

PASSEND ONDERWIJS EN DE LOKALE EDUCATIEVE AGENDA



PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

PASSEND ONDERWIJS EN DE LOKALE EDUCATIEVE AGENDA

PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

VOORWOORD

Wat is Passend Onderwijs en wat betekent dit voor gemeenten? Passend Onderwijs staat voor de verantwoordelijkheid voor schoolbesturen om alle leerlingen, met en zonder beperkingen, een passend onderwijs(zorg)aanbod te bieden. De invoering van dit nieuwe beleid gaat een aantal jaren duren (tot 2011), maar zal toch al op korte termijn consequenties hebben voor veel gemeenten. Naar verwachting zal dit het huidige (zorg)aanbod drastisch veranderen. Het ene schoolbestuur in een gemeente kan ervoor kiezen om leerlingen veel vaker dan nu binnen het huidige reguliere scholenaanbod op te nemen (en dus de scholen hiertoe aan te passen). Het andere schoolbestuur kan veel meer inzetten op aparte onderwijsvoorzieningen voor speciaal onderwijs. Uiteraard zal er volop lokale en regionale afstemming gaan plaatsvinden tussen schoolbesturen, maar toch kan de invulling van Passend Onderwijs per bestuur uiteen gaan lopen. Deze ontwikkelingen hebben voor een gemeente grote consequenties op het vlak van onderwijshuisvesting (denk aan de veranderende leerlingenaantallen en benodigde aanpassingen van gebouwen), het leerlingenvervoer, de zorgstructuur en het jeugdbeleid.

Deze brochure is in de eerste plaats informatief bedoeld. De ontwikkelingen zijn in volle gang. In juni 2007 verscheen een OCW-beleidsbrief over Passend Onderwijs en omstreeks oktober 2007 wordt een invoeringsdocument verwacht. We schetsen in de brochure een aantal strategische overwegingen en handvatten voor met name gemeenten: om in overleg met schoolbesturen en zorginstellingen invulling te geven aan Passend Onderwijs op de Lokale Educatieve Agenda (LEA).¹ Nu al zijn thema's rond onderwijszorg vaak op de LEA te vinden. Bijvoorbeeld de wachtlijsten voor speciaal onderwijs, de spreiding van zorgleerlingen, zorg in en om de school, reboundvoorzieningen en daarmee samenhangend leerlingenvervoer, leerplicht en huisvesting. Met de komst van Passend Onderwijs worden de huidige zorgstructuren naar verwachting flink opgeschud.²

Op het moment van schrijven van deze brochure (zomer 2007) is uiteraard nog niet te voorspellen hoe de voornemens in de toekomst exact uit zullen pakken. Dat is echter geen reden voor gemeenten om af te wachten. Hoewel gemeenten weinig sturingsmogelijkheid hebben, adviseren we op korte termijn het gesprek aan te gaan met de schoolbesturen.

¹ De Lokale Educatieve Agenda is in feite de nieuwe naamgeving voor het lokaal onderwijs- (en jeugd)beleid, waarbij meer aandacht wordt besteed aan de overlegthema's; de relevante thema's waar geen van de lokale partijen de zeggenschap heeft en in gezamenlijkheid beleid zal moeten worden gemaakt. Zie voor meer informatie www.delokaleeducatieveagenda.nl en H4 Meer Weten?.

² Het NJI verkent in opdracht van het ministerie van OCW hoe de Lokale Educatieve Agenda de onderwijszorg in PO, (V)SO, VO en MBO kan versterken (ZAT ontwikkeling) en Passend Onderwijs kan stimuleren. De verkenning wordt uitgevoerd in 10 grote, middelgrote en kleine gemeenten. Een rapportage komt eind 2007 beschikbaar.

PASSEND ONDERWIJS

WAT IS PASSEND ONDERWIJS?

De *beste kansen voor elk kind*: dat is het uitgangspunt in de uitwerkingsnotitie ‘Passend Onderwijs’ van het ministerie van OCW (juni 2007). Hierin wordt een ingrijpende herziening van de speciale leerling-zorg aangekondigd. Scholen en hun besturen krijgen de verantwoordelijkheid om voor ieder kind met of zonder beperking een Passend Onderwijszorgaanbod te bieden. Het doel is Passend Onderwijs voor ieder kind: dat kan zijn in een reguliere school met extra ondersteuning (leerlinggebonden financiering) of op een school voor speciaal (basis)onderwijs.

Ouders van kinderen met een handicap of beperking hoeven voortaan niet meer van school naar school te gaan om een plek voor hun kind te vinden. Schoolbesturen moeten vanaf 2011 voor ieder kind Passend Onderwijs kunnen leveren. Als een bestuur een passend aanbod niet (volledig) zelf kan bieden, dan moet met andere besturen en scholen sluitende afspraken worden gemaakt over wie dat wel kan aanbieden en hoe. Daarvoor gaan besturen regionaal samenwerken in zogenaamde regionale netwerken, uitgaande van de bestaande samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs. In elk netwerk participeren ook de Regionale Expertise Centra (REC's) van de verschillende clusters (zie kader). Vanuit het regionale onderwijsnetwerk moet de samenwerking met gemeentelijke en provinciale jeugdzorg sluitend worden geregeld.

Aanleiding voor de beleidswijziging zijn de huidige complexe zorgstructuur, de oplopende kosten door snelle groei van het aantal zorgleerlingen (met name de scholen voor zeer moeilijk opvoedbare leerlingen) en de niet optimale

kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen. Dit zijn de hoofdlijnen van het nieuwe beleid:

- schoolbesturen worden verantwoordelijk voor Passend Onderwijs voor ieder kind;
- zij werken samen vanuit de huidige zorgstructuren met een nadruk op (nieuwe) verbindingen daartussen in de vorm van een regionaal netwerk;
- afstemming en samenhang aanbrengen met de externe zorgstructuren, met name Jeugdzorg;
- een wettelijke verankering van het recht op Passend Onderwijs voor elke leerling in 2011;
- het wegnemen van wettelijke bepalingen die Passend Onderwijs verhinderen;
- ruimte voor regionale experimenten met Passend Onderwijs onder de experimentenwet;
- vergroting van de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen, zowel in het regulier als speciaal onderwijs.

De concrete vormgeving van Passend Onderwijs is aan de schoolbesturen. Er kan aan een aantal modellen gedacht worden:

- a. het segregatie-model waarbij gekozen wordt voor opvang van leerlingen met specifieke onderwijsvragen in een separate school voor speciaal onderwijs;
- b. het integratie-model waarbij de inzet is om (enkele) leerlingen met speciale onderwijsbehoeften een passende plek binnen de reguliere school te geven met een (deels aangepast) standaard curriculum, en eventueel een eigen lokaal (een voorbeeld is Almere);
- c. het model inclusief onderwijs waarbij een onderwijsconcept wordt gehanteerd dat in staat is alle leerlingen adequaat onderwijs

HUDIG ONDERWIJS AAN ZORGLEERLINGEN

SPECIAAL BASISONDERWIJS (SBO)

Kinderen die meer hulp behoeven bij de opvoeding en het leren dan het reguliere basisonderwijs kan bieden, zijn primair aangewezen op Speciaal Basisonderwijs. In 2006 bedroeg het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs ruim 46 duizend. Sinds het eind van de negentiger jaren is het aantal leerlingen in het SBO afgenomen. Dit is vooral het gevolg van het Weer Samen Naar School-beleid (WSNS), waarbij regionale verbanden van reguliere scholen ingezet hebben op versterking van zorg in hun scholen en beperking van de uitstroom naar SBO.

PRAKTIJKONDERWIJS EN LEERWEGONDERSTEUNEND ONDERWIJS

Op vergelijkbare wijze zijn het praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) ingericht voor de groepen leerlingen die het reguliere voortgezet onderwijs niet of niet zonder extra ondersteuning kunnen volgen. Het praktijkonderwijs is gericht op leerlingen waarvan verwacht wordt dat die vanwege beperkte capaciteiten geen diploma VMBO zullen kunnen halen. Het LWOO biedt extra ondersteuning binnen het VMBO.

(VOORTGEZET) SPECIAAL ONDERWIJS

Het (V)SO is bedoeld voor kinderen met een duidelijke handicap, beperking of ontwikkelingsstoornis en ingedeeld in vier clusters. In 2006 gingen ruim 63 duizend leerlingen naar een speciale school. Daarvan volgden ruim 36 duizend leer-

lingen primair onderwijs en 27 duizend leerlingen voortgezet speciaal onderwijs. Ten opzichte van het schooljaar 2004/05 is het totaal aantal leerlingen met 10 procent gestegen. Zeven van de tien leerlingen zijn jongens. Het gaat om de volgende clusters:³

CLUSTER 1: VISUEEL GEHANDICAPTEN

In 2006 in totaal ruim 700 leerlingen. Het aantal leerlingen is betrekkelijk stabiel. Van deze leerlingen behoren ongeveer 300 leerlingen tot de groep meervoudig gehandicapte leerlingen. Cluster 1 werkt in tegenstelling tot de andere clusters met een 'gesloten budget' van OCW. Daaruit kunnen opvang op een school voor blinden of slechtzienden of opvang op een reguliere school met ambulante ondersteuning bekostigd worden. De stabiliteit in het aantal leerlingen laat dat goed toe.

CLUSTER 2: AUDITIEF EN COMMUNICATIEF GEHANDICAPTEN

Cluster 2 betreft scholen en afdelingen voor doven, slechthorenden, leerlingen met ernstige spraak- en/of taalmoeilijkheden (ESM) en voor meervoudig gehandicapten. Ongeveer 50 scholen hebben in totaal bijna 9.000 leerlingen. Het aantal dove leerlingen en dovenscholen is gering, de meeste leerlingen binnen dit cluster zitten op een school voor ESM.

CLUSTER 3: LICHAAMELIJK EN VERSTANDELIJK GEHANDICAPTEN

Cluster 3 zijn de scholen en afdelingen voor lichamelijke gehandicapte, langdurig (somatisch) zieke, meervoudig gehandicapte en zeer moeilijk lerende leerlingen.

³ de cijfers zijn ontleend aan de Inspectie van het Onderwijs (2006).

De ruim 160 scholen van dit cluster telden in 2006 in totaal rond 25.000 leerlingen. De grootste categorie leerlingen vormen de verstandelijk gehandicapten die merendeels een school voor zeer moeilijk lerenden (ZML) bezoeken.

CLUSTER 4: LEERLINGEN MET ERNSTIGE GEDRAGS-PROBLEMEN

Cluster 4 zijn de scholen en afdelingen voor langdurig zieke leerlingen (met psychiatrische stoornissen), scholen voor zeer moeilijk opvoedbare leerlingen (ZMOK) en de scholen verbonden aan pedologische instituten (7). De ruim 100 scholen telden in 2006 in totaal ongeveer 21.000 leerlingen. Hiervan bezoekt bijna 65 procent een school voor ZMOK-onderwijs en bijna 30 procent een school voor langdurig zieken. De overige leerlingen bezoeken een school verbonden aan een pedologisch instituut. Er is een sterke groei in dit cluster, met name in het ZMOK.

LEERLINGGEBONDEN FINANCIERING (LGF)

Leerlinggebonden financiering (LGF) of de 'Rugzak', ingevoerd in 2003, is een extra budget dat is bedoeld voor kinderen met een beperking in het basis- en voortgezet onderwijs. Met dit extra geld hebben de ouders keuzevrijheid om hun kind naar een reguliere school in de buurt te sturen in plaats van naar een speciale school. Om in aanmerking te komen voor de Rugzak, moet een leerling geïndiceerd worden. De indicatiestelling wordt uitgevoerd door een commissie voor de indicatiestelling (Cvi) die verbonden is aan een Regionaal Expertisecentrum (REC). Het aantal leerlingen dat gebruik maakt van de LGF-regeling is de afgelopen jaren zeer snel gestegen. Het voornemen is om in het kader van Passend Onderwijs voor kinderen met medisch minder duidelijk vast te stellen indiceringen met een regionaal budget te gaan werken, in plaats van met een individuele rugzak.

te bieden in dezelfde omgeving ongeacht hun sekse, sociale achtergrond, intellectuele capaciteiten of lichamelijke of zintuiglijke beperkingen.

Wat betekent dit voor gemeenten? Waarschijnlijk krijgen gemeenten vanaf 2007/2008 te maken met de volgende zaken:

- regionale experimenten;
- keuzes van verschillende schoolbesturen voor vormen van Passend Onderwijs (segregatie/integratie/inclusie) met diverse consequenties en ook nog met verschillende (regionale) samenwerkingsverbanden;
- flinke fluctuaties in de omvang van (V)SO-scholen;
- hergroepering van schoolbesturen en/of samenwerkingsverbanden;
- nieuwe verhoudingen tussen onderwijs en jeugdzorg.

Deze ontwikkelingen zullen hun weerslag heb-

ben op diverse onderwerpen op de Lokale Educatieve Agenda (zie Hoofdstuk 3).

ACHTERGRONDEN BIJ PASSEND ONDERWIJS

Bij de operatie Passend Onderwijs spelen meerdere motieven op de achtergrond een rol.

- *Ideële overwegingen.* Sinds het begin van de negentiger jaren is het onderwijsbeleid gericht op het verruimen van de opvang van leerlingen met een specifieke onderwijsvraag in een reguliere school⁴. Vanuit het ideaal dat mensen met een beperking toegang dienen te hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis primair- en voortgezet onderwijs.
- *Kosten.* Ook kostenoverwegingen spelen een rol. De kosten van leerlingen in het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs (V)SO liggen aanmerkelijk hoger dan die in het regulier onderwijs. Het ministerie van OCW betaalt voor iedere leerling op de basisschool ongeveer € 4.300 per jaar

(OCW, mei 2007). Een leerling op een school voor speciaal basisonderwijs kost ongeveer € 9.500 per jaar. Op een school voor speciaal onderwijs kost een leerling gemiddeld jaarlijks ongeveer € 17.400 (inclusief het voortgezet speciaal onderwijs).

- *Groei.* Het aantal leerlingen in het dure (V)SO is bovendien in de recente jaren sterk toegenomen. Het SO als totaal is in omvang de afgelopen jaren sterk gestegen van 28.800 in 1999 naar 36.200 in 2006, ruim 25%. Het Voortgezet SO groeide in dezelfde periode nog sterker: van 14.600 in 1999 naar 27.200 in 2006, ruim 86%. Deze groei doet zich met name voor in de categorie leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen.
- *Bureaucratie.* In 1992 startte het Weer Samen Naar School-beleid (WSNS) en in de loop van de negentiger jaren kregen ook de samenwerkingsverbanden VO/VSO gestalte. De Leerlinggebonden financiering (LGF, “het rugzakje”) werd operationeel in 2003. Gezamenlijke doelstellingen waren: het terugdringen van het aantal doorverwijzingen naar (V)SO en Speciaal Basisonderwijs en het versterken van het regulier onderwijs om leerlingen op te vangen met problemen of beperkingen. WSNS, VO/VSO en LGF hebben een scala aan additionele regelgeving en bureaucratie met zich meegebracht: rond indicatiestelling voor zorgleerlingen, rond samenwerking in samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra, rond overleg en verantwoordelijkheden. De gegroeide complexiteit van wet- en regelgeving draagt eraan bij dat veel leerlingen niet of te laat Passend Onderwijs ontvangen.
- *Wachlijsten en thuiszitters.* Met enige regelmaat dient zich de problematiek aan van leerlingen die lang moeten wachten op een plaats in het onderwijs. Ook nadat indicatie heeft plaatsgevonden. Scholen voor (V)SO

kampen soms met personeelstekort of met onvoldoende huisvesting. Ook komt het nogal eens voor dat leerplichtige kinderen langdurig thuiszitten, door eigen keuze (van de ouders) of doordat ze in het onderwijssysteem tussen de wal en het schip zijn geraakt.

⁴ Dit is mede gebaseerd op internationale verdragen als het Salamanca Statement (Unesco, 1994), en meer recent het Verdrag over de bescherming van de rechten van mensen met een beperking (VN, 2006): “De Staten dragen er zorg voor dat.... Mensen met een beperking toegang krijgen tot inclusief, hoogwaardig en gratis primair en voortgezet onderwijs op basis van gelijkheid met anderen in de maatschappij waar zij deel van uitmaken (art. 24, lid 2d).”

DE LOKALE EDUCATIEVE AGENDA EN PASSEND ONDERWIJS

Het vormgeven van Passend Onderwijs is in eerste instantie een verantwoordelijkheid voor de schoolbesturen. De implementatie van Passend Onderwijs raakt echter al snel thema's van de Lokale Educatieve Agenda. Als reguliere scholen bijvoorbeeld leerlingen met fysieke beperkingen op willen vangen, is het meestal nodig het gebouw aan te passen. De gemeente wordt dan een noodzakelijke gesprekspartner. Naast huisvesting zijn er nog meer thema's die op de Lokale Educatieve Agenda thuis horen, zoals leerlingenvervoer, wachtlijsten.

Onder schoolbesturen heeft de afgelopen jaren een schaalvergroting plaatsgevonden, waardoor veel schoolbesturen breder opereren dan het gemeentelijk niveau. Dat betekent dat zij ook met meerdere gemeentes moeten overleggen. Naast de LEA is daarom ook een vorm van regionaal overleg nodig om de doelstellingen van Passend Onderwijs te realiseren. Bijna altijd zijn S(B)O-scholen, REC's en samenwerkingsverbanden PO en VO betrokken. Dit zijn veelal organisaties met een bovenlokale functie.

WAT KOMT ER OP DE AGENDA?

De Lokale Educatieve Agenda omvat minimaal de verplichte overlegthema's:

- bevorderen van integratie;
- het tegengaan van segregatie;
- bestrijden van onderwijsachterstanden.

Het vormgeven van Passend Onderwijs brengt een aantal nieuwe thema's op de Lokale Educatieve Agenda. Gemeenten en schoolbesturen nemen deel aan het overleg vanuit hun specifieke verantwoordelijkheden. In tabel 1 hebben we de thema's geordend: thema's onder regie van de schoolbesturen, thema's waarvoor een gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat en thema's onder directe verantwoordelijkheid van de gemeente. Dit betreft een voorbeeldindeling, in de lokale praktijk kan in overleg tot een andere indeling worden besloten. Ook kunnen er nog andere thema's ter sprake komen, bijvoorbeeld aansluiting interne zorgstructuur op de externe structuur of signalering.

TABEL 1 LEA EN PASSEND ONDERWIJS - VOORBEELDINDELING

Schoolbesturen	Overlegthema's	Gemeente
<ul style="list-style-type: none"> • Overgang PO naar VO • Zorgstructuur algemeen • Wachtlijsten (V) SO • Vormgeving Passend Onderwijs op school • Schoolbegeleiding • Reboundvoorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgadviesteams • Brede school • Schoolmaatschappelijk werk 	<ul style="list-style-type: none"> • Leerlingenvervoer • Leerplicht/voortijdig schoolverlaten <ul style="list-style-type: none"> – Kwalificatieplicht – Thuiszitterproblematiek • Huisvesting • Preventief jeugdbeleid • Centra voor Jeugd en Gezin

2.1 BELEIDSTHEMA'S ONDER GEMEENTELIJKE REGIE

LEERLINGENVERVOER

Gemeenten zijn verplicht een verordening leerlingenvervoer vast te stellen en passend vervoer aan te bieden. Op basis van deze verordening kunnen ouders een vergoeding krijgen voor de vervoerskosten van hun kinderen van en naar school. Vergoeding vindt plaats op basis van de kosten van het vervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school van de soort waarop de leerling is aangewezen. De gemeente ontvangt van het rijk een niet gespecificeerde vergoeding voor leerlingenvervoer onder de titel 'overige educatie'. De kosten voor leerlingenvervoer naar speciaal onderwijs zijn voor veel gemeenten groot. Een factor is dat het meestal met taxi's of kleine busjes plaatsvindt.

Beleidskeuzes van schoolbesturen over de invul-

ling van Passend Onderwijs kunnen aanzienlijke consequenties hebben voor de kosten van leerlingenvervoer voor de gemeente. In het geval dat schoolbesturen kiezen voor het opvangen van leerlingen met specifieke onderwijsvragen in scholen voor speciaal onderwijs moeten gemeenten rekening houden met het verder oplopen van de kosten voor vervoer. Indien schoolbesturen opteren voor het opvangen van deze leerlingen in de (nabije) reguliere school zullen de uitgaven voor leerlingenvervoer dalen. Het loont dus voor gemeenten om hierover met de scholen te overleggen (vergelijk paragraaf 3.1).

LEERPLICHT/VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Bij leerplicht en schoolverzuim spelen rond Passend Onderwijs drie thema's: de kwalificatieplicht, de thuiszitterproblematiek en de wachtlijsten voor speciaal onderwijs. De wachtlijsten



bespreken we elders in deze brochure.

De *kwalficatieplicht* verplicht leerlingen tot 18 jaar tot het behalen van een startkwalificatie (tenminste HAVO, VWO of MBO2). Het is een maatregel om schooluitval tegen te gaan en vangt per 1 augustus 2007 de partiële leerplicht. De kwalificatieplicht geldt niet voor jongeren waarvan op voorhand objectief is vast te stellen dat zij niet in staat zullen zijn een startkwalificatie te halen. Bijvoorbeeld leerlingen van het Praktijkonderwijs en leerlingen uit cluster 3 (zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen).

Voor de overige scholen in het voortgezet speciaal onderwijs geldt deze kwalificatieplicht wel. Daar is nog veel werk aan de winkel: volgens recente gegevens van Van Eijk (januari 2007) behaalt slechts 5% van de uitstromende leerlingen een diploma. Dit is een gezamenlijke opgave voor VSO-scholen, de gemeentelijke leerplichtambtenaren, ROC's en RMC. Punten van aandacht zijn de meldingen van de scholen, de geïntegreerde registratie van de leerplicht, de overgang VSO naar MBO en de relaties met het RMC. Mogelijk dat ook Passend Onderwijs hierop van invloed is. Er bestaat net als voor de Leerplicht ook voor de kwalificatieplicht de mogelijkheid van vrijstelling, namelijk voor jongeren die om lichamelijke of psychische redenen geen startkwalificatie zouden kunnen behalen. Bij grote aantallen kan dit de gemeente veel werk opleveren.

De *thuiszitterproblematiek* betreft leerplichtige leerlingen die feitelijk geen enkele vorm van onderwijs volgen, zonder dat sprake is van vrijstelling van de leerplicht. In 2006 ging het om rond de 120 geïdentificeerde leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2006). De feitelijke problematiek is mogelijk groter, maar kan pas in beeld gebracht worden na integraal invoeren van het onderwijsnummer. De periode van thuiszitten kan variëren van een maand tot langer dan 3 maanden. Er is een samenhang met de wachtlijsten voor het SO. De helft van de thuiszitters wacht op plaatsing op een cluster 4-school. Terugdringen van het thuiszitten is een van de doelen van de operatie Passend Onderwijs.

HUISVESTING

In 1997 is de huisvesting van scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd van het rijk naar de gemeenten. Vanaf dat jaar ontvangen de gezamenlijke gemeenten ruim 1.2 miljard om de zorg voor de schoolgebouwen adequaat uit te kunnen voeren. Passend Onderwijs zal net als de eerder ingevoerde LGF men name consequenties hebben voor bestaande schoolgebouwen. Voor nieuwbouw zijn in het Bouwbesluit in 2002 al een aantal eisen aan schoolgebouwen opgenomen die toegankelijkheid voor leerlingen met beperkingen beter mogelijk moeten maken. De aanpassingen aan gebouwen hangen af van de categorieën leerlingen die de scholen toe willen laten in het kader van Passend Onderwijs:

- de opvang van slechtziende kinderen kan bijvoorbeeld aanpassingen aan de verlichting, markeren van obstakels (trappen) etc. vereisen;
- de opvang van slechthorende kinderen of andere leerlingen met communicatieve problemen vereist akoestische maatregelen, mogelijk ringleiding;
- de opvang van leerlingen met lichamelijke beperkingen vereist vaak de aanleg van hellingbanen, trapliften, integraal toegankelijke toiletten en soms verbreding van deurkozijnen.

Naast de aanpassingen van de gebouwen van de reguliere scholen speelt de bouw van scholen voor speciaal onderwijs. De Wet op de Expertise Centra (art. 75) heeft de stichting van nieuwe scholen voor speciaal onderwijs, behoudens uitzonderingen, nagenoeg onmogelijk gemaakt. Wel is in het kader van betere spreiding van speciaal onderwijs een nevenvestiging mogelijk. Het is denkbaar dat schoolbesturen in het kader van Passend Onderwijs hiervoor opteren. Gezien de (instemmings-) bevoegdheid van zowel schoolbesturen, REC's, en gemeenten in deze procedure, is nevenvestiging bij uitstek een thema voor overleg in LEA-verband.

PREVENTIEF JEUGDBELEID

Jeugdigen en ouders kunnen een beroep doen op opvoed- en opgroei-ondersteuning binnen het preventieve lokale jeugdbeleid. Binnen dat beleid

kunnen vijf gemeentelijke functies worden onderscheiden.

- 1 *Informatie en adviesfunctie*: Informatie, voorlichting en advies aan ouders, kinderen en jongeren over opvoeden en opgroeien;
- 2 *Signaleringsfunctie*: Signaleren van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg en onderwijs;
- 3 *Toeleidingsfunctie*: Toegang tot het (gemeentelijk) hulpaanbod, beoordeling en toeleiding (bijv. sociale kaart);
- 4 *Licht-pedagogische hulp*: Advisering en lichte hulpverlening, zoals (school) maatschappelijk werk en coaching;
- 5 *Coördinatiefunctie*: Coördinatie van zorg op lokaal niveau voor gezinnen en jeugdigen met meervoudige problemen.

Deze functies geven een prima aanleiding om te komen tot samenhang en integratie met andere gemeentelijke taken dan wel schoolbestuurlijke taken op het terrein van zorg en Passend Onderwijs.

Een voorbeeld is de signaleringsfunctie: het vroeg en tijdig signaleren van risico's op een slechte ontwikkeling van jeugdigen. Uiteraard blijft het niet bij signaleren. Dit maakt onderdeel uit van een keten van signaleren, beoordelen, interveniëren/doorverwijzen en volgen. Gemeenten hebben hierin een taak maar ook scholen hebben een belangrijke rol in het signaleren. De afstemming met andere instellingen die signaleren of zorg aan jongeren bieden, gebeurt vooral in de zorgadviesteams (ZAT's). In een aantal gemeenten functioneren elektronische signaleringssystemen, bijvoorbeeld in Rotterdam, Leeuwarden en Almere (Esar). In veel gemeenten worden VVE-voorzieningen steeds meer de eerste plaats waar problemen bij kinderen gesignaleerd worden, als dit al niet op het consultatiebureau is gebeurd. Een sluitende zorgstructuur op voorschoolse voorzieningen kan helpen kinderen op een geschikte basisschool te plaatsen.

CENTRA VOOR JEUGD EN GEZIN

De ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) is een belangrijk speerpunt in het landelijk

en lokaal jeugdbeleid vanaf 2007. Ouders, kinderen, jongeren en professionals moeten bij het CJG snel, gemakkelijk en vanzelfsprekend terecht kunnen met allerlei vragen over opvoeden en opgroeien. In het CJG worden taken op het gebied van jeugd en opvoeden gebundeld. Daarbij gaat het om de jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk en andere organisaties op het gebied van de opvoed- en gezinsondersteuning. Het CJG moet niet alleen een vraagbaakfunctie vervullen voor allerlei opvoedvragen, maar moet bij problemen ook snel hulp kunnen bieden en - indien nodig en wenselijk - zorgen voor een integrale, effectieve aanpak van problemen van gezin/kind en de coördinatie hiervan. Indien specialistische hulp nodig is die niet door het CJG zelf geleverd kan worden, is een indicatie voor geïndiceerde jeugdzorg of AWBZ-zorg (geestelijke gezondheidszorg, licht verstandelijk gehandicapten) nodig. CJG en Bureau Jeugdzorg moeten zodanig samenwerken dat snelle toeleiding te realiseren is. Het is aan de gemeente om in overleg met lokale en regionale partners de precieze invulling te bepalen (vgl. VNG, 2007).

2.2 BELEIDSTHEMA'S ONDER REGIE VAN DE SCHOOLBESTUREN

OVERGANG PO NAAR VO

Voor alle leerlingen is de overgang van PO naar VO een risicomoment in de schoolloopbaan. Voor kinderen met speciale zorgbehoeften is extra aandacht nodig. We hebben het hier over leerlingen die mogelijk in aanmerking komen voor:

- praktijkonderwijs;
- leerwegondersteunend onderwijs;
- leerlinggebonden financiering (lgf);
- andersoortige extra zorg.

Dit vraagt om samenwerking tussen scholen voor primair en secundair onderwijs. In verschillende gemeenten wordt geëxperimenteerd met bijvoorbeeld contacten over het schooladvies, of met 'warme overdracht'. Dit is een overdrachtsgesprek vooral bedoeld om de informatie over de leerling, die is aangereikt via het (uitgebreide) onderwijskundig rapport, verder aan te vul-

len. Ook terugkoppeling naar het PO over de geplaatste leerlingen kan daar een onderdeel van zijn. In sommige gemeenten is de warme overdracht centraal geregeld, bijvoorbeeld in Utrecht (de POVO-procedure) en in Amsterdam (tafeltjesmiddagen). In Almere is de overdracht gedigitaliseerd (digidoor). In de operatie Passend Onderwijs is de overgang PO-VO benoemd als een specifiek punt van aandacht.

WACHTLIJSTEN (VOORTGEZET) SPECIAAL ONDERWIJS

In 2006 stonden rond 2500 leerlingen op de wachtlijst voor plaatsing in het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs. De wachtlijstproblematiek is het grootst voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen (Cluster 4). Bij leerlingen op de wachtlijst treedt ook nogal eens verzuim en thuiszitten op. Als verklaring worden het gebrek aan lokalen bij het (V)SO, de snelle groei en het lerarentekort wel aangevoerd. Met name de huisvestingsproblematiek wordt door veel (65%) scholen voor (V)SO als verklaring opgevoerd (Inspectie, 2006). Intensiever samenwerking tussen (aanleverende) scholen en (V)SO, van (V)SO onderling, jeugdzorg en gemeenten heeft in een aantal regio's tot terugdringing van de wachtlijsten geleid. Ook de Onderwijsconsulenten vanuit de Advies Commissie Toelating en Begeleiding (ACTB) spelen hierbij een belangrijke rol, met name wanneer sprake is van (dreigend) thuiszitten. De LEA lijkt een geschikt instrument bij de samenwerking.

VORMGEVING PASSEND ONDERWIJS OP SCHOOL

De concrete vormgeving van Passend Onderwijs

is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Er kan aan een aantal modellen gedacht worden:

- het segregatie-model waarbij gekozen wordt voor opvang van leerlingen met specifieke onderwijsvragen in een separate school voor speciaal onderwijs;
- het integratie-model waarbij de inzet is om (enkele) leerlingen met speciale onderwijsbehoeften een passende plek binnen de reguliere school te geven met een (deels aangepast) standaard curriculum, en eventueel een eigen lokaal (een voorbeeld is Almere);
- het model inclusief onderwijs waarbij een onderwijsconcept wordt gehanteerd dat in staat is alle leerlingen adequaat onderwijs te bieden in dezelfde omgeving ongeacht hun sekse, sociale achtergrond, intellectuele capaciteiten of lichamelijke of zintuiglijke beperkingen.

De keuze voor een model heeft consequenties voor LEA-thema's als huisvesting, leerlingenvervoer etc. Extra complicerend is het wanneer binnen één gemeente verschillende schoolbesturen kiezen voor uiteenlopende modellen.

ZORGSTRUCTUUR ALGEMEEN

Het gekozen scenario voor Passend Onderwijs heeft vanzelfsprekend ook invloed op de algemene zorgstructuur binnen de school. Wanneer de school veel extra zorgleerlingen heeft doet dat een appèl op de interne begeleiding, de remedial teaching, etc. Zo zal de intern begeleider (IB-er) extra taken hebben in het begeleiden en adviseren van de leerkrachten, het opstellen van handlingsplannen en groepsplannen en het bespreken van leerlingen in de interne leerlingbesprekingen

TABEL 2 FINANCIËLE GEVOLGEN VAN VERSCHILLENDE MODELLEN

	Huisvesting	Leerlingenvervoer
Segregatie	+/-	+++
Integratie	++	-
Inclusief	+++	---
+++ = veel hogere kosten		
--- = veel lagere kosten		

en in de zorgadviesteams/zorgbreedte overleggen. Daarnaast is er meer tijd nodig voor gesprekken met ouders over de handelingsplannen en de voortgang. Het is aan de school(-besturen) om de interne zorgstructuur van de school vorm te geven en te bemensen. Binnen de LEA dient de interne- en externe zorgstructuur te worden besproken en afgestemd.

SCHOOLBEGELEIDINGSSTRUCTUUR

Rond de schoolbegeleiding zijn recent flinke wijzigingen in de bekostiging opgetreden. Het rijksbudget voor schoolbegeleiding wordt aan de scholen uitgekeerd en niet meer aan de gemeenten. De verplichting van gemeenten om een schoolbegeleidingsdienst in stand te houden is vervallen. Alle scholen in het primair onderwijs en het speciaal onderwijs ontvangen nu een extra toekenning en kunnen zelf beslissen of zij schoolbegeleiding nodig hebben en bij wie zij dit inkopen. Voor de schoolbegeleidingsdiensten is een marktsituatie ontstaan. Tot 1 januari 2008 is er een overgangsregeling waarin het rijk 50% van het bedrag dat voor een school beschikbaar is, nog rechtstreeks uitkeert aan de schoolbegeleidingsdienst. Daarna gaat 100% van het budget (65 miljoen euro) naar de scholen. Schoolbesturen staan nu voor de afweging orthopedagogen, psychologen, onderwijskundigen etc. van buiten aan te trekken of zelf aan te stellen. Met de middelen die vanuit WSNS en de rugzak beschikbaar zijn is dat laatste, voor grotere besturen, goed mogelijk. De middelen die gemeenten voorheen in de schoolbegeleiding staken, worden in veel gemeenten in gezamenlijk overleg met de schoolbesturen op andere wijze ingezet voor het onderwijs.

REBOUNDVOORZIENINGEN

Een reboundvoorziening biedt tijdelijke opvang aan leerlingen die door hun gedrag niet meer op de reguliere school voor voortgezet onderwijs te handhaven zijn. Dergelijke tijdelijke opvang, gericht op terugplaatsing in regulier onderwijs, ondersteunt de realisatie van Passend Onderwijs. In de reboundvoorziening volgt de leerling een programma om binnen enkele maanden

een nieuwe start te maken in het reguliere onderwijs. Het programma is veelal gericht op het verbeteren van motivatie en gedrag, op het herstellen van de verhoudingen met leerkrachten en leerlingen, het verbeteren van de leerhouding en het terugdringen van leerachterstanden. Ook wordt tijdens de reboundperiode bekeken welk vervolgetraject het meest geschikt is voor de leerling. Vaak wordt gewerkt met samenwerkingscontracten die afspraken en verantwoordelijkheden vastleggen van en tussen de reboundvoorziening, de school, de leerling en zijn ouders. De samenwerkingsverbanden in het VO zijn verantwoordelijk voor de financiering en organisatie van de reboundvoorziening. In de reboundvoorziening wordt veelal gewerkt met een multidisciplinair team van leerkrachten en zorgverleners en wordt samengewerkt met scholen voor speciaal onderwijs, (bureaus) jeugdzorg, gemeenten en het basisonderwijs. Het streven is de leerling weer terug te leiden naar het reguliere onderwijs, bij voorkeur naar zijn 'oude' school. Adequate samenwerking van alle betrokken partijen wordt gezien als een conditie voor succes van de rebound. Het is daarmee bij uitstek een thema voor de LEA.

2.3 BELEIDSTHEMA'S VOOR OVERLEG TUSSEN LOKALE PARTNERS

ZORGADVIESTEAMS

Idealiter beschikken alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs (en middelbaar beroepsonderwijs) over een Zorgadviesteam (ZAT). Hiertoe is het project Zorg in en om School (ZioS) opgericht. Zorg in en om School is een project dat in opdracht van het Ministerie van OCW wordt uitgevoerd, door het NJI. ZAT's zijn een belangrijk instrument bij de vormgeving van Passend Onderwijs. Het ZAT is een multidisciplinair overleg ten behoeve van leerlingenzorg-casussen. Zorgadviesteams staan in de praktijk ook wel bekend onder namen als: zorgbreedtecommissie, preventie-unit, social team, PCL+, bovenscholse niveau, in het primair onderwijs nagenoeg altijd

bovenschools (samenwerkingsverband WSNS, gemeente of regio). In het ZAT wordt de aansluiting gemaakt met Bureau Jeugdzorg, de zorg van WSNS en de REC's (speciaal onderwijs).

De verschillende organisaties die met jeugd te maken hebben moeten goed van elkaar weten welke expertise beschikbaar is en wie op welk moment de regie voert als een kind of jongere vast dreigt te lopen. Gemeenten faciliteren het uitvoerende niveau (leerplicht, JGZ etc.), maar elke instelling is zelf verantwoordelijk voor inzet van personeel. Gezien het toenemende belang om tot afstemming van beleid en handelen te komen tussen instellingen die zich met jeugd bezighouden heeft een aantal gemeenten de Lokale Educatieve Agenda opgewaardeerd tot een Lokale Jeugd Agenda, waaraan alle bij jeugd betrokken instellingen in de gemeente deelnemen. Daar vind de bestuurlijke afstemming plaats. Een deel van de uitvoering van de agenda vindt plaats in de ZAT's.

DE BREDE SCHOOL

Een brede school is een samenhangend netwerk van toegankelijke en goede voorzieningen voor kinderen, jongeren en gezinnen in de buurt, met de school als middelpunt. Omstreeks 1995 werd het concept van de brede school voor het eerst geïntroduceerd. Inmiddels zijn er in het primair onderwijs al bijna 1000 brede scholen operationeel en ook in het voortgezet onderwijs zet de ontwikkeling door.

Sommige brede scholen werken vanuit een zogenaamd zorgprofiel: samen met zorgaanbieders willen ze een sluitend zorgnetwerk bieden voor kinderen met aandacht voor:

- doorgaande lijn;
- signalering;
- doorverwijzing;
- preventie;
- laagdrempelig zorgaanbod.

Om dit te bereiken wordt samengewerkt met het consultatiebureau, de GGD (schoolartsen), jeugdzorg en jeugdhulpverlening, de zorgadviesteams, schoolmaatschappelijk werk etc. Enkele brede scholen nemen de (geestelijke) gezondheidszorg

op in hun basisaanbod. Denk daarbij aan huisartsen, fysiotherapie, logopedie, maatschappelijk werk, psychologen etc.

Een brede school is laagdrempelig, waardoor het voor ouders en kinderen minder moeilijk is om bij (jeugd)gezondheidszorg en maatschappelijk werk binnen te lopen. Op het gebied van preventie kan voorlichting aan ouders gegeven worden, kunnen er cursussen voor ouders over opvoeding gegeven worden en cursussen voor kinderen, bijvoorbeeld over sociale vaardigheden. Daarnaast is er in de huisvestingssfeer winst te boeken door multifunctionele ruimten te creëren voor bijvoorbeeld schoolarts, consultatiebureau of opvoedwinkel/-bureau. Niet altijd zijn al deze voorzieningen onder één dak gehuisvest in de brede school. In veel gevallen is er sprake van een gezondheidscentrum of ouder-kindcentrum op loopafstand van de brede school. Vanwege het netwerk karakter is de brede school in principe een goed fundament voor het vormgeven van Passend Onderwijs.

SCHOOLMAATSCHAPPELIJK WERK

Op steeds meer scholen is de inzet van schoolmaatschappelijk werk een essentieel onderdeel van de (leerling)zorg. Schoolmaatschappelijk werk vervult een belangrijke rol in het bieden van hulp aan ouders en kinderen en ondersteuning en ontlasting van de school bij psychosociale problemen. Ook vormt het schoolmaatschappelijk werk vaak een brug, samen met de intern begeleider, met de externe instellingen voor jeugdzorg, maatschappelijke dienstverlening en opvoedingsondersteuning. Schoolmaatschappelijk werk kan worden aangeboden door verschillende instellingen: het algemeen maatschappelijk werk, bureau jeugdzorg, onderwijsbegeleidingsdienst, MEE of door zelfstandig in dienst genomen maatschappelijk werkers bij schoolbesturen of gemeenten. Er is steeds meer behoefte aan uitbreiding van het maatschappelijk werk naar de voorschoolse periode (peuterspeelzaal, voorschool etc.). Zo kan vroegtijdig worden ingegrepen of hulp geboden.



EN WAT NU?

De beleidsontwikkelingen rond Passend Onderwijs zijn in volle gang. Op het moment van schrijven van deze brochure (zomer 2007) is de landelijk beleidsbrief net uit, in oktober 2007 wordt een invoeringsdocument van OCW verwacht.

Schoolbesturen gaan (of zijn soms al) aan de slag om voor 2011 een eigen invulling te geven aan Passend Onderwijs. Sommige -met name grote- gemeenten spelen al in op de ontwikkelingen en nemen een actieve rol in, andere gemeenten wachten de ontwikkelingen rustig af. We adviseren gemeenten om zich in ieder geval te bezinnen op dit nieuwe beleid en op korte termijn hierover verkennende, oriënterende gesprekken te voeren met schoolbesturen. In de volgende paragrafen proberen we hierbij wat houvast te geven.

3.1 KEUZES MAKEN

Wat betekenen de ontwikkelingen voor de Lokale Educatieve Agenda? De gemeente staat op korte termijn voor een aantal 'kritische keuzes'. Deze keuzes hebben invloed op het proces van vormgeving van Passend Onderwijs, maar ook op de rest van de LEA. Mogelijk zijn er ook grote financiële consequenties.

Hierbij moet gedacht worden aan:

- de besteding van de vrijval van veranderingen in de de kosten voor leerlingenvervoer;
- de gevolgen voor de onderwijshuisvesting;
- verbreding naar de jeugdagenda;
- lokaal of regionaal oppakken van het thema Passend Onderwijs.

We schetsen de kansen en risico's rond deze keuzes.

GEVOLGEN VOOR DE VAN KOSTEN VOOR VAN LEERLINGENVERVOER

De wijze waarop Passend Onderwijs door de schoolbesturen wordt ingevuld, kan tot lagere of hogere kosten van het leerlingenvervoer leiden. Er zijn regio's waar schoolbesturen de intentie hebben zoveel mogelijk leerlingen binnen de gemeente/regio op te vangen en reizen van leerlingen naar scholen voor speciaal onderwijs buiten de gemeente sterk terug te dringen. Passend Onderwijs krijgt bij deze besturen het accent 'thuisnabij'. Dit zal tot sterke vermindering van de gemeentelijke uitgaven voor leerlingenvervoer leiden. Er zijn gemeenten die zich voorgenomen hebben meerjarig de hierdoor vrijvallende middelen beschikbaar te houden voor het onderwijs, meer specifiek voor het stimuleren van de ontwikkeling van het Passend Onderwijs in de gemeente. De lagere structurele kosten voor leerlingenvervoer gaan waarschijnlijk gepaard met incidenteel hogere uitgaven voor aanpassing van schoolgebouwen. Op de achtergrond speelt verder de beweging gericht op bundeling bij de gemeenten van doelgroepenvervoer, waaronder leerlingenvervoer. Als er een invulling voor Passend Onderwijs wordt gekozen die leidt tot hogere kosten voor leerlingenvervoer kan er een minder prettig probleem voor de gemeente ontstaan. De gemeente zal dan dekking moeten zoeken voor het hogere budget. De gemeente zal dan op zijn minst moeten aangeven of ze dit verantwoord vindt.

GEVOLGEN VOOR DE ONDERWIJS-HUISVESTING

Keuzes van schoolbesturen inzake de vormgeving van Passend Onderwijs beïnvloeden de eisen die aan de bestaande onderwijshuisvesting worden gesteld, bijvoorbeeld doordat aanpassingen nodig zijn om kinderen met fysieke beperkingen te kunnen onderwijzen. Ook kan het nodig zijn

schoolgebouwen uit te breiden of nevenvestigingen op te richten terwijl elders leegstand ontstaat. Dat elders kan ook in een andere gemeente zijn, zodat beide gemeenten voor extra kosten komen te staan. Het is zaak in een vroeg stadium af te stemmen wat de opties zijnde gevolgen in kaart te brengen en eventueel in een vroeg stadium met andere betrokken gemeenten te overleggen. Zeker omdat het bij onderwijshuisvesting meestal gaat om grote bedragen en investeringen voor een lange termijn, moet de gemeente hier erg alert zijn.

GEVOLGEN VOOR DE BESTUURLIJKE INRICHTING VAN DE LEA

In een aanzienlijk aantal gemeenten is de LEA opgewaarderd tot een (overleg over de) Lokale Jeugd Agenda. Er is vanuit het oogpunt van afstemming, sluitende begeleidingsketen en integraliteit van beleid veel voor te zeggen. Ook de operatie Passend Onderwijs raakt al snel de grenzen van de school en noopt tot overleg met jeugdzorg, GGD, politie, justitie etc. De nieuwe wetgeving betreffende het onderwijsachterstandenbeleid (OAB), de Wet op de jeugdzorg, de Operatie Jong (ontkokering van beleid) en de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) hebben aanzienlijke consequenties gehad voor de bestuurlijke verhouding tussen gemeenten, schoolbesturen en overige partners. Intensiever Intensief en breder overleg rond onderwijs en jeugd, aan één tafel met één agenda, lijkt hier logisch uit voort te vloeien. Daar staat tegenover dat de andere kant van het verhaal is natuurlijk dat meer partijen in de overlegarena en een (nog) breder palet aan beleidsvelden de samenhang en geconcentreerde inzet niet altijd ten goede zullen komen. Ook de efficiëntie en de effectiviteit van het overleg kan onder druk komen te staan. Er moet dus goed worden gekeken naar de overleg- en besluitvormingsstructuren rond de Lokale Educatieve Agenda. De introductie van Passend Onderwijs is een extra reden om hier aandacht aan te besteden.

GEVOLGEN VOOR DE SCOPE VAN DE REGIONALE EDUCATIEVE AGENDA, LOKAAL OF REGIONAAL

Passend Onderwijs krijgt uiteindelijk vorm op het niveau van de school en daarbinnen in de directe relatie tussen leraar en leerlingen. Rond de school heeft zich het afgelopen decennium (en daarvoor) een gevarieerde zorgstructuur ontwikkeld, waaronder de samenwerkingsverbanden van scholen voor het primair onderwijs, scholen voor (V)SO en SBO, samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs en REC's gerekend kunnen worden. Deze verschillen sterk qua geografisch verzorgingsgebied. De samenwerkingsverbanden PO beslaan soms een regio met 2000 leerlingen, die in het VO een regio met tienduizenden leerlingen. Een SO-school kan soms meerdere provincies tot haar verzorgingsgebied rekenen, soms alleen een grotere gemeente. Om Passend Onderwijs op schoolniveau adequaat vorm te kunnen geven is een ondersteunende zorgstructuur wenselijk. Op bestuurlijk niveau is de LEA daarbij een bruikbaar instrument om afspraken te maken met schoolbesturen. Het is zaak om tijdig helder te krijgen wat lokaal geagendeerd wordt en wat in regionaal of bovenregionaal verband aan de orde moet komen. Vraagstukken rond Passend Onderwijs zullen vaak beter op regionaal dan op lokaal niveau kunnen worden aangepakt. De overige betrokken partijen functioneren vaak ook op bovenlokaal niveau (o.a. GGD, Jeugdzorg). uiteraard in afstemming.

3.2 PASSEND ONDERWIJS OP DE AGENDA

Voor de algemene aanpak rondom de LEA kunt u andere ondersteunende brochures raadplegen die zijn verschenen binnen het project Partners in Lokaal Onderwijsbeleid (zie §4. Meer weten). In 'De Lokale Educatieve Agenda. Een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten' (Oberon, i.s.m. J.Kloprogge, i.o. VNG, 2006) wordt uitgebreid ingegaan op stappen en aandachtspunten bij het totstandkomen van de LEA en de uit-

⁵ Beide publicaties zijn ook te downloaden via de website www.delokaleeducatieveagenda.nl.

voering daarvan. Een beknoptere samenvatting biedt 'De Lokale Educatieve Agenda. Punt voor punt' (2006).⁵

We onderscheiden de volgende stappen:

- > Stap 1. Eerst zelf uw ambities en visie formuleren;
- > Stap 2. In beeld brengen hoe het onderwijs er in uw gemeente voorstaat;
- > Stap 3. In overleg met de schoolbesturen de beleidsagenda bepalen;
- > Stap 4. Afspraken maken over de uitvoering;
- > Stap 5. Wederzijds verantwoording afleggen over inspanningen en opbrengsten daarvan.

We vertalen deze stappen naar het thema Passend Onderwijs.

STAP 1. AMBITIES EN VISIE FORMULEREN

In de eerste plaats is het goed om u als gemeente te informeren over en te bezinnen op dit thema. Stel u op de hoogte en voer verkennende gesprekken met de schoolbesturen hieromtrent. Zo kunt u een beeld krijgen van de fasen waarin de schoolbesturen verkeren en de vraagstukken die bij hen leven. De invoering van Passend Onderwijs is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. De gemeente zal echter te maken krijgen met de gevolgen van keuzen die schoolbesturen maken. Het is daarom verstandig dat de gemeente in een vroeg stadium bepaalt in hoeverre en hoe ze bij de invoering van Passend Onderwijs betrokken wil zijn. Ze kan passief afwachten wat er gebeurt en dan eventueel reageren, ze kan ook meer actief optreden, zonder de verantwoordelijkheid van schoolbesturen aan te tasten. Een pragmatische opstelling kan inhouden dat de gemeente volstaat met het door de schoolbesturen geïnformeerd worden en pas actief stelling neemt als zij vindt dat er problemen zouden kunnen ontstaan.

Een punt van overweging is dat met Passend Onderwijs een bredere (regionale) invalshoek in zicht komt, die de lokale situatie overstijgt. Dit biedt de mogelijkheid voor een nieuwe aanpak, of deels andere verhoudingen. Het thema Pas-

send Onderwijs kan desgewenst aangegrepen worden voor een verbreding tot jeugdagenda of tot regionale educatieve agenda.

De LEA is in veel gemeenten flink gevuld. Passend Onderwijs voegt daar een omvangrijk agenda-punt aan toe. Bij een veelheid aan thema's dreigt al snel een verdunning van de aandacht en energie die de kwaliteit van uitvoering niet ten goede komt. Dit geldt voor het bestuurlijk niveau en zeker ook voor het niveau van de school. Beide zijn gebaat bij samenhang en continuïteit. Hierbij helpt het verbinden van thema's en het gedurende meerdere jaren focussen hierop. Op lokaal niveau kunnen partners zoeken naar verbindende thema's rond de beleidsvelden segregatie, onderwijsachterstanden en Passend Onderwijs. Te denken valt aan een concentratie op jonge kinderen, voorkomen van wachtlijsten of een lokaal sluitend aanbod onderwijszorg. Een pakkende slogan bij het thema geeft de gezamenlijke visie aan en motiveert de uitvoerders. Bijvoorbeeld "Geen kind de wijk uit!" (Arnhem).

STAP 2. DE STAAT VAN HET ONDERWIJS

Maak bij de begindiagnose een niet te smalle analyse. Ga bij alle beleidsvelden (zie hoofdstuk 2) na welke gevolgen de invoering van Passend Onderwijs kan hebben. Dit verheldert het zicht op de kansen en bedreigingen voor de verschillende partijen, en op het gezichtspunt dat ze mee zullen brengen aan de onderhandelingstafel. In deel 2 hebben we de belangrijkste beleidsterreinen weergegeven. Te overwegen is in 2007/2008 een overleg met de schoolbesturen te organiseren om de gevolgen van de invoering van Passend Onderwijs voor de gemeente in kaart te brengen en afspraken te maken over de verdere communicatie rond dit thema. Daarbij is het handig een overzicht te maken van de aantallen leerlingen waar het om gaat, hoeveel kinderen zitten nu op SBO en speciaal onderwijs etc, en hoeveel hebben er zorg nodig van Bureau Jeugdzorg. En ook: wat is er in de gemeente aanwezig op het terrein van zorg.

STAP 3. IN OVERLEG BELEIDSAGENDA BEPALEN

Kies partners op het juiste niveau. Passend Onderwijs is onderdeel van een breder zorgbeleid waarbij verschillende instellingen betrokken zijn. Niet alleen scholen en gemeente, maar ook gezondheidszorg, jeugdzorg, welzijn. Dit zijn partners die op regionaal niveau opereren. Ook zijn de scholen in het kader van Passend Onderwijs verplicht aan te sluiten bij regionale samenwerkingsverbanden. Bekijk daarom zorgvuldig met wie in welke type overleg over Passend Onderwijs wordt gesproken en overlegd. Verduidelijk de terminologie. De verschillende partners geven soms een eigen invulling aan allerlei termen en begrippen. Wees er zeker van dat er vanuit een gedeeld begrippenkader wordt gesproken.

STAP 4 EN 5. AFSPRAKEN MAKEN EN WEDERZIJDSE VERANTWOORDING AFLEGGEN

Het is van belang om minimaal afspraken te maken op het gebied van huisvesting en leerlingenvervoer, onder andere over de kosten. Misschien is het handig die te maximeren of juist een garantie te geven voor het in stand houden van de vrijval leerlingenvervoer.

Ook kan het zinvol zijn afspraken te maken over bijv. leerlingstromen tussen scholen, wachttijden voor plaatsing, schooluitval, omdat daar een gemeentelijk en publiek belang in het spel is. Verder is het voor de meeste gemeenten verstandig met buurgemeenten afspraken te maken over een gezamenlijke of op zijn minst op elkaar afgestemde standpuntbepaling over Passend Onderwijs in de regio.

Wederzijdse verantwoording is op dit traject vrij simpel. Het gaat om het vastleggen en nakomen van afspraken. Vooral een goede communicatie tussen gemeente, schoolbesturen en andere bij zorg voor jongeren betrokken organisaties is hier van belang. Verticale verantwoording is in dit geval niet aan de orde, de gemeente heeft geen aansturende rol. Zij moet wel alert zijn om niet met onverwachte of ongewenste gevolgen te worden geconfronteerd.

TOT SLOT

De keuzes van de schoolbesturen voor de invulling van Passend Onderwijs zijn van grote betekenis. Een keuze voor het Segregatie-, Integratie- of Inclusiemodel heeft directe consequenties voor de gemeente. Zeker als schoolbesturen voor verschillende modellen gaan kiezen, kan dit nog extra complicaties leveren. De effecten zullen sterk zichtbaar zijn op het gebied van:

- onderwijshuisvesting;
- leerlingenvervoer;
- zorg, o.a. een eventuele opschaling van lokaal onderwijs naar een lokale jeugdagenda.

Vandaar het advies om u hierop te bezinnen en verkennende gesprekken te voeren met de schoolbesturen en eventuele zorginstellingen en samenwerkingsverbanden in uw gemeente. Het plaatsen van dit thema op de Lokale Educatieve Agenda is een logische stap, in eerste instantie informatief/verkenkend en in vervolgfases met de bijbehorende beleidsimplicaties.

4. MEER WETEN?

WEBSITES (MET REGELINGEN):

www.delokaleeducatieveagenda.nl overzicht van actuele ontwikkelingen en het ondersteuningsaanbod

www.nji.nl voor onder andere informatie over reboundvoorzieningen

www.ocw/primaironderwijs/financiering voor informatie over de kosten van de diverse vormen van onderwijs

www.ocw.nl voor informatie over actuele beleidsontwikkeling en diverse relevante dossiers

www.onderwijsconsulenten.nl voor informatie over begeleiding bij thuiszitten en rugzakbesteding

www.passendonderwijs.nl voor actuele informatie over Passend Onderwijs vanuit bestuurlijk en schoolperspectief

www.vosabb.nl voor actuele informatie over de operatie Passend Onderwijs vanuit schoolbestuurlijk perspectief

www.zios.nl voor verdere informatie over Zorg in en om de School en de zorgadviesteams

www.vng.nl voor informatie over leerlingenvervoer, huisvesting en leerplicht vanuit gemeentelijk perspectief

www.sgbo.nl over de centra voor jeugd en gezin en het preventief jeugdbeleid

LITERATUUR:

Eijck, S. van (januari 2007). *Groeistuipen in het Speciaal Onderwijs*. Den Haag, Projectbureau Operatie Jong.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Wachlijsten in het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Oberon/Sardes (2006). *De Lokale Educatieve Agenda. Een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten*. (i.o. VNG/OCW).

Oberon/Sardes (2006). *De Lokale Educatieve Agenda. Punt voor punt*. (i.o. VNG/OCW).

OCW (mei 2007). *Kerncijfers 2002 – 2006, onderwijs, cultuur en wetenschap*. Den Haag, OCW.

OCW (juni 2007). *Brief aan Tweede Kamer: Uitwerking Passend Onderwijs*. Den Haag, Ministerie van OCW.

OCW (september 2006) *Uitwerkingsnotitie Vernieuwing Zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Den Haag, Ministerie van OCW.

Sardes (2006). *Op weg naar zorgplicht en Passend Onderwijs*.

Unesco (1994). *The Salamanca Statement*. Salamanca, Spanje, Unesco.

Verenigde Naties (2006). *Verdrag over de bescherming van de rechten van mensen met een beperking*. New York, VN.

VNG (2007). *Jeugd in het Centrum*. Den Haag.



Colofon

Uitgave

Oberon

Tekst en samenstelling

Oberon ism Sardes

Wendy de Geus en Miriam Walraven (Oberon)

Luc Greven (Sardes)

Vormgeving

Dvada, Utrecht

Fotografie:

Sijmen Hendriks, met dank aan Mytylschool Ariane de Ranitz, Utrecht.

Druk

USP, Dvada

ISBN

978 90777 37 231

Oberon

ONDERZOEK & ADVIES

postbus 1423

3500 bk utrecht

tel. : 030 - 230 60 90

fax : 030 - 230 60 80

e-mail : info@oberon.eu

internet : www.oberon.eu