



REKENKAMERCOMMISSIE

Onderwerp Aanbiedingsbrief onderzoek Rekenkamercommissie naar Passend Onderwijs

Aan de leden van de raad

Telefoon 050 367 7727

Bijlage(n)

Ons kenmerk 6131377

Datum 17-01-2017

Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte leden van de raad,

Hierbij biedt de Rekenkamercommissie u het onderzoek naar passend onderwijs aan. Sinds 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs van kracht, waarin de rijksoverheid heeft willen stimuleren dat de onderwijsbehoefte van leerlingen centraal staat en niet hun beperkingen. Een van de doelen van de wet is dat er een betere afstemming gerealiseerd moet worden tussen onderwijs en zorg en daarmee hebben gemeenten en scholen een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De Rekenkamercommissie was benieuwd naar de wijze waarop de uitvoering van de wet passend onderwijs tot nog toe gestalte heeft gekregen en hoe de koppeling is gelegd met zorgtaken voor jeugd en jongeren. Passend onderwijs en zorgtaken zijn in dit geval nauw verbonden en vereisen dus ook een nauwkeurige afstemming.

Onderzoeksbureau Partners+Pröpper heeft het onderzoek voor de Rekenkamercommissie uitgevoerd en daarbij de wettelijke taken in beeld gebracht en ook de afspraken en afstemming die wettelijk gezien dienen plaats te vinden tussen schoolbesturen en gemeenten. Daarbij valt op dat de gemeente niet sec verantwoordelijk is voor passend onderwijs: dat is het onderwijs zelf, dat daarvoor onder andere een ondersteuningsplan moet opstellen. Waar de gemeente wel verantwoordelijk voor is en ook toe verplicht, is dat er wederzijdse afstemming ('op overeenstemming gericht overleg') plaats moet vinden tussen onderwijs en gemeente over het genoemde ondersteuningsplan. De gemeente heeft een flink aantal verantwoordelijkheden ten aanzien van jongeren van 0 tot 27 jaar, in dit geval vooral in de afstemming en samenhang tussen passend onderwijs en de eigen verantwoordelijkheden ten aanzien van jeugdhulp. Geconstateerd wordt dat de gemeente werk heeft gemaakt van die verplichting en op regionaal en subregionaal niveau de verbinding heeft gelegd met de onderwijsinstellingen ten aanzien van passend onderwijs. Dat heeft een regionale brede werkagenda opgeleverd. De gemeente heeft zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van passend onderwijs dus goed opgepakt.

Uitvoering

Uit het onderzoek komt naar voren dat er veel tijd wordt besteed aan overleg en onderlinge afstemming: wie doet wat. Op zich is het goed om af te stemmen maar er gaat wel onevenredig veel tijd in zitten. Zo langzamerhand wordt het tijd dat de betrokken partijen overgaan tot actie en resultaat weten te boeken: het vinden van een passende onderwijsplek voor alle kinderen en indien nodig een zorgaanbod dat op de situatie van het kind/jongere is afgestemd. Positief is dat er op de scholen contactpersonen van de WIJ-teams actief zijn die eraan kunnen bijdragen dat kinderen naast een goede plek in het onderwijs ook de benodigde zorg en ondersteuning krijgen. Wat dat betreft is er nog sprake van een overgangssituatie, zoals de onderzoekers zeggen: het gebouw staat maar de inrichting moet nog plaatsvinden.

Resultaten in zicht

Geconstateerd wordt dat er tot nog toe eigenlijk geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of er resultaten worden geboekt. Ook over de wijze van monitoring en het meten van resultaten is er nog veel onduidelijkheid. De gemeenteraad wil graag beter worden geïnformeerd over de doelen en middelen ten aanzien van passend onderwijs, maar zeker ook over resultaten die worden gehaald. Daarnaast streeft de gemeente er naar dat er geen enkel kind zonder geldige reden thuis zit. Dat is een mooi streven en ook ambitieus, maar de cijfers laten zien dat het zover nog niet is. Het is interessant om erachter te komen of, en zo ja in hoeverre, dat te maken heeft met het minder beschikbaar zijn van gesloten jeugdzorg. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat er in sommige gevallen een afname en in andere gevallen een toename is van het aantal kinderen in het speciaal onderwijs. Vooralsnog is het onduidelijk wat de invloed is van passend onderwijs op die cijfers.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek komt de Rekenkamercommissie tot een viertal aanbevelingen:

- 1 Versterk de verbinding tussen wijkgebonden en schoolgebonden zorg door ieders taak (zorg en onderwijs) en toegevoegde waarde voor de integrale kind- jongerenopgave ook daadwerkelijk aanvullend op elkaar te organiseren. Zoek daarmee de meer actiegerichte modus op.
- 2 Vergroot de aandacht voor monitoring en evaluatie. Denk na over hoe je zou kunnen meten op welke wijze de inspanningen voor passend onderwijs bijdragen aan een lager aantal leerlingen in het speciaal onderwijs.
 - > Maak een helder onderscheid naar indicatoren voor de 'wat-vraag' (wat zijn de gewenste resultaten) en de 'hoe-vraag' (welke maatregelen en instrumenten zetten we in). Maak vooral helder *wat* je wil realiseren.
 - > Bouw samen met partners aan maatstaven waarmee je de afgesproken resultaten kunt meten.
- 3 Informeer de raad vanuit de brede samenhang zoals deze in dit onderzoek naar voren komt:
 - > Maak het lokale en regionale netwerk zichtbaar en geef een overzicht van alle relevante opgaven, projecten en afspraken – en wie waar betrokken is en wie welk aandeel neemt in de opgave.
 - > Vertaal de opgaven naar maatschappelijke effecten.

- > Faciliteer de raad goed en tijdig met toegankelijke informatie.
- 4 Bevorder ook op het niveau van het college de samenhang die de gemeente nastreeft op de onderwerpen (passend) onderwijs-jeugdzorg-zorg-welzijn- participatie. Trek dit door naar de ambtelijke organisatie door de jongerenaanpak te verbreden:
- > Formuleer samen een opgave en spreek af wie welk aandeel neemt in de realisatie ervan.
 - > Leg ook de link naar de ambitie van 1 gezin, 1 regisseur, 1 plan.

Bestuurlijk wederhoor

Op 16 december heeft het gesprek in het kader van het bestuurlijk wederhoor met wethouder Gijsbertsen plaatsgevonden. Een samenvatting van dat gesprek vindt u hierbij. De wethouder benadrukte in dat gesprek de complexiteit van de opdracht: enerzijds moet er op verschillende niveaus samengewerkt worden met het onderwijs, zowel lokaal, subregionaal als regionaal. Anderzijds moeten de diverse beleidsvelden slim bij elkaar worden gebracht waar het gaat om ondersteuning van de jeugd. Dat is volgens hem een buitengewoon lastige klus, waar inmiddels zeker al stappen in zijn gemaakt, maar waar ook nog veel te winnen valt. Overigens gaf de wethouder in dat gesprek aan dat hij als wethouder jeugdbeleid wel degelijk deelneemt aan het afstemmingsoverleg met de scholen.

Tot slot

We zien de behandeling van het rekenkamerrapport in de raadscommissie en raad met veel belangstelling tegemoet. Het is aan u als raadsleden om te oordelen of u de aanbevelingen uit het rapport wilt overnemen, om mede op basis daarvan meer grip te krijgen op het beleid ten aanzien van passend onderwijs en dan vooral de te behalen resultaten daarvan. Uiteraard is de Rekenkamercommissie graag bereid tot een nadere uitleg en het beantwoorden van vragen over dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamercommissie,

W.R. Zuurbier,
Voorzitter.

Gesprek over rapport Passend Onderwijs in het kader van bestuurlijk wederhoor

Rekenkamercommissie 16 december 2016, oude B&W-kamer stadhuis

Aanwezig: Werner Zuurbier (voorzitter), Carlo Schimmel, Maarten van der Laan, Peter Kommerij (secretaris), Mattias Gijsbertsen (wethouder), Anja Janssen (ambtelijke ondersteuning)

RKC-voorzitter Werner Zuurbier heet de wethouder en ambtenaar van harte welkom. Het gaat er bij bestuurlijk wederhoor om wat het college vindt van het rapport voordat het wordt aangeboden aan de raad. Er komt een aantal aandachtspunten aan de orde:

Relatie onderwijs en jeugdhulp:

- De wethouder merkt op dat het onderzoek zich richt op de relatie tussen onderwijs en jeugdhulp waar het passend onderwijs betreft. Het onderzoek geeft een mooi beeld van de complexiteit van het geheel, iets waar het college zelf ook mee geconfronteerd is en wordt. Wanneer is er sprake van succes, wat kun je als gemeente het beste doen, dat soort vragen zijn erg herkenbaar.
- Het college herkent het belang van een integrale en samenhangende benadering van jeugd en is daar ook al mee bezig. Tot nu toe gebeurt dat vooral door samenhangende onderdelen aan elkaar te verbinden. Wat nog ontbreekt en wat nu in de steigers wordt gezet is een koepelprogramma, *positief opgroeien*. Daarover wordt de raad in maart nader geïnformeerd.
- Het is van belang om de te bereiken effecten aan te scherpen. Dat zal vervolgens een vertaling krijgen binnen diverse beleidsterreinen en daar geëvalueerd en gemonitord worden. De wethouder pleit ervoor om niet vanuit passend onderwijs sec te gaan meten en monitoren, maar dat in samenhang te bekijken en te verantwoorden binnen de afzonderlijke beleidsterreinen in de begroting.
- Het rapport spreekt vrij consequent van jeugd*zorg*, terwijl de wethouder naar eigen zeggen zo ongeveer gekapitteld is om vooral de term jeugd*hulp* te gebruiken. Dat sluit aan bij de nieuwe werkwijze van meer zelf doen, jongeren verder helpen en nieuwe manieren van samenwerking.
- Zoals ook in het onderzoeksrapport wordt opgemerkt moeten er veel beleidsvelden aan elkaar geknoopt worden en dat is een erg lastige opgave, aldus de wethouder. Het voorbeeld van de aanpak voor 16- tot 27-jarigen wordt genoemd en op zich is die gedachte wel begrijpelijk, maar toch is dat wat anders, omdat daar het verschil in regelgeving van jongeren onder 18 jaar en vanaf 18 jaar de gemeente regelmatig in de weg zit. Daarom is er een taskforce ingesteld die in concrete gevallen oplossingen kan afdwingen.
- Als het gaat over *positief opgroeien*, dan gaat het over jeugdbeleid, zorg, sport, cultuur, onderwijs, gezondheid, het college probeert dat in samenhang te brengen. Al die middelen, waarvan passend onderwijs er ook een is, probeer je samen te pakken. Daarbij gaat het om verschillende opgaven met een verschillende aanpak. Voor passend onderwijs geldt dat dat niet de opgave is, de opgave is groter. En passend onderwijs is een middel daarvoor. Het rapport wekt, een beetje gechargeerd gezegd, de indruk dat alles op een hoop gegooid moet worden, maar zo werkt het niet. Om welke beleidsvelden gaat het, en welke doelen stel je daarbij?
- RKC: er ligt wel een wettelijke opgave met betrekking tot passend onderwijs, daar moet je iets mee. De vraag is of dat standaard onderdeel zou moeten zijn van een groter geheel.
De wethouder: de gemeente heeft veel verantwoordelijkheden, ook nieuwe. Toen Jeugdzorg naar de gemeente overging in 2015, was niet eens bekend hoeveel cliënten er

in de provincie waren. Daarnaast is samenwerking vereist met veel verschillende organisaties. Dat betekent ook dat er veel afspraken moeten worden gemaakt en dat er moet worden afgestemd. In het rapport wordt geconcludeerd dat er te veel aandacht is voor afstemmen, maar er worden wel degelijk samen dingen gedaan. Er zijn contactpersonen op de scholen aangesteld, er wordt gewerkt met de gezinsklas, met een scala aan projecten is de gemeente samen met diverse partners praktisch aan de slag. Overigens doet de gemeente dat in Vensterscholen-verband ook al langer. Dus de conclusie dat te veel tijd zit in afstemmen en te weinig in echt doen, deelt de wethouder niet. Wat hij wel herkent is de vele verantwoordelijkheden van gemeente en onderwijs, waar afstemming over moet plaatsvinden. Die gesprekken lopen, maar door de bestuurlijke complexiteit van beide gremia is dat een lastig proces. Het is de kunst om eenduidige afspraken te maken en vervolgens na te gaan of er gebeurt wat er is afgesproken.

- Dan is er ook nog de worsteling met de regionale structuur. Dat betekent dat je op verschillende niveaus probeert te sturen op wat er is afgesproken. Dat is echt waanzinnig ingewikkeld. Overigens zit de wethouder van jeugdbeleid nu wel in het afstemmingsoverleg met de scholen.

Thuiszitters

- RKC: hoeveel jongeren zitten er zonder reden thuis en hoe zorgt de gemeente ervoor dat dit daalt?
- De wethouder: het zicht van de gemeente op jongeren met hulp wordt steeds beter. Via de onderwijsteams lukt het steeds beter om zicht te krijgen op hoe het met hen gaat. Mw. Janssen: de leerplichtambtenaren zitten er bovenop om leerplichtige jongeren naar school te laten gaan. Daarbij zijn ze wel afhankelijk van de melding van diezelfde scholen, die nog wel eens de neiging hebben om het eerst zelf te willen oplossen. Bovendien is de ene thuiszitter de andere niet. Ook door de hulpstructuur wordt thuiszitten meer inzichtelijk, de gemeente is dus niet alleen afhankelijk van de melding door scholen.
- RKC: hoe zijn de lastige gevallen eruit te filteren en wat is de rol van passend onderwijs daarin?
- Mw. Janssen: als het kind echt niet een passende plek op de eigen school kan krijgen, wordt er naar andere scholen gekeken. Maar er moet eerst een passende plek geregeld zijn, dan pas mag de school het kind overdragen. In de regel vinden er veel gesprekken hierover plaats. Het onderwijs is eerstverantwoordelijk hierin, de leerplichtambtenaar probeert hierbij zijn taak als handhaver van de leerplichtwet uit te voeren, nl. om samen met alle betrokkenen het kind weer op school te krijgen. Hij heeft daarbij ook toegang tot de vereiste ondersteuning. Er zijn diverse overlegstructuren tussen school en leerplichtambtenaren ingericht, dan gaat het om een vrij intensieve samenwerking. Gezien de omstandigheden kan ook besloten worden dat het kind een poosje thuisblijft om een en ander weer op de rit te krijgen. De leerplichtambtenaar kan hiervoor een ontheffing verlenen. Overigens vormen de ouders en hun opstelling soms ook een probleem.

Integraliteit

- RKC: in het rapport wordt geadviseerd de samenwerking in portefeuilles meer op te zoeken. Wat kan daar binnen het gemeente-apparaat nog aan gedaan worden?
- De wethouder: gisteren is in de stuurgroep onderwijs/jeugd gesproken over *positief opgroeien*. Ook daar is geconstateerd dat bestuurlijk en organisatorisch de slag gemaakt zal moeten worden naar meer coherentie om de impact van de nieuwe wetten zoals jeugdhulp vorm te geven. De basis staat, het gaat er nu om dit verder uit te werken. Er zijn een aantal stevige taken bijgekomen voor de gemeente, logisch dat nu langzamerhand de uitwerking ter hand kan worden genomen.

- RKC: Er is nu een complex proces gaande en ook wordt er gestreefd naar nul thuiszitters. Kan het ook zo zijn dat het op een gegeven moment klaar is?
- De wethouder: er is nu wel sprake van een uitzonderlijke situatie: de zorgstructuur en de samenwerkingsverbanden zijn nieuw, en de veranderingen zijn omvangrijk. Maar het gaat er wel om niet jaren lang te blijven zoeken, maar om een stevige basis te leggen en daar wordt nu aan gewerkt.
- Mw. Janssen: wat het aantal thuiszitters betreft, werkt de gemeente er al veel langer aan om alle kinderen op een passende plek in het onderwijs te krijgen, dat staat op zich los van de komst van het passend onderwijs.
- De wethouder: de gemeente is overigens niet in de positie is om tegen de scholen te zeggen wat ze wel en niet moeten doen. De gemeente heeft wel een belang bij het goed uitvoeren van de wet passend onderwijs, maar heeft daarbij geen dwangmiddelen. Veel contacten hebben, communiceren en de juiste momenten pakken helpen dan om de gemeentelijke belangen voor het voetlicht te brengen.

De voorzitter bedankt de wethouder en de ambtenaar voor dit gesprek. Het verslag dat hiervan zal worden gemaakt wordt voorgelegd ter goedkeuring (is inmiddels gebeurd) en zal daarna aan het onderzoeksrapport worden toegevoegd.