

# **Zorg voor jongeren in het v(s)o en mbo**

**De regierol van gemeenten**

**Beleidsadvies**



# Zorg voor jongeren in het v(s)o en mbo

## De regierol van gemeenten

Beleidsadvies

Opdrachtgevers:  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Ministerie van Jeugd en Gezin

april 2009  
Oberon & KBA  
Michiel van der Grinten & Ton Eimers

*Oberon*



© Oberon  
Postbus 1423  
3500 BK Utrecht  
tel. 030-2306090  
fax 030-2306080  
e-mailadres: info@oberon.eu

## Inhoudsopgave

Zorg voor jongeren in het v(s)o en mbo .....	3
De regierol van gemeenten.....	3
Inhoudsopgave .....	5
Samenvatting .....	6
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>7</b>
Werkwijze.....	7
Leeswijzer .....	7
<b>2 Beleidskader.....</b>	<b>8</b>
<b>3 Probleemverkenning .....</b>	<b>10</b>
<b>4 Modellen voor regie .....</b>	<b>12</b>
Keten- en systeembenadering.....	12
Vier typen regie.....	13
Groei-model voor regie .....	15
<b>5 Regie in de praktijk.....</b>	<b>18</b>
Regie 0-12: Zorg voor kinderen in de voorschoolse periode en het primair onderwijs .....	18
Regie 12+: Zorg voor leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs .....	18
Regie 16+: Zorg voor leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs .....	19
<b>6 Wat kunnen gemeenten doen?.....</b>	<b>21</b>
Een (regionale) educatieve agenda.....	21
Stappenplan.....	22
De agenda bepalen .....	23
Positiebepaling nader uitgewerkt.....	23
Speelveld nader uitgewerkt .....	23
Groei-model: willen, kunnen en aanpassen.....	24
<b>7 Wat kan de rijksoverheid doen?.....</b>	<b>27</b>
Actielijn 1: Verplichte samenwerkingsverbanden gemeenten .....	28
Actielijn 2: Ondersteuning bij de invulling van de regiefunctie .....	28
Tot slot .....	30
<b>Bijlage    Geraadpleegde experts .....</b>	<b>32</b>

## Samenvatting

In het huidige kabinetsbeleid is een centrale rol toebedacht aan gemeenten als het gaat om de regie van de zorg voor kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar. In dit beleidsadvies gaan we nader in op de zorg voor jongeren van 12 jaar en ouder. Hoe liggen de verhoudingen tussen gemeenten, scholen en (zorg)instellingen voor leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs? Welke consequenties heeft dat voor de gemeentelijke regie 12+?

De zorg voor leerlingen in het v(s)o en mbo blijkt een uitermate complex en dynamisch werkveld. Uit gesprekken en bijeenkomsten met vertegenwoordigers van scholen, zorginstellingen, gemeenten, vo-, mbo-, wec-raad en de VNG komt naar voren dat de betrokken partijen naarstig op zoek zijn naar wegen om elkaar te vinden en te versterken. In veel gevallen is er nog een lange weg te gaan, maar in ieder geval is er een wereld te winnen. Het is in de eerste plaats zaak om de routes van scholen en instellingen (die inzetten op versterking van de zorg voor hun leerlingen) en gemeenten (die in toenemende verantwoordelijk worden voor de regie in de zorg voor kinderen en jongeren) met elkaar te verbinden.

Een belangrijk houvast daarvoor is de consensus bij de betrokken partijen over de inhoudelijke lijn die gevolgd moet worden: de schoolloopbaan dient centraal te staan en is daarmee het ijkpunt voor de aan onderwijs gerelateerde zorg. Daaruit volgt dat de school het ankerpunt is van de zorg rondom de leerling. Dat wil zeggen dat in situaties waar bijvoorbeeld de school en de woonplaats 'concurrerend' zijn als het gaat om het zwaartepunt van de zorg, het primaat bij de school ligt. Dat wil niet zeggen dat school in alle gevallen de meest logische plek is om zorg rondom een jongere te organiseren. In bepaalde gevallen zullen woonplaats, thuissituatie en buurt juist meer voor de hand liggen. Uitgangspunt is voorts dat de gemeentelijke regie van karakter verandert naarmate kinderen ouder worden. Daar waar hulp en begeleiding voor kinderen van 0 tot 12 jaar en hun ouders bij uitstek een lokale aangelegenheid is waar gemeenten in hoge mate sturing aan kunnen geven, wordt de zorg voor leerlingen in het v(s)o en mbo in toenemende mate georganiseerd door scholen en instellingen zelf. Dat heeft voor de gemeentelijke regierol de consequentie dat deze lichter van karakter is, minder sturend en meer op afstand.

In dit beleidsadvies schetsen we hoe gemeenten in dit complexe speelveld positie kunnen kiezen en in hun regierol kunnen groeien. Tevens geven we aan hoe de rijksoverheid hen daarbij het beste kan ondersteunen. Namelijk met een combinatie van 'pressure' en 'support' in de vorm van twee samenhangende actielijnen. De eerste lijn regelt dat gemeenten regionaal en gezamenlijk hun regiefunctie vormgeven. Het motief daarvoor is dat de schaalgrootte van de scholen en hun voedingsgebieden nadrukkelijk vraagt om regionale samenwerking en afspraken tussen gemeenten, scholen en instellingen. Met de tweede lijn worden gemeenten ondersteund bij de concrete invulling van hun regiefunctie en de wijze waarop zij met scholen en zorginstellingen tot afspraken kunnen komen.

Utrecht, 6 april 2009

Michiel van der Grinten (Oberon)

Ton Eimers (KBA)

# 1 Inleiding

Het ministerie van OCW en het ministerie van Jeugd & Gezin hebben onderzoeks- en adviesbureau Oberon gevraagd om in samenwerking met het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) onderzoek te doen naar de regierol van gemeenten ten aanzien van de zorg voor jongeren in het v(s)o en mbo<sup>1</sup>. Aanleiding voor het onderzoek is de beoogde wettelijke borging van de regierol van gemeenten om te komen tot sluitende afspraken over samenwerking in de jeugdketen. In deze notitie vatten we onze bevindingen samen en brengen we advies uit over mogelijke interventies van de rijksoverheid die de regierol van gemeenten kunnen versterken.

## Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus 2008 – maart 2009. De informatie en inzichten waarop we onze adviezen baseren, zijn als volgt verzameld:

- een serie verkennende gesprekken met vertegenwoordigers van ROC's en gemeenten;
- analyse van relevante beleidsdocumenten en publicaties;
- een telefonische enquête onder gemeenten;
- werkbijeenkomsten met vertegenwoordigers van v(s)o-scholen, mbo-instellingen en gemeenten;
- een consultatiebijeenkomst met vertegenwoordigers van de VO-raad, de MBO-raad, de WEC-raad en de VNG;
- Schriftelijke reacties op het concept beleidsadvies;
- Toetsing van een conceptversie van het beleidsadvies in een slotbijeenkomst met vertegenwoordigers van v(s)o- scholen, mbo-instellingen, zorginstellingen, gemeenten en de ministeries van Jeugd en Gezin en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In de bijlage is een overzicht van geraadpleegde experts opgenomen. De experts hebben ieder vanuit hun eigen achtergrond gereflecteerd op de thematiek en op de vragen en discussiepunten die we aan hen hebben voorgelegd. Dat leverde een groot aantal ideeën en inzichten op. Op basis daarvan hebben Oberon en KBA het voorliggende rapport opgesteld. Daarbij hebben we ons gebaseerd op de consensus die wij onder experts signaleerden. Maar dat betekent niet dat het rapport op alle punten door alle experts wordt onderschreven. Het beleidsadvies als zodanig komt voor rekening van Oberon en KBA.

## Leeswijzer

We openen met een beknopt overzicht van de relevante actuele beleidsontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de regierol van gemeenten. Vervolgens zetten we in een probleemverkenning de belangrijkste complicerende factoren ten aanzien van de gemeentelijke regie in het v(s)o en mbo op een rij. Daarna presenteren we enkele theoretische benaderingen en modellen voor gemeentelijke regie. In het daaropvolgende hoofdstuk vertalen we die naar de praktijk. De twee laatste hoofdstukken van deze notitie bevatten het beleidsadvies. Eerst schetsen we hoe gemeenten kunnen opereren op het speelveld van zorg voor jongeren in het v(s)o en mbo. Tot slot geven we aan hoe de rijksoverheid hen daarbij het beste kan ondersteunen.

---

<sup>1</sup> Het onderzoek maakt deel uit van de ontwikkeling van een *Lokale Educatieve Agenda (LEA)* voor gemeenten en MBO

## 2 Beleidskader

De term regie is midden jaren negentig vorige eeuw ingevoerd om de verantwoordelijkheid van gemeenten voor lokaal preventief jeugdbeleid te duiden<sup>2</sup>. In die periode werd de regierol van gemeenten op onderwijs aanzienlijk versterkt door onder meer de decentralisatie van onderwijshuisvesting en het onderwijsachterstandenbeleid. Na de eeuwwisseling werd de gemeentelijke regie op dit gebied echter weer afgezwakt ten faveure van een grotere autonomie voor scholen en schoolbesturen. Zaken als leerplicht, leerlingenvervoer en huisvesting zitten nog wel in de portefeuille van gemeenten<sup>3</sup>. Maar ook op het vlak van huisvesting is zichtbaar dat gemeenten verantwoordelijkheden uit handen geven aan bijvoorbeeld woningcorporaties en schoolbesturen. Daarmee is de speelruimte voor gemeenten om de regie te voeren over het jeugdbeleid en meer specifiek over de zorg voor kinderen en jongeren in het v(s)o en mbo, de afgelopen jaren behoorlijk beperkt geweest. Daar lijkt nu echter verandering in te komen. In het huidige kabinetsbeleid is een centrale rol toebedacht aan gemeenten als het gaat om de regie in de zorg voor kinderen en jongeren. Op diverse beleidsterreinen zijn ontwikkelingen gaande die de komende jaren van invloed zullen zijn op de nadere invulling van de gemeentelijke regierol. We noemen de belangrijkste daarvan in vogelvlucht<sup>4</sup>.

- Met het wetsvoorstel Onderwijsachterstandenbeleid dat vanaf 1 augustus 2006 van kracht is, is de rol van de gemeente in het tegengaan van onderwijsachterstanden fors gereduceerd. Op dat vlak opereren gemeenten en schoolbesturen nu als gelijkwaardige partners. De lokale educatieve agenda (LEA) is de onderhandelingstafel waar politieke, bestuurlijke en professionele partijen elkaar ontmoeten en afspraken maken. De wethouder is de politiek verantwoordelijke openbare bestuurder, schoolbesturen en managers van instellingen vertegenwoordigen het veld<sup>5</sup>.
- De Wet maatschappelijke ondersteuning is van kracht sinds 1 januari 2007. Gemeenten voeren de Wmo uit. Zij hebben veel beleidsvrijheid om de uitvoering zelf vorm te geven waardoor de uitvoering per gemeente kan verschillen. Prestatieveld 2 van de Wmo roept gemeenten op om op preventie gerichte ondersteuning te bieden voor in de gemeente wonende jeugdigen bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval, zoals schooluitval of criminaliteit.
- In de uitwerkingsnotitie 'Passend Onderwijs' (juni 2007) kondigt het ministerie van OCW een ingrijpende herziening van de speciale leerlingenzorg aan. Scholen en hun besturen krijgen de verantwoordelijkheid om voor ieder kind met of zonder beperking een passend onderwijsaanbod te verzorgen in een reguliere school met extra ondersteuning (leerlinggebonden financiering) of op een school voor speciaal (basis)onderwijs. Uitgaande van de huidige samenwerkingsverbanden-VO worden regionale netwerken gevormd van alle reguliere scholen en REC's uit de regio. Met ROC's en AOC's worden afspraken gemaakt over een sluitend aanbod. Gemeenten zijn voor de schoolbesturen in dit verband een gesprekspartner als het gaat om benodigde aanpassingen van schoolgebouwen, leerlingenvervoer en wachtlijsten. De inzet is dat de vernieuwde zorgstructuur in 2011 gerealiseerd zal zijn. Er is dan een landelijk dekkende infrastructuur van regionale netwerken. In 2011 zal ook een nieuwe Wet passend onderwijs in werking kunnen treden.
- Het kabinet streeft naar een landelijke dekking van goed functionerende Zorg- en adviesteams (ZAT's) en ziet hierbij een belangrijke regisserende rol weggelegd voor de gemeente. Scholen worden wettelijk verplicht onder regie van de gemeenten een aandeel te leveren aan de samenwerking met de jeugdhulpverlening. Voor een snelle en goede hulp aan kinderen en

<sup>2</sup> Zie nota *Regie in de jeugdzorg (1994), De gemeente als regisseur van het preventief Jeugdbeleid*. Hupe, P.L. & E.H. Klijn (1997).

<sup>3</sup> Zie *Decentralisatie in het onderwijsbeleid. Een historische analyse en vooruitblik*. Kloprogge, J. (2008).

<sup>4</sup> Stand van zaken maart 2009.

<sup>5</sup> *LEA en de lokale politiek. De politieke dimensies rond het nieuwe onderwijs- en jeugdbeleid*. Zunderdorp, R. (2008).

jongeren met problemen krijgen gemeenten meer sturingsmogelijkheden (brief van 19 juni 2008 aan de Tweede Kamer).

- Het wetsvoorstel 'Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie' wordt naar verwachting in het voorjaar 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het kabinet streeft naar kwalitatief goede opvang voor alle kinderen in Nederland in peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid om aan alle kinderen die dat nodig hebben, voorschoolse educatie aan te bieden waardoor hun achterstand kan worden ingelopen. De gemeente heeft een regierol ten aanzien van harmonisatie, het naar elkaar toe laten groeien van peuterspeelzalen en kinderopvang en het realiseren van een doorlopende leerlijn naar het basisonderwijs. Hiertoe moet de gemeenten afspraken maken met peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en schoolbesturen.
- De Operatie JONG liep van 2005 tot en met 2007 en was een samenwerkingsverband tussen de ministeries van VWS, OCW, Justitie, BZK en Financiën. Het centrale doel was een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid. Het traject heeft sturingsadviezen opgeleverd. Daarin staat onder meer dat gemeenten een belangrijkere rol moeten gaan spelen in het jeugdbeleid. Een van de belangrijkste uitkomsten van Operatie Jong was de landelijke introductie van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Zeven gemeenten ondertekenden in oktober 2006 het convenant Opvoeden in de buurt met het Ministerie van VWS. Hierin staat het voornemen om tot eind 2008 extra hulp aan gezinnen te bieden en te experimenteren met de vorming van de Centra Jeugd en Gezin.
- In een brief aan de kamer (dd. 16 november 2007) over de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) wordt aangekondigd dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de realisering en regie op de CJG's. Het CJG is een laagdrempelige en herkenbare plek in de buurt waar alle opvoed- en gezinsondersteuning voor kinderen van 0 tot 23 jaar gebundeld wordt aangeboden. In het basismodel CJG wordt uitgegaan van participatie van Consultatiebureau en GGD, een schakel met het bureau Jeugdzorg, een schakel met de Zorg- en Adviesteams in het onderwijs en de 5 Wmo-functies (informatie & advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg (waaronder maatschappelijk werk, gezinscoaching en opvoedingsondersteuning)). In 2011 moet er een landelijk dekkend netwerk zijn. Gemeenten worden daar wettelijk verantwoordelijk voor. Alle instellingen die zich met jeugd bezighouden worden verplicht om onder regie van de gemeente samenwerkingsafspraken te maken. Het voornemen is om een wetwijziging in de Wet op de Jeugdzorg in 2009 aan de Tweede Kamer voor te leggen. Een evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg is opgestart en wordt naar verwachting in oktober 2009 opgeleverd.
- In de uitvoeringsbrief 'Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten' (Tweede Kamer, 2006-2007, 26695, nr. 44) staat op welke wijze voortijdig schoolverlaten (vsv) wordt aangepakt deze kabinetsperiode. Teneinde het aantal schoolverlaters in 2011 te halveren ten opzichte van 2011 zijn er meerjarige convenanten met alle 39 RMC-regio's afgesloten. Tevens zijn aan de RMC-regio's extra middelen ter beschikking gesteld om vsv-onderwijsprogramma's in de regio te ontwikkelen.

Over het algemeen wordt de (beoogde) gemeentelijke regie in globale termen benoemd. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden is niet nader uitgewerkt. Dat geldt ook voor de zogeheten escalatieprincipes die moeten voorzien in oplossingen als één van de partijen de afspraken niet nakomt. Wat ook ontbreekt is het antwoord op de vraag: hoe liggen de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en de betrokken scholen en instellingen in diverse leeftijdsfasen in de ontwikkeling van kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar en welke consequenties heeft dat voor de vormgeving van de gemeentelijke regie in die fasen?

### 3 Probleemverkenning

Regie over de zorg voor kinderen en jongeren is gewenst, omdat de problemen van kinderen en jongeren zich vaak niet beperken tot één leefgebied en omdat er veel verschillende partijen betrokken zijn bij de aanpak daarvan. De gemeente is op basis van haar positie als hoeder van het publieke belang, bij uitstek de partij die daar zorg voor kan dragen. Als het gaat om jongeren die onderwijs volgen in het v(s)o en mbo treedt echter een aantal complicerende factoren op die van invloed zijn op de vormgeving van de gemeentelijke regie.

#### 1. *Insteekprobleem*

In het v(s)o en het mbo worden nu twee verschillende insteken gehanteerd, namelijk de insteek woonplaats en de insteek schoolplaats. Zo is de Leerplicht bijvoorbeeld woonplaats gebonden, maar de inzet van Zorg- en adviesteams schoolgebonden. Veel zorg- en signaleringstaken zijn geconcentreerd in en rondom school. Andere taken die ook met zorg en begeleiding te maken hebben zijn woonplaats gebonden. Wanneer woonplaats en schoolplaats niet dezelfde zijn, ontstaat een aansluitingsprobleem. Anders gezegd, de schoolomgeving en het gezins- en buurtverband zijn gescheiden systemen.

#### 2. *Schaalprobleem*

Veel scholen voor voortgezet onderwijs hebben een voedingsgebied dat meerdere gemeenten omvat. Voor het voortgezet speciaal onderwijs en het mbo geldt dat nog in veel sterkere mate. Eén afzonderlijk ROC heeft veelal te maken met deelnemers uit tientallen verschillende gemeenten. Vaak gaat het niet alleen om veel kleinere gemeenten binnen de regio, maar ook om grotere gemeenten in aangrenzende regio's. De schaal waarop regie kan worden gevoerd is daarmee niet duidelijk. Het ligt voor de hand om de grote gemeenten waar de school gevestigd is als gesprekspartner te beschouwen. Maar het ROC heeft ook met andere gemeenten te maken. Omgekeerd heeft een gemeente vaak te maken met meerdere v(s)o/mbo-scholen die vestigingen op uiteenlopende locaties hebben.

#### 3. *Domeinenprobleem*

De regierol van de gemeente heeft betrekking op verschillende domeinen (onderwijs, zorg, welzijn, veiligheid, werk en inkomen). Op die domeinen heeft de gemeente een kleinere of grotere taak. Door die diversiteit heeft de gemeente meerdere 'gezichten'. Dat komt tot uitdrukking in de interne organisatie en in de vele overlegtafels waaraan men zit.

#### 4. *Rollenprobleem*

Een direct gevolg van het domeinenprobleem is de verscheidenheid aan rollen waarmee de gemeente te maken heeft. Soms is men opdrachtgever of aanbesteder (educatie), soms is men wettelijk controleur (leerplicht/kwalificatieplicht) en soms is men samenwerkingspartner (bestrijding VSV). Lang niet altijd is de rol, ook niet voor betrokkenen zelf, eenduidig te bepalen.

#### 5. *Communicatieprobleem*

Wie praat met wie? Overleg vindt plaats tussen gemeente en scholen op bestuurlijk, strategisch niveau, beleidsniveau, operationeel niveau en uitvoerend niveau. Vaak is het onduidelijk hoe de overleggen zich tot elkaar verhouden of is er bijvoorbeeld wel operationeel maar geen beleidsmatig overleg. Het gebrek aan transparantie maakt dat er vaak sprake is van onvoldoende informatie bij de juiste personen/niveaus.

## 6. *Financieringsprobleem*

Tot slot zijn er problemen rondom financieringsstromen. Hoewel veel middelen rechtstreeks naar de scholen gaan, is men voor een deel aangewezen op (extra) inbreng vanuit de gemeenten. Het betreft met name de inzet voor de zwaarste groepen risicjongeren en geldt met name activiteiten op/door school die niet direct tot de kerntaak van de school behoren (schoolmaatschappelijk werk, schuldhulpverlening). Dat kan leiden tot 'free rider' gedrag van gemeenten die wel profiteren van die zorg maar er niet aan meebetalen. Omgekeerd geldt dat gemeenten er niet altijd zeker van zijn dat hun middelen ook aan hún jongeren ten goede komen.

### **Casus schaalprobleem - bekostiging schoolmaatschappelijk werk**

Het voedingsgebied van een ROC bestrijkt vaak tientallen gemeenten. Maar soms draagt slechts één (grote) gemeente bij aan schoolmaatschappelijk werk. Dat werkt ongelijkheid van behandeling in de hand. Formeel mag de school alleen de jongeren afkomstig uit die gemeente helpen. In de praktijk worden alle deelnemers die daarvoor in aanmerking komen, geholpen en betaalt de school dat uit eigen zak. Er zijn voorbeelden van ROC's die convenanten sluiten met zorginstellingen over samenwerking. Dergelijke convenanten lijken echter nog niet van een financiële basis voorzien. Een optie is dat gemeenten naar rato van het aantal mbo-deelnemers in hun gemeente gaan bijdragen aan zorg in en rond de school. Maar het is voor ROC's en zorginstellingen ondoenlijk om gemeenten één voor één tot een bijdrage over te halen. Regionale samenwerking tussen gemeenten (en provincies) ligt voor de hand. Een andere optie is om scholen rechtstreeks te bekostigen voor schoolmaatschappelijk werk. In die lijn heeft de rijksoverheid recent besloten om extra middelen voor schoolmaatschappelijk werk voor een deel rechtstreeks aan de mbo-instellingen toe te kennen.

Ter illustratie enkele cijfers: Een beperkt deel van de gemeenten in Nederland (15%) betaalt (mee) voor schoolmaatschappelijk werk in het mbo<sup>6</sup>. In het basisonderwijs (76%) en voortgezet onderwijs (64%) is dat wel gangbaar. Gemeentegrootte speelt een belangrijke rol. De kleinere gemeenten (met minder dan 50.000 inwoners) investeren nauwelijks in zorg in het mbo, terwijl dat onder grotere gemeenten wel vaker voorkomt. Tweederde van de gemeenten die nu niet meebetalen aan schoolmaatschappelijk werk, zijn dat in de toekomst ook niet van plan. Als gemeenten wordt gevraagd naar hun overwegingen om niet mee te betalen aan schoolmaatschappelijk werk in het mbo dan worden met name de volgende redenen aangevoerd: Er zijn geen mbo-scholen in onze gemeente; We hebben geen relaties met het mbo; Het is geen taak voor de gemeente; Het mbo moet dat zelf organiseren; We (willen wel maar) hebben er geen budget voor; Het is ons niet gevraagd.

Samengevat is de relatie tussen gemeente en v(s)o/mbo-instellingen en daarmee het speelveld voor gemeentelijke regie uitermate complex. Dat heeft te maken met de randvoorwaarden (woonplaats/schoolplaats, schaal), met de veelzijdigheid van de relatie (domeinen) en met de wisselende posities binnen de relatie (rollen, communicatie, financiering). Gemeentegrootte is in dit verband een factor van grote betekenis. Grote gemeenten zijn voor de instellingen een natuurlijke gesprekspartner maar werken vanuit een groot aantal verschillende domeinen en posities. Voor kleine gemeenten is het werken op dat punt wat overzichtelijker maar voor hen vormt de communicatie met grote regionaal opererende instellingen weer een struikelblok.

<sup>6</sup> Gegevens Oberon, september 2008.

## 4 Modellen voor regie

Regie is een rekbaar begrip. Het omvat lichte vormen van afstemming en coördinatie, maar ook zware vormen van planmatige centrale sturing. In deze notitie gaan we uit van regie als centrale taak om via vormen van sturing tot realisatie van gemeenschappelijk aanvaarde doelen te komen. Daarbij hebben de doelen veelal een overkoepelend karakter, waarin 'overstijgende' belangen zijn verwoord. De vorm van sturing is afhankelijk van de zwaarte van de regierol en de instrumenten die de regievoerder ter beschikking heeft. In het algemeen heeft de regie betrekking op twee hoofdaspecten:

- Het belang van het kind of de jongere, in casu diens ontwikkeling, toekomstkansen, gezondheid en maatschappelijke integratie;
- Het belang van het doelmatig en efficiënt gezamenlijk opereren van betrokken organisaties.

In de probleemverkenning hiervoor werd duidelijk hoe divers de regierol van de gemeente in werkelijkheid is: het gaat niet alleen om verschillende inhoudelijke vraagstukken en uiteenlopende rollen, ook zijn de Ausgangssituaties per gemeente verschillend. Er is niet één model voor gemeentelijke regie denkbaar dat op al deze situaties zou kunnen passen. In dit hoofdstuk presenteren we een typologie die aansluit bij de verschillen in Ausgangssituaties en die tegelijkertijd een ontwikkelingsperspectief schetst voor gemeenten.

### Keten- en systeembenadering

De zorg voor kinderen en jongeren is de afgelopen vijftien jaar in toenemende mate geconcentreerd in en rondom de school. Dat is een bewuste keuze geweest, omdat de school bij uitstek de beste vindplaats is en omdat het behalen van een diploma en het vinden van werk veruit de beste weg naar maatschappelijke integratie en succes zijn. Daarbij is direct ook onderkend dat zorg voor jongeren meer dan alleen onderwijs behelst. Veel problemen liggen buiten het onderwijs. Andere levenssferen worden nadrukkelijk bij de zorg betrokken. De laatste jaren is bovendien het besef gegroeid dat jongeren in opeenvolgende levensfasen te maken hebben met verschillende soorten problemen en verschillende instanties. Als we kijken naar de wijze waarop zich dat vertaald heeft in de institutionele context van de zorg, dan zien we twee hoofdstromen – feitelijk twee verschillende benaderingen:

#### *De ketenbenadering*

De ketenbenadering legt de nadruk op de verbindingen tussen verschillende levensgebieden en levensfasen. De benadering probeert vooral een oplossing te vinden voor de afstemmings- en communicatieproblemen.

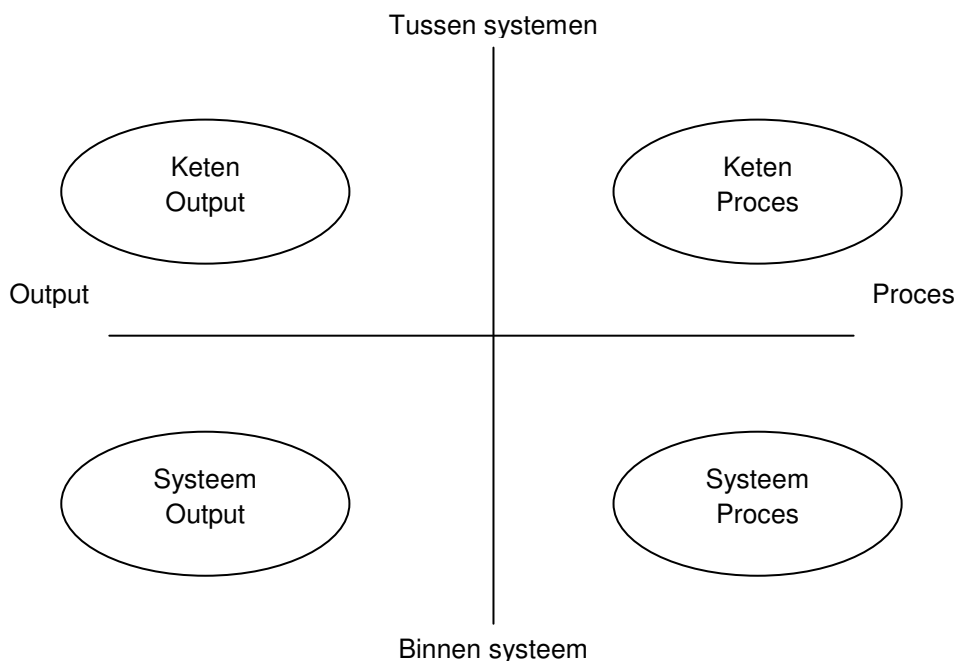
#### *De systeembenadering*

De systeembenadering legt de nadruk op integraliteit binnen één systeem. Het beste voorbeeld is het onderwijs. Het accent ligt niet op de verbinding tussen de systemen van maatschappelijke zorg, onderwijs, jeugdzorg, maar op het integreren van delen van die zorg in het onderwijssysteem.

Voor beide benaderingen valt iets te zeggen. De ketenbenadering zoekt vooral winst in het vergroten van samenhang *tussen* de systemen (van onderwijs, werk en inkomen, buurt/wijkaanpak). De systeembenadering kiest voor het vergroten van de samenhang *binnen* de systemen.

De wijze waarop de regie gevoerd wordt kan binnen beide benaderingen verschillen. Aan de ene kant is zichtbaar dat de regie zich richt op de processen van afstemming en samenwerking (tussen of binnen de systemen). Daarbij gaat het om het bouwen van structuren en ontwikkelen van efficiënte praktijken. Het gaat ook om de wijze waarop de instellingen functioneren en communiceren.

Aan de andere kant is het uitgangspunt het individuele resultaat dat met een jongere wordt bereikt. Eenvoudig voorgesteld wordt per individu een contract gesloten, waarin partijen zich vastleggen op het realiseren van doelen samen met het individu. Hoe die partijen zich organiseren en op welke wijze zij hun samenwerking realiseren is van ondergeschikt belang. Het belangrijkste is het realiseren van de overeengekomen doelen. In deze benadering speelt het 'contract' en de controle op naleving ervan een hoofdrol. Niet het *proces*, maar de *output* is de kern.



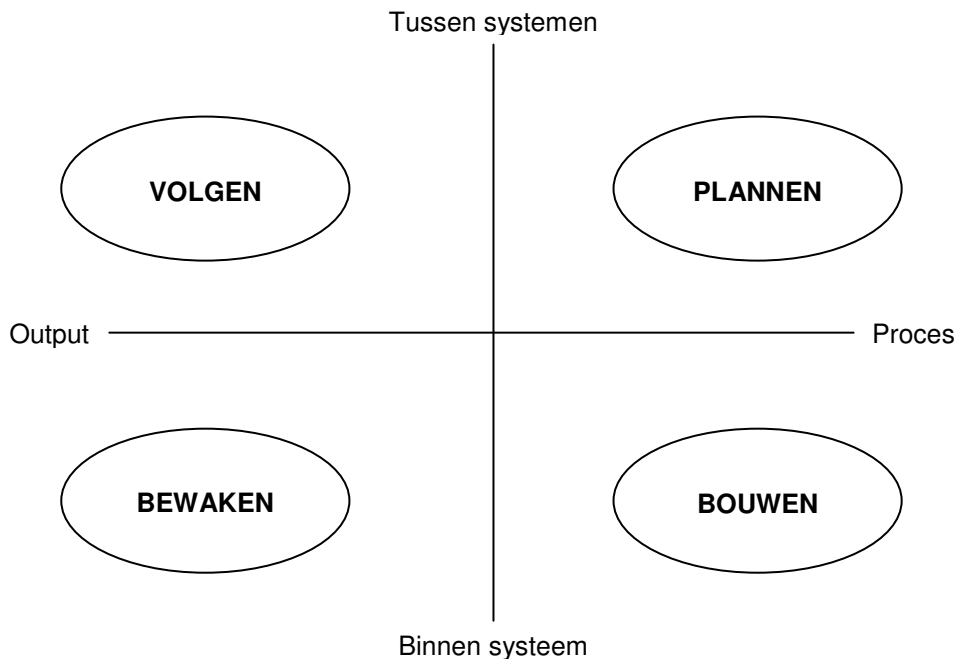
De twee benaderingen, keten of systeem, zijn waardevol om te bepalen wat het doel van de regie is in abstracte zin, maar geven weinig handvatten om de regierol te differentiëren voor verschillende situaties. Aan de hand van in de praktijk voorkomende regierollen van de gemeenten verdiepen we de typologie.

### Vier typen regie

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten een verschillende houding kunnen innemen als het gaat om de regie. Hofman e.a. (2005) onderscheiden in hun studie naar de regierol van gemeenten in het onderwijsachterstandenbeleid gemeenten die actief en initiërend zijn en gemeenten die eerder volgend optreden. Daarnaast troffen zij een belangrijk verschil aan in de wijze waarop gemeenten hun regierol invullen. Aan de ene kant zagen zij gemeenten met een meer bestuurlijke regierol, gericht op het maken van beleids- en resultaatafspraken en aan andere kant waren er gemeenten die hun regierol invulden door actief zelf te participeren binnen de netwerken van actoren.

Van belang is dat het onderzoek aangeeft dat het type regierol niet los staat van de context. Zo blijkt dat actieve, participerende gemeenten vaak grote gemeenten zijn, met relatief veel en ervaren ambtenaren en met specialisten voor verschillende terreinen. Ook gaat het om gemeenten die met veel, in dit geval onderwijsachterstandenproblematiek geconfronteerd worden. Het is een indicatie dat de omvang en capaciteit van de gemeente én de aard en omvang van de problematiek mede bepalend zijn voor het type regierol.

In navolging van Hofman e.a. onderscheiden we voor gemeenten de volgende rolopvattingen: *initiërend / volgend* en *participierend / op afstand*. We gebruiken de bevindingen van Hofman e.a. om de typologie van de regierollen verder te verdiepen.



We maken een onderscheid tussen vier basistypen voor de regierol: volgen, plannen, bouwen en bewaken.

	Volgend	Initiërend
Op afstand	<i>Volgen</i>	<i>Plannen</i>
Participierend	<i>Bewaken</i>	<i>Bouwen</i>

#### *Type VOLGEN*

##### *Op afstand - Volgend*

De gemeente neemt niet of weinig het initiatief en reageert voornamelijk op wat de andere partijen, waaronder ook andere gemeenten doen. De gemeente neemt niet of weinig actief deel aan operationele overleggen (netwerken). De regie beperkt zich tot afstemming tussen de verschillende systemen (ketenregie), maar daarin is de gemeente voornamelijk volgend.

Tot dit type behoren vooral, maar niet uitsluitend kleinere gemeenten, die niet de beleids- en uitvoeringscapaciteit hebben om een actief netwerk op te bouwen en een voortrekkers rol te spelen. Het kan echter ook gaan om grotere gemeenten die op een specifiek terrein geen beleids- en uitvoeringscapaciteit hebben.

*Type PLANNEN**Op afstand – Initiërend*

De gemeente heeft eigen beleid en beleidsdoelen geformuleerd en voert een duidelijke regierol op basis van bestuurlijke afspraken (convenanten). De gemeente richt zich op het maken van afspraken over de samenhang tussen de verschillende systemen. De afspraken hebben betrekking op resultaten en de processen die nodig zijn voor de realisatie daarvan. De gemeente heeft een beperkte rol in de samenwerkingsnetwerken en heeft daarin geen voortrekkersrol.

*Type BOUWEN**Participerend – Initiërend*

De gemeente participeert zowel op bestuurlijk- en beleidsmatig als uitvoerend niveau actief in de netwerken en speelt daarin een initiërende rol. De gemeente is actief binnen de systemen. De gemeente fungeert vaak als motor van het proces, door actief deel te nemen met goed ingevoerde ambtenaren.

Hoewel ook weer niet uitsluitend gaat het hier vooral om grotere gemeenten die de capaciteit hebben om een dergelijke rol te spelen.

*Type BEWAKEN**Participerend – Volgend*

De gemeente heeft bestuurlijk afspraken gemaakt over te realiseren doelen, is actief aanwezig in de netwerken, maar laat het initiatief aan de veldpartijen. De gemeente is niet de motor van het proces, maar dat zijn de veldpartijen zelf. De rol van de gemeente spitst zich toe op het faciliteren van processen binnen de systemen en het monitoren en bewaken van kwaliteit en resultaten.

Het geschetste model voor gemeentelijke regie geeft vier verschillende oplossingen voor het regievraagstuk. De kracht van het model ligt in het gebruik: het model is enerzijds beschrijvend en geeft aan hoe in de praktijk de regierol zich vormt naar de feitelijke situatie; anderzijds geeft het model een groeiperspectief, waarmee de regierol van de gemeente zich kan ontwikkelen van *volgen* naar *plannen* naar *bouwen* naar *bewaken*.

## Groei-model voor regie

De typologie kan opgevat worden als een empirisch, beschrijvend model van de regierollen en –posities die gemeenten kunnen innemen, maar zoals al eerder aangegeven staat het voorkomen van het een of andere type niet los van de context waarin de gemeente zich bevindt. Die context heeft betrekking op:

- De gemeente zelf: omvang en capaciteit bestuurlijk en ambtelijk apparaat, geografische ligging, inwonersaantal, opgedane ervaring, politiek-bestuurlijke prioriteiten;
- Het veld van partijen waarin de gemeente zich bevindt: omvang en complexiteit veld van partijen, afstand tot partijen buiten de gemeentegrenzen, mate van samenwerking binnen het veld;
- De aard van de problematiek (of het onderwerp): nieuwe of bekende problematiek, complexiteit, eigenaarschap.

Afhankelijk van de situatie past de ene regierol beter dan de andere. Een kleine gemeente met weinig capaciteit en weinig partijen (scholen, instanties) binnen de eigen gemeentegrenzen zal eerder een rol passen die volgend en op afstand is. Een grote gemeente die telkens voor omvangrijke en nieuwe maatschappelijke problemen wordt geplaatst zal eerder een initiërende en participerende rol kiezen en ook kunnen kiezen. Welk type regierol het best voldoet is dus afhankelijk van de context.

Het model is echter niet louter beschrijvend. Er zit ook een normatief element in: het wordt – in wetgeving en maatschappelijk – wenselijk geacht dat gemeenten in het aanpakken van maatschappelijke problemen initiatief nemen, met name waar andere partijen dat niet of niet adequaat (kunnen) doen. Een actieve regierol van gemeenten is in die gevallen wenselijk, zo niet noodzakelijk.

Het model laat ook zien dat er in de overgangen tussen de typen sprake is van groei of progressie, niet alleen wat betreft de regierol van de gemeente, maar ook wat betreft de aanpak van de problematiek:

**WILLEN: van VOLGEN => naar PLANNEN**

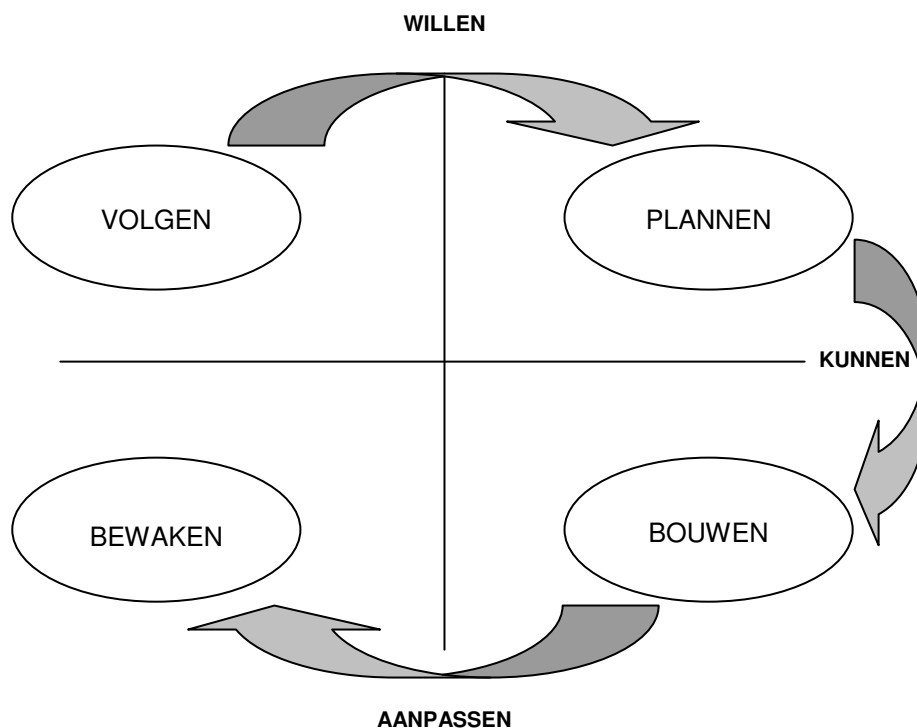
De gemeente verschuift van een volgende (reactieve, meer passieve) rol naar een initiërende rol, waarbij de gemeente verantwoordelijkheid neemt voor een bepaalde problematiek, knelpunten en kansen signaleert en aanstuurt op het maken van afspraken met partijen om de samenwerking en afstemming te verbeteren.

**KUNNEN: van PLANNEN => naar BOUWEN**

De gemeente verschuift van een rol op afstand naar een actieve rol in het realisatie proces zelf. Ambtenaren van de gemeente participeren in werkgroepen, initiëren projecten, stellen beleidsnotities en uitvoeringsplannen op. De gemeente bouwt een netwerk op van werkcontacten. Tegelijk bouwt de gemeente ook expertise op.

**AANPASSEN: van BOUWEN => naar BEWAKEN**

Naar mate veldpartijen zelf beter in staat zijn vanuit hun eigen verantwoordelijkheid het probleem aan te pakken en daarin samen te werken verschuift de rol van de gemeente van mede-uitvoerder naar faciliteerder. De gemeente ondersteunt partijen, maar laat in toenemende mate het initiatief aan de partijen zelf. De gemeente legt zich toe op resultaat- en kwaliteitsbewaking.



De beweging die we zien is die van afstand naar deelname naar weer een zekere afstand. De gemeente formuleert de doelen en beleidskaders samen met partijen, helpt mee om het proces op gang te brengen en de structuren te bouwen en trekt zich dan weer iets terug om vooral weer als faciliteerder en toezichthouder op te treden. Op die manier wordt een balans gevonden tussen de actieve regierol van de gemeente en de eigen taak en verantwoordelijkheid van andere partijen.

## 5 Regie in de praktijk

Hiervoor hebben we verschillende benaderingen geschetst voor de invulling van de regierol door gemeenten. Niet alleen verschillen de benaderingen in de mate waarin de gemeente regietaken heeft, ook de wijze waarop regie wordt gevoerd is telkens anders: door actieve participatie in de uitvoering, door het leggen van verbindingen tussen de systemen of door het aangaan van contracten. Als het gaat om de zorg aan kinderen en jongeren is er - naarmate kinderen ouder worden - sprake van een geleidelijke verandering van de aard van de problematiek, het zorgaanbod en de betrokken partijen. Dat heeft consequenties voor de wijze waarop gemeenten de regie kunnen voeren over de samenwerking tussen die partijen. We schetsen in het kort de kenmerken van de gemeentelijke regie over de zorg voor kinderen en jongeren voor de diverse leeftijdfasen. Daarbij benoemen we steeds de eerdergenoemde hoofdaspecten van regie, te weten het belang van het kind en het gezamenlijk opereren van de betrokken organisaties.

### **Regie 0-12: Zorg voor kinderen in de voorschoolse periode en het primair onderwijs**

Het belang van het kind in deze leeftijdsfase betreft lichamelijke, psychische en cognitieve groei en een voorspoedige start van de schoolloopbaan. In de eerste levensjaren ligt het accent onder meer op fysieke groei, hechting en taalontwikkeling. In de basisschoolleeftijd krijgt ook de sociale ontwikkeling meer accent. Preventieve zorg en ondersteuning zijn gericht op kinderen en hun ouders en betreffen onder meer screening en vaccinatie, opvoedingsadviezen en opvoedingsondersteuning, voor- en voorschoolse educatie en bestrijding van onderwijsachterstanden in de midden- en bovenbouw. Gemeenten hebben in dat verband onder meer te maken met de jeugdgezondheidszorg, het maatschappelijk werk, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, basisonderwijs en speciaal basisonderwijs, bureau jeugdzorg en de REC's. De samenwerking tussen de betrokken organisaties heeft een lokaal en vaak ook wijkgebonden karakter.

De regie van de gemeente heeft overwegend het karakter van de ketenbenadering. Er is sprake van nadrukkelijke verbindingen tussen de systemen onderwijs (en voorschoolse voorzieningen) en gezin, buurt en wijk. De gemeente heeft een centrale regierol en inbreng op bestuurlijk én uitvoerend niveau. Die regierol wordt ondersteund door wettelijke taken, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdbeleid en voorschoolse educatie en door subsidierelaties met een deel van de betrokken organisaties.

### **Regie 12+: Zorg voor leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs**

Voor jongeren in het voortgezet (speciaal) onderwijs speelt de sociale ontwikkeling - naast de fysieke en cognitieve ontwikkeling - een steeds grotere rol. Er is aandacht voor gedragsaspecten, schoolbeleving en vrijetijdsbesteding. Preventieve zorg en ondersteuning zijn meer dan in de voorgaande periode gericht op de jongere zelf en minder op het gezin. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de aanpak van schoolverzuim, gezondheidsproblemen, faalangsttrainingen, trainingen sociale vaardigheden. Gemeenten hebben in deze periode te maken met scholen en besturen van voortgezet (speciaal) onderwijs, met reboundvoorzieningen voor leerlingen met gedragsmoeilijkheden, jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk en politie. De samenwerking tussen de betrokken partijen is lokaal en soms ook regionaal georganiseerd.

De regie van de gemeenten heeft zowel kenmerken van de ketenbenadering als van de systeembenadering. De gemeente wordt door de partijen over het algemeen als regisseur aangesproken en heeft daarvoor wettelijke taken en subsidierelaties tot haar beschikking. Maar scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs zijn tegelijkertijd relatief autonoom opererende

organisaties die vaak zelf – in aansluiting op de interne leerlingenzorg - een deel van het zorgaanbod verzorgen (en daarvoor pedagogen, psychologen en/of maatschappelijk werkers in dienst hebben). Ze maken via Zorg- en adviesteams rechtstreeks afspraken met zorginstellingen.

## **Regie 16+: Zorg voor leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs**

Voor de deelnemers in het mbo ligt het accent op het behalen van een startkwalificatie, het verwerven van een plek op de arbeidsmarkt en een maatschappelijke positie. Zorg en ondersteuning zijn grotendeels rechtstreeks op de jongere zelf gericht, het gezin staat op de achtergrond. Het gaat dan bijvoorbeeld om trainingen sociale vaardigheden (o.a. faalangst, assertiviteit) en hulpverlening aan deelnemers met meervoudige psycho-sociale problemen, waaronder verslavingszorg, schuldhulpverlening en dergelijke. Gemeenten hebben in dit speelveld onder andere te maken met ROC's en AOC's, RMC/leerplicht, maatschappelijk werk, GGD, GGZ, bureau jeugdzorg en politie.

De regie van gemeenten heeft overwegend het karakter van de systeembenadering. De gemeentelijke rol is beperkt. Gemeenten hebben een wettelijke taak op het naleven van de leerplicht, voor het overige hebben scholen grotendeels het voortouw. Dat resulteert in structuren voor schoolinterne zorg, inclusief schoolloopbaanbegeleiders, zorgcoördinatoren, interne zorgteams en steunpunten cq. servicepunten/loopbaancentra/studieadviescentra. Via Zorg- en adviesteams maken zij rechtstreeks afspraken over samenwerking met externen. In het mbo is men over het algemeen voorstander van een duidelijke boedelscheiding: onderwijsgerelateerde problemen worden door de school zelf opgelost en schooloverstijgende zorg en hulpverlening worden verzorgd door de daartoe aangewezen professionals en instellingen. Maar dat wil niet zeggen dat alle zorg ook buiten de school plaatsvindt. Veel ROC's willen een deel van de hulpverleners, bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werkers of leerplichtambtenaren, graag op hun schoollocaties aan het werk zien.

### **Casus rolverwarring - Voortijdig schoolverlaten versus educatie**

Sommige maatregelen of wetgeving versterken de positie van de gemeente als regievoerder volgens de Ketenbenadering, andere gaan daar juist tegenin en zetten de gemeente meer in een lichtere coördinerende rol, zoals in de Systeembenadering. Het gaat hier lang niet altijd om zo bedoelde effecten. Zo werd in de jaren negentig gekozen voor een sterke regierol voor de gemeente in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. In dat kader werd bijvoorbeeld de RMC-functie ingevoerd, wordt de Leerplichtuitvoering versterkt en hebben de gemeenten een belangrijke rol in de VSV-convenanten die het Rijk sluit met het onderwijsveld. Op het terrein van VSV-bestrijding heeft de gemeente (verplichte of zelfgekozen) taken in de uitvoering van de zorg, de handhaving van de wet, de coördinatie van samenwerking, de bekostiging van activiteiten en de verantwoording van resultaten. Soms zit men in de uitvoering, soms bepaalt men mede het beleid. Op het ene punt zitten bestuurders om tafel, op het andere uitvoerende medewerkers. Juist daar ervaren zowel gemeenten zelf, als de onderwijsinstellingen problemen. Hoewel de drie benaderingen elk een eigen ratio en instrumentarium hebben, worden zij in de praktijk door elkaar benut, vaak zonder dat er bewustzijn is over de verschillen. In de gesprekken die we met vertegenwoordigers van ROC's hebben gevoerd, komt naar voren dat zij het moeilijk vinden dat de gemeente een gesprekspartner is met – letterlijk en figuurlijk – verschillende gezichten.

Het scherpst waren die verschillen zichtbaar tussen bijvoorbeeld enerzijds de formele aanbesteding van de educatie- en reïntegratiemiddelen en anderzijds de praktische samenwerking in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten.

Inmiddels is hier overigens vooruitgang op geboekt. Door het wetsvoorstel participatiebudget is er meer ruimte gekomen voor de inzet van reïntegratiegelden voor niet-uitkeringsgerechtigden. Hiermee wordt inzet mogelijk om jongeren vanaf 18 jaar terug te leiden naar school.

## 6 Wat kunnen gemeenten doen?

Het uitoefenen van regie is geen vanzelfsprekendheid. Als we kijken naar de situatie in het voortgezet (speciaal) onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, dan heeft de gemeente te maken met tal van complexe inhoudelijke vraagstukken, maar ook met vragen rondom de eigen rol en positie in het veld. Voor het v(s)o en zeker voor het mbo geldt dat veel gemeenten te maken hebben met instellingen die (ver) buiten de eigen gemeentegrenzen liggen. Dat kan resulteren in een bepaalde mate van handelingsverlegenheid over en weer. Een 'natuurlijke' relatie en duurzame samenwerking zijn geen vanzelfsprekendheden. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de vraag wat gemeenten kunnen doen om deze zaken te realiseren. We geven aan welke stappen gemeenten zelf kunnen zetten om een passende regierol aan te nemen en in die rol door te groeien.

### Een (regionale) educatieve agenda

De gedachte achter de educatieve agenda<sup>7</sup> is dat gemeenten en scholen als gelijkwaardige partners in gezamenlijk overleg bepalen welke zaken zij willen aanpakken, hoe zij dat gaan doen en welke budgetten daarvoor ingezet worden. Dat betekent onder meer dat zij streven naar transparantie, heldere afspraken en toezicht op het nakomen daarvan. Tot nu toe wordt de educatieve agenda vooral lokaal in het primair onderwijs gebruikt. Uit de laatste enquête onder gemeenten en schoolbesturen blijkt dat vrijwel alle Nederlandse gemeenten (98%) de lokale educatieve agenda samen met scholen en/of schoolbesturen voor primair onderwijs bepalen, in tweederde van de gemeenten (67%) wordt het voortgezet onderwijs daarbij betrokken en in een minderheid van gemeenten (21%) ook het middelbaar beroepsonderwijs<sup>8</sup>.

Het concept van de educatieve agenda kan houvast bieden bij de oplossing van de in de probleemverkenning genoemde problemen. Naarmate de schaalgrootte van gemeenten en scholen toeneemt, ligt een regionale educatieve agenda meer voor de hand. De agenda van gemeenten en v(s)o-scholen en mbo-instellingen wordt bepaald door enkele centrale thema's. Binnen deze thema's zijn weer tal van afzonderlijke onderwerpen aan te wijzen. De kernvraag is die naar de samenhang tussen die onderwerpen en tussen de aanpak daarvan door de betrokken partijen. Het eerste aspect van die kernvraag betreft het verbinden van onderwerpen en thema's uit de agenda die in elkaars verlengde liggen. Dat wil zeggen, niets over het hoofd zien maar ook geen onnodige overlap of dubbelingen creëren. Bij het tweede aspect gaat het om het realiseren van een samenhangende aanpak. Daarvoor is het van belang dat de partijen duidelijk voor ogen hebben voor welke beleidsthema's zij verantwoordelijk zijn. Een zogenaamde drie-kolommentabel biedt daarbij houvast<sup>9</sup>. In de tabel worden de beleidsthema's in drie categorieën ingedeeld. Het onderscheidend criterium daarbij is de regieverantwoordelijkheid. In categorie 1 zijn de beleidsthema's ondergebracht waarvoor scholen eindverantwoordelijk zijn. Categorie 3 bevat de thema's waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Categorie 2 bevat de onderwerpen waarbij de rollen van gemeenten, scholen en overige partners per thema kunnen wisselen. Categorie 2 wordt beschouwd als de romp van de beleidsagenda. Dit zijn de thema's waarover gemeenten en scholen het in ieder geval eens dienen te worden. Naast de zorg voor jongeren betreft dat bijvoorbeeld thema's als bestrijding voortijdig schoolverlaten, aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt en educatie en inburgering. Deze romp wordt aangevuld met thema's uit categorie 1 en 3 die door gemeenten dan wel scholen worden aangedragen.

<sup>7</sup> Zie [www.delokaleeducatieveagenda.nl](http://www.delokaleeducatieveagenda.nl).

<sup>8</sup> *De lokale educatieve jaaragenda 2008. Ontwikkelingen van de LEA in Nederlandse gemeenten.* Oberon, 2008.

<sup>9</sup> Zie *De educatieve agenda voor het voortgezet onderwijs / middelbaar beroepsonderwijs* (Oberon, in voorbereiding voor 2009)

## Stappenplan

Een educatieve agenda komt niet vanuit het niets tot stand. Partijen bouwen voort op bestaande samenwerkingsrelaties en contacten en borduren voort op bestaande thema's. Maar de totstandkoming van een gemeenschappelijke agenda vereist meer dan dat. Zowel gemeenten als v(s)o- en mbo-instellingen zullen op heldere wijze moeten specificeren wat zij willen bereiken, hoe ze dat willen doen en vooral op welke onderwerpen en in welke mate zij samen willen optrekken. Het grootste struikelblok is gebrek aan duidelijkheid. Niet, zoals vaak wordt gedacht, over wat de andere partij wil en denkt, maar juist over de eigen doelstellingen, rol en strategie. Om een zinvol en effectief gesprek aan te kunnen gaan dienen daarom de volgende vragen beantwoord te worden.

1. *Visie: Waarom wil ik samenwerken?*
  - Wat wil ik bereiken, wat zijn mijn doelen?
  - Wat kan samenwerking mij bieden?
  - Hoe helpt het mijn doelen te realiseren?
2. *Diagnose: Wat is mijn startsituatie?*
  - Wat zijn mijn kengetallen (bijvoorbeeld aantal vsvs-ers, aantal werkzoekenden)
  - Welke samenwerking bestaat er al? Wat zijn de opbrengsten daarvan?
3. *Agenda: Welke onderwerpen wil ik bespreken?*
  - Welke punten wil ik op de agenda plaatsen?
  - Wat is de samenhang tussen die punten?
4. *Positiebepaling: Wat is mijn rol en positie?*
  - Heb ik een wettelijk taak of anderszins voorgeschreven rol?
  - Welke rol wil ik innemen en hoe ga ik om met verschillende rollen?
5. *Speelveld: Wat is mijn speelveld?*
  - Met welke andere partijen heb ik te maken, in het v(s)o en mbo en daarbuiten?
  - Zoek ik regionale samenwerking?
6. *Insteek: Op welk niveau steek ik in?*
  - Wil ik bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel of uitvoerend overleg?
  - Wat is de juiste volgorde van bespreken?
7. *Verantwoording: Welk soort contract wil ik sluiten?*
  - Welke harde afspraken wil ik maken en vastleggen?
  - Welke relaties en werkwijze wil ik vastleggen?

Met behulp van deze vragen kunnen gemeenten gericht bepalen waar zij zelf staan, welke rol zij in het veld van actoren kunnen spelen en welke inzet de aard van de problematiek vraagt. Allereerst dient een gemeente afhankelijk van de context waarin zij moet opereren, te bepalen welke benadering prioriteit krijgt. Biedt de systeembenadering, bijvoorbeeld inzetten op de integratie van zorg in het onderwijssysteem, het beste perspectief? Of heeft een ketenbenadering gericht op meer samenhang tussen onder meer onderwijs, jeugdzorg en wijkaanpak in eerste instantie meer te bieden? Aan de hand van het model van de vier regietypen kan vervolgens bepaald worden of de gekozen (of onbewust bereikte) positie consistent is. Past de ambitie bij de uitvoeringscapaciteit? Wordt de actieve rol gedekt door bestuurlijke visie? Sluiten de verwachtingen van partijen aan bij de inzet van de gemeente? Komt het initiatief van de gemeente op het juiste moment?

De beantwoording van de vragen kan stapsgewijs gestalte krijgen. De stappen 1-3 hebben vooral betrekking op de wat-vraag, terwijl de stappen 4-7 de hoe-vraag en strategie bepalen. Elk van de stappen kan verder worden uitgewerkt. Wezenlijk is dat een samenhangende reeks antwoorden wordt gegeven. De basis daarvoor wordt gelegd in stap 3, de bepaling van de inhoudelijke onderwerpen.

## De agenda bepalen

De agenda is leidend, vorm volgt inhoud. De door gemeente en scholen geselecteerde inhoudelijke thema's bepalen de vormgeving van de gemeentelijke regie. Eerst moeten de specifieke kenmerken van de problematiek in kaart worden gebracht. Zo heeft de gemeente een andere verantwoordelijkheid als het gaat om de hulpverlening op het gebied van schulden, dan wanneer het gaat om schoolverzuim en weer anders als het gaat om veiligheid. Relevante vragen zijn:

- Wat is de kern van het thema (probleem, doelen, prioritering, planning) vanuit de verantwoordelijkheid van de gemeente? Welke invalshoek hebben andere partijen? Wat zijn verwante problematieken?
- In welke fasen bevindt zich de aanpak van de problematiek (bewustwording, eerste aanzetten, experimenten, samenwerking, verbreding, institutionalisering)?
- Hoe breed of smal is de problematiek wat betreft betrokken partijen en de geografische spreiding van partijen?

## Positiebepaling nader uitgewerkt

Hiervoor zagen we dat de mate waarin de gemeente een bepaalde regierol kan aannemen niet louter een kwestie van eigen keuze is. Het gaat ook om de context die een bepaalde rol mogelijk moet maken. Een belangrijke stap die gemeenten moeten zetten is daarom een positiebepaling: welk van de vier regietype past het beste bij mijn situatie? Is mijn positie consistent met mijn organisatiecapaciteit, met de verwachtingen bij partners en met de aard van de inhoudelijke problematiek? Vervolgens kan de gemeente bepalen of en hoe zij door wil groeien naar een regiemodel dat aansluit bij de eigen - en door de rijksoverheid aangegeven ambities.

Voor de positiebepaling is het allereerst van belang om de voorwaarden voor de regierol in kaart te brengen. Dat kan aan de hand van een aantal kernvragen:

- Is er door de gemeente rondom de betreffende problematiek beleid geformuleerd met duidelijke doelen en prioriteiten? Is er bestuurlijk en politiek bewustzijn omtrent de verantwoordelijkheid van de gemeente rondom een bepaalde problematiek? Is er samenhang aangegeven met direct aanpalende beleidsthema's?
- Beschikt de gemeente over bestuurlijke en ambtelijke capaciteit (aantal, expertise, kwaliteit) voor overleg en het maken van bestuurlijke afspraken met partijen in het veld? Voor de formulering en uitwerking van beleid? Voor een actieve participatie in uitvoeringsnetwerken?
- Beschikt de gemeente over een netwerk van contacten op bestuurlijk, management- en operationeel niveau met partijen in het veld? Kan samenwerking met andere gemeenten meer bestuurlijke, ambtelijke en netwerkcapaciteit genereren?

De beantwoording van deze vragen maakt duidelijk hoever het eigen vermogen van gemeenten om actief regie te nemen, reikt.

## Speelveld nader uitgewerkt

De mate van regie is niet alleen afhankelijk van de gemeente zelf, maar wordt mede bepaald door de partijen waarmee de gemeente te maken heeft. Grote mbo-instellingen hebben vaak veel meer beleids- en uitvoeringscapaciteit dan kleine en middelgrote gemeenten. Onderwijsinstellingen in het v(s)o en mbo kennen een grote mate van autonomie. In het vo en in toenemende mate in het mbo regelen scholen (of samenwerkingsverbanden van scholen) zelf de afstemming met partijen als de jeugdzorg, het maatschappelijk werk, GGZ en GGD. Daarmee is de rol van de gemeente niet overbodig geworden. Integendeel, juist vanuit de brede opdracht van de gemeente om tot

ketenafstemming te komen én om op uitvoerend niveau te waarborgen dat de hulp en zorg rondom een kind of jongere wordt gecoördineerd (één plan), kan de gemeente een belangrijke aanvullende rol spelen. In veel grote gemeenten zien we hoe de gemeente een actieve, initiërende rol speelt in het op gang brengen van processen, denk bijvoorbeeld aan de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten. De gemeentelijke regierol kan in potentie van grote toegevoegde waarde zijn, maar is dus niet vanzelfsprekend. De verhoudingen binnen het veld van actoren zijn mede bepalend voor de kracht en aard van de regierol. Daarom is het nodig een analyse te maken van het veld van actoren:

- Wat zijn rondom de centrale beleidsthema's de belangrijkste partijen? Wie voert welke taken uit en hoe werken partijen samen?
- Wat zijn belangrijke formele en informele netwerken? Welke organisaties vervullen sleutelposities?
- Waar zitten mogelijk zwakke plekken? Waar in de bestuurlijke afspraken, waar in de voorwaarden voor uitvoering, waar in de uitvoering, waar in de (keten)samenwerking?
- Hoe staan partijen tegenover een regierol van de gemeente? Wat verwachten zij van de gemeente?

## Groeimodel: willen, kunnen en aanpassen

Hiervoor hebben we een ontwikkelingscyclus voor de regierol beschreven. Idealiter evolueert de rol van de gemeente mee met de ontwikkeling van de probleemaanpak. De regierol is actief en initiërend wanneer nodig en meer op afstand wanneer mogelijk. We hebben de overgangen tussen de typen aangeduid met de termen willen, kunnen en aanpassen. We geven kort aan wat een gemeente kan doen om door te groeien naar een regierol die passend is bij de eigen situatie, het veld van actoren en de problematiek.

### WILLEN

Voor de overgang van een meer reactief, volgend type regie naar een meer sturende regierol is *willen* het trefwoord. De kern van de groei in deze fase is het *formuleren van een eigen visie*, beleid, beleidsdoelen en prioriteiten. Met die visie en beleidsdoelen kan de gemeente het gesprek aangaan met andere partijen: onderwijsinstellingen, zorg- en hulpverleningsinstanties, maar ook met andere gemeenten. De ervaring leert dat visie en beleid de sleutel vormen voor overeenstemming in overleggen met andere partijen. Uitvoerings- en uitwerkingsproblemen kunnen eenvoudiger opgelost worden wanneer de kaders duidelijk zijn bepaald.

Hoewel het zeker voor kleinere gemeenten niet altijd eenvoudig is om eigen beleid te formuleren op allerlei thema's, is deze stap relatief nog eenvoudig te zetten. Er bestaan tal van handreikingen, voorbeelden en landelijke aangereikte kaders die gemeenten ondersteunen bij het opstellen van beleid.

Het tweede kernelement van de groei in deze fase is het *opbouwen van een (bestuurlijk) overlegnetwerk* waarin met partijen afspraken kunnen worden gemaakt. Deze stap is voor kleinere gemeenten, of gemeenten die relatief weinig instellingen binnen hun grenzen hebben, lastiger om te zetten. Het vraagt om de nodige persoonlijke inzet van bestuurders en beleidsambtenaren. Ook hier geldt echter dat er vaak mogelijkheden in de regio bestaan om aan te sluiten bij reeds bestaande overlegtafels, of om daar een actievere rol te gaan spelen.

De transitie WILLEN brengt de gemeente in een meer actieve rol in de bestuurlijke en beleidsmatige overleggen. Met de term willen wordt onderstreept dat het in deze fase vooral gaat om de keuze van de gemeente om een actievere regierol te gaan spelen.

## KUNNEN

Afspraken (bijvoorbeeld in de vorm van convenanten) zijn noodzakelijk maar niet afdoende om processen op gang te brengen. Zo vergt de ontwikkeling van een adequate verzuimaanpak op een ROC duidelijke doelafspraken, maar vervolgens ook een gezamenlijke uitwerking van de aanpak, afspraken met het Openbaar Ministerie, afstemming met de ZAT's, afspraken over melding en opvolging enzovoort. Gemeenten zullen er vaak voor kiezen om in de ontwikkeling van de verzuimaanpak zelf (via het leerplichtbureau) een actieve en initiërende rol te spelen. Het wettelijk kader vraagt die actieve rol en het ROC zal dankbaar gebruik willen maken van de expertise en netwerken die de gemeente kan inbrengen.

De actieve, initiërende rol van de gemeente is niet alleen een kwestie van personele inzet. Vaak gaat het ook om inzet van veel financiële middelen. Door middel van subsidies worden processen op gang gebracht of gehouden. Gemeenten die de overgang van een rol op afstand naar een participerende rol willen maken, zullen niet alleen geld geven, maar ook zitting nemen in stuur- en werkgroepen die over de inzet van het geld beslissen. Om een dergelijke actieve rol te KUNNEN spelen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- Kwantitatieve capaciteit om aanwezig te kunnen zijn in werk- en overlegsituaties
- Kwalitatieve capaciteit om daar een eigen rol te kunnen spelen en in het bijzonder om een regisserende taak op te kunnen nemen
- Continuïteit in de aanwezigheid, zodat expertise en netwerken opgebouwd kunnen worden
- Voldoende financiële middelen om ook met geld te kunnen sturen en geld in te kunnen zetten om de eigen regietaken te kunnen ondersteunen

Hier ligt een hoge *drempel*. Het is evident dat kleine en middelgrote gemeenten vaak niet aan deze eisen kunnen voldoen, in elk geval niet op het brede vlak van de jeugdproblematiek en in het bijzonder niet waar het gaat om het veld van het v(s)o en mbo met de daar aanwezige grote 'spelers'.

Gemeenten lopen tegen hun eigen grenzen aan en hebben te maken met andere partijen die hen in financiële mogelijkheden, beleid- en uitvoeringscapaciteit overvleugelen. Dat geldt overigens niet alleen ten aanzien van de grote onderwijsinstellingen, maar ook ten aanzien van grote gemeenten in de regio. Dit leidt tot tal van complicerende factoren voor de regierol van de gemeente. Sommige gemeenten zijn actiever dan hun mogelijkheden toelaten. Andere gemeenten berusten in een passieve rol. Weer andere zoeken naar mogelijkheden om hun capaciteiten uit te breiden. De belangrijkste weg naar uitbreiding van capaciteiten (personeel, financieel, bestuurlijk) is schaalvergroting. Tal van voorbeelden laten zien hoe gemeenten door samen te werken en krachten te bundelen tot een veel sterkere regierol in staat zijn, vooral ook door in de uitvoering een actieve rol te claimen. Het voorbeeld van samenwerking op het gebied van de leerplichthandhaving laat de twee kanten van deze medaille zien: de kracht en het succes waar de samenwerking slaagt en de moeite en tijd die het kost om de samenwerking te laten slagen.

Het voortgezet onderwijs en nog meer het middelbaar beroepsonderwijs hebben een regionaal karakter. Zoals aangegeven is er doorgaans geen één-op-één relatie tussen gemeente en school. Scholen hebben te maken met tal van gemeenten. Een voor de hand liggende oplossing is om een deel van de regie op onderwijs, zorg en hulp voor jongeren bij de scholen te leggen. Voor een deel is die keuze jaren geleden reeds gemaakt door het onderwijs als belangrijkste weg naar maatschappelijke integratie en de school als belangrijkste vindplaats voor jeugdproblematiek aan te wijzen. De mate waarin scholen de regie op zich kunnen nemen is echter ook begrensd. Recente ontwikkelingen in de grote steden laten zien dat mbo-instellingen financieel en organisatorisch overvraagd worden als het gaat om hun aandeel in de aanpak van jongerenproblematiek. Juist hier kan de gemeente een belangrijke rol spelen in de herverdeling van de lasten en de organisatie van samenwerking met en rondom het onderwijs. Het overschrijden van de drempel van KUNNEN is dan ook geen vrijblijvende kwestie. Waar gemeenten in een regio niet of nauwelijks afstemmen en samenwerken loopt de uitvoering vaak vertraging op of ontstaan, zoals bijvoorbeeld rondom de financiering van het schoolmaatschappelijk werk, financiële problemen.

Met de aanduiding van de vier typen van regie hebben we aangegeven dat niet alle gemeenten in elke situatie een zelfde rol hoeven (en kunnen) hebben. Op zichzelf is dat geen probleem. Gemeenten in een regio kunnen uitstekend afspraken maken over wie welke taken op zich neemt en daarbij is het logisch dat een grotere gemeente meer op zich neemt dan een kleinere. Essentieel is echter of daarover onderling afspraken worden gemaakt. In veel regio's gaat dat goed. Maar in veel andere regio's gaat het niet of maar tijdelijk goed. In het volgende hoofdstuk formuleren we een aantal maatregelen die de rijksoverheid zou moeten nemen om juist op dit punt een versnelling aan te brengen.

#### **AANPASSEN**

Als laatste fase in de groei van de regie staat het vermogen van de gemeente centraal om de eigen rol aan te passen aan de veranderingen in het veld en in de problematiek. Naar mate de aanpak van een problematiek zich verder ontwikkelt zal de taakuitvoering door afzonderlijke partijen verbeteren, zal de samenwerking een meer structureel karakter krijgen en ontstaan geleidelijk routines in de aanpak. De noodzaak voor de gemeente om een stuwende rol te spelen met geld en menskracht komt geleidelijk te vervallen. Voor de gemeente wordt het tijd om de regierol opnieuw aan te passen en een rol te kiezen die het initiatief en de eerste verantwoordelijkheid aan andere partijen laat. Deze overgang vraagt een – in de praktijk voor betrokken personen vaak lastige – zekere mate van terugtrekking. Geld wordt ingezet op verzoek van partijen, die daarover verantwoording afleggen aan de gemeente. De rol verschuift naar het bewaken van kwaliteit en resultaten.

Deze overgang is vooral weer een kwestie van bestuurskracht: prioriteiten stellen, de positie opnieuw bepalen, herschikken van personele en financiële inzet en verschuiving van een meer procesgeoriënteerde naar een outputgeoriënteerde benadering.

## 7 Wat kan de rijksoverheid doen?

De rijksoverheid verwacht de komende jaren veel van gemeenten. Gemeenten moeten met schoolbesturen als partners onderwijsachterstanden bestrijden en voortijdig schoolverlaten terugdringen. In dat verband dienen zij onder meer de regie (te gaan) voeren over verbetering van de voorschoolse educatie, de realisatie van centra voor jeugd- en gezin en de totstandkoming van zorg- en adviesteams in het onderwijs. In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat de situatie rondom de gemeentelijke regievoering complex is. Gemeenten verkeren in verschillende uitgangsposities, maar ook los daarvan hebben zij te maken met veel vraagstukken, beleidsterreinen, partijen en wettelijke taken. Daarnaast is er op gewezen dat de context voor regie aanmerkelijk anders is voor het leeftijdsgebied van 0-12, 12-15 en 16 jaar en ouder. Door middel van regiomodellen voor verschillende uitgangssituaties is geschetst hoe gemeenten hun positie kunnen bepalen en hoe zij van daaruit kunnen doorgroeien naar een meer invloedrijk en passend regiemodel.

De groeibeweging is omschreven in de termen van WILLEN, KUNNEN en AANPASSEN. De termen willen en kunnen geven al aan dat gemeenten zelf een bepalende rol spelen in het toegroeien naar een passende regierol. Veel gemeenten zijn zich daarvan bewust en werken expliciet vanuit een heldere visie en ontwikkelambitie. Het vraagstuk van de regie voor 16 jaar en ouder brengt echter een extra dimensie in het spel: het vraagt om bovengemeentelijke regie. Hierin ligt een breekpunt. Veel gemeenten kunnen (uiteindelijk) stappen zetten in de fase van willen: keuzes maken en beleid formuleren. Maar tussen willen en kunnen ligt een hoge drempel, namelijk die van de noodzakelijke schaal waarop gewerkt moet worden. Die drempel veroorzaakt een zekere handelingsverlegenheid: zonder regionale afstemming en samenwerking kunnen zeker de kleinere en middelgrote gemeenten niet de stap zetten naar een meer actieve, participerende regierol. Maar ook voor grote gemeenten geldt dat zij daarin, zonder de samenwerking met de regiogemeenten, ernstig kunnen worden belemmerd.

Voor de rijksoverheid liggen er daarom twee samenhangende actielijnen voor:

- De eerste lijn *regelt* dat gemeenten regionaal gezamenlijk de regiefunctie vormgeven.
- De tweede lijn *ondersteunt* gemeenten bij het concreet invullen van de regie in interactie met de partijen in onder meer het onderwijs, jeugdzorg en maatschappelijke zorg.

Bewust worden hierbij de woorden *regelt* en *ondersteunt* gebruikt: op de eerste lijn stelt de rijksoverheid dwingende kaders voor gemeenten om tot regionale samenwerking te komen; op de tweede lijn zorgt de rijksoverheid voor procesmatige ondersteuning. Het één kan niet zonder het ander. En bovendien kan de rijksoverheid - gezien de impact op het gemeentelijk handelen - in deze niet opereren zonder draagvlak van gemeenten. Het ligt derhalve voor de hand dat de actielijnen verder worden uitgewerkt en geïmplementeerd in nauwe samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De motieven voor deze tweezijdige benadering liggen in de praktijk. Wat de ondersteuningslijn betreft zijn de volgende overwegingen leidend. Het proces van regie, samenwerking en afstemming tussen gemeenten en partijen in het veld is uitermate complex en divers. Daarin verplichte landelijke modellen opleggen is niet alleen zinloos, maar ook onmogelijk gezien de verschillen tussen regio's. Gemeenten geven zelf aan dat zij daarbij ondersteuning kunnen gebruiken in de vorm van informatievoorziening, handreikingen, praktische leidraden en duidelijke inhoudelijke kaders.

De situatie ligt anders bij de eerste lijn, die van de samenwerking tussen gemeenten onderling. Deze problematiek is niet nieuw. Op tal van terreinen, onder meer de regionalisering van de leerplicht, is ervaring opgedaan en is evident geworden dat gemeenten slechts moeizaam tot duurzame samenwerkingsvormen kunnen komen. De afgelopen jaren is er te weinig en te langzaam vooruitgang geboekt op dit punt. Dat is gevoelige materie. Maar het wordt in toenemende mate duidelijk dat

gezamenlijk opereren van gemeenten in een regio een voorwaarde is voor het succesvol op gang brengen van de regie en samenwerking met het onderwijs en andere partijen.

## **Actielijn 1: Verplichte samenwerkingsverbanden gemeenten**

Actielijn 1 regelt dat gemeenten hun regiefunctie gezamenlijk in regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden gaan vormgeven. We adviseren de rijksoverheid om daartoe in overleg met de VNG de volgende besluiten te nemen:

1. Gemeenten worden verplicht deel te nemen aan één regionaal gemeentelijk samenwerkingsverband. Uitgangspunten zijn:
  - Gemeenten bepalen zelf in welk samenwerkingsverband zij deelnemen. Daarbij geldt de huidige RMC-gebiedsindeling als uitgangspunt.
  - Voor een bepaalde, vastgestelde datum zijn alle gemeenten aangesloten bij een samenwerkingsverband.
  - De RMC-contactgemeente treedt op als voorzitter van het samenwerkingsverband, tenzij partijen daarover andere afspraken maken.
2. De samenwerkingsverbanden stellen jaarlijks verplicht een gezamenlijk Regieplan vast, waarin zij aangeven welke uitgangspunten en doelstellingen zij hanteren, op welke wijze zij de regiefunctie willen invullen en welke concrete activiteiten zij willen ondernemen. Ook maken zij daarin afspreken over de onderlinge verdeling van taken, middelen en lasten. Verder geldt:
  - Het Regieplan wordt afgestemd met het onderwijsveld en andere relevante partijen.
  - Jaarlijks stelt het samenwerkingsverband een verslag op van de activiteiten en de bereikte doelen.
  - Centraal in het Regieplan staat het realiseren van een succesvolle schoolloopbaan voor alle jongeren. Daarmee is het domein waarop het samenwerkingsverband zich richt grofweg afgebakend: onderwijs en aanpalende domeinen die jongeren ondersteunen bij het (weer) naar school gaan.
3. De rijksoverheid stelt een deel van de middelen voor onder meer bestrijding voortijdig schoolverlaten, zorgstructuur in het onderwijs, schoolmaatschappelijk werk en jeugdbeleid beschikbaar aan de samenwerkingsverbanden (in plaats van aan de afzonderlijke gemeenten) en verplicht gemeenten daarover gezamenlijk te beslissen (vgl. inzet RMC-middelen).
4. De rijksoverheid stelt een tijdelijke stimuleringsregeling in voor de totstandkoming en ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden (zie ook hierna bij lijn 2).

Het idee van de verplichte samenwerkingsverbanden voor gemeenten sluit aan bij de destijds wettelijk opgelegde verbanden voor het voortgezet onderwijs (Samenwerkingsverbanden VO). Aanvankelijk was er de nodige scepsis en weerstand, maar in de loop der jaren zijn deze verbanden uitgegroeid tot belangrijke instrumenten en hebben zij een grote rol in de gezamenlijke versterking van de zorg in en rondom scholen. Met de RMC-regeling kennen gemeenten al een constructie waarin zij verplicht samenwerken, beleid maken en verantwoording afleggen. Langs deze lijnen kunnen de beoogde samenwerkingsverbanden worden uitgebouwd.

## **Actielijn 2: Ondersteuning bij de invulling van de regiefunctie**

Met actielijn 2 ondersteunt de rijksoverheid gemeenten bij de concrete invulling van hun regiefunctie en de totstandkoming van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De ondersteuning sluit aan op de verschillende stadia waarin gemeenten en samenwerkingsverbanden zich bevinden.

### WILLEN

Gemeenten moeten in de eerste plaats in staat en bereid zijn om bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen en met partijen afspraken te maken. Veel, vooral kleinere gemeenten hebben een informatieachterstand, weinig contacten en netwerken en onvoldoende beleids capaciteit. Zij moeten een zekere achterstand inlopen om hun rol in de samenwerkingsverbanden te kunnen opnemen.

Acties om gemeenten en samenwerkingsverbanden te ondersteunen moeten zich daarom richten op:

1. *Informatievoorziening*: veel gemeenten kampen met een informatieachterstand waar het gaat om zorg in en rond onderwijs, met name in het vaak buiten de gemeente gelegen vso en mbo. Zij zijn onvoldoende op de hoogte van de eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden enerzijds en van de werkwijze van scholen en hun behoefte aan ondersteuning daarvan anderzijds.
2. *Bestuurlijke bewustwording*: gemeenten ervaren niet altijd als vanzelfsprekend een (gedeeld) probleem eigenaarschap. Hoewel zij bijvoorbeeld als woonplaatsgemeente verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de leer- en kwalificatieplicht leidt dat niet altijd tot expliciet beleid en uitvoering.
3. *Beleidsmatige ondersteuning*: vooral kleinere gemeenten zijn niet altijd in staat beleid te formuleren en te operationaliseren. Door beter gebruik te maken van goede voorbeelden van elders ontwikkeld beleid en door het opzetten van een gericht ondersteuningsaanbod met formats en instrumenten kan naar verwachting snel vooruitgang worden geboekt.
4. *Communicatie*: het opbouwen van een contactennetwerk is een voor de hand liggende, maar voor gemeenten vaak lastige stap. Bestaande communicatielijnen kunnen beter worden benut. Daarnaast kan gedacht worden aan vormen van internetcommunicatie in plaats van veel capaciteit vragende vergaderingen en overleggen.

### KUNNEN

Gemeenten die actiever willen worden in het op gang brengen en uitvoeren van processen moeten een zekere omvang en kwaliteit van hun uitvoerings capaciteit hebben. Acties om deze gemeenten te ondersteunen moeten zich derhalve richten op:

5. *Regionale samenwerking*: de verplichte samenwerkingsverbanden hebben een zekere groeiperiode nodig, waarin deelnemende gemeenten de onderlinge spelregels bepalen, komen tot een gemeenschappelijk beleid en onderling de taken verdelen. Dat proces sluit deels aan bij samenwerkingsvormen die de gemeenten al kennen. In veel regio's werken gemeenten al actief samen en zijn de samenwerkingsverbanden een voortzetting van de reeds ingeslagen weg. In andere regio's moet er nog veel opgebouwd worden. Een gericht stimulerings- en ondersteuningsprogramma moet het proces daar helpen versnellen.
6. *Kwaliteitsimpuls*: ervaring, deskundigheid en betrokkenheid zijn belangrijke competenties om in veranderingsprocessen een wezenlijke rol te kunnen spelen. Een trainingsaanbod en faciliteiten voor gemeenten om daaraan deel te nemen gericht op participatie rondom specifieke problemen heeft in het verleden geholpen om de rol en inbreng van gemeenten te versterken en kan ook hier bijdragen wanneer gemeenten een activerende en participerende rol gaan spelen.

### AANPASSEN

Vervolgens moeten de samenwerkingsverbanden in staat zijn hun rol aan te passen aan de zich ontwikkelende situatie. Acties om hen op dit punt te ondersteunen moeten zich richten op:

7. *Consistent rijksbeleid*: In het voorgaande is duidelijk gemaakt dat het rijksbeleid ten aanzien van de regierol van gemeenten de afgelopen decennia niet consistent is geweest. Na regeerperiodes waarin de gemeentelijke regie eerst werd opgetuigd en daarna weer werd afgebroken, dient zich nu een tijdperk aan waarin gemeenten weer meer verantwoordelijkheden krijgen voor samenhang in de zorg voor kinderen en jongeren. Gemeenten kunnen die rol alleen waarmaken als die structureel van aard is. Het komt de bestuurskracht van gemeenten ten goede als zij weten wat er op dit vlak van hen verwacht wordt en als zij in staat worden gesteld om daar politiek en ambtelijk op de lange termijn op in te spelen. Dat vraagt van de rijksoverheid om bewuste en consistente

keuzes. Dat wil zeggen, (nieuw) beleid systematisch toetsen op consequenties voor de regierol van gemeenten en daarmee voorkomen dat beleidsinitiatieven op dat punt tegenstrijdig zijn of ongewild de positie van gemeenten verzwakken of daarvan juist teveel verwachten.

8. *Ruimte voor scholen in de uitvoering*: Scholen zijn vind- en werkplaats tegelijk. De zorg voor risicoleerlingen en dreigende uitvallers in het v(s)o en het mbo wordt momenteel door de instellingen voortvarend ter hand genomen. Voor leerlingen die een aanpak vereisen die onderwijsgerelateerde problematiek overstijgt, wordt – in toenemende mate via Zorg- en adviesteams (ZAT) - aansluiting gezocht met de zorginstellingen rond de school. Scholen geven echter aan dat zij met zorginstellingen als GGD en AMW in lastige gesprekken zijn verwickeld over de financiering van de zorg op en rond de school. De overtuiging groeit dat de beoogde samenwerking tussen onderwijs en zorg niet kan worden bekostigd uit de reguliere financiering van de betreffende instellingen. Naar verwachting zal de probleemdruk in het onderwijs verder toenemen<sup>10</sup>. De toenemende (drempelloze) instroom van leerlingen die extra zorg behoeven vereist extra inspanningen en een sterkere inzet op preventie en het voorkomen van schooluitval. ROC's en zorginstellingen trekken in dat verband soms samen op richting gemeenten (en provincies) om hun plannen en werkwijze toe te lichten en de behoefte aan aanvullende financiering kracht bij te zetten. Vooralsnog hebben zij echter nog een lange weg te gaan en lijkt die strategie hooguit te resulteren in incidentele tijdelijke bekostiging van zorg op en rond de scholen. De rijksoverheid kan deze weg beter begaanbaar maken en bekorten door de verantwoordelijkheden en de middelen voor preventie en extra zorg zoveel mogelijk te bundelen en rondom scholen te concentreren.
9. *Kwaliteitsbewaking*: Zet in op horizontale verantwoording. Stel gemeenten en scholen in staat om gezamenlijk op output te monitoren en te sturen. Beide partijen moeten elkaar inzicht bieden in de inspanningen die zij hebben gepleegd. Reik hen daartoe handzame instrumenten aan. Daarmee kunnen zij in onderling overleg bepalen of de afspraken zijn nagekomen en of hun investeringen doelmatig (efficiënt en effectief) en rechtmatig (is het geld aan de juiste dingen besteed) waren.
10. *Wetgeving*: Op de langere termijn zou een en ander kunnen leiden tot een heroverweging van bestaande wetgeving. Zo verbindt de Leerplichtwet de handhavingstaak met een expliciete zorgtaak. Wellicht dat het in de toekomst meer voor de hand ligt om de zorgtaak te beleggen bij de onderwijsinstellingen zelf en de handhavingstaak bij gemeenten te laten.

## Tot slot

Zorg voor leerlingen in het v(s)o en mbo, het is een complex en dynamisch werkveld. Uit de gesprekken en bijeenkomsten met vertegenwoordigers van scholen, zorginstellingen, gemeenten, vo-, mbo-, wec-raad en de VNG komt naar voren dat de betrokken partijen naarstig op zoek zijn naar wegen om elkaar te vinden en te versterken. In veel gevallen is er nog een lange weg te gaan, maar in ieder geval is er een wereld te winnen. Het is nu vooral zaak om de routes van scholen en instellingen (die inzetten op versterking van de zorg voor hun leerlingen) en gemeenten (die in toenemende verantwoordelijk worden voor de regie in de zorg voor kinderen en jongeren) met elkaar te verbinden. Hiervoor hebben we geschetst hoe de rijksoverheid dat kan bewerkstelligen.

Het belangrijkste houvast daarbij is de consensus bij de betrokken partijen over de inhoudelijke lijn die daarin moet worden gevolgd. Samengevat gaat het om twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat de schoolloopbaan centraal staat en daarmee het ijkpunt is voor de aan onderwijs gerelateerde zorg in en om de school. In feite wordt dit uitgangspunt al sinds de jaren negentig gehanteerd en geborgd in onder meer in de Wet op Jeugdzorg, het VSV-beleid en de ontwikkeling van de ZAT's. Het tweede uitgangspunt volgt uit het eerste en bepaalt de schoolplaats als het ankerpunt van de zorg rondom de leerling/jongere. Dat wil zeggen dat in situaties waar bijvoorbeeld de schoolplaats en de

<sup>10</sup> *Probleemdruk en zorgstructuur in het middelbaar beroepsonderwijs*. Brinkman et al., NJI 2007.

woonplaats 'concurrerend' zijn als het gaat om het zwaartepunt van de zorg, het primaat bij de schoolplaats ligt. Dat wil niet zeggen dat schoolplaats in alle gevallen de meest logische plek is om zorg rondom een jongere te organiseren. In bepaalde gevallen zal de woonplek (thuissituatie, buurt) meer voor de hand liggen. In de praktijk zullen problemen van jongeren die (hoofdzakelijk) te maken hebben met de thuissituatie en niet (of in ondergeschikte mate) met de schoolloopbaan, onder de verantwoordelijkheid van het CJG in de woonplaats vallen. Bij problemen waarbij het schoolgaan het zwaartepunt vormt, ligt de zorgregie bij de onderwijsinstelling, respectievelijk bij de samenwerking tussen onderwijsinstelling en hulpverlenende instanties (ZAT). Een dergelijk samenwerking kan desgewenst als een 'outreaching' CJG (een CJG-functie op locatie in de school) worden benoemd.

## Bijlage Geraadpleegde experts

De experts zijn geraadpleegd in gesprekken en interviews en op diverse bijeenkomsten in de periode augustus 2008 tot en met maart 2009. Zij reageerden ieder vanuit hun eigen achtergrond op de thematiek en op de vragen en discussiepunten die we aan hen voorlegden. Op basis daarvan hebben Oberon en KBA dit rapport opgesteld. Daarbij hebben we ons gebaseerd op de consensus die wij onder experts signaleerden. Maar dat betekent niet dat het advies op alle punten door alle experts wordt onderschreven. Het beleidsadvies als zodanig komt voor rekening van Oberon en KBA.

	<b>Gemeenten</b>
Ton van den Hoven	RMC coördinator, regio Arnhem
Helma Seelen	Afdeling Jeugd, Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Dordrecht
Hans Tilman	Beleidsontwikkelaar Onderwijs en Jeugd, DMO, gemeente Eindhoven
Gerrit Dogger	Adviseur Jeugd & Onderwijs, gemeente Enschede
Anja Hofman	Adviseur Jeugd & Onderwijs, gemeente Enschede
Dieuwke van der Wal	Beleidsmedewerker dienst OCSW, gemeente Groningen
Eef Warmels	Senior beleidsmedewerker sector Jeugd & Onderwijs, gemeente Leeuwarden
Jose Miltenburg	Beleidsmedewerker afd. Realisatie, Team Stadskennis en Cultuur, gem. Leiden
Dolf Kutschenreuter	Adviseur Beleid & Realisatie, gemeente Nijmegen
Danielle Leenders	Adviseur Beleid & Realisatie, gemeente Nijmegen
Inge Kemperman	Beleidsmedewerker afd. Werk, Inkomen en Zorg, gemeente Oldenzaal
Adrie Jongenele	Adviseur dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving, gemeente Rotterdam
Petra van der List	Adviseur (vsv)/dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving, gemeente Rotterdam
Wytse de Jong	Beleidsmedewerker Onderwijs (vsv), gemeente Utrecht
Ineke Wulp	Kwartiermaker OKC, gemeente Utrecht
Alide de Leeuw	Beleidsmedewerker afd. Onderwijs/Welzijn, gemeente Woerden
Hanneke Steijn	Beleidsmedewerker Onderwijs en Welzijn, gemeente Woerden
Marianne Monnier	Afdeling Jeugd & Onderwijs, gemeente Zaanstad
Frans van der Heide	Teamleider Welzijn, Jeugd en Sport, gemeente Zwolle
	<b>MBO</b>
Hedy Beumkes	Senior Adviseur, Albeda College
Ineke Speyer	Teamleider Trajectbegeleiding, Albeda College
Berend Kamphuis	Voorzitter College van Bestuur, ROC Alfa College
Hilda Scholten	Directeur Servicecentrum Cursisten, Friesland College
Jenny Drost	Directeur sector Zorg & Welzijn, ROC Midden Nederland
Hanneke Hautvast	Directeur Onderwijs & Servicecentrum, ROC Midden Nederland
Brigitte Kempers	Projectleider Zorgstructuur, ROC Midden Nederland
Rita Rutten	Beleidsmedewerker Onderwijs & Innovatie, ROC Midden Nederland
Erik van Aalzum	Directeur Re-integratie & Educatie, ROC van Nijmegen
Jitze Ramaker	Lid College van Bestuur, ROC Rijn IJssel
André van den Berg	Stafmedewerker Loopbaanbegeleidingscentrum, ROC van Twente
Jan Kuijs	Zorgcoördinator Scholingsboulevard, ROC van Twente
Arleen Oomes	Adviseur Onderwijs, Wellant College
Ineke Mulder	Hoofd Zadkine Servicecentrum, ROC Zadkine

	<b>Overig</b>
Brigit Rijbroek	Bureau Jeugdzorg, Rotterdam
Jose Oudejans	Senior beleidsmedewerker, Colo
Jaap van de Meent	Lid Raad van Bestuur, Flexus Jeugdplein
Jeanine ten Haave	Regiomanager GG & GD Utrecht
Marieke Weemaes	Adviseur Strategie & Onderwijs, MBO Raad
Mieke de Haan	Adviseur Strategie & Onderwijs, MBO Raad
Vivianne Heijmans	Ministerie OCW: jeugdzorg & vsv
Bas Wijnen	Ministerie van OCW, directie Jeugd, Onderwijs en Zorg
Ben Brinkman	Adviseur Onderwijs & Jeugdzorg, Nederlands Jeugd instituut
Sander Band	Programmaministerie van Jeugd & Gezin
Marieke Koppenaal	Programmaministerie van Jeugd & Gezin
Wieke de Jager	REaCtys
Bob Rueck	Voorzitter RZTplus (bovenschools zorgadviesteam Zuidoost Utrecht)
Frank de Wit	SWV-Samenwerkingsverband VO Leiden e.o.
Andries Kok	VNG
Marianne Schrijver	VNG
Corine Dijkstra	VNG
Annelies Schutte	VNG
Jessica Tissink	Senior beleidsadviseur, VO raad
Albert Boelen	Beleidsadviseur, WEC raad