesturen.

### *Wie is trekker?*

Omdat de regievoering bij de educatieve agenda een open zaak is – de gemeente is niet bij voorbaat regisseur van het proces – is het in beginsel mogelijk om de taken in detail over betrokken instellingen te verdelen. Onderstaand schema geeft een voorbeeld hoe dat zou kunnen.

Thema	Wie is trekker	Periode	Kosten	Activiteit
Multifunctionele accommodaties	Stuurgroep	2006	Geen	Plan maken
Dagarrangementen	Gemeente A en schoolbestuur Y samen	Najaar 2006	€ 8.000	Voorstel ontwikkelen
Brede school	Gemeente A	Najaar 2006	€ 150.000	Bouw 1 <sup>e</sup> fase
Monitoring	Schoolbestuur X	1-8-2006-1-1-2007	€ 30.000	Offertes opvragen en uitvoerder kiezen
Nieuwe leren	SBD	2007-2008	€ 50.000	Pilot op 5 scholen
Training peuterleidsters en leerkrachten onderbouw op VVE	Stuurgroep	1-1-2007 tot 1-1-2009	Geen directe kosten, extern aangeboden via OCW	Informeren en coördineren

### LEA is relatiebeheer

Als één van de partners op een bepaald beleidsonderdeel behoefte heeft aan besluitvorming of actie en één of meer andere partijen gaan hier niet in mee, wordt het verleidelijk tactieken in te zetten waardoor je toch vooruit kan. De betreffende partner kan bijv. tot actie overgaan buiten het overleg, coalities sluiten om een dwarsliggende partij te isoleren, thema's waar anderen aan hechten blokkeren en blokkades uitruilen enzovoorts. Het kan dan heel goed lukken om je punt binnen te halen, maar de partner kan zich gebruuskerd voelen en er kan zo een wissel worden getrokken op het overleg voor de langere termijn.

Het zou erg naïef zijn om te roepen dat geen van de partners of partijen tactieken mag gebruiken om voor de korte termijn te scoren. Soms weegt het korte termijn belang erg zwaar en kun je niet wachten op processen die stroperig verlopen. Het is echter belangrijk om voor ogen te houden dat het bestuurlijke overleg en de educatieve agendering belangrijke instrumenten zijn om tot goed en effectief lokaal beleid te komen, en om het lange termijn perspectief daarom zwaar te laten wegen. Een veelgehoorde valkuil van gemeenten is dat zij graag terugvallen in hun oude regelrol. Zeker bij zelfbewuste schoolbesturen roept dit soms enige irritatie op, kleinere schoolbesturen waarderen deze rol daarentegen vaak. Hier zal de gemeente dus een balans in moeten zoeken, tip is om zeker de grote schoolbesturen een belangrijke rol te geven, ook als het gaat om regelen van aspecten (locatie, notulist, verspreiding stukken). De gelijkwaardigheid komt zo nog beter tot uitdrukking.

#### Tips om goed overleg te bevorderen:

- te stimuleren dat de overlegprocessen goed verlopen, door hoge prioriteit te geven aan aanwezigheid, tijdige toezending van stukken, duidelijk aangeven wat de status van elk stuk en wat van de partners wordt verwacht (discussie, commentaar, besluitvorming, inzet middelen);
- afspraken over eigen bijdragen zorgvuldig na te komen;
- als het proces is verstoord, bijv. omdat je een korte termijn hebt gescoord, een herstelactie starten;
- aandacht te geven aan de informele contacten met de partners, bijv. door ook te zorgen dat je elkaar leert kennen buiten de formele overlegsituaties.

Te overwegen is tevens om – als er een voor iedereen bevredigende modus is gevonden voor de bestuurlijke verhoudingen – bijv. over voorzitterschap, over regievoering, over locatie van het overleg – dit voor een zekere tijd te handhaven en niet op losse schroeven te stellen als er landelijk weer andere ideeën opborrelen. Een tip is om jaarlijks een standaard evaluatiemoment in te bouwen ('opbrengstenconferentie') waarin gemeente, schoolbesturen en het veld met elkaar terugkijken op het afgelopen jaar en tevens ook vooruitkijken naar het komende jaar. Successen mogen met elkaar gevierd worden!

### **Beleving gemeenten en schoolbesturen**

Van de gemeente geeft slechts twee procent aan niet tevreden te zijn over het structureel overleg dat ze voert met schoolbesturen anno 2007. Zo'n 26% is enigszins tevreden en 67% is tevreden tot zeer tevreden. Ten opzichte van 2006 eerder neemt de tevredenheid verder toe. De schoolbesturen lijken wat kritischer. Acht procent is niet tevreden met het structurele overleg dat ze met de gemeente voert. Ruim een derde enigszins tevreden en bijna de helft tevreden tot zeer tevreden. Schoolbesturen geven aan dat de kwaliteit van het overleg sterk verschilt tussen gemeenten. Daarnaast wordt genoemd dat niet alle gemeenten hun afspraken nakomen, dat het overleg stroperig is en dat er slecht wordt geluisterd.

Toch zijn het voornamelijk positieve geluiden die klinken van de schoolbesturen:

- het overleg is structureel (bijvoorbeeld iedere twee maanden) en constructief,
- de gemeente toont hart voor het onderwijs,
- de sfeer is goed,
- de gemeente toont initiatief, luistert, komt afspraken na en neemt verantwoordelijkheid.

#### **Artikel 4 Thema's op de LEA: elk thema zijn eigen plekje**

In dit artikel gaan we in op de inhoud van de Educatieve Agenda.

#### **Veel voorkomende thema's op de LEA**

Nu de meeste gemeenten in Nederland begonnen zijn met hun LEA, wordt steeds meer duidelijk welke thema's op de LEA staan. Hieronder een overzicht van de meest voorkomende thema's op de LEA.

Tabel Thema's op de lokale educatieve agenda volgens gemeenten

		Percentage
1	VVE	84%
2	Zorg in en om school	79%
3	Brede school	77%
4	VSV	58%
5	Doorstroom po- vo	57%
6	Taalbeleid	55%
7	Integratie/segregatie	49%
8	Schakelklassen	47%
9	iets anders, ZAT, doorlopende leerlijn, beweging, BSO, huisvesting, gezondheid, veiligheid, vroegsignalering	29%

*Voor- en vroegschoolse educatie en Zorg in en om de school (Zios)* zijn thema's die uiteraard in veel gemeenten terugkomen. De VVE-geldstroom loopt nog deels via gemeenten en voor wat betreft het Zios is afstemming tussen zorgstructuren binnen de school met de (gemeentelijke) zorg buiten de school van belang.

Ook de *Brede school* staat zeer vaak geagendeerd op de Lokale Educatieve Agenda. Uit het onlangs verschenen *Jaarbericht 2007. Brede Scholen in Nederland* (Oberon, 2007) komt naar voren dat momenteel in driekwart van alle gemeenten brede scholen worden ontwikkeld. Soms vanuit het onderwijs zelf of soms vanuit de gemeente geïnitieerd. Het basisonderwijs, peuterspeelzalen en de kinderopvang vormen normaliter de kern van de brede school. In drie kwart van de gevallen blijkt de gemeente ook een belangrijke partner. In 2005 zagen gemeenten de school zelf nog als de belangrijkste trekker van de brede school, in 2007 is dit in de helft van de gevallen de gemeente.

Het *voortijdig schoolverlaten* staat bij de helft van de gemeenten als beleidsthema op de agenda. Uiteraard heeft iedere gemeente op zich zijn wettelijke leerplicht- en RMC-taken, maar blijktbaar is in de helft van de gemeenten dit ook een thema voor overleg.

Opvallend is de hoge score van *taalbeleid*: 55% van alle gemeenten. Immers, met het verdwijnen van het GOA-beleid is Taalbeleid geen wettelijk verplicht lokaal beleidsthema meer. Toch houdt ruim de helft van alle gemeenten dit blijktbaar op de lokale beleidsagenda.

Vanaf augustus 2006 hebben gemeenten de overlegverplichting met schoolbesturen over *integratie, segregatie, toelatingsbeleid van scholen, kinderopvang en onderwijsachterstandenbeleid*. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de *voorschoolse educatie en schakelklassen*.

## Nieuwe thema's

Ook nieuwe onderwijs- of jeugdbeleidsontwikkelingen kunnen in principe 'op de LEA' worden geplaatst. Aan de gemeenten is in de jaarlijkse enquête gevraagd of zij een aantal recente beleidsontwikkelingen op willen nemen (of hebben genomen) op hun Lokale Educatieve Agenda. Hetzelfde is gevraagd in de peiling onder schoolbesturen.

Tabel Thema's voor de LEA (gemeenten, schoolbesturen, percentages)

		Ja of intentie gemeenten	Ja of intentie schoolbesturen
1	Het instellen van Zorg Advies Teams	84%	83%
2	Motie Rutten: taalachterstanden bij kinderen zo vroeg mogelijk signaleren	83%	67%
4	Harmonisatie van kinderopvang, peuterspeelzaal en voor- en vroegschoolse opvang	79%	75%
5	De ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin	77%	70%
3	Motie van Aartsen/Bos: scholen moeten voor opvang zorgen als ouders daar om vragen	71%	60%
6	Kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar	60%	49%
7	WMO	52%	54%
8	1-loket-functie van gemeenten	33%	64%
9	Maatschappelijke stage voor jongeren	37%	30%
10	Actieplan "sterke wijken"aanpak	18%	28%

Uit de resultaten blijkt de grondgedachte achter de opzet van de LEA aardig te werken: gemeenten spreken uit dat zij allerlei toekomstige beleidsontwikkelingen op de LEA willen plaatsen. Er lijkt dus een 'vernieuwd' structureel overlegforum ontwikkeld (of nog in ontwikkeling).

Thema's als vve, opvang, taal (schakelklassen), onderwijsprestaties, zorg/passend onderwijs, brede school etc. blijven relevant. Sommige van deze thema's zijn echter erg in beweging en onderhevig aan stevige ontwikkelingen, die ook het beleid van gemeenten en scholen zullen raken. Zo wil het kabinet 100% van de doelgroep (kinderen met achterstanden) met kwalitatief goed vve bereiken en wordt de regierol van de gemeente hierbij mogelijk weer opgewaardeerd. Tevens wordt heel sterk het accent gelegd op een goede doorgaande lijn van voorschools tot eind basisonderwijs, met accent op betere taalprestaties. Verbrede leerplicht en de invoering van een verplichte opvoedingsondersteuning zijn vanuit de 2e kamer aan de orde gesteld. Organisatie van de maatschappelijk stages in het vo zal vermoedelijk centrale regie behoeven. De relatie met het jeugdbeleid (CJG) en zorg is/likt nadrukkelijk aan de orde. Tegelijk steken enkele nieuwe thema's heel voorzichtig hun kopje op, zoals bijv. natuureducatie en wiskunde en techniek in het onderwijs. Van belang is ook dat de vraagfinanciering van de schoolbegeleiding per 1-1- 2008 is ingegaan. Andere mogelijk nieuwe thema's op de LEA zijn: passend onderwijs, PPS, opvoedingsondersteuning, maatschappelijk vastgoed, duurzaamheid, kwaliteitsbeleid, ondernemerschap en talentontwikkeling.

## Verschillende prioriteiten, verschillende partners

De ervaringen met de educatieve agendering laten zien dat de gemeenten en schoolbesturen verschillend denken over de prioriteit dat een aantal onderwerpen op de educatieve agenda zou moeten krijgen. Schoolbesturen moeten veel aandacht schenken aan de herziening van het onderwijszorgbeleid (passend onderwijs) en aan het regelen van de voor- na- en tussenschoolse opvang (Motie van Aartsen/Bos). Daarenboven kost het inhoudelijk beleid, de

vraagstelling hoe het onderwijs in te richten (inzet ICT, varianten Nieuwe Leren) en de invoering van de lumpsum erg veel energie.

Gemeenten blijken - behalve op de vaste onderwerpen zoals VVE, schakelklassen, schooluitval - graag te koersen in de richting van een breed jeugdbeleid en thema's als veiligheid en vroegsignalering stevig aan te willen zetten. Het probleem om tot afstemming te komen, ligt vaak niet zozeer in fundamentele meningsverschillen, maar in het kiezen van wat het meest urgent is voor de korte termijn en wat iets later kan. Kortom voor het opstellen van een LEA is het stellen van prioriteiten een must.

Het blijkt goed te werken om een of meer thema's te zoeken die beide partners, gemeente én schoolbesturen aanspreken en die ook vanuit verschillende invalshoeken zinvol zijn.

Mogelijke invalshoeken zijn: brede school, veiligheid rond school of afstemming interne (school)zorg op de externe zorgstructuur.

### **Overvolle agenda**

Het is mooi als een educatieve agenda goed gevuld is. Maar het risico is groot, dat de agenda binnen de kortste keren uitpuilt met een hele reeks onderwerpen die allemaal relevant zijn en eigenlijk allemaal aandacht vragen. Hier kun je op verschillende manieren mee omgaan. Je kunt bijvoorbeeld heel strak selecteren en aan de slag gaan met een paar thema's die je nog kunt overzien. Je kunt ook proberen een ordening aan te brengen en thema's rubriceren naar het type actie dat is vereist of waar middelen en tijd voor is.

### **Oplossing is structureren**

Zoals een nette huisvrouw of huisman betaamd, stoppen we elk thema in een passend laatje en maken een labeltje wat er in het laatje zit. De volgende tabel geeft een voorbeeld van zo'n ordening. De onderwerpen worden zodoende geprioriteerd qua inhoud en tijd. Over de mate van prioriteit stellen is geen bindend advies te geven: bepalend hiervoor is de uitvoering die onder de beleidsthema's komt te liggen. Als er een sterke regievoering is, is het mogelijk velen thema's op te pakken zolang de uitvoering nog overzichtelijk blijft.

<i>Thema op de agenda</i>	<i>Categorie</i>	<i>Type actie; in overweging</i>	<i>In voorbereiding</i>	<i>In uitvoering</i>	<i>Evaluatie</i>
<i>Verminderen segregatie</i>	Primair onderwijs	Agenderen voor overleg			
<i>Schakelklassen</i>	Primair onderwijs		Keuze van model en selectiecriteria		
<i>Burgerschap</i>	Primair en voortgezet onderwijs	Voorbereidende notitie laten opstellen			
<i>Leerplusarrangementen</i>	Vmbo			In 3 scholen	
<i>Invoering mentoring</i>	Primair onderwijs en vmbo	In voorbereiding vmbo	Pilot in primair onderwijs loopt		Extern onderzoek loopt
<i>Ouderbetrokkenheid</i>	Alle sectoren	Uitwerken in kader jeugdbeleid			

Het voordeel van een dergelijke ordening is dat nieuwe thema's kunnen worden opgenomen en bijv. eerst in discussie worden genomen en dat oude thema's ook van de agenda kunnen worden afgevoerd, bijv. als ze in het reguliere werk zijn ingevoerd of juist niet worden voortgezet.

De inhoud van de agenda kan extra versterkt worden door bij elk onderwerp een aantal specificaties toe te voegen. Het kan hier bijv. gaan om keuzes die lokaal worden gemaakt bij de nadere uitwerking van een thema.

Voorbeeld 1: In het VVE beleid moet vaak worden gekozen tussen bereik of kwaliteit. Probeer je met de beschikbare middelen zoveel mogelijk kinderen te bereiken of probeer je vast te houden aan kwaliteit, desnoods ten koste van een stukje bereik. Als gemeenten en schoolbesturen kiezen om prioriteit aan kwaliteit te geven, kan dat meteen als annotatie bij het thema worden meegenomen.

Voorbeeld 2: Evenzo kun je bij mentoring kiezen voor variaties als coöperatief leren met kinderen van gelijke leeftijd, voor mentoring van jongere leerlingen door oudere, of van kinderen door volwassenen. Het vastleggen van zo'n keuze geeft richting aan de invulling.

*Voorbeeld van opzet LEA Gemeente X*

Thema	Stand van Zaken	Betrokken partners
1. Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en daaraan gekoppeld vroegsignalering en het effect van de nieuwe gewichtenregeling op VVE en OAB.	Beleid is inmiddels vastgesteld	Scholen, instellingen, doelgroepenbeleid
2. Brede school en de samenwerking tussen de verschillende partners. Daaraan gekoppeld het effect van de nieuwe gewichten- regeling op VVE en OAB.	Beleid is inmiddels vastgesteld	Scholen, instellingen, doelgroepenbeleid
3. Overgang primair onderwijs - voortgezet onderwijs		Scholen richten zich op alle leerlingen, met een extra accent op zorgleerlingen
4. Bevorderen integratie, voorkomen segregatie. Thema's die hierbij een rol spelen zijn: - schoolkeuze - ouderbetrokkenheid - schoolklimaat.		Scholen, ouders, doelgroepenbeleid
5. De zorgleerling in de stad zorgplicht maatschappelijk werk schakelklassen zorg/veiligheid in en om de school		Scholen, instellingen, zorgleerlingen

*Het ordenen van de lokale thema's naar type actie is niet al te moeilijk en tijdrovend, maar kan wel helpen om kop en staart te vinden bij de educatieve agendering.*

## ***Artikel 5 Een spiegel van cijfers: Informatievoorziening en verantwoording***

We gaan in onderstaand artikel in op de nut en noodzaak van cijfers bij de Educatieve Agenda, zowel bij het opstellen als bij de verantwoordingsfase.

### **Deel 1: het belang van cijfers bij het opstellen van de LEA**

Bij het opstellen van de LEA is het voor handen hebben van goede cijfers van essentieel belang. Ten eerste om een beeld te krijgen van de omvang van een gepercipieerd probleem en ten tweede om gezamenlijk SMART doelen te kunnen formuleren. Bij de educatieve agendering hebben de diverse partners vaak uiteenlopende prioriteiten en belangen, maar ook uiteenlopende percepties van een bepaalde situatie. Wat voor de ene partij een acuut probleem is, is voor de andere misschien een bijkomstigheid. Objectieve cijfers kunnen hier zorgen voor balans, omdat we dan tenminste praten op dezelfde basis. Om anderen te overtuigen is het van belang de zaken goed op een rijtje te hebben en meningen of veronderstellingen met cijfers te kunnen staven. Bij het bespreken van beleid zullen er vaak vragen rijzen, die een andere interpretatie vereisen. De uitval in de gemeente is bijvoorbeeld hoog of de deelname aan VVE programma's valt tegen. Daar zullen diverse deelnemers aan het overleg een mening of een verklaring over hebben; vaak zijn er over zoiets diverse verklarende "theorieën" in omloop, variërend van stevige ervaringsgegevens tot makkelijke borrelpraat. Enige uitdieping via nader onderzoek kan hier erg nuttig zijn.

Om de situatie in de gemeente scherp in beeld te krijgen, is het vaak niet genoeg om naar gemeentelijke cijfers te kijken. Het is nodig om - waar dat mogelijk is - vergelijkingen te maken met andere gemeenten (benchmarking). Als de uitval in de gemeente met 3% afneemt kan dat reden zijn tot tevredenheid. Als echter de uitval landelijk tegelijkertijd met 8% is afgenomen, is er reden om die tevredenheid toch even in te perken.

### **Deel 2: het belang van cijfers bij de uitvoering en verantwoording van de LEA**

Zodra de LEA in uitvoering gaat, is het zaak om in het kader van horizontale en verticale verantwoording een LEA-monitor op te zetten. Hiermee kunnen de SMART doelen worden gemonitord. Afspraken over verantwoording zijn met een LEA-monitor ook makkelijker te maken. Voor de korte termijn moeten partners op de educatieve agenda er rekening mee houden dat de agendering zal leiden tot een toenemende vraag naar betrouwbare cijfers en ook vraagstellingen zal oproepen die nader onderzoek vereisen.

Tegelijkertijd is duidelijk dat veel schoolbesturen verantwoordingsmoe zijn geworden, zeker als het gaat om het aanleveren van cijfers waar in hun ogen niet veel mee gedaan wordt. Het is dus raadzaam om als gemeente en schoolbesturen vooraf duidelijke afspraken te maken over welke cijfers er verzameld gaan worden en wat er mee gedaan wordt. Het is hierbij vooral raadzaam om gebruik te maken van bestaande cijfers die binnen de scholen in omloop zijn (CITO-scores, verzuimregistratie, leerlingenaantallen, aantallen zorgleerlingen etc.).

#### *Cijfers op lokaal niveau*

Een aantal gemeenten en regio's heeft lokale monitoren ontwikkeld of laat onderzoek uitvoeren naar enkele specifieke punten. De informatievoorziening over het beleid is momenteel niet bepaald optimaal. Diverse gemeenten en regio's hebben de afgelopen tijd met vrij beperkte middelen toch goede informatiesystemen opgebouwd of diepte-onderzoek in stelling gebracht. Hierdoor kon het beleid doelgericht worden uitgewerkt en konden voor het probleem effectieve instrumenten worden gekozen. Goede voorbeelden zijn o.a. Zeeland

(Jeugdmonitor en Zeeuwse Toetssteen), Drenthe (monitor en diepte-onderzoek), Utrecht (doorlopende monitoring), Gulpen–Wittem (VVE monitoring).

Een kwart van de gemeenten zegt niet te beschikken over voldoende monitorinformatie over onderwijs en jeugd, een ander kwart meldt van wél, en de helft plaatst zich daar tussenin. Het zijn vooral de grote gemeenten die aangeven genoeg monitorinformatie te hebben (44%). Wanneer gevraagd wordt welke informatie nog in de monitor opgenomen moet worden volgt er een veelheid aan antwoorden:

- alle informatie, jeugd in detail,
- informatie over verschillende leeftijdsgroepen (0-4; 18 plus; 0-23), doelgroep informatie;
- resultaatmeting; toetsresultaten, (taal)achterstanden loopbaan informatie; volgsystemen;
- doorstroom po-vo.; risicoleerlingen en voortijdig schoolverlaters.

Ook wordt de behoefte aan analyse van de informatie zelf uitgesproken.

*Tabel Op welke wijze wordt monitorinformatie verzameld*

	Percentage 2007
Op basis van leerplichtadministratie	68%
Op basis van landelijk beschikbare gegevens	39%
Periodieke peilingen	34%
Uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau	22%
Anders, Voorbeelden: regionale monitor, eigen monitor, GGD-monitor, registraties instellingen, door scholen aangeleverd,	27%

In de meeste gevallen wordt informatie voor monitoring verzameld op basis van de leerplichtadministratie. Monitoring vindt in tweevijfde van de gevallen ook nog plaats op basis van landelijk beschikbare gegevens en iets minder vaak op basis van periodieke peilingen.

#### *Verantwoording*

Ruim 60% van de gemeenten heeft afspraken gemaakt over de uitvoering van de onderwerpen op de LEA. Tweederde van die gemeenten heeft de afspraken ook schriftelijk en SMART vastgelegd (volgens eigen zeggen). Een beperkt aantal gemeenten heeft ook vastgelegd wat te doen als één van de partijen zich niet aan de afspraak houdt. Meestal betreft dit consequenties voor subsidiëring en de inzet van middelen. Een andere genoemde vorm van ‘sanctioneren’, is het elkaar publiekelijk aanspreken. In ieder geval geldt voor verantwoording dat nu beide partijen elkaar kunnen aanspreken op de resultaten.

#### *Cijfers op landelijk niveau voor benchmarking*

Het wil nog niet erg vlotten met het onderbouwen van onderdelen van het onderwijsachterstandenbeleid met cijfers en onderzoek. Onderzoek is erg schaars de laatste jaren bij gebrek aan een coherent landelijk programma. Er zijn wel ontwikkelingen in gang gezet die op termijn tot verbeteringen kunnen leiden. Zo wordt er in opdracht van OCW een landelijke VVE monitor ontwikkeld door Sardes en het Expertisecentrum Nederlands. Verder wordt er gewerkt aan de opzet van een Expertisecentrum 0-12 jaar dat de totstandkoming en doorstroom van kennis wil stimuleren. Voorts biedt de voortgang met de invoering van het onderwijsnummer steeds meer mogelijkheden om tot een goede informatievoorziening te komen. Dit zijn echter impulsen die vooral op de iets langere termijn tot verbeteringen kunnen leiden.

## ***Artikel 6 Kanon of waterpistool Doorzettingsmacht! Ofwel hoe komen we tot beslissingen?***

In dit artikel gaan wij specifiek in op de nieuwe bestuurlijke verhoudingen, waarbij gemeenten en schoolbesturen als 100% gelijkwaardig gelden en geen van beiden dus doorzettingsmacht heeft.

### **Geen doorzettingsmacht**

Tijdens de behandeling van het wetsontwerp onderwijsachterstanden in de 2<sup>e</sup> kamer begin 2006, is er uitvoerig gediscussieerd over de doorzettingsmacht. Er was een vrij sterke stroming in de kamer die van oordeel is dat, als er na diverse overleggronden toch geen overeenstemming wordt bereikt tussen gemeente en schoolbesturen, de gemeente als hoeder van het openbaar belang uiteindelijk door knoop zou moeten kunnen doorhakken. De minister vond echter dat het principe van gelijkwaardigheid onder alle omstandigheden overeind moet blijven. Uiteindelijk is besloten dat er een beroepsmogelijkheid wordt ingesteld bij een door de regering in te stellen commissie. Deze commissie neemt binnen vier weken een bindende beslissing.

### *Nieuwe verhoudingen blijvend?*

De hier bereikte procedure lijkt een momentopname te zijn in een proces waarin de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen tot een zekere rijpheid komen, dan dat zij een definitieve oplossing inhouden. Binnen Operatie Jong bijv. is geadviseerd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de algehele regie van het jeugdbeleid, zowel wat betreft de algemene als de preventieve taken als de verbindingen met specialistische taken.

Ook is het nieuwe kabinet aanmerkelijk gemeentevriendelijker dan zijn voorganger. Op 4 juni 2007 werd al een bestuursakkoord gesloten tussen Rijk en gemeenten. Daarin komt de term regierol van de gemeente weer in volle glorie terug en wordt de gemeente omarmd als partner van het Rijk. Vanuit de G4 wordt al enige tijd sterk ingezet op meer bevoegdheden voor gemeenten om de toegewezen taken goed uit te kunnen voeren.

Aan de andere kant neemt het aantal onderwerpen toe waarbij overleg en afstemming tussen gemeente en schoolbesturen de facto onontbeerlijk is. Te denken is aan brede school, voorschools/vroegschool, passend onderwijs/zorgplicht, buitenschoolse opvang, voortijdig schoolverlaten, centra voor jeugd en gezin, cultuur en sportbeleid.

Vooralsnog is geen uitspraak te doen in hoeverre de nieuwe bestuurlijke verhoudingen blijven voortbestaan in de nabije toekomst. Experts wijzen op het belang om de huidige verhoudingen enige tijd te geven om volledig uit te kristalliseren.

### *Beleving gemeente en schoolbesturen*

Bijna 90 procent van de gemeenten (zowel bij kleine als grote) typeert de relatie met de schoolbesturen in enige tot grote mate als gelijkwaardig en wederkerig. Slechts 2 procent vindt deze typering niet van toepassing. In de beknopte peiling onder schoolbesturen oordeelt zo'n 80 procent positief over de gelijkwaardigheid van de samenwerking tussen besturen en gemeente. Acht procent vindt de samenwerking niet gelijkwaardig en wederkerig. Positief zijn schoolbesturen vooral over het structureel overleg en het meedenken van de gemeente. Negatieve opmerkingen hebben vooral betrekking op eenzijdige beslissingen over financiën en traagheid van uitvoering. Enkele schoolbesturen geven aan dat gemeenten onderling verschillen in de mate van gelijkwaardigheid en wederkerigheid in de samenwerking. Ongeveer een kwart van de schoolbesturen laat weten wel eens van mening te verschillen met de gemeente over het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid. De rest doet dit nooit tot bijna nooit. Indien er sprake is van een meningsverschil wordt in een derde van de gevallen de beslissing

door de gemeente geforceerd. In bijna de helft van de gevallen wordt de beslissing even vaak door de gemeente als door de schoolbesturen doorgezet.

### **Hoe te opereren?**

Voorlopig is geen van de partijen toegerust met een kanon waarmee met geweld een bres in een verdedigingslinie kan worden geschoten. Met veel creativiteit kan misschien een formeel waterpistooltje worden gebouwd om enige druk uit te oefenen, maar meer zit er niet in. Het is voor beide partijen daarom verstandig in het bestuurlijk overleg niet te pretenderen dat zij beschikt over machtsmiddelen waarmee de ander kan worden gedwongen tot bepaalde acties of tot medewerking aan beleid dat zij niet willen. Op de eerste plaats heeft de regering zeer nadrukkelijk uitgesproken dit niet te willen. Maar los daarvan zijn er ook weinig of geen voorbeelden te vinden, waar met geweld doorgedrukt beleid, tegen de zin van de ander in, tot mooie resultaten heeft geleid. Als het één van de partners niet lukt om de ander op de educatieve agenda te overtuigen van de zin en het nut van voorstellen, kan hier wellicht het beste maar van worden afgezien in afwachting van betere tijden.

Onze ervaring leert dat over het 'wat en waarom' op de agenda de partijen het vaak wel eens kunnen worden op hoofdlijnen. De krachtmetingen in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen worden vooral uitgevochten bij het 'hoe' (inzet middelen, regie, regels). De kunst is om bij de discussies goed stil te staan bij het gezamenlijke 'wat en waarom' om zo de discussie over het 'hoe' makkelijker te kunnen voeren. Sleutelfiguren met een heldere visie, gezag en invloed die de discussie en de besluitvorming vooral naar het niveau van het 'wat en waarom' kunnen tillen zijn van essentieel belang.

Een dergelijke standpuntbepaling maakt het wel des te meer noodzakelijk om veel werk te maken van andere instrumenten om de discussie in het kader van de educatieve agenda aan te gaan. Dit betekent dus dat je de inhoudelijke kant van het werk goed moet beheersen, goede argumenten moet hebben, deze moet onderbouwen met betrouwbare cijfers, waar dat zinvol is het oordeel van externe deskundigen inbrengen, en steun moet organiseren bij relevante instellingen en personen in de gemeente. Gemeenten moeten meer in staat zijn om ingebrachte knelpunten tot gezamenlijke knelpunten te maken en daarvoor gezamenlijk lijnen uit te zetten voor verbeteringen. Dit vraagt van ambtenaren nieuwe communicatieve en analyserende vaardigheden ten opzichte van de vorige bestuursperiode.

Het zal voor met name veel gemeenten niet gemakkelijk zijn om in deze nieuwe kaders snel en doeltreffend te opereren. De klassieke gemeentelijke hiërarchische organisatie staat hier eigenlijk per definitie op achterstand tegenover schoolbesturen. Om volwaardig te kunnen functioneren op de educatieve agenda in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen, moet waarschijnlijk goed worden gekeken of de ambtelijke bezetting qua omvang en competenties voldoende is toegerust om in het overleg met de schoolbesturen overeind te blijven.

#### **Enkele onderhandelingstips**

Er zijn vele boeken geschreven over onderhandelingsstrategieën. Vanuit verschillende theorieën geven wij beide partners enkele tips:

1. Verval niet in 'standpunt' onderhandelen (= positioneel onderhandelen) wat meestal leidt tot slechte resultaten, maar gebruik het principe-onderhandelen, wat tot betere resultaten leidt. Enkele belangrijke kenmerken van principe-onderhandelen:

- Onderscheid maken tussen mens en zaak;
- Richt je op de belangen achter de standpunten van de ander;
- Bedenk mogelijke oplossingen alvorens een besluit te nemen;

- Resultaat moet gebaseerd zijn op objectieve criteria.
2. Oplossingen als andere partij machtiger is:
- Heb geen limiet;
  - Heb een BAVOO (Beste Alternatief Voor een Onderhandelings Overeenkomst);
  - Ontwikkel je BAVOO zorgvuldig.
3. Tips als tegenpartij gaat 'aanvallen':
- Geen kracht tegen kracht gebruiken, maar kracht van de andere partij richten op eigen doelstellingen.
  - als partij argument krachtig ter tafel brengt: verwerpen noch accepteren, maar als één van de oplossingen beschouwen,
  - als tegenpartij jouw ideeën aanvalt: niet verdedigen, maar onderzoek negatieve oordeel op onderliggende belangen en principes;
  - als partij jou zelf aanvalt: buig het om naar het probleem.

## **Artikel 7 Randvoorwaarden: werkprocedures en vergaderplek**

In dit artikel gaan we in op een aantal randvoorwaardelijke aspecten bij de Educatieve Agenda, zoals procedures en de fysieke vergaderplek.

### **Het belang van goede procedures**

Het klinkt wellicht paradoxaal. Bij de educatieve agenda zullen partijen vooral met elkaar overleggen en onderhandelen op basis van inhoudelijke argumenten en objectieve argumenten. Maar juist daarom verdienen procedures en afspraken over het met elkaar omgaan de nodige zorg.

Waar het om gaat is dat het inhoudelijk overleg pas tot bloei kan komen als de randvoorwaarden en onderlinge verhoudingen helder zijn uitgewerkt en vastgelegd. Dat wil niet zeggen dat er een handboek in 4 delen voor de educatieve agenda moet worden geschreven. Het gaat erom dat er een werkstandaard wordt bepaald die de onderlinge verhoudingen op hoofdlijnen regelt.

We beperken ons hier vooral tot het noemen van een aantal belangrijke aandachtspunten.

1. bepaling wie aan de educatieve agendering deelnemen, om welke schoolbesturen en eventueel welke andere instellingen gaat het hierbij, wat is het maximum aantal deelnemers;
2. hebben de deelnemers machtiging namens hun organisatie om standpunten in te nemen of moeten zij steeds ruggespraak voeren? In hoeverre worden de beslissingen weer terug gespeeld naar de achterban die hierover een eindoordeel mogen vellen (denk aan de Raad)? wie draagt zorg voor goed informatievoorziening/vertaling naar de achterban?
3. wie zit het overleg voor (kan ook wisselend), hoe wordt de agenda bepaald en wie zorgt voor het verslag?
4. hoe worden besluiten genomen, moet iedereen akkoord zijn of bij meerderheid?
5. waar wordt het overleg gehouden, wie regelt de zaal en de koffie en de parkeerplaatsen?
6. hoe vaak wordt het overleg gehouden?
7. hoe gaan we om met afwezigheid van partijen. is vervanging mogelijk?
8. moeten worden voorzien in het instellen van subgroepen voor specifieke onderwerpen? wat wordt de verhouding tussen de stuurgroep en deze subgroepen?
9. wie draagt de kosten van het overleg?
10. wie is bevoegd besluiten uit te voeren en bijv. contracten te sluiten namens het overleg?

Het is handig om dit soort punten in een vooroverleg of een eerste vergadering van het bestuurlijk overleg aan de orde te stellen. Als er veel deelnemers zijn aan het overleg, kan er een kleinere werkgroep worden ingesteld die dit soort zaken voorbereidt. Deze kan bijv. bestaan uit een vertegenwoordiger van de gemeente en een aantal vertegenwoordigers van de schoolbesturen.

In een verder stadium kunnen nadere afspraken worden gemaakt hoe met allerlei onderwerpen op de agenda wordt omgegaan. Het kan doelmatig zijn dat wordt afgesproken hoe de communicatie met elkaar, maar ook bijv. met de pers, wordt ingericht. De vraag of iedere partij zelf met de pers communiceert of dat iemand het op zich neemt om de contacten met de pers te onderhouden, is hier bijv. aan de orde.

### **Een juiste vergaderplek**

Het zoeken en inrichten van de fysieke omgeving van het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen heeft in het verleden in bescheiden mate aandacht gekregen. Als de verhoudingen tussen de overlegpartners goed zijn en de educatieve agenda op een betekenisvolle manier is gevuld, is het niet zo heel belangrijk waar wordt vergaderd, hoe de vergaderplaats er uit ziet, en hoe de toerusting is geregeld.

Toch hebben sommige schoolbesturen en gemeenten de ervaring dat een onhandige keuze van de locatie nogal kan bijdragen aan stroef overleg. Het kan wantrouwen oproepen, en de sfeer verslechteren. Het gaat er daarbij niet om dat het overleg in een luxe omgeving moet worden gehouden, maar dat deze omgeving het karakter van het overleg weerspiegelt, functioneel is, en laat zien dat het overleg serieus wordt genomen. We geven hier een aantal suggesties om aan dit onderdeel van het overleg tot zijn recht te laten komen. Omdat het overleg wordt gevoerd op basis van wederkerigheid en gelijkwaardigheid, moeten gelijkwaardigheid en wederkerigheid ook in de plaats van het overleg weerspiegeld worden.

#### **Tips voor vergaderingen**

1. Indien mogelijk wordt het bestuurlijk overleg in de eerste fase afwisselend bij de verschillende partners gehouden, dus met wisselende gastheren. Op deze manier kan men de smaak proeven van elkaars werksituatie. Desgewenst kan later een vaste locatie worden gekozen.
2. De tafels en stoelen worden zo geplaatst dat de gelijkwaardigheid van de partijen in het overleg tot uitdrukking komt.
3. Er wordt voor gezorgd dat de bijeenkomst plaats heeft in een prettig zaal, liefst met goede temperatuurregeling en voldoende ruimte (en stoelen).
4. Agenda en stukken worden een week voor de bijeenkomst naar de deelnemers gemaïld en/of per post verzonden.
5. Er wordt een verslag gemaakt van de hoofdlijnen van de bijeenkomst en van de afspraken die tijdens het overleg worden gemaakt. Het concept verslag wordt uiterlijk 10 dagen na de bijeenkomst rondgestuurd en ter vaststelling geagendeerd voor de eerstvolgende vergadering.
6. Bij stukken die op de agenda worden gezet, wordt aangegeven wat van de deelnemers wordt verwacht, bijv. een eerste discussie, inhoudelijke reactie, besluitvorming etc.
7. Een flip-over en een beamer of andere presentatievorm is beschikbaar tijdens het overleg.
8. Werk toe dat iedereen aan het woord komt of ten minste zijn of haar mening kenbaar maakt. In het kader van coöperatief leren zijn er verschillende werkvormen waarbij interactie en uitwisseling voorop staan.
9. Bij langdurig overleg wordt er naast koffie en thee ook gezorgd voor fris en voor bijv. broodjes, in overeenstemming met de lokale gebruiken op dit punt.

## **Artikel 8 De uitvoering van de LEA**

De educatieve agenda wordt grotendeels bepaald door gemeente en schoolbesturen, maar bij de uitwerking op concrete thema's worden vaak meer partners betrokken. Dit hangt vooral af van de gekozen thema's. Het is belangrijk om over de uitvoering vooraf overleg te voeren met potentiële uitvoerders. In veel gemeenten zien wij een overkoepelende stuurgroep ontstaan met daaronder werkgroepen. Met name in deze werkgroepen zitten vaak andere deelnemers naast gemeenten en schoolbesturen.

### *Wie is trekker?*

Omdat de regievoering bij de educatieve agenda een open zaak is – de gemeente is niet bij voorbaat regisseur van het proces – is het in beginsel mogelijk om de taken in detail over betrokken instellingen te verdelen. Onderstaand schema geeft een voorbeeld hoe dat zou kunnen.

<b>Thema</b>	<b>Wie is trekker</b>	<b>Periode</b>	<b>Kosten</b>	<b>Activiteit</b>
Multifunctionele accommodaties	Stuurgroep	2006	Geen	Plan maken
Dagarrangementen	Gemeente A en schoolbestuur Y samen	Najaar 2006	€ 8.000	Voorstel ontwikkelen
Brede school	Gemeente A	Najaar 2006	€ 150.000	Bouw 1 <sup>e</sup> fase
Monitoring	Schoolbestuur X	1-8-2006-1-1-2007	€ 30.000	Offertes opvragen en uitvoerder kiezen
Nieuwe leren	SBD	2007-2008	€ 50.000	Pilot op 5 scholen
Training peuterleidsters en leerkrachten onderbouw op VVE	Stuurgroep	1-1-2007 tot 1-1-2009	Geen directe kosten, extern aangeboden via OCW	Informeren en coördineren

### **Hoe uitvoering te regelen?**

De gedachte van overleg op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid is tot nu toe erg positief onthaald door de partners op de educatieve agenda. Er zit wel een zeker risico in, dat niemand echt aanspreekbaar is en als trekker fungeert. Waar het gaat om het overleg sec, in de zin van bespreken en besluiten, is dat met een paar ad hoc afspraken redelijk goed op te vangen. De vraag is echter wat er gebeurt als er afspraken op de agenda worden gemaakt, die moeten worden uitgevoerd. Wie zorgt dat verantwoordelijkheden worden toegedeeld, afspraken worden gemaakt, controle wordt uitgeoefend. In het verleden werd dit soort zaken meestal door de gemeente geregeld vanuit haar regiefunctie, maar in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen ligt alles weer open. Wat helpt is op uitwerkings- en uitvoeringsniveau met heldere opdrachten voor de verschillende onderwerpen te werken en in die werkgroepen direct belanghebbenden deel te laten nemen. Zo ontstaat er in de organisatie een zekere druk van onderen plus draagvlak voor de uitwerking.

Er zijn in beginsel vier mogelijkheden om de uitvoering te regelen.

- a. Aan één van de partners wordt de verantwoordelijkheid toegekend om de zaken te regelen. Hierover worden afspraken gemaakt en vastgelegd, bijv. over de speelruimte, de

wijze van werken (projectplanning) de wijze van verantwoording, het omgaan met financiën, procedurele regels (bijv. ten aanzien van aanbesteding).

- b. Per onderwerp/besluit wordt bezien wie belast wordt met de uitvoering en onder welke voorwaarden. De partners op de educatieve agenda komen in principe allemaal in aanmerking om een stukje uitvoering te regelen.
- c. Er wordt uit het bestuurlijk overleg een kleinere groep samengesteld, die belast wordt met de uitvoeringsverantwoordelijkheid. De vraag is hier of deze groep een formeel juridische status krijgt, bijv. nodig om contracten te kunnen sluiten, of juist niet. In dat laatste geval kan een der partnerorganisaties die rol op zich nemen, onder verantwoordelijkheid van de uitvoeringsgroep.
- d. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt buiten het bestuurlijk overleg geplaatst, bij een bestaande of speciaal hiervoor ingerichte organisatie, zoals in Arnhem is gedaan (zie kader). Dit heeft alleen zin als er substantiële bedragen met de uitvoering gemoeid zijn. In het verleden werden onderwijsvoorrangsgebieden of schoolbegeleidingsdiensten meestal met de uitvoering belast.

Het is erg belangrijk dit soort zaken goed en juridisch sluitend te regelen. Zeker als het gaat om verantwoordelijkheid voor het sluiten van contracten en voor de financiële afwikkeling, zijn er grote belangen in het spel en kan er geen risico worden genomen.

Ervaringen van bijv. onderwijsvoorrangsgebieden en gemeenten laten zien dat het soms goed werkt om buitenstaanders – zonder directe lokale belangen – op structurele basis bij het beleid te betrekken. Dit kan zorgen voor enige distantie en mogelijkheid tot reflectie als het tussen de partners echt spannend wordt. Het moet wel gaan om buitenstaanders die vertrouwen genieten bij de partners op de educatieve agenda.

#### **Stichting PAS in Arnhem**

In Arnhem is een nieuwe uitvoeringsorganisatie opgericht door de drie grote PO-schoolbesturen: *Primair onderwijs Arnhem in Samenwerking* (kortweg: stichting PAS). PAS is het kristallisatiepunt van de nieuwe verhoudingen. De drie schoolbesturen brengen hier geld voor in en dragen de eindverantwoordelijkheid. Een deel van de oude uitvoeringsorganisatie OV-SV gaat hierin op. In PAS brengen de drie grote schoolbesturen PO gezamenlijk hun (OAB-)taken onder zoals VVE (vroegschools) en monitoring. PAS zal ook in opdracht van de gemeente taken zoals schakelklassen uitvoeren via subsidiebeschikkingen. Tevens wordt in PAS de stedelijke coördinator brede scholen ondergebracht. Een uitvoeringsorganisatie als PAS heeft voor alle partijen ook in de toekomst potentie. Zo is het denkbaar dat de uitvoering van cultuureducatie en beheer schoolgebouwen tot het takenpakket van PAS gaan behoren.

## Artikel 9 LEA en de financiën

Een LEA is niet compleet zonder een goede financiële paragraaf. Toch blijkt dit een moeilijke opgave, juist omdat in het kader van de gelijkwaardigheid er minder snel open kaart wordt gespeeld bij dit onderwerp. Van belang is dat iedere partner in eerste instantie voor zichzelf bepaald wat de omvang is van het budget dat men wil inbrengen voor de thema's op de LEA. Er zijn vanuit het Rijk middelen beschikbaar voor zowel gemeenten als schoolbesturen (voor bestrijden onderwijsachterstanden). Verder zijn er mogelijk middelen beschikbaar door de nieuwe systematiek rond schoolbegeleiding.

Verder valt te denken aan het inzetten van ander Rijks- of lokale middelen, voor bijvoorbeeld:

- Brede school (combinatiefunctie)
- Sport en cultuur
- CJG
- Zorgbudgetten
- Welzijnsbudget
- Etc.

Nadat het eigen budget inzichtelijk is gemaakt, kan aan de onderhandelingstafel bekeken worden in hoeverre het budget van de ander inzichtelijk gemaakt wordt. Gemeenten ontvangen jaarlijks van het Cfi een overzicht van de OAB-middelen die scholen binnen hun gemeentegrenzen ontvangen.

Veel gemeenten geven aan dat ze onvoldoende financiële middelen hebben om de onderwerpen op de LEA tot uitvoering te brengen. Als toelichting geven zij aan dat:

- er geringe bereidheid vanuit scholen/instellingen zelf is ook financieel bij te dragen aan de uitvoering van de LEA;
- GOA-middelen niet langer beschikbaar zijn maar wel nodig zijn om de LEA uit te kunnen voeren;
- als gevolg van lumpsum en nieuwe gewichtenregeling scholen minder te besteden hebben;
- als een gemeente geen geld beschikbaar heeft, de goede samenwerking en afstemming met schoolbesturen snel ophoudt;
- ze een beperkte beleidsvrijheid bij het besteden van rijksmiddelen ervaren.

De overgrote meerderheid van de gemeenten (87%) meldt eigen middelen in te zetten voor de uitvoering van de Lokale Educatieve Agenda. Verder is onderzocht hoe gemeenten en schoolbesturen omgaan met de schoolbegeleidingsmiddelen.

Tabel 5.2 Inzet schoolbegeleidingsmiddelen (2007)

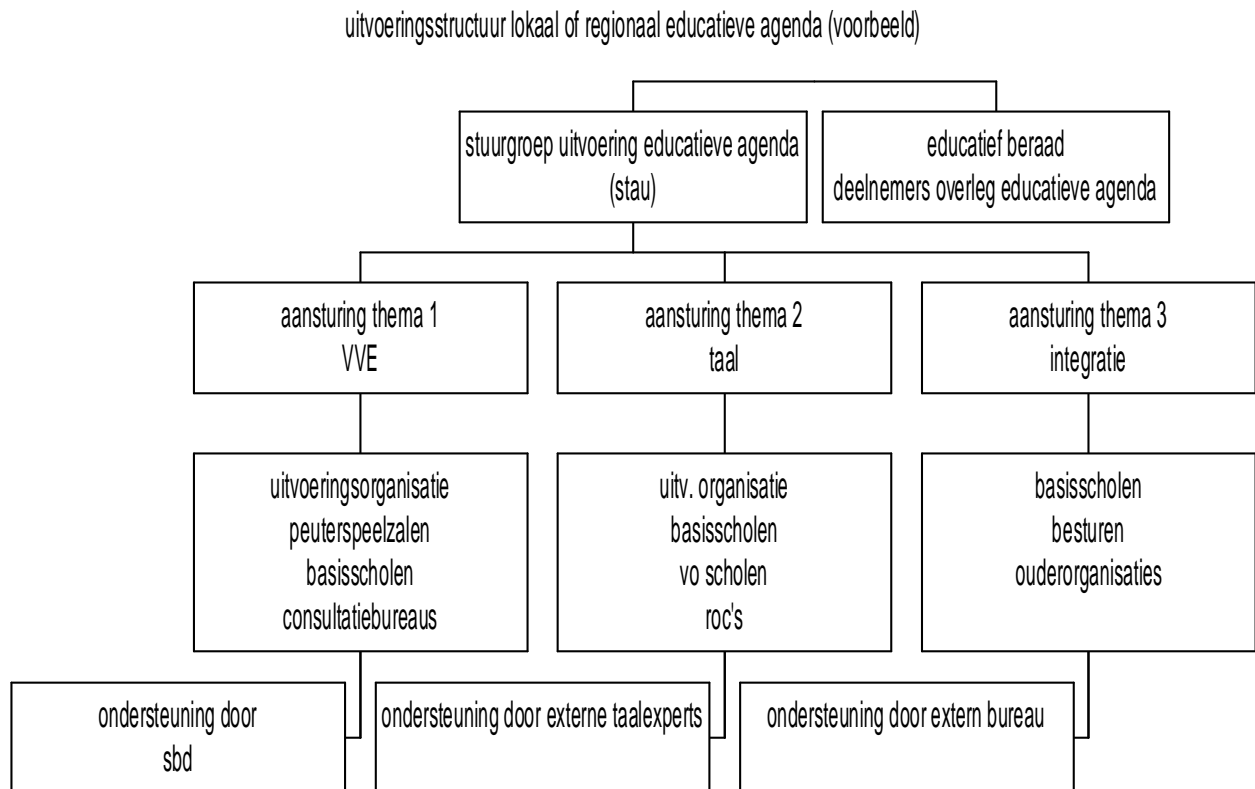
		Percentage gemeenten	Percentage schoolbesturen
1	meer gerichte inzet en eisen aan de schoolbegeleidingsdienst	36%	39%
2	voorlopig zelfde inzet als voorgaande jaren	37%	33%
3	middelen worden niet meer bij de schoolbegeleidingsdienst weggezet	15%	10%
4	weet niet	-	11%
5	anders	20%	17%

De keuzes van de gemeenten variëren sterk. Een kleine minderheid -15% van de gemeenten- meldt geen geld meer weg te zetten bij de schoolbegeleidingsdienst, 37% blijft dit wel doen op precies dezelfde manier en 36% van de gemeenten vraagt om een meer gerichte inzet en andere eisen.

Als er vervolgens wordt gekeken naar de toelichting van beide partijen valt op dat schoolbesturen aangeven dat de middelen o.a. worden ingezet op leerlingenzorg, onderwijsbegeleiding of deskundigheidsbevordering, terwijl gemeenten hier vaak aangeven dat er bezuinigd wordt op de middelen en dat middelen voortaan ingezet worden op offertebasis en afhankelijk wordt van de prijs/kwaliteitverhouding.

## Artikel 10 Nieuwe overlegstructuur bij de LEA

Met de komst van de LEA passen de gemeenten en schoolbesturen vaak ook de overlegstructuur aan. Ook dit biedt mogelijkheden om tot meer samenhang en afstemming te komen. We zien een sterke opkomst van stuurgroep met daaronder werkgroepen. Oberon heeft samen met Sardes een proefmodel voor de LEA ontwikkeld waarin een mogelijk nieuwe structuur staat.



Een eerste stap die moeten worden genomen is het loskoppelen van de verantwoordelijkheden van de uitvoering van het educatieve beraad, dus van het overlegorgaan dat de agenda tot stand heeft gebracht. Dit krijgt wel een toezichthoudende rol toegekend, en zal minimaal eens per jaar de voortgang van de uitvoering in ogenschouw nemen en waar nodig de agenda bijstellen en actualiseren, maar het is geen geschikt orgaan om de uitvoering aan te sturen. De aansturing van de uitvoering wordt bij voorkeur toevertrouwd aan een kleine stuurgroep van bijv. 3 personen. De samenstelling kan zijn een vertegenwoordiger van de gemeenten, een vertegenwoordiger van de schoolbesturen en een onafhankelijke derde. De vertegenwoordiger van de gemeente dient geen wethouder te zijn, maar liever een ambtenaar met ervaring in het aansturen van complexe processen. De vertegenwoordiger van de schoolbesturen moet het vertrouwen hebben van het onderwijsveld, en ook haar sporen hebben verdiend in het opzetten van doelgerichte activiteiten. De onafhankelijke derde moet goed ingevoerd zijn in de onderwerpen van de educatieve agenda en niet al te geïnvolveerd in de lokale situatie. Enige afstand tot de lokale situatie is hier gewenst.

Deze stuurgroep zorgt voor de aansturing en onderlinge afstemming van alle onderwerpen op de educatieve agenda, die in uitvoering worden genomen. In uitvoering nemen kan hierbij uiteenlopende betekenissen hebben. Het ene thema wordt verkend, het andere wordt in discussie genomen, weer een ander wordt concreet uitgevoerd. De regie over de uitvoering

van de gehele educatieve agenda vertrouwen we toe aan deze stuurgroep agenda uitvoering (Stau). Deze coördineert alle uitvoeringszaken, incl. het aangeven van de budgetten die in een bepaalde periode voor een bepaald thema beschikbaar zijn.

De stuurgroep richt per onderwerp een uitvoeringsorganisatie in. Dat kan bij een bepaald thema inhouden dat ze zelf de uitvoering regelt, bijv. de discussie over een thema entameert. Bij een andere thema kan het zijn dat ze een persoon of instelling de taak geeft om dit thema in uitvoering te nemen. Hier moet de keuze worden gemaakt of;

- er één instelling of persoon wordt belast met de aansturing van een aantal of van alle onderwerpen
- er per onderwerp een aparte aanstuurder wordt geregeld

In het verleden zijn vaak organisaties belast met de aansturing van de uitvoering van het gehele lokale educatief beleid, zoals de onderwijsvoorrangsgebieden of de schoolbegeleidingsdiensten. De optie om één instelling hiervoor te nemen heeft bepaalde voordelen. Het is immers wel handig als er een vast aanspreekpunt is en alle of althans heel veel informatie op een punt is geconcentreerd. Anderzijds zijn hier ook nadelen aan verbonden. Er kan een vermenging van functies optreden, zoals het zowel aansturen als ondersteunen en bijv. adviseren. En er is een zekere kans dat niet altijd de beste expertise wordt ingezet op een bepaald onderwerp.

Een zorgvuldige afweging is hier van belang, waarbij het toch de moeite waard is te bezien of een gedifferentieerde aansturing niet de voorkeur verdient.

Een volgend punt is de uitvoeringsorganisatie. Hier geven we per thema aan wie er betrokken is bij de uitvoering en welke aandeel in de uitvoering deze zal nemen. We gaan ervan uit dat het hier vooral lokale of regionale educatieve organisaties betreft, zoals scholen en peuterspeelzalen, en verwante instellingen, zoals kinderdagverblijven, ouder – en kind zorg, maatschappelijk werk, RMC's etc.

De kans bestaat dat deze instellingen nog niet in detail op de hoogte zijn van de thema's op de educatieve agenda. Er moet dus aandacht worden besteed aan de informatie die zij nodig hebben. Tevens moeten zij de kans brengen om een actieve inbreng te hebben in de wijze van uitvoering van thema's op de agenda. Bij het vaststellen van agenda's wordt niet altijd overzien hoe dit in de praktijk uitwerkt en het lukt vaak niet de beoogde uitvoerders al in een vroeg stadium bij de agenda te betrekken. Door hen hier de kans te geven mee te werken aan de modellering van de uitvoering, kan dit worden hersteld en kan de uitvoering aan kracht winnen.

Een laatste punt is de ondersteuning. Bij de uitvoering van veel thema's is er op onderdelen ondersteuning nodig. Deze kan variëren van het organiseren van een werkconferentie tot het ondersteunen van scholen bij een verbeterde vorm van taalonderwijs of het onderzoeken van de schoolmaatschappelijk werk. Ook hier is de afweging voor de aanstuurders weer of men bepaalde ondersteuning zelf ter hand neemt, een groot deel van de ondersteuning in één hand legt, of per onderwerp de meeste geschikte ondersteuning regelt. Aannemelijk is dat de laatste variant de beste kwaliteit oplevert, maar wel veel organisatorisch werk met zich meebrengt.

### **Een praktijkvoorbeeld: Dantumadeel**

De gemeente Dantumadeel was al bezig met nieuw onderwijsbeleid voordat het nieuwe OAB-beleidskader in beeld kwam. Goede relaties en samenwerking waren al vaste waarden. Niettemin is de gemeentelijke positie met de nieuwe beleidskaders wel iets veranderd. Zelf kenschetst de betreffende ambtenaar haar positie als 'faciliterend' en als 'regievoerend op een

integrale manier'. Met dit laatste doelt zij op brede oriëntatie en samenwerking met de partners zoals in de Programmaraad. Dit overleg is de voortzetting van het oude OOGO en is aangevuld met de manager van de peuterspeelzalen en beleidsmedewerker Jeugd. Onder regie van de programmaraad, voorgezeten door de wethouder onderwijs, worden er werkgroepen ingesteld en andere professionele partners bij gezocht.

### **Overlegstructuur in Dantumadeel**

#### *Onderdeel 1: Programmaraad.*

Naast de gemeente en directies/ bovenschoolse managers van de PO- en VO-schoolbesturen (PCBO, ROOBOL, CNS, Stg. De Wingerd, de Saad) nemen hieraan tevens de peuterspeelzaalmanager en beleidsmedewerker Jeugd deel. De Wethouder onderwijs is voorzitter van de Programmaraad. Dit overleg stelt de Lokale Educatieve Agenda op en stelt 'Programmagroepen' (werkgroepen rond een bepaald thema) in. Momenteel zijn er twee:

- Programmagroep Taal. Overleg met het basisonderwijs, de schoolbegeleidingsdienst, bibliotheek, peuterspeelzalen en kinderopvang over lokaal integraal taalbeleid;
- Programmagroep Doorgaande Ontwikkelingslijn. Overleg tussen gemeente (onderwijs én welzijn samen) met de Jeugd Gezondheidszorg en coördinator van de peuterspeelzalen over huisvesting, organisatie, zorgstructuur en andere inhoudelijk projecten binnen de peuterspeelzalen en de kinderopvang;

#### *Onderdeel 2: Overleg tussen portefeuillehouders onderwijs van Dantumadeel en omliggende gemeenten.*

Dit overleg is bedoeld voor: afstemming van het lokaal onderwijsbeleid, regionalisering van uitvoerende taken waaronder de leerplicht, de aanbesteding van het leerlingenvervoer en gezamenlijke afspraken over aanpak van jongeren(overlast).

Naast deze overleggen zijn er nog twee specifiek voor jeugd- en jongeren: het Signaalteam en het Jongerenteam. Het Signaalteam is een netwerkoverleg tussen onder meer leerplicht, (school)maatschappelijk werk, politie en de Geestelijke Gezondheidszorg over de preventie en aanpak van problemen. Het Jongerenteam bemiddelt en begeleidt jongeren naar 'leer/werktrajecten' en draagt bij aan beleidsontwikkeling.

## ***Artikel 11: De Rol van de politiek bij de LEA***

Veel gemeenten en schoolbesturen worstelen bij de positie van de politiek bij de LEA, met name als het gaat om de gemeenteraad. Dit orgaan heeft uiteindelijk de grootste beslissingsbevoegdheid, maar is zelden een partij die rechtstreeks bij de LEA betrokken wordt. Raadsleden moeten dus bijtijds wel geïnformeerd worden.

### **Rol van de Raad**

Aangaande de onderhandelingen kan de Raad het College alleen algemene kaders meegeven, omdat de gemeente geen doorzettingsmacht heeft ten opzichte van de schoolbesturen. Hiermee wordt vooraf sturen door de Raad bemoeilijkt. Toch kan het wel op het niveau van de doelen: wat wil de gemeente bereiken met de LEA? De Rijksoverheid geeft maar een beperkt aantal doelen mee en laat het dus vooral aan de gemeenten over hoeveel prioriteit men er werkelijk aan geeft. Er is dus ruimte voor een kaderstellende rol. De Raad kan (al dan niet in samenspraak met het College) interactieve en informatieve bijeenkomsten met het veld houden, waarbij lokale thema's in relatie tot landelijke beleidsontwikkelingen aan de orde kunnen komen. De Raad heeft een belangrijke stem in het bepalen van de koers voor de thema's op de LEA en ook bewaakt de Raad de samenhang met andere terreinen. Het is immers een politieke keuze in hoeverre je bijvoorbeeld LEA en het jeugdbeleid laat samengaan. Het voordeel van het vroegtijdig betrekken van de Raad is dat de LEA hiermee politieke aandacht krijgt, waardoor mogelijk extra middelen gegenereerd worden. We pleiten dus voor het vroegtijdig betrekken van de Raad. Zeker als het gaat om het bepalen van de doelen, de te behalen maatschappelijke effecten. Als het gaat om de middelen, is het wellicht beter dat de Raad wat terughoudender is. Dit is het spel dat het college moet spelen met de schoolbesturen. Bemoeienis van de Raad betekent dus niet dat de Raad de wethouder met een dichtgetimmerde opdracht richting de schoolbesturen stuurt, hij houdt voldoende speelruimte.

Het is voor de Raad verder mogelijk om tussentijds en achteraf te controleren of doelstellingen behaald zijn. De Raad kan het College afrekenen op hetgeen het College heeft ingebracht aan de onderhandelingstafel (gemeentelijke doelstellingen) of de uitkomsten aan de onderhandelingstafel (gezamenlijke doelstellingen), m.a.w. beoordeling op de inhoud en/of op onderhandelingskracht.

#### **Voorbeeld van positie Raad**

In september 2006 heeft de gemeenteraad van Schiedam de notitie "Brede schoolontwikkeling Schiedam 2006-2010" vastgesteld. In vervolg hierop is de motie "Brede schoolontwikkeling 2006-2010" van Van Setten en Gilsing aangenomen, waarin gepleit wordt voor verdere ontwikkeling en uitbouw van de Brede school in Schiedam. In de motie is bijzondere aandacht gevraagd voor de ontwikkeling richting een Brede buurtschool. Deze motie heeft geleid tot de startnotitie "Brede schoolontwikkeling Schiedam 2006-2010". Deze startnotitie is op 29 maart 2007 door de gemeenteraad van Schiedam vastgesteld en besproken op een bijeenkomst met alle betrokkenen op 4 april 2007. Tijdens deze bijeenkomst zijn met name de verdere uitbreiding van de Brede schoolontwikkeling naar andere locaties in de gemeente en de verbreding richting buurt aan bod gekomen en de wijze waarop dit zou moeten gebeuren.

## ***Artikel 12: De nieuwe rol van de ambtenaar bij de LEA***

### **Nieuwe eisen voor ambtenaren**

De educatieve agenda heeft nogal wat gevolgen voor de mensen die rond de tafel zitten bij het lokaal of regionaal overleg. In de vorige GOA-periode werden gemeenten erop gewezen dat ze op afstand moeten besturen. Ze moeten dus vooral niet te dicht op de praktijk zitten en zich met de inhoud bemoeien, maar zich bezighouden moeten met zaken zoals kwaliteitszorg, de centen, het personeelsbeleid en de steeds weer veranderende regelingen van het Rijk.

Ambtenaren waren dus vooral procesbegeleiders.

Met de invoering van een educatieve agenda is inhoudelijke kennis voor de gemeente goud waard. Als de gemeente aan tafel zitten met schoolbestuurders op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid, dan moet men elkaar vooral kunnen overtuigen op basis van inhoudelijke argumenten. Verder moeten gemeenten er acht op slaan dat ze tot voor kort geacht werden de regie te voeren, maar dat dit nu niet automatisch het geval is. Wie wat regisseert, is nu een kwestie van afspraken en kan van geval tot geval variëren.

Ambtenaren van de gemeente spelen dus een belangrijke rol bij de voorbereiding en de uitvoering van de besluiten van de onderhandelingstafel. Soms zetten schoolbesturen vergelijkbare ondersteuners in. Deze functionarissen hebben een brugfunctie tussen het politieke en het professionele circuit en spelen een cruciale rol in het onderhandelingsproces. Bij deze doelgroep is de kennis over veranderende bestuurlijke verhoudingen en de inhoud van de thema's het grootst, maar tegelijkertijd heeft deze groep de minste directe macht om deze kennis om te zetten in beleid. Ambtenaren zijn in feite de partij met de meeste kennis en de minste macht. Het is daarom belangrijk dat ambtenaren voldoende kunnen meebewegen: pendelen tussen wensen van de wethouder en het veld, goed kunnen aanvoelen, meegaan in de nieuwe rol van de gemeente t.o.v. het veld, af van verticaal denken, veel meer zoeken naar wederkerigheid. Klassieke rollen moeten dus worden doorbroken. De wethouder moet hier richting ambtenaren duidelijk over zijn en ze vervolgens ook de ruimte geven. De ambtenaar vervult nu dus zeer diverse rollen: onderhandelaar, verkenners, evaluator, inhoudelijk deskundige, verbinder etc.

### **Impressie van ervaringen**

De ervaring leert dat ambtenaren in veel gevallen een smeermiddel zijn in het LEA-proces als wethouders een harde confrontatie aangaan met de schoolbesturen. Ze zijn dus hard nodig, dus wethouders moeten de rol van ambtenaren heel serieus nemen. Hiervoor is een goede instructie en waar nodig volmacht vereist. Idealiter vullen goede ambtenaren en sterke bestuurders elkaar perfect aan, in de praktijk is deze combinatie eerder uitzondering dan regel. Dit maakt dat het goed is als ambtenaren richting gegeven wordt als het nodig is en ruimte krijgen als het kan. In de praktijk is geen enkele ambtenaar die alle verschillende rollen tot in detail beheerst. Het is daarom verstandig om als ambtenaar niet alleen te opereren, maar samen met een collega, waarbij vooraf goed gekeken wordt wie welke competenties heeft.

De kwaliteit van het ambtelijk apparaat is niet altijd voldoende, mede omdat men mee moet in de waan van de politiek. Er is ook veel verloop, soms is dat goed, maar er gaat steeds vaker een soort collectief geheugen weg. Ideaal is een mix ervaren ambtenaren met een aantal bevlogen nieuwe ambtenaren.

### ***Artikel 13: Afsluitend: LEA is een cyclus***

In de voorgaande 12 artikels is uitgebreid ingegaan op verschillende facetten rondom de Lokale Educatieve Agenda. In dit afsluitend artikel proberen we één en ander te verbinden door de aandacht te schenken aan de tijdsdimensie van de LEA. Een LEA is immers geen statisch document, maar een proces dat vaak wel een begin, maar zelden een duidelijk einde kent. Betrokken partners op de LEA zouden meer oog moeten hebben voor de cyclus. Zodoende valt ook beter te beschrijven wanneer en hoe de politiek een rol speelt in de LEA. Verder kan dan ook de rol van ambtenaren, wethouders, schoolbesturen en betrokken derden helder gemaakt worden. We geven hieronder een aanzet.

#### **Fase 1: Verkennen**

Eén van beide kernpartners (gemeente of schoolbesturen) oriënteert zich op de wens om een Educatieve Agenda op te stellen. Bij deze fase is kennis over zowel de inhoud (welke thema's zijn mogelijk interessant om gezamenlijk op te pakken) als het proces (wat betekent het om als gelijkwaardige partners te opereren) van essentieel belang. Dit dient met name te komen van de brugfunctionarissen: ambtenaren of coördinatoren van schoolbesturen. In deze fase speelt de politiek geen rol, tenzij vanuit de Raad/College de wens komt om gezamenlijk een Educatieve Agenda op te stellen. Kernvraag is: wat willen we samen met de andere partners bereiken voor onze schoolgaande jeugd en wat is hierbij de meerwaarde om dit gezamenlijk op te pakken?

#### **Fase 2: Eerste gesprekken over mogelijkheden**

Na de verkennende fase, gaan de kernpartners met elkaar van gedachten wisselen om te kijken hoe haalbaar het opzetten van de Educatieve Agenda is. Tijdens deze fase nemen de brugfunctionarissen nog steeds het voortouw. De rol van de wethouder wordt hier al belangrijker: hij/zij zal zich moeten uitspreken in hoeverre het College bereid is te investeren in de uitwerken van de LEA. De Raad dient hierbij ook verkennend gepolst te worden, omdat meestal ook eigen middelen ingezet gaan worden. Het is (meestal) nog niet nodig om andere partijen bij deze gesprekken aanwezig te laten zijn, het gaat er vooral om om samen de eerste stappen te zetten.

#### **Fase 3: Nadenken over thema's, cijfers verzamelen**

Als de gesprekken leiden tot een gezamenlijke wens om een Educatieve Agenda op te stellen, komt de fase van het bepalen van de thema's. Ook hier spelen de brugfunctionarissen een belangrijke rol in het voorbereidende werk. Men moet zelf een goede oriëntatie doen op ten eerste de inhoud, maar vervolgens ook in het proces. Bij dit laatste spelen zaken als: is het voor de andere partner ook aantrekkelijk bij dit thema mee te werken, hoeveel geld gaan we als partij inzetten, is het thema uitvoerbaar en zo ja wie gaat dat doen. Echter in deze fase moeten uiteindelijk ook al beslissingen genomen worden, dus ook de politiek dient in deze fase betrokken te worden. De wethouder zal zeker een duidelijke richting moeten kiezen (al dan niet gevoed met informatie van de ambtenaren). Ook is het verstandig in deze fase de raad nauwer te betrekken, informeer hen goed en laat hen kaders stellen voor de onderhandeling die de wethouder nodig heeft. Beoogde partners die waarschijnlijk een belangrijke rol gaan spelen in de uitvoering, moeten eveneens inlicht worden.

Indien er over bepaalde thema's verschillende belevingen heersen (is segregatie een probleem binnen onze gemeente?) is het noodzakelijk deze thema's cijfermatig te onderbouwen. Ook hier spelen brugfunctionarissen een belangrijke rol.

**Fase 4: Opstellen LEA**

In deze fase wordt de LEA zelf opgesteld. In deze fase spelen alle betrokkenen een rol. De brugfunctionarissen dienen te onderhandelen, richting te geven richting de voor hen gewenste uitkomst en indien nodig duidelijkheid te geven over inhoud, financiën en kerncijfers. Politiek moeten er beslissingen genomen worden ten aanzien van inhoud en middelen. Wethouders moeten dus goed realiseren in hoeverre de Raad hierover moet meebeslissen of dat de afspraken vallen binnen de gestelde kaders. Bij deze fase is het van belang om ook externe partners te betrekken, immers het moet duidelijk worden of en hoe de uitvoering gedaan kan gaan worden.

**Fase 5: Uitvoering**

In de uitvoering spelen wederom de brugfunctionarissen een belangrijke rol, ze zullen nu vooral met externe partners en elkaar overleggen. De gemaakte SMART doelstellingen moeten ook gemonitord worden, dit is ook een taak voor de brugfunctionarissen.

**Fase 6: Aanpassen**

Zoals vaker gezegd: de LEA is geen statisch document, maar kan ten alle tijden weer aangepast worden. Dit kan omdat er landelijk of lokaal nieuwe beleidsthema's opkomen, maar ook omdat de uitvoering van de gekozen thema's niet verloopt zoals bedacht. De wens tot aanpassen kan van alle partijen komen: politiek, brugfunctionaris, externe partij. Allen hebben dus in feite een rol om in de gaten te houden of de uitvoering van de LEA gaat zoals men wenst en of men nieuwe thema's wil oppakken. Vervolgens kan men gezamenlijk besluiten één van bovenstaande fase opnieuw te doen.