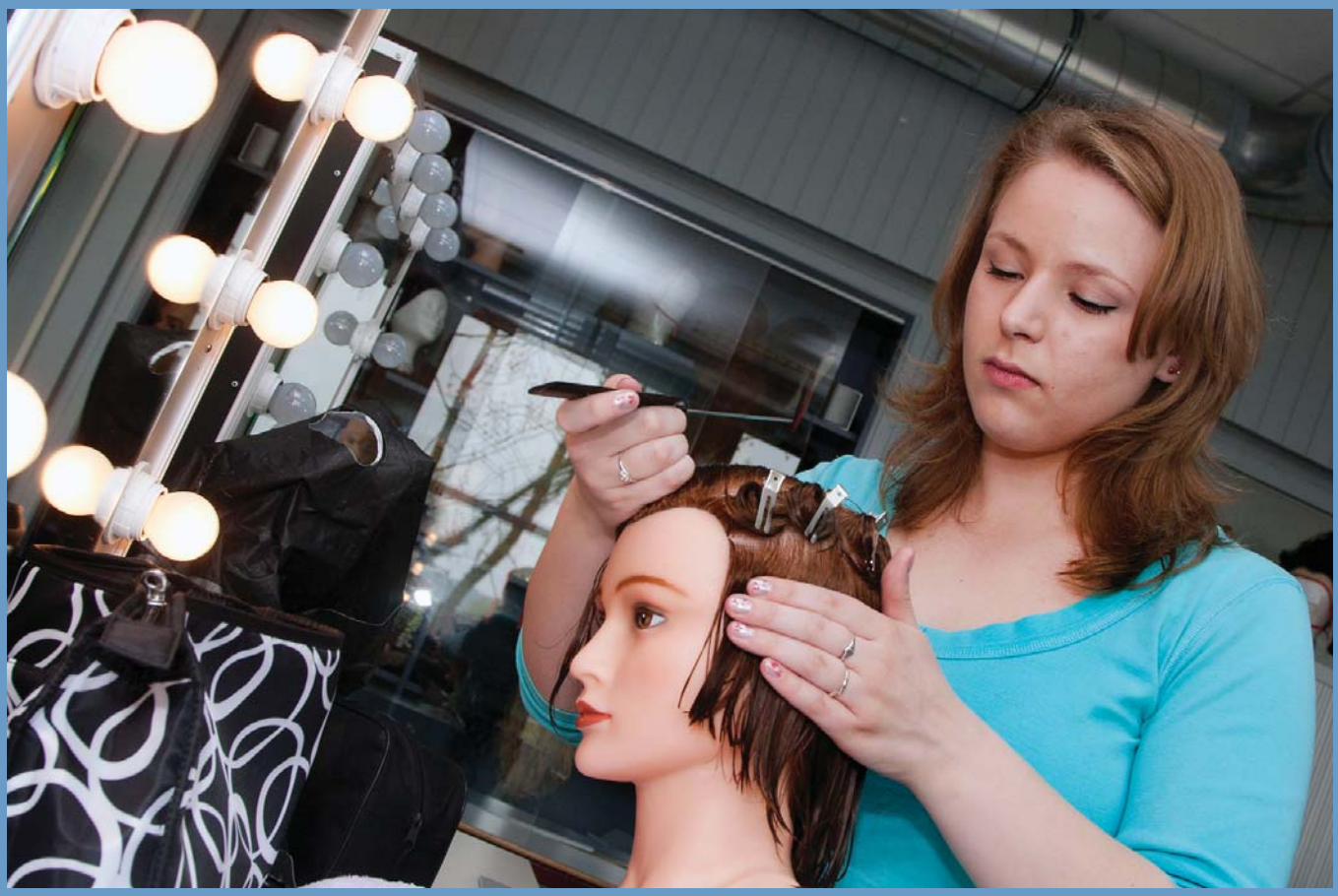
HOEZO MBO?



EEN EDUCATIEVE AGENDA VOOR HET MBO

LEA



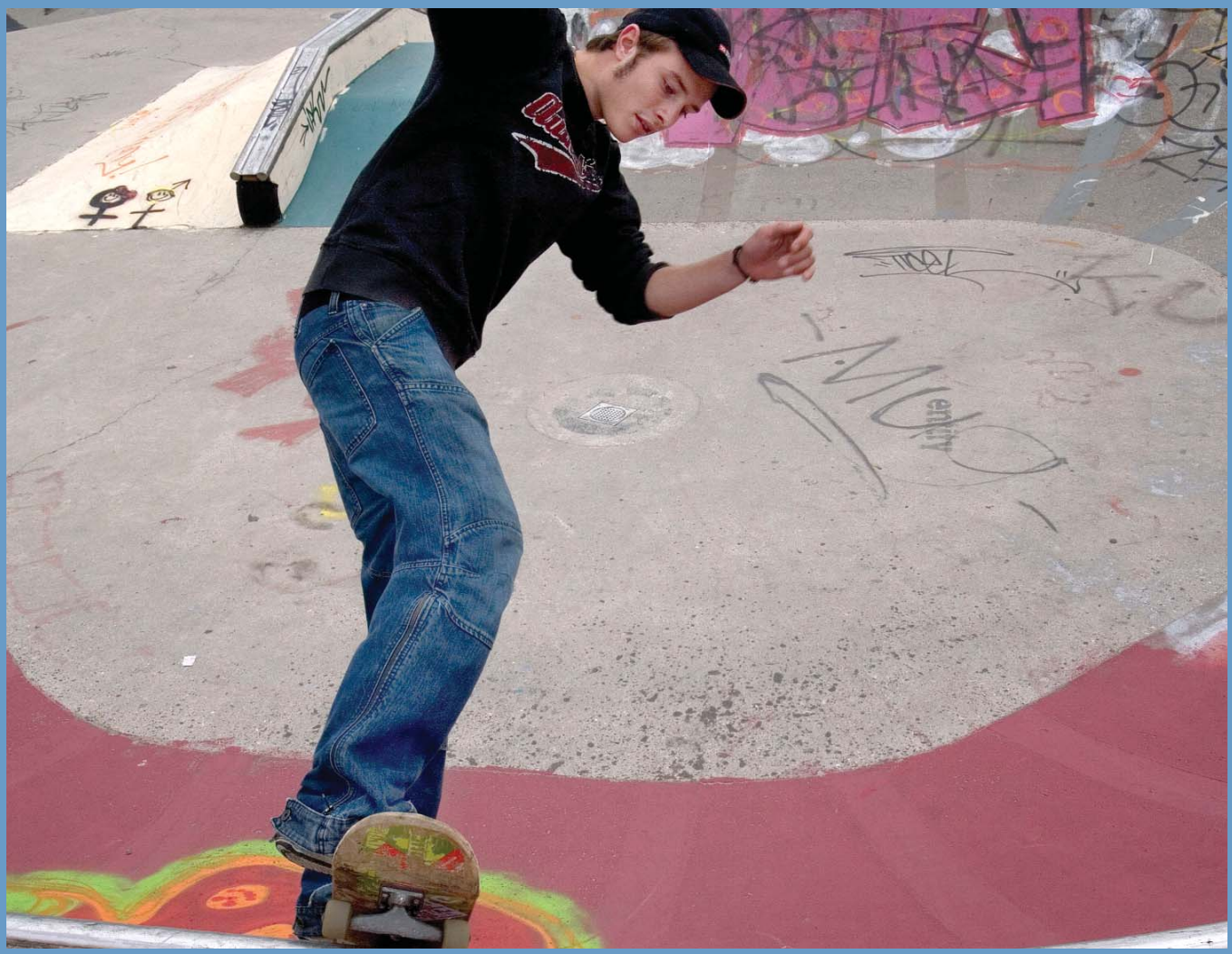
HOEZO MBO?

EEN EDUCATIEVE AGENDA VOOR HET MBO

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Juni 2010

Oberon & KBA
Ton Eimers
Michiel van der Grinten
Mariska Roelofs
Loes Zomer



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD 6

INLEIDING 7

1 INHOUD 12

1.1 Gemeente en mbo: thema's voor samenwerking 12
1.2 De urgentie van samenwerking 17
1.3 Het middelbaar beroepsonderwijs 19
1.4 Agenda en prioriteiten 24

2 POSITIE 27

2.1 Vier verschillende posities: een theoretisch model 27
2.2 De positie van gemeenten volgens mbo-instellingen 29
2.3 De vier posities in de praktijk 31

3 PROCES 36

3.1 Goede samenwerking: doelgericht, transparant en consistent 36
3.2 Zelftest Samenwerking 40
3.3 Naar betere samenwerking 44

4 VORM 48

4.1 Drie basisvormen van de educatieve agenda 48
4.2 De passende vorm: kleine en grote gemeenten 50
4.3 Voorbeelden uit de praktijk 55

SLOTBESCHOUWING 59

MET DANK AAN 61

LITERATUUR EN DOCUMENTATIE 62

VOORWOORD

Onderwijs en lokale overheden hebben elkaar nodig om hun gemeente en regio op economisch en maatschappelijk terrein verder te kunnen ontwikkelen. Logisch, zult u zeggen, daar is geen speld tussen te krijgen. Gelukkig weten gemeentes en onderwijsinstellingen elkaar ook steeds beter te vinden. Maar als vanzelf gaat de samenwerking tussen mbo en gemeentes nog steeds niet helemaal. Dat is ook niet zo vreemd. De Lokale Educatieve Agenda, het instrument voor gemeenten, schoolbesturen en overige partners om tot gezamenlijke afspraken te komen over het onderwijs- en jeugdbeleid, bestaat pas sinds 2006. En dat is natuurlijk relatief kort om tot volle wasdom te komen.
In het mbo geloven we in de Lokale Educatieve Agenda. Onze onderwijsinstellingen hebben dan ook veel te bieden. Op bekende thema's natuurlijk als goed beroepsonderwijs dat aansluit op de wensen van het regionale bedrijfsleven, bij- en omscholing en inburgeringscursussen. Zo dragen we bij aan het succes van jongeren en volwassenen via onderwijs op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Maar het mbo kent een breder palet dan dat, we hebben een bredere maatschappelijke taak. Via de aanpak van voortijdig schoolverlaten bijvoorbeeld. Of preventie van jeugdwerkloosheid door het school ex programma. Maar ook veiligheid in en om de school en de ontwikkeling van de zorgstructuur om zo vangnet te zijn voor kwetsbare jongeren.
Het zijn voorbeelden van wat wij in het beroeponderwijs zien als natuurlijk onderdeel van ons takenpakket. We gaan verder dan 'alleen maar onderwijs geven'.
Succesvol zijn binnen die bredere maatschappelijke taak zit 'm in samenwerking met de partners in de regio. In de relatie tussen gemeentes en onderwijsinstellingen is nog een wereld te winnen. Best practices daarvoor vinden we dichtbij huis, in het primair en voortgezet onderwijs, waar werken met een Lokale Educatieve Agenda een bekend fenomeen is. Ervaringen uit hun samenwerking met gemeentes dienen in deze Handreiking Educatieve Agenda MBO van het ministerie van OCW als blauwdruk. Het wordt ons op het spreekwoordelijke presenteerblaadje aangeboden: inhoud, positie, proces en vorm zijn zo uitgewerkt dat we onze samenwerking kunnen toetsen en kunnen komen tot optimale afstemming tussen verschillende niveaus binnen onderwijs en lokale overheid.
Aan het mbo en gemeentes zelf de schone taak om met deze publicatie in de hand samen werk te maken van hun Lokale Educatieve Agenda. Met alle ingrediënten samengevoegd in deze publicatie en de inzet van gemeente en beroepsonderwijs moeten we toch tot een stabiele en succesvolle relatie kunnen komen.

Jan van Zijl, voorzitter MBO Raad

INLEIDING

Gemeenten en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) hebben gemeenschappelijke belangen. Denk bijvoorbeeld aan de aanpak van voortijdig schoolverlaten, de opvang van risicojongeren, het tegengaan van jeugdwerkloosheid, het streven naar sociale integratie en het versterken van de lokale economie. Toch is een kwalitatief goede en duurzame samenwerking geen vanzelfsprekendheid.

Een complicerende factor is dat één afzonderlijke mbo-instelling (ROC of AOC) veelal te maken heeft met meerdere gemeenten. En omgekeerd heeft een gemeente vaak te maken heeft met meerdere mbo-instellingen die vestigingen hebben op uiteenlopende locaties. Daarnaast zijn er veel verschillende onderwerpen aan de orde (onder meer onderwijs, zorg, welzijn, veiligheid, werk en inkomen), is er sprake van wisselende rolverdelingen (opdrachtgever, aanbesteder, controleur, samenwerkingspartner) en is niet altijd duidelijk wie uit welke geldstromen voor welke activiteiten betaalt. Ook het niveau waarop het overleg wordt ingestoken (bestuurlijk, beleidsmatig, uitvoerend) variëert en dat leidt tot verwarring over wie met wie waarover praat.
Kortom, de samenwerking tussen gemeenten en mbo is erg complex en kan op diverse fronten worden versterkt. Het is niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk om de verschillende thema's waarover gemeenten en mbo overleggen op elkaar af te stemmen en om meer samenhang te creëren tussen de verschillende overleggen. Met een gezamenlijke en samenhangende educatieve agenda voor gemeenten en mbo kan die samenwerking effectiever en efficiënter worden ingericht.

Leeswijzer
In deze handreiking presenteren we de educatieve agenda voor middelbaar beroepsonderwijs. Een educatieve agenda als instrument om de kwaliteit, continuïteit en de opbrengst van de samenwerking tussen gemeenten en mbo-instellingen (en eventuele andere partners) te versterken. De educatieve agenda is in de eerste plaats een instrument om overleg en samenwerking op te bouwen en te verbeteren. Daarnaast besteden we ook uitgebreid aandacht aan de vorm en de inhoud van de educatieve agenda. Verwacht in deze handreiking geen blauwdruk voor de educatieve agenda. Wel bieden we een helder denkkader, praktische tips en tools en tal van praktijkvoorbeelden.

De handreiking is zo opgezet dat zowel partners, die aan het begin staan van een nieuwe samenwerking, als regio's, waarin al wordt samengewerkt, nuttige informatie vinden. De handreiking bestaat uit vier delen: Inhoud, Positie, Proces en Vorm.

De vier delen van de handreiking zijn elk afzonderlijk te gebruiken. Voor wie vooral zoekt naar een goede vorm voor de educatieve agenda is deel vier de beste ingang, een ander start wellicht bij de inhoud.
In deze inleiding schetsen we eerst de eerdere *Ervaringen met de educatieve agenda in het primair en voortgezet onderwijs*. Voor partners die aan de start van een samenwerkingstraject staan of partners die hun samenwerking nog

Opbouw handreiking

Stap 1 Inhoud
- Gemeente en mbo: thema's voor samenwerking
- De urgentie van samenwerking
- Het middelbaar beroepsonderwijs
- Agenda en prioriteiten

Stap 2 Positie
- Vier posities: een theoretisch model
- De positie van gemeenten volgens mbo-instellingen
- De vier posities in de praktijk

Stap 3 Proces
- Goede samenwerking: doelgericht, consistent en transparant
- Zelftest samenwerking
- Naar betere samenwerking

Stap 4 Vorm
- Drie basisvormen van de educatieve agenda
- De passende vorm: kleine en grote gemeenten
- Voorbeelden uit de praktijk

eens goed willen doorlichten, bieden we daarna een startpunt: *Beginnen in vier stappen*.

Ervaringen met de educatieve agenda in het primair en voortgezet onderwijs

Tot nu toe wordt de educatieve agenda vooral lokaal in het primair onderwijs gebruikt. Uit een enquête onder gemeenten en schoolbesturen (Oberon, 2008) blijkt dat schoolbesturen voor primair onderwijs in vrijwel alle gemeenten (97 procent) betrokken zijn bij de opzet en uitvoering van de lokale educatieve agenda. Daarbij bestaat geen verschil tussen grote en kleine gemeenten.
In ruim tweederde van de gemeenten wordt het voortgezet onderwijs betrokken bij de opzet van de educatieve agenda. Schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs zijn vaker betrokken bij de uitvoering (79 procent) dan bij de opzet (68 procent) van de educatieve agenda. In kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) is het voortgezet onderwijs relatief minder vaak betrokken bij de opzet van de educatieve agenda.
De gemeenten blijken in het kader van de educatieve agenda dus vooral met scholen voor het primair onderwijs samen te werken en in mindere mate met het voortgezet onderwijs. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat niet alle gemeenten scholen voor voortgezet onderwijs binnen hun gemeentegrenzen hebben en dat de onderwijsachterstandmiddelen, als gevolg van nieuwe wetgeving, met name voor het primair onderwijs zijn herverdeeld en niet voor het voortgezet onderwijs.
Uit discussiebijeenkomsten met gemeenten en schoolbesturen van het voortgezet onderwijs (Oberon, 2009) komt naar voren dat de volgende thema's van belang zijn om te bespreken tussen gemeenten en vo-scholen:
- zorg en achterstandsbestrijding,
- veiligheid,
- voortijdig schoolverlaten,
- leerlingstromen,
- de school in de wijk,
- onderwijshuisvesting.

Overige thema's zijn bijvoorbeeld participatie, gezondheid en maatschappelijke stage.

In het primair en voortgezet onderwijs blijkt dat de educatieve agenda als methodiek voor samenwerking steeds meer vorm krijgt. Binnen veel gemeenten wordt er op bestuurlijk niveau een brede educatieve agenda opgesteld: voor jeugdigen van 0 tot 23 jaar. Dat betekent dat zowel schoolbesturen po als vo samen om de tafel zitten. In de uitwerking van thema's in werkgroepen zien we een knip in thema's voor 0-12 jaar en 12 jaar en ouder.
De educatieve agenda voor het primair onderwijs blijft echt een lokale agenda. De thema's die op de agenda staan komen voort uit historie van de lokale situatie of worden voor een groot deel bepaald door de ontwikkelingen op landelijk niveau. In het algemeen kun je zeggen dat er

drie hoofdthema's steeds terugkomen: brede school, zorg en voor- en vroegschoolse educatie (vve). Partijen om de scholen heen zien de kracht van de educatieve agenda en proberen aan te sluiten, denk aan natuur- en milieueducatie, bibliotheken en sport.
In het voortgezet onderwijs zijn voorzichtige pogingen om de educatieve agenda meer regionaal in te vullen. Op bepaalde onderwerpen, bijvoorbeeld zorg, lukt dat steeds beter, maar een brede educatieve agenda in de regio komt nog weinig voor. Waar sprake is van een regionale agenda zien we vaak lokale uitwerkingen van de hoofdlijnen.

In het primair en voortgezet onderwijs heeft de educatieve agenda vaak een lokaal karakter. Voor het middelbaar beroepsonderwijs ligt dat echter niet altijd voor de hand. Soms is er een goed afgebakende relatie van één gemeente met één roc, maar vaker heeft een gemeente te maken met meerdere mbo-instellingen en omgekeerd heeft elke mbo-instelling te maken met deelnemers uit veel meerdere gemeenten. In plaats van over een lokale educatie agenda (lea) spreken we in deze handreiking over de educatieve agenda (educatieve agenda), de toevoeging lokaal of regionaal volgt wanneer partners daarin zelf een keuze gemaakt hebben.

Beginnen in vier stappen
Weinig gemeenten zullen helemaal geen contact of overleg hebben met een of meer mbo-instellingen. Toch wijst onderzoek uit dat het mbo voor heel veel gemeenten nog een relatieve onbekende is. Voor gemeenten die nog weinig of geen beleid hebben op dit punt en die zich afvragen waar ze moeten beginnen om het overleg met het mbo-veld te starten geven we een eenvoudig stappenplan. Het stappenplan volgt feitelijk de opbouw van deze handreiking: met de vier delen van de handreiking kan systematisch toegewerkt worden naar een krachtige samenwerking tussen gemeente en het mbo.

Stap 1

Inhoud

- Zet de wettelijke taken op een rij en neem de belangrijkste taken als vertrekpunt. De uitvoering van expliciet in de wet omschreven taken is een goed vertrekpunt voor het opstellen van de agenda. Het sluit aan bij het directe belang van de gemeente en bovendien vaak ook bij reeds bestaand beleid en uitvoeringspraktijk.
- Inventariseer de meest urgente maatschappelijke problemen in de gemeente. Welke problematieken zijn voor de eigen gemeente het belangrijkst. Denk daarbij ook aan het politieke belang van problemen.
- Betrek tijdig andere partners bij het opstellen van de agenda. Andere partners, mbo-instellingen in het bijzonder, kunnen andere afwegingen en prioriteiten hebben. Vraag hen om op een vergelijkbare manier taken, problemen en prioriteiten op een rij te zetten en stel een gezamenlijke agenda op.
- Maak snel een selectie van wat het meest dringend is. Maar kijk ook naar wat haalbaar is. Kies onderwerpen die concrete actie mogelijk maken en tot succes kunnen leiden.
- Onderzoek wat reeds gezamenlijk met andere gemeenten in de regio wordt gedaan (bijvoorbeeld RMC) en op welke punten het verstandig is om meteen samen met collega-gemeenten op te trekken.

» Lees deel 1 van de handreiking voor achtergrondinformatie en een uitleg over het mbo.

Stap 2

Positie

- Bepaal waar u als gemeente staat: bent u in het algemeen volgend of neemt u initiatief? Staat u op afstand van het onderwijsveld, of participeert u in overleggen en uitvoering? Bekijk de positie voor verschillende beleidsterreinen en gebieden waarop u in de uitvoering actief bent. Zijn er verschillen per thema? Wat is het algemene beeld?
- Voer een check uit met de test voor positiebepaling in deel 2 van de handreiking.
- Als u weet wat uw uitgangspositie is, ga dan eens na of de huidige positie past bij uw situatie. Komt de huidige houding overeen met de ambitie van uw gemeente? Past de positie bij de doelen die u wilt bereiken? Passen de ambitie en de gekozen positie bij de beleids- en uitvoeringscapaciteit die u als gemeente heeft? Welke rol ambieert u voor de toekomst?
- Onderzoek of het aansluiten bij andere gemeenten in de regio een optie is. Soms heeft één gemeente zelf onvoldoende capaciteit om een bepaalde ambitie waar te maken, maar kan in samenwerking met collega-gemeenten wél het nodige bereikt worden. Vaak zijn er in de regio al gemeenten die bijvoorbeeld beleid hebben geformuleerd of goede werkafspraken met het mbo hebben gemaakt. Onderzoek eens wat daarvan voor u bruikbaar is.
- Zorg voor consistentie tussen uw uitgangspositie en uw ambities!

» Lees deel 2 van de handreiking voor achtergrondinformatie en een uitleg over de positiebepaling.

Stap 3

Proces

- Bekijk kritisch uw eigen organisatie en beleid! Hoe scoort u op de drie criteria voor succes: doelgerichtheid, transparantie en consistentie? Begin bij u zelf!
- Doe de zelftest in dit deel van de handreiking en noteer de punten waarop op rood of oranje scoort.
- Analyseer waar de inconsistenties zitten: tussen de verschillende niveaus (bestuur, beleid, uitvoering), tussen de verschillende beleidsterreinen (afdelingen), in de continuïteit van beleid of van personele inzet?
- Formuleer actiepunten die intern het probleem onder de aandacht brengen en aangeven hoe verbetering mogelijk is.
- Kijk met dezelfde bril naar de bestaande overleggen en samenwerking met het mbo-veld (en andere betrokken partners). Welke overleggen zijn succesvol (proces en resultaat)? Welke samenwerking behoeft verbetering? Stel de punten aan de orde in het overleg met partners en laat zien hoe u zelf daarin op wil treden.

» Lees deel 3 van de handreiking voor achtergrondinformatie en een uitleg over de sleutelbegrippen voor kwaliteit.

Stap 4

Vorm

- De educatieve agenda is een mooi instrument om de veelheid van overleggen en samenwerking kwalitatief te verbeteren en om er meer samenhang in aan te brengen. Maar er is niet één recept voor de educatieve agenda. Onderzoek welke vorm het beste bij uw situatie past. Gebruik daarvoor het schema in deel 4 van de handreiking.
- Kijk eerst alleen naar de bestaande situatie en laat uw wensen en ambities nog even rusten. Wat zou nu het beste bij u passen? Wat zijn uw ervaringen tot nu toe? Hoe functioneert het overleg nu?
- Maak een realistische inschatting van de opstelling die andere partners hebben als het gaat over de educatieve agenda? Laat u niet leiden door hoopvolle gedachten of verwachtingen, maar wees reëel. Informeer waar nodig naar de opvattingen van andere partners.
- Formuleer dán uw ambities. Wat zou een wenselijke en haalbare vorm voor de educatieve agenda zijn?
- Bespreek uw analyse en ambitie met partners en onderzoek of er draagvlak is voor uw ambitie. Stel, als dat zo is, samen met betrokken partners een plan op om de ambities stap voor stap te realiseren. Kijk naar de voorwaarden voor succes die genoemd zijn in het schema in deel 4.

» Lees deel 4 van de handreiking voor achtergrondinformatie en een uitleg over de verschillende vormen voor de educatieve agenda.

1

INHOUD

In dit eerste deel van de handreiking gaan we in op de inhoudelijke thema's voor de educatieve agenda: waarover gaat het? Allereerst bekijken we welke wettelijke taken de gemeente heeft die een mogelijke relatie hebben met het middelbaar beroepsonderwijs. We kijken wat de urgentie is voor gemeenten om de samenwerking met het mbo aan te gaan.
Daarna kijken we naar de mbo: wat zijn de belangrijkste kenmerken en ontwikkelingen van het mbo? Daarbij geven we ook feitelijke informatie over de opbouw van het middelbaar beroepsonderwijs.
Tot slot gaan we in op de vraag hoe de opsomming van urgente samenwerkingsthema's kan worden omgezet in een gezamenlijke educatieve agenda.

1.1 Gemeente en mbo: thema's voor samenwerking

Samenwerking tussen gemeenten en mbo-instellingen is geen nieuw verschijnsel. De afgelopen jaren is het middelbaar beroepsonderwijs een duidelijke partner geworden in het aanpakken van maatschappelijke problemen. Gemeenten en mbo-instellingen komen elkaar steeds vaker tegen als samenwerkingspartners op allerlei terreinen. Die samenwerking is niet vrijblijvend. De gemeenten hebben wettelijk vastgelegde taken, die samenwerking met partners als scholen en hulpverleningsinstanties noodzakelijk maken. Daarnaast is er een aantal (wettelijke) ontwikkelingen die aan de gemeente een regierol geeft of de gemeente als belangrijke partner benoemt. We bespreken nu kort de actuele[1] belangrijkste wettelijke kaders en de betekenis ervan voor de samenwerking tussen gemeente en mbo. Deze wettelijke kaders kunnen in de toekomst veranderen en/of verschuiven, afhankelijk van de politiek/maatschappelijke ontwikkelingen.

[1] maart 2010

Leerplicht, Kwalificatieplicht, RMC
Eén van de meest concrete taken die de gemeente heeft wat betreft het onderwijs betreft het handhaven van de Leerplichtwet. Elke gemeente moet één of meer leerplichtambtenaren in dienst hebben, die toezicht houden op de naleving van de Leerplichtwet. Het naleven van de Leerplichtwet betekent primair de controle op absoluut en relatief verzuim en de behandeling van verzoeken om extra verlof en ontheffingen. De taak van de leerplichtambtenaar omvat meer dan het toezien op verzuim: verlenen van maatschappelijke zorg aan leerplichtige leerlingen om ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten te voorkomen, behandelen van verzoeken om extra verlof en vrijstellingen, afhandelen van justitiële zaken volgens de Leerplichtwet en het ondersteunen en (mee)ontwikkelen van beleid en geven van voorlichting.
Sinds de invoering van de Kwalificatieplicht in 2007 geldt de volledige leerplicht voor alle jongeren tot 18 jaar, die nog geen startkwalificatie hebben gehaald. De Kwalificatieplicht heeft ingrijpende gevolgen gehad voor het mbo, omdat nu voor

een veel groter deel van hun deelnemers de volledige leerplicht geldt en de instellingen volgens de wet nauwlettend toe moeten zien op verzuim. De Kwalificatieplicht heeft een sterke impuls gegeven aan de ontwikkeling van de zorgstructuur in het mbo. Nu de roc's en aoc's hun verzuim beter bijhouden en actiever bestrijden, zal het beroep op de leerplichtambtenaren van gemeenten de komende jaren sterk stijgen.
De Regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie) is ingesteld om de schooluitval van bovenleerplichtige leerlingen tot 23 jaar op regionale schaal aan te pakken en sluit daarmee aan op de Leerplichtwet. Bij het voorkomen van schooluitval vervullen onderwijsinstellingen en gemeenten een belangrijke rol. Met ingang van 1 januari 2002 is in de wet vastgelegd dat het bestrijden van voortijdig schoolverlaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van schoolbesturen en gemeenten. De RMC-functie wordt vormgegeven binnen 39 RMC-regio's. De contactgemeente maakt afspraken met scholen en diverse instanties over de inzet en verantwoordelijkheid bij het aanpakken van schooluitval, draagt zorg voor de opbouw van een regionaal netwerk van die scholen en instanties, en draagt zorg voor de organisatie en coördinatie van de meldingen, registratie en doorverwijzing inzake de voortijdig schoolverlaters.

Wet Investeren in Jongeren (WIJ)
Met ingang van 1 oktober 2009 is de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) in werking getreden. Deze wet verplicht gemeenten om jongeren van 18 tot 27 jaar, die zich melden voor een uitkering, een aanbod te doen. Dit aanbod kan een baan zijn, een vorm van scholing of een combinatie van beide, afgestemd op de situatie van de jongeren. Gemeenten moeten ook een werkleeraanbod doen aan kwalificatieplichtige jongeren. Die verplichting geldt ook voor van de kwalificatieplicht vrijgestelde jongeren van 16 en 17 jaar, die geen opleiding volgen en minder dan 16 uur werken. Het kabinet wil jongeren stimuleren hun opleiding af te maken, werken en leren te combineren of een baan te aanvaarden. De maatregelen in de WIJ zijn bedoeld om te bevorderen dat jongeren duurzaam aan de slag komen en om te voorkomen dat ze afhankelijk worden van de bijstand. Om de WIJ effectief uit te kunnen voeren, is een sluitende samenwerking tussen leerplicht¬ambtenaren, RMC-functionarissen en klantmanagers van UWV WERKbedrijf (UWV/CWI) noodzakelijk.
Voor de WIJ geldt – overigens net als voor de nieuwe wet Wajong, gericht op jong gehandicapten – dat het accent in de wet ligt op participatie en het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid. Het zwaartepunt in de aanpak verschuift van curatieve ingrepen voor jonge volwassenen die geen werk hebben en een uitkering aanvragen, naar een meer preventieve aanpak waarbij werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid wordt geprobeerd te voorkomen. In de praktijk leidt dat tot bijvoorbeeld intensievere samenwerking tussen RMC, Sociale Diensten en UWV. Steeds nadrukkelijker komt daarbij ook de rol van de mbo-instelling in beeld, niet alleen bij de realisatie van een werkleeraanbod voor jongeren, maar ook in de preventieve aanpak: vroegtijdige signalering en interventie, realiseren van alternatieve opleidingstrajecten (vgl. plusvoorzieningen) en intensivering van de zorg en begeleiding in en rond school. De overgang van onderwijs naar werk is een belangrijke stap in de loopbaan van jongeren en een kwetsbaar punt voor bepaalde doelgroepen. Samenwerking tussen partijen aan beide kans van de overgang versterkt de keten en verkleint de kans op uitval. Gemeenten zijn hierin partij en hebben daarnaast een regierol.

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht geworden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo. Maatschappelijke ondersteuning omvat activiteiten die het mensen mogelijk maken om mee te doen in de samenleving. Het begrip maatschappelijke ondersteuning is in de Wmo verwoord in negen prestatievelden:
1. het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. op preventie gerichte ondersteuning van jeug-

digen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
3. het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
5. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
6. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer;
7. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang;
8. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
9. het bevorderen van verslavingsbeleid.

De prestatievelden zijn de kaders waarbinnen elke gemeente eigen beleid kan maken, dat aansluit bij de wensen en samenstelling van de inwoners. Met name prestatieveld 2 is in het kader van de educatieve agenda en de samenwerking tussen gemeenten en het middelbaar beroepsonderwijs relevant. Dit prestatieveld betreft de in een gemeente woonachtige jeugdigen (en in voorkomende gevallen hun ouders) bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelings¬achterstand of uitval, zoals schooluitval of criminaliteit. De verantwoordelijkheid voor gemeenten in het kader van prestatieveld 2 geldt als aanvulling op in andere wetgeving vastgelegde taken, zoals bijvoorbeeld in de Leerplichtwet.

Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de realisering van en de regie op de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Een CJG is een laagdrempelige en herkenbare plek in de buurt, waar (aanstaande) ouders en jongeren terechtkunnen met vragen over opvoeden en opgroeien. Met de ontwikkeling van CJG moet snel, goed en gecoördineerd advies en hulp op maat vanzelfsprekend worden (één gezin, één plan). In 2008 kwamen de eerste CJG's tot stand en in 2011 moet er een landelijk dekkend netwerk zijn. Een CJG richt zich op kinderen en jongeren tot 23 jaar. In het basismodel voor CJG wordt er vanuit gegaan dat een CJG ondersteuning biedt bij opgroeien en opvoeden, zoals staat omschreven in de Wmo. Een gemeente moet vorm geven aan de vijf functies van het preventieve jeugdbeleid uit de Wmo (informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulp, coördinatie van zorg). Tevens zijn de gemeenten verplicht het consultatiebureau en de GGD in de structuur van het CJG op te nemen en moeten zij zorgen voor een schakel met bureau Jeugdzorg en met de Zorg- en Adviesteams.
Naast het basismodel kunnen er veel functies aan het CJG worden gekoppeld, bijvoorbeeld leerplichtambtenaren, welzijnswerk en gemeentelijke diensten Werk & Inkomen. De gemeenten krijgen grote vrijheid in het realiseren van de CJG. De centra hebben dezelfde basistaken, maar kunnen onderling verschillen.
Specifiek voor de leeftijdsgroep 16-23 jaar zal het CJG een andere invulling krijgen dan voor de jongere leeftijdsgroepen. Anders dan bijvoorbeeld leerlingen in het primair onderwijs zijn jongeren van 16 jaar en ouder veel minder wijkgebonden. Veelal gaan zij op school buiten de eigen wijk, vaak zelfs buiten de eigen woonplaats. Het merendeel van deze groep zal op een mbo-instelling onderwijs volgen. Gemeenten kunnen er voor kiezen om het CJG in samenwerking met ee mbo-instelling vorm te geven, of een deel van de CJG-functies aan een mbo-instelling te koppelen. De positionering van het CJG voor de mbo-doelgroep hangt nauw samen met de invulling van de zorg in en om school (zie hierna). In feite is het CJG mede een instrument waarmee de zorg in en om school kan worden gestructureerd. De gemeenten hebben de regie bij het opzetten van de CJG's. De mbo-instellingen hebben een aanmerkelijk belang bij de wijze waarop het CJG wordt opgezet.

Wetgeving Zorg in en om school

In de afgelopen jaren zijn in het onderwijs op bre-

de schaal Zorg- en Adviesteams (ZAT's) ontstaan. In het ZAT werkt de school samen met professionals van verschillende instanties die zorg en ondersteuning bieden aan jeugdigen en hun ouders. Hoewel het aantal ZAT's in het onderwijs stijgt, heeft het kabinet besloten om de ZAT's een wettelijke borging te geven. Het doel is om daarmee het streven van een 100% dekking in 2011 te realiseren. De zorg in en om school, waarvan de ZAT's onderdeel uitmaken, wordt niet geborgd in de vorm van afzonderlijke, nieuwe wetgeving, maar via aanvulling op verwante wetgeving waaronder de onderwijswetten, in het wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en in het wetsvoorstel Passend Onderwijs.
Het thema zorg in en om school raakt zowel de mbo-instellingen als de gemeenten. Scholen en gemeenten krijgen de wettelijke verplichting om samen afspraken te maken over de taakverdeling ten aanzien van zorg in en om de school. In de brief hierover aan de Tweede Kamer (d.d. 10 juni 2009) geeft de minister aan hoe de gemeente daarbij de regierol moet voeren. Ook op dit punt wordt de borging gerealiseerd in verschillende wetsvoorstellen, onder meer de voorstellen voor CJG en het lokale veiligheidsbeleid.
Juist als het gaat om de organisatie van de zorg in en om de school en de samenwerking die daarvoor benodigd is met verschillende partijen buiten het onderwijs, zijn de mbo-instellingen en gemeenten op elkaar aangewezen. De wet maakt daarin geen onderscheid tussen kleine of grote gemeenten en tussen gemeenten met of zonder mbo-instelling binnen de grenzen. Elke gemeente is gehouden om aan de regierol invulling te geven. Vooralsnog is het aan gemeenten zelf om te bepalen hoe zij de regionale samenwerking op dit punt willen invullen. Als voorbeeld wordt daarbij het RMC-regio-verband genoemd.

Wettelijke zorgplicht arbeidsmarktperspectief
Sinds augustus 2008 hebben mbo-instellingen de wettelijke zorgplicht tot het (uitsluitend) aanbieden van beroepsopleidingen met arbeidsmarktperspectief. De instellingen mogen alle beroepsopleidingen verzorgen, maar zij hebben wel de zorgplicht om die opleidingen alleen aan te bieden voor zover zij de deelnemers voldoende kansen bieden op de (regionale) arbeidsmarkt.
Als er een verschil bestaat tussen het feitelijke beroepsbeeld en de verwachting kan dat er toe leiden dat jongeren spijt krijgen van hun studiekeuze en overstappen naar een andere opleiding of voortijdig uitvallen, maar kan er ook toe leiden dat een gediplomeerde geen werk vindt dat bij hem/haar past. Een goede voorlichting, intake en loopbaanbegeleiding, gericht op het verkrijgen van een goed beeld van het arbeidsmarktperspectief van een opleiding, zijn dan ook van groot belang. Hierbij kunnen regionale partners een belangrijke rol spelen. Om jongeren (en hun ouders) goede informatie te kunnen verstrekken over het arbeidsmarktperspectief is samenwerking tussen gemeenten, bedrijfsleven en mbo-instellingen, gericht op de afstemming van vraag en aanbod in de regio, noodzakelijk. De betreffende partijen kunnen gezamenlijk inzetten op het in overeenstemming brengen van het opleidingenaanbod met de arbeidsmarktvraag uit de regio.

Niet alleen wettelijke taken van gemeente, maar ook verschillende actuele ontwikkelingen zijn van belang voor de samenwerking tussen gemeenten en onderwijspartners. We stellen de meest relevante ontwikkelingen aan de orde.

Convenanten Voortijdig Schoolverlaten
Tussen eind 2007 en medio 2008 zijn in alle 39 RMC-regio's convenanten afgesloten tussen contactgemeenten, onderwijsinstellingen (in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) en het Ministerie van OCW. Het doel van deze convenanten is om in de schooljaren 2007-2008 tot en met 2010-2011 het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters met 40 procent terug te dringen ten opzichte van het aantal in schooljaar 2005-2006. De nadruk ligt op de preventie van voortijdig schoolverlaten. Voor de uitvoering van de convenanten ontvangen de onderwijsinstellingen jaarlijks aanvullende middelen. Het gaat om een prestatiesubsidie, die is gebaseerd op de daadwerkelijke vermindering van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters. Naast de prestatiesubsidie wordt ook subsidie voor onderwijspro-

gramma's beschikbaar gesteld. De cijfers laten zien dat in het schooljaar 2007-2008 48.300 leerlingen voortijdig het onderwijs verlieten. Ten opzichte van het referentiejaar 2005-2006 gaat het om een daling van 10 procent. Opvallend is dat in het voortgezet onderwijs het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters zeer sterk is gedaald (met 19 procent), terwijl in het middelbaar beroepsonderwijs de daling beperkt is (daling van 6,5 procent).
De convenanten hebben geleid tot overleg en samenwerking op grote schaal tussen (contact)gemeenten en mbo-instellingen. Het thema voortijdig schoolverlaten lijkt hét belangrijkste onderwerp van gesprek tussen gemeenten en mbo-instellingen.

Plusvoorzieningen overbelaste jongeren
Het kabinet stelt voor schooljaar 2009/2010 en 2010/2011 subsidie beschikbaar aan het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs voor het aanjagen van 'plusvoorzieningen' voor, wat zij noemt, 'overbelaste' jongeren. Overbelaste jongeren, ofwel risicojongeren, hebben in principe de capaciteiten om een startkwalificatie te behalen, maar lopen door een opeenstapeling van problemen een groot risico op (maatschappelijke) uitval. Plusvoorzieningen zijn geen nieuwe schooltype, maar een uitbreiding op het aanbod van bestaande scholen. Het gaat om een samenhangende aanpak, waarbij onderwijs en arbeidstoeleiding gecombineerd worden met intensieve zorg, begeleiding en hulpverlening. De leerlingen krijgen veel structuur, terwijl verbondenheid met de jongere voorop staat. Op die manier moeten overbelaste jongeren weer uitzicht krijgen op het behalen van een diploma en het vinden van een plek in de maatschappij.
Het opzetten en uitbouwen van plusvoorzieningen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en scholen. De school is verantwoordelijk voor de interne zorg en de gemeente moet ervoor zorgen dat de specialistische zorg van externe partijen buiten de school wordt geleverd. De nauwe betrokkenheid van gemeenten bij de vorming van plusvoorzieningen is niet alleen noodzakelijk in verband met de beschikbaarheid van externe zorg- en hulpverlening, maar ook voor de continuïteit van deze voorzieningen. De subsidie die het kabinet beschikbaar stelt is bedoeld voor het 'aanjagen' van plusvoorzieningen. Voor het structureel maken van de voorzieningen kunnen naast de reguliere onderwijsbekostiging ook gemeentelijke budgetten aangewend worden (onder andere CJG- en Wmo-budget). In reactie op het WRR-rapport 'Vertrouwen in de school' heeft het kabinet in 2009 besloten het voormalige budget Grote Steden Beleid – Voortijdig Schoolverlaten voort te zetten, nu in de vorm van de Decentralisatie-uitkering Jeugd. Deze middelen zijn vanaf 2010 beschikbaar voor de zogenaamde G32-gemeenten. Met de gemeenten is overeengekomen dat de middelen gericht worden ingezet voor de groep 'overbelaste' jongeren.
Gemeenten hebben belang bij plusvoorzieningen, omdat overbelaste jongeren een uitzicht wordt geboden op een diploma en een zelfstandig bestaan en hiermee een langdurig beroep op sociale voorzieningen voorkomen kan worden.

Passend onderwijs
Op dit moment wordt gewerkt aan de invoering van de Wet Passend onderwijs. De wet moet in 2011 van kracht worden. 'Passend onderwijs' houdt in dat elke jongere naar die onderwijsvorm gaat, die het beste bij zijn of haar talenten en beperkingen aansluit. In de praktijk staan bij passend onderwijs leerlingen (in de leeftijd voor primair of voortgezet onderwijs) met een (onderwijs)beperking centraal, bijvoorbeeld leerlingen met leer- of ontwikkelingsproblemen, een ziekte, handicap en/of gedrags¬stoornis. Het doel van passend onderwijs is de kwaliteit en organisatie van het onderwijs aan leerlingen met een (onderwijs)beperking te verbeteren. Hiertoe zijn reeds verschillende activiteiten in gang gezet, zoals de invoering van kerndoelen en de uitvoering van verbetertrajecten voor taal en rekenen in het speciaal onderwijs. Voor de uitvoering wordt nu vooral gekeken naar de bestaande samenwerkingsverbanden in het onderwijs. Er bestaat nog geen duidelijkheid over de betrokkenheid van het middelbaar beroepsonderwijs bij passend onderwijs. Een goede samenwerkingsrelatie tussen het voorge-

zet speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is van belang. Mbo-instellingen hebben een zorgplicht door de drempelloze instroom in de niveaus 1 en 2 en op basis van de 'Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte'. De mbo-instellingen moeten met het voorgezet speciaal onderwijs afstemmen hoe met de zorgplicht omgegaan moet worden en hoe een (warme) overdracht van leerlingen naar het mbo wordt vormgegeven. De samenwerking en afstemming is ook van belang voor de agrarische opleidingencentra (aoc's), omdat zij onderwijs geven aan een groot aantal zorgleerlingen. In overleg met de betrokken partijen (onder andere aoc Raad en de mbo Raad) wordt nader bezien hoe de samenwerkingsrelatie tussen het mbo en het voortgezet speciaal onderwijs het beste kan worden vormgegeven.

1.2 De urgentie van samenwerking

Uit het overzicht van relevante wetten en taken komt naar voren dat er veel thema's zijn waarop gemeenten en mbo-instellingen elkaar kunnen - of zelfs moeten - vinden. De algemene gedachte achter nieuwe wetten zoals de WIJ, Wmo of Passend Onderwijs is dat de overheid toewerkt naar een aanpak die gericht is op preventie en activering. Dat is bij uitstek een visie die vraagt om samenwerking met partners in het veld. Eén van die partners is het mbo. Dat lijkt geen opzienbarende vaststelling, maar toch is de betrokkenheid van het mbo bij veel van de genoemde taken nog lang geen vanzelfsprekendheid. Vooral als het gaat om preventie, het voorkomen van schooluitval, jeugdwerkloosheid en het beroep op uitkering door de overheid is het mbo nog een relatief nieuwe partner voor gemeenten.

De urgentie van samenwerking tussen gemeenten en mbo komt niet alleen voort uit een reeks van wettelijke taken en verantwoordelijkheden. Daarachter liggen vanzelfsprekend de maatschappelijke problemen, die de wetten beogen aan te pakken. De urgentie van die maatschappelijke problemen is vaak groot:

- Voortijdig schoolverlaten vormt al vele jaren een serieus maatschappelijk probleem. Daarbij gaat het niet alleen om de toekomst van individuele jongeren, maar ook om zaken als maatschappelijke cohesie, veiligheid en participatie op de arbeidsmarkt.
- Maatschappelijke integratie, veiligheid en leefbaarheid in wijken zijn centrale thema's van de afgelopen jaren. Daarbij gaat het niet alleen of vooral om de grote steden. Ernstige incidenten hebben duidelijk gemaakt dat de problematiek in middelgrote gemeenten vaak even ernstig kan zijn.
- In het verlengde van de maatschappelijke onderwerpen is er ook toenemende zorg over de gezondheid van de jeugd. Zaken als overgewicht, roken, SOA's, verslaving en ongezonde leefstijl krijgen steeds meer belang.
- Recent komt bij de genoemde problemen ook weer het vraagstuk van de jeugdwerkloosheid. Lang stond jeugdwerkloosheid laag op de agenda, omdat veel, ook laaggeschoolde jongeren makkelijk werk vonden. Nu het economische tij gekeerd is, neemt ook het aantal jongeren toe dat niet of pas na lange tijd betaald werk kan vinden. Het bestrijden en voorkomen van jeugdwerkloosheid drukt zwaar op de verantwoordelijkheid van gemeenten.

De opsomming van problemen met en rond kinderen en jongeren is verre van volledig. Met de meeste jongeren in Nederland gaat het uitstekend, maar er is een omvangrijke groep die vanwege uiteenlopende redenen kwetsbaar is en het risico loopt om uit te vallen. Gemeenten hebben een sleutelrol in de aanpak van deze problemen. Omdat het veelal gaat om problemen die verschillende leefgebieden doorkruisen, is de gemeente één van de weinige partijen die in de positie verkeren om het overzicht te houden, initiatieven te verbinden en witte vlekken te signaleren. Niet voor niets geeft de centrale overheid de gemeente in een aantal gevallen een expliciete regierol.

De urgentie van de problemen is in Amsterdam of Rotterdam anders dan in Smallingerland of Ede. Niet alleen de schaal is anders, ook zijn de problemen vaak groter door de cumulatie van risicog-

roepen en risicofactoren. Die constatering neemt echter niet weg dat problemen rondom schooluitval, gezondheid, integratie of werkloosheid overal in het land spelen. Ook kleinere gemeenten hebben te maken met jongeren die van school verzuimen, ongediplomeerd van school gaan, geen werk hebben of een probleem in hun directe omgeving vormen. Juist deze kleinere gemeenten zijn nog meer aangewezen op samenwerking, onderling en met partners in het veld.

In het volgende zogenaamd Driekolommenschema vatten we de belangrijkste thema's samen waarop gemeenten en mbo elkaar (kunnen) treffen. De thema's zijn onderverdeeld in drie categorieën om duidelijk te maken welke thema's primair bij één van beide partners liggen en welke thema's op het snijvlak van beide partners liggen. Ook wanneer de wetgeving de primaire uitvoeringstaak bij één partij legt, ligt het thema vaak op het snijvlak en hebben partijen elkaar nadrukkelijk nodig bij de uitvoering.

Het drie-kolommenschema educatieve agenda voor het mbo

	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3
Eind-Verantwoordelijke	Scholen	In overleg tussen partners	Gemeenten
Uitvoering	Scholen	Gemeenten en scholen	Gemeenten
Wetten en regelgeving	• Passend Onderwijs • Zorgplicht arbeidsmarktperspectief	• Convenanten VSV • Zorg in en om school • Plusvoorzieningen overbelasten, decentralisatie-uitkering jeugd • Kwalificatieplicht (verzuimbeleid, uitvalpreventie)	• Leerplicht / Kwalificatieplicht • RMC • Preventief lokaal jeugdbeleid, vijf functies • WIJ • WAJONG • Centra Jeugd en Gezin • WMO • Educatie en inburgering
Beleidsthema's	• Onderwijsprestaties (rendement/VSV) • Onderwijsvernieuwing (invoering competentiegericht onderwijs) • Huisvesting	• Drempelloze instroom risicogroepen en opvang specifieke doelgroepen (Wajong, WIJ, Passend onderwijs) • Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt • Preventie jeugdwerkloosheid • Ontwikkeling zorgstructuur in het onderwijs (ZAT, schoolmaatschappelijk werk) • Veiligheid in de school • Voortijdig schoolverlaten • Educatie en inburgering	• Veiligheid rond de school • Integratie, versterking wijken • Spreiding jeugdvoorzieningen

1.3 Het middelbaar beroepsonderwijs

Het mbo kent een grote diversiteit aan deelnemers. Met meer dan 525.000 deelnemers is het mbo een zeer omvangrijke onderwijssoort in Nederland. Het mbo is voor meer dan de helft van de jongeren de logische vervolgstap op het voortgezet onderwijs. Zij gaan van het vmbo naar het mbo om daar een beroep te leren en zich voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Een deel van hen stroomt door naar het hoger beroepsonderwijs.
Het mbo is er niet alleen voor jongeren. Iets meer dan 100.000 mbo-deelnemers zijn 23 jaar of ouder. Het zijn mensen die, al of niet vanuit een werksituatie, zich verder willen scholen of omscholen.

Jongeren in de overgang van leren naar werken
Het merendeel van mbo-ers zijn jongeren tussen de 16 en 23 jaar. Het gaat om een bijzondere leeftijdsgroep, namelijk om jongeren die zich bevinden zich in een belangrijke 'transitiefase'. Deze transitie heeft betrekking op verschillende aspecten.
Ten eerste de overgang van voortgezet onderwijs naar beroepsonderwijs. Van een brede algemene ontwikkeling naar het leren van een vak en straks: het uitoefenen van een beroep.
De tweede transitie betreft de transitie van onderwijs naar arbeid. Van leren naar werken en op weg naar economische zelfstandigheid.
De derde transitie is van de adolescenten- naar de volwassenenwereld. De adolescentieperiode loopt rond het twintigste levensjaar over in de jonge volwassenheid. De jongeren maken zich los van hun ouders, maken in toenemende mate eigen keuzen, nemen meer verantwoordelijkheid en ontwikkelen een eigen identiteit.
Kortom, de doelgroep van het middelbaar beroepsonderwijs maakt een belangrijke transitie door. Deze transitiefase verloopt niet altijd zonder problemen. Jongeren kunnen als gevolg van diverse problemen besluiten om voortijdig het onderwijs te verlaten of vallen in een gat tussen onderwijs en arbeidsmarkt (jeugdwerkloosheid). Bij de aanpak van dergelijke problemen is de samenwerking tussen mbo-instellingen en gemeenten van groot belang. De doelgroep van het mbo bindt middelbaar beroepsonderwijs en gemeenten.

De maatschappelijk taak van het mbo
De hoofdtaak van het mbo is het beroepsonderwijs: het opleiden tot beroepsbeoefenaars. Daarmee heeft het mbo een cruciale economische functie. Vakmensen op verschillende mbo-niveaus, van uitvoering tot middenkader en van assistent tot zelfstandig ondernemer, vormen de ruggengraat van de Nederlandse economie.
Naast deze hoofdtaak heeft het mbo ook de opdracht jongeren voor te bereiden op hun toekomstig maatschappelijk functioneren, het burgerschap. Dat gaat verder dan alleen het hebben van een baan en uitoefenen van een beroep.
Voor de meeste deelnemers verloopt dat proces met een grote vanzelfsprekendheid. Voor een klein deel echter zijn zeer veel extra inspanningen nodig om hen aan een goede start op de arbeidsmarkt en een kansrijke maatschappelijke positie te helpen.
De verantwoordelijkheid van het mbo ook voor deze groepen komt tot uitdrukking in de zogenaamde drempelloze instroom. Alle jongeren, ook die zonder afgeronde vooropleiding, zijn toelaatbaar voor het mbo. In beginsel sluit de indeling van het mbo in vier niveaus aan op de verschillende leerwegen in het vmbo. Het behaalde vmbo-diploma geeft toegang tot opleidingen op een bepaald niveau in het mbo. Maar ook jongeren zonder vmbo-diploma worden door het mbo opgenomen. Het merendeel van hen wordt opgevangen in een mbo-opleiding op niveau 1, het assistentniveau. Sinds een aantal jaren is de zogenaamde AKA-opleiding (arbeidsmarkt gekwalificeerde assistent) daarvan de belangrijkste.
Het is een open opleiding die de deelnemers voorbereid op een assistentfunctie op de arbeidsmarkt (of op doorstroom naar mbo niveau 2). De AKA-opleiding is vaak een verzamelplaats van jongeren met extra problematiek en daardoor ook een plek waar al snel de samen-

werking tussen onderwijs, hulpverlening en gemeente op gang komt.

Uitval en rendement

Van oudsher was het beroepsonderwijs er vooral om vakmensen op te leiden vanuit de behoefte van bedrijven en instellingen. De afgelopen decennia is er een kanteling ontstaan, waarbij naast het belang van de arbeidsmarkt ook het belang om elke individuele deelnemer adequaat te bedienen op de voorgrond is komen te staan. In het mbo zelf is men zich ook steeds meer bewust geworden van de wezenlijke maatschappelijk functie die het onderwijs heeft voor kwetsbare doelgroepen. Veel roc's en aoc's hebben de samenwerking opgezocht met het vmbo, de jeugdzorg, gemeenten en andere partners om de zorg en het onderwijs voor deze doelgroepen te verbeteren.
Meer recent is een andere impuls die maakt dat mbo-instellingen zich meer en meer om het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en verzuim zijn gaan bekommeren. De laatste jaren is er meer openheid gekomen over de effectiviteit van opleidingen. Het rendement (aantal behaalde diploma's) is, als keerzijde van de uitval, hoog op de agenda van bestuurders en managers komen te staan. Het wordt steeds meer als een kwaliteitskenmerk van een opleiding beschouwd als men niet alleen vakbekwame mensen opleidt, maar ook een hoog rendement weet te behalen.

Structuur van het mbo

In de navolgende schema's zetten we de voornaamste kenmerken van het mbo overzichtelijk op een rij.

Quick Reference Sheet Middelbaar Beroepsonderwijs

AANTALLEN

Het mbo telt in totaal ongeveer 525.000 deelnemers.
Niveau 4 kent met 43% van de deelnemers verreweg de grootste deelnemerspopulatie en niveau 1 met 5% de kleinste.
Van alle deelnemers volgt 65% een bol-opleiding (voltijd) en 31% een bbl-opleiding.
De sector economie is (met 33%) de grootste opleidingssector, op de voet gevolgd door zorg en welzijn (32%) en techniek (30%). De sector Groen is met afstand de kleinste.

OPLEIDINGEN

Het mbo kent vier sectoren: Economie, Zorg & Welzijn, Techniek en Groen.
De sectoren bieden veel verschillende beroepsopleidingen aan, van kapper tot verkoper, van beveiliger tot installatiemonteur. In het totaal zijn er zo'n 1.200 beroepsopleidingen.
De volwasseneneducatie betreft opleidingen op het terrein van breed maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid, opleidingen NT1 en NT2 , en Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs.

NIVEAUS EN LEERWEGEN

Het mbo kent vier niveaus (1 t/m 4)
Ruwweg duurt een opleiding op niveau 4 vier jaar, op niveau 3 drie jaar enz.
De niveaus staan voor een bepaald niveau van het beroep waarvoor wordt opgeleid:

1 Assistentopleiding
2 Basisberoepsopleiding
3 Vakopleiding
4 Kaderopleiding

Het mbo kent twee gelijkwaardige leerwegen die tot hetzelfde diploma kunnen leiden:
BOL Beroepsopleidende leerweg
BBL Beroepsbegeleidende leerweg
In de BBL heeft de leerling een baan en gaat hij daarnaast vaak een dag in de week naar school. De BOL is de meer schoolse leerweg.
Kenmerkend voor het mbo is de beroepspraktijkvorming (bpv): verschillende vormen van stages. In de BOL heeft de deelnemer 20-60% bpv. In de BBL minimaal 60%.

ONDERWIJS EN ARBEIDSMARKT

Om een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te realiseren, is een intensieve samenwerking tussen scholen en leerbedrijven noodzakelijk. Op landelijk niveau wordt de inhoud van opleidingen op het beroep afgestemd. Op lokaal en regionaal niveau werken scholen en bedrijven samen bijvoorbeeld rondom stages.

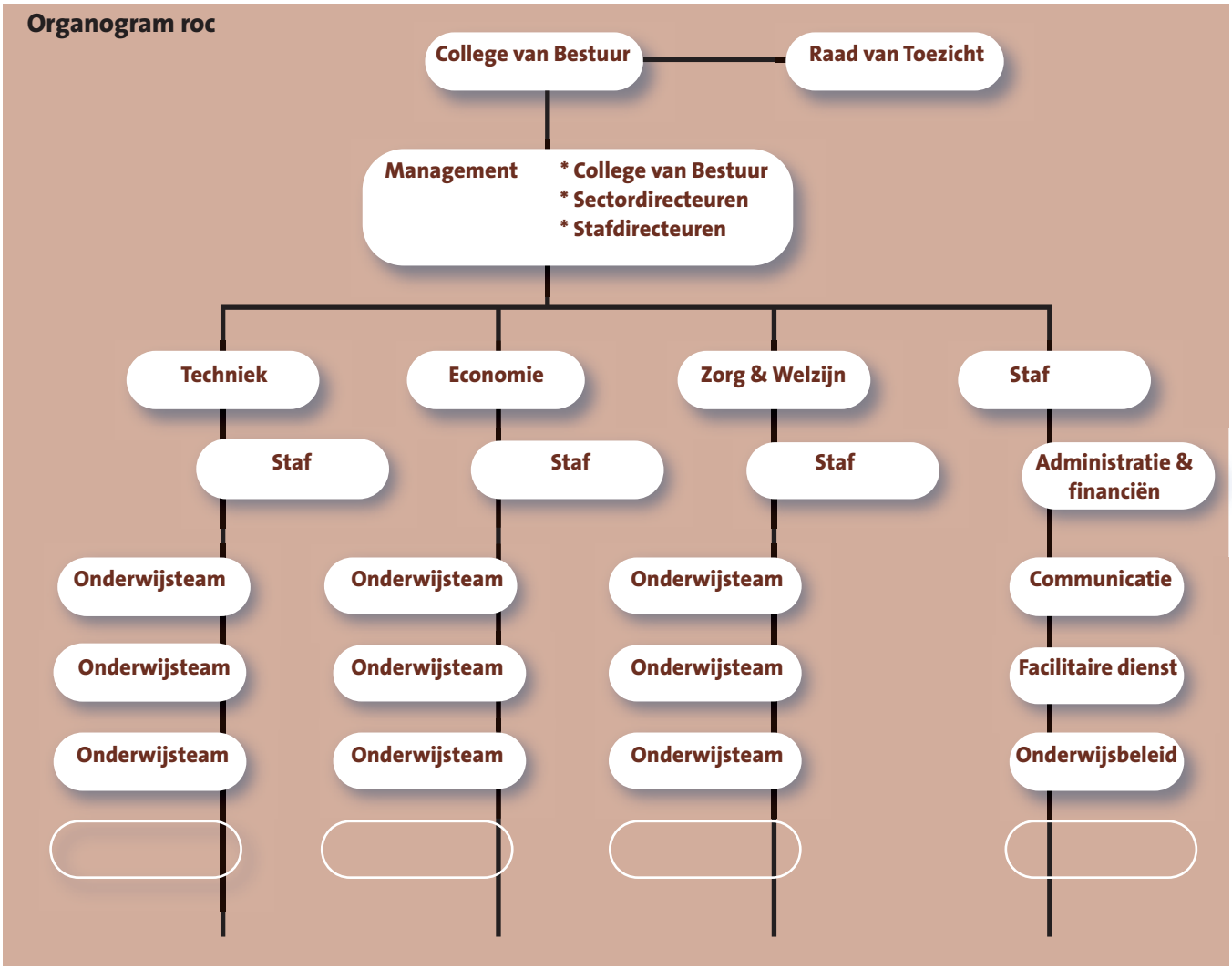
Bol en bbl vormen 'communicerende vaten': bij een aantrekkende economie stijgt het aantal bbl-deelnemers ten opzichte van het aantal bol-deelnemers en bij een inzakkende economie gebeurt het omgekeerde.

INSTELLINGEN

Er zijn drie soorten mbo-instellingen:

- Roc: regionaal opleidingencentrum
- Aoc: agrarisch opleidingencentrum
- Vakinstellingen

Nederland kent 43 roc's, 12 aoc's en 14 vaksinstellingen. De roc's en aoc's zijn vaak grote instellingen met vele duizenden deelnemers. De aoc's verzorgen het Groen-onderwijs. Roc's hebben een breed aanbod van andere opleidingen. Vakinstellingen zijn vaak kleiner en hebben een specifiek aanbod (grafisch, instrumentmaker).



Mbo-instellingen, zoals roc's en aoc's zijn ontstaan uit fusies van afzonderlijke scholen voor middelbaar beroepsonderwijs en instellingen voor volwasseneneducatie. De meeste roc's bieden dan ook het merendeel van de bestaande opleidingen in de sectoren Economie, Techniek en Zorg & Welzijn aan. De meeste roc's hebben een structuur waarin de sectoren de hoofdeenheden zijn. Daarbinnen zijn er kleinere of grotere onderwijseenheden die vaak clusters van bij elkaar passende opleidingen verzorgen, zoals bijvoorbeeld Handel, Horeca, Transport & Logistiek of Sport. Behalve de verschillende sectoren kennen de roc's en ook de aoc's vaak diverse uitvoeringslocaties (gebouwen), niet zelden verspreid over meerdere gemeenten of zelfs regio's. Soms vormen de locaties relatief zelfstandige eenheden binnen het roc, terwijl het niet zo is dat per locatie de opleidingen uit één sector aangeboden worden.

De meeste roc's zijn hoofdzakelijk actief in één

regio. Het komt echter ook voor dat roc's met grote vestigingen in meerdere regio's actief zijn. Voorbeelden zijn Amarantis met roc's in Amsterdam, Utrecht en Amersfoort of roc Friese Poort met vestigingen in vier Friese steden. Ook de meeste aoc's hebben een groot werkgebied. Zo heeft Helicon Opleidingen mbo-vestigingen in negen plaatsen in Noord-Brabant en Gelderland. Wellantcollege heeft 27 vestigingen in Noord-Holland, Zuid-Holland en Midden-Nederland. Omdat de volwasseneneducatie vroeger grotendeels vanuit de gemeenten werd gesubsidieerd, bestaan er nog veel kleine uitvoeringslocaties in verschillende, ook kleinere gemeenten.

Elke mbo-instelling heeft een aantal stafdiensten, voornamelijk gericht op de bedrijfsvoering (financiën, personeel, administratie, huisvesting, communicatie). Vaak kennen de mbo-instellingen ook stafdiensten die gericht zijn op het onderwijs, zoals een studentendienst of dienst onderwijsontwikkeling en -beleid. De stafdiensten zijn niet altijd op centraal niveau georganiseerd. Sommige instellingen hebben er juist voor gekozen om de stafdiensten zoveel mogelijk onder te brengen bij de sectoren.
Naast de lijn- en stafstructuur kennen de instellingen ook vaak project- of programmagebonden functies. Zo kan een roc een programmacoördinator VSV hebben, die binnen de verschillende sectoren en onderwijsteams de aanpak van het voortijdig schoolverlaten coördineert en ondersteunt.

Gesprekspartners binnen de mbo-instelling

Niveau bestuur
- **College van Bestuur, Raad van Toezicht**

Niveau directie
- **Sectordirecteur**
- **Locatie- of vestigingsdirecteur**

Niveau beleid
- **Bureau onderwijs**
- **Beleidsmedewerkers onderwijs**
- **Programmacoördinatoren, projectleiders**

Niveau uitvoering
- **Afdelingsmanagers, teammanagers**
- **Studentendienst, Servicebureau, Trajectbureau**
- **Zorgadviesteam**

Nijmegen: een vast aanspreekpunt in het mbo

Binnen de gemeente Nijmegen is een ambtenaar als Accountmanager mbo aangewezen. Deze accountmanager is de linking-pin tussen gemeente en de mbo-instellingen. Hij verwijst door binnen de gemeente of zoekt uit waar iemand van een ROC contacten kan leggen. Ook is de accountmanager degene die overzicht houdt over alle contacten die er vanuit de gemeente met het mbo zijn. Voor de accountmanager is het wel een aandachtspunt om zichzelf ook intern goed bekend te maken, zodat hij ook op de hoogte gehouden wordt van de verschillende contacten.
Binnen de mbo-instelling waarmee de gemeente veel contacten heeft, is ook een accountmanager 'gemeenten' aanwezig. Verdere verwijzing naar contactpersonen verloopt over het algemeen via de accountmanagers.

1.4 Agenda en prioriteiten

In dit deel van de handreiking hebben we uitvoerig stil gestaan bij de verschillende thema's die de gemeente en het mbo met elkaar verbinden. De thema's komen voort uit maatschappelijke problemen en de zorg voor specifieke kwetsbare groepen jongeren. We zagen echter ook dat de noodzaak voor samenwerking ligt opgesloten in de (wettelijke) taakstelling voor zowel gemeenten en mbo-instellingen.
Het zal dan ook niet verbazen dat vrijwel alle mbo-instellingen een actieve samenwerking hebben met gemeenten. De volgende tabel laat zien dat mbo-instellingen op verschillende onderwerpen in ruime meerderheid al met gemeenten overleggen.

Overleg tussen mbo-instellingen en gemeenten naar thema

Thema	% mbo-instellingen dat overleg heeft met gemeente
Aanpak voortijdig schoolverlaten	97
RMC, kwalificatieplicht, leerplicht	97
Zorgstructuur in de school	82
Economische ontwikkeling en arbeidsmarkt	81
Veiligheid in de school / in de wijk	75
Schoolmaatschappelijk werk	73
Jeugdwerkloosheid	72
Werk en inkomen (sociale zaken)	72
Stages (BPV-aanbod)	67
Centrum Jeugd en Gezin	63
Specifieke doelgroepen (verslaving, schuld, criminaliteit)	61
Educatie en inburgering	58
Andere thema's, zoals huisvesting, taalbeleid, onderwijsbeleid	32

Bron: Oberon, 2009

Het overzicht geeft een bemoedigend beeld. Op het brede thema van voortijdig schoolverlaten werken vrijwel alle instellingen samen met de gemeente. Maar ook op de andere thema's weet het merendeel van de instellingen de gemeente te vinden. Toch is het goed bij dit rooskleurige beeld twee kanttekeningen te maken.

Op de eerste plaats geeft het overzicht maar een eenzijdig beeld. Vrijwel alle mbo-instellingen kennen overleg met een gemeente. Maar wat is de frequentie van dat contact en hoe wordt het omgekeerd ervaren? Hebben ook bijna alle gemeenten een overlegrelatie met het mbo?

Mate van contact van gemeenten met mbo-instellingen

Mate van contact	% gemeenten dat overleg heeft met mbo-instelling
Veel contact	19
Af en toe contact	49
Geen contact	33

Bron: Oberon, 2009

Het percentage gemeenten dat veel contact heeft met één of meer mbo-instellingen bedraagt 19 procent. Nu hebben veel gemeenten geen mbo-instellingen binnen hunnen gemeentegrenzen en gaan de jongeren naar een school in een andere gemeente. Hoewel dat de directe contacten wellicht enigszins bemoeilijkt, doet het niets af aan de beschreven urgentie en de betrokkenheid van de gemeente waar jongeren wonen.

Op de tweede plaats past een kritische kanttekening bij de aard en kwaliteit van de overleggen en contacten. Niet zelden beperken de contacten zich tot het uitvoerende niveau (leerplicht) en uit onderzoek blijkt dat de mbo-instellingen wisselend tevreden zijn over de samenwerking. Er is met andere woorden nog veel te winnen: veel gemeenten zijn nog niet of nauwelijks betrokken, de samenwerking is vaak smal en de kwaliteit kan beter.

Naar een gezamenlijke agenda
De lijst van mogelijke gespreksonderwerpen voor gemeenten en mbo-instellingen is lang. In de andere delen van de handreiking worden instrumenten aangereikt die helpen om het proces van samenwerking te verbeteren en om de educatieve agenda concreet vorm te geven. Een belangrijke eerste stap in het proces van de educatieve agenda is het formuleren van de onderwerpen die de Agenda zou moeten omvatten. Tot slot van dit deel van de handreiking geven we enkele praktische tips voor het komen tot een selectie van onderwerpen voor de educatieve agenda.

Praktische tips voor prioriteren van thema's

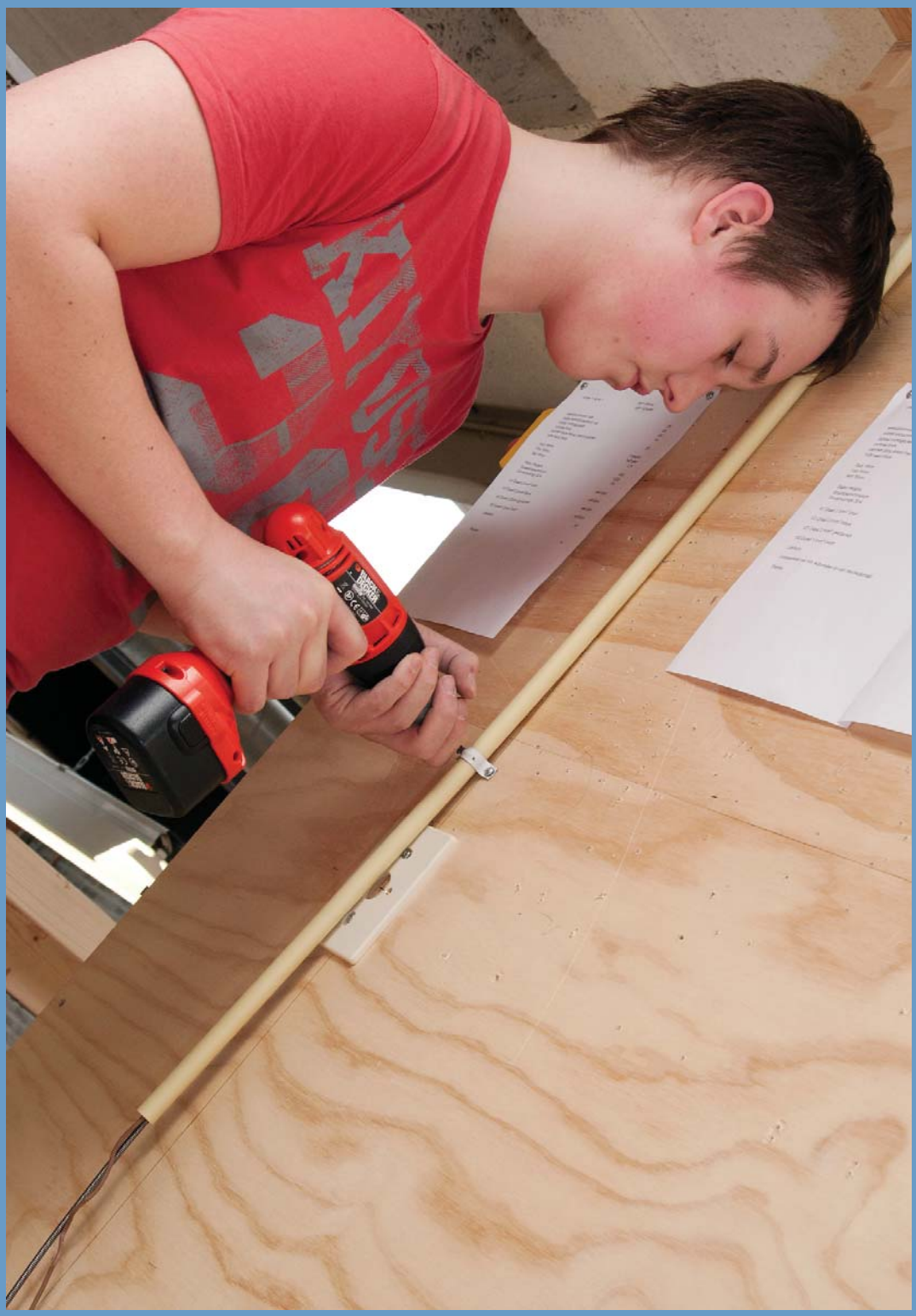
- Zet de wettelijke taken op een rij en neem de belangrijkste taken als vertrekpunt. De uitvoering van expliciet in de wet omschreven taken is een goed vertrekpunt voor het opstellen van de agenda. Het sluit aan bij het directe belang van de gemeente en bovendien vaak ook bij reeds bestaand beleid en uitvoeringspraktijk.

- Inventariseer de meest urgente maatschappelijke problemen in de gemeente. Welke problematieken zijn voor de eigen gemeente het belangrijkst. Denk daarbij ook aan het politieke belang van problemen en de urgentie die bestuurlijk en politiek aan bepaalde problemen wordt toegekend.

- Betrek tijdig andere partners bij het opstellen van de agenda. Andere partners, mbo-instellingen in het bijzonder, kunnen andere afwegingen en prioriteiten hebben. Vraag hen om op een vergelijkbare manier taken, problemen en prioriteiten op een rij te zetten en stel een gezamenlijke agenda op.

- Maak snel een selectie van wat het meest dringend is. Maar kijk ook naar wat haalbaar is. Kies onderwerpen die concrete actie mogelijk maken en tot succes kunnen leiden.

- Onderzoek wat reeds gezamenlijk met andere gemeenten in de regio wordt gedaan (bijvoorbeeld RMC) en op welke punten het verstandig is om meteen samen met collega-gemeenten op te trekken.



2

POSITIE

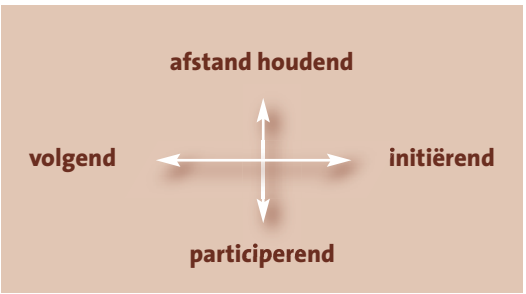
We zagen al eerder dat mbo-instellingen autonoom opereren, zeker in vergelijking met het primair en voortgezet onderwijs. Hiermee is de rol van de gemeente niet overbodig geworden. Integendeel, juist vanuit de brede opdracht van de gemeente om tot ketenafstemming te komen én om op uitvoerend niveau te waarborgen dat de hulp en zorg rondom jongeren wordt gecoördineerd (één plan), kan de gemeente een belangrijke aanvullende rol spelen. Welke rol een gemeente wil en kan innemen ten opzichte van haar partners is de vraag die centraal staat in dit deel van de handreiking.

In dit deel presenteren we een model, waarmee de positionering van gemeenten in de samenwerking met mbo-instellingen, eventueel andere gemeenten en partners helder wordt. Met dit model kan de gemeente inzicht krijgen in haar positie of zelf een keuze maken voor een bepaalde positie.
Met dit model beogen we inzicht te geven in de positie voor zowel de gemeente zelf als zeker ook voor haar samenwerkingspartners. Door voorafgaand en tijdens de samenwerking duidelijkheid te hebben over ieders positie voorkom je veel misverstanden en verkeerde verwachtingen over wie processen 'trekt' of initiatieven neemt. Het model is dus louter bedoeld als handvat om wederzijdse verwachtingen van elkaars rollen te bespreken.
Na de toelichting op het model geven we aan hoe we de posities terugzien in de praktijk en welke posities de mbo-instellingen graag zien van een gemeente.

2.1 Vier verschillende posities: een theoretisch model

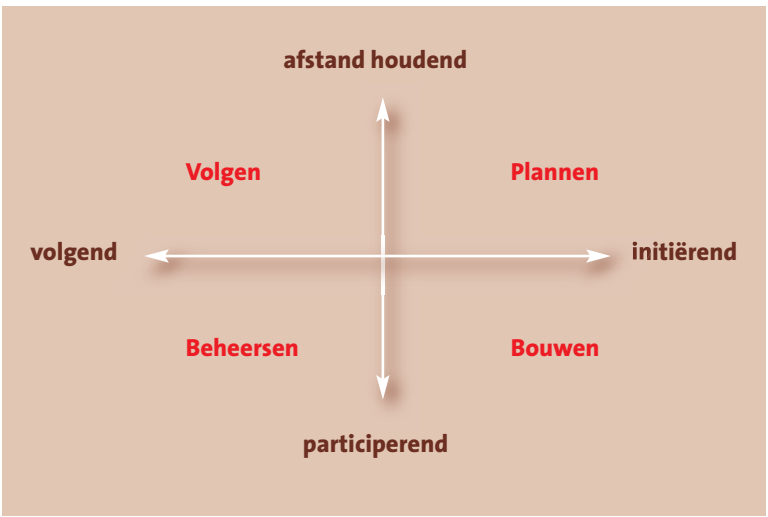
Voorafgaand aan enige vorm van samenwerking kan een gemeente al nadenken over de positie die zij wil en kan innemen. Dat kan een positie zijn waarbij de gemeente de initiator is van de educatieve agenda, of juist meer een volger. Het kan een positie zijn waarbij de gemeente overal bij betrokken is of juist een positie meer op afstand.
Om inzicht te geven in de mogelijkheden van die posities presenteren we een model:

We onderscheiden twee assen waarbinnen de posities zich bevinden (Hofman, 2005, in: Oberon (2009) Zorg voor jongeren in het v(s)o en mbo):



De posities van een gemeente bevindt zich dus ergens op de as tussen volgend en initiërend en

op de as afstand houdend en participerend.
De as *volgend-initiërend* geeft aan in welke mate een gemeente de ontwikkelingen binnen de educatieve agenda volgt of er zelf initiatieven in neemt. Initiatieven zijn bijvoorbeeld het agenderen van nieuwe thema's, vaststellen van doelen of het samenbrengen van partners.
De tweede as, *afstand houdend/participerend* geeft aan in hoeverre de gemeente daadwerkelijk actief is bij de uitvoering van de Educatieve Agenda, zowel op bestuurlijk, beleidsmatig als uitvoerend niveau. Houdt ze afstand en laat ze zich informeren of neemt ze deel aan allerlei overleggen en werken beleidsambtenaren thema's en activiteitenplannen uit?
Zoals voor te stellen in het schema, zijn er ontelbaar veel posities binnen dit assenstelsel. We gaan in theorie uit van vier mogelijke posities: in elk kwadrant één:



We lichten de vier posities toe.

Positie VOLGEN: Op afstand - Volgend
Een gemeente die volgend is, neemt niet of weinig initiatief en reageert voornamelijk op wat de mbo-instellingen, of andere gemeenten doen. De gemeente neemt niet of weinig actief deel aan operationele overleggen (netwerken).
Deze positie beperkt zich tot afstemming tussen de verschillende systemen, maar daarin is de gemeente voornamelijk volgend.
Tot dit type behoren vooral, maar niet uitsluitend, kleinere gemeenten die niet de beleids- en uitvoeringscapaciteit hebben om een actief netwerk op te bouwen en een voortrekkers rol te spelen. Het kan echter ook gaan om grotere gemeenten die op een specifiek terrein geen beleids- en uitvoeringscapaciteit hebben. Het zijn vaak gemeenten die binnen hun gemeentegrenzen geen mbo-instelling hebben.

Positie PLANNEN: Op afstand – Initiërend
Een gemeente in een plannende positie, heeft eigen beleid en beleidsdoelen geformuleerd en maakt duidelijke bestuurlijke afspraken (convenanten) met mbo-instellingen en eventueel andere gemeenten. De gemeente richt zich op het maken van afspraken over de samenhang tussen de verschillende systemen (onderwijs, jeugdzorg e.d.). De afspraken hebben betrekking op resultaten en de processen die nodig zijn voor de realisatie daarvan. De gemeente heeft een beperkte rol in de samenwerkingsnetwerken en participeert niet vaak in de verschillende uitvoerende overleggen.

Positie BOUWEN: Participerend – Initiërend
Een gemeente in een bouwende positie, participeert zowel op bestuurlijk- en beleidsmatig als uitvoerend niveau, is actief in de netwerken en neemt daarin initiatieven. De gemeente is actief binnen de systemen. De gemeente fungeert vaak als motor van het proces, door actief deel te nemen met goed ingevoerde ambtenaren. De gemeente wordt door de andere partners gezien als trekker van het proces.
Hoewel ook weer niet uitsluitend, gaat het hier vooral om grotere gemeenten die de capaciteit hebben om een dergelijke positie in te nemen. Vaak zijn dit gemeenten waar een mbo-instelling binnen de gemeentegrenzen is.

Positie BEHEERSEN: Participerend – Volgend
Een gemeente in een beheersende positie, heeft bestuurlijk afspraken gemaakt over te

realiseren doelen, is actief aanwezig in de netwerken, maar laat gedurende het proces het initiatief steeds meer aan de andere partners over. De gemeente is niet de motor van het proces, maar ze overziet wel alle processen. De rol van de gemeente spitst zich toe op het faciliteren van processen binnen de systemen en het monitoren en beheersen van kwaliteit en resultaten. Voorwaarde voor deze positie is de aanwezigheid van goede sturingsgegevens.

Positiebepaling binnen de context, een instrument

De positie van een gemeente binnen de samenwerking wordt voor een groot deel bepaald door de context waarin de gemeente zicht bevindt. Een kleine gemeente met weinig capaciteit en weinig partijen (mbo-instellingen, overige partners) binnen de eigen gemeentegrenzen zal eerder een volgende positie innemen. Een grote gemeente die voor omvangrijke en nieuwe maatschappelijke problemen wordt geplaatst zal eerder een bouwende positie kiezen.
De positie is onder meer afhankelijk van:

- De *grootte* van de gemeente ten opzichte van buurgemeenten: hoe groter de gemeente, hoe meer initiatief;
- De *uitvoeringscapaciteit* van het gemeentelijk apparaat: hoe groter het apparaat hoe meer participatie;
- De *problematiek* die speelt in een gemeente: hoe zwaarder de problematieken, hoe meer initiatief.

Uit het voorgaande wordt duidelijk, dat per beleidsthema (problematiek) de positie kan verschillen voor een gemeente. Het is een theoretisch idee om een gemeente binnen de Mbo educatieve agenda één positie toe te kennen. In de praktijk zien we dat gemeenten per thema en in verschillende fasen van de opstart en uitvoering van de educatieve agenda verschillende posities innemen. Met het volgende instrument kan een gemeente nagaan welke positie past in haar context.

Instrument De positiebepaling

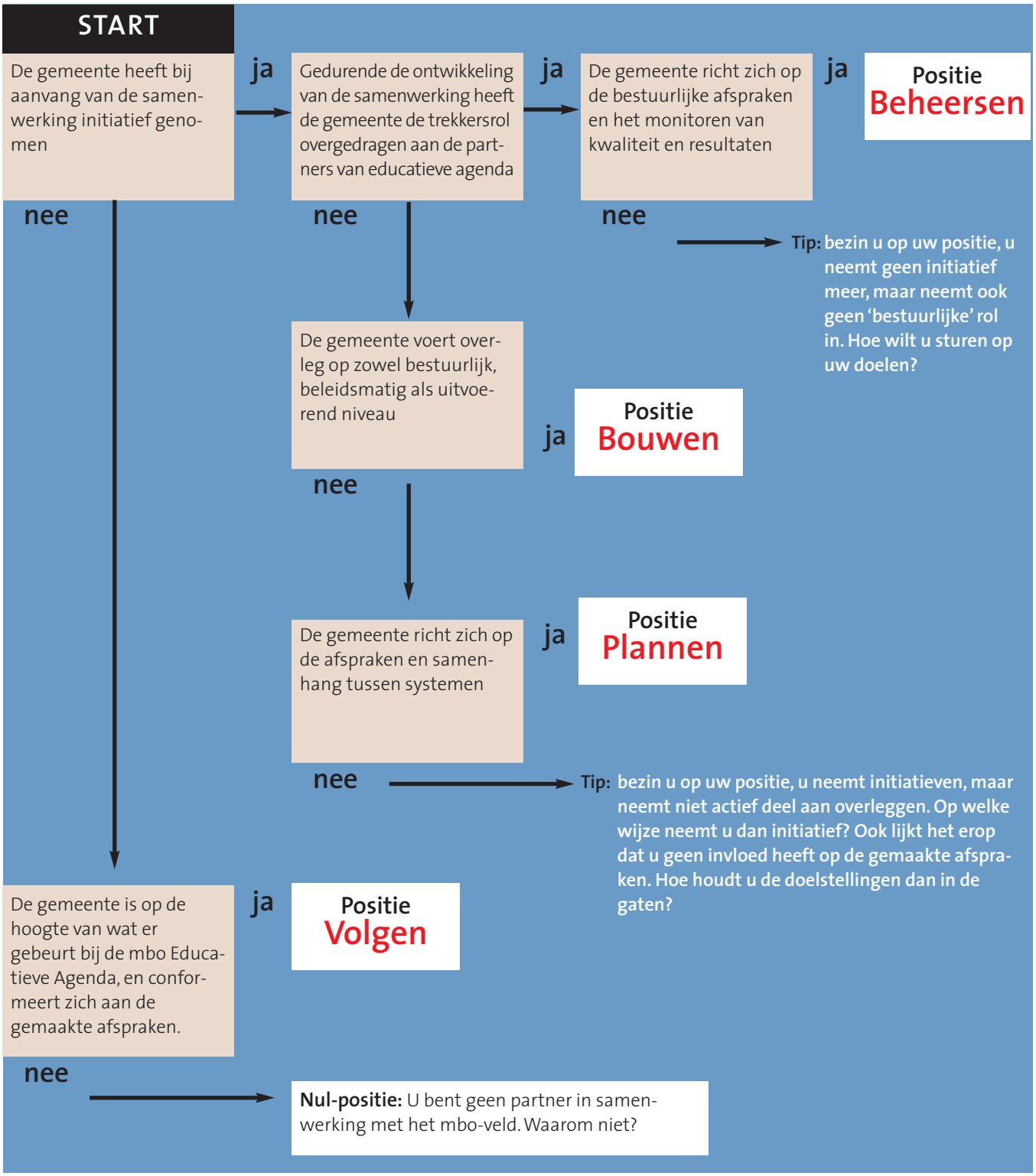
Het onderstaande instrument is bedoeld voor gemeenten die nog zoekend zijn naar hun positie, of voor gemeenten die een bevestiging zoeken voor hun gekozen positie.
Een gemeente kan het instrument het beste gebruiken om per thema van de educatieve agenda te onderzoeken welke positie de gemeente inneemt.

2.2 De positie van gemeenten volgens mbo-instellingen

Voorop staat dat het mbo de samenwerking met gemeenten wil versterken. Colleges van Bestuur hechten belang aan een gezamenlijke gedeelde zorg voor jongeren. Roc's, aoc's en vakinstellingen willen hierover met name met meer kleinere gemeenten in contact treden. Uit onderzoek onder mbo-instellingen (Oberon, 2009) komt naar voren dat mbo-instellingen de vier posities herkennen bij hun gemeenten. De mbo-instellingen hebben specifieke wensen ten aanzien van de positie van gemeenten. Meer dan de helft van de ondervraagde mbo-instellingen ziet het liefst een bouwende gemeente. Dat is de positie waarin gemeenten initiatief nemen en in verschillende overlegvormen actief zijn. Een plannende positie wordt door een kwart van de mbo-instellingen gewenst. De positie volgen wordt het minst gewaardeerd. In het volgende overzicht zijn de wensen van de mbo-instellingen weergegeven.

U kunt in de overzichten ook zien dat er verschillen zijn tussen roc's, aoc's en vakinstellingen ten aanzien van de gewenste posities van gemeenten. Met name de aoc's wensen een plannende of beheersende positie van gemeenten, en in mindere mate een bouwende positie. Het beeld bij de roc's en vakinstellingen ligt over het algemeen gelijk.

Instrument de Positiebepaling



Gewenste positie gemeenten volgens het mbo

	roc (n=20)	aoc (n=5)	vak (n=8)	Totaal
Volgen	5%	0%	13%	**6**%
Plannen	15%	40%	38%	**24**%
Bouwen	60%	20%	50%	**52**%
Beheersen	20%	40%	0%	**18**%

** Vanwege afronding telt niet alles op tot 100%*

Het Alfa College over de gemeente Groningen: de gemeente is een onmisbare partij

In de gemeente Groningen zijn vier mbo-instellingen gevestigd: het Alfa College (roc), het Noorderpoort College (roc), Menso Alting (roc) en Terra aoc. De roc's zijn al langer een vaste partij in het Breed Besturen Overleg. In bredere zin zou de functie van de educatieve agenda, volgens het Alfa College, het ontwikkelen en uitdragen van een lange termijnvisie kunnen zijn. "Een lange termijnvisie op de verbindende rol van het onderwijs is het cement van de samenleving. Dit vraagt om een school die samen met de maatschappelijke partners zorg draagt voor leerlingen. De gemeente is hierbij een onmisbare partij."
Het Alfa College wil zichtbaar zijn voor gemeenten. "We investeren continu in relaties, communicatie en zichtbaarheid. Met grote gemeenten zijn overleg en relaties intensiever, maar we vergeten de kleintjes niet." Het is van belang om op basis van vertrouwen te kunnen werken, de relatie mag niet bepaald worden door marktdenken of een afrekencultuur. Ook wisselingen van portefeuillehouders bij de gemeenten kan de relatie bemoeilijken. Volgens het Alfa College gaat het in de samenwerking om doorzettingsvermogen en continuïteit. "Je moet het verdienen." Goede communicatie is belangrijk en aan beide kanten zijn sterke bestuurders nodig om een relatie op te bouwen en te onderhouden.

2.3 De vier posities in de praktijk

De vier besproken posities, volgen, plannen, bouwen en beheersen, zijn in de praktijk terug te zien. Uit interviews met gemeenten blijkt dat gemeenten, die structureel samenwerken met het mbo-veld aan een gezamenlijke educatieve agenda, vaak al een bouwende positie innemen. Gemeenten geven aan dat zij de kar trekken. Uit interviews met kleinere gemeenten bleek dat zij min of meer vanzelfsprekend een volgende positie innemen. Enerzijds door eigen tekort aan capaciteit, anderzijds door grotere gemeenten in de regio die vanuit de historie een natuurlijke gesprekspartner zijn voor mbo-instellingen. Samenwerking tussen kleinere volgende gemeenten met een grote bouwende gemeente zien we nog niet veel in het land.

Per positie geven we enkele praktische voorbeelden:

Volgen

Katwijk: er zijn geen middelen
In Katwijk is er een lokale educatieve agenda (lea). De lea omvat punten die betrekking hebben op het primair onderwijs en deels op het voortgezet onderwijs (vo). Vanuit het vo was er de wens dat ook het mbo betrokken werd bij de lea, in het kader van de doorlopende ontwikkelingslijnen van leerlingen van vo naar mbo. Die betrokkenheid is er ook gekomen.
Naast het thema doorlopende ontwikkelingslijn is het mbo uiteraard betrokken bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Deze samenwerking is binnen de RMC regio tot stand gekomen. Katwijk maakt deel uit van het samenwerkingsverband Holland-Rijnland. Zowel op bestuurlijk niveau, middels een portefeuillehoudersoverleg, als op ambtelijk niveau is de

gemeente betrokken. Binnen dit samenwerkingsverband zijn er dus contacten met het mbo-veld en met andere gemeenten.
Lokaal heeft de gemeente een volgende positie ten opzichte van het mbo-veld. Mbo-instellingen zijn autonoom opererende organisaties. Op dit moment voegt samenwerking niet zoveel toe. Verdere samenwerking met het mbo is er niet, omdat er op dit moment geen agendapunten zijn die met prioriteit opgepakt gaan worden. Wat meespeelt is dat er geen directe middelen zijn voor een mbo educatie agenda. De gemeente heeft dus geen middelen om op doelen te sturen.
In de toekomst ziet de gemeente wel een meer initiërende positie voor zich, bijvoorbeeld in het kader van de CJG.

Winterswijk: **we hebben geen mbo-instelling**
De gemeente Winterswijk kent een lokaal educatieve agenda. Bij deze lea is het mbo niet betrokken, met name vanwege het feit dat er geen mbo-instelling in de gemeente gevestigd is. Wel heeft de gemeente Winterswijk sinds een jaar contact met mbo-instellingen rond het thema leerplicht/kwalificatieplicht.
Deze samenwerking is ontstaan vanwege de invoering van de kwalificerende leerplicht tot 18 jaar (augustus 2007). De kwalificatieplicht betekent dat alle scholen, dus ook scholen voor mbo, in- en uitschrijvingen en verzuim van leerplichtige en kwalificatieplichtige leerlingen moeten melden aan de leerplichtambtenaar van de gemeente waar de leerling woont.
Vanwege het regionale karakter van mbo-instellingen is de kwalificatieplicht regionaal opgepakt, in het RMC gebied. De samenwerking met mbo-instellingen is nu op gang gekomen. De gemeente staat wel positief tegenover een verbreding, wanneer dit relevant zou zijn.

Het zijn met name kleinere gemeenten met te weinig capaciteit om actief deel te nemen aan een reeds geïnitieerde samenwerking met mbo-instellingen in de regio. Ook geven deze gemeenten aan dat de reden voor een beperkte samenwerking het feit is dat er geen mbo-instelling binnen de gemeentegrenzen staat. Voor gemeenten is dit een aanleiding om niet direct samen te werken met deze scholen.
Deze gemeenten volgen de ontwikkelingen wel en conformeren zich aan gemaakte afspraken, zoals het naleven van een verzuimprotocol. Belangrijk voor deze gemeenten is dat zij toegang krijgen tot informatie rondom de ontwikkelingen binnen de mbo educatieve agenda. Samenwerking in de meest lichte vorm is in ieder geval nodig om toegang tot die informatie te krijgen.

Plannen

Groningen: **doelen stellen en evalueren**
In de gemeente Groningen zijn de drie roc's al langer een vaste partij in het Breed Besturen Overleg. Het aoc heeft daarin geen zitting.
Het feit, dat het BBO al jaren bestaat, laat zien dat er genoeg aanleiding is voor een lokale educatieve agenda. Vooral het Alfa College en het Noorderpoort College zijn grote en vaste belangrijke partners in het overleg met de gemeente; het Breed Besturen Overleg (BBO): "Vier keer per jaar wordt in dit overleg, onder leiding van een voorzitter vanuit het roc, de stand van zaken rond de lokale educatieve agenda (lea) besproken." Naast het BBO bestaat er onder meer een stuurgroep waarin zowel schoolbesturen van het vmbo en mbo als de gemeente participeren.
"Op strategisch niveau worden nog geen andere specifieke partners dan het College van Bestuur en de directies van de roc's bij de lea betrokken. Deze zullen mogelijk in de toekomst stapsgewijs aanhaken. Op meer uitvoerend niveau heeft de gemeente door middel van werkgroepen contact met de roc's."
In het uitvoeringsplan 2007-2011 van de lea staat aangegeven wie verantwoordelijk is voor de verschillende onderwerpen. Bij een aantal onderwerpen gaat het om een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en mbo.
Over het algemeen heeft de gemeente

Groningen een plannende positie.
Er staan volgens de gemeente echter ook onderwerpen op de lea met een 100% schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid, zoals bijvoorbeeld de zorg- en begeleidingsstructuur. De gemeente Groningen financiert geen zorgtaken in het mbo, maar is bijvoorbeeld wel met het roc en de woningcorporatie in gesprek over een werkhotel waar jongeren kunnen werken, leren en wonen. "Nu zie je dat jongeren meer zorg en begeleiding nodig hebben. Dit is een ontwikkelterrein. Een link tussen de interne zorgstructuur en de bovenschoolse zorgstructuren in het vo en po, waarbij de gemeente wel een rol speelt, behoort tot de mogelijkheden. Maar hoe sluit je aan bij deze bovenschoolse zorgstructuren?"
De gemeente Groningen evalueert jaarlijks de gestelde doelen van de lea. In het uitvoeringsplan staan SMART-doelstellingen voor de diverse thema's geformuleerd. Elk jaar bevraagd de gemeente Groningen de twee grootste schoolbesturen van het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en het mbo: zijn de afspraken nagekomen, zijn de maatregelen uitgevoerd en zijn de gestelde doelen behaald? Zowel de gemeente als het mbo plaatsen hierbij de kanttekening dat een dergelijke evaluatie veel tijd kost. Bovendien speelt vertrouwen ook hier een belangrijke rol. Het Alfa College: "Met benchmarking en prestatieafspraken is niets mis, zolang die instrumenten het sluitstuk vormen van een vertrouwensrelatie." Doorzettingsmacht is niet aan de orde.

Mbo-instellingen herkennen de plannende positie van gemeenten het minst (12%). Er zijn waarschijnlijk weinig gemeenten die zich met name richten op de doelen, zonder te participeren in overleggen op beleids- of uitvoeringsniveau. Gemeenten in een plannende positie zorgen ervoor dat systemen en stromen samenkomen, zodat de gestelde doelen bereikt kunnen worden, zonder zelf actief de kar te trekken.

Bouwen

Zaanstad: een bouwende positie
In juni 2009 is de lea officieel vastgesteld in Zaanstad. De lea geldt zowel voor het po, het vo en het mbo. Er zijn elf vo-scholen en een mbo-instelling bij betrokken.
Er is sprake van een grote lea, waarbinnen verschillende werkgroepen bestaan. Twee keer per jaar is er een groot lea-overleg, waarbij ook alle andere partners worden uitgenodigd zoals het welzijnswerk, de GGD en sport.
In de werkgroepen worden beleidsmatig de thema's uitgewerkt tot doelstellingen en activiteiten.

De gemeente heeft het initiatief genomen om de lea te starten. Tijdens het proces heeft de gemeente steeds het initiatief genomen, maar heel duidelijk de gezamenlijkheid en de gedeelde verantwoordelijkheid van alle partners opgezocht. Zo zijn de gekozen thema's tot stand gekomen in samenspraak met alle schoolbesturen. De gemeente bereidt veel zaken voor of doet voorstellen en de partners reageren of nemen activiteiten op zich. We kunnen de rol van de gemeente Zaanstad als Bouwend betitelen. Met name op de gebieden voor- en vroegschoolse educatie (vve), CJG en Brede school is de gemeente de trekker. Per thema wordt er bekeken wat de stand van zaken is, welke rol de gemeente kan innemen en wat de schoolbesturen zelf oppakken. Op sommige thema's, waarin scholen een wettelijke taak hebben, neemt de gemeente een meer afstandelijke rol in, bijvoorbeeld bij Passend Onderwijs.

Gemeenten, die een bouwende positie innemen, zullen goed ingewerkte ambtenaren en voldoende beleidscapaciteit moeten hebben. Zij zijn bij uitstek de trekkers van de mbo educatieve agenda en actief bij vrijwel alle thema's. Gevaar van deze positie is dat de samenwerking 'iets van de gemeente' kan worden. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en haar partners moet niet uit het oog verloren worden. Bijna de

helft van mbo-instellingen herkent deze bouwende positie bij haar gemeente(n).

Beheersen

Een gemeente die vanuit een beheersende positie opereert, heeft na een eerste initiatief vaak de trekkende rol overgedragen aan de partners. Ze heeft duidelijk voor ogen wat belangrijke bestuurlijke doelstellingen zijn, maar 'bewaakt' vooral de resultaten en het proces daar naar toe. Het wil niet zeggen dat een gemeente in deze positie niet betrokken is bij de mbo educatieve agenda. Integendeel, om te kunnen beheersen moeten de ambtenaren goed zijn ingevoerd en zal de gemeente goed voor ogen hebben wat zij wil bereiken.
Een tweede voorwaarde om deze positie te kunnen innemen, is de beschikbaarheid van gegevens over processen en resultaten.

Leeuwarden: van bouwend naar beheersend

In Leeuwarden hebben de gemeente, het onderwijs en de lokale welzijnsorganisaties een brede dekkende lokale educatieve agenda voor alle kinderen en jongeren. Zij noemen deze de Lokale Educatieve en Jeugdagenda, de Leja. De Leja is opgedeeld in twee stuurgroepen te weten stuurgroep 0-14 jaar en een stuurgroep 11+. In de stuurgroep zitten kerngroepleden: een onafhankelijk voorzitter, de wethouder en ambtelijk secretaris en vertegenwoordigers van de Voscholen, het OAC Friesland, de twee roc's, integrale Jeugdgezondheidszorg, BuLeJau Jeugdzorg en stichting HWL. Op verzoek of uitnodiging nemen deel: het PCBO, Proloog, overige besturen vo en vso. De stuurgroep komt eens in het half jaar bijeen, die frequentie bevalt goed.

De positie van de gemeente Leeuwarden is op de meeste thema's 'Bouwend'. De gemeente neemt het initiatief om bepaalde onderwerpen op de gezamenlijke agenda te plaatsen. De gemeente is ook betrokken en actief in de verschillende overlegstructuren (stuurgroep en werkgroepen) en de gemeente stelt ambtelijke capaciteit beschikbaar om doelen om te zetten in activiteiten. De gemeente zou bij bepaalde thema's wel een meer "beheersende positie" wensen.
Er zijn twee voorwaarden voor de gemeente Leeuwarden om de stap van Bouwend naar Beheersend te zetten:

1. De eerste voorwaarde is dat de andere partners dan de initiatieven moeten overnemen. Zij zullen agendapunten moeten aandragen en het eerste initiatief moeten nemen om de gestelde doelen om te zetten in activiteiten.
2. Een tweede voorwaarde is dat er voldoende gegevens moeten zijn om 'op afstand' resultaten te kunnen beschouwen. Er moeten kengetallen en procesgegevens beschikbaar zijn.

Het eerste thema dat in aanmerking zal komen voor een meer afstandelijke rol van de gemeente is Voortijdig School Verlaten. Schoolbesturen nemen binnen de convenanten hun verantwoordelijkheden en initiatieven en er zijn voldoende gegevens voorhanden om op afstand te kunnen sturen.

Nijmegen: gedwongen positie

De gemeente Nijmegen ziet een verschil in de positie die zij daadwerkelijk inneemt in de samenwerking binnen de mbo educatieve agenda en de positie die zij wenst in te nemen.
Op dit moment is de positie als 'bouwend' te typeren: de gemeente draagt de agendapunten aan, neemt deel aan verschillende bestuurlijke, beleidsmatige en operationele overleggen en levert ambtelijke capaciteit om de educatieve agenda te ondersteunen. Hier zit voor de gemeente ook direct het knelpunt in de volgende stap in de samenwerking: de gehele ondersteuning, het secretariaat leunt volledig op de grootste gemeente. In die zin is de educatieve agenda in het samenwerkingsproces nog geen volledige gezamenlijke verantwoordelijkheid.
In de positie ten opzichte van de omringende gemeenten wordt Nijmegen in een bouwende, initiërende positie gedwongen. De kleinere gemeenten hebben onvoldoende capaciteit en middelen om zaken op te pakken en uit te

werken en zijn in die zin volgend. De kleine gemeenten zijn wel betrokken bij de educatieve agenda en vertegenwoordigen ieder hun eigen gemeentebelang.
De gemeente Nijmegen zou graag meer toegroeien naar een beheersende positie, waarin zij op afstand kan opereren en zich kan richten op resultaten en processen. De gemeente geeft aan dat de rol per thema uiteen kan lopen. Een thema als 'Schoolmaatschappelijk Werk' mondt uit in een beheersende rol, waarbij juist de mbo-instellingen eigen initiatieven nemen. Terwijl een thema als het 'afstemmen van totaal opleidingsaanbod in de regio' een thema is waarbij de gemeente zelf het initiatief wil houden.

3 PROCES

3.1 Goede samenwerking: doelgericht, transparant en consistent

Overleg of samenwerking is nooit een doel op zich. Uiteindelijk gaat het om wat er bereikt wordt: daalt het aantal voortijdig schoolverlaters, zijn er minder jeugdwerklozen, worden jongeren beter opgeleid. Uit het overzicht van uiteenlopende taken en uit de omvang van de mbo-instellingen blijkt wel hoe omvattend en complex het veld is waarop gemeenten en scholen moeten samenwerken. De kwaliteit van het overleg en de samenwerking is bepalend voor het succes.
In dit deel van de handreiking bekijken we hoe de kwaliteit van de samenwerking - en daarmee het succes - verbeterd kan worden. Dat doen we aan de hand van drie sleutelbegrippen: doelgericht, transparant en consistent. Voor alle gemeenten is de kwaliteit van de samenwerking met het mbo een relevant thema, maar niet iedereen vertrekt vanuit eenzelfde situatie.

Goede kwaliteit van overleg niet vanzelfsprekend

Uit een enquête onder mbo-instellingen over de samenwerking met gemeenten blijkt dat 60 procent van de mbo-instellingen tevreden is over de kwaliteit van het overleg met de gemeenten op bestuurlijk niveau. Over de kwaliteit van het overleg op beleidsniveau en uitvoerend niveau zijn de mbo-instellingen veel minder positief. Slechts 41 procent is tevreden over de kwaliteit van het overleg op beleidsniveau en 35 procent over de kwaliteit van het overleg op uitvoerend niveau. Het merendeel van de instellingen (50 procent) geeft aan dat de kwaliteit van het overleg erg wisselend is. (Bron: Oberon, 2009)

Een complexe relatie
Als we gemeenten en mbo-instellingen vragen wat nu de meest lastige aspecten zijn van de samenwerking, dan springen er een paar punten uit:

- Het overleg vindt vaak plaats op verschillende niveaus: bestuurlijk, beleidsmatig en in de uitvoering. Die niveaus zijn lang niet altijd goed op elkaar afgestemd. Soms wordt iets in de uitvoering goed opgepakt, maar ontbreekt het aan een duidelijk beleidskader. Een andere keer maken bestuurders met elkaar afspraken die niet vertaald worden naar een praktische taakverdeling. Omdat zowel gemeenten als mbo-instellingen vaak grote organisaties zijn, valt het niet altijd mee om de verschillende niveaus goed af te stemmen.
- Wat voor de niveaus van overleg geldt, is ook van toepassing op de verschillende inhoudelijke terreinen: ook hier vindt er veel overleg plaats naast elkaar, zonder dat men altijd op de hoogte is van wat er over en weer gebeurt. Gemeenten en scholen praten over uiteenlopende thema's met elkaar, die vaak belegd zijn bij verschillende afdelingen of medewerkers. Het kost vaak veel moeite om de verbinding te maken.
- In het primair onderwijs is de relatie tussen gemeente en scholen vaak nog relatief direct. Scholen hebben veelal met één gemeente te maken. In het mbo is dat totaal anders. Grote roc's hebben studenten vanuit een wijde regio en niet zelden uit tientallen gemeenten. Omdat veel regelgeving gekoppeld is aan de woonplaats van de jongere moeten scholen afstemmen met een groot aantal gemeenten wat betreft inzet van middelen, leveren van informatie en het realiseren van zorg en

onderwijs op maat. Omgekeerd is het mbo, zeker voor kleinere gemeenten, vaak ook moeilijk 'grijpbaar'. De meeste gemeenten hebben geen mbo binnen hun grenzen.
- Tot slot is het voor scholen - en ook voor gemeenten zelf - niet altijd eenvoudig om goed om te gaan met de verschillende rollen die de gemeente kan hebben. Soms is de gemeente wetshandhaver en controleert. Dan weer is de gemeente subsidieverlener of regievoerder. En op een ander moment is de gemeente opdrachtverlener in een openbare aanbestedingsprocedure. Lang niet altijd zijn gemeenten en scholen gelijkwaardige partners met een gemeenschappelijk doel.

Zeeland: concurrerende mbo-instellingen
De mbo-instellingen in Zeeland werken samen met gemeenten aan een educatieve agenda. Echter elke mbo-instelling wil graag zelf het brede aanbod behouden en door de kleinschaligheid, de terugloop van leerlingen en het beperkte budget is dat lastig. Deze knelpunten zorgen voor onderlinge concurrentie tussen de mbo-instellingen in Zeeland. Mbo-instellingen zouden volgens de gemeenten juist moeten samenwerken met elkaar en het vo en de gemeenten om bovenstaande knelpunten op te lossen. In Walcheren probeert men nu met de mbo-instellingen afspraken te maken op regionaal/provinciaal niveau. Op dit moment begint de gemeente steeds meer zicht te krijgen op deze knelpunten.
Vanuit het Ministerie is ook een Taskforce in het leven geroepen om bovenstaande knelpunten te onderzoeken. De Taskforce is een groep externen die in opdracht van het Ministerie gesprekken voert met gemeenten en mbo-instellingen.

De concurrentie tussen de mbo-instellingen door eerder genoemde knelpunten werken niet door op werkgroepniveau van de educatieve agenda. De geïnterviewde geeft aan dat hier binnen de werkgroepen niets van te merken is, omdat de werkgroepen zich richten op de onderwijsinhoud.

De problemen zijn herkenbaar en de oorzaken wel duidelijk. De breedte van de thema's, de omvangrijke organisatie, de regionale schaal: het zijn kenmerken van de situatie die veelal een gegeven zijn. Het komt er op aan om met de complexiteit zo goed mogelijk om te gaan. Drie begrippen zijn daarbij van groot belang.

Sleutelbegrippen voor kwaliteit
Voor de beoordeling en verbetering van de kwaliteit van het overleg en de samenwerking hanteren we drie sleutelbegrippen: doelgerichtheid, transparantie en consistentie.

Doelgericht
Een bekende valkuil voor overleg en samenwerking is het gebrek aan concrete, realiseerbare en meetbare doelen. De kracht en de continuïteit van samenwerking wordt voor een belangrijk deel bepaald door het succes ervan. De moeilijkheid is dat juist de samenwerking tussen gemeenten en scholen vaak hardnekkige sociale problemen betreft die qua omvang en ernst moeilijk op te lossen zijn. Er is geen eenvoudig recept voor voortijdig schoolverlaten, integratie of werkloosheid. Het zijn problemen die jarenlange en veelvormige inspanningen vergen. Om dat jarenlang vol te houden, is het nodig om tussentijds concrete en haalbare tussenstappen te formuleren.
Het lijkt voor de hand te liggen: spreek met elkaar af wat er binnen een bepaalde periode bereikt moet worden. Toch is dat in de praktijk vaak moeilijker dan gedacht. Aan het formuleren van doelen voor samenwerking gaat namelijk vooraf dat partners hun eigen doelen scherp hebben. Met welke inzet gaan wij het overleg in? Wat zijn onze korte en langere termijn doelen? Welke inzet zijn wij bereid te plegen en wat vragen we van anderen? Wat wordt onze rol en verantwoordelijkheid in de samenwerking? Hoe verhouden de doelen zich tot andere, verwante beleidsterreinen waarop we met het mbo spreken? Om al deze vragen te kunnen beantwoorden is er beleid nodig: een heldere visie vertaald in beleid.
Doelgerichtheid is dus enerzijds de samenwer-

king klein, concreet en praktisch haalbaar maken. En anderzijds de samenwerking inbedden in breed, lange termijn gericht en omvattend beleid.

Transparant

Complexiteit is soms een gegeven. Een school heeft nu eenmaal te maken met misschien wel twintig verschillende gemeenten. Gemeenten hebben nu eenmaal een breed pakket aan taken en verantwoordelijkheden. Het beste middel om met complexiteit om te gaan is het vergroten van de transparantie. Duidelijkheid voor betrokkenen vermindert de onzekerheid die ontstaat door de complexiteit. Transparantie betekent op de eerste plaats zélf duidelijkheid hebben over de eigen organisatie, de eigen verantwoordelijkheden en taken, de eigen doelen en de eigen onderlinge verhoudingen. Vaak is met het expliciteren van bijvoorbeeld rollen of doelstellingen al een grote winst te boeken. Wat wil ik bereiken, hoe stel ik mij op? De eis van transparantie geldt evenzeer voor de samenwerking en het overleg zelf. Duidelijke afspraken over het proces - hoe gaan we met elkaar om, hoe regelen we zaken - en over de gewenste resultaten.

Consistent

Wellicht de belangrijkste en ook lastigste voorwaarde voor succesvolle en duurzame samenwerking is consistentie. De belangrijkste problemen waar partners tegenaan lopen in de samenwerking hebben betrekking op gebrek aan samenhang en consistentie:

- Een bestuurder van een groot roc klaagt erover dat de wethouder, met wie hij gisteren handschuddend in de krant stond als partners in de vergroting van veiligheid in de wijken, vandaag hem behandelt als een 'gewoon maar een partij' in een aanbestedingsprocedure.
- Een beleidsmedewerker van een gemeente verbaast zich erover dat de afspraken, die tussen de bestuurders van gemeente en roc zijn gemaakt, nauwelijks bekend zijn bij het middenmanagement binnen het roc en dat teams binnen het roc autonoom lijken in het overnemen van die afspraken.
- Een onderwijsmedewerker van de gemeente weet het niet als hem gevraagd wordt hoe de afdeling sociale zaken omgaat met de groep jongeren waarover gesproken wordt.

Consistentie betekent dat er logische samenhang is tussen verschillende verwante thema's en tussen de drie niveaus van bestuur, beleid en uitvoering. Het wil zeggen dat er geen tegenstrijdigheden zijn, niet op het ene vlak grote soepelheid met regels en op het andere strenge handhaving. Het wil zeggen dat er inhoudelijke samenhang - of tenminste afstemming - is tussen onderwerpen op het gebied van onderwijs, jeugdbeleid en sociale zaken.
Consistentie vertaalt zich ook in continuïteit. Zoals gezegd gaat het in het onderwijs vaak om zaken van de lange adem. Lastige maatschappelijke problemen die een groot doorzettingsvermogen vergen. Continuïteit bepaalt mede de kracht van de aanpak. Het gaat in de eerste plaats om continuïteit in visie en aanpak. Eén van de grootste belemmeringen in de aanpak van sociale problemen is de gefragmenteerde, projectmatige aanpak. Een visie wordt snel weer ingewisseld voor een nieuwe, zodra het korte termijn succes uitblijft. De laatste jaren groeit echter de overtuiging dat het beter is om te werken vanuit één duidelijke visie en daarmee stap voor stap naar verbetering te streven.
Op de tweede plaats heeft continuïteit ook een heel praktische betekenis: aanwezigheid in overleggen, langere tijd dezelfde gezichten aan tafel of het opbouwen en onderhouden van relatienetwerken. Successen zijn vaak het resultaat van goede persoonlijke relaties tussen uitvoerders of bestuurders. Dat soort relaties moeten de kans krijgen om te groeien!
Uit de toelichting op de drie begrippen, doelgericht, transparant en consistent, blijkt dat het telkens gaat om de kwaliteit van de relatie, maar vooral ook om de eigen inbreng en positie.

Successen en valkuilen in Zaanstad

De gemeente Zaanstad heeft het initiatief genomen om de lea te starten en de partners van po tot en met het mbo te betrekken. Tijdens het proces heeft de gemeente steeds het initiatief genomen, maar heel duidelijk de gezamenlijkheid en de gedeelde verantwoordelijkheid van alle partners opgezocht. Zo zijn de gekozen thema's tot stand gekomen in samenspraak met alle schoolbesturen. De gemeente bereidt veel zaken voor, doet voorstellen en de partners reageren of nemen activiteiten op zich. De gemeente kijkt terug op dit proces en ziet de volgende successen en valkuilen:

- *Een succesfactor is de tijd die genomen is om het draagvlak te krijgen voor de lea en de lokale samenwerking. Er is een jaar uitgetrokken om de partners te betrekken bij de lea en gezamenlijk een agenda op te stellen. Het eerste jaar is er een externe onafhankelijke voorzitter aangetrokken om de gelijkwaardigheid van de partners te benadrukken. Dit is erg goed bevallen.*
- *De persoonlijke contacten vanuit de gemeente met de verschillende partners is een succesfactor. Het afdelingshoofd heeft contacten op bestuurlijk niveau, de beleidsmedewerkers hebben binnen de verschillende werkgroepen hun contacten. De scholen voelen zich begrepen en vragen de gemeente ook advies over onderwerpen die niet direct raken aan gemeentelijk beleid. Gemeente en scholen zijn echt gelijkwaardige partners.*
- *Een succesfactor is de grote betrokkenheid van de wethouders Onderwijs en Jeugd. Zij hebben zich politiek sterk gemaakt om de lea goed van de grond te krijgen.*

In de volgende paragraaf geven we een zelftest. Aan de hand van eenvoudige vragen stelt u vast hoe het staat met de drie sleutelbegrippen in uw situatie. Het instrument kan u helpen na te gaan of de voorwaarden voor succesvolle samenwerking aanwezig zijn en op welke punten verbetering noodzakelijk is.

3.2 Zelftest Samenwerking

De educatieve agenda kan ook een instrument zijn om de eigen positie en inbreng in het overleg te verstevigen. De leus 'De educatieve agenda begint bij jezelf' verwijst naar de mogelijkheden die partners hebben om zelf de beste voorwaarden voor succesvolle samenwerking met partners te creëren. De zelftest is een instrument om de eigen uitgangspositie en de kwaliteit van het overleg tegen het licht te houden.



ROOD Dat geldt niet voor onze organisatie

GEEL Dat geldt slechts gedeeltelijk voor onze organisatie

GROEN Dat geldt helemaal voor onze organisatie

Rode of gele scores geven aan waar verbetering mogelijk is. Wat moet u doen wanneer u op een bepaald onderwerp een rode of gele score heeft:

Overleg met de partners – doelgericht?

1 Overleg met onze partners is doelgericht (concreet, specifiek, tijdpad).

2 Overleg met onze partners heeft continuïteit (personele bezetting, agenda, langere termijn).

3 Het is alle partners duidelijk welke onderwerpen bij welke overleggen worden besproken

Eigen organisatie – transparant?

4 Onze medewerkers weten wat we willen en welke aanpak we volgen.

5 Onze partners weten wat wij willen en welke aanpak we volgen.

Eigen organisatie – consistent?

6 De afstemming tussen bestuur, beleid en uitvoering in onze organisatie is goed.

7 De afstemming over de verschillende thema's in onze organisatie is goed.

8 Alle betrokken medewerkers weten welke rol de gemeente heeft in welk overleg.

9 We hebben een duidelijke keuze gemaakt voor lokale en regionale samenwerking

10 We hebben duidelijke doelen geformuleerd en houden daar ook aan vast.

Handleiding bij problemen

• Overleg met de partners – doelgericht?

Het overleg met onze partners is onvoldoende doelgericht	1	**Inventariseer of anderen in het overleg uw analyse delen dat het overleg beter kan en dat de opbrengst te laag is. Het kan zijn dat anderen andere verwachtingen hebben. Maak samen een lijstje van (gezamenlijke) doelen en kijk wat haalbaar is en wat niet.**
Het overleg met onze partners heeft te weinig continuïteit	2	**Het is zeer vervelend en werkt vertragend wanneer er veel personele wisselingen zijn in een overleg of wanneer bepaalde stoelen telkens leeg blijven. Helaas is het niet altijd te vermijden dat er wisselingen zijn. Spreek met elkaar een bepaalde 'etiquette' af: er wordt overgedragen, nieuwe personen worden geïntroduceerd, er wordt afgemeld en er worden vervangers benoemd.**
Het is niet altijd duidelijk welke onderwerpen bij welke overleggen worden besproken	3	**Wanneer er aan verschillende tafels wordt gesproken over deels verwante onderwerpen, dan biedt de educatieve agenda een mogelijke uitweg. In deel vier van de handreiking worden drie vormen van de educatieve agenda besproken die elk een invalshoek bieden om verschillende overleggen dichter bij elkaar te brengen.**

• Eigen organisatie – transparant?

Onze medewerkers weten (soms) niet wat we willen en welke aanpak we volgen	4	**Zorg er voor dat alle betrokkenen in uw organisatie geïnformeerd zijn. Kies voor verschillende manieren om informatie te delen en uit te wisselen. Bepaal wie de sleutelpersonen zijn die rondom een bepaald thema geïnformeerd moeten zijn. Maak een laagdrempelige nieuwsbrief. Organiseer persoonlijke contacten.**
Onze partners weten (soms) niet wat we willen en welke aanpak we volgen	5	**Wees duidelijk over uw doelen en uw rol in het overleg. Leg uit wat de samenhang is met verwante beleidsterreinen. Geef aan hoe u afstemt met uw collega's. Licht toe wat de speelruimte is waarbinnen u moet opereren (geld, mandaat, capaciteit).**

• Eigen organisatie – consistent?

De afstemming tussen bestuur, beleid en uitvoering is niet optimaal	6	**Bepaal waar het knelpunt precies ligt. Zijn de bestuurders onvoldoende geïnformeerd? Ontbreekt het aan beleid? Schiet de afstemming tussen beleid en uitvoering tekort? Benoem het specifieke probleem en agendeer het bij betrokkenen.**

De afstemming tussen de verschillende thema's in onze organisatie is niet optimaal

7 Integraal beleid is vaak erg ingewikkeld. Alles heeft met alles te maken! Kijk hoe op een praktische manier uitwisseling tussen betrokken personen georganiseerd kan worden.

Medewerkers weten (soms) niet welke rol de gemeente heeft

8 Rollen kunnen per situatie verschillen en zijn vaak niet duidelijk voor betrokkenen. Expliciteer de rollen. Benoem voor uzelf en voor uw partners wat uw rol is en wat er van u verwacht kan worden.

We hebben geen duidelijke keuze gemaakt tussen lokale of regionale samenwerking

9 Het ontbreken van een duidelijke keuze tussen lokaal of regionaal leidt telkens tot vragen en spanningsvelden. Vaak is er wel een impliciete keuze gemaakt. Bepaal wat die keuze is en agendeer de keuze bij betrokkenen. Beter een duidelijke keuze, ook al is die niet voor alle partners bevredigend, dan een onduidelijke situatie.

We hebben geen duidelijke doelen

10 Het ontbreken van duidelijke en consistente doelen is voor iedereen moeilijk om mee te werken. Soms zijn doelen te vaag geformuleerd, soms is het helemaal niet duidelijk wat het doel is. Bekijk per situatie hoe er expliciete, haalbare en meetbare doelen gesteld kunnen worden.

3.3 Naar betere samenwerking

Er is geen eenvoudige definitie te geven voor 'goede samenwerking'. Soms is het al een mooi resultaat als er constructief overleg en uitwisseling bestaat. Een andere keer is dat volstrekt onvoldoende en wordt de lat veel hoger gelegd in de vorm van concrete opbrengsten. Het hangt met andere woorden af van de situatie en van de verwachtingen die partners hebben of een samenwerking goed te noemen is. Wanneer u als betrokken partij het gevoel heeft dat de samenwerking niet levert wat u ervan verwacht, dan is de eerste stap naar verbetering het onderzoeken of andere betrokkenen daar hetzelfde over denken. In samenwerking zoeken partners elkaar op rondom gemeenschappelijke taken of belangen. Dat wil echter niet zeggen dat de belangen en prioriteiten altijd honderd procent met elkaar sporen. Samenwerken is vaak ook onderhandelen. Op zichzelf is dat geen probleem. Het kan juist heel vruchtbaar zijn om scherp met elkaar 'uit te onderhandelen' wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke taken op zich neemt. Een belangrijke voorwaarde in dat proces is vertrouwen. Vertrouwen is noodzakelijk om samen aan problemen en taken te kunnen werken. Samenwerking creëert onderlinge afhankelijkheid en om daarmee goed om te kunnen gaan is een zekere mate van vertrouwen een absolute noodzaak.

Vertrouwen is voor een groot deel afhankelijk van personen. Niet voor niets zegt men vaak over goede overleggen of samenwerking dat het 'klikt' tussen de betrokken personen. Het investeren in goede persoonlijke contacten en bijvoorbeeld continuïteit in persoonlijke netwerken is daarom zeer belangrijk. Daarmee lijkt de kwaliteit van samenwerking deels ook wat ongrijpbaar te worden. Soms lijkt het erop dat bepaalde personen eerst van baan moeten veranderen voor de samenwerking weer vruchtbaar kan worden. Om die onmacht te doorbreken geven we in deze paragraaf een aantal adviezen voor verbetering van de samenwerking. Het uitgangspunt is het creëren van een solide vertrouwensbasis door middel van transparantie en goede communicatie. De adviezen sluiten aan bij de begrippen die we in dit deel van de handreiking hebben geïntroduceerd.

Het samenwerkingsproces in de gemeente Utrecht: structuur en vertrouwen

De samenwerking tussen de gemeente en mbo-instellingen is in de loop der jaren ontstaan en gegroeid. Bij aanvang was er geen sprake van een vooraf vastgestelde structuur waarin de samenwerking zou moeten plaatsvinden. De samenwerking is gegroeid naar de huidige vorm vanuit de inhoud. Op dit moment heeft de gemeente Utrecht een goed contact met de mbo-instellingen rond voortijdig schoolverlaten (vsv). De verbeterde infrastructuur binnen de mbo-instellingen rond vsv heeft er mede voor gezorgd dat de samenwerking beter is gaan verlopen. De mbo-instellingen, waarmee de gemeente Utrecht samenwerkt, hebben een vsv-contactpersoon. Dit maakt het voor de gemeente inzichtelijk met wie zij voor vsv contact moeten hebben en dit zorgt ervoor dat de lijnen kort zijn. De samenwerking tussen de gemeente en mbo-instellingen heeft zich in eerste instantie gericht op de inhoud en de resultaten. Nu de structuur en de inhoud goed geregeld is, is het tijd voor verdergaande financiële afspraken. Nu is het zaak ook inzicht te krijgen in de financiën van de ROC's (dit inzicht zal eerst op indicatieniveau zijn). Het helder krijgen van het belang en de financiën is nu in ontwikkeling. In de huidige begroting zijn alleen de overheidssubsidies opgenomen, niet de inzet van de ROC's zelf.

Naast een inzichtelijke structuur blijkt wederzijds vertrouwen een voorwaarde voor goede samenwerking. Daarnaast leidt (intensief) persoonlijk contact ook tot een goede samenwerking, omdat je daardoor elkaars behoeften en wensen kent. Om de samenwerking goed te laten verlopen, is het ook belangrijk scherpe afspraken met elkaar te maken. In Utrecht vindt er elke drie tot vier maanden een tussentijdse evaluatie plaats op alle niveaus, van de werkvloer tot en met het bestuur.

Inventariseren
Elke partner zal een ander beeld hebben van de samenwerking. Zoals gezegd hangt het beeld sterk samen met de verwachtingen en hoewel u misschien met gelijke verwachtingen bent gestart, kunnen de ideeën inmiddels uiteen zijn gelopen.
De eerste stap is daarom het inventariseren wat alle betrokkenen vinden van de samenwerking. Begin bij uzelf. Waar loopt u tegenaan? Zoek daarbij niet direct de oplossingen, maar volsta met het precies benoemen van wat er volgens u niet goed gaat.
Luister vervolgens naar anderen. Vermijd daarbij de discussie. Het heeft geen zin om meteen al naar oplossingen te zoeken, laat staan naar excuses of verwijten. Nu is het belangrijk om een nauwkeurig beeld te krijgen van wat een ieder vindt - nog zonder oordeel of commentaar. Let op hoe u de knelpunten die anderen aandragen onder woorden brengt. Blijf dicht bij de formuleringen die anderen zelf gebruiken, want u loopt het risico dat u de knelpunten van anderen ongevraagd 'vertaalt' in uw eigen woorden en daarmee plaatst in uw eigen patroon van verwachtingen en beelden.

Analyseren
Als de inventarisatie compleet is, komt de volgende fase: de analyse. In deze handreiking geven we een aantal handvatten om de samenwerking op verschillende manieren te bekijken: inhoud, positie, proces en vorm. Met die invalshoeken heeft u een handzaam analysekader om de geconstateerde problemen in te plaatsen.
Wat u doet, is nauwkeurig kijken op welk terrein het knelpunt ligt:

Inhoud:
- De inhoud van de samenwerking; waar gaat het wel of niet over?
- Het doel van de samenwerking of de functie die de samenwerking of het overleg hebben; waar doen we het voor?

Positie:
- De organisatie van de samenwerking; wie doet wat? Hoe zijn de taken verdeeld, wie zijn de trekkers?

Proces:
- Het rendement van de samenwerking; wat levert het op? Hoe verhouden de inspanningen zich tot de opbrengsten?
- De deelnemers aan de samenwerking; zijn de werkverhoudingen goed? Alles kan kloppen op papier, maar hoe werkt het in de praktijk?
- De randvoorwaarden voor de samenwerking; is er genoeg ruimte om samen te kunnen werken? Randvoorwaarden ontstaan buiten de directe kring van samenwerking. Te weinig middelen, mandaat of speelruimte kan een probleem zijn, maar ook een te brede of vage opdracht.

Vorm:
- Is de vorm van de samenwerking nog passend bij de huidige situatie of urgentie van de te bespreken thema's?

Probeer in de analyse te zoeken naar zaken die het overleg of de samenwerking structureel nadelig beïnvloeden en focus niet te zeer op incidenten.

Verkennen
Het is van belang de analyse met alle betrokkenen te delen. Een gedeelde analyse leidt tot gedeelde oplossingen. Door het proces van probleemanalyse te objectiveren, krijgt het gesprek een wat zakelijker karakter. Dat maakt het mogelijk opener te zijn over verschillende rollen, belangen, agenda's en prioriteiten. Openheid is een belangrijke stap op weg naar (hernieuwd) vertrouwen.
Nu gaat het erom de mogelijkheden voor verbetering te verkennen. Omdat er overeenstemming is over wat er beter moet, heeft de discussie over hoe het beter kan al gelijk richting gekregen. Ook nu geldt weer dat het goed is om niet meteen in onderhandeling te gaan en eerst de tijd te nemen om de oplossingsrichtingen te verkennen. Daardoor kan beter een afweging worden gemaakt en komen de opties van alle partners tot hun recht.

Vaststellen
Tot slot is het tijd om vast te stellen wat er gaat veranderen in de samenwerking. Maak het concreet en overzichtelijk. Spreek samen af om elkaar onderling aan te spreken op de verbeteringen. Toets vooraf de bedachte oplossingen op doelgerichtheid, transparantie en consistentie! Het is met name van belang om te kijken of de gekozen verbeteringen passen in het geheel: sluit het aan bij de rol die bijvoorbeeld de gemeente heeft, past het bij de fase waarin we met dit proces zitten, past het bij onze positie, sluit het aan bij de vorm die we graag willen. Met behulp van de vier delen in de handreiking kan een balans worden opgemaakt.
Het spreekt voor zich dat het goed is verbeterafspraken aan een termijn te koppelen. Tussentijdse evaluatie is essentieel, maar zeker zo belangrijk is het informeel elkaar aanspreken op de kwaliteit van de samenwerking en de nieuw gemaakte afspraken. Niet alleen met kritiek, maar ook met complimenten als daartoe aanleiding is.

Toekomstbestendig
Het probleem van vastlopende samenwerking is vaak dat het allemaal zo positief begon. Iedereen onderschreef de uitgangspunten en doelen, de intenties waren oprecht en de start was voortvarend. Samenwerking is een proces dat zich bovendien afspeelt in een veranderende omgeving. De voorwaarden of de opdracht voor samenwerking kunnen halverwege de route veranderen. Het is daarom zaak om het samenwerkingsverband toekomstbestendig te maken. Dat kan als men zich permanent bewust is van mogelijke veranderingen en in staat is om het eigen functioneren - en de samenwerking - ook in het licht te zien van die veranderingen. Zo beschouwd zouden de stappen van inventariseren, analyseren, verkennen en vaststellen niet een eenmalige aangelegenheid moeten zijn, maar zich moeten ontwikkelen tot een bewustzijn voor kwaliteit van samenwerking. Elke partij zou zich daarvan bewust moeten zijn en in elk geval zou elke partij het recht moeten hebben om opnieuw een analyse van de samenwerking op de agenda te plaatsen.

Noord-Oost Twente: interactie met partners als succesfactor
De drie gemeenten Oldenzaal, Dinkelland en Losser in de regio Noord-Oost Twente werken al ruim tien jaar samen op het gebied van integraal jeugdbeleid. Ze weten elkaar goed te vinden. Er komt steeds meer samenhang in het jeugd- en onderwijsbeleid waardoor het logisch was deze terreinen te koppelen. Sinds enige tijd werken zij samen aan een regionale educatieve agenda, waar alle onderwijsinstellingen van vve tot en met het mbo (Carmel College) bij betrokken zijn.
De insteek van de samenwerking in Noord Oost Twente is beleidsmatig geweest. De beleidsambtenaren van de drie gemeenten zijn de stuwende kracht geweest achter de Rea. Aanleiding waren signalen en vragen uit het veld, maar de ambtenaren hebben het proces vormgegeven en veel voorbereidingen getroffen. Toen zij de eerste contouren hadden ontwikkeld zijn ze gaan werken aan bestuurlijke dekking. De betrokken wethouders hebben op bestuurlijk niveau de regionale samenwerking afgetast. Toen dat in orde was, hebben de beleidsambtenaren de overige partners betrokken en is de regionale samenwerking inhoudelijk vorm gegeven. De interactie met de verschillende partners gedurende het gehele proces zien de beleidsambtenaren nu als een succesfactor van de hele samenwerking.



4 VORM

4.1 Drie basisvormen van de educatieve agenda

In deze handreiking beschouwen we de educatieve agenda als een instrument: als een middel en niet als het doel. Het uiteindelijke doel is een vorm van overleg vinden met elkaar, die een concrete toegevoegde waarde heeft. Welke vorm de educatieve agenda aanneemt, is afhankelijk van het ambitieniveau van de partners en van de voorwaarden om een bepaalde vorm in praktijk te brengen.

In het navolgende schema geven we drie basisvormen voor de educatieve agenda. Het is geen uitputtend overzicht, want er zijn tal van varianten denkbaar, maar de drie vormen illustreren drie verschillende overlegstructuren: van een lichte tot een zware structuur.

Drie basisvormen van de educatieve agenda

	Model 1: Platform	**Model 2:** Project	**Model 3:** Stuurgroep
De essentie:	Partners komen regelmatig bijeen om informatie uit te wisselen, bij te praten en waar nodig afstemmingsbehoeften te signaleren.	Partners kiezen één gezamenlijk thema, waarop zij met elkaar willen samenwerken. De samenwerking heeft de vorm van een project.	Partners vormen samen een stuurgroep met beslissings- en stuurbevoegdheid. De stuurgroep geeft de strategische kaders aan voor andere overleggen.
De deelnemers:	Alle partners in het onderwijs (po, vo, mbo), gemeente en eventuele andere belanghebbenden.	Alle partners in het onderwijs (po, vo, mbo), gemeente en eventuele andere belanghebbenden.	Een vertegenwoor¬diging van alle betrokken partijen, de belangrijkste partners.
De onderwerpen:	Alle onderwerpen die ter tafel komen. Er is een open agenda.	Eén centraal thema en daarvan afgeleide onderwerpen, voor zover niet al in andere overleggen belegd.	Selectie van belangrijke, strategische onderwerpen, mogelijk op alle terreinen.
De bevoegdheid:	Geen formele bevoegdheid. Het gaat om 'vrijblijvende' uitwisseling.	Beperkte bevoegdheid voor zover het betrekking heeft op het gekozen thema/project.	Dwingende beslisbevoegdheid op strategisch belangrijke punten en bevoegdheid om kaders te stellen.

	Model 1: Platform	**Model 2:** Project	**Model 3:** Stuurgroep
De rol van de gemeente:	Gemeente is één van de partners aan tafel. Gemeente kan het overleg bijeenroepen en de agendapunten verzamelen.	Gemeente heeft een lichte secretariaatsrol. Gemeente levert eventueel de trekker op het thema.	Gemeente is de facilitator (secretaris) van het overleg. Bereidt de agenda voor op beleidsniveau. Gemeente is lid van het overleg op bestuurlijk niveau.
De sterke punten:	Het is heel laagdrempelig voor deelname. Het biedt gelegenheid om allerlei onderwerpen te agenderen. Het kan als basis dienen voor verbetering van contacten en afstemming.	Het heeft een aantal concrete doelen op het gekozen thema, waarop zichtbare successen zijn te behalen. Door de afbakening haalt het overleg geen andere, reeds bestaande overlegstructuren overhoop. Het is aanvullend.	Het overleg sluit aan op de reeds bestaande overleggen en vormt voor die overleggen de paraplu. Het biedt de gelegenheid om gezamenlijk regie te voeren, samenhang aan te brengen, prioriteiten te stellen.
De zwakke punten:	Het vrijblijvende karakter en de open agenda kunnen het overleg al snel te breed en inconsistent maken, waardoor partners hun interesse verliezen bij onderwerpen die hen niet aangaan. Omdat het overleg geen concrete doelen heeft, bestaat het gevaar dat het snel doodbloedt.	Om de reeds bestaande overleggen en belangen niet te veel in de weg te zitten, zal het nieuwe thema vaak wat buiten de primaire processen liggen. Er bestaat gevaar voor marginalisering. Dit is aardig, maar niet waar het écht omdraait	De lat ligt hoog. Het model vraagt een stevig committent van bestuurders. Het gevaar bestaat dat de ambitie van sturing niet waargemaakt kan worden door gebrek aan eenheid en daadkracht binnen de stuurgroep.
De voorwaarden:	Een agenda bij punten die actueel en belangrijk zijn voor een brede groep partners is een belangrijke sleutel voor succes.	Een sterke projectorganisatie, die kan werken met een duidelijke opdracht en bijbehorende faciliteiten, waardoor ook snel concreet resultaat geboekt kan worden, is een voorwaarde voor succes.	Partners moet samen willen sturen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid aangaan voor een langere periode.
In de praktijk:	Start van de samenwerking, al snel naar model 2.	Smallingerland	Utrecht

In Leeuwarden: model 3: Stuurgroep

In Leeuwarden hebben de gemeente, het onderwijs en de lokale welzijnsorganisaties een brede dekkende lokale educatieve agenda voor alle kinderen en jongeren. Zij noemen deze de Lokale Educatieve en Jeugagenda, de Leja. De Leja is opgedeeld in twee stuurgroepen te weten stuurgroep 0-14 jaar en een stuurgroep 11+. In de stuurgroep zitten kerngroepleden: een onafhankelijk voorzitter, de wethouder en ambtelijk secretaris en vertegenwoordigers van de Voscholen, het OAC Friesland, de twee ROC's, integrale Jeugdgezondheidszorg, BuLeJau Jeugdzorg en stichting HWL. Op verzoek of uitnodiging nemen deel: het PCBO, Proloog, overige besturen Vo en Vso. De stuurgroep komt eens in het half jaar bijeen, die frequentie bevalt goed.

Er bestaan binnen Leeuwarden overlegvormen die al langer functioneren. Indien deze een gemeentebreed opereren, vallen zij onder de LeJa. Denk daarbij aan: Stuurgroep schoolveiligheid, bestuurlijk overleg gemeente-ROC's, overleg zorgcoördinatoreren vo en ROC's.

Onder de stuurgroep is een klein aantal werkgroepen actief, waar de operationele zaken worden voorbereid en uitgevoerd. Er wordt in ieder geval een werkgroep Monitoring en Evaluatie opgezet om zicht te houden op doelen, ontwikkelingen en resultaten.

Utrecht: model 3: Stuurgroep

De Utrechtse Onderwijs Agenda is een agenda voor kinderen en jongeren in de hele breedte, van vve tot en met hbo is betrokken bij deze agenda. De Utrechtse Onderwijs Agenda heeft een Stuurgroep. In deze Stuurgroep zitten naast de gemeente vertegenwoordigers van het po, vo, mbo, hbo en welzijn. Voor het mbo zat eerst ROC Midden Nederland en nu ROC ASA in de stuurgroep. Doordat er steeds meer voorname bestuurders in de stuurgroep plaatsnemen, is de verwachting dat zij uit kan groeien tot een stuurgroep met veel impact.

Door de wetswijziging in 2005 werden de gemeente en onderwijsinstellingen meer gelijkwaardige partners ten opzichte van de periode daarvoor. In 2007 is een onafhankelijk programmamanager aangesteld. In eerste instantie zagen de instellingen de gemeente Utrecht nog als eigenaar, maar mede door toedoen van de programmamanager en het nadrukkelijk aan de orde stellen van de onderlinge verhoudingen en de gemeenschappelijke doelstellingen is dit veranderd. Een uiting van het gelijkwaardig partnerschap tussen de gemeente Utrecht en de instellingen is dat beide partijen de programmamanager financieren.

Voor enkele speerpunten van de Utrechtse Onderwijs Agenda zijn werkgroepen opgericht, waaronder een werkgroep vsv. De werkgroepen dienen hun plannen in bij de stuurgroep die hierop feedback geeft. Er is geen vaste overlegstructuur waarmee wordt gewerkt in de verschillende werkgroepen. Elke werkgroep (elk thema) hanteert zijn eigen overlegstructuur. De trekkers van de werkgroepen zijn afkomstig van de gemeente, maar ook van schoolbesturen.

4.2 De passende vorm: kleine en grote gemeenten

De drie basisvormen voor de educatieve agenda stellen elk eigen voorwaarden voor succes. Vanuit het perspectief van de gemeente is daarnaast nog van belang welke rol men zelf in de educatieve agenda wil spelen. Zoals we in deel twee van de handreiking hebben gezien, staat het kiezen van een rol niet los van de positie die de gemeenten heeft in het totaal van de thema's voor de educatieve agenda. Het kiezen van een passende vorm voor de educatieve agenda is dan ook vooral het zoeken naar de vorm die aansluit bij de mogelijkheden, beperkingen en ambities. Veel daarover is in deel twee en drie van de handreiking al gezegd. In deze paragraaf richten we de aandacht op het verschil tussen grote en kleinere gemeenten. De afweging van

de vormgeving van de educatieve agenda is voor kleine en grote gemeenten verschillend.

Kleine gemeenten
Kleine gemeenten onderscheiden zich van grote en middelgrote gemeenten op een aantal punten[2]:

- *Beperkte omvang van het ambtelijk apparaat*
  kleinere gemeenten hebben minder ambtenaren en dus minder capaciteit. Deze ambtenaren hebben veelal meerdere onderwerpen in hun portefeuille en zien dus wel eerder de samenhang tussen thema's. Ook interne afstemming kost minder moeite dan bij een grote gemeente met verschillende beleidsafdelingen. Anderzijds vraagt het veel inspanning en kennis om op al die onderwerpen goed ingewerkt te zijn.
- *Beperkte financiële middelen*
  Uiteraard zijn de financiële middelen gekoppeld aan het aantal inwoners en dus ook aan het aantal jongeren in de gemeente. Grotere investeringen, bijvoorbeeld het inrichten van een voorziening voor jongeren die uit de boot dreigen te vallen, zijn voor kleinere gemeenten moeilijk op te brengen.
- *Beperkte slagkracht*
  Als partner naast grote, stevige schoolbesturen van een van een mbo-instellingen is een kleine gemeente ook daadwerkelijk een kleine partner. Voor een kleine gemeente is het moeilijk om gelijkwaardige expertise of financiële middelen in te zetten. Een kleine gemeente kan onder druk worden gezet, als grote schoolbesturen en een grote gemeente regionale afspraken maken waarvoor een kleine gemeente niet veel voelt.
- *Minder excessieve problematiek*
  Kleine gemeenten kennen ook de landelijke problematieken, maar ze komen meestal in minder extreme vorm voor. Zo is er wel sprake van jeugdcriminaliteit, maar zelden van jeugdbendes zoals in grote steden.
- *Meer overzicht en directe contacten*
  In een kleine gemeente is er doorgaans meer overzicht op het speelveld van een lokaal educatieve agenda. Men kent de contactpersonen van instellingen persoonlijk en heeft daar vaak al langere contacten mee. Daar staat tegenover dat bijvoorbeeld scholen voor voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs buiten de gemeentegrenzen kunnen liggen en dat daar juist het overzicht geheel ontbreekt.

In deel twee van de handreiking hebben we de vier verschillende posities beschreven die gemeenten kunnen innemen. Het zal duidelijk zijn dat voor veel kleine gemeenten de positie Volgen het meest voor de hand ligt. Toch biedt juist de educatieve agenda ook voor kleinere gemeenten aanknopingspunten om de eigen rol en invloed te vergroten. Bij de keuze voor de vorm van de educatieve agenda speelt de positie van de gemeente een cruciale rol. Staat de gemeente er alleen voor of participeert men in een breder verband? Samenwerking kan de beleids- en uitvoerings¬capaciteit vergroten en daarmee meer opties voor de vorm en inhoud van de educatieve agenda bieden.
In het navolgende schema onderscheiden we vier varianten, waarin de gemeente ofwel alleen staan of samen optrekken. Aansluitend op het schema geven we enkele overwegingen bij elke

Passende vorm: vier varianten

	Kleine gemeente	Grote gemeente
Gemeente alleen	Kleine volger	Groot en zelfstandig
Samen in de regio	Klein samen sterk	Klein en groot samen

[2] Uit: Lokaal onderwijsbeleid in kleinere gemeenten, VNG, 2006

variant wat betreft de keuze voor de vorm van de educatieve agenda .

Kleine volger

De kleinere gemeente die geen aansluiting heeft met collega-gemeenten in de regio en er alleen voorstaat, die heeft als het gaat om de educatieve agenda beperkte opties. Voor het lokale onderwijs, veelal primair onderwijs, past een variant van de lokale educatieve agenda. De gemeente heeft zicht op de 'eigen' scholen en stemt daarmee af. Afhankelijk van de ambitie die de kleine gemeenten heeft, is de vorm die van een Platform (vooral afstemmen en uitwisselen) of een Stuurgroep (daadwerkelijk richting geven). Voor de samenwerking met het mbo is een strikt lokale educatieve agenda, binnen de grenzen van de kleinere gemeente, eigenlijk nooit aan de orde. Het mbo is regionaal georganiseerd. Elke mbo-instellingen heeft met meerdere gemeenten te maken en omgekeerd is de mbo-instelling vaak letterlijk en figuurlijk veraf gelegen van de kleine gemeente. Dat betekent dat de positie van de kleine gemeente op dit punt volgend is. Men sluit aan bij de afspraken die anderen in de regio maken en waar mogelijk probeert men invloed uit te oefenen in regionale afstemmingsoverleggen. Men heeft geen eigen educatieve agenda voor het mbo (leeftijd 16 jaar en ouder). De kleinere gemeente heeft het meeste baat bij een model Platform, waar men het eigen geluid kan laten horen en op de hoogte blijft van ontwikkelingen zonder dat de deelname hoge eisen stelt aan de eigen inbreng.

Winterswijk: een kleine volger

De gemeente Winterswijk heeft een lokale educatieve agenda. Bij deze lea is het mbo niet betrokken, met name vanwege het feit dat er geen mbo-instelling in de gemeente gevestigd is. Wel heeft de gemeente Winterswijk sinds een jaar contact met mbo-instellingen rond het thema leerplicht/kwalificatieplicht. De leerplicht/kwalificatieplicht ambtenaar van de gemeente Winterswijk onderhoudt het contact met zowel het vo als het mbo. Voor de kwalificatieplicht ambtenaar ligt de focus bij de mbo-instellingen, omdat er met deze instellingen eerder nog geen samenwerking was.

Vanwege het regionale karakter van mbo-instellingen is de kwalificatieplicht regionaal opgepakt. Voor het regio gebied is de RMC-regio gehanteerd. Negen gemeenten zijn betrokken bij deze regionale aanpak. De samenwerking met mbo-instellingen is nu op gang gekomen. De gemeente staat wel positief tegenover een verbreding wanneer dit relevant zou zijn, maar daar is vooralsnog geen sprake van.

Groot en zelfstandig

Aan de andere zijde van het spectrum zijn er grote gemeenten die de regio 'niet nodig' hebben. Vaak zijn het steden met een roc, dat zich qua voedingsgebied hoofdzakelijk op de stad en op de direct omliggende gemeenten richt. De grote gemeente regelt zijn zaken direct met het roc (of met meerdere mbo-instellingen). Andere, kleinere gemeenten kunnen daarbij aansluiten, maar als ze dat niet doen, gaat het proces toch voort. Grotere gemeenten kiezen al snel de positie van *Bouwen* (zie deel twee). Dat wil zeggen dat ze een actieve trekkersrol vervullen en actief participeren. De vorm van de educatieve agenda die daarbij het beste past is die van *Project* of van *Stuurgroep*.

De vorm Project past bij gemeenten die niet bereid of in staat zijn om met de belangrijkste partners in het mbo-veld daadwerkelijk sturend op te treden. De Projectvorm biedt de mogelijkheid om op verschillende terreinen actief samen te werken en concrete afspraken te maken, zonder de pretentie om een totaal overzicht te realiseren en zonder de ambitie om alles vanuit één overleg te willen sturen.

Reikt de ambitie verder en is er tussen partners voldoende basis van vertrouwen, dan is de vorm van de Stuurgroep binnen bereik. Overigens blijkt in de praktijk vaak dat juist ook de gemeenten van het type groot en zelfstandig regelmatig tegen de behoefte aanlopen om zaken breder en regionaal te organiseren. Vaak draait een centrumgemeente ongewild op voor

kosten die ook voor de regiogemeenten gemaakt worden. Los daarvan gaat het vanuit het perspectief van de mbo-instellingen én van jongeren zelf om regionale vraagstukken.

LeJa in Leeuwarden: eerst sterke lokale positie
In de gemeente Leeuwarden is de ontwikkeling naar een regionale lokaal educatieve jeugd agenda (LeJa) gaande. In eerste instantie wilde de gemeente lokaal alles op orde hebben, voordat er regionaal afspraken gemaakt konden worden. Inmiddels probeert de gemeente meer regionaal te werken door binnen de provinciale stuurgroep VSV/RMC regionale afspraken te maken. In Friesland is sprake van een drietal stuurgroepen, ZuidWest, Oost en Noord. Binnen die stuurgroepen hebben de centrumgemeenten en de wat grotere gemeenten het voortouw. De kleinere gemeenten zijn daarin meer volgend.
Een voorbeeld van succesvolle samenwerking tussen mbo-instellingen en de gemeente Leeuwarden is de geLeJaliseerde Dagvoorziening voor jongeren die (dreigen) uit te vallen, een zogenaamde plusschool. Jongeren kunnen hier terecht voor een ontbijt, opvang na schooltijd en wellicht in de toekomst ook een slaapplek. Leeuwarden heeft dat initiatief samen met de gevestigde scholen in de gemeente opgepakt en uitgewerkt. Natuurlijk worden er ook jongeren opgevangen die uit omringende gemeenten komen. De betrokkenheid van de omringende gemeenten, bijvoorbeeld in de zin van een financiële bijdrage, is een volgende stap in de samenwerking.

Klein samen sterk
Niet alle kleine gemeenten zijn gecharmeerd van een samenwerkingsverband met een grote gemeente in de regio. Vaak spelen sentimenten en ervaringen uit het verleden een rol en vreest de kleinere gemeente voor de eigen zelfstandigheid. Ook in regio's waar er wel een grotere (centrum)gemeente is, komt het voor dat kleinere gemeenten verkiezen om onderling samen te werken zonder daarbij de grote gemeente te betrekken. Door als kleintjes de krachten te bundelen ontstaat meer capaciteit voor beleidsvorming en -uitvoering. De krachtenbundeling kan een lichtere of zwaardere vorm aannemen. Zo kan men kiezen voor gezamenlijke uitvoering, door bijvoorbeeld een functionaris aan te nemen die voor meerdere gemeenten tegelijk werkt. Ingrijpender is het om gezamenlijk beleid te formuleren en in overleg met het onderwijsveld als één partij te opereren. Veelal is het verband van de kleine gemeenten nog steeds in de positie dat zij ten opzichte van de grotere (centrum)gemeente voor een deel volgend is.
Het model voor de educatieve agenda dat het beste past bij de samenwerkende gemeenten is dat van de Stuurgroep, met de kanttekening dat de Stuurgroep zelf een relatief smal werkterrein krijgt toebedeeld, namelijk het terrein van het mbo.

Regio Noord-Oost Twente: samen sterker
De regio Nood Oost Twente (gemeenten Oldenzaal, Dinkelland en Losser) heeft een Regionale educatieve agenda voor de jeugd van 0-23 jaar. De directe aanleiding voor de regionale samenwerking is een signaal vanuit het scholenveld. Zowel de schoolbesturen van po, het bestuur van vo en het Carmel College zagen voordelen in het bundelen van beleid en praktische afspraken. De besturen spreken nu regionaal zaken af en stemmen dat dus een keer af. Ook voor de gemeenten biedt de samenwerking voordelen. Een beleidsambtenaar: "Alle drie de gemeenten betreffen kleinere gemeenten, dus samenwerking zorgt ervoor dat je een grotere speler bent en door een effectieve taakverdeling kun je ook meer capaciteit genereren. Zo hebben wij letterlijk verschillende dossiers verdeeld en vertrouwen we op de aanpak van onze collega's in de andere gemeenten. Ook hebben de drie gemeenten over verschillende onderdelen de regie. Zo is bijvoorbeeld de wethouder van gemeente Dinkelland voorzitter van de stuurgroep Rea en biedt de gemeente Oldenzaal ambtelijke ondersteuning binnen deze stuurgroep.

Klein en groot samen
Een daadwerkelijk Regionale educatieve agenda omvat alle gemeenten, groot en klein, in de regio. De gemeenten trekken samen op in het overleg en de samenwerking met het mbo en andere betrokken partners. Ook in deze variant geldt echter dat de aard van de samenwerking tussen gemeenten bepalend is voor de vorm die de educatieve agenda het beste kan aannemen. Wanneer de gemeenten op basis van gelijkwaardigheid samenwerken en de afspraak hebben gemaakt dat zij op alle onderwerpen op het terrein van de educatieve agenda gezamenlijk standpunt innemen, dan is de passende vorm die van de Stuurgroep.
Wanneer de kleinere gemeenten hun verantwoordelijkheid voor een groot deel hebben 'uitbesteed' aan de grote gemeente, dan is een vorm passend die het midden houdt tussen een Stuurgroep en een Platform. Op papier zal het overleg Stuurgroep heten, maar in de praktijk is de grote gemeente bepalend voor de te volgen koers en zijn de kleine gemeenten volgend. Het overleg heeft eerder tot doel om uit te wisselen, instemming te vragen en te informeren.
Het inhoudelijke terrein van de educatieve agenda is breed. De invulling van de vorm kan daardoor per deelonderwerp verschillen. Zo kan het Platformmodel goed samengaan met het Projectmodel, wanneer op sommige agendapunten de partners besluiten intensiever samen aan een opdracht te gaan werken.

Middelburg: zowel op lokaal als regionaal niveau

Sinds anderhalf jaar vindt er samenwerking tussen de gemeente Middelburg en mbo-instellingen plaats. Aanleiding voor de samenwerking waren de landelijke VSV-convenanten. Voor die tijd waren er wel al contacten met mbo-instellingen rond RMC. Vanuit de samenwerking rond VSV komen er andere thema's naar voren waarop de gemeente met de mbo-instellingen kan gaan samenwerken.

Tussen de gemeente Middelburg en mbo-instellingen vindt samenwerking plaats op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Hierdoor heeft de gemeente Middelburg met alle mbo-instellingen in Zeeland contact. In Zeeland zijn twee roc's gevestigd (ROC Zeeland en ROC Westerschelde) en enkele andere mbo-instellingen zoals Edudelta.

Lokaal

De gemeente Middelburg heeft een aantal keer per jaar een Bestuurlijk Overleg Onderwijs, waar op lokaal niveau de grote lijnen worden uitgezet op het gebied van het onderwijsbeleid. Naast het Bestuurlijk Overleg Onderwijs, vindt thematisch overleg plaats tussen de gemeente en het onderwijsveld in werkgroepen. Het mbo participeert in de werkgroep Centrum voor jeugd en gezin (CJG) en de werkgroep Zorg Advies Teams (ZAT). De werkgroep ZAT heeft het afgelopen jaar een notitie opgesteld over de in- en uitvoering van de ZAT's in het aankomende jaar. Na het eerste jaar zal dit geëvalueerd worden. Naast de werkgroep CJG en ZAT, vindt samenwerking plaats tussen de gemeente en mbo-instellingen rond het thema Voortijdig Schoolverlaten (VSV).

Regionaal

Naast de lokale aanpak van de gemeente Middelburg, vindt in de regio Walcheren (Veere, Vlissingen en Middelburg) ook regionale samenwerking plaats op onderwijsgebied. Een aantal keer per jaar komen de drie gemeenten en de vo- en mbo-partners bijeen voor het Afstemmingsoverleg. In het Afstemmingsoverleg vindt afstemming plaats rond concrete regionale vraagstukken en thema's, zoals de overgang vo-mbo.
De regionale samenwerking was in eerste instantie alleen gekoppeld aan educatie. Nu richt het overleg zich naast educatie ook op regionaal onderwijsbeleid.
Op provinciaal niveau vindt overleg plaats tussen de diverse gemeenten en mbo-instellingen rond VSV (VSV-convenanten) en plus-voorzieningen.

4.3 Voorbeelden uit de praktijk

In deze laatste paragraaf beschrijven we twee praktijkvoorbeelden iets uitgebreider. In een grote gemeente als Eindhoven zijn gezamenlijk doelen benoemd en reeds successen geboekt in de educatieve agenda. In een ander (geanonimiseerd) voorbeeld verloopt de totstandkoming van de educatieve agenda een stuk stroever.

Voorbeeld 1: Gemeente Eindhoven

In Eindhoven is er één Lea 12- en één Lea 12+. De Lea 12+ gaat uit van doorlopende leerwegen (levenslang leren). Gemeente, het vo, het vmbo en mbo zijn binnen de Lea 12+ de belanghebbenden. Zij werken over hun organisatiegrenzen heen en maken in samenspraak beleid. Het beleid richt zich op het creëren van duurzame oplossingen voor didactische, sociaal psychologische en sociaal maatschappelijke vraagstukken. Ambities zijn het terugdringen van schooluitval en het bereiken van een zo hoog mogelijk kwalificatieniveau.
We zoomen in op de stand van zaken in de Lea12+, aan de hand van de vier ingangen: inhoud, positie, proces en vorm.

Inhoud

De Lea 12 + is gebaseerd op een kwadrantenmodel waarin de jongere zelf centraal staat (ik). Daaromheen bevinden zich vier kwadranten (leefgebieden). Binnen deze leefgebieden zal iedere jongere diens weg moeten zien te vinden, te weten: educatie, werk, vrije tijd en diens sociaal maatschappelijke netwerk. Deze leefgebieden hangen nauw met elkaar samen. Als er thuis geen plekje is om huiswerk te maken, is er risico op het oplopen van leerachterstanden en dreigt voortijdig schoolverlaten. Dat kan cumuleren, want er is veel vrije tijd maar weinig geld en dat kan weer leiden tot een verhoogde kans op grensoverschrijdend gedrag. Kleine oorzaken hebben soms grote gevolgen. Voor het inrichten van een flankerende zorgstructuur hebben belangenhebbenden binnen deze vier leefgebieden een zestal geprioriteerde actielijnen vastgesteld.
De zes actielijnen zijn:

1. Doorlopende leerwegen (verbinding Onderwijsinstellingen, Ondernemingen en Overheid)
2. Terugdringen Voortijdig Schoolverlaten
3. Eindhoven waardeert en benut talenten
4. Je hoort erbij, doe je mee?
5. Gezondheid troef
6. Zorg voor veiligheid

Iedere actielijn is ingevuld met activiteiten, die zijn bedoeld om probleemsituaties van en rond jongeren aan te pakken. Binnen een actielijn kunnen zich verschillende activiteiten afspelen. De bemensing van een activiteit is afhankelijk van de beoogde doelstelling en resultaatformulering. Natuurlijke partners voor de actielijn 'Gezondheid Troef' bevinden zich bijvoorbeeld bij de GGD, terwijl bij de actielijn 'Zorg voor veiligheid' medewerkers van het Veiligheidshuis betrokken zijn. Niet alle scholen hoeven op hetzelfde moment met dezelfde activiteit bezig zijn. Enkele scholen kunnen een voortrekkersrol vervullen en krijgen als opdracht mee om de expertise die zij ontwikkelen te zijner tijd over te dragen. Zodoende hoeft ook niet iedereen het over van alles met elkaar eens te zijn.
Omdat het hier gaat om het ontwikkelen en uitvoeren van Eindhovens onderwijsbeleid, waarbinnen scholen en de gemeente samen optrekken, is het noodzakelijk om te werken met zo valide en betrouwbaar mogelijke gegevens. Daarom is er een monitor voortgezet onderwijs ontwikkeld, waarmee – op basis van statistische gegevens – scholen en de gemeente gemeenschappelijk beleid kunnen maken. Samen kunnen belanghebbenden vastleggen waar zij gemeenschappelijk winst willen halen en via een volgende monitor de resultaten meten. Niet gissen, maar meten = weten. Deze monitor is overigens tot stand gekomen met ondersteuning van de Provincie Noord-Brabant.

Positie

De gemeente heeft het kader (kwadrantenmodel met actielijnen) in samenspraak met de

partners ontwikkeld. De partners werken binnen deze actielijnen samen over de grenzen van hun eigen organisatie heen en willen bepaalde doelstellingen en resultaten realiseren. De gemeente stimuleert, faciliteert en creëert optimale omstandigheden waarin belanghebbenden samen kunnen werken.

Het politiek bestuurlijke speelveld kan per actielijn verschillen. Zo is de actielijn 'Terugdringen voortijdig schoolverlaten' op gemeentelijk niveau van start gegaan, maar heeft inmiddels een regionaal karakter gekregen. Activiteiten binnen de actielijn 'Doorlopende leerwegen', waarin het mbo voortrekker is, lijken zich nu ook te vertalen naar regionaal niveau. Andere actielijnen zijn op dit moment vooral lokaal georiënteerd. Het is soms te ingewikkeld, maar vaak ook niet noodzakelijk om andere gemeenten bij bepaalde activiteiten te betrekken. Processen kennen namelijk verschillende snelheden en politiek-bestuurlijke beslissingen kunnen in verschillende gemeenten ook anders uitvallen.

Proces

Het proces om tot een goede samenwerking te komen is ook in Eindhoven lastig geweest. Belanghebbenden hebben weliswaar een gemeenschappelijk doel, maar hebben verschillende belangen en vertegenwoordigen organisaties met onderling aan elkaar strijdige uitgangspunten. Scholen vertegenwoordigen bijvoorbeeld het belang van hun leerling, maar vechten onderling ook om het binnenhalen van elkaars leerling. Onderwerpen die wellicht afbreuk kunnen doen aan de beeldvorming van een school, of die publicitair onhandig zijn, zien scholen liever niet benoemd. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van binnenschools drugsgebruik willen scholen dat intern zeker aanpakken, maar zien het probleem liever niet publiekelijk benoemd uit zorg om leerlingen te verliezen.
Daarnaast zijn er forse veranderingen gaande zoals de ontwikkelingen van de Centra voor Jeugd & Gezin en de afstemming daarvan op de binnenschoolse zorgadviesteams en andersom. Op dit moment is de politiek bestuurlijke ontwikkeling van het concept Passend Onderwijs dat de onderlinge bestuurlijke verhoudingen opnieuw op scherp zet.
Omdat er bij aanvang van de Lea geen middelen beschikbaar waren, heeft dit het samenwerkingsproces niet gestimuleerd. Nu er door de raad middelen beschikbaar zijn gesteld, is de verwachting dat de samenwerking sneller van de grond komt. Het is nu immers ook ´financieel aantrekkelijk´ om mee te doen.
De actielijnen zijn duurzaam en bedoeld voor de lange termijn. Het idee is dat zij langer mee zullen gaan dan een politieke-bestuurlijke coalitieperiode van vier jaar. De activiteiten die de politiek graag op kortere termijn gerealiseerd wil zien, zijn goed in te passen binnen de zes actielijnen. Zodoende werken belanghebbenden met een langere termijn visie en doelen, die zeer snel in te vullen is met urgente lokale politieke speerpunten. De Lea 12+ lijkt zodoende een bruikbaar beleidsontwikkelingstrument dat als raamwerk (framing) helpt om ingewikkelde processen te visualiseren en om op praktische niveau mee uit de voeten te kunnen.
Het verschijnen van de Monitor Voorgezet Onderwijs (november 2009) is een beleidsmatige succesfactor onder de Lea12+. Het bijzondere zit erin dat scholen ervoor hebben gekozen om vertrouwelijke informatie beschikbaar te stellen, onderling over de wijze van afhandeling goede afspraken te maken én daarmee de samenwerking te laten prevaleren.
De uitkomsten van de onderwijsmonitor leiden ertoe dat partners meer grip krijgen op feitelijke problematiek en gemeenschappelijk nog beter kunnen gaan sturen op de realisatie van op de jongere gecentreerde activiteiten binnen het raamwerk van de Lea12+.

Financiën

De zes hiervoor genoemde actielijnen hebben op zichzelf geen budget. Medio 2009 heeft de raad voor de LEA12- en 12+ aan het college van B&W voor meerdere jaren middelen beschikbaar gesteld. In het schoolleidersoverleg bespreken en beoordelen schoolleiders welke activiteiten zij een beroep willen laten doen op de Lea-mid-

delen. Bij het toekennen van deze middelen zijn de gemeentelijke subsidieregels van toepassing. Twee voorwaardelijke subsidiecriteria zijn dat scholen zelf voor 50% cofinanciering zorg dragen én op voorhand de harde toezegging doen dat zij de uitkomsten van een activiteit duurzaam gaan borgen. De gemeentelijke middelen zijn dus uitsluitend bedoeld als incidentele en tijdelijke stimuleringsgelden.
Activiteiten kunnen ook van start gaan als daarvoor alternatieve middelen te vinden zijn. Daarmee zetten belanghebbenden het beleid voort om voor de Lea 12+ ook externe financieringsbronnen te verwerven. zoals bij de Provincie, het Oranje fonds en het Europees Sociaal Fonds. De gemeente heeft als partner binnen de Lea 12+ de inspanningsverplichting op zich genomen om alternatieve financieringsbronnen aan te spreken.

Vorm

Voor de Lea 12+ is geen afzonderlijke overlegstructuur ontwikkeld. De Lea 12+ maakt onderdeel uit van het reeds bestaande schoolleidersoverleg. Schoolleiders zijn gemandateerd door hun bestuur. Het schoolleidersoverleg beslist over de uitvoering en houdt toezicht op de kwaliteit, zoals in het model stuurgroep. Per activiteit wordt te allen tijde een SMART-projectplan opgesteld. Een keer per jaar overlegt de wethouder met de voorzitters van schoolbesturen. Twee keer per jaar vinden er werkconferenties Lea 12+ plaats. Daar informeren de aanwezigen elkaar over de uitvoering en de resultaten van bepaalde activiteiten. In deze werkconferenties zijn vooral ook de projectmedewerkers op uitvoerend niveau aanwezig. Omdat de gemeente en scholen hier belanghebbenden zijn, draagt een onafhankelijke dagvoorzitter zorg voor het programma en stuurt aan op het vastleggen en nakomen van concrete afspraken.

Voorbeeld 2: Een LEA met weinig houvast voor het mbo (geanonimiseerd)

De regio kent drie mbo-instellingen, twee roc's en een aoc. Met ingang van schooljaar 2007/2008 heeft de contactgemeente van de regio aan de twee roc's gevraagd deel te nemen aan het lea-overleg. Naast de gemeente en de beide roc's hebben het primair onderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en een welzijnsorganisatie zitting in dit overleg. De welzijnsorganisatie is onder andere actief op het terrein van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) en voert het peuterspeelzaalwerk uit in de gemeente. De doelstelling van het lea-overleg is het realiseren van een ononderbroken, optimale ontwikkeling en doorlopende leerlijn voor kinderen van 2 tot 23 jaar.

Inhoud

De gemeente heeft bij de start van de lea een voorstel gedaan voor de thema's die centraal zouden kunnen staan op de agenda, namelijk vve, schakelklassen, onderwijsprestaties, doorstroom po-vo, doorstroom vmbo-mbo, zorg in en om de school, school en buurt. De onderwijspartijen wilden echter graag één overkoepelend thema, waar alle deelnemende partijen zich gezamenlijk mee bezig kunnen houden. Gekozen is voor het thema 'Opvoeden doe je samen'. De partijen gaan samen in gesprek over het doel van de opvoeding in onderwijs en jeugdwerk, wat er voor nodig is om dat te bereiken, op welke manier daar met ouders over gesproken moet worden, et cetera. Er is een startconferentie georganiseerd waarin de inhoudelijke richting is bepaald. Daarna zijn er enkele initiatieven op schoolniveau geweest, maar de gemeente en het roc zijn van mening dat vervolgstappen moeizaam van de grond komen. In het voorjaar van 2009 is besloten om ook het thema 'Zorg in en om de school' op de LEA te plaatsen.

Positie

Vooralsnog wordt in het lea-overleg slechts informatie uitgewisseld. Er kan niet gesproken worden van een intensieve samenwerking op het terrein van de gekozen thema's. "We hebben een poging gedaan om het thema 'Opvoeden doe je samen' tot leven te brengen, maar dit verloopt erg moeizaam", aldus de gemeente.

De gemeente is van mening dat het roc en de overige onderwijspartners meer initiatief moeten nemen in het kader van de lea. Zij zouden het lea-overleg moeten voeden en de agendapunten moeten bepalen. Vooralsnog gebeurt dit niet en neemt de gemeente zelf het initiatief bij de bepaling van de agendapunten. Het roc is van mening dat de gemeente de procedurele regie moet voeren. De onderwijspartners zijn daar niet toe in staat. De lea vraagt om beleidsontwikkeling. De beleidsdoelstelling moet helder zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om beleid te formuleren en het proces te leiden. De gemeente moet ervoor zorgen dat de lea toegevoegde waarde krijgt, want vooralsnog heeft de lea te weinig inhoud voor het roc. De discrepantie tussen het standpunt van de gemeente (voortouw bij de onderwijspartners) en het standpunt van het roc (procedurele regie door de gemeente) leidt ertoe dat de lea niet goed van de grond komt en de opbrengst van het overleg 'mager' is. De positionering van beide partijen zou complementair kunnen werken, maar in de praktijk is dit nog niet goed ingevuld. Daarnaast speelt de veelzijdigheid van het thema 'Opvoeden doe je samen' een rol bij de magere opbrengst. Het thema is te breed om alle leapartners inhoudelijk te 'triggeren'. Daarbij zijn er binnen dit thema weinig concrete onderwerpen die zowel voor het peuterspeelzaalwerk als voor de roc's inhoudelijk interessant zijn.

Proces

Vooralsnog is er geen (beleids)doelstelling aan het lea-overleg verbonden en wordt er enkel informatie uitgewisseld tussen de partners. Er komen weinig concrete activiteiten uit de lea voort voor het roc. Het komt zelden voor dat het roc naar aanleiding van het lea-overleg concrete activiteiten heeft moeten uitzetten in de organisatie en/of maatregelen heeft moeten uitvoeren.
Zonder een concrete doelstelling voor het lea-overleg, heldere afspraken tussen de lea-partners over de uitvoering van concrete maatregelen en een regelmatige evaluatie zal de lea geen succes worden.

Vorm

Het lea-overleg vindt vier keer per jaar plaats. Vanuit de gemeente nemen een beleidsmedewerker onderwijs (als secretaris), de wethouder en verschillende ambtenaren (afhankelijk van de agendapunten) deel aan het overleg. Vanuit het roc heeft een vestigingsdirecteur zitting in het overleg . De relevantie van de agendapunten bepaalt of de vestigingsdirecteur daadwerkelijk deelneemt aan het lea-overleg[3].
Er wordt op verschillende terreinen overleg gevoerd tussen de gemeente en het roc, onder andere op het terrein van voortijdig schoolverlaten (leerplicht, RMC), de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en huisvesting. Bij elk overleg zijn, afhankelijk van het thema, andere ambtenaren vanuit de gemeente en andere medewerkers van het roc betrokken. Er is weinig samenhang in de overlegstructuur. De lea biedt de mogelijkheid om tot meer samenhang te komen in het overleg tussen de gemeente en het roc. In de praktijk is deze samenhang echter nog niet gerealiseerd. Er worden wel concrete afspraken gemaakt tussen de gemeente en het roc, maar dit gebeurt niet in het kader van de lea.

3 In het kader van het onderzoek is gesproken met de beleidsmedewerker onderwijs van de gemeente (secretaris van het lea-overleg) en de vestigingsdirecteur van één van de deelnemende roc's.

SLOTBESCHOUWING

Elke gemeente heeft jongeren die naar het mbo gaan. Elke mbo-instelling probeert die jongeren de optimale opleiding en zorg te bieden. Dat gaat in de meeste gevallen goed, maar er is een omvangrijke groep kwetsbare jongeren die risico lopen om uit te vallen. Gemeenten en mbo-instellingen moeten in dat geval de handen ineenslaan om problemen rondom schooluitval, gezondheid, integratie, veiligheid en werkloosheid gezamenlijk het hoofd te bieden. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Want de relatie tussen gemeenten en ROC's en AOC's is complex. Vragen als "Wie praat met wie? Op welk niveau en waarover? Wie doet wat? En wie gaat het betalen?" zijn vaak niet eenduidig te beantwoorden. Met deze handreiking zetten we in op een versterking van de relatie tussen gemeenten en mbo. Met instrumenten als het 3-kolommenschema voor de agendering van relevante beleidsthema's, zelftesten voor positiebepaling en samenwerking en keuzemodellen voor een passende overlegstructuur hopen we bij te dragen aan een efficiëntere en effectievere samenwerking tussen beide partijen.

De laatste jaren is het middelbaar beroepsonderwijs steeds meer in het centrum komen te staan van belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. De leeftijdsgroep van 16-23 jaar, waarvan het merendeel een mbo-opleiding volgt, is een zeer relevante focusgroep voor beleid: het zijn jonge mensen die op de overgang staan naar betaald werk en naar zelfstandig wonen. De aandacht komt niet alleen voort uit zorg voor schooluitval, werkloosheid of integratieproblemen. Het gaat ook om het benutten van het potentieel op het gebied van beroepsbeoefenaars, deelname aan hoger onderwijs, maatschappelijke participatie en deelname aan sport.

De mbo-instellingen staan met beide voeten midden in de maatschappij. Dat betekent dat zij ook te maken krijgen met problemen en veranderingen in hun omgeving. Het gaat om meer dan beroepsonderwijs alleen. Mbo-instellingen zijn zelf ambitieus om problemen aan te pakken, maar van buitenaf worden steeds hogere eisen gesteld, denk bijvoorbeeld aan de invoering van de kwalificatieplicht. Sommige mbo-instellingen hebben de afgelopen tijd de noodklok geluid: we kunnen de maatschappelijke problemen die op ons afkomen niet alleen aan. Veel van de nieuwe wetgeving is erop gericht om de samenwerking tussen onderwijs en zorginstellingen te verster-

ken. Op al die snijvlakken tussen onderwijs en zorg heeft de gemeente een cruciale rol in het voeren van regie, het bijeenbrengen van partijen en het bijdragen aan duurzame samenwerking.

De omstandigheden waaronder de problemen aangepakt moeten worden, zijn er niet eenvoudig op geworden. De economische crisis heeft grote impact onder meer op de arbeidsmarkt en de beschikbaarheid van stageplaatsen. Juist in tijden van economische crisis vervullen instanties als het beroepsonderwijs en gemeenten een belangrijke taak in het voorkomen en opvangen van sociale problemen. De jaren van bezuinigingen die ons te wachten staan, zullen die taak niet eenvoudiger, maar wel noodzakelijker maken. Het onderstreept de noodzaak voor partijen om de handen ineen te slaan en de krachten te bundelen. Mbo-instellingen en gemeenten hebben elkaar meer dan ooit nodig in het bieden van nieuwe perspectieven voor de jonge generaties 16-23 jarigen.

Gemeenten zullen daarin de komende jaren forse stappen moeten zetten, vooral waar het gaat om de onderlinge, regionale samenwerking. Terecht krijgen gemeenten een grote rol in de regie van de samenwerking rondom kinderen en jongeren. Meer dan welke instantie zijn gemeenten in staat om de verschillende levensgebieden, zoals leren, werken, wonen, gezondheid en veiligheid, te overzien en te verbinden. Het vergt echter wel voldoende denk- en slagkracht op gemeentelijk niveau. Ook hier geldt dat samenwerking en bundeling van krachten een noodzaak is, wil de gemeente regionaal de rol van regievoerder en aanjager kunnen spelen.

De opgaven zijn groot en zullen er de komende jaren, onder invloed van de economische crisis en bezuinigingen in de collectieve sector, niet eenvoudiger op worden. In veel regio's hebben partijen elkaar gevonden in constructieve en duurzame samenwerking. Andere regio's moeten aan de slag. Moge deze handreiking hen daarbij een hulp zijn.

MET DANK AAN

Dhr. Van den Berg, *ROC van Twente*
Mw. Brenneisen, *gemeente Oldenzaal*
Dhr. Dogger, *gemeente Enschede*
Dhr. Haasnoot, *gemeente Katwijk*
Mw. Hobert, *ROC Friese Poort*
Mw. Hofman, *gemeente Enschede*
Dhr. De Jong, *gemeente Utrecht*
Dhr. Kamphuis, *ROC Alfa-college*
Mw. Klomp, *gemeente Winterswijk*
Dhr. Kooijman, *Gemeente Smallingerland*
Dhr. Kuijs, *ROC van Twente*
Dhr. Kutschenreuter, *gemeente Nijmegen*
Mw. Laan, *gemeente Zaanstad*
Dhr. Tilman, *gemeente Eindhoven*
Mw. Van der Wal, *gemeente Groningen*
Dhr. Walters, *gemeente Winschoten*
Dhr. Warmels, *gemeente Leeuwarden*
Dhr. Wieringa, *gemeente Middelburg*

Daarnaast danken we nogmaals alle experts die we in 2008 hebben mogen raadplegen in het kader van de totstandkoming van het beleidsadvies *Zorg voor jongeren in het v(s)o en mbo*[4].

4 Oberon & KBA, 2009

LITERATUUR EN DOCUMENTATIE

Hövels, B. & Roelofs, M. (2009). *Rapportage op sectorniveau in het kader van de derde benchmark mbo.* Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

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

Oberon (2009). *De lokale educatieve jaaragenda 2009. Ontwikkelingen van de LEA in Nederlandse gemeenten*. Utrecht: Oberon.

Oberon (2009). *Samen sterker dan alleen? Voortgezet onderwijs en gemeenten.* Utrecht: Oberon.

Oberon (2008). *De lokale educatieve jaaragenda 2008. Ontwikkelingen van de LEA in Nederlandse gemeenten*. Utrecht: Oberon.

Te raadplegen websites:
www.delokaleeducatieveagenda.nl
www.kenniscentrum-ba.nl
www.oberon.eu


Vliegen mag weer

Colofon

Tekst:
Oberon & KBA | Ton Eimers | Michiel van der Grinten | Mariska Roelofs | Loes Zomer

Vormgeving
Cas de Vries, Dvada, Utrecht

Fotografie
Sijmen Hendriks, Utrecht

Druk
PlantijnCasparie, IJsselstein

ISBN/EAN

978-90-77737-63-7

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

© juni 2010 Oberon, Utrecht
Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd worden, op wat voor wijze dan ook, of opgeslagen worden in een gegevensbestand zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Gemeenten en middelbaar beroepsonderwijs hebben gemeenschappelijke belangen. Denk bijvoorbeeld aan de aanpak van voortijdig schoolverlaten, de opvang van risicojongeren, het tegengaan van jeugdwerkloosheid, het streven naar sociale integratie en het versterken van de lokale economie. Toch is een kwalitatief goede en duurzame samenwerking geen vanzelfsprekendheid. Een complicerende factor is dat één afzonderlijke ROC of AOC veelal te maken heeft met meerdere gemeenten. En omgekeerd heeft een gemeente vaak te maken heeft met meerdere mbo-instellingen die vestigingen hebben op uiteenlopende locaties. Daarnaast zijn er veel verschillende onderwerpen aan orde, is er sprake van wisselende rolverdelingen en is niet altijd duidelijk wie uit welke geldstromen voor welke activiteiten betaalt. Kortom, de samenwerking tussen gemeenten en mbo is complex en kan op diverse fronten worden versterkt. Met een gezamenlijke en samenhangende educatieve agenda voor gemeenten en mbo kan die samenwerking effectiever en efficiënter worden ingericht. In deze handreiking presenteren we de educatieve agenda voor middelbaar beroepsonderwijs. Een educatieve agenda als instrument om de kwaliteit, continuïteit en de opbrengst van de samenwerking tussen gemeenten en mbo-instellingen (en andere partners) te versterken.

Oberon
onderzoek & advies

Oberon
postbus 1423
3500 bk utrecht
tel. : 030 - 230 60 90
fax : 030 - 230 60 80
e-mail : info@oberon.eu
internet : www.oberon.eu

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidmarkt
Postbus 1422
6501 BK Nijmegen
Tel.: 024 - 365 35 20
Fax: 024 - 365 34 93
e-mail: info@kenniscentrum-ba.nl
internet: www.kenniscentrum-ba.nl