

ZORG OP DE AGENDA



De regierol van gemeenten



ZORG OP DE AGENDA



De regierol van gemeenten

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
	1.1 Werkwijze	6
	1.2 Leeswijzer	7
2	Ontwikkelingen in de zorg in en om het onderwijs	9
	2.1 Passend onderwijs	9
	2.2 Zorg in en om de school/Zorg- en Adviesteams	11
	2.3 Centrum voor Jeugd en Gezin	12
3	Regierol gemeenten	15
	3.1 Modellen van regie	15
	3.2 Regie bij Passend onderwijs	17
	3.3 Regie bij Zorg in en om de school/Zorg- en Adviesteams	18
	3.4 Regie bij Centrum voor Jeugd en Gezin	20
4	Stappenplan	23
	4.1 Knelpunten	23
	4.2 Stappenplan	23
	4.3 Tips voor de uitvoering	28
	Bijlagen	30
	Bijlage 1: Met dank aan	31
	Bijlage 2: Te raadplegen websites	31
	Bijlage 3: Lijst met afkortingen	32

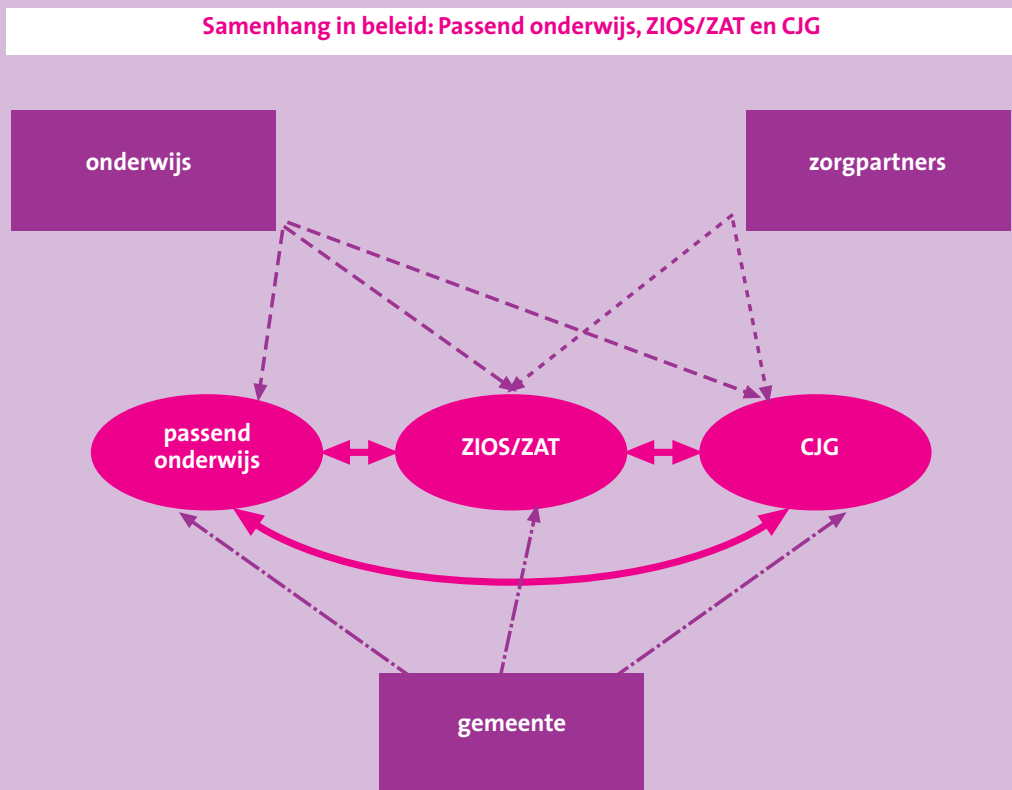


INLEIDING

De afgelopen jaren is er in Nederland stevig aan de weg getimmerd om de zorg voor leerlingen in en rond het onderwijs op een hoger plan te brengen. Waar gaat het om? Kort samengevat: een optimale schoolloopbaan. Dat wil zeggen, leerlingen de kans bieden om zich optimaal te ontwikkelen en daar waar nodig te ondersteunen. Hetzij binnen de school, hetzij daarbuiten. Dat vraagt om een goed samenspel tussen scholen, hulpverleners en ouders. De gemeente vervult daarin een spilfunctie en de verwachting is dat die positie de komende jaren verder zal worden versterkt. De gemeente wordt beschouwd

als de partij die bij uitstek in staat is om de samenwerking tussen scholen en zorginstellingen tot stand te brengen en uit te bouwen en de samenhang tussen voorzieningen voor onderwijs en zorg te versterken.

Momenteel vragen vooral de ontwikkelingen op het terrein van Passend onderwijs, de opbouw van zorg in en om de scholen (ZIOS)/Zorg- en Adviesteams (ZAT) en de totstandkoming van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) veel aandacht. Maar ook de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) en in een eerder sta-



dium de invoering van het lokaal preventief jeugdbeleid, de wet op het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) hebben consequenties (gehad) voor de verhoudingen tussen schoolbesturen, gemeenten en zorginstellingen. Met het project Kwaliteit van uitvoering wordt, uitgaande van de nieuwe verhoudingen, ingezet op versterking van het lokale overleg tussen gemeente, schoolbesturen en andere partners met de Lokale Educatieve Agenda (LEA) als belangrijkste instrument¹. Inmiddels hanteert het gros van de Nederlandse gemeenten deze overlegstructuur. Uitgangspunt van deze brochure is dat de onderhandelingstafel van de LEA een uitstekend startpunt biedt om de regie van de samenhang tussen onderwijs en zorg op te pakken. In de eerste helft van 2010 zijn de onderwerpen Passend onderwijs, ZIOS/ZAT en CJG in de meeste gemeenten geagendeerd². Maar dat wil nog niet zeggen dat gemeenten, schoolbesturen en zorginstellingen weten wat ze op de diverse terreinen willen bereiken en hoe ze dat tot stand kunnen brengen. Laat staan dat zij het erover eens zijn bij wie verantwoordelijkheid daarvoor het beste belegd kunnen worden.

Met de brochure *Zorg op de LEA* zetten we in op samenhang in beleid. Samenhang tussen zorg in en om het onderwijs en opvoed- en opgroei-ondersteuning dichterbij huis, tussen regulier- en speciaal onderwijs en samenhang in de rolverdeling tussen de betrokken partijen.

Een eerste vereiste is dat de kennis over de diverse onderwerpen bij alle betrokken partijen op voldoende niveau is. Kennis van de ontwikkelingen op de werkvloer, maar ook van beleid en wetgeving. Daar gaat de vraag aan vooraf welke partijen in dit verband als relevante actoren beschouwd kunnen worden. Vervolgens is het zaak om de gezamenlijke ambities te formuleren

dan wel aan te scherpen. De mogelijkheden om die ambities te verwezenlijken worden mede bepaald door de beschikbare financiën. Elkaar inkijk geven in de huishoudboekjes met beschikbare middelen schept op dat vlak helderheid. Vervolgens is de rolverdeling aan de orde: wie doet wat en welke rol past daar het beste bij? Wie neemt het voortouw, wie volgt, wie geeft sturing aan het proces, wie bewaakt de voortgang en hoe geef je de communicatie vorm? In deze brochure geven we op basis van bevindingen uit de praktijk antwoorden op deze vragen. Geen vaststaand recept, maar wel een leidraad voor een samenspel van actoren op een speelveld dat van grote invloed is op de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren.

1.1 WERKWIJZE

In 2009 heeft Oberon, in samenwerking met het Kenniscentrum Beroepsonderwijs en Arbeidsmarkt (KBA), diverse scenario's uitgewerkt met betrekking tot de wijze waarop gemeenten de regie voor de zorg voor kinderen van 0 – 23 jaar gestalte kunnen geven³. In 2010 is de implementatie daarvan gestart. Er is een inventarisatie gedaan van de stand van zaken over de wetgeving op de onderwerpen Passend onderwijs, ZIOS/ZAT en CJG en de implicaties voor de regierol van gemeenten. Aanvullend zijn aan de LEA enquête 2010 een aantal vragen rondom de zorg in en om het onderwijs toegevoegd, met als doel na te gaan hoe ver gemeenten zijn met de agendering, afspraken en uitvoering daarvan en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Daarnaast zijn de reeds beschreven scenario's voorgelegd aan een aantal gemeenten en deskundigen (zie bijlage 1). Een deel van deze gemeenten loopt voorop als het gaat om de regie op het terrein van onderwijs en zorg, een deel is nog zoekende naar hun regierol. Op basis van deze informatie zijn ondersteuningsinstrumenten

1 Zie www.delokaleeducatieveagenda.nl

2 Jaarlijks wordt er vanuit het LEA-traject een enquête uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten.

3 Oberon (2009). *Zorg voor jongeren in het v(s)o en mbo. De regierol van gemeenten. Beleidsadvies*. Utrecht.

ontwikkeld waaronder regiemodellen en een stappenplan. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de regierol van gemeenten ten aanzien van zorg in het primair onderwijs (PO), het voortgezet onderwijs (VO) en het middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Ook zijn de instrumenten afgestemd op de wensen en behoeften van kleine, middelgrote en grote gemeenten en op ver en minder ver gevorderde gemeenten. De instrumenten zijn in een aantal pilots uitgetest. Na een intakegesprek zijn gemeente, schoolbesturen en (zorg)partners in sessies bijeengebracht. De inzet van de sessies was om een door alle partijen gedragen ambitie, rolverdeling en regie te ontwerpen die de samenwerking en samenhang tussen onderwijs en zorg op lokaal en regionaal niveau verder kan versterken. Op basis van de uitkomsten van de pilots is deze brochure opgesteld.

1.2 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 schetsen we een overzicht van de actuele beleidsontwikkelingen met betrekking tot de verschillende (jeugd) zorg gerelateerde beleidsthema's, met name Passend onderwijs, ZIOS/ZAT en CJG. In hoofdstuk 3 gaan we in op de regierol van de gemeenten met betrekking tot deze beleidsontwikkelingen. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 de belangrijkste knelpunten en een stappenplan dat gemeenten handvatten biedt voor de vormgeving en regie van de samenhang tussen onderwijs en zorg.



ONTWIKKELINGEN

IN DE ZORG

EN OM HET ONDERWIJS

De Lokale Educatieve Agenda (LEA) biedt een goede ingang om afspraken te maken over doelen, rollen en verantwoordelijkheden van gemeenten, schoolbesturen en lokale zorginstellingen. Een ingang die gebruikt kan worden om samenhangende afspraken te maken op het vlak van de zorg in en om het onderwijs. Om die samenhang ook daadwerkelijk te realiseren is het van belang vooraf kennis te hebben van de afzonderlijke beleidsterreinen op het gebied van de (jeugd) zorg.

Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de actuele ontwikkelingen op de beleidsterreinen Passend onderwijs, Zorg in en om de school (ZIOS)/Zorg- en Adviesteams (ZAT) en de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)⁴.

2.1 PASSEND ONDERWIJS

De kern van Passend onderwijs is dat alle leerlingen de kans moeten krijgen om zich zo goed mogelijk te ontwikkelen. Dat geldt voor 'gewone' leerlingen en voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Tot de zomer van 2009 was het voornemen van het kabinet om alle scholen in Nederland vanaf 2011 Passend onderwijs te laten leveren. In de zomer van 2009 is echter besloten tot een heroverweging.

Eind 2009 is er een nieuwe koers voor Passend onderwijs ingezet⁵. De koerswijziging kenmerkt zich door een zorgplicht voor schoolbesturen,

met meer inzet op preventie en een professionele doorverwijzing in plaats van een indicatie. Begin 2010 is er een vervolgbrief naar de Tweede Kamer gestuurd⁶. In deze brief wordt de nieuwe koers uitgewerkt en staan de volgende thema's centraal: de zorgplicht, het referentiekader, de bekostiging, het toezicht en de kwaliteit van het onderwijs.

De zorgplicht

De zorgplicht houdt in dat de verantwoordelijkheid om voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te doen bij de schoolbesturen wordt gelegd. Als een school het passende aanbod niet (volledig) zelf kan bieden, dan moet deze school met andere scholen, binnen de huidige samenwerkingsverbanden Weer samen naar school (WSNS)/VO, sluitende afspraken maken over wie dat wel kan aanbieden en hoe. Door een goede samenwerking van het onderwijs met de zorgpartners kan voor nog meer leerlingen vlakbij

4 De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de Oberon brochure 'Nieuwe Ontwikkelingen op de LEA' (2010). De actuele stand van zaken is hieraan toegevoegd.

5 Brief 'Heroverweging Passend onderwijs', JOZ/162739.

6 Brief 'Voortgang nieuwe koers Passend onderwijs', JOZ/185184.

huis een passend onderwijszorgarrangement geboden worden.

Het referentiekader

Om Passend onderwijs in de praktijk in te richten wordt een landelijk referentiekader ontwikkeld door de sectorraden van het PO, VO, Wet op de Expertise Centra (WEC), Agrarisch Opleiding Centrum (AOC) en het MBO in samenwerking met vakorganisaties en ouderorganisaties. Thema's in het referentiekader zijn: het zorgprofiel, toewijzing onderwijszorg, ouders, medezeggenschap, kwaliteit, professionalisering, zorg in en om de school, overgang tussen onderwijsvormen, verantwoording en geschillenregeling.

De bekostiging

Het geld voor extra ondersteuning wordt toegekend aan de samenwerkingsverbanden WSNS en VO, die de middelen verdelen over de scholen. Daarbij volgt het geld de taken en leerlingen. Scholen en samenwerkingsverbanden kunnen het referentiekader gebruiken bij de toewijzing van het geld. Belangrijk hierbij is dat Passend onderwijs zoveel mogelijk op school en in de klas vormgegeven moet worden. De scholen voor V(S)O blijven rechtstreeks bekostigd worden voor leerlingen die daar worden geplaatst. Wel wordt de capaciteit vastgesteld. Indien een samenwerkingsverband meer leerlingen verwijst dan waarvoor zij capaciteit hebben, moet het samenwerkingsverband daarvoor betalen (en vice versa).

Het toezicht

De verantwoordelijkheid voor Passend onderwijs wordt geheel bij de schoolbesturen gelegd in de vorm van de zorgplicht. Het samenwerkingsverband moet voor een dekkend geheel aan voorzieningen zorgen waarin alle leerlingen een passende plek vinden. De inspectie zal toezicht houden op zowel de schoolbesturen als de samenwerkingsverbanden.

De kwaliteit van het onderwijs

Ter ondersteuning van het proces van kwaliteitsverbetering dat de afgelopen jaren is ingezet, zal er naar verwachting eind 2010 een wetsvoorstel 'Kwaliteitsverbetering (voortgezet) speciaal onderwijs' naar de Kamer gaan. In dit voorstel is opgenomen dat leerlingen, die speciaal onderwijs nodig hebben, onderwijs krijgen dat: hen snel maximaal uitdaagt, zo goed mogelijk aansluit op hun mogelijkheden en hen toeleidt naar optimale maatschappelijke participatie in de vorm van vervolgonderwijs of een betaalde plaats op de arbeidsmarkt. Dit gebeurt onder andere door de vormgeving van drie uitstroombrofielen, namelijk (vervolg) onderwijs, arbeidsmarkt en dagbesteding.

Het voorbereidingsproces voor de invoering van Passend onderwijs heeft enige vertraging opgelopen door de val van het kabinet (februari 2010) en het controversieel verklaren van Passend onderwijs door de Tweede Kamer als gevolg daarvan. In deze periode is de uitwerking van de hoofdlijnen Passend onderwijs wel doorgegaan. Zo is er door de sectorraden van het PO, VO, WEC, AOC en het MBO in samenwerking met vakorganisaties en ouderorganisaties in juni 2010 een eerste aanzet van het landelijk referentiekader gepresenteerd⁷. In deze notitie wordt de stand van zaken betreffende het referentiekader uiteengezet. In de bijlage van het stuk is een voorlopige uitwerking van het referentiekader opgenomen. Deze uitwerking bestaat uit de volgende tien punten:

1. de school heeft een onderwijszorgprofiel dat deel uitmaakt van een dekkend regionaal onderwijszorgaanbod;
2. de school krijgt onderwijszorgmiddelen op basis van een transparante toewijzings-systematiek;
3. de school biedt ouders/studenten toegang tot informatie en tot ondersteuning bij de toewijzing van onderwijszorg (loketfunctie);
4. de school bewaakt de kwaliteit van het onderwijszorgprofiel en betreft ouders/-

7 Sectorraden PO, VO, WEC, AOC, MBO. (2010) *Werkdocument. Passend onderwijs en het referentiekader voor de zorgplicht*. Utrecht.

- studenten bij de beoordeling daarvan;
5. de school bewaakt dat medewerkers voldoen aan de functie-eisen die zijn afgeleid van het onderwijszorgprofiel;
 6. de school beschikt over ondersteuning van leraren bij specialistische (ortho)pedagogische, (ortho)didactische en psycho-sociale problemen;
 7. de school waarborgt voor alle leerlingen een effectieve overdracht van en naar een andere school of sector;
 8. de school heeft de medezeggenschap over het onderwijszorgprofiel en de zorgmiddelen conform de Wet medezeggenschap op scholen (WMS)/Wet op de Ondernemingsraden (WOR) geregeld;
 9. de school legt (achteraf) verantwoording af over de besteding van de toegekende zorgmiddelen en de behaalde resultaten;
 10. de school heeft een klachtenregeling en is aangesloten bij de geschillencommissie Zorgplicht Passend onderwijs.

Daarnaast is de subsidieregeling Passend onderwijs aangepast als gevolg van de heroverweging. Het betreft wijzigingen in de subsidieregelingen voor startsubsidies, veld-initiatieven, stimuleringssubsidies en (brede en smalle) experimenten Passend onderwijs. Deze subsidiemogelijkheden worden deels beëindigd, deels aangepast en deels gecontinueerd met een lager subsidieplafond. Ter voorbereiding op Passend onderwijs is gelijktijdig met de wijzigingsregeling een nieuwe subsidieregeling gepubliceerd, op basis waarvan alle samenwerkingsverbanden en Regionale Expertise Centra (REC) in Nederland vanaf 1 augustus 2010 een subsidie van € 10,- per leerling krijgen⁸. Deze gelden kunnen gebruikt worden voor bij- en nascholing van leraren, het opstellen van onderwijszorgprofielen of extra ondersteuning voor leraren in de klas.

Uit het Regeerakkoord VVD-CDA⁹ blijkt tot slot dat er de aankomende jaren € 300 miljoen bezuinigd gaat worden op Passend onderwijs. Ter voorkoming van weglek worden leerweg-ondersteunend onderwijs (LWOO) en praktijk-onderwijs gebudgetteerd.

2.2 ZORG IN EN OM DE SCHOOL/ZORG-EN ADVIESTEAMS

Om ervoor te zorgen dat alle kinderen en jongeren goed voorbereid zijn op hun toekomst en ze zelf ook kunnen bijdragen aan de samenleving, moeten ze gezond en veilig kunnen opgroeien en een passende plek in het onderwijs hebben om hun diploma te halen. De meeste leerlingen lukt dit zelfstandig, maar sommigen hebben hierbij ondersteuning nodig. Vaak kan de school die extra ondersteuning zelf bieden, maar wanneer er sprake is van opvoed- en opgroei-problemen, waarvoor hulpverlening nodig is, heeft de school een goede en structurele samenwerkingsrelatie met de lokale en provinciale zorgpartners nodig. Om dit te bewerkstelligen zijn de afgelopen jaren steeds meer ZAT's ontstaan. Teams waarin professionals, die zorg en ondersteuning bieden aan jeugdigen en hun ouders, samenwerken met scholen om problemen van kinderen en jongeren aan te pakken. ZAT's komen regelmatig bijeen om over complexe problemen van leerlingen te spreken, waarbij de geconstateerde signalen worden opgepakt en beoordeeld en zo snel mogelijk adequate ondersteuning voor de leerling, ouders en/of docenten wordt geregeld. In het primair onderwijs bestaan zorgteams (beperkte ZAT's) op de scholen en ZAT's op het niveau van de samenwerkingsverbanden WSNS. In het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs functioneren ZAT's per school of vestiging van de school.

Uit gegevens van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) blijkt dat in 2008 in het PO 57 procent van

⁸ Samenwerkingsverbanden WSNS ontvangen € 10,20 in plaats van € 10,-.

⁹ *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Concept Regeerakkoord VVD-CDA. 30 september 2010.

de scholen de beschikking had over een zorgteam en 69 procent van de samenwerkingsverbanden WSNS de beschikking had over een bovenschools ZAT. In het VO beschikt 95 procent van de scholen over een eigen schoolgebonden ZAT. In het MBO heeft 82 procent van de instellingen één of meer ZAT's. Het kabinet streeft ernaar dat alle Nederlandse scholen PO, VO, MBO en (V)SO in 2011 over een ZAT beschikken. Om hiervoor te zorgen zal zorg in en om de school wettelijk worden vastgelegd¹⁰. Een andere belangrijke reden om de zorg in en om de school wettelijk te borgen is om de rol van het onderwijs in het jeugdbeleid zo scherp mogelijk te benoemen. Onderwijsinstellingen krijgen de plicht om samen te werken in de jeugdketen en om ontwikkelings- en opvoedrisico's vroegtijdig te signaleren en te melden. De voorbereidingen voor de wettelijke vastlegging van zorg in en om de school zijn op dit moment volop bezig.

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft het NJI het Landelijk Steunpunt ZAT ingericht. Dit steunpunt biedt informatie, ideeën en handreikingen aan betrokkenen (beroepskrachten, schoolbesturen, medewerkers van een samenwerkingsverband of gemeente) om de kwaliteit van de ZAT's te verbeteren.

2.3 CENTRUM VOOR JEUGD EN GEZIN

Kinderen en ouders moeten dicht bij huis terecht kunnen voor informatie en advies over en hulp bij opgroeien en opvoeden. Om de huidige opvoed- en opgroei-ondersteuning te verbinden, te verbeteren en te versterken worden CJG's opgezet. Het CJG biedt een laagdrempelig inlooppunt voor ouders en jongeren en afstemming van de activiteiten van hulpverleners. Bovendien maakt de gemeente afspraken over de aansluiting van het CJG op Bureau Jeugdzorg en op het onderwijs, veelal in ZAT's. Gemeenten hebben de vrijheid om een

aanbod aan dienstverlening te creëren dat op lokaal niveau nodig en gewenst is, maar om de naam CJG te mogen gebruiken moet het volgende worden gebundeld:

1. Jeugdgezondheidszorg: consultatiebureau en Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD).
2. 5 WMO-functies:
 - informatie & advies;
 - signalering;
 - toeleiding naar hulp;
 - licht pedagogische hulp;
 - coördinatie van zorg.
3. Schakel CJG met Bureau Jeugdzorg.
4. Schakel CJG met ZAT's.

De eerste CJG's zijn in 2008 tot stand gekomen. In 2009 is de wettekst over het CJG naar buiten gekomen inclusief de Memorie van Toelichting. Deze Memorie van Toelichting verplicht het College van Burgemeester en Wethouders (B en W) tot het inrichten van een CJG en draagt er zorg voor dat instanties die de zorg en ondersteuning verlenen op effectieve wijze met elkaar samenwerken.

Jeugdzorg

In 2011 moet er sprake zijn van een landelijk dekkend netwerk van CJG's. Dit wordt in de Wet op de jeugdzorg vastgelegd. Deze wet is in 2005 van kracht geworden en in 2009 geëvalueerd. Als reactie hierop is in april 2010 de kabinetsvisie over de toekomst van de ondersteuning van en zorg voor jeugdigen en hun ouders naar de Tweede Kamer gestuurd¹¹. Rode draad in deze visie is dat alle kinderen en jongeren, ongeacht culturele achtergrond of handicap, kansen moeten krijgen om zich goed te ontwikkelen tot zelfstandige volwassenen die naar vermogen deelnemen aan het maatschappelijk leven. In deze visie wordt gepleit voor het ombouwen van de Wet op de jeugdzorg tot een Wet op de zorg voor jeugd. Centraal daarbij staan de voorstellen om gezinnen en jeugdigen beter te ondersteunen in de buurt, de gespecialiseerde

¹⁰ Brief 'Wettelijke borging zorg in en om de school', JOZ/127716.

¹¹ Brief 'Perspectief voor Jeugd en Gezin', DJenG/SenS-2999069.

jeugdzorg en jeugdbescherming te stroomlijnen en er wordt aangegeven dat een kwaliteitsimpuls en voldoende bestuurskracht noodzakelijk zijn.

In het Regeerakkoord VVD-CDA¹² staat een aantal maatregelen genoemd met betrekking tot de jeugdzorg:

- Er moet één financieringssysteem komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd licht verstandelijk gehandicapten (LVG) en jeugd-ggz.
- In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, worden gefaseerd alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft hier: jeugd-ggz (zowel Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) als Zorgverzekeringswet (Zvw)), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd. Preventie en vrijwillige hulpverlening wordt in goede afstemming met gedwongen hulpverlening georganiseerd door (samenwerkende) gemeenten.
- De CJG's zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten gaan dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.

Met de bovengenoemde maatregelen zullen gemeenten ook financieel en uitvoeringstechnisch verantwoordelijk worden voor de uitvoering van alle jeugdzorg die nu onder het Rijk, de provincies, de gemeenten, AWBZ en Zvw valt. Alle gelden die hier momenteel nog in omgaan zullen (inclusief € 90 miljoen die provincies vanuit hun algemene middelen inzetten voor jeugdzorg), verminderd met een efficiencykorting (€ 80 miljoen in 2015, oplopend tot € 300 miljoen in de jaren daarna), worden overgeheveld naar gemeenten. Door het samenvoegen van de verschillende financieringsstromen en het laten vervallen/anders vormgeven van het recht op zorg zijn gemeenten in staat maatwerk te leveren en kan het stelsel van zorg voor jeugdigen doelmatiger en doeltreffender worden vormgegeven.

¹² *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord VVD-CDA. (2010).

REGIEROL GEMEENTEN

Gemeenten kunnen een verschillende positie en rol innemen als het gaat om de regie met betrekking tot de zorg in en om het onderwijs. Sommige gemeenten zijn actief en initiërend, andere gemeenten treden eerder volgend op. De positie en de rol die de gemeente inneemt bij Passend onderwijs zal ook verschillen van de positie en de rol die zij inneemt bij de ZIOS/ZAT's en het CJG.

In dit hoofdstuk staan we stil bij de verschillende posities en rollen van de gemeenten. Daarbij maken we onderscheid tussen de rol zoals die voorgeschreven is vanuit het Rijk en de rol zoals de gemeenten deze zelf oppakken.

3.1 MODELLEN VAN REGIE

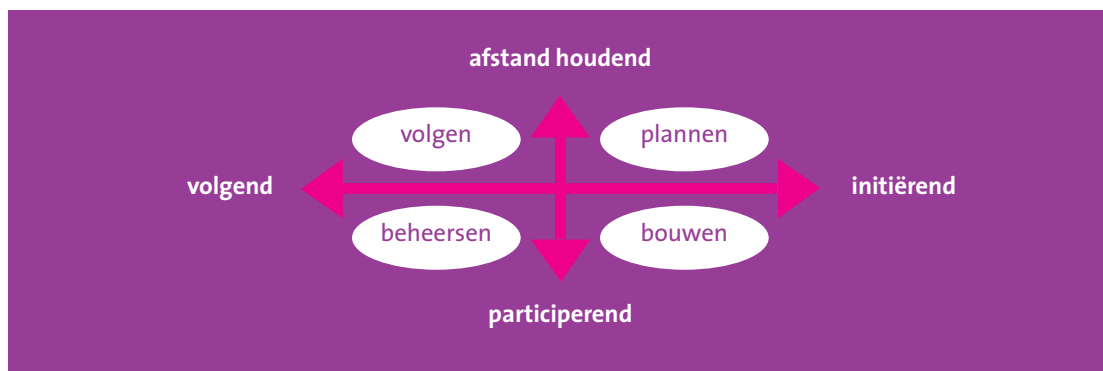
De verschillende posities en rollen die de gemeenten kunnen innemen presenteren we in een model. Met dit model wordt inzicht gegeven in de positie voor de gemeente zelf, maar het model biedt ook inzicht in de positie van de samenwerkingspartners. Het model is dus louter bedoeld als handvat om wederzijdse verwachtingen van elkaars rollen te bespreken (verwachtingenmanagement).

In het model wordt een onderscheid gemaakt in de positie die een gemeente in kan nemen.

Hierbij worden twee assen onderscheiden. De posities van gemeenten bevinden zich ergens op de as tussen *volgend en initiërend* en op de as *afstand houdend en participierend*.

De as *volgend en initiërend* geeft aan in welke mate een gemeente de ontwikkelingen van de onderwerpen binnen het thema Zorg volgt of er zelf initiatieven in neemt. Initiatieven zijn bijvoorbeeld het agenderen van nieuwe onderwerpen, het vaststellen van doelen of het samenbrengen van partners.

De as *afstand houdend en participierend* geeft aan in hoeverre de gemeente actief is bij de uitvoering van de onderwerpen binnen het thema Zorg, zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau. Houdt ze afstand en laat ze zich informeren of neemt ze deel aan overleggen en werken beleidsambtenaren onderwerpen en activiteitenplannen uit?



Er zijn dan ook veel verschillende posities binnen dit assenstelsel. We gaan in theorie van vier mogelijke posities uit. In elk kwadrant één.

We lichten de vier posities toe:

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 voortrekkersrol te spelen. Het kan echter ook gaan om grotere gemeenten die op een specifiek terrein geen beleids- en uitvoeringscapaciteit hebben. Bij deze vorm van regie is het belangrijk dat de gemeente uitlegt wat het rijksbeleid inhoudt en overlegt over de wijze waarop resultaten moeten worden gerealiseerd. Soms zal het moeilijk zijn om lokale partijen aan tafel te krijgen. Dan kan de gemeente proberen het terrein waarop ze regie voert te verbreden (bijvoorbeeld zorg, onderwijs en veiligheid) of het thema in een regionaal verband aan de orde te stellen.

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 processen die nodig zijn voor de realisatie daarvan. De gemeente heeft een beperkte rol in de samenwerkingsnetwerken en heeft daarin geen voortrekkersrol. Zij houdt zich daarbij aan de eisen van goed

procesmanagement en is duidelijk over haar rol en wat zij wil bereiken. Het is de bedoeling dat in een dergelijke structuur partijen elkaar makkelijk kunnen vinden op basis van een wederzijdse afhankelijkheid.

Type BEHEERSEN

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. Het is daarbij van belang dat de gemeente inzicht heeft in de ambities en belangen van de verschillende partijen. Samenwerking ontstaat vooral door een gedeeld belang. De gemeente is niet de motor van het proces, maar dat zijn de partijen 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.

Type BOUWEN

Participerend – Initiërend

De gemeente participeert zowel op bestuurlijk- als beleidsmatig- als uitvoerend niveau actief in de netwerken en speelt daarin een initiërende rol. De gemeente is actief binnen de systemen en heeft de lokale partijen betrokken bij de visieontwikkeling. De gemeente fungeert vaak als motor van het proces door actief deel te nemen met goed ingevoerde ambtenaren. Binnen de netwerken heerst een 'wij-gevoel'. Partijen zoeken elkaar op en ondernemen gezamenlijk activiteiten. Hoewel ook weer niet uitsluitend gaat het hier vooral om grotere gemeente die de capaciteit hebben om een dergelijke rol te spelen.

3.2 REGIE BIJ PASSEND ONDERWIJS

Rol zoals beschreven vanuit het Rijk

Gemeenten zijn niet direct betrokken bij het beleid rondom Passend onderwijs. Zij hebben slechts een beperkte regisserende en coördinerende rol door de verbinding van zorg in en om de school/ZAT en Passend onderwijs. Zij moeten er vooral voor zorgen dat alle betrokkenen een actieve en betrokken houding aannemen. Keuzes van schoolbesturen betreffende de inrichting van Passend onderwijs kunnen echter wel grote financiële gevolgen hebben voor gemeenten¹³. Hierbij gaat het om:

- de gevolgen van Passend onderwijs voor de kosten van leerling-vervoer;
- de gevolgen van samenstelling en functioneren van ZAT's voor Passend onderwijs;
- de gevolgen voor de onderwijshuisvesting;
- verbreding naar de jeugdagenda;
- lokaal of regionaal oppakken van het onderwerp Passend onderwijs.

Rol zoals gemeenten hem oppakken

In de meeste gemeenten die we gesproken hebben wordt Passend onderwijs door zowel de schoolbesturen als de gemeente voornamelijk gezien als een onderwerp van de scholen. De mate waarin de gemeente een rol speelt bij de ontwikkeling van Passend onderwijs verschilt per gemeente. Zo geeft de gemeente Purmerend aan zich in het algemeen 'volgend' op te stellen. De gemeenten Almere en Enschede hebben echter juist de ambitie om een 'bouwende' rol te vervullen en ook de gemeente Apeldoorn probeert nadrukkelijk een regierol op zich te nemen. Dit doet zij onder meer door cofinanciering van de ontwikkeling van Passend onderwijs.

In de ene gemeente is er dus meer overleg in het kader van Passend onderwijs dan in de andere gemeente. Zo is Passend onderwijs in de gemeente Zeist op dit moment geen onderwerp van gesprek en ook in de gemeente Zaanstad is

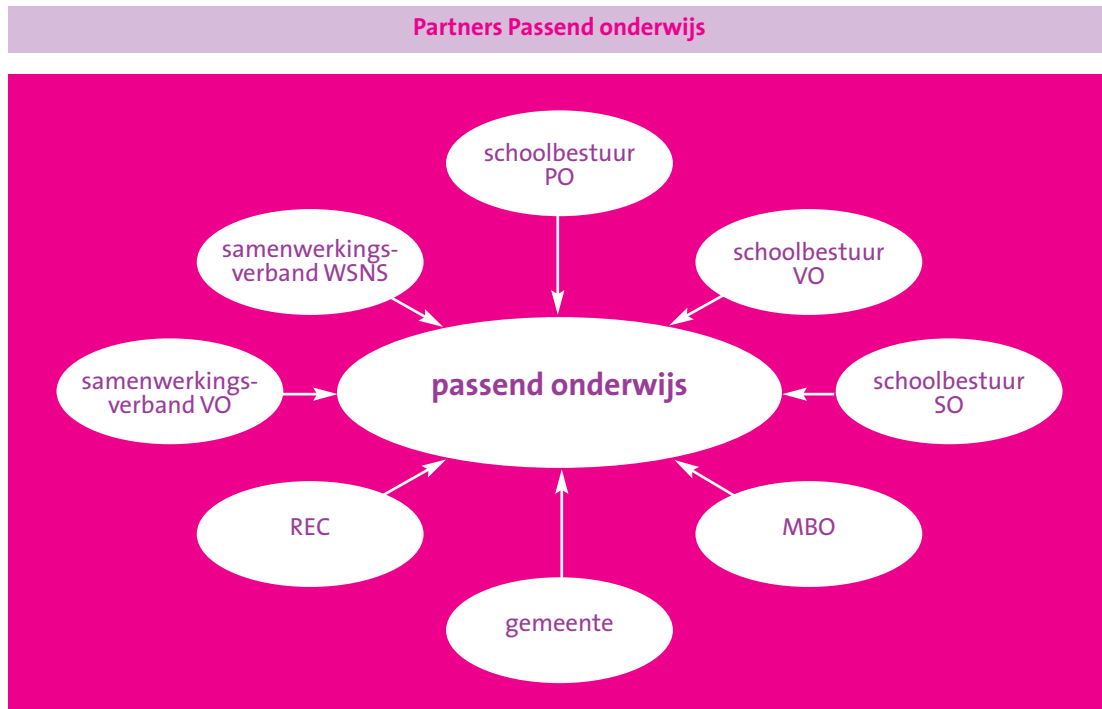
Passend onderwijs geen prominent onderwerp. In de gemeente Zeist vindt verder ook nauwelijks overleg plaats als het gaat om de huisvesting. In de gemeenten Amersfoort en Roosendaal vindt wel overleg plaats tussen de gemeente en de schoolbesturen betreffende Passend onderwijs. Het overleg is, in tegenstelling tot in de gemeente Zeist, juist voornamelijk gericht op de aanpassing in de huisvesting.

Dat Passend onderwijs in de meeste gemeenten wordt gezien als het domein van scholen blijkt ook uit de LEA enquête 2010. Het basisonderwijs is in bijna alle gemeenten (98 procent) betrokken bij het onderwerp Passend onderwijs en het voortgezet onderwijs in 54 procent van de gemeenten. Het MBO is minder vaak vertegenwoordigd, namelijk in slechts tien procent van de gemeenten. Andere partijen die in meer dan een derde van de gemeenten zijn betrokken zijn het speciaal onderwijs, de samenwerkingsverbanden WSNS en VO en de REC's.

Over Passend onderwijs maakt dan ook niet iedere gemeente afspraken met de betrokken partijen. Uit de enquête blijkt dat slechts de helft van de gemeenten afspraken maakt. Van deze gemeenten maakt 42 procent afspraken over het proces. Met andere woorden over wie wat doet. Daarnaast maakt 35 procent inhoudelijke afspraken, bijvoorbeeld over hoe er wordt doorverwezen. Tot slot maakt zes procent van de gemeenten afspraken over de output, zoals over het aantal leerlingen dat begeleid wordt.

Uit de enquête blijkt ook dat gemeenten relatief het vaakst een 'volgende' rol aannemen bij het onderwerp Passend onderwijs. Dat geldt zowel voor Passend onderwijs voor kinderen in de leeftijd van 4 tot 12, van 12 tot 18 of van 18 jaar en ouder. Een 'bouwende' rol wordt relatief het minst vaak aangenomen door de gemeenten.

13 Oberon (2007). *Passend onderwijs en de Lokale Educatieve Agenda*. Utrecht.



3.3 REGIE BIJ ZORG IN EN OM DE SCHOOL/ZORG- EN ADVIESTEAMS

Rol zoals beschreven vanuit het Rijk

Gemeenten en schoolbesturen krijgen de verplichting om samen afspraken te maken over de totstandkoming en het functioneren van de ZAT's. De regierol ligt bij de gemeenten. Dat betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor de deelname van alle betrokken partijen in het ZAT. Ook moet de gemeente ervoor zorgen dat alle partners in het ZAT goed samenwerken en zich aan de afspraken houden. De scholen voeren doorgaans de uitvoerende, meer dagelijkse regie over de ZAT's. De school levert bijvoorbeeld vaak de voorzitter van het ZAT en het ZAT vergadert op school.

Rol zoals gemeenten hem oppakken

Zorg- en Adviesteams zijn in de meeste gemeenten die we gesproken hebben in ontwikkeling. Zowel voor het PO, het VO en in enkele gevallen, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Zaanstad ook

in het MBO. Soms worden nieuwe ZAT's opgericht en soms worden bestaande netwerken omgebouwd tot ZAT. Zo kennen de gemeenten Amersfoort en Roosendaal bijvoorbeeld buurtnetwerken die mogelijk om te vormen zijn tot ZAT's. De mate waarin de gemeente een rol speelt bij de ontwikkeling van ZAT's verschilt per gemeente. Zo stellen de gemeenten Purmerend en Zeist zich met name 'volgend' op, hebben de gemeenten Almere en Enschede de intentie een 'bouwende' rol te vervullen en wil ook de gemeente Apeldoorn nadrukkelijk de regierol op zich nemen.

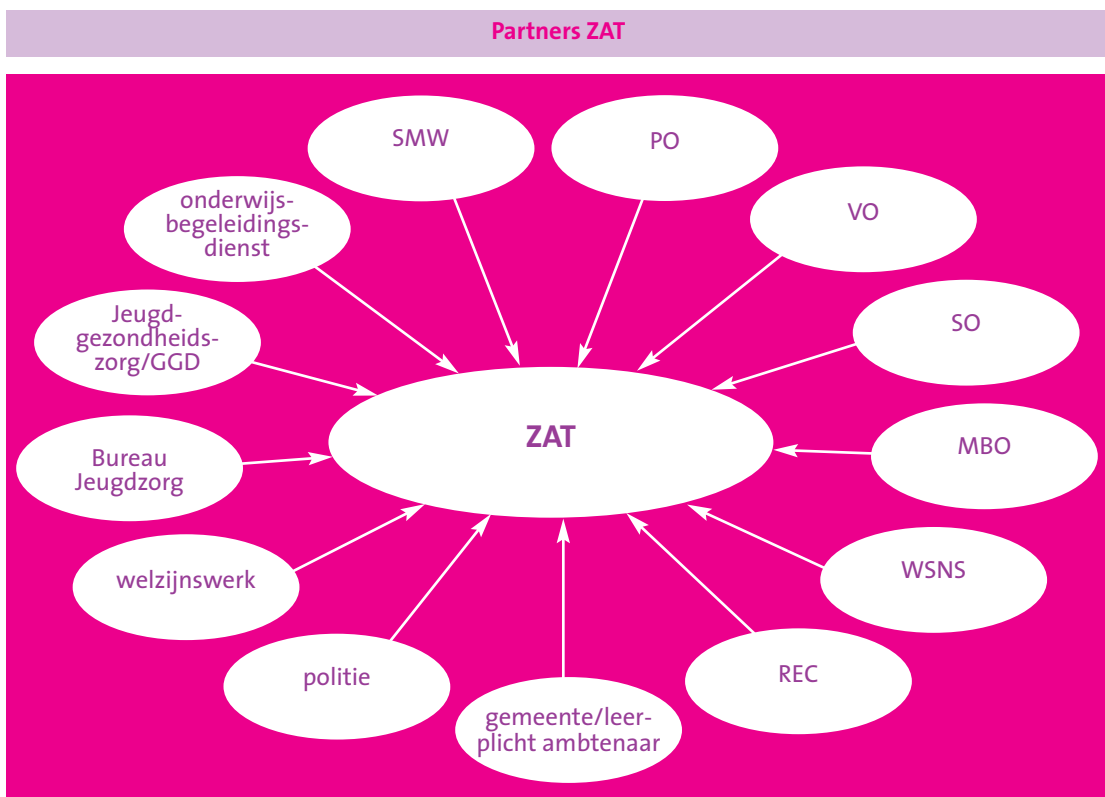
De gemeenten zijn echter altijd verplicht om samen met de schoolbesturen afspraken te maken over de totstandkoming en het functioneren van ZAT's. Schoolbesturen zijn dus samen met de gemeenten verantwoordelijk voor de ZAT's. Om hulpverlening te bieden bij opvoed- en opgroei problemen heeft de school daarnaast ook een goede en structurele samenwerkingsrelatie met de lokale en provinciale zorgpartners

nodig. Dit blijkt ook uit de LEA enquête 2010. Het basisonderwijs is in bijna alle gemeenten (96 procent) betrokken bij het ZAT en het voortgezet onderwijs in 79 procent van de gevallen. Het MBO is in bijna een derde van de gemeenten betrokken bij het ZAT. Andere partijen die iets minder vaak betrokken zijn, maar toch nog altijd in ongeveer de helft van de gevallen, zijn het schoolmaatschappelijk werk (SMW), de jeugd-gezondheidszorg (JGZ), de peuterspeelzaal, de kinderopvang, Bureau Jeugdzorg, het welzijnswerk, de samenwerkingsverbanden WSNS, het speciaal onderwijs en de politie. De REC's zijn daarnaast in 27 procent van de gevallen betrokken bij het ZAT.

Omdat de ZAT's in veel gemeenten nog in ontwikkeling zijn, maakt nog niet iedere gemeente afspraken met de betrokken partijen. Zo blijkt uit de LEA enquête 2010 dat vijf procent van de gemeenten nog geen afspraken te maakt. De

meeste gemeenten maken ondertussen toch enige vorm van afspraken. Zo maakt 86 procent van de gemeenten afspraken over het proces; over wie wat doet. Daarnaast maakt 83 procent inhoudelijke afspraken met de overige bij het ZAT betrokken partijen. Bijvoorbeeld over hoe er wordt doorverwezen. Iets minder dan een kwart maakt verder afspraken over bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat begeleid wordt (de output).

De rol die de gemeente aanneemt met betrekking tot de ontwikkeling van de ZAT's verschilt per onderwijstype, zo blijkt uit de LEA enquête 2010. Gemeenten blijken relatief het vaakst een 'beheersende' rol aan te nemen bij ZAT's in het PO en VO, terwijl ze deze rol bij de ZAT's in het MBO juist het minst vaak aannemen. Bij de ZAT's MBO nemen ze namelijk het vaakst de 'volgende' rol aan en deze rol wordt bij de ZAT's PO en VO juist het minst vaak aangenomen.



Voorbeeld Almere

Iedere school voor PO en VO beschikt over een Zorgteam, waarin verschillende deskundigen samen en onder leiding van de intern begeleider proberen antwoorden te vinden op de zorgvragen van leerlingen. De intern begeleider en de jeugdarts van de GGD vormen de kern van dit team. De problematiek van een school is van invloed op de samenstelling van het team, de frequentie van samenkomst en de inzet van de jeugdarts. Het Zorgteam kan zich laten adviseren door het ZAT. Dit is een bovenschools casuïstiek overleg voor meer complexe zaken. In het ZAT wordt samengewerkt met het Bureau Jeugdzorg, de GGD (jeugdarts), de geestelijke gezondheidszorg (GGZ), Stichting MEE, de Stichting Gewoon Anders, leerplicht en de politie. De ZAT's in het PO werken stadsbreed. In het VO werken de ZAT's op schoolniveau.

3.4 REGIE BIJ CENTRUM VOOR JEUGD EN GEZIN

Rol zoals beschreven vanuit het Rijk

Gemeenten zijn verplicht een CJG te financieren en een plek te bieden. De gemeente is niet alleen verantwoordelijk voor het inrichten van het CJG, maar moet ook schriftelijk afspraken maken met lokale instellingen over effectieve samenwerking. Er moeten bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden over de deelname aan casusoverleggen en over de zorgcoördinatie. Dit vereist het maken van goede afspraken met de schoolbesturen voor de afstemming ZAT/CJG. Daarnaast moeten ze voor een escalatiemodel zorgen om knopen tussen instellingen door te hakken. Hierin wordt geregeld wat er moet gebeuren als geen van de deelnemers aan het zorgoverleg bereid is om de coördinatie van de zorg op zich te nemen. De samenwerkende inspecties houden toezicht op de uitvoering ervan.

Rol zoals gemeenten hem oppakken

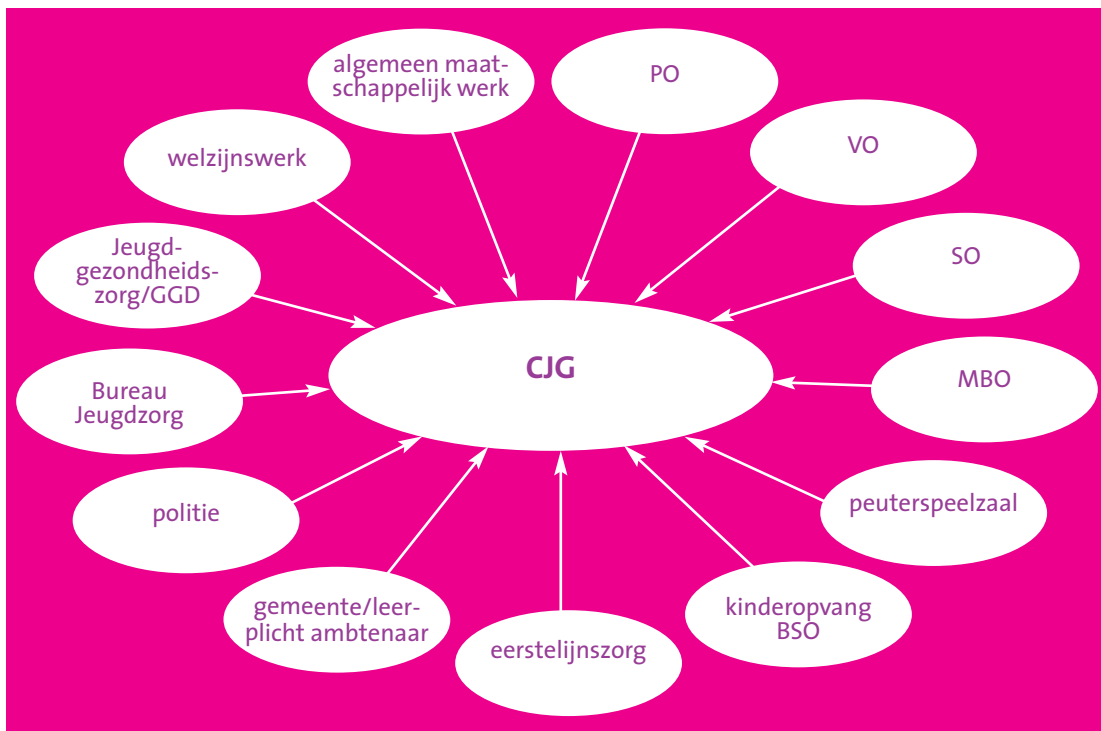
Alle gemeenten die we gesproken hebben, hebben ten minste één CJG, maar vaak zijn meerdere CJG's aanwezig of in ontwikkeling. De ontwikkeling van de CJG's verschilt per gemeente. Zo worden de CJG's in de gemeenten Apeldoorn en Amersfoort bijvoorbeeld op wijk-/buurniveau ontwikkeld. Dat wil zeggen dat er in iedere wijk een CJG inlooppunt is. Het CJG heeft daarnaast niet in elke gemeente de naam CJG. Zo kent de gemeente Zaanstad de Centra

Jong en de gemeente Almere het Oké-punt. Deze laatste gemeente heeft verder, net als de gemeenten Zeist en Enschede, een 'bouwende' rol bij de ontwikkeling van de CJG's. De gemeente Purmerend daarentegen stelt zich in het algemeen 'volgend' op, net als de gemeente Roosendaal.

De gemeente is echter niet alleen verplicht een CJG te financieren en een plek te bieden, maar moet ook schriftelijke afspraken maken met lokale instellingen over effectieve samenwerking. Zo werkt meer dan 80 procent van de gemeenten samen met de JGZ, het PO, Bureau Jeugdzorg, het SMW en de peuterspeelzaal, zo blijkt uit de LEA enquête 2010. Daarnaast werkt ongeveer drie kwart van de gemeenten samen met de kinderopvang, welzijnsorganisaties en het VO. Andere partijen waar ongeveer de helft van de gemeenten mee samenwerkt zijn de samenwerkingsverbanden WSNS, het speciaal onderwijs en de politie. Een kwart van de gemeenten werkt tot slot samen met het MBO.

Over de ontwikkeling van het CJG heeft niet iedere gemeente evenveel overleg met de overige betrokken partijen. Afspraken over het proces, dus wie wat doet, maakt echter bijna iedere gemeente (91 procent), zo blijkt ook uit de LEA enquête 2010. Daarnaast maakt 85 procent van de gemeenten inhoudelijke afspraken met de betrokken partijen, bijvoorbeeld over hoe er wordt doorverwezen. Een kwart maakt verder

Partners CJG



afspraken over de output, zoals het aantal leerlingen dat begeleid wordt. Slechts drie procent van de gemeenten geeft aan helemaal geen afspraken te maken met de overige bij het CJG betrokken partijen.

Tot slot blijkt uit de LEA enquête 2010, net als uit de gesprekken met gemeenten, dat gemeenten relatief het vaakst een 'bouwende' rol aannemen met betrekking tot de CJG's. Hierbij maken ze geen onderscheid ten aanzien van de leeftijd van de cliënten. Voor de CJG ontwikkeling voor kinderen van 0 tot 12 en 12 tot 18 nemen de gemeenten relatief het minst vaak een 'volgende' rol. Voor de CJG ontwikkeling voor jongeren ouder dan 18 nemen de gemeenten het minst vaak een 'beheersende' rol aan.

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat gemeenten een verschillende rol aannemen in ontwikkelin-

gen als Passend onderwijs, de ZIOS/ZAT en het CJG. Uit de pilots blijkt ook dat de invoering van met name de ZAT's en de CJG's vaak als twee lossen trajecten wordt gezien. Hierdoor lijkt er soms zelfs concurrentie te ontstaan tussen beide trajecten en wordt één van de twee invoeringstrajecten als dominant ervaren. Een mogelijk gevolg is dat partners (bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg) zich bij slechts één van de twee trajecten aansluiten. Een gevolg dat niet wenselijk is. Het streven is immers om te komen tot samenwerking en samenhang in de zorg voor kinderen in en om het onderwijs.



STAPPENPLAN

Het vormgeven van de regie van de zorg voor kinderen van 0 – 23 jaar is een lastige taak. Uit de gesprekken met de gemeenten en uit de LEA enquête 2010 komen een aantal knelpunten naar voren die we in dit hoofdstuk kort zullen benoemen. Vervolgens beschrijven we een stappenplan dat voor gemeenten handvatten moet bieden bij het oplossen van de knelpunten en een aantal aandachtspunten voor het proces om dit stappenplan effectief te laten verlopen.

4.1 KNELPUNTEN

De vormgeving van de regie van de zorg verloopt in elke gemeente anders. Toch komen in de gesprekken, de enquête en de pilots bij nagenoeg elke gemeente de volgende knelpunten aan de orde:

- De kennis over de verschillende beleidsontwikkelingen (Passend onderwijs, ZIOS/ZAT en CJG) is soms onvoldoende. Niet alleen bij de gemeenten, maar ook bij de overige partners. Daardoor ontbreekt vaak het urgentiebesef om het initiatief te nemen om tot een gedeelde visie te komen.
- De traditionele samenstelling van het LEA overleg (gemeente-schoolbesturen) is onvoldoende dekkend om tot afspraken te komen over de onderwerpen rondom de zorg in en om het onderwijs.
- Er bestaat twijfel over de juiste schaal van overleg. Moet het thema lokaal of regionaal worden opgepakt?
- De verschillende verantwoordelijkheden en de rolverdelingen van de gemeente en de partners zijn onduidelijk en worden ad hoc ingevuld.
- Het ontbreekt aan een gezamenlijke visie en strategie. Daardoor ontbreekt ook de samenhang en de verbinding tussen de verschillende onderwerpen binnen de zorg in en om het onderwijs.
- Het overleg is soms meer geld-gedreven dan missie-gedreven.

- Er is een gebrek aan inzicht in de middelen van de verschillende partners.

4.2 STAPPENPLAN

Om de regie op zorg effectief in te vullen, is het goed vooraf een aantal uitgangspunten te formuleren die leidend zijn in het overleg. Vooraf moet helder zijn wat partijen eigenlijk moeten. Wat wordt voorgeschreven in wet- en regelgeving? In hoofdstuk 3 is reeds ingegaan op de wettelijke taak van gemeenten, maar ook schoolbesturen en zorginstellingen hebben te maken met regelgeving. Vervolgens komt de vraag aan de orde: Wat kan er en wat willen we? Hiermee komt het ambitieniveau aan de orde. Niet alleen op basis van de inhoudelijke haalbaarheid, maar ook op basis van de financiële haalbaarheid. Tenslotte moet de vraag gesteld worden: En hoe doe je dat zo efficiënt mogelijk? Het stappenplan om te komen tot afspraken over zorg binnen de LEA ziet er dan als volgt uit:

1. kennis nemen van de context;
2. de betrokken partijen in kaart brengen;
3. rollen en verantwoordelijkheden van de partijen in kaart brengen;
4. inzicht geven en krijgen in de financiering van de zorg;
5. gezamenlijke visie en doelen (SMART) formuleren;
6. sturing en voortgang.

Stap 1 Kennis nemen van de context

In de afgelopen tien jaar zijn de ontwikkelingen in de relatie tussen zorg en onderwijs stormachtig te noemen. Wet- en regelgeving zijn op een aantal gebieden ingrijpend gewijzigd. Vooral de invoering van het lokaal preventief jeugd-beleid (2003) en de WMO (2007) hebben geleid tot een ander perspectief voor gemeenten. Deze snelle inhoudelijke ontwikkeling vraagt om aandacht voor een goed flankerend beleid, met name ook op het punt van verdere visieontwikkeling en regievoering. Het ontwikkelen van een samenhangende visie op Passend onderwijs, ZIOS/ZAT en CJG binnen deze gewijzigde context is ook van invloed op beleidsterreinen als de brede school ontwikkeling, voortijdig schoolverlaten en veiligheid. We kunnen de context waar binnen de relatie zorg en onderwijs zich ontwikkelt gerust complex noemen. Een gelijk kennisniveau vooraf bij alle partners is daarom een voorwaarde. Kennisnemen van al deze ontwikkelingen en hun samenhang is van belang om tot de conclusie te komen dat het noodzakelijk is om zich te heroriënteren en tot een gezamenlijke visie te komen. Kennis beperkt zich daarbij niet tot de wet- en regelgeving, maar richt zich ook op het inzicht in de financiering en de minimale wettelijke taak van de gemeente. Om dit te bereiken kan gebruik worden gemaakt van het LEA-kolommenschema.

Verder is er voldoende documentatie beschikbaar via internet (zie bijlage 2). Tenslotte is het voor dit onderdeel ook mogelijk om gebruik te maken van externe ondersteuning, bijvoorbeeld via het LEA ondersteuningstraject.

Stap 2 De betrokken partijen in kaart brengen

De LEA kent als basis het overleg tussen gemeente en schoolbesturen. Om op een effectieve manier de zorg in om het onderwijs te kunnen bespreken, zal het overleg uitgebreid moeten worden met kernpartners in de zorg. De zorg in relatie tot onderwijs kent vele invalshoeken en betrokkenen. Daar schuilt het gevaar dat het aantal partners bij de LEA wordt uitgebreid tot een onwerkbaar groot overleg. De kunst is een overleg te organiseren waarin alle sleutelorganisaties zijn vertegenwoordigd, maar door haar beperkte omvang ook in staat is slagvaardigheid en daadkracht te tonen. Deelnemers aan het overleg moeten voldoende macht hebben om leiding te kunnen geven aan het proces van planning, aanpak en duurzaamheid. Om de samenwerking en de focus op de gezamenlijke doelstellingen te verankeren is het van belang dat de uitvoering van activiteiten op een centraal niveau over meerdere beleidsvelden heen wordt aangestuurd. Op die manier worden scholen en hun samenwerkingspartners beter, dat wil zeggen meer integraal, gefaciliteerd. Het blijft echter lokaal maatwerk. Om het overleg effectief in te richten kunnen ook afspraken worden gemaakt om het overleg regionaal in plaats van lokaal in te richten. Een hulpmiddel hierbij is om het overleg te organiseren rond bijvoorbeeld de organisatiegraad van de betrokken partners of vanuit de leeftijds-categorie van de jongeren.

LEA-kolommenschema (nader in te vullen)

onderwerpen	gemeente	schoolbesturen	zorgpartners	gezamenlijk
Passend onderwijs				
ZIOS/ZAT				
CJG				

Overleg organiseren rond de organisatiegraad van de betrokken partijen

organisatiegraad	lokaal	regionaal
Primair onderwijs	X	
Speciaal onderwijs	X	X
Voortgezet onderwijs	X	X
Middelbaar beroepsonderwijs		X
Centra voor Jeugd en gezin	X	X
Maatschappelijk werk	X	X

Overleg organiseren vanuit de leeftijdscategorie van de jongeren

leeftijdscategorie	lokaal	regionaal
0 – 12	X	
12 – 18	X	X
18+		X

Voorbeeld Enschede

Het is de bedoeling om vanaf 2010 te werken met een Jeugdagenda. LEA komt onder deze Jeugdagenda te hangen. Thema's op de Jeugdagenda zijn:

- onderwijs/educatie;
- gezin en thuis;
- sport, vrije tijd en leefstijl.

Ook wordt er toegewerkt naar een Regionaal Educatieve Agenda (REA). Deze agenda komt voor uit het regionaal portefeuillehouderoverleg. De deelnemende gemeenten zijn de gemeenten die samen met de gemeente Enschede Netwerkstad Twente vormen (Hengelo, Almelo, Borne en Oldenzaal). De Regionaal Educatieve Agenda kent de volgende agenda:

- zorg (Passend onderwijs, CJG en zorg, speciaal onderwijs);
- voortijdig schoolverlaten;
- onderwijs- arbeidsmarktbeleid.

Voorbeeld Zeist

De lijn waar langs de aanbevelingen tot stand komen, kent overeenkomsten met de Haagse Educatieve Agenda, waarbij gewerkt wordt met een onderverdeling in leeftijdscategorieën. Verder is een belangrijk aandachtspunt de effectieve processturing. Door de grote hoeveelheid samenwerkingspartners is het van belang om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande overlegplatformen en deze effectief te gebruiken. Door aan te sluiten bij een indeling in leeftijdscategorieën zou in het overleg nog een extra effectiviteitslag kunnen worden gemaakt, waardoor de betrokkenheid van partners kan worden vergroot en de vergaderlast af kan nemen.

Stap 3 Rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in kaart brengen

De verantwoordelijkheid van de gemeente binnen de zorg in en om het onderwijs is niet op alle onderdelen gelijk. De verantwoordelijkheden met betrekking tot de CJG-ontwikkeling zijn, qua invalshoek, anders dan de verantwoordelijkheden die gemeenten hebben bij de invoering van Passend onderwijs. Ook zullen bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden WSNS en VO steeds vaker deel uitmaken van het LEA-overleg vanuit hun betrokkenheid met de relatie onderwijs en zorg. Wat blijft is dat de gemeente een regierol heeft om diverse partijen met elkaar in contact te brengen en te binden op een gedeelde visie. Deze visie gaat niet alleen in op de ambitie van de gemeente en de partners op dit onderwerp, maar richt zich ook op organisatorische aspecten en financiën.

De opvattingen over de regierol die gemeenten hebben op het gebied van zorg worden gestuurd

door het ambitieniveau van de gemeente. Dit ambitieniveau kan per gemeente sterk verschillen. Ambitie gaat in op vragen als: wat voor gemeente willen wij zijn en welke ontwikkelingen zien wij in de stad? Veel gemeenten hebben daarvoor in de afgelopen jaren beleid ontwikkeld. Binnen de LEA zal de gemeente, samen met haar partners, de vraag moeten beantwoorden hoe reëel dit beleid is en daarin omschreven ambities nog zijn als je ze afzet tegen de rollen en verantwoordelijkheden die gemeenten en partners gaan krijgen op het gebied van zorg en onderwijs. Om daarin de gemeentelijke ambitie te bepalen moet in de eerste plaats helder zijn wat wettelijk verplicht is voor gemeenten en wat de beleidsvrijheid is. Vervolgens bepaalt de gemeente welke focus zij wil aanbrengen en hoe zij zich wil profileren. Bij het beantwoorden van al deze vragen hoort ook heel nadrukkelijk een antwoord te worden gegeven op de vraag: wat doen we niet?

Financiering van de zorg		
	gemeente	schoolbesturen
Passend onderwijs, ZIOS/ZAT	<ul style="list-style-type: none"> • de Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin, aangevuld met de Overheidsbijdrage aan de arbeidsontwikkeling (OVA) middelen • het WMO-budget preventief jeugd-beleid • stimuleringsregeling opvoedings-ondersteuning • Regionaal Meld- en Coördinatie-punt (RMC) budget via de contact-gemeente • middelen Grotestedenbeleid • specifieke veiligheids- en leefbaarheidsmiddelen 	<ul style="list-style-type: none"> • de impulsmaatregel SMW PO in het kader van veiligheid en opvang risicoleerlingen, voor ongeveer de helft van de WSNS samenwerkingsverbanden (gelabelde gelden) • zorgmiddelen van samenwerkingsverbanden WSNS en V(S)O • middelen voor aan onderwijs gerelateerde zorg in de lumpsum bekostiging van scholen • impuls gelden versterking leerling-begeleiding VO in het kader van veiligheid en opvang risicoleerlingen • subsidieregeling SMW in het MBO (gelabelde gelden) • Voortijdig schoolverlaten (VSV) middelen (convenantsgeld) • plusvoorzieningsbelden
CJG	de Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin, aangevuld met OVA-middelen	

Voorbeeld visie en doelen van Zaanstad

ambitie	doelstelling	acties
er is een sluitende ketenzorg voor jeugd tot 23 jaar	<ul style="list-style-type: none"> • in voorschoolse voorzieningen en onderbouw PO is een adequate vroegsignalering van ontwikkelingsproblemen bij kinderen en opvoedingsverlegenheid bij ouders • er is afstemming en samenwerking tussen de onderwijszorgstructuur en de zorgstructuur vanuit Centrum Jong • er vindt een warme overdracht plaats tussen scholen voor elke leerling die gebruik maakt van externe zorg 	<ul style="list-style-type: none"> • uitbreiden van effectief preventief aanbod van JGZ en Centra Jong • nadere afstemming tussen onderwijs en Centra Jong • ontwikkeling en implementatie van de Verwijsindex • creëren van deskundigheid binnen de brede basisschool met betrekking tot signalering van ontwikkelingsproblemen bij kinderen en opvoedingsverlegenheid van ouders • alle betrokken partners participeren in het traject van de landelijke RAAK aanpak • VO/MBO aansluiten op centra Jong
uitvoering	betrokken partners	trekker
projectorganisatie Centra Jong	PO/VO Regionaal Opleidingscentrum (ROC) JGZ Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA) Centra Jong Gemeente Zaanstad	gemeente Zaanstad

Stap 4 Inzicht geven en krijgen in de financiering van de zorg

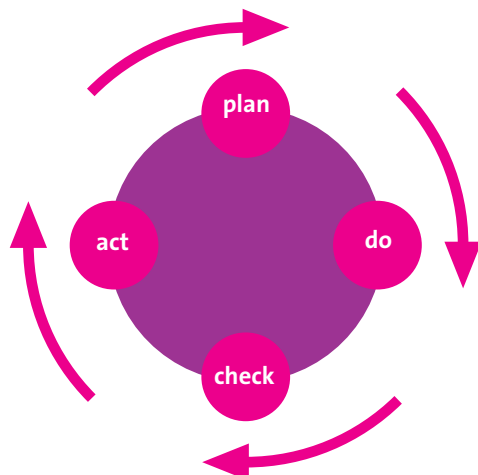
Net zo goed als het van belang is om de wettelijke taak van de gemeente in kaart te brengen (zie hoofdstuk 3) is het van belang de financiën in kaart te brengen. Afspraken over de wederzijdse financiële inzet zijn nuttig. Helderheid over de beschikbare financiële middelen leidt er toe dat de visie daadwerkelijk missie-gedreven kan worden omschreven in plaats van geld-gedreven. Voor de financiering kan gebruik gemaakt worden van het LEA-kolommenschema. Het merendeel van bovenstaande middelen is niet specifiek bedoeld voor de ontwikkeling van Passend onderwijs, de ZIOS/ZAT en het CJG, maar kan er wel voor worden gebruikt. Het gaat hier om breed inzetbare budgetten. Slechts twee financiële regelingen zijn daadwerkelijk gelabeld aan de inzet voor schoolmaatschappelijk werk.

Stap 5 Gezamenlijke visie en doelen SMART formuleren

Het ontwikkelen van een langetermijnvisie staat niet op zichzelf. Visieontwikkeling is altijd gekoppeld aan een urgentiebesef om een situatie te veranderen. Bij de visieontwikkeling is sprake van een schets van de weg naar de toekomst. Daar aan gekoppeld moet ook een strategie en een plan van aanpak worden geformuleerd, waarbij duidelijk gemaakt wordt hoe de toekomst verschilt van het verleden en hoe die toekomst kan worden gerealiseerd. Met een tot in details uitgewerkt plan, dat uit en te na besproken is met alle partners, loopt de gemeente het risico dat de uitwerking niet van de grond komt. Het benoemen van de activiteiten, gekoppeld aan resultaten, is belangrijker. Geef partners de ruimte om naar eigen inzicht hun activiteiten te organiseren.

Stap 6 Sturing en voortgang

Binnen de aanpak van zorg is sprake van een cyclisch proces. Een goed hulpmiddel daarbij is de PDCA-cyclus. De cyclus omvat de meest essentiële stappen voor processturing. PDCA staat voor Plan – Do – Check – Act. Het gaat hierbij om het planmatig voorbereiden van de uitvoering, gekoppeld aan te realiseren doelstellingen en vervolgens de uitvoering zelf. Na verloop van tijd worden de resultaten gemeten (Check) en aan de hand van de gevonden resultaten wordt bijgestuurd en wordt het vervolgproces in gang gezet (Act). De PDCA-cyclus is een makkelijk te begrijpen en hanteerbare techniek om dit proces te sturen. Het principe van de regelkring houdt daarnaast vaart in het proces ('maak de cirkel rond') en geeft richting aan een meerjarig proces.



Om het beleid te monitoren kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de 'Checklist ketensamenwerking'¹⁴, het 'Onderzoek basisset indicatoren effectiviteit Centrum voor Jeugd en Gezin'¹⁵ en de 'Blauwe ogen. Monitoring en evaluatie van de LEA'¹⁶.

4.3 TIPS VOOR DE UITVOERING

Voor het proces is het van belang de uitvoering vorm te geven vanuit de gedachte dat door de gemeente regie moet worden gevoerd binnen de jeugdketen van zorg en onderwijs. Dit is een logisch vervolg op de benadering van rollen, verantwoordelijkheden en gedeelde visieontwikkeling. Binnen het proces zijn een aantal onderdelen te onderscheiden:

- Formuleer een missie waarvoor draagvlak bestaat bij alle partners. In de aanvangsfase wordt daar soms te lang bij stilgestaan. Dat leidt af van het vervolg. Formuleer daarom kort en bondig, het kan effectief zijn om de missie in een paar zinnen vast te leggen. Dat voorkomt onnodig overleg.
- Maak als gemeente uw ambitie helder. Als gemeente heeft u een taak die is gebaseerd op wet- en regelgeving. Datzelfde geldt voor schoolbesturen en partners in de zorg. Vaak willen gemeenten meer realiseren dan uitsluitend dat wat is voorgeschreven. Deze ambitie gaat verder dan de minimale wettelijke taak. Een goed hulpmiddel om de positie van de gemeente te bepalen is het regiemodel, zoals beschreven in hoofdstuk 3 van deze brochure.
- Formuleer vervolgens een visie waarin u weer geeft wat u gezamenlijk wilt bereiken en welke partijen welke rollen en verantwoordelijkheden hebben. Niet alleen voor zichzelf, maar ook ten opzichte van elkaar. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het LEA-kolommenschema, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven.
- Maak duidelijke afspraken met alle partners over resultaten, de capaciteit en de financiële inzet. Regel daarbij ook de wijze van onderlinge verantwoording. Dergelijke afspraken zijn vanzelfsprekend niet de enige manier om tot een goede aanpak te komen. Zij kunnen alleen een beoogde werkwijze ondersteunen. Veel wezen-

14 Nederlands Jeugdinstituut. (2010). *Checklist ketensamenwerking*. Utrecht.

15 Deloitte consulting BV. Monsjou, van, K., Ploegman, M., Boersma, A. In opdracht van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. (2010). *Onderzoek basisset indicatoren effectiviteit Centrum voor Jeugd en Gezin*. Amstelveen.

16 Oberon. (2009). *Blauwe Ogen. Monitoring en evaluatie van de LEA*. Utrecht.

lijker is het feit dat daadwerkelijk samenwerken een andere rolopvatting en competentie vraagt van de gemeente, de schoolbesturen en de zorgpartners.

- Investeer in uw partners. Maak de partners vertrouwd met elkaars werkwijze. Benader de samenwerking als een langdurig proces, waar binnen men stapje voor stapje verder komt. Het is beter te investeren in vertrouwen dan in formele afspraken.
- Een gemeente die regie voert heeft nadrukkelijk te maken met haar partners in de keten. Het betekent ook dat deze organisaties onderling moeten samenwerken. Daarbij staat niet het belang van de deelnemende organisaties centraal, maar het belang van de activiteiten die zij uitvoeren.
- Zorg voor een goede onderlinge communicatie. Dit is van belang om het draagvlak voor de aanpak te behouden. Informatie uitwisselen en resultaten presenteren zijn uitstekende middelen om alle betrokken partijen te informeren, te binden en/of te motiveren.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

MET DANK AAN

Gemeente:

Joanette Schuppert, gemeente Almere
Marjan Völlmer, gemeente Amersfoort
Nynke Koenen, gemeente Amersfoort
Monique Te Wierik, gemeente Apeldoorn
Paul van den Brand, gemeente Apeldoorn
Gerrit Dogger, gemeente Enschede
Connie Koedam, gemeente Purmerend
Jantine Rentenaar, gemeente Purmerend
Caro Wustenhoff, gemeente Purmerend
Marcel Schuurmans, gemeente Purmerend
Sabina de Bruijn, gemeente Roosendaal
Gerrit van Romunde, gemeente Roosendaal
Carola Rothe, gemeente Zaanstad
Marianne Monnier, gemeente Zaanstad
Edwin Aarts, gemeente Zeist
Dick Hattenberg, Stichting Leerlingzorg Almere

Instituten

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA)
Nederlands Jeugdinstituut (NJI)
Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG)
Berenschot

BIJLAGE 2

TE RAADPLEGEN WEBSITES

www.delokaleeducatieveagenda.nl
www.cjg.nl
www.passendonderwijs.nl
www.zat.nl
www.samenwerkenvoordejeugd.nl
www.oberon.eu
www.ocw.nl
www.nji.nl
www.vng.nl
www.kenniscentrum-ba.nl

BIJLAGE 3

LIJST MET AFKORTINGEN

AOC	: Agrarisch Opleiding Centrum
AWBZ	: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BenW	: Burgemeester en Wethouder
BJAA	: Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam
CJG	: Centrum voor Jeugd en Gezin
GGD	: Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	: Geestelijke Gezondheidszorg
JGZ	: Jeugdgezondheidszorg
KBA	: Kenniscentrum Beroepsonderwijs en Arbeidsmarkt
LEA	: Lokale Educatieve Agenda
LVG	: Licht verstandelijk gehandicapten
LWOO	: Leerwegondersteunend onderwijs
MBO	: Middelbaar Beroeps Onderwijs
NJi	: Nederlands Jeugdinstituut
OAB	: Onderwijsachterstandenbeleid
OCW	: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OVA	: Overheidsbijdrage aan de arbeidsontwikkeling
OKE	: Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie
PO	: Primair Onderwijs
REA	: Regionale Educatieve Agenda
REC	: Regionaal Expertise Centrum
RMC	: Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
ROC	: Regionaal Opleidingscentrum
SMW	: School Maatschappelijk Werk
SO	: Speciaal Onderwijs
VNG	: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	: Voortgezet Onderwijs
VSV	: Voortijdig Schoolverlaten
WEC	: Wet op de Expertise Centra
WMO	: Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WMS	: Wet medezeggenschap op scholen
WOR	: Wet op de Ondernemingsraden
WSNS	: Weer Samen Naar School
ZAT	: Zorg- en Adviesteams
ZIOS	: Zorg in en om de school

Colofon

Deze publicatie maakt deel uit van het landelijke LEA-ondersteuningstraject, gefinancierd door het Ministerie van OCW.

The logo for Oberon, featuring the word "Oberon" in a stylized, cursive font. The letters are primarily orange and yellow, with a gradient effect.

Tekst en samenstelling

Debbie Kooij (Oberon)
Pim Kalkman (Donkelaar en Schüller)
Michiel van der Grinten (Oberon)
Leanne Broekman (Oberon)

Oprichtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Vormgeving

Cas de Vries, Dvada, Utrecht

Fotografie

Sijmen Hendriks, Utrecht

Met dank aan:

Gerrit Rietveld College, Utrecht
Mytyschool Ariane de Ranitz, Utrecht
De Laarakker, Arnhem
Enkele foto's zijn voor deze brochure in scene gezet

Druk

Drukkerij Badoux, Houten

ISBN/EAN 9789077737651

© Utrecht, november 2010 Oberon

© 2010 Oberon

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

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