

Bijlage 3

## **Een bestuurlijk arrangement Voor lokaal onderwijsbeleid**

1. Inleiding
2. Achtergrond
3. Visie & uitgangspunten
4. Op inhoudelijke basis
5. Procesprotocol
6. Beleidsinstrumentarium

Opdrachtgever ministerie van OCW  
September 2005

## 1. Inleiding

Deze notitie betreft de bestuurlijke consequenties van de herijking van het onderwijsachterstandenbeleid. In het bestuurlijk overleg OCW-G4-VNG<sup>1</sup> is afgesproken de bestuurlijke en uitvoerende regie in het lokale onderwijsbeleid en het daarbij behorende instrumentarium verder uit te werken en vast te leggen. Daarop heeft een ambtelijke werkgroep van vertegenwoordigers van de VNG, de G4 en het ministerie van OCW onder begeleiding van onderzoeks- en adviesbureau Oberon een studie uitgevoerd naar een nieuw bestuurlijk arrangemente voor gemeenten en schoolbesturen betreffende het lokaal onderwijsbeleid<sup>2</sup>. Daarbij zijn ook vertegenwoordigers van de ministeries van VWS, SZW en BZK geraadpleegd. De uitkomsten van de studie worden in deze notitie gepresenteerd.

## 2. Achtergrond

Alvorens we overgaan tot de beschrijving van een nieuw bestuurlijk arrangemente, schetsen we eerst het beleidskader waarin dit arrangemente tot stand komt.

Doel van het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid is dat schoolbesturen en gemeenten gezamenlijk onderwijsachterstanden zo efficiënt en effectief mogelijk bestrijden. Met het oog daarop worden taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en gemeenten geherdefinieerd. Het wetsvoorstel daartoe is in voorbereiding en wordt naar verwachting na de zomer bij de Tweede Kamer ingediend. Schoolbesturen en scholen krijgen meer autonomie, dat wil zeggen ruimte om middelen naar eigen inzicht te besteden. Van gemeenten wordt verwacht dat zij als meest nabije overheid inzetten op de samenhang in voorzieningen en de sociale infrastructuur voor de jeugd. Als gevolg daarvan zal het lokale onderwijsbeleid ingrijpend kunnen veranderen en zullen de verhoudingen tussen schoolbesturen en gemeenten (en overige betrokken instellingen) zich wijzigen. Vanaf najaar 2006 zal er sprake zijn van een nieuw bestuurlijk arrangemente.

Conform het wetsvoorstel onderwijsachterstandenbeleid worden gemeenten en schoolbesturen verplicht gezamenlijk overleg te voeren over het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, waaronder de doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie naar basisonderwijs. Het overleg is gericht op het maken van afspraken over deze onderwerpen. De verplichting tot het voeren van overleg geldt zowel voor het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs. Het gedachtegoed achter deze wettelijke bepaling is als volgt. Het is de bedoeling dat de agenda voor het overleg in gezamenlijkheid en op basis van gelijkwaardigheid wordt opgesteld met inachtneming van de wettelijke verantwoordelijkheden van schoolbesturen enerzijds en die van gemeenten anderzijds. Op deze wijze kan een kwaliteitsdialoog tussen schoolbesturen en gemeente ontstaan. Het overleg wordt tevens benut voor het maken van afspraken over de aanwending van de gemeentelijke middelen ten behoeve van het bestrijden van onderwijsachterstanden. Om ervoor te zorgen dat schoolbesturen en gemeenten hun activiteiten onderling goed op elkaar kunnen afstemmen, is het wenselijk dat schoolbesturen aangeven welke activiteiten worden ondernomen ter bestrijding van onderwijsachterstanden en welke middelen daartoe worden ingezet.

Voor het voortgezet onderwijs hebben gemeenten een wettelijke taak bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten, vastgelegd in de Leerplichtwet 1969, en bij de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie. Gezien het belang van een goed functionerende jeugdketen rond de school is het goed denkbaar dat de lokale partijen besluiten tot uitbreiding van dit overleg met organisaties zoals de jeugdzorg, het maatschappelijk werk en de politie, en tot een hogere frequentie van het overleg. Onderwerp van overleg op het terrein van het voortgezet onderwijs zijn in ieder geval de doorlopende leerlijn van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs en van het voortgezet onderwijs naar de beroeps- en volwasseneneducatie en het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Voor scholen die aanvullende financiering ontvangen in het kader van het Leerplusarrangement VO om probleemcumulatie aan te pakken, is die aanpak ook onderwerp van het overleg.

De benodigde beleidsinformatie voor het genoemde overleg komt voort uit een analyse van landelijke monitorgegevens, onderzoeksgegevens, inspectiegegevens en lokale monitor- en onderzoeksgegevens. Het Rijk richt daartoe een landelijke monitor in. Voor de G31 zijn in het kader van het Grotestedenbeleid op dit punt afzonderlijke afspraken gemaakt. Beoogd wordt het startmoment van deze monitor voor het primair

<sup>1</sup> dd. 7 april 2005, zie ook brief aan 2<sup>e</sup> kamer 27 mei 2005 over onderwijsachterstandenbeleid en gewichtenregeling.

<sup>2</sup> Dit traject is te zien als een toegevoegd onderdeel van het VNG-project Kwaliteit van Uitvoering dat door onderzoeks- en adviesbureau Oberon wordt uitgevoerd. Doel van het VNG-project is gemeenten te ondersteunen bij de opzet van een beleidsrijk lokaal onderwijs- en jeugdbeleid.

onderwijs te laten aansluiten bij de invoering van het onderwijsnummer in het primair onderwijs en het startmoment van deze monitor voor het voortgezet onderwijs in te voeren vanaf het moment van invoering van het leerplusarrangement VO. De Inspectie van het onderwijs ziet erop toe dat schoolbesturen (en daarmee scholen) rekening houden met de omgeving van de school en overleg voeren met gemeenten over het lokale onderwijsbeleid.

Belangrijk in dit verband is ook de visie van de rijksoverheid op bestuurlijke verhoudingen. Deze zijn voor het onderwijs weergegeven in de beleidsnotitie 'governance in het onderwijs' die op 7 juli jl. naar de Tweede Kamer is verstuurd. Het gedachtegoed (voor zover van belang voor deze notitie) hierachter bestaat kort samengevat uit de volgende punten:

- De uitvoerende regie is bij de schoolbesturen belegd. Er is geen directe bemoeienis meer van gemeenten met het interne beleid van schoolbesturen, waarbij schoolbesturen verantwoording moesten afleggen over het onderwijsachterstandenbeleid;
- Schoolbesturen leggen meervoudige publieke verantwoording af door middel van het jaarverslag en de schoolgidsen en schoolplannen van hun scholen. Dat wil zeggen verticale verantwoording aan interne en externe toezichthouders en de overheid en horizontale verantwoording aan de (maatschappelijke) omgeving van de school;
- De gemeente neemt binnen het funderend onderwijs een bijzondere positie in: zij handhaaft de Leerplichtwet 1969, heeft een rol in het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en in het verminderen van de jeugdwerkloosheid;
- De gemeente voert lokaal jeugd- en welzijnsbeleid dat van belang is voor de school en draagt daarnaast op tal van terreinen verantwoordelijkheden, die invloed hebben op de mogelijkheden van de school (bijvoorbeeld huisvesting, verkeersveiligheid);
- De gemeente kan vooral meerwaarde bieden door in nauwe samenwerking met schoolbesturen, de regie te voeren over het stelsel van hulp- en zorgorganisaties en dusdoende samenhang te bevorderen;
- Afhankelijk van de lokale situatie wordt met uiteenlopende partijen samengewerkt om maximale impact op de maatschappelijke omgeving te bewerkstelligen.

Het nieuwe bestuurlijke arrangemente voor gemeenten en schoolbesturen dat vanaf 1 augustus 2006 van kracht zal zijn, komt tot stand in een veranderende omgeving waarin met name de Operatie Jong en de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) hun impact (gaan) hebben. De Operatie Jong richt zich op het doorbreken van specialistische en institutionele verkokering en streeft naar resultaatgerichte samenwerking van een keten van instanties vanuit een gezamenlijke visie. Dat betekent dat gemeenten en schoolbesturen nadrukkelijker gaan opereren in een breder speelveld, temidden van maatschappelijke organisaties als politie, jeugdzorg, welzijn, cultuur en sport. Een deel van de toekomstige verhoudingen in dit speelveld wordt geregeld door de WMO. Met de WMO wordt de positie van de gemeente in het krachtenveld van maatschappelijke ondersteuning versterkt. Achterliggende gedachte is dat gemeenten - beter dan de rijksoverheid - weten welke organisaties ingeschakeld kunnen worden en aan welke voorzieningen burgers behoefte hebben. Gemeenten krijgen meer lokale beleidsvrijheid, maar dat dient wel gepaard te gaan met meer inbreng van betrokkenen en maximaal transparante besluitvorming en inzicht in bereikte resultaten. Voor de lokale én de interbestuurlijke verhoudingen geeft de Gemeentewet reeds het kader. Met de WMO worden gemeenten onder meer verplicht tot het vierjaarlijks opstellen van een plan met een sterk agendazettend karakter.

Tegen deze achtergrond is het onderscheid tussen bestuurlijke en uitvoerende regie<sup>3</sup> relevant. De term uitvoerende regie heeft betrekking op het interne beleid van – en afstemming en samenwerking tussen schoolbesturen en instellingen die in de dagelijkse praktijk met jeugdigen te maken hebben. Bestuurlijke regie is essentieel om goede samenwerking tussen uitvoerende instanties mogelijk te maken. Daarbij gaat het om voorwaarden scheppen en interveniëren, dat wil zeggen partijen bij elkaar brengen, afspraken maken en ingrijpen als de keten niet goed functioneert. De aansluiting tussen beide regievormen komt – vooruitlopend op de uitkomsten van de discussie over de Jong-overeenkomst – in de volgende hoofdstukken aan de orde.

### 3. Visie & uitgangspunten

De ambitie is om voor het lokale onderwijsbeleid een arrangemente te gaan hanteren dat voor zowel de schoolbesturen als de gemeenten voldoende garanties biedt voor een effectieve en efficiënte samenwerking tussen beide partijen. De gedachte daarachter is dat scholen in toenemende mate te maken hebben met maatschappelijke ontwikkelingen die dagelijks samenkomen in de school. Zij functioneren steeds minder als

<sup>3</sup> Zie brief van de Operatie Jong-bewindslieden aan de 2<sup>e</sup> kamer, dd. 22 november 2004.

stand alone organisaties en opereren steeds meer als maatschappelijke ondernemingen in samenwerking met hun omgeving. De gemeente is, als meest nabije overheid, bij uitstek de partij die grip heeft op die omgeving en zorg kan dragen voor een sluitende keten van voorzieningen. Kortom, schoolbesturen en gemeenten hebben elkaar nodig en kunnen gezamenlijk en in overleg met de andere ketenpartners veel tot stand brengen, mits de beleidsagenda en de rolverdeling helder zijn en mits zij beiden over voldoende beleidsinformatie en de juiste beleidsinstrumenten kunnen beschikken. We formuleren daarvoor de volgende uitgangspunten:

- Beleidsagenda* Startpunt voor het maken van onderlinge afspraken is een gezamenlijk gedragen beleidsagenda, oftewel de lokale educatieve agenda. Schoolbesturen en gemeenten dienen de inhoud daarvan gezamenlijk vast te stellen met oog voor beleidsrijk lokaal maatwerk. Beide partijen kunnen onderwerpen agenderen.
- Beleidsinformatie* De agenda wordt bepaald op basis van betrouwbare beleidsinformatie over de lokale staat van het onderwijs. Dat vereist combinatie van uitkomsten van lokaal onderzoek en landelijke gegevens en een gedegen analyse daarvan. Maar wel op sobere en efficiënte wijze (bijvoorbeeld door middel van de single audit/single information systematiek). Beperking van de plan- en verantwoordingslast van schoolbesturen en gemeenten is daarbij het leidende principe.
- Rolverdeling* Een goede positionering van gemeenten en schoolbesturen ten opzichte van elkaar is van groot belang, evenals de relatie met overige lokale actoren (onder andere zorg- en welzijnsinstellingen, kinderopvang, politie, instellingen voor kunst, cultuur en sport). Die positionering staat - in de woorden van de Operatie Jong – in het teken van goede samenwerking tussen uitvoerende instanties en daaraan faciliterende beleidsmatig-bestuurlijke regie. Het is daarbij zaak de verworvenheden in de onderlinge samenwerking van de afgelopen jaren te blijven benutten en verder uit te bouwen.
- Beleidsinstrumentarium* Uitgangspunt is dat de partijen moeten kunnen beschikken over een adequaat beleidsinstrumentarium op het gebied van communicatie, financiën en wet- en regelgeving. Daarbij is het van belang dat zij die instrumenten in een juiste mix en op de juiste momenten benutten.

#### *Pressure & support*

Kenmerkend voor de nieuwe verhoudingen is de combinatie van pressure en support. Schoolbesturen en gemeenten houden elkaar aan de afspraken maar ondersteunen elkaar ook daar waar mogelijk en zijn elkaar van dienst. Een mooi voorbeeld van dat laatste is zichtbaar in gemeenten die integraal accommodatiebeleid benutten om scholen van huisvesting te voorzien waarin zij hun ambities op terreinen als het nieuwe leren en de brede school optimaal vorm kunnen geven. Maar tegelijkertijd willen de partijen een slecht weer scenario achter de hand hebben voor het geval één van de partijen zich niet aan de gemaakte afspraken houdt. Een voorbeeld daarvan: Schoolbesturen en gemeenten hebben afspraken gemaakt om het voortijdig schoolverlaten op lokaal niveau terug te dringen. Wat kan een schoolbestuur doen als een gemeente zijn verplichtingen in het kader van de uitoefening van de Leerplichtwet en RMC-functie niet nakomt? En wat kan een gemeente doen indien een school onvoldoende doet om schooluitval tegen te gaan? Ander voorbeeld: In een gemeente zijn afspraken gemaakt over spreidingsbeleid. Maar één school ontrekt zich daaraan en blijkt in de praktijk geen allochtone leerlingen uit de wijk te accepteren. Wie trekt er aan de bel? Wie spreekt de directeur daar op aan? En wat te doen als de school blijft weigeren mee te werken? Nog een voorbeeld: Gemeente en schoolbesturen hebben afspraken gemaakt over een structurele inzet van schoolmaatschappelijk werk. Maar het beoogde wekelijkse spreekuur komt niet van de grond en de maatschappelijk werkenden blijken voor leerkrachten veelal onbereikbaar. Wie kaart het probleem aan? Wie zorgt voor betrouwbare informatie? Wie spreekt de verantwoordelijke instelling aan en wat te doen als dat niet helpt?

#### *Lokaal maatwerk*

Een laatste belangrijk uitgangspunt voor de vormgeving van een bestuurlijk arrangement is dat het voorziet in lokaal maatwerk. De ontwikkelingen in de lokale samenleving en de behoeften en wensen van haar burgers bepalen in belangrijke mate de beleidsagenda en de uitvoering daarvan. Maar niet alleen wat de lokale educatieve agenda betreft, maar ook ten aanzien van rolverdeling en instrumentarium is maatwerk vereist. Gemeenten verschillen onderling sterk in de ambities die ze hebben ten aanzien van het lokale

onderwijs- en jeugdbeleid. Ook zijn er grote verschillen tussen gemeenten met betrekking tot de bestuurlijke verhoudingen met schoolbesturen. Schaalgrootte van zowel schoolbesturen als gemeenten kunnen hierin een rol spelen. Daarnaast verschillen schoolbesturen ook in de behoefte om gemeenten de regie te laten voeren binnen het lokale onderwijsbeleid.

#### 4. Op inhoudelijke basis

Opereren vanuit de inhoud staat voorop. Het belang van het kind staat centraal maar ook de positie van ouders en overige burgers. Het is van belang vooraf de reikwijdte van de lokale educatieve agenda aan te geven, mede gezien de beschikbare middelen en uitvoeringscapaciteit. Het bevorderen van integratie, tegengaan van segregatie, voortijdig schoolverlaten, VVE en doorlopende leerlijnen, schakelklassen en het bestrijden van onderwijsachterstanden zijn vanzelfsprekende elementen. Bij beleidsrijk lokaal maatwerk wordt in ieder geval óók gedacht aan antwoorden op vragen als: zit elke leerling op de juiste plek? Is er sprake van een relatie tussen school en omgeving? Ook de kwaliteit van het onderwijs is vanuit het oogpunt van goede voorzieningen voor jeugdigen, onderwerp van gesprek. Daarnaast bevat de agenda, afhankelijk van de lokale situatie, thema's als de brede school, veiligheid, zorgstructuren in en rond de school en de relatie tussen onderwijs- en jeugdbeleid.

##### Verantwoordelijkheidsverdeling

Als de lokale educatieve agenda wordt bepaald, komt het er op aan dat gemeenten en schoolbesturen duidelijke afspraken maken, toezien op de naleving daarvan en daar wederzijds verantwoording over afleggen. Daarbij is het essentieel om vooraf te bepalen hoe de verantwoordelijkheden van schoolbesturen en gemeenten voor de diverse beleidsthema's op de agenda verdeeld zijn.

##### Analysekader

Met onderstaand analysekader beogen we inzichtelijk te maken op welke beleidsthema's gemeenten en schoolbesturen elkaar ontmoeten en elkaar nodig hebben. We benadrukken dat het hier een eerste verkenning betreft. Op basis van de uitvoerende regieverantwoordelijkheid als onderscheidend criterium hebben we de beleidsthema's die we van belang achten voor de lokale onderwijsagenda in drie categorieën ingedeeld. In categorie 1 zijn de beleidsthema's ondergebracht waarover schoolbesturen de uitvoerende regie voeren. Categorie 3 bevat de thema's waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Categorie 2 bevat de onderwerpen waarvan de uitvoerende regieverantwoordelijkheid bij meerdere partijen berust of nog niet is uitgekristalliseerd.

We beschouwen categorie 2 als de romp van de beleidsagenda. Dit zijn de thema's waarover gemeenten en schoolbesturen het in ieder geval eens dienen te worden. Deze romp wordt aangevuld met thema's uit categorie 1 en 3 die door gemeente dan wel schoolbesturen worden aangedragen. Beiden hebben agenderingsrecht en gezamenlijk bepalen zij de inhoud van de lokale educatieve agenda. In het volgende hoofdstuk werken we die gedachte nader uit. In het daaropvolgende slothoofdstuk beschouwen we de consequenties voor het beschikbare en eventueel aanvullend benodigde beleidsinstrumentarium.

Tabel 1 – Analyse kader

	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3
Bestuurlijke regieverantwoordelijkheid	Rijk (steiselverantwoordelijkheid van Ministerie OCW)	Gemeenten	Gemeenten
Uitvoerende regieverantwoordelijkheid	Schoolbesturen	Ketenregisseur is eindverantwoordelijk <sup>1</sup>	Gemeenten
Financiering	Via schoolbesturen	Via gemeenten en schoolbesturen	Via gemeenten
Beschikbare en benodigde instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Horizontale verantwoording</li> <li>- Elkaar informeren</li> <li>- Support &amp; overleg</li> <li>- Toezicht en zonodig ingrijpen door de minister (steiselverantwoordelijkheid)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Horizontale verantwoording</li> <li>- Elkaar informeren</li> <li>- Support &amp; overleg</li> <li>- Afspraken maken aan de hand van gezamenlijk plan, ook over doorzettingsmacht van de ketenregisseur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Horizontale verantwoording</li> <li>- Elkaar informeren</li> <li>- Support &amp; overleg</li> <li>- Afspraken maken.</li> <li>- Doorzettingsmacht bij gemeenten: bijvoorbeeld dmv regels, financiering (stopzetten) en aanwijzingsbevoegdheid</li> </ul>

Analysekader (vervolg)

	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3
Beleidsthema's <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderwijsprestaties</li> <li>- Taalbeleid</li> <li>- Ouderbetrokkenheid</li> <li>- Informatievoorziening aan ouders en leerlingen</li> <li>- Doorstroom PO – VO</li> <li>- Wachtlijsten overgang PO en VO</li> <li>- Wachtlijsten speciaal onderwijs</li> <li>- Toegankelijkheid</li> <li>- Spreiding zorgleerlingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor- en vroegschoolse educatie</li> <li>- Opvang jeugdigen die buiten de boot dreigen te vallen</li> <li>- Vroegsignalering</li> <li>- Zorg in en om de school</li> <li>- Reboundvoorzieningen</li> <li>- Veiligheid in de school</li> <li>- Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt</li> <li>- Voortijdig schoolverlaten</li> <li>- Spreiding achterstandsleerlingen</li> <li>- Schoolmaatschappelijk werk</li> <li>- Afgestemd aanbod van verschillende scholen en schoolsoorten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leerplicht / schoolverzuim</li> <li>- RMC</li> <li>- Schakelklassen</li> <li>- Leerlingenvervoer</li> <li>- Huisvesting</li> <li>- Veiligheid rond de school</li> <li>- Brede school</li> <li>- Spreiding jeugdvoorzieningen</li> </ul>

<sup>1</sup> Wie de ketenregisseur is, zal nog nader worden bepaald, aan de hand van de uitkomsten van de Jong-overeenkomst. De ketenregisseur kan verschillen, naar gelang het beleidsthema.

<sup>2</sup> Het betreft hier nadrukkelijk een voorlopige indeling van beleidsthema's. Van een aantal thema's moet nog definitief worden vastgesteld in welke categorie zij thuishoren. Zo valt er bijvoorbeeld wat voor te zeggen om het thema Toegankelijkheid te beschouwen in samenhang met het thema Spreiding van achterstandsleerlingen en op basis daarvan in categorie 2 te plaatsen.

## 5. Procesprotocol

De kwaliteitsdialoog tussen schoolbesturen, gemeente en overige organisaties is gebaat bij een zorgvuldig uitgelijnd proces. Startpunt voor dat proces is niet-vrijblijvend overleg tussen de betrokken partijen. Met dat vertrekpunt kan het lokaal bestuurlijk arrangemente op basis van bovengenoemde uitgangspunten worden vormgegeven volgens het volgende protocol:

### 1. Visie ontwikkeling

De eerste stap is het bepalen van de visie van elk van de lokale actoren op het lokale onderwijs(achterstanden)beleid. Wat wil men bereiken en waarom en hoever reiken de ambities? Daarbij is het aan te bevelen dat gemeente en schoolbesturen eerst voor zichzelf bepalen hoe ver hun ambities reiken om dit vervolgens ook nog eens gezamenlijk vast te stellen.

### 2. Beleidsinformatie

Het is evident dat een kwaliteitsdialoog begint met het in beeld brengen van de *lokale staat van het onderwijs* en een gedegen analyse van kansen en bedreigingen. Daarvoor zijn betrouwbare en actuele gegevens onmisbaar. Een groot deel van die gegevens is nu al beschikbaar. We onderscheiden de volgende informatiebronnen:

- lokale onderwijsmonitor/jeugdmonitor: bij voorkeur op basis van de leerplichtadministratie (inclusief gegevens voortijdig schoolverlaten);
- inspectiegegevens: de inspectie stelt toezichtgegevens over scholen die te maken hebben met de bestrijding van onderwijsachterstanden beschikbaar en bespreekt die indien nodig met gemeenten en schoolbesturen;
- de landelijke monitor (waarin GOA/OAB-kernmonitor is ondergebracht): de school levert leerlinggegevens aan de Informatiebeheergroep ( dit moet de school nu al) en de IBG leidt de gegevens door naar het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het CBS kan vervolgens deze gegevens "kruisen" met gegevens over etniciteit, werk etc. Op basis hiervan, zonder dat de gegevens terug te leiden zijn naar individuele leerlingen, kan op de lokale situatie toegesneden beleidsrapportage opgesteld worden die voor schoolbesturen en gemeenten als beleidsinput kan dienen.

### 3. Lokale educatieve agenda

De volgende stap is het bepalen van een lokale educatieve agenda door in gezamenlijk overleg beleidsdomeinen en thema's te selecteren en met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheden van de actoren ieders bijdrage aan het geheel te benoemen. Zowel schoolbesturen als gemeenten hebben het recht onderwerpen die zij relevant achten op de agenda zetten. Daarbij worden onder andere maatschappelijke vraagstukken waarmee scholen geconfronteerd worden, aan elkaar voorgelegd. De lokale educatieve agenda maakt deel uit van een bredere beleidsagenda voor de jeugd. Het is van belang beiden op elkaar af te stemmen en per thema vast te stellen wie uiteindelijk de knoop doorhakt. Ook is het van belang om de grenzen van de lokale educatieve agenda vast te stellen.

Hoe kan de lokale educatieve agenda eruit zien? Hoe beleidsarm versus beleidsrijk gaan gemeenten en schoolbesturen opereren? We onderscheiden voorbeeldmatig de volgende domeinen en bijbehorende thema's:

Tabel 2 - Proeve van een lokale educatieve agenda

Domeinen	Thema's
<i>De leerling</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderwijsprestaties</li> <li>- ouderbetrokkenheid</li> <li>- informatievoorziening aan leerlingen en ouders</li> <li>- buitenschools leren</li> </ul>
<i>Elke leerling op de juiste plek</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- leerplicht/schoolverzuimbeleid</li> <li>- voortijdig schoolverlaten</li> <li>- vroegtijdige signalering van problemen in de ontwikkeling</li> <li>- afgestemd aanbod van verschillende scholen en schoolsoorten</li> <li>- aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt</li> <li>- doorstroom po-vo en vo-bve</li> <li>- voor- en vroegschoolse educatie (VVE)</li> <li>- schakelklassen</li> <li>- wachtlijsten bij de overgang van po naar vo</li> <li>- wachtlijsten in het speciaal onderwijs</li> <li>- toegankelijkheid</li> <li>- toelating</li> <li>- leerlingenvervoer</li> </ul>
<i>De school en haar omgeving</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- huisvesting</li> <li>- VVE</li> <li>- veiligheid in en rond de school</li> <li>- school en omgeving en de brede school</li> <li>- schoolmaatschappelijk werk</li> <li>- samenwerking tussen onderwijs en jeugdvoorzieningen</li> <li>- reboundvoorzieningen (zeer ernstige gedragsproblematiek)</li> <li>- opvangvoorzieningen leerlingen die tijdelijk buiten boot dreigen te vallen</li> <li>- zorg in en om de school</li> <li>- regionale regie</li> </ul>
<i>Spreiding/segregatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- spreiding zorgleerlingen</li> <li>- spreiding van voorzieningen</li> <li>- spreiding van achterstandsleerlingen</li> <li>- toegankelijkheid en toelating</li> </ul>

Deze opsomming is niet limitatief. Bij de verdere uitwerking van de beleidsagenda kan gedacht worden aan verbreding en/of verdieping. Bij *verbreding* gaat het om uitbreiding van de beleidsagenda met aan onderwijs rakende thema's, bijvoorbeeld op het terrein van jeugdbeleid, samenhangende voorzieningen, sociale infrastructuur (vergelijk GSB, lokaal preventief jeugdbeleid, regelingen BOS, Cultuur, ESF3). Daarnaast kan de beleidsagenda in relatie tot onderwijshuisvesting verbreed worden naar integraal accommodatiebeleid, maatschappelijk vastgoed en wijkontwikkeling. Met *verdieping* doelen we op aanvullende thema's binnen onderwijs, bijvoorbeeld op het vlak van kwaliteitszorg en innovatie (denk bijvoorbeeld aan taalbeleid en ICT).

#### 4. Afspraken maken

De lokale agenda dient voorzien te worden van concrete afspraken (in SMART<sup>4</sup>-termen) over prestatiedoelen en inzet op de in de agenda benoemde domeinen. Bij voorkeur worden die afspraken van een plan van aanpak voorzien en schriftelijk vastgelegd. Aandachtspunt is de onderlinge samenhang tussen doelen op diverse beleidsterreinen en de samenhang tussen doelen en de inzet van middelen.

#### 5. Wederzijdse verantwoording

De nieuwe bestuurlijke relatie dient zodanig gearrangeerd te worden dat schoolbesturen en gemeenten in onderlinge wisselwerking kunnen opereren en elkaar kunnen inspireren en informeren. Maar zij moeten elkaar ook wederzijds aan de afspraken kunnen houden. Gemeenten moeten schoolbesturen kunnen aanspreken op gemaakte afspraken, maar schoolbesturen moeten gemeenten ook ter verantwoording kunnen roepen indien zij in gebreke blijven.

Gemeente en schoolbesturen (en overige actoren) dienen onderling wederzijds (horizontaal) verantwoording af te leggen over het nakomen van afspraken en behalen van doelen. Daarnaast zullen gemeente en schoolbesturen (verticaal) verantwoording af moeten leggen aan het rijk over inzet van middelen voorzover die door het rijk zijn verstrekt. In beide gevallen is het van belang tijdig over de juiste beleidsinformatie te kunnen beschikken (zie stap 2) om de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inzet van middelen te kunnen bepalen. Als één van de partijen zich niet aan de afspraken blijkt te houden, worden in eerst instantie 'informele' instrumenten ingezet. Transparantie is daarbij het uitgangspunt. Informatie over de afspraken én het al dan niet nakomen daarvan dient openbaar en voor eenieder toegankelijk te zijn. Indien deze 'informele' instrumenten niet het gewenste resultaat hebben treedt in tweede instantie een escalatiemechanisme in werking (zie hoofdstuk 6).

#### Rol van de inspectie

De onderwijsinspectie is in dit protocol een bijzondere rol toebedacht. In de eerste plaats kan de inspectie de nodige beleidsinformatie cq toezichtgegevens over scholen aanleveren en bespreken. De inspectie besteedt conform de huidige bevoegdheden uit de WOT betreffende stimulerend toezicht, expliciet aandacht aan de wijze waarop scholen omgaan met leerlingen in achterstandssituaties en de resultaten die ze hierbij behalen. Daarnaast zal de inspectie erop toe moeten zien dat scholen samenwerken met hun omgeving, overleg voeren met de gemeente over de beleidsagenda en hun afspraken nakomen. Dit dient de inspectie dan terug te koppelen naar schoolbesturen en gemeenten.

### 6. Beleidsinstrumentarium

In dit laatste hoofdstuk geven we aan welke beleidsinstrumenten momenteel beschikbaar zijn, welk aanvullend instrumentarium benodigd is en hoe een en ander kan worden uitgewerkt in wet- en regelgeving. Om eerder geschetst protocol in uitvoering te kunnen nemen, dient aan een aantal randvoorwaarden te zijn voldaan. De verantwoordelijkheden van de betrokken partijen moeten scherp zijn afgebakend en de onderlinge verhoudingen moeten vooraf duidelijk zijn. Het overleg tussen gemeente en schoolbesturen dient voldoende status te hebben, zowel wat betreft deelname als wat betreft de afspraken die zij onderling maken en het nakomen daarvan. Het wetsvoorstel OAB biedt beperkte aanwijzingen voor overlegverplichting en agendabepaling. Hoe kan aan het bestuurlijk arrangemente verder handen en voeten worden gegeven om te voorkomen dat niet-vrijblijvende afspraken toch te vrijblijvend blijken? Wij zien daarvoor een aantal mogelijkheden:

#### A. Advies/communicatie

Niet-vrijblijvende afspraken kunnen ons inziens alleen tot stand komen en ten uitvoer worden gebracht als de spelregels op lokaal niveau duidelijk zijn. Wij pleiten er dan ook voor om gemeenten, schoolbesturen en hun lokale partners dringend te adviseren om te gaan opereren volgens het bovengeschetste protocol.

#### B. Verplichtingen

Enkele verplichtingen dienen wettelijk verankerd te worden. Gedacht wordt aan:

- formaliseren van de aanlevering van beleidsinformatie, met name van inspectiegegevens (zijn reeds openbaar), dat wil zeggen informatieoverdracht door de inspectie aan schoolbesturen en gemeenten;
- het omvormen van de landelijke GOA-kernmonitor naar een OAB-kernmonitor gericht op gemeenten en schoolbesturen;

---

<sup>4</sup> SMART= Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden



- nader specificeren van een bredere range van beleidsthema's die onderdeel zouden moeten uitmaken van de lokale educatieve agenda (zie tabel 2).
- Voor de WPO en WVO liggen wetswijzigingen voor waarin op een aantal beleidsthema's verplicht overleg tussen schoolbesturen en gemeenten wordt vastgelegd. Daarnaast is de gemeente, in het kader van de WMO (in ontwikkeling) gehouden om overleg te voeren met belanghebbende personen en instanties over de invulling van de lokale plannen in het kader van de WMO. Het is aan de gemeenten om te bepalen welke gesprekspartners in dit verband relevant zijn. Het ligt voor de hand dat gemeenten bij invulling van prestatieveld 2 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met opvoeden' schoolbesturen als relevante gesprekspartners betrekken. Bij de implementatie van zowel de WMO als de wetswijziging WPO/WVO wordt hieraan expliciet aandacht besteed';
- Op 21 juni 2005 is in de Tweede Kamer het initiatiefwetsvoorstel integratie in het onderwijs aangenomen<sup>5</sup>. Hierin worden scholen onder andere verplicht in hun schoolplan en schoolgids verantwoording af te leggen over het door hen gevoerde taalbeleid. Met dit wetsvoorstel wordt integratie een deugdelijkheidsis in de wet die toetsbaar en controleerbaar is voor de inspectie.

#### C. Kwaliteitseisen

Ten aanzien van schoolbesturen die gemeentelijke- en/of achterstandsgelden ontvangen, dienen enkele kwaliteitseisen te worden gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot:

- actieve deelname en overleg over de lokale educatieve agenda;
- samenwerking met de (organisaties in haar) maatschappelijk omgeving.

#### D. Sanctiemogelijkheden

Op dit moment beschikken schoolbesturen en gemeenten reeds over een aantal formele sanctiemogelijkheden voor het geval dat één of meerdere partijen de afspraken niet nakomen en informele instrumenten geen resultaat hebben gehad. De belangrijkste daarvan zijn:

- Schoolbesturen kunnen de gemeente aanspreken via de gemeenteraad of via het interbestuurlijk toezicht waarin het toezicht van hogere op lagere overheden (i.c. rijk op gemeenten) wordt geregeld (de effectiviteit van deze mogelijkheid dient nog nader onderzocht te worden);
- De gemeente kan lokale partijen veelal aanspreken door gebruik te maken van haar positie als subsidieverstrekker;
- De gemeente heeft de mogelijkheid tot het opstellen van een proces verbaal in het kader van de Leerplichtwet. Voor dit onderdeel van het lokale beleid biedt dit een toereikende sanctiemogelijkheid voor gemeenten richting schoolbesturen.
- Gemeenten kunnen schoolbesturen indirect aanspreken door scholen die tekort schieten bij de Onderwijsinspectie te melden. De inspectie kan de school vervolgens aanspreken, op basis van het toezichtskader. Zo nodig kan de inspectie zaken melden bij de minister, die in ultimo kan besluiten tot korting op of beëindiging van de financiering.

De opties genoemd onder A tot en met D kunnen afhankelijk van hun aard nader worden uitgewerkt in bepalingen of een memorie van toelichting op de wet OAB dan wel via algemene maatregelen van bestuur ten aanzien van WPO, WVO en WOT.

---

<sup>5</sup> Dit initiatief wetsvoorstel moet nog in de Eerste Kamer behandeld worden.