

DE LEA:
VAN 3 NAAR 4
KOLOMMEN



DE LEA: VAN 3 NAAR 4 KOLOMMEN

LEA

Categorie 1

▶▶▶ Gemeente ondersteunt

- opbrengstgericht werken
- taalbeleid (incl. leesbevordering)
- stimulering taalontwikkeling
- professionalisering van onderwijs- personeel en schoolmanagement
- passend onderwijs
- spreiding zorgleerlingen
- kwaliteitsimpuls (zeer) zwakke scholen
- maatschappelijke stages VO
- ouderbetrokkenheid op school
- duurzaamheid
- veiligheid in de school
- gezonde voeding en een gezonde leefstijl
- cultuureducatie

1

▶ **Schoolbestuur** bepaalt beleid en uitvoering

Categorie 2

▶▶▶ Gemeente initieert/regisseert

- voor- en vroegschoolse educatie (VVE)
- kwaliteit (zorg)
- toeleiding en bereik
- professionalisering/taal 3f
- opbrengstgericht werken
- resultaatafspraken vroegschoolse educatie
- lokaal ouderbeleid VVE:
 - beleidsontwikkeling
 - informatievoorziening algemeen en kindspecifiek
 - stimulering thuis
 - participatie in VVE activiteiten voorschool
 - rekening houden met voorschool
- extra onderwijstijd
- schakelklassen
- zomerscholen
- vakantiescholen
- buitenschoolse opvang
- zorg in en om de school
- opvang jeugdigen die buiten de boot dreigen te vallen
- schoolmaatschappelijk werk
- reboundvoorzieningen
- segregatie/integratie thematiek
- sport en bewegen

2

▶ **Schoolbestuur** zwaluwstaart eigen beleid en gemeentelijk beleid

Categorie 3

▶▶▶ Gemeente eind-verantwoordelijk

- leerplicht / schoolverzuim
- leerlingenvervoer
- huisvesting
- brede school
- integrale kindcentra
- startgroepen
- harmonisatie voorschoolse voorzieningen
- jeugdzorg
- zorg: centra voor jeugd en gezin (CJG)
- jeugdbeleid in brede zin
- veiligheid rond de school
- opvang minderjarige asielzoekers en nieuwkomers

3

▶ **Schoolbestuur** werkt samen met gemeente aan beleid en uitvoering

Categorie 4

Thema's voor regionale samenwerking

- zorg in het voortgezet onderwijs
- samenwerking rond jeugd(zorg)voorzieningen
- leerlingstromen en /of onderwijsaanbod
- krimp
- aansluiting po/vo en vmbo/mbo
- afstemming onderwijs- arbeidsmarkt
- voortijdig schoolverlaten
- RMC

4

Schoolbestuur zoekt samen met meerdere gemeenten naar optimale inrichting

Dit product is mede mogelijk gemaakt door het Ministerie van OCW

Oberon

www.oberon.eu

DE LOKALE
EDUCATIEVE AGENDA:
VAN 3 NAAR 4 KOLOMMEN



1

EEN BLIK TERUG

In 2004 werden de voorbereidingen getroffen om aan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en scholen vorm en inhoud te geven. Hier werd de grondslag gelegd voor het idee van de Lokale Educatieve Agenda (LEA). De LEA werd vanaf 2005 landsbreed ingevoerd. In 2004 werd onder meer een onderzoek gehouden in een aantal regio's naar de stand van zaken en de wensen voor de toekomst. Mede op basis van dit onderzoek werd in 2005 een aantal onderwerpen benoemd, die een plaats verdienden op de LEA. De onderwerpen werden in drie kolommen gerubriceerd. De eerste kolom bevatte onderwerpen waarvoor de scholen de eindverantwoordelijkheid droegen voor het beleid en de uitvoering. Het ging bijvoorbeeld om leerprestaties en ouderbetrokkenheid. In de tweede kolom waren de thema's te vinden waar gemeente en scholen samen verantwoordelijkheid droegen en waar ook beide een rol hadden bij de uitvoering, zoals voor- en vroegschoolse educatie en zorg in en om de school. In de derde kolom kwamen de onderwerpen aan de orde waar de gemeente allereerst aan zet is, zoals leerplicht, schakelklassen en huisvesting. De drie kolommentabel bleek een handzaam instrument te zijn bij de inrichting van Lokale Educatieve Agenda's. Oberon kreeg de opdracht voor een landelijk ondersteuningstraject om een impuls te geven aan de LEA in Nederland.

Ook het ministerie van OCW deed een duit in het zakje. Het benoemde enkele onderwerpen – vooral gerelateerd aan het bestrijden van segregatie in het onderwijs – die verplicht moesten worden opgenomen op de agenda. In de jaren na 2005 bleek het aantal onderwerpen op de agenda geleidelijk toe te nemen. Zo werd de kinderopvang een verplichte overlegpartner met het oog op betere afstemming onderwijs en kinderopvang. Tevens kwamen jaarlijks meer onderwerpen in de middenkolom terecht. Het principe van gedeelde verantwoordelijkheid van lokale overheid en lokaal onderwijsveld won terrein. Oberon actualiseerde de

3 kolommentabel regelmatig en bracht ook verfijningen aan. Zo werd er ook een onderscheid gemaakt tussen 'klassieke thema's' op de LEA en verrijkingsthema's. De eerste betroffen de verplichte onderwerpen en de onderwerpen die in meer dan 50% van de gemeenten werden geagendeerd. In onderstaande tabel staan de vijf belangrijkste thema's die volgens de gemeenten in 2012 op hun LEA stonden (in 2012 heeft 88% van de Nederlandse gemeenten een LEA).¹

Tabel 1: Top vijf thema's op de LEA volgens gemeenten

	Op de LEA in 2012
Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)	94%
Zorg in en om de school/Zorgadvies-teams (ZAT)	87%
Passend onderwijs	87%
Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)	87%
Doorgaande leerlijnen	83%

De verrijkingsthema's worden in een beperkt aantal gemeenten geagendeerd. Verrijkingsthema's blijken veelal wel snel te kunnen uitgroeien tot klassieke thema's, hetgeen zich bijvoorbeeld voordeed bij samenwerking peuterspeelzaal – kinderopvang, taalbeleid, voortijdig schoolverlaten en veiligheid. Toen de LEA werd ontwikkeld, was de ondersteuning vooral gericht op gemeenten. Al vrij snel bleek dat het veel beter is om de ondersteuning te richten op zowel de gemeenten als de schoolbesturen. De LEA is immers een zaak van allebei en beide partijen hebben er belang bij op lokaal niveau goed samen te werken. De grootste winst van de afgelopen jaren is ongetwijfeld dat de LEA niet één eigenaar kent in de gemeente, maar een zaak is van zowel gemeente als schoolbesturen (en vaak ook peuterspeelzaal en/of kinderopvang).

¹ Oberon (2012). *De lokale educatieve jaaragenda 2012*. Utrecht: Oberon.

2

WAAR STAAN WE NU?

De veranderingen in het onderwijsbeleid geven aanleiding om de 3 kolommentabel te herzien. Nog maar weinig onderwerpen op de LEA zijn exclusief toe te schrijven aan de schoolbesturen of aan de gemeenten. Bijna alles vraagt betrokkenheid van beiden. De lokale agendering is complexer geworden en kent steeds meer lagen. Er zijn nieuwe thema's bijgekomen, zoals opbrengstgericht werken en professionalisering van medewerkers in de VVE. Er werd eind 2011 ook een onderscheid aangebracht in de financiële middelen die door het Rijk beschikbaar worden gesteld. De G4 en G33 krijgen ten gevolge van een motie in de 2^e Kamer het leeuwendeel van de bijna 100 miljoen jaarlijkse extra middelen in de periode 2012- 2015. En er is behoefte aan een regionale aanpak van een aantal thema's. De hedendaagse realiteit is eigenlijk niet meer in een tabel te vangen. We doen hier nog een (laatste) poging om de situatie van medio 2012 integraal te vangen in een tabel.

In de volgende paragraaf beschrijven we in het kort een aantal thema's die relevant zijn voor de actuele lokale educatieve agendering. Uit de beleidsstukken van het kabinet Rutte, zoals het Actieplan Beter Presteren voor het primair en voortgezet onderwijs en het Actieplan Leraar 2020; een krachtig beroep, zijn nieuwe thema's voortgekomen. We zien dat op veel plaatsen de LEA momenteel wordt ingeperkt, waarbij de thema's Zorg/Passend onderwijs en VVE de meeste aandacht krijgen. Thema's die minder urgent zijn voor de korte termijn, zoals de verrijkingsthema's, komen meer in de marge terecht. Het is niettemin goed om op de LEA toch ook ruimte te houden voor onderwerpen als duurzaamheid, sport, cultuur en gezondheid. Bij veranderende politieke verhoudingen kunnen deze thema's weer opnieuw in de belangstelling komen te staan.

3

DE 4-KOLOMMENTABEL LEA

Tabel 2: De 4-kolommentabelLEA, medio 2012

Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
<p>Gemeente ondersteunt</p> <ul style="list-style-type: none"> • opbrengstgericht werken • taalbeleid (incl. leesbevordering) • stimulering taalontwikkeling • professionalisering van onderwijspersoneel en schoolmanagement • passend onderwijs • spreiding zorgleerlingen • kwaliteitsimpuls (zeer) zwakke scholen • maatschappelijke stages VO • ouderbetrokkenheid op school • duurzaamheid • veiligheid in de school • gezonde voeding en een gezonde leefstijl • cultuureducatie 	<p>Gemeente initieert/registreert</p> <ul style="list-style-type: none"> • voor- en vroegschoolse educatie (VVE) • kwaliteit(szorg) • toeleiding en bereik • professionalisering/taal 3f • opbrengstgericht werken • resultaatafspraken vroegschoolse educatie • lokaal ouderbeleid VVE: <ul style="list-style-type: none"> – beleidsontwikkeling – informatievoorziening algemeen en kind-specifiek – stimulering thuis – participatie in VVE activiteiten voorschool – rekening houden met voorschool • extra onderwijstijd • schakelklassen • zomerscholen • vakantiescholen • buitenschoolse opvang • zorg in en om de school • opvang jeugdigen die buiten de boot dreigen te vallen • schoolmaatschappelijk werk • reboundvoorzieningen • segregatie/integratie thematiek • sport en bewegen 	<p>Gemeente eindverantwoordelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • leerplicht / schoolverzuim • leerlingenvervoer • huisvesting • brede school • integrale kindcentra • startgroepen • harmonisatie voorschoolse voorzieningen • jeugdzorg • zorg: centra voor jeugd en gezin (CJG) • jeugdbeleid in brede zin • veiligheid rond de school • opvang minderjarige asielzoekers en nieuwkomers 	<p>Thema's voor regionale samenwerking</p> <ul style="list-style-type: none"> • zorg in het voortgezet onderwijs • samenwerking rond jeugd(zorg)voorziening en • leerlingstromen en /of onderwijsaanbod • krimp • aansluiting po/vo en vmbo/mbo • afstemming onderwijs-arbeidsmarkt • voortijdig schoolverlaten • RMC
<p>Schoolbestuur bepaalt beleid en uitvoering</p>	<p>Schoolbestuur zalwvstaart eigen beleid en gemeentelijk beleid</p>	<p>Schoolbestuur werkt samen met gemeente aan beleid en uitvoering</p>	<p>Schoolbestuur zoekt samen met meerdere gemeenten naar optimale inrichting</p>

TOELICHTING

De rolverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen is de afgelopen jaren meer gedifferentieerd en complex geworden. Als een thema zich leent voor agendering op de LEA, kan de gemeentelijke betrokkenheid verschillende vormen aannemen.

De gemeente kan de instellingen op het betreffende thema ondersteunen, zoals weergegeven in de *eerste* kolom. Dit kan ze doen met geld, maar ook door faciliteiten te bieden of het onderwijs met andere partijen samen te brengen, bijvoorbeeld bij sport of cultuurbeleid. Bij de onderwerpen in de *tweede* kolom heeft de gemeente een initiërende/regisserende rol of kan deze rol in ieder geval op zich nemen. Vaak gaat het om thema's als ouderbetrokkenheid, waar het schoolbestuur zijn eigen lijn trekt. Het gaat er dan om het eigen beleid van de schoolbesturen en het bredere gemeentelijk beleid te zwaluwstaarten. Bij ouderbetrokkenheid zoekt men bijvoorbeeld vaak naar een minimum aanpak waaraan alle scholen meedoen.

De *derde* kolom omvat onderwerpen die meer onder directe verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, zoals leerplicht en huisvesting. De gemeente zoekt hier samen met de schoolbesturen naar een goede invulling, maar is wel als eerste aanspreekbaar op deze punten. We hebben verder een *vierde* kolom toegevoegd om de regionalisering een plek te kunnen geven. Er is een duidelijke tendens om het educatief overleg te regionaliseren. Een aantal onderwerpen is eigenlijk alleen goed aan te pakken op regionaal niveau. We zien dan ook op steeds meer plekken regionale (educatieve) agenda's ontstaan.

We realiseren ons verder dat de plaats van onderwerpen in een bepaalde kolom voor discussie vatbaar is. De verantwoordelijkheden zijn niet altijd bij voorbaat duidelijk. Partijen kunnen ervoor kiezen deze wel of niet te nemen. We wijzen er daarom nog eens op dat de kolommentabel geen voorschriften geeft maar een hulpmiddel beoogt te zijn dat kan worden gebruikt bij de Lokaal Educatieve Agendering. In het vervolg van deze notitie bespreken we een aantal van de thema's meer in detail.

Kolom 1: de gemeente ondersteunt, het schoolbestuur bepaalt beleid en uitvoering

Opbrengstgericht werken

Opbrengstgericht werken is een relatief nieuw fenomeen voor de LEA. Het wordt met kracht ingebracht door het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs en is als thema overgenomen door de PO- en de VO-raad. Opbrengstgericht werken is het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties. Eerst wordt de uitgangssituatie van de school bepaald in termen van prestatieniveaus en de mate waarin leerlingen de stof beheersen. Daarna wordt de gewenste situatie bepaald door middel van expliciete en heldere doelen. Ten derde wordt uitgewerkt hoe de gewenste situatie kan worden bereikt, welke instructiebenadering daarvoor nodig is. Op dit moment voldoet slechts 30% van de basisscholen aan de voorwaarden om opbrengstgericht te kunnen werken. Er is dus nog een lange weg te gaan, met veel voorlichting, scholing en coaching, alvorens men zich deze wijze van werken eigen heeft gemaakt. Op te merken is dat er ervaringen rond de financiële crisissen het vertrouwen in aanpakken zoals het opbrengstgericht werken nogal aantasten. De al uit 1976 daterende Campbell's Law is een duidelijke waarschuwing.²

Taalbeleid

Taalbeleid is al een aantal jaren een prioriteit in het onderwijsbeleid en op de LEA. Het opbrengstgericht werken is nu ook in sterke mate gericht op het verbeteren van het taalbeleid. De meeste gemeenten zijn dan ook in meerdere of mindere mate geïnvolveerd bij het taalonderwijs in de scholen en hebben soms een eigen beleid op dit punt ontwikkeld. De meerwaarde van de gemeente komt vaak tot uiting in de verbreding van het taalaanbod, bijvoorbeeld door in samenwerking met de bibliotheken leesbevordering te ondersteunen. Ook de stimulering van de taalontwikkeling in het kader van brede scholen of programma's voor gezinsstimulering vraagt steun van de gemeente.

² The more any quantitative social indicator is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor.

Professionalisering van onderwijspersoneel en schoolmanagement

Het inzicht dat de kwaliteit van het onderwijs in hoge mate wordt bepaald door de kwaliteit van de onderwijsgevende is niet nieuw. Het is echter een inzicht dat soms langdurig naar de achtergrond wordt gedrongen. Op dit moment staat de kwaliteit van de onderwijsgevende weer volop in de belangstelling en wordt er veel waarde gehecht aan de professionaliteit van leerkrachten. Het kan voor de gemeente aantrekkelijk zijn om scholen, die willen werken aan verhoging van hun professioneel niveau, een steuntje in de rug te geven. Behalve de professionaliteit van de leerkracht is ook de professionaliteit van het management een punt van aandacht.

Opbrengstgericht werken stelt niet alleen hoge eisen aan de mensen op de werkvloer, maar ook aan het management. Dit moet immers de processen aansturen en evalueren en de kwaliteit van het procesverloop verbeteren.

Passend onderwijs

Voor het thema Passend onderwijs is een aparte kolomtabel ontwikkeld om tegemoet te komen aan de complexiteit van dit onderdeel.³ De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is in een brief van 16 januari 2012 ingegaan op de rol van de gemeente bij Passend onderwijs. Er is voor gekozen om de verplichting op te nemen dat het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan in een op overeenstemming gericht overleg bespreekt met de betrokken gemeente(n). Om te leren op welke wijze scholen en gemeenten maximale synergie kunnen bereiken voor 'hun' jeugdigen en te bevorderen dat gemeenten en schoolbesturen met elkaar samen gaan optrekken, wordt een start gemaakt met een gezamenlijke aanpak met voorlopers Passend onderwijs en Jeugdzorg. Voorlopers ontvangen onder andere informatie en begeleiding. Een aantal brede thema's staat centraal in de voorloperaanpak:

- ondersteuning en herstel van het 'gewone leven';
- integrale zorgtoewijzing en de organisatie daarvan;
- vernieuwende arrangementen van onderwijs en zorg;
- een soepele overgang van school naar werk.

Daarnaast zullen de consequenties van Passend onderwijs voor onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer en de vormgeving van bestuurlijke

samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten mogelijk aandacht krijgen in de voorloperaanpak.

Kwaliteitsimpuls (zeer) zwakke scholen

De aanpak van zwakke en zeer zwakke scholen is sinds 2009 sterk geïntensiveerd vanuit het landelijk beleid. Het beleid heeft geresulteerd in een halvering van het aantal zwakke scholen in het basisonderwijs. De minister wil in de toekomst beschikken over de wettelijke mogelijkheid om zeer zwakke scholen, die geen verbetering vertonen, op te kunnen heffen. De gemeente hoeft niet in dit beleid te interfereren, maar moet wel goed letten op de informatievoorziening over (zeer) zwakke scholen, de relatie met andere scholen en instellingen, en het imago van het lokale onderwijs. De vier grote gemeenten zijn al intensief betrokken geweest bij de aanpak van de (zeer) zwakke scholen in hun gemeente en ook andere gemeenten zoals Almere zijn er intensief bij betrokken.

Maatschappelijke stages voortgezet onderwijs

Leerlingen doen in de maatschappelijke stages vrijwilligersactiviteiten met een verplicht karakter (minimaal 30 uur). De ministeries van OCW en VWS hebben in 2007 samen met de VNG afspraken gemaakt over een makelaarsfunctie voor vrijwilligers en voor maatschappelijke stageleerlingen. Voor de gemeente kan het interessant zijn aan te sluiten op de stages om vrijwilligerswerk te stimuleren en om jongeren te interesseren voor allerlei vormen van maatschappelijke participatie.

Ouderbetrokkenheid op school

Het thema ouderbetrokkenheid beleefde eind 2011 een onverwachte opleving. Het ouderbeleid verschilt van instelling tot instelling en van school tot school. De eigen aanpak van een school sluit vaak nauw aan bij de behoeften van de ouders en de buurt en verdient te worden gerespecteerd. De gemeente kan wel in overleg met de scholen komen tot een gezamenlijke aanpak, bijv. door afspraken over het minimumaantal ouderbijeenkomsten dat elke school jaarlijks organiseert of over een gezamenlijk digitaal systeem voor het geven van informatie aan ouders. Er is ook een tendens om financiële steun te geven voor het afleggen van een beperkt aantal huisbezoeken.

³ Op te vragen bij Oberon.

Duurzaamheid

In de nota 'Kiezen, leren en meedoen' heeft de Rijksoverheid haar beleid op dit terrein uitgewerkt. Als strategie voor de uitvoering van de nota 'Kiezen, leren en meedoen' is gekozen voor het zogeheten arrangementenmodel. De bedoeling is dat verschillende partijen met elkaar samenwerken op het gebied van duurzaamheid en natuur- en milieueducatie (NME). Het programma NME stimuleert samenwerking tussen bestuurders en beleidsmedewerkers, eindgebruikers (bijvoorbeeld scholen), aanbieders en nieuwe partners voor NME. Nieuwe programma's voor 2013 zijn in voorbereiding. Natuur- en milieu educatie en duurzaamheid is nog slechts in een beperkt aantal gemeenten (16% in 2012) een thema op de LEA, maar men verwacht dat dit in de toekomst zal groeien.

Veiligheid in de school

Volgens een inspectierapportage van eind 2010 is er een substantiële toename van het veiligheidsbeleid in scholen. Er is wel een risico dat het veiligheidsbeleid vooral geformaliseerd wordt ingezet en leerlingen er te weinig van merken of er onvoldoende bij worden betrokken. Vooral het voortgezet speciaal onderwijs is een zorgenkindje op het punt van veiligheid. Schoolbesturen hechten veel waarde aan een goed veiligheidsbeleid in en rond de school. De gemeente kan het binnenschoolse veiligheidsbeleid ondersteunen (onder meer door expertise beschikbaar te stellen) en zorgen voor een goede afstemming met het gemeentelijk veiligheidsbeleid rond de school.

Gezonde voeding en een gezonde leefstijl

Dit thema is nieuw op de LEA. Een aantal gemeenten wil in overleg met scholen over aandacht voor gezonde voeding en een gezonde leefstijl. Het niet altijd gezonde aanbod van voeding in schoolkantines is daarbij een punt van zorg. Een aanbod van gezondere producten slaat bij de leerlingen niet erg aan. De gemeente kan hier proberen samen met de scholen en de cateraars een beleid te ontwikkelen dat ook aansluit en wordt ondersteund vanuit het lokale jeugdbeleid.

Cultuureducatie

Scholen ontvangen voor cultuureducatie automatisch een bedrag per leerling. Met ingang van het schooljaar 2012-2013 komt er

een prestatiebox met een apart budget voor cultuureducatie. Een programma 'Cultuureducatie met kwaliteit' voor de periode 2013 - 2016 is aangekondigd. Daarin wil men ook afspraken met gemeenten en provincies voorzien over het op lokaal niveau ondersteunen van scholen en culturele instellingen.

Kolom 2:

de gemeente initieert/regisseert, het schoolbestuur zalwuwstaart eigen beleid en gemeentelijk beleid

Voor- en vroegschoolse educatie

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) is een onbetwiste topper op de LEA. In 2010 is er een belangrijke ontwikkeling op dit terrein geweest met de wet 'Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie' (OKE). Een verdere kwaliteitsimpuls voor VVE wordt ingebracht in de vorm van een extra investering oplopend tot 100 miljoen voor VVE en extra leertijd. Ten gevolge van een door het CDA ingediende motie komt dit extra budget voor het overgrote deel toe aan de G4 en G33. Er zijn bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en deze gemeenten gesloten waarbij de gemeenten aangeven wat ze willen bereiken. Er zijn nog veel vragen rond dit traject. Zo is het de vraag of de gemeente nu per definitie eindverantwoordelijk is voor de inhoudelijke thema's of dat het hier een gedeelde verantwoordelijkheid met de instellingen betreft. Het geld mag bijvoorbeeld worden besteed om het taalniveau van VVE-leidsters te verhogen naar niveau 3f, maar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt in principe bij de instellingen. Een vraag is ook of de kleinere gemeenten straks ook aan de nieuwe eisen moeten voldoen, bijvoorbeeld op het gebied van ouderbetrokkenheid. Dit zonder dat zij gebruik kunnen maken van extra gelden.

De meeste kwaliteitsimpulsen vanuit de bestuurlijke afspraken betreffen de voorschoolse instellingen. Een belangrijk onderdeel is de inzet van hbo-ers en het hanteren van een kindvolgsysteem. Ook wordt het opbrengstgericht werken geïntroduceerd in de voorschoolse instellingen die VVE aanbieden. Het gaat dan om zaken als:

- een in moeilijkheidsgraad opklimmend aanbod;
- differentiatie: afstemming van activiteiten op behoefte van individuele kinderen;

- het volgen van de brede ontwikkeling van kinderen;
- planmatige begeleiding van de groep;
- evaluatie van de begeleiding en zorg;
- regelmatige evaluatie van de kwaliteit.

Een drastische verhoging van de professionaliteit van de medewerkers en het management in peuterspeelzalen wordt vereist vanwege de introductie van het opbrengstgericht werken en de verhoging van het taalniveau van de medewerkers naar 3f. Uitbreiding van het aantal VVE-plaatsen en het verhogen van het bereik met inzet van pilots kan ook uit de budgetten worden gefinancierd.

Wat betreft de relatie tussen gemeente en schoolbesturen/basisscholen is het maken van afspraken over de resultaten van VVE in de bestuurlijke akkoorden opgenomen. Na een aarzelende start lijkt hier nu stevig aan te worden gewerkt in veel gemeenten.

Lokaal ouderbeleid

Het thema ouderbeleid is eind 2011 weer zeer actueel geworden. In de bestuursakkoorden met de G4 en G33 wordt het prominent op de voorgrond geplaatst. Als aandachtspunten gelden de door de inspectie gehanteerde indicatoren, zoals: beleidsontwikkeling, informatievoorziening, stimulering thuis, participatie in VVE-activiteiten voorschool en rekening houden met voorschool. Het ontwikkelen van gemeentelijk beleid op dit punt kan langs drie lijnen verlopen.

1. Afspraken over wat elke instelling minimaal doet om de relatie met ouders te regelen. Het betreft hier bijvoorbeeld bijeenkomsten met ouders, het geven van informatie over de ontwikkeling van het kind, omgaan met de thuistaal, het betrekken van ouders bij VVE-activiteiten, huisbezoeken etc;
2. Voor algemene informatievoorziening kan het handig zijn een gemeentebreed, digitaal systeem op te zetten, waar alle instellingen en ook de basisscholen aan kunnen deelnemen;
3. Projecten op het gebied van thuisstimulering. Projecten op dit terrein bloeiden een aantal jaren geleden maar verloren de laatste jaren veel terrein. Met de financiële middelen die beschikbaar komen voor de G4 en G33 en de aandacht voor ouderbetrokkenheid is een herleving van deze projecten te

verwachten. Naast een al langer bestaand project als Opstap is inmiddels ook het nieuwere VVE thuis beschikbaar (NJI).

Extra leertijd

Het organiseren en aanbieden van extra leertijd is eveneens de afgelopen jaren hoog op de beleidsagenda voor het onderwijs gekomen. Schakelklassen kennen we al vrij lang en er lopen nog steeds experimenten voor onderwijstijdverlenging.⁴ Nieuwe vormen van extra onderwijstijd zijn zomerscholen en vakantie-scholen. Vaak wordt een relatie gelegd met de buitenschoolse opvang waarbinnen het ook goed mogelijk is om extra leertijd aan te bieden. Het inrichten van projecten voor extra leertijd vraagt om een goede samenwerking en afstemming tussen gemeente en scholen en de ouders moeten hier uiteraard vanaf het begin bij worden betrokken. Er zijn inmiddels interessante voorbeeldprojecten en in de komende tijd zullen ongetwijfeld veel nieuwe varianten van extra onderwijstijd het licht zien.

Zorg in en om de school

Het thema 'zorg in en om de school' wordt in meer dan 80% van de gemeenten besproken in het kader van de Lokale Educatieve Agenda. Er is een wettelijke regeling op dit punt in het vooruitzicht gesteld. Gemeenten en schoolbesturen zouden daarbij de verplichting krijgen om afspraken te maken over Zorg Advies Teams en over andere vormen van preventieve inzet van hulverlening en zorg, zoals schoolmaatschappelijk werk. De ontwikkelingen op dit thema moeten uiteraard sporen met die op het gebied van Passend onderwijs en met die op het terrein van de Jeugdzorg, waar een drastische reorganisatie wordt voorbereid.

Segregatie/integratie

Het bestrijden van segregatie en bevorderen van integratie is een verplicht thema op de LEA dat echter weinig weerklank vindt in de praktijk. Het huidige kabinet geeft geen prioriteit aan dit onderwerp, maar heeft de verplichting om erover te overleggen op de LEA niet opgeheven.

Sport en bewegen

De ministeries van OCW en VWS stellen extra middelen beschikbaar voor het verbeteren van de samenhang tussen brede scholen, sport en

4 Zie ook www.onderwijstijdverlenging.nl

cultuur, met name voor de realisatie van combinatiefuncties. Overigens vallen onder dit thema ook denksporten zoals schaken. Schaken blijkt bij te dragen aan een goede schoolloopbaan en is in 33 landen een verplicht onderdeel van het curriculum. Het schoolschaak neemt in populariteit toe in Nederland. De gemeente kan veel betekenen om bovenschoolse activiteiten te stimuleren en van enige steun te voorzien.

Kolom 3: de gemeente is eindverantwoordelijk, het schoolbestuur werkt samen met gemeente aan beleid en uitvoering

We hebben hier te maken met een aantal onderwerpen waar de eindverantwoordelijkheid formeel of meer feitelijk bij de gemeente berust. De meeste regelgeving is al langer geleden ingevoerd of er wordt nog volop aan gesleuteld. Over deze thema's is informatie te vinden in de brochure 'Nieuwe ontwikkelingen op de Lokale Educatieve Agenda' (Oberon, november 2011). We beperken ons hier tot enige toelichting over actuele punten.

Leerplicht en schoolverzuim

Het betreft hier 'klassieke' gemeentelijke taken die door de introductie van de RMC's een regionale component hebben gekregen. Het thema voortijdig schoolverlaten is eveneens in de kolom met regionale onderwerpen geplaatst.

Leerlingenvervoer/onderwijshuisvesting

De traditionele rolverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen is aan het veranderen. Door-decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting naar schoolbesturen komt sterker in beeld. De functionele decentralisatie van het buitenonderhoud is daar een voorbeeld van. De middelen voor het buitenonderhoud van basisscholen worden naar verwachting vanaf 2014 rechtstreeks aan schoolbesturen ter beschikking gesteld. Maar dat neemt niet weg dat gemeenten nu verantwoordelijk dragen voor de realisatie en instandhouding van schoolgebouwen en multifunctionele accommodaties. Onderwijshuisvesting blijft daarmee een relevant én complex onderwerp op de LEA. Vanaf 2012 kunnen gemeenten en schoolbesturen terecht bij het nieuwe landelijke kenniscentrum voor de huisvesting van onderwijs en kinderopvang. *Brede school, integrale kindcentra, startgroepen*

Het gaat hier om nieuwe structuren waarin een aantal vroeger gescheiden educatieve functies wordt samengebracht. Dit samenbrengen omvat de inhoud, de organisatie en de huisvesting van een aantal educatieve functies. De gemeenten is bijna altijd nodig om de diverse betrokken instellingen op één lijn te krijgen en neemt als zodanig ook de eindverantwoordelijkheid op zich. We zagen dat in het verleden bij de brede scholen en ook nu bij de integrale kindcentra. Het integrale kindcentrum is een voorziening voor kinderen van 0-12 jaar, waar ze kunnen leren, spelen, ontwikkelen en elkaar ontmoeten. Deze kindcentra worden gezien als aan opstap naar een volledige integratie van basisonderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Op het jaarcongres Brede School (mei 2012) maakte demissionair minister Henk Kamp van Sociale Zaken bekend dat Nijmegen, Zaanstad en Wijchen vanaf juni 2012 sluitende dagarrangementen aanbieden met afwisselende programma's in het onderwijs en de kinderopvang van 7.00 tot 19.00 uur. Het Rijk steunt deze drie gemeenten financieel om de plannen waar te maken.

Experimenten met startgroepen lopen nu in 30 gemeenten. Hierbij wordt een stimulerende voorschoolse leeromgeving tot stand gebracht binnen de basisschool. Scholen en gemeenten kunnen ook zelf een startgroep opzetten binnen de huidige wet- en regelgeving. Het is belangrijk dit soort ontwikkelingen te bespreken op de LEA en hier een toekomstvisie op te ontwikkelen.

Harmonisatie voorschoolse voorzieningen

Met de komst van de wet OKE zijn de kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk meer in lijn gebracht met de eisen van kinderopvang. Dit maakt het op lokaal niveau mogelijk om meer samenwerking te realiseren tussen beide vormen van voorschoolse educatie. Op lokaal niveau gebeurt dit ook volop: er vindt steeds meer samenwerking plaats tussen peuterspeelzaalorganisaties en kinderopvang. Ook is de nieuwe peuteropvang volop in zwang geraakt: peuterspeelzaalwerk onder het regime van de wet Kinderopvang. Groot bijkomend voordeel voor gemeenten hierbij is dat de Belastingdienst een financiële bijdrage levert aan de kosten indien beide ouders werken.

Zorg: Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en transitie jeugdzorg

Zorg in al zijn facetten is naast VVE een vast thema op de LEA. De afstemming van zorg en zorg om de school is een belangrijk, maar ook moeilijk onderwerp. Er zijn op tal van punten ingrijpende ontwikkelingen gaande. Dat geldt voor het Passend onderwijs, de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten en ook voor de CJG's.

De CJG's vormen het fundament voor het nieuwe stelsel van zorg voor de jeugd. Ze bundelen de jeugdgezondheidszorg, de 5 WMO functies: informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulp, coördinatie van zorg en schakelen met bureau jeugdzorg en ZAT's. Via de CJG's kan waar nodig snel gespecialiseerde zorg worden ingeschakeld, hetgeen dient te gebeuren in samenhang met de zorgstructuur in het onderwijs.

Door de transitie jeugdzorg naar gemeenten worden gemeenten verantwoordelijk voor de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de jeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg), jeugd-GGZ (geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen), jeugd-LVB (zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking), de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Er komt één financieringssysteem voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG (licht verstandelijk gehandicapten) en jeugd-GGZ. De Centra voor Jeugd en Gezin gaan functioneren als front office voor de jeugdzorg. Een wetsvoorstel Zorg voor de jeugd, die de huidige wet op de jeugdzorg zal vervangen, is aangekondigd voor 2012.

Jeugdbeleid in brede zin

Het jeugdbeleid van gemeenten wordt in sterke mate bepaald door aandacht voor de zorg. Er zijn echter ook vraagstukken die daarbuiten vallen en die overleg en samspraak met het onderwijs vragen. Veel gemeenten worstelen met de vraag of en hoe verder te gaan met het peuterspeelzaalwerk. Peuterspeelzalen zonder VVE maken een moeilijke tijd door en sommige gemeenten kiezen expliciet voor de kinderdagverblijven als basisstructuur.

Ook de spreiding van jeugdvoorzieningen binnen de gemeente en een meer algemeen jeugd-beleid verdienen aandacht op de LEA. Hoewel positief of basaal jeugdbeleid onder druk staat vanwege de dominantie van zorgthema's, blijft een aantal gemeenten hier toch actief en creatief mee aan het werk.

Veiligheid rond de school

Het is belangrijk dat schoolgebouwen en de omgeving van de school, het schoolterrein, de buurt en de routes van en naar school veilig zijn. Naast de feitelijke onveiligheid speelt ook de beleving van veiligheid een rol: leerlingen en medewerkers moeten zich in en om school veilig kunnen voelen.

Factoren die een school onveilig maken zijn pesten, fysiek geweld, vandalisme, graffiti, wapenbezit, agressie, diefstal, helling, insluiping, drugs- en drankgebruik. Ook zaken zoals brandstichting, inbraken en vernieling kunnen juist een doorslaggevende invloed hebben op de veiligheid en met name ook het veiligheidsgevoel. De gemeente kan samenwerking realiseren met de school en politie, justitie, brandweer en bijvoorbeeld wijk en buurtbeheer, om de veiligheid rond en in de school structureel te verbeteren.

Opvang minderjarige asielzoekers en nieuwkomers

Dit is inmiddels een bekend punt van overleg tussen gemeenten en schoolbesturen. De aantallen kinderen waar het hier om gaat kunnen sterk wisselen en ook de herkomstlanden veranderen veelal. De ervaring leert dat het overleg tussen gemeenten en scholen op dit punt doorgaans goed verloopt.

Kolom 4: de Regionale Educatieve Agenda

Steeds meer gemeenten werken aan de ontwikkeling van een Regionale (Educatieve) Agenda. De regionale agenda komt niet in de plaats van een enkelvoudige lokale agenda, maar is te zien als een aanvulling hierop. Het vinden van een goede aansluiting tussen de thematiek op de lokale en de regionale agenda is één van de uitdagingen die gaat gepaard met regionale agendering.

De thema's die regionaal worden geagendeerd betreffen onder meer de voorbereidingen op de transitie jeugdzorg en de relatie daarvan met de invoering van passend onderwijs en daarnaast meer in algemene zin de agenda voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps-onderwijs. Bij de regionale agenda zijn doorgaans veel partijen betrokken, waaronder uiteraard meerdere gemeenten, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en zorginstellingen.

Over de ontwikkeling van regionale educatieve agenda's zijn diverse brochures beschikbaar.⁵

Zorg in het voortgezet onderwijs

Bij de zorg in het voortgezet onderwijs zijn naast de gemeenten en schoolbesturen ook partijen betrokken als de zorgcoördinator van de school, het bureau jeugdzorg, de jeugdarts, het algemeen of schoolmaatschappelijk werk en de leerplichtambtenaar en soms de politie. Inmiddels wordt ook het thema Passend onderwijs soms op de regionale agenda geplaatst, omdat de vernieuwingen op dit beleidsterrein regionaal beter kunnen worden aangepakt.

Samenwerking rond jeugdvoorzieningen

Sommige voorzieningen voor de jeugd, zoals een *time-out*voorziening, kunnen goed binnen één gemeente worden gerealiseerd maar er zijn ook veel voorzieningen die alleen levensvatbaar zijn als ze jeugd uit meerdere gemeenten betrekken. Een regionaal beleid om te komen tot een goed afgestemd stelsel van voorzieningen voor de jeugd vereist samenwerking tussen de gemeente, de betrokken instellingen en ondernemers (bijv. voor uitganggelegenheden) en het onderwijs.

Leerlingenstromen, onderwijsaanbod en krimp

Er vindt bijna altijd regionaal overleg plaats over de eventuele regulering van leerlingenstromen en een actueel en coherent onderwijsaanbod in de regio. Als er een regionale agenda wordt opgezet, kan dit overleg hier een plaats krijgen. Het toenemend aantal regio's waar de bevolking krimpt, heeft er veel belang bij dit thema hoog op de regionale agenda te plaatsen.

Aansluiting po/vo en vmbo/mbo

Deze aansluitingsthematiek wordt vaak onder de noemer doorlopende leerlijnen geplaatst. De aansluiting voorschools- vroegschool is echter van een andere orde dan die van basis naar voortgezet onderwijs en van vmbo naar mbo. De eerste is een onderdeel van het VVE-beleid, maar de hier genoemde aansluitingen passen goed op een Regionale Educatieve Agenda. De eerste verantwoordelijkheid voor het realiseren van een goede aansluiting ligt bij de schoolbesturen, maar de gemeenten kunnen hierbij wel ondersteunen.

Afstemming onderwijs-arbeidsmarkt

Hier gaat het om de vraag of het onderwijs in de regio en de behoeften van de arbeidsmarkt voldoende op elkaar aansluiten. De verschillende onderwijsniveaus en beroepsrichtingen moeten goed gespreid worden aangeboden. In de regio moet de doorstroom vanuit vo naar mbo en hbo op orde zijn (opbouw beroepskolom). Samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven is nodig om dit soort vraagstukken aan te kunnen. Ook samenwerking van gemeenten, scholen en bedrijven met betrekking tot maatschappelijke stages en de beroepsvoorbereidende stages in het onderwijs horen onder dit thema.

Voortijdig schoolverlaten

Dit onderwerp is al vanuit zijn aard geregionaliseerd door de RMC-structuur en is vaak de basis voor de regionale agendering. Het beleid op dit punt is volgens de rijksoverheid vrij succesvol. De doelstelling is nu om in 2016 het aantal nieuwe uitvallers terug te brengen tot 25.000. Dit gebeurt met behulp van meerjarige prestatiegerichte convenanten. Het belang van dit thema is nog eens onderstreept in een recente publicatie van het CBS.⁶ Voortijdig schoolverlaten hangt volgens het CBS relatief vaak samen met problemen op andere terreinen, zoals werkloosheid en criminaliteit. Zo komen jongeren zonder startkwalificatie vijf keer zo vaak in aanraking met de politie als jongeren die wel met een startkwalificatie het onderwijs hebben verlaten. Ook is de werkloosheid onder de jongeren zonder startkwalificatie bijna twee keer zo hoog. Binnen de groep werkloze voortijdig schoolverlaters komt zelfs 12 procent in aanraking met de politie, terwijl dit aandeel voor de niet-werkloze jongeren met startkwalificatie op 2 procent ligt.

5 Zie onder www.delokaleducatieveagenda.nl en dan Ondersteuning en dan Producten.

6 CBS (2011). *Sociaal-economische verkenningen 2011, vierde kwartaal*. Den Haag: CBS.

DE LEA VAN DE TOEKOMST

Tussen 2004 en 2012 heeft de LEA zich ontwikkeld tot een vast ijkpunt in het onderwijsbeleid. De LEA is een belangrijk scharnierpunt dat zorgt dat het landelijk beleid en het lokaal beleid op elkaar aansluiten en dat het lokaal beleid gedragen wordt door schoolbesturen en gemeente gezamenlijk, waar nodig en mogelijk aangevuld met andere partijen. De ondersteuning van de LEA is de olie, die zorgt dat het scharnierpunt soepel, effectief en bij de tijd blijft. Het is met het oog op de komende jaren een geruststellende gedachte dat de LEA zo krachtig is geworden. Hoewel er veel onzeker is over wat de komende jaren in het onderwijs zal gebeuren, kunnen enkele belangrijke punten voor de komende jaren al met grote zekerheid worden aangegeven.

- Het thema zorg zal zowel voor gemeenten als schoolbesturen in de komende jaren aan de top van de bestuurlijke agenda staan. Het gaat om het Passend onderwijs, de veranderingen in de Jeugdzorg en – de grootste hoofdbreker – de samenhang tussen beiden. Deze operaties zullen de komende 10 jaar veel van een ieder vragen en vereisen samenwerking op vele niveaus. Een gezamenlijk gedragen lijn van gemeente en schoolbesturen is hier een voorwaarde om de problemen aan te kunnen.
- De uitvoering van de bestuurlijke afspraken uit 2012 is eveneens een grote en moeilijke operatie. De afspraken die zijn gesloten met de gemeenten, betreffen alleen de G4/G33 en het is nog een open vraag wat er wordt verwacht van de kleinere gemeenten. Er kan moeilijk worden verwacht dat zij zonder financiële ondersteuning dezelfde ambities kunnen waarmaken als de grotere gemeenten.
- De ontwikkeling van de regionale agendering gaat nu snel. Ze zal wellicht nog verder moeten versnellen en verbeteren om voldoende vooruitgang te kunnen boeken op een groot aantal onderwerpen. Het goed vormgeven van regionale samenwerking is een lastige zaak, waarbij de lessen die zijn opgedaan met de ontwikkeling van lokale agenda's erg goed van pas komen.
- Een thema dat een grote toekomst heeft, is dat van duurzaamheid. Omgaan met duurzaamheid is niet zozeer een apart onderwerp, maar raakt de levensstijl voor de komende jaren. Ook in het bedrijfsleven is maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) al bijna niet meer weg te denken. Er is nog een hele weg te gaan om dit thema een goede plek te geven in het onderwijs en het jeugdbeleid. Het begin is wel gemaakt.
- Het vraagstuk van de kwaliteit van het onderwijs vraagt in de komende tijd om veel aandacht. Iedereen wil natuurlijk onderwijs van goede kwaliteit, maar de meningen over wat onderwijs van goede kwaliteit is, lopen erg uiteen. Een cruciaal punt is de invulling van het opbrengstgericht werken. Aandacht voor onderwijsopbrengsten is nodig, maar steeds meer wordt de vraag gesteld of de huidige invulling – met een sterk accent op metingen – de enige juiste of de beste is en of deze invulling spoort met hoe leerkrachten hun werk willen invullen.

Oberon

Tekst en samenstelling

Jo Kloprogge, Ton Klein en Marco Zuidam

Vormgeving

Cas de Vries|Dvada, Utrecht

Foto omslag

Sijmen Hendriks

Druk

Drukkerij Badoux, Houten

Deze uitgave maakt deel uit van het landelijke LEA-ondersteunings-
traject en is financieel mogelijk gemaakt door het Ministerie van
OCW.

ISBN 978-90-77737-84-2

Utrecht, juni 2012

© 2012 Oberon

Niets van deze uitgave mag verveelvoudigd worden, op wat voor wijze dan ook, of opgeslagen worden
in een gegevensbestand zonder voorafgaande schriftelijke toestemming

In deze notitie, de laatste uit een serie van vele brochures en notities over de LEA, blikken wij kort terug op de ontstaansgeschiedenis van de LEA en geven wij een model voor de LEA in de toekomst. De LEA voor de toekomst bestaat niet meer uit de veelgebruikte drie kolommenschema, maar wij introduceren een vierde kolom voor het regionale aspect van het onderwijsbeleid.

Met ontwikkelingen als Passend onderwijs en de transitie jeugdzorg naar gemeenten wint het regionale overleg aan terrein. Mede hierom besteden wij in deze notitie ruimschoots aandacht aan deze ontwikkelingen. Met het vier kolommenschema introduceren we een model dat ook voor de nabije toekomst bestendig is.

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