

Gemeenten adviseren over de aansluiting van (jeugd) zorg bij het onderwijs



Een onderzoek naar het uitbrengen van een goed advies



Corine Dijkstra

Studentnummer: 2157775

Opleiding: Inspirerend leiding geven aan innovatie

Begeleider: Tjeerd Brouwer

Juli 2011

Inhoudsopgave

Introductie	3
Samenvatting	6
Hoofdstuk 1 Een tweeledig onderzoek	8
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	13
Paragraaf 2.1 Adviseren	14
Paragraaf 2.1 Wettelijk kader: aansluiting (jeugd)zorg bij onderwijs	19
Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodologie	26
Hoofdstuk 4 De presentatie van de onderzoeksgegevens	31
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	38
Hoofdstuk 6 Evaluatie	45
Literatuurlijst	48

Bijlagen

Bijlage 1 Interviews wethouder, beleidsmedewerker en coördinator	50
Bijlage 1a Contract	61
Bijlage 2 Reflectieverslag bij checklist adviseren	63
Bijlage 3 Aandachtspunten voor VNG collega adviseur	80
Bijlage 4 Vragenlijst mede-adviseur	82
Bijlage 5 Vragenlijst beleidsmedewerkers na feedbackbijeenkomst	85
Bijlage 6 Vragenlijst Wethouder Oss	88
Bijlage 7 Vragenlijst overige gemeenten	91
Bijlage 8 Brochure Gemeenten en Passend Onderwijs	94

Introductie

Ben ik degene die ik lijk te zijn? Met deze “zijnsvraag” begin ik dit meesterstuk. Tijdens deze studie heb ik diverse kanten van mijzelf ontdekt die mijn persoon - positief gesteld - wat veelkleuriger maken dan gedacht. Mijn doelgerichtheid zorgt ervoor dat ik veel zaken als afleiding of vertraging ervaar. Ik kan dan geneigd zijn non-conformistisch gedrag te vertonen. Op basispunten in mijn leven bedenken ik snel een plan en handel daarnaar. Ik laat extravert gedrag zien terwijl mijn behoeften liggen op het gebied van rust, duidelijkheid, alleen zijn en grip op de situatie. Daarnaast hecht ik enerzijds sterk aan bepaalde waarden in het leven en ben ik anderzijds zeer pragmatisch. Naast veel positiefs, brengt dit alles met zich mee dat mijn omgeving regelmatig anders reageert dan ik verwacht, hoop of onbewust veronderstel. Bovendien ziet mijn werkzame leven er vrij gefragmenteerd uit. Mijn studie bedrijfseconomie koos ik omdat cijfers mij aanspreken (pragmatisch, grip hebben) en ik het idee had dat er op het terrein van de internationale ontwikkelingssamenwerking weinig economen actief waren. Ontwikkelingswerk vond ik van groot belang (waarden). Na een aantal jaren in het bedrijfseconomische vakgebied gewerkt te hebben, ervoer ik te weinig zingeving in mijn werk (waarden). Tijdens mijn studie Politicologie/Bestuurskunde, die ik daarom naast het werk volgde, werd ik op dat vlak wél uitgedaagd. Hetzelfde gold voor mijn baan als adviseur bij een politieke partij en nu bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Bij het aanvaarden van nevenfuncties en vrijwilligerswerk zie ik (achteraf) dat hetzelfde patroon is ontstaan; ik word ergens voor gevraagd of lees een oproep, ik denk daar heel kort over na, en ik beslis het wel (vaak) of niet (zelden) te doen. Mijn pragmatisch, doelgericht en idealistisch gedreven voorkeursgedrag strookt dan niet altijd met mijn behoeften aan rust, alleen zijn en innerlijke verdieping. Ook weerhoudt de veelvoud van idealen op diverse terreinen mij ervan focus, en daarbij beperking, aan te brengen.

De inzichten die ik in mijn studie opdeed over mijn persoonskenmerken maken dat ik de mensen om mij heen anders bezie. Hun perspectief en beleving mag er zijn, en het is iets waar ik op een goede manier gebruik van kan maken. Bovendien heeft de wijze waarop ik zelf zaken breng invloed op de manier hoe anderen reageren.

In mijn werk bij de VNG heb ik op dit moment als senior een coördinerende rol ten opzichte van mijn collega's. Hiervoor ben ik (ook bij de VNG) een tijd projectleider geweest. In die functie had ik een leidinggevende rol ten opzichte van 5 collega's. Mijn ervaring in die periode is dat leidinggeven meer vergt dan afsprakenlijstjes maken en die eens per twee weken bespreken. Vindt de ene persoon het motiverend om veel kaders aangereikt te krijgen, een ander voelt dat als beknellend en wil liever aangestuurd worden op de resultaten van het werk. Als leidinggevende is het goed om je hiervan bewust te zijn en om tevens te beseffen hoe de eigen stijl van leidinggeven invloed heeft op het team.

Dat brengt mij op een van de redenen waarom ik voor de Masteropleiding SEN 'Inspirerend leidinggeven aan innovatie' heb gekozen. Mijn rol als adviseur vergt inzage in mijn eigen persoonlijkheid en wat deze doet met mensen. Daarnaast is kennis nodig van veranderingsprocessen, van culturen binnen organisaties en van de rol van persoonlijkheidskenmerken van mensen.

Tijdens mijn huidige baan als senior beleidsmedewerker op het gebied van onderwijs, ben ik enerzijds betrokken bij wetgevingsprocessen en anderzijds bij het adviseren van gemeenten. Eén van de dossiers is de aansluiting van (jeugd)zorg bij de school. Deze aansluiting krijgt vaak vorm in teams rondom scholen, die bestaan uit professionals uit het onderwijs en professionals die in dienst zijn bij gemeentelijke instanties. Onder deze laatsten kan bijvoorbeeld verstaan worden: GGD-en, instanties voor opvoedondersteuning en leerplicht. Gemeenten kunnen samen met schoolbesturen deze teams opzetten, in stand houden en de kwaliteit proberen te vergroten. De gebruikelijke aanduiding van deze teams is "zorg advies teams" (zat's). Daarbij spelen zowel financiële afspraken, als belangen en politiek een rol. De vaardigheden en kennis die nodig is om gemeenten bij het maken van deze afspraken te ondersteunen, heb ik wel in huis. Als adviseur heb ik gemerkt dat ik aan deze vaardigheden echter niet voldoende heb. Daarbij komen ook vaardigheden kijken die betrekking hebben op persoonlijke verhoudingen en leiderschap.

Dit alles maakt dat ik voor dit meesterstuk gekozen heb voor twee onderzoeksterreinen. In de eerste plaats het terrein van de aansluiting van de gemeentelijke (jeugd)zorg bij het onderwijs. In de tweede plaats onderzoek ik mijn eigen functioneren als adviseur, door hierin te oefenen en te evalueren. De

“zijnsvraag” zoals hierboven geformuleerd zal daarbij aan de orde komen. Ik ben gedwongen na te denken over mijn eigen wijze van optreden en de reactie van anderen daarop. Het geleerde tijdens de studie kan zo tijdens het adviestraject aan de orde komen. Bovendien doe ik ervaring op met advieswerk als ambacht.

Ik hoop door middel van dit meesterstuk meer inzicht te krijgen in mijn eigen functioneren als adviseur. Het feit dat ik in mijn onderzoek op mijzelf reflecteer, maakt dat dit leerproces hopelijk meer wordt verinnerlijkt. Verder verwacht ik, veel meer dan vanachter “een bureau in Den Haag”, de praktijk van gemeenten te leren kennen. Waar hebben gemeenten behoeften aan als het gaat om de adviesrol van de VNG? Willen zij advies over het functioneren van zat's in de praktijk of is ook het wettelijke kader, en duidelijkheid over geldstromen van belang? Ik hoop in dit onderzoek op deze vragen meer duidelijkheid te krijgen, zodat ik als VNG adviseur beter in kan spelen op de behoeften van de leden op dit beleidsterrein.

Samenvatting

Dit onderzoek gaat het over de rol van gemeenten bij de aansluiting van de (jeugd) zorg bij het onderwijs. Daarnaast gaat dit onderzoek over de adviesvaardigheden én persoonlijke vaardigheden van de onderzoeker als adviseur in dienst bij de VNG. De onderzoeker doorloopt het proces van de inventarisatie van de adviesvraag van de gemeente Gouda tot aan het uitbrengen van het advies tijdens de feedbackbijeenkomst. Gedurende dit proces reflecteert de onderzoeker op zichzelf én laat anderen reageren op haar adviesvaardigheden. De gemeente Gouda blijkt behoefte te hebben aan een feitelijk kennis betreffende de komende wetgeving voor Passend Onderwijs. Daarbij wil de gemeente dat de gevolgen van de wetgeving voor het onderwijs helder is én dat de gemeentelijke rol daarbij in kaart wordt gebracht. Bij het bepalen van de inhoudelijke adviesvraag blijkt dat het feit dat de adviseur bij de VNG werkt, van belang te zijn. De verwachting leeft dat er bij de belangenorganisatie veel kennis is van de op handen zijnde wet- en regelgeving.

Dezelfde adviesvraag blijkt ook bij andere gemeenten te leven, en er wordt een brochure opgesteld.

Het gebruik van een checklist is voor de adviseur van veel waarde gebleken. Het dwingt zorgvuldig besluiten te nemen en daarbij het perspectief van de geadviseerde voortdurend te betrekken. Dit zijn juist de karaktereigenschappen waar de adviseur stevig aan wil werken.

Ondanks het opstellen van een contract, waarin afspraken worden gemaakt over het uit te brengen advies, blijkt een flexibele opstelling van de adviseur van groot belang. Gedurende het proces loopt de gemeente concreet tegen zaken aan op het gebied van het onderwijs- en jeugdbeleid. Van een VNG adviseur wordt dan verwacht dat er ook op die zaken advies wordt gegeven.

Juist voor een adviseur van de VNG blijkt te gelden dat helderheid over de rol van belangenbehartiger enerzijds en adviseur anderzijds goed gecommuniceerd dient te worden. Er is een focus op wet en regelgeving, terwijl niet alle vraagstukken binnen een gemeente op te lossen zijn door helderheid te bieden over de wet- en regelgeving.

Er blijkt verder een voortdurende wisselwerking te zijn tussen persoonlijke vaardigheden en de wijze waarop een advies tot stand komt.

Tenslotte concludeert de onderzoeker een aantal opvallende zaken, persoonlijk én als adviseur, die bruikbaar blijken voor het verdere advieswerk bij de VNG.

Hoofdstuk 1 Een tweeledig onderzoek

Sinds 5 jaar ben ik werkzaam bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Gedurende die jaren heb ik een aantal verschillende functies op het terrein van het onderwijsbeleid gehad. Hieraan voorafgaand heb ik 5 jaar gewerkt als politiek adviseur voor wethouders en gemeenteraadsleden bij een politieke partij. Weer daarvoor was ik werkzaam als bedrijfseconoom in diverse functies. Een loopbaan waarbij de noodzaak van financieel inzicht, politiek gevoel, adviseerkunsten en belangenbehartigingvaardigheden elkaar volgtijdelijk afwisselden. Tijdens mijn huidige baan als senior beleidsmedewerker op het gebied van onderwijs, ben ik enerzijds betrokken bij wetgevingsprocessen en anderzijds bij het adviseren van gemeenten. Bij dit laatste spelen de genoemde vaardigheden gelijktijdig een rol. Als illustratie hierbij kan de advisering van gemeenten op het gebied van aansluiting van (jeugd) beleid bij het onderwijs genoemd worden. De multidisciplinaire teams rondom scholen (vaak zorg advies teams ofwel zat's genoemd) bestaan enerzijds uit professionals uit het onderwijs en anderzijds uit gemeentelijke partners. Gemeenten kunnen samen met schoolbesturen de verantwoordelijkheid nemen voor het opzetten, in stand houden en vergroten van de kwaliteit van deze zat's. Bij het adviseren van gemeenten op dit terrein spelen zowel financiële afspraken en wettelijke bevoegdheden als de politieke omgeving een rol. Als adviseur heb ik gemerkt dat ik aan alleen kennis over deze zaken niet voldoende heb. Daarbij komen ook zaken kijken die betrekking hebben op de persoonlijke vaardigheden van het adviseurschap. Een VNG advies beperkt zich altijd tot "de theorie". Het implementeren van het advies in de praktijk van de gemeenten, behoort volgens de dienstverleningsvoorwaarden van de VNG niet tot de taak van een VNG adviseur.

Onderwijs en gemeenten hebben, bij zorg in en om de school, verschillende opdrachten. Het onderwijs heeft de taak leerlingen die dat nodig hebben extra te ondersteunen bij gedrags- of cognitieve problemen. De scholen kunnen dat echter niet alleen. De gemeente is verantwoordelijk voor de inrichting van - en de regie op een sluitend lokaal netwerk op het gebied van jeugd. Dit netwerk moet bestaan uit voorzieningen die op elkaar zijn afgestemd voor hulp en begeleiding van jeugdigen die in de knel dreigen te raken of al geraakt zijn. Ze sturen en bekostigen de lokale zorginstellingen, zoals de jeugdgezondheidszorg, het maatschappelijk werk en de

leerplichtambtenaar. Gemeenten kunnen dit niet zonder goede afspraken met het onderwijs.

Er zijn drie redenen waarom onderzoek naar de aansluiting van gemeentelijke (jeugd) zorg bij het onderwijs – én de adviesvraag richting mij als VNG adviseur op dit terrein - voor mij interessant zijn.

1 In de eerste plaats is de wetgeving op dit terrein sterk in beweging. De landelijke politiek is zoekende naar juiste wettelijke kaders voor de zogenaamde onderwijszorg en de niet onderwijsgerelateerde zorg voor jeugdigen. Er is een stelselwijziging op handen voor het Wettelijke kader Passend Onderwijs. De jeugdzorg komt, in al haar facetten, onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Er is een ontwikkeling in ons land dat organisaties binnen het jeugdbeleid steeds meer moeten samenwerken met het onderwijs. Daar immers zijn de kinderen/ jongeren het grootste deel van de week te vinden. Samenwerking tussen de lokale overheden en het onderwijs zal dan ook steeds meer gestalte moeten krijgen. In dit alles heb ik een rol om de gemeenten voor te bereiden op hun nieuwe taken. Tevens moet ik richting het Rijk de belangen van de gemeenten behartigen.

2. In de tweede plaats wil ik mijn rol als adviseur richting de gemeenten verbeteren. De kwaliteit van het advieswerk is voor de VNG en haar leden van groot belang. Door de adviesrol sterk in het onderzoek te betrekken, hoop ik grondig te inventariseren wat een gemeente nu echt wil als het gaat om een VNG advies. Het zou goed zijn als dat beeld enige representativiteit weergeeft ten aanzien van de adviesvraag van andere gemeenten op het onderzochte terrein. Dit is echter niet bijvoorbeeld een doelstelling van het onderzoek.

3. In de derde plaats is het voor mij interessant om tijdens het onderzoek te reflecteren op, en te werken aan, twee persoonlijkheidskenmerken die uit de Birkmantest zijn gekomen. In de introductie zijn deze al aangestipt. Het gaat in de eerste plaats om doelgerichtheid/bedachtzaamheid. Uit de Birkmantest kwam naar voren dat ik geneigd ben te snel beslissingen te nemen zonder mijn omgeving daarin mee te nemen en de gevolgen van de beslissing te overzien. De “gezonde” variant in dit spectrum is “zorgvuldigheid bij het nemen van besluiten”. In de tweede plaats gaat het om het vinden van een evenwicht tussen het uitgaan van eigen perspectief en

het perspectief van anderen. Voor mij geldt dat ik geneigd ben uit te gaan van mijn eigen perspectief, en deze als norm te zien. De “gezonde” variant hier is “beide perspectieven bij je beoordeling betrekken”. Deze kenmerken beïnvloeden de kwaliteit van mijn advieswerk en door middel van het onderzoek wil ik bewust hierop inzoomen. Op die manier wil ik deze persoonlijkheidskenmerken in de toekomst op een betere manier kunnen inzetten. Als ik mij zou beperken tot bijvoorbeeld een onderzoek naar het functioneren van zat’s in de praktijk, dan blijven mijn eigen vaardigheden op het gebied van adviseren buiten schot. Dat is de reden waarom ik dit element ook prominent bij het onderzoek wil betrekken. Het advieswerk is immers onderdeel van mijn huidige functie. Daarin wil ik verder groeien.

Gezien bovenstaande, kom ik uit op een tweeledig doel in het onderzoek.

Het eerste doel is een advies uit te brengen aan een gemeente over de aansluiting van de gemeentelijke (jeugd)zorg bij het onderwijs.

Ik kies daarbij voor de gemeente Gouda. Niet alleen omdat ik daar dicht bij woon, maar ook omdat de gemeente qua grootte een gemiddelde Nederlandse gemeente is. Om te toetsen of de adviesvraag die ik daar ontdek ook bij andere gemeenten leeft, zal ik tevens enige andere gemeenten bij het onderzoek betrekken. Het tweede doel is mijn adviesvaardigheden als VNG medewerker te verbeteren.

De hoofdvraag van mijn onderzoek is: **Hoe adviseer ik, als VNG medewerker, de gemeente Gouda zo effectief mogelijk in de regierol ten aanzien van de aansluiting van het (jeugd) beleid bij het onderwijs?**

In de praktijk van het advies wordt er tussen de adviseur en de geadviseerde partij eerst een contract geformuleerd. Waarover wil de gemeente Gouda geadviseerd worden? Wat kan de onderzoeker/adviseur leveren? De vragen die ik bij aanvang formuleer over de inhoud van een advies kunnen daarom niet heel specifiek zijn. Het gaat erom wat de gemeente, als contractant, wil. Een eerste deelvraag zal daarom zijn: **Wat verwacht de gemeente Gouda van mij als adviseur?** Om ook de hierboven genoemde redenen 2 en 3 tot hun recht te laten komen luiden de andere deelvragen:

Wat zijn mijn persoonlijke bevindingen en leerpunten ten aanzien van de wijze waarop ik het advies uitbreng? Hoe beoordeelt de gemeente Gouda mijn wijze van adviseren en wat zijn de verbeterpunten?

Tijdens het gehele onderzoek doorloop ik een checklist die veel gebruikt wordt bij het maken van adviezen (zie hoofdstuk 2). In dit proces is het komen tot een contract één van de stappen. Zodra er overeenstemming is over het contract, is het inhoudelijke deel van de laatste deelvraag beantwoord: **Wat is een goed advies ten aanzien van aansluiting van (jeugd) zorg bij het onderwijs voor de gemeente Gouda?** Beantwoording van deze deelvraag gebeurt, wat de inhoud betreft, vervolgens door het advies daadwerkelijk op te stellen. Wat een “goed advies” is wordt echter ook bepaald door de wijze waarop er geadviseerd wordt. Hier raakt de beantwoording van deze deelvraag de genoemde tweeledigheid van het onderzoek.

De verhouding tussen mijn eigen rol en het onderzoek naar het inhoudelijke advies zal ongeveer de helft zijn. Over het uitbrengen van een goed advies is literatuur voorhanden. Om het ambacht te leren, zal ik van een in hoofdstuk 2 genoemde methode uitgaan. De evaluatie van mijn rol als adviseur begint al bij het eerste gesprek. Door middel van zelfevaluatie én door de mensen in de gemeente te bevragen zal dit aspect van het onderzoek gestalte krijgen

Het onderzoek heeft een drieledig resultaat:

1. Het onderzoek resulteert in een advies aan de gemeente Gouda over het aansluiten van (jeugd) zorg bij het onderwijs.
2. Het onderzoek resulteert in een evaluatie van mijn functioneren als adviseur in de breedste zin van het woord. Zowel persoonlijke vaardigheden als het pure advieswerk.
3. Het onderzoek resulteert in een indicatie over hoe gemeenten geadviseerd willen worden door de VNG op het genoemde terrein.

Ik ben tevreden met het meesterstuk als de gemeente Gouda tevreden is met het advies, en er ook wat mee kan, én als ik gegroeid ben in mijn capaciteiten als adviseur. In het onderzoek zal aan deze twee zaken aandacht besteedt worden, zodat hierover ook conclusies te trekken zijn. Als het onderzoek - in meer

algemenere zin - helder maakt wat gemeenten van een VNG adviseur verwachten als het gaat de aansluiting van gemeentelijke inzet rond het onderwijs, dan zou dat bovendien een belangrijke meerwaarde zijn.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt enerzijds een theoretisch kader gegeven over “adviseren” en anderzijds over de aansluiting van de gemeentelijke (jeugd)zorg bij het onderwijs. Omdat de aansluiting van de gemeentelijke taken voor (jeugd) zorg in de praktijk gestalte krijgen in zorg advies teams, is ervoor gekozen ook hierover een theoretisch kader te geven. Ten aanzien van de literatuur rondom “adviseren” is een selectie gemaakt met het oog op de context waarbinnen advieswerk binnen de VNG plaatsvindt. Het gaat in de eerste plaats immers om een advies in het publieke domein door een organisatie waar de geadviseerden lid van zijn. Voor een advies hoeven de gemeenten niet te betalen. Dat maakt bepaalde theorieën over adviseren minder relevant; er is geen direct meetbaar resultaat (bijvoorbeeld toename van de winst) en men hoeft geen acquisitie te doen. Dat betekent niet dat er geen positieve effecten van een VNG advies hoeven op te treden. Echter, zaken waar Rameckers & Oosterwegel (2006, p. 120 en verder) en Grit en Gerritsma (2007) veel aandacht aan besteden, zoals “afrekenbaarheid” en “een product in de markt zetten”, zijn bij een ledenorganisatie als de VNG van minder belang. In de tweede plaats gaat veel literatuur rondom adviseren over het opstellen van een langdurig onderzoek. Ook dat is niet aan de orde. Diverse literatuur handelt over de dilemma’s betreffende de dubbele pet van de interne adviseur. Als een adviseur in dienst is van de organisatie waaraan een advies wordt uitgebracht, heeft hij er belang bij om (vooral ten aanzien van de leidinggevende) geen negatieve conclusies te trekken. Ook daarmee heeft de VNG adviseur niet te maken: het adviseren gebeurt niet in de eigen organisatie. De meer technische vaardigheden van advieswerk, in casu de kennis over de aansluiting van gemeentelijke (jeugd) zorg met het onderwijs, is bij de adviseur aanwezig. Vanuit de literatuur is daarom vooral gefocust op de persoonlijke - en adviesvaardigheden. Het gaat dan om de rollen van de adviseur en het proces van adviseren.

Eén aspect van het onderzoek betreft de eigenschappen van de adviseur zelf. Daarbij is specifiek gezocht naar de twee eigenschappen van de onderzoeker uit de Birkmantest welke onderdeel van het onderzoek zijn; doelgerichtheid en uitgaan van

eigen perceptie. In de literatuur is gezocht naar theorie over deze eigenschappen in relatie tot het advieswerk.

Block (2002) en Nathans (2004) geven op concrete wijze tips om te komen tot een goed advies. Zij beperken zich niet tot de context van het bedrijfsleven. Bovendien wordt in veel andere literatuur naar deze auteurs verwezen. Dat is de reden dat voornamelijk van hun werken uitgegaan wordt. Bij het verdere onderzoek zal dan ook gebruik gemaakt worden van de checklisten die Block (2001) formuleert bij het opstellen van een advies.

Literatuur over zorg advies teams is voornamelijk te vinden in handreikingen, onderzoeken en brochures. De praktijkgerichtheid hiervan past goed bij de onderzoeksvragen. Om een goed theoretisch kader te schetsen over de gemeentelijke verantwoordelijkheid rond zorg om de school, komt ook de geldende wetgeving én de plannen voor nieuwe wetgeving op dit terrein aan de orde. Evenals op andere beleidsterreinen, hebben gemeenten en andere organisaties een maatschappelijke opdracht die hen met elkaar verbindt en waar zij met elkaar gestalte aan geven. Om een beeld te schetsen van de regie rol van de gemeenten is vanuit de literatuur een selectie gemaakt van deze materie.

2.1 Adviseren

Een adviseur heeft, om tot een goed advies te komen, drie vaardigheden nodig:

Technische vaardigheden, persoonlijke vaardigheden en adviesvaardigheden.¹

Een adviseur is iemand die in een positie zit om invloed uit te oefenen op een individu, een groep of organisatie, maar die geen directe invloed heeft om verandering door te voeren of programma's te implementeren.² Het doel of eindproduct van een adviesactiviteit heet een interventie. Er zijn twee soorten interventies. Ten eerste kan het een voorstel van structurele, beleidsmatige of procedurele aard zijn. Ten tweede kan de ontvanger van het advies iets nieuws hebben geleerd, dat handreikingen biedt voor toekomstig beleid of handelen. Dit resultaat kan tot stand zijn gekomen door diverse interventies. Block beschrijft dat elke activiteit die men doet met een systeem waar men zelf geen deel van uitmaakt,

¹ Block (2002, p. 3)

² Block (2002 p. 1)

een interventie is. Het eerste gesprek, een overzicht maken, een evaluatie doen, het zijn allemaal interventies gericht op het uiteindelijke doel van het advies: het product of het leerproces van degene die advies ontvangt³.

Hieronder komen achtereenvolgens de adviesvaardigheden en de inter-persoonlijke vaardigheden aan de orde. De adviesvaardigheden zijn van groot belang voor de kwaliteit van het advies. Het is het gehele proces dat doorlopen moet worden om tot een goed advies te komen.⁴

De persoonlijke vaardigheden bestaan uit het vermogen om ideeën in woorden om te zetten, te luisteren en binnen redelijke grenzen van mening te verschillen⁵.

2.1.1 Adviesvaardigheden

Block onderscheidt bij adviesvaardigheden vier fases die tijdens het proces doorlopen worden⁶: De contractering, het verzamelen van gegevens, feedback, en de implementatie. Bij de methodologie (hoofdstuk 3) zal gebruik gemaakt worden van de fase van de contractering, het verzamelen van gegevens en de feedback⁷. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven is de implementatie van het advies niet aan de orde voor een VNG adviseur. Daarom beperkt de theorie over de fases zich tot deze onderdelen.

Contractering

Onder contractering verstaat Block een 'expliciete overeenkomst over wat de adviseur en de cliënt van elkaar verwachten en hoe ze zullen samenwerken'.⁸

Niet alle auteurs besteden expliciet aandacht aan deze fase. Daar waar auteurs zich meer richten op de commerciële adviesbureaus wordt deze contractfase 'versmald' tot het tekenen van een offerte met bepaalde voorwaarden.⁹ Grit spreekt zelfs expliciet in deze fase over een "voorcalculatie".¹⁰ De aspecten die meer over vertrouwen en duidelijkheid over de en wederzijdse rolverdeling gaan, komen bij deze schrijvers minder aan de orde. Bij het opstellen van een contract dient committent van de cliënt opgebouwd te worden. Daartoe is het nodig dat er

³ Block (2002, p. 3)

⁴ Block (2002, p.4)

⁵ Block (2002, p. 4)

⁶ Block (2002, p. 5)

⁷ Block (2002, p. 40)

⁸ Block, bladzijde 4

⁹ Rameckers en Oosterwegel (2006, P. 494, 508)

¹⁰ Grit, R. Gerritsma M. (2007, p.94)

vertrouwen is en dat ook de cliënt een verantwoordelijkheidsrelatie aangaat. Van belang is wat de cliënt van het project wil én wat de cliënt van de adviseur wil.¹¹ Het opstellen van een contract is een cruciale fase bij het adviseren. Daarin wordt de doelstelling van het project genoemd (verbetering van de uitvoering van het beleid, beleidsontwikkeling, politieke verantwoording, lobby in de politiek maatschappelijke arena), het soort informatie dat nodig is én de wijze waarop deze informatie verzameld gaat worden. Verder worden afspraken gemaakt over de rol van de adviseur, het “product” dat deze levert en welke steun en betrokkenheid er van de adviesvrager wordt gevraagd. Ook is een tijdschema onderdeel van het contract en worden afspraken gemaakt over de vertrouwelijkheid. Het is van belang dat in het contract is vermeld wat de grenzen zijn van het advies en of het advies publiek moet worden gemaakt¹². Daadwerkelijke verbeteringen kan een adviseur slechts beloven als de organisatie die advies ontvangt ook de eigen verantwoordelijkheid neemt voor het vervolg. Het is essentieel dat er, nadat het contract is ondertekend, geen concessies gedaan worden. Dat ondermijnt de kwaliteit van het uiteindelijke advies¹³. In de literatuur valt op dat de auteurs die weinig aandacht hebben voor de breed opgevatte contractfase van Block, veel meer aandacht besteden aan het draagvlak creëren en overtuigen¹⁴. Dit lijkt ook logisch. Daar waar meer aandacht wordt besteed aan de contractfase, liggen de wederzijdse verwachtingen vaster.

Het verzamelen en analyseren van gegevens

De wijze waarop gegevens verzameld worden is sterk afhankelijk van de rol die de adviseur dient in te nemen. In de hoofdstukken waar Grit en Rameckers meer focussen op de adviseur als coach, leggen zij meer nadruk op emoties en persoonlijkheidskenmerken van degenen die geadviseerd moeten worden¹⁵. In de literatuur komen de diverse rollen die de adviseur kan aannemen steeds terug. Spreken Rameckers en Oosterwegel over rollen als diverse houdingen die een adviseur kan aannemen (bijvoorbeeld directief, non-directief),¹⁶ andere auteurs verwijzen naar de indeling van Ed Schein: ¹⁷de expert (kent de technische details), de handlanger (voert passief een opdracht uit), de partner (in onderling overleg), de

¹¹ Block (2002, p.47)

¹² Bock (2002, p.86)

¹³ Block (2002, p.77)

¹⁴ Rameckers (2006, p.47)

¹⁵ Rameckers (2006, p.80)

¹⁶ Rameckers (2006, p.15)

¹⁷ Schein (1999, p.215)

mediator (bij conflicten) (Grit p.20). David spreekt over de expert (generalistisch / specialistische kennis), probleemoplosser, de inventarisator van de praktijk, de coach, de inspirator en de adviseur. Deze staan dan respectievelijk tegenover de leek, de adviesvraag en degene die gestimuleerd /gemotiveerd moet worden.¹⁸

Nathans noemt 4 manieren van weten of kennen: rationeel denken, zintuiglijke waarneming, intuïtie en persoonlijke waarden.¹⁹ Deze manieren van weten spelen een rol bij het bepalen van de methodologie van het onderzoek dat deel uitmaakt van het advies. Nathans beklemtoont de noodzaak expliciet te maken welke manieren van weten of kennen gebruikt zijn.²⁰

Block beschrijft uitvoerig de stappen die bij de gegevensverzameling doorlopen dienen te worden.²¹ Hij formuleert in het verlengde van het gehele adviesproces de eerder genoemde checklisten.

Feedback

Met feedback wordt in de meeste literatuur bedoeld het moment dat de gegevensverzameling en analyse gepresenteerd moet worden aan de opdrachtgever.²² Grit spreekt van 'presenteren'²³ van de onderzoekgegevens. Zijn benadering is sterk op de conclusies zelf gericht en minder op de wijze waarop de feedback gegeven wordt. Op het moment dat de adviseur de gegevens presenteert, dient hij zich niet te laten meeslepen door de wenselijkheid voor de opdrachtgever.²⁴ Het feedbackmoment kan confronterend zijn. Het bevestigen van de geadviseerde (steun betuigen) is dan van groot belang.²⁵

Nathans en David brengen feedback ook in verband met zelfreflectie. "Zelfreflectie is voor een adviseur van groot belang" aldus Hannah Nathans. Zij noemt als mogelijkheden de coaching, de collegiale toetsing en de intervisie²⁶. David adviseert bij gevraagde feedback aan de opdrachtgever, ook feedback te vragen op het eigen functioneren.²⁷ Block benadrukt bij de feedback de presentatie van de analyse en stelt dat de adviseur hier diverse rollen kan hebben. Zo noemt hij de rechter die het

¹⁸ David (2010, p. 7)

¹⁹ Nathans (2004, p.146)

²⁰ Nathans (2004, p.148)

²¹ Block (2002, p.142)

²² Block (2002, p. 159)

²³ Gritt (2007, p. 62)

²⁴ Block (2002, p.159)

²⁵ Block (2002, p.161)

²⁶ Nathans (2004, p.286 en verder)

²⁷ David (2010, p.85)

vonnis bepaalt, het jurylid, de aanklager, de verdediger of de getuige.²⁸ Block geeft geen aanbeveling voor een bepaalde rol, maar spoort aan als adviseur na te denken over de gewenstheid van een rol. Zo kan de rechter gewenst zijn als er advies is gevraagd bij een conflict of meningsverschil. De adviseur kiest dan in wezen partij in een inhoudelijk dispuut. Het jurylid kan bij een dergelijke adviesvraag de voor- en nadelen van standpunten of oplossingen aangeven. Hij laat de conclusie dan aan de geadviseerde partij.²⁹ De aanklager houdt duidelijk een spiegel voor aan de opdrachtgever. Deze is hier vaak niet van gediend. De verdediger neemt de rol op van iemand die de geschetste problematiek duidt. Hij geeft uitleg aan de ontstane situatie en reikt oplossingen aan. De getuige tenslotte, geeft door middel van de presentatie van de conclusies uit het onderzoek de opdrachtgever een “argumentenbox” richting derden.

De feedbackbijeenkomst is zowel een confrontatie (met de conclusies) als een steunbetuiging aan de organisatie.³⁰

2.1.2 Persoonlijke vaardigheden

In de literatuur over adviseren spelen de persoonlijke vaardigheden door alle fases van het adviseren heen een rol. Grit spreekt van sociale en communicatieve competenties naast persoonlijke competenties die nodig zijn.³¹ In de uitwerking valt op dat beiden echter door elkaar heen lopen in de diverse literatuur. Het gaat zowel om het goed organiseren van het advieswerk als om persoonlijke eigenschappen. Rameckers noemt enkele eigenschappen die nodig zijn voor een goede adviseur: integer, invoelend, energiek, eigenwijs, leergierig, reflectief, doelgericht en zelfbewust.³² Nathans legt meer de nadruk op het bewust zijn van eigenschappen dan op de meest gewenste eigenschappen.³³

De literatuur spreekt over een voortdurende wisselwerking tussen persoonlijke vaardigheden en de wijze waarop een advies tot stand komt en wordt geïnterpreteerd.

Over de Birkmaneigenschappen van de onderzoeker (doelgerichtheid en uitgaan van eigen perceptie) is door diverse auteurs geschreven. Doelgerichtheid is van belang

²⁸ Block (2002,p.164)

²⁹ Block (2002, p.166 en verder)

³⁰ Block (2002,p. 168)

³¹ Grit (2007,p. 46)

³² Rameckers (2006, p.55)

³³ Nathans (2004, p.27)

bij adviseren. Echter, besluiten nemen die steun vinden bij de partners is cruciaal bij adviseren³⁴. De doelgerichtheid zal dus omgeven moeten zijn met een zorgvuldige en planmatige (de checklist) manier van werken, waar de geadviseerde steeds bij betrokken dient te worden. Daarbij komt dat de ontvangers van het advies vaak andere prioriteiten hebben, en niet gefocust zijn op de totstandkoming van het advies. Het is dan zaak dat de adviseur dwingt om met input/besluiten/informatie te komen om de voortgang te borgen³⁵. Doelgerichtheid als vaardigheid van de adviseur is van belang.

Deze 'zorgvuldige doelgerichtheid' heeft ook te maken met het uitgaan van de eigen perceptie. Zaken als invoelendheid, de eigen vooronderstellingen in kaart brengen, vragen naar het gezichtspunt van anderen zijn van groot belang.³⁶ Vooral het bewust zijn van de eigen overtuigingen en voorstellingen is belangrijk. Immers, men moet op een objectieve wijze de problematiek waar het advies over gaat benaderen.³⁷ Dat voorkomt dat de eigen voorstelling van de adviseur het advies teveel gaat bepalen. Om dit te borgen neemt Block in zijn checklist diverse vragen op die de adviseur dwingen om over het eigen perspectief, en dat van anderen, na te denken.³⁸ Ook Grit stelt dat inlevingsvermogen van groot belang is in het advieswerk. Hij heeft het over taakgericht luisteren (de inhoud) en emotiegericht luisteren (de wijze waarop iemand iets zegt).³⁹

2.2 Wettelijk kader met betrekking tot aansluiting (jeugd) zorg bij het onderwijs.

Wat is wettelijk gezien de rol van de gemeente bij zorg in en om de school? Gemeenten hebben de regie op de jeugdketen (Wet op de Jeugdzorg). Hieronder verstaat deze wet, naast de plicht tot het opzetten van een centrum voor jeugd en gezin (zie hieronder), de plicht om te zorgen voor de totstandkoming van sluitende afspraken. Deze afspraken dienen te worden gemaakt over de volle breedte van de zogenaamde jeugdketen. Dus niet alleen met instanties van maatschappelijk werk, jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg en onderwijs, maar ook met de eerstelijns gezondheidszorg (waaronder huisartsen, verloskundigen en kraamzorg) geestelijke

³⁴ Block (2002, p. 13)

³⁵ Block (2002, p.13)

³⁶ Nathans (2004, p.46)

³⁷ Nathans (2004, p.46)

³⁸ Block (2002, p.36)

³⁹ Grit (2007, p. 70)

gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, instanties voor werk en inkomen, de leerplicht- ambtenaar, schuldhulpverlening, woningcorporaties en de politie, het Openbaar Ministerie en het Halt-bureau. Voor een sluitende keten worden afspraken gemaakt met relevante instellingen, onder meer over signalering, netwerken en de coördinatie van zorg. In elke gemeente dient uiterlijk per 2012, minimaal één laagdrempelig inlooppunt te komen waar ouders en jeugdigen terecht kunnen met vragen; dit wordt het centrum voor jeugd en gezin (cjpg) genoemd. Daarbij kan desgewenst aangesloten worden op bestaande voorzieningen (consultatiebureau, gezondheidscentrum, onderwijs).⁴⁰

Op 15 mei 2011 hebben 313 van de 421 gemeenten aangegeven al te beschikken over een centrum voor jeugd en gezin volgens het basismodel. De resterende 108 gemeenten zijn druk doende de resterende maanden van 2011 een cjpg te realiseren.⁴¹

Verder geven de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) én de Wet Publieke Gezondheid de gemeente een aantal taken ten aanzien van jeugd.

De WMO⁴² formuleert als taak voor de gemeente de 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden' (prestatieveld 2).

Dit heeft betrekking op de in een gemeente wonende jeugdigen – en in voorkomende gevallen hun ouders – bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval, zoals schooluitval of criminaliteit. Het gaat om een groep voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is of voorkomen kan worden. In de memorie van toelichting op de wet wordt zowel verwezen naar welzijnsactiviteiten om problemen te voorkomen als naar de 5 functies van opvoed en opgroei-ondersteuning:

1 informatie en advies geven;

⁴⁰ VNG (2011,p.7)

⁴¹ Website ministerie VWS: www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Actueel/Nieuwsberichten/2011/Stand-van-zaken-CJG-ontwikkeling.html

⁴² Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)

- 2 (vroeg) signaleren van problemen;
- 3 mensen verwijzen naar het lokale en regionale hulpaanbod;
- 4 licht pedagogische hulp bieden en
- 5 de zorg voor jongeren en gezinnen coördineren.

De Wet Publieke Gezondheid⁴³ regelt dat gemeenten als taak hebben zorg te dragen voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg. Het gaat hier om het op systematische wijze volgen en signaleren van ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van jeugdigen en van gezondheidsbevorderende en -bedreigende factoren. Het ramen van de behoeften aan zorg, en het vroegtijdig opsporen en proberen te voorkomen van specifieke stoornissen. Het gaat hier bijvoorbeeld om allergieën, spraakproblemen, slapeloosheid, eetstoornissen. Maar ook de psychische gezondheid wordt gecheckt.

Ook dienen gemeenten voorlichting, advies, instructie en begeleiding te verzorgen en maatregelen te formuleren ter beïnvloeding van gezondheidsbedreigingen, zoals alcohol, drugs, gokken, depressies enzovoort. Het basistakenpakket van de Jeugdgezondheidszorg heeft een centrale functie in het c.j.g.

De gemeente heeft voor haar taak als regisseur van het jeugdbeleid direct de schoolbesturen en het management van de instellingen nodig. Dit vereist een rol van het lokale bestuur waarbij de inbreng van andere partijen en samenwerking tussen besturen en uitvoerders nodig is.

Dit wordt nog meer van belang als het concept wetsvoorstel “Passend Onderwijs” van Minister van Bijsterveldt per 1 augustus 2012 ingevoerd gaat worden.⁴⁴ Onder Passend Onderwijs verstaat de Minister “een organisatorische en/of onderwijskundige setting (lokaal / regionaal), waarbij gezamenlijke schoolbesturen hun onderwijsbeleid zo hebben ingericht dat er voor alle leerlingen in die lokale/regionale situatie een passend onderwijsarrangement is.”⁴⁵

⁴³ Wet van 9 oktober 2008, houdende bepalingen over de zorg voor de publieke gezondheid (*Wet publieke gezondheid*)

⁴⁴ Brief Minister van Bijsterveldt aan de Tweede Kamer, 31 januari 2011

⁴⁵ Keesenberg (2008, p.3)

In de concept wetstekst “Passend Onderwijs” staat vermeld dat de samenwerkingsverbanden in het onderwijs⁴⁶ zorgplannen moeten formuleren. Dat zijn plannen waarin het onderwijs aangeeft op welke wijze zij de ondersteuning voor zorgleerlingen wil inrichten. In de hier gebruikte definitie van zorgleerlingen is een zorgleerling in het primair onderwijs een leerling met een rugzakje (LGF) in het (speciaal) basisonderwijs of een leerling die onderwijs volgt in het speciaal onderwijs. In het voortgezet onderwijs volgt een zorgleerling onderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs of heeft de zorgleerling een rugzakje (LGF) in het reguliere voortgezet onderwijs (inclusief leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs)⁴⁷.

Een wettelijke eis zal worden dat de samenwerkingsverbanden in deze plannen ook aangeven wat de aanpalende zorg van de gemeenten inhoudt. Hierover dienen afspraken gemaakt te worden met de gemeenten die binnen het samenwerkingsverband vallen.

Voor gemeenten speelt daarnaast het besluit van het huidige kabinet Rutte om de jeugdzorgtaken (die nu onder anderen bij de provincie zijn belegd) over te hevelen naar de gemeenten⁴⁸. Ook hier geldt de eis van aansluiting van voorzieningen bij het onderwijs.

2.2.1 Definitie en stand van zaken zorg advies teams (zat's)

Zat's in het onderwijs zijn multidisciplinaire teams waarin professionals uit (speciaal) onderwijs, jeugdgezondheidszorg, (school) maatschappelijk werk, jeugdzorg, leerplicht en zo nodig politie, structureel samenwerken met scholen.⁴⁹ Bij (vermoedens) van sociaal-emotionele, gedrags-, ontwikkelings en/of schoolleerproblemen bieden deze partijen ondersteuning en hulp aan leerlingen, ouders en aan de school.⁵⁰ Zat's als zodanig zijn niet wettelijk verplicht. Ze zijn een praktische vormgeving van de wettelijke taken (zie 2.2) door schoolbesturen en gemeenten.

⁴⁶ Onder de nieuwe samenwerkingsverbanden vallen het reguliere en speciale basisonderwijs, evenals het speciaal onderwijs. Voor het primair onderwijs komen ongeveer 80 samenwerkingsverbanden. Voor het voortgezet onderwijs bestaan deze 80 samenwerkingsverbanden al.

⁴⁷ Ministerie van OCW, *factsheet Passend Onderwijs 2010*, p.1)

⁴⁸ Regeerakkoord, *Vrijheid en verantwoordelijkheid* (2010) Den Haag

⁴⁹ NJI (2010,p.5)

⁵⁰ NJI (2010,p.6)

In het primair onderwijs beschikt 69 % van de Weer Samen Naar School (WSNS) verbanden over een zat. In het voortgezet onderwijs heeft 95% van de scholen een zat.⁵¹ Uit onderzoek⁵² blijkt dat het oordeel van de gemeenten over de expertise van de deelnemers (83%) én over de samenwerking tussen deelnemers hoog scoort (77%). Volgens de onderzoekers zijn heldere bestuurlijke afspraken tussen gemeenten en onderwijs noodzakelijke voorwaarden voor het goed functioneren van zat's. Bestuurlijke afspraken worden in de meeste gevallen gemaakt over de inzet van het maatschappelijk werk, de jeugdgezondheidszorg en de leerplichtambtenaar⁵³. Veel gaat de aandacht uit naar het leggen van een verbinding tussen zat's en het centrum voor jeugd en gezin. Ook de inzet van preventieve activiteiten (door de gemeente gefinancierd) heeft de focus van veel gemeenten. Over de volgende resultaten gebieden worden volgens 51% tot 76% van de gemeenten positieve resultaten geboekt:

- bijdrage aan een sluitende lokale zorgstructuur
- tijdig signaleren van problemen van leerlingen
- snel mobiliseren van passende begeleiding of hulp
- goede afstemming van onderwijszorg of hulp van externe instellingen
- doeltreffende aanpak van problemen

Opvallend is dat er geen onderzoek is gedaan naar de daadwerkelijke effecten in Nederland van zorg advies teams op het functioneren van leerlingen.

De zat's worden door zowel gemeenten als onderwijs ervaren als een onmisbare voorwaarde voor de totstandkoming van passend onderwijs. Zij vormen immers de schakelpunten voor het voorbereiden van passende onderwijs-zorg-arrangementen, waarin handelingsgericht wordt gewerkt en (speciaal) onderwijs en jeugdzorg hun aanbod kunnen afstemmen en combineren.⁵⁴

Bestuurlijke borging van afspraken over de inzet van gemeenten en onderwijspartijen gebeurt vaak via bestuurlijke convenanten. Het doel van een dergelijk convenant is de deelname van kernpartijen en behoefte van zorg in en om de school vast te leggen en de voorwaarden voor de deelname (ook financieel) te regelen. In het

⁵¹ Bosdriesz (2010,p.14)

⁵² NJI (2009)

⁵³ NJI (2009,p.9)

⁵⁴ NJI (2010,p. 6)

convenant worden afspraken gemaakt over de preventieve inzet van hulpverleners en zorg (bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk).⁵⁵

2.2.2 Regierol gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een samenhangend jeugdbeleid.⁵⁶ Zij geven deze verantwoordelijkheid vorm samen met scholen, lokale instellingen, maatschappelijke partijen en netwerken.⁵⁷ Het is de taak van gemeenten om beleidsterreinen met elkaar te verknopen en te zorgen voor een goed voorzieningenniveau. Als het gaat om de gemeentelijke regie zijn er vele definities te geven.⁵⁸ Deze duiden veelal op een smalle interpretatie van het begrip waarbij het “aan het stuur zitten” een centrale rol heeft. Andere schrijvers zien in de regierol de taak van gemeenten om lokale actoren tot samenwerking te brengen.⁵⁹ Voor het terrein van het samenhangende jeugdbeleid is deze laatste, bredere definitie ten aanzien van gemeentelijke regie aan de orde; spelleiding, waarbij meerdere spelers met mogelijk wisselende belangen een gezamenlijke maatschappelijke opdracht hebben⁶⁰. De spelers bestaan enerzijds uit instellingen waar de gemeente een subsidierelatie mee heeft (de jeugdgezondheidszorg, de instellingen voor opgroei-opvoedondersteuning, de “leveranciers” van maatschappelijk werk). Anderzijds dient de gemeente het onderwijs en de jeugdzorg (provinciale taak) bij het samenhangend jeugdbeleid te betrekken. Dit zijn partijen die een andere opdracht, en dus ook andere belangen hebben, en die niet hiërarchisch aangestuurd kunnen worden door de gemeente⁶¹. Op lokaal niveau is regievoering voor gemeenten een manier om met relevante partijen samenhangend beleid tot stand te brengen. Het gaat om regisseren in plaats van delegeren, samenwerken in plaats van voorschrijven.⁶² Regie kan in een ruimer verband van de processen binnen een gemeente gezien worden. Gerritsen en De Lange⁶³ stellen het zo:

⁵⁵ NJI (2010,p.9)

⁵⁶ VNG 3 (2010, p.7)

⁵⁷ Paas (2009,p.34)

⁵⁸ Korteland (2010,p.17)

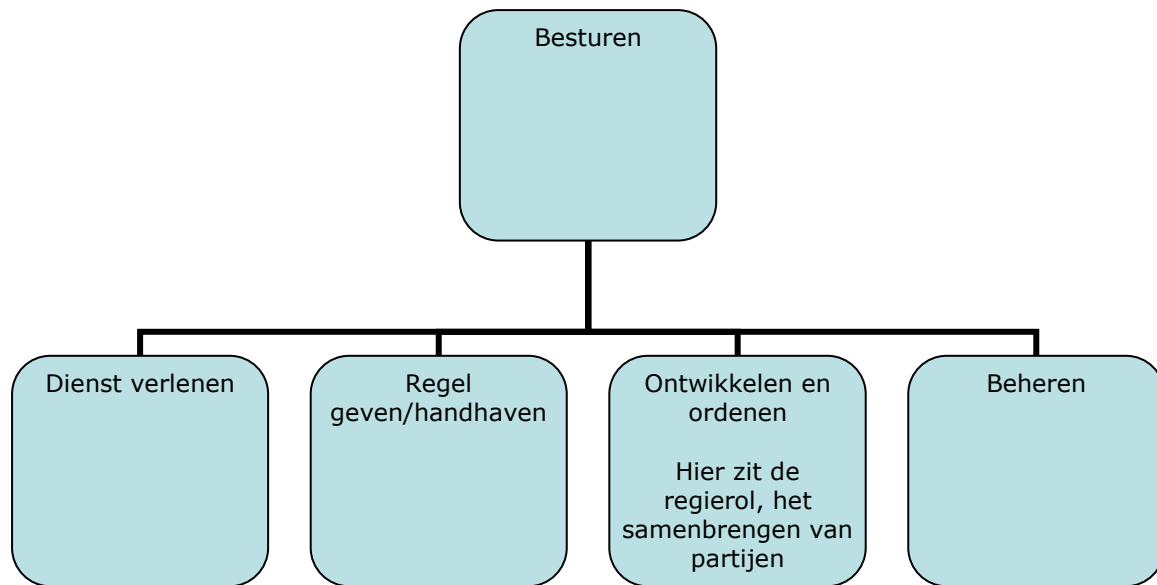
⁵⁹ Akyar (2006,p. 11)

⁶⁰ VNG 1 (2010,p.9)

⁶¹ VNG 3 (2010, p.9)

⁶² VNG 1 (2010,p.9)

⁶³ Gerritsen (2007,p. 55)



De regierol gaat hier ook om een integrale vorm van beleidsontwikkeling; de afstemming van het beleid in de uitvoering én de bepaling van het beleid in samenspraak met het veld.⁶⁴ In de vormgeving van het gemeentelijke beleid met het onderwijs is er in landelijke wetgeving een instrument beschreven om deze regierol gestalte te geven.⁶⁵ In de praktijk wordt dit de lokale educatieve agenda genoemd.

Ten slotte noemen de heren Van Yperen en Stam, in een onafhankelijk advies aan de VNG over de decentralisatie van de jeugdzorg, in het bijzonder de noodzaak van integratie van gemeentelijke zorg met het onderwijs. Dit zou volgens hen het best gestalte kunnen krijgen door, onder anderen, 'een expliciete verbinding te leggen tussen de functies van het cjb en de zat's'.⁶⁶

⁶⁴ ⁶⁴ Gerritsen (2007,p.55)

⁶⁵ Artikel 167a, WPO en artikel 118a WVO

⁶⁶ Stam (2010,p.31)

Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodologie

De hoofdvraag van het onderzoek is: **Hoe adviseer ik, als VNG medewerker, de gemeente Gouda zo effectief mogelijk in de regierol ten aanzien van de aansluiting van het (jeugd) beleid bij het onderwijs.?**

Binnen de indeling van diverse vormen van praktijkonderzoek, wordt in dit onderzoek voor een deel gebruik gemaakt van een vorm van individugericht onderzoek.⁶⁷ Het handelen van één professional (de onderzoeker als adviseur) in relatie tot één bepaalde gemeente. Het onderzoek is gericht op het verbeteren van de praktijk. Deze praktijk bestaat enerzijds uit de kwaliteit van het advieswerk van de onderzoeker en anderzijds uit de kwaliteit van het functioneren van de zorg advies teams in Gouda.

Zoals eerder aangegeven bestaat het onderzoek uit twee delen; het advieswerk van de onderzoeker én de aansluiting van de het gemeentelijke (jeugd) beleid bij het onderwijs. Om tot een goede methodologie te komen, is de hoofdvraag daarom hieronder opgedeeld in twee kernvragen. De eerste kernvraag is echter niet los te zien van de tweede kernvraag. Bij het verzamelen van data ten aanzien van de adviesrol, is de context van de zat's betrokken. De vraag naar wat de gemeente wil ten aanzien van een advies, zou anders te abstract worden. Door de wensen van de gemeente juist ten aanzien van een advies op dit terrein te onderzoeken, wordt er gericht naar antwoord gezocht op de hoofdvraag.

Voor de gemeente Gouda is gekozen omdat Gouda qua grootte en qua bevolking een gemiddelde Nederlandse gemeente is.⁶⁸ Een praktische reden is verder dat Gouda dichtbij de woonplaats van de onderzoeker ligt.

Het verbeteren van de praktijk betekent in het kader van dit onderzoek ook het verbeteren van de vormgeving van het beleid. De politieke ontwikkelingen ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg, de stelselwijziging Passend Onderwijs én de bezuinigingen spelen bij het vormgeven van dat beleid een rol. Het verbeteren van de praktijk dient dan ook in dat licht en met die randvoorwaarden te worden opgevat.

⁶⁷ Harinck (2010,p.62)

⁶⁸ Sociaal economische statistiek, Gemeente Gouda. 2010

Hieronder komt aan de orde hoe het onderzoek is opgebouwd, welke onderzoeksvorm gekozen is en waarom. Tevens volgt een verantwoording over de wijze waarop de data verzameld worden en de instrumenten die daarbij gebruikt worden.

Advieswerk

De hierboven genoemde hoofdvraag valt uiteen in twee vragen. Deze worden de kernvragen genoemd. Voor het adviesaspect luidt deze vraag:

Kernvraag 1: Hoe adviseer ik, als VNG medewerker de gemeente Gouda?

Ten aanzien van de kwaliteit van het advieswerk wordt voor een deel gebruik gemaakt van het zogenaamde actie onderzoek⁶⁹. Actieonderzoek is geschikt voor professionals die in de praktijk werken en aspecten van hun eigen werk willen verbeteren. Dat betekent een combinatie van planmatig handelen, onderzoeken en reflecteren.⁷⁰ Via drie deelvragen wordt er een antwoord gezocht op de kernvraag. In de laatste twee deelvragen zullen, naast de adviesvaardigheden ook interpersoonlijke vaardigheden aan de orde komen. Dit gebeurt door zelfonderzoek en een interview met 3 personen van de organisatie. Tevens zal, bij het uitbrengen van het advies, een VNG collega adviseur ingeschakeld worden. De uitgangspunten voor de interpersoonlijke vaardigheden zijn mede de eigenschappen uit de Birkmananalyse; doelgerichtheid/zorgvuldigheid en uitgaan van eigen perspectief/perspectief van anderen (zie bladzijde 5/6 hoofdstuk 1). In het beantwoorden van de deelvragen wordt daarom geanalyseerd hoe deze eigenschappen een rol spelen en wat daarbij verbeterd kan worden.

Hieronder wordt per deelvraag aangegeven op welke manier het antwoord op de vraag onderzocht wordt.

Deelvraag 1.1: Wat verwacht de gemeente Gouda van mij als adviseur?

Via een persoonlijk interview met drie personen in de gemeente (de beleidsmaker, de zat coördinator en de wethouder) wordt geïnventariseerd en verkend wat de verwachtingen zijn ten aanzien van mijn wijze van adviseren. Ook zal duidelijk moeten worden welke rol de gemeente van mij verwacht en waarvoor men het advies zal gaan gebruiken. Daarbij is gebruik gemaakt van de theorie over adviseren in

⁶⁹ Harinck (2009,p.64)

⁷⁰ Harinck (2009,p. 65)

hoofdstuk 2. Er is een interviewschema opgesteld (bijlage 1). Het gaat bij deze vragen zowel om de inhoud van het advies als om de wijze waarop men geadviseerd wil worden ten aanzien van de aansluiting van de gemeentelijke (jeugd) zorg bij het onderwijs. Bij het adviseren van gemeenten is het van belang dat het advies op alle niveaus bruikbaar moet zijn.⁷¹ Daarom wordt het interview op politiek niveau (wethouder), beleidsmakerniveau (de beleidsmaker) en uitvoerend niveau (de zat coördinator) afgenomen. Bij de vragen is in ogenschouw genomen (en vooraf kenbaar gemaakt) dat het advieswerk van de VNG richting haar leden niet te vergelijken is met dat van commerciële bureaus. De VNG vraagt immers geen uurtarief voor haar advies. Het is vastgelegd in de dienstverleningsafspraken dat een advies niet meer dan 5 uur kan vergen. In dit onderzoek zal er meer tijd zijn om een advies uit te brengen. Immers, een onderdeel van het onderzoek is gericht op de adviesvaardigheden van de adviseur. Om echter lering te trekken voor de praktijk van een VNG adviseur, is er (zie de inleidende tekst bij het interview) wel uitgegaan van de gebruikelijke randvoorwaarden voor het *inhoudelijke* advies.

Het interview behelst half gestructureerde open vragen. Op deze wijze kan het beste een beeld gevormd worden van de wensen van de geïnterviewde personen. Dit zowel op inhoud als op de wijze waarop men geadviseerd wil worden.

Deelvraag 1.2: Wat zijn mijn persoonlijke bevindingen en leerpunten ten aanzien van de wijze waarop ik het advies uitbreng?

Op deze vraag wordt via drie manieren een antwoord gevonden. In de eerste plaats door middel van zelfreflectie. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de checklist die in bijlage 2 is verwerkt en waarop is gereflecteerd. Aan de hand van deze checklist werk ik de 9 acties af die bij het tot stand komen van een advies horen⁷². Deze checklist is de rode draad die afgewerkt wordt bij het uitbrengen van het advies en dus bij het geheel van het onderzoek. De keuze voor deze checklist van Block is gemaakt omdat deze goed bij de actiegerichtheid van het onderzoek past. Op die manier worden alle fases die bij het uitbrengen van een advies aan de orde zijn, doorlopen. Bij elke actie maak ik aantekeningen waarin ik reflecteer en conclusies trek over de bruikbaarheid van de actie en mijn persoonlijke rol daarbij. Bij dit deel van het onderzoek worden de eigenschappen van de onderzoeker, zoals besproken

⁷¹ Stapelkamp (2007,p.33)

⁷² Block (2002, p.142)

in de introductie, betrokken. Daarbij vormen twee resultaten van mijn Birkman test mede de achtergrond. Dit betreffen de gevonden eigenschappen “te doelgericht zijn” en “teveel uitgaan van het eigen perspectief”. Bij elke actie reflecteer ik op mijzelf op deze twee punten.

Dit verslag vormt uiteindelijk de zelfreflectie, waar conclusies uit getrokken worden. Het reflectieverslag wordt vervolgens besproken met een VNG collega adviseur. Dit is de tweede manier waarop deze deelvraag beantwoord wordt. Deze adviseur is ook aanwezig tijdens één van de acties; de contractbespreking met de wethouder. In het kader van de reflectie vind ik het van belang dat een vakgenoot zijn mening geeft over de wijze waarop het advies tot stand is gekomen.⁷³ Tevens wordt hem gevraagd of de zelfreflectie voor hem herkenbaar is. De collega adviseur werkt veel met mij samen en ik acht hem daarom in staat om zich hierover een mening te vormen. In bijlage 3 zijn de punten vermeld, waarop de collega adviseur gevraagd wordt te reageren.

De derde manier waarop deze vraag beantwoord wordt, is de enquête die een mede adviseur invult na het bijwonen van de feedbackbijeenkomst. Bij het mondeling uitbrengen van het inhoudelijke advies (de feedbackbijeenkomst) zal een andere adviseur aanwezig zijn. Om een onafhankelijk oordeel te geven vind ik het nodig dat dit een andere persoon is dan degene die het reflectieverslag becommentarieert. In bijlage 4 is voor deze adviseur een lijst met vragen opgesteld.

Deelvraag 1.3: Hoe beoordeelt de gemeente Gouda mijn wijze van adviseren en wat zijn verbeterpunten?

Nadat de gegevens verzameld en geïnterpreteerd zijn wordt, zoals hierboven aangegeven, een feedbackbijeenkomst georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst zal de adviseur het advies presenteren. De actie die de gemeente na het uitbrengen van het advies zal moeten nemen, moet binnen de invloedssfeer van de opdrachtgever (de gemeente Gouda) liggen. Bovendien dient het plan committent te genieten. Van deze feedback bijeenkomst zal een reflectieverslag gemaakt worden (als onderdeel van de beantwoording van deelvraag 2), waarbij een van tevoren vastgesteld aantal punten betreffende de feedback op de adviseur, aan de orde zullen komen. Deze

⁷³ Harinck (2009,p.128)

punten staat vermeld onder actie 8 in bijlage 2 (het reflectieverslag). Nadat het advies is gegeven, ontvangen de aanwezigen bij de feedbackbijeenkomst een vragenlijst (bijlage 5). Net als bij deelvraag 2 zullen, naast de adviesvaardigheden, het resultaat van de Birkman test daarbij aan de orde komen.

Aansluiting (jeugd) zorg bij het onderwijs in Gouda

Kernvraag 2: Wat is een goed advies ten aanzien van aansluiting van (jeugd) zorg bij het onderwijs voor de gemeente Gouda?

De vraag die daaraan vooraf gaat is: Wat wil de gemeente Gouda onderzocht hebben betreffende de aansluiting van (jeugd) zorg bij het onderwijs? In de beantwoording van de eerste deelvraag (1.1) wordt dit helder. Gedurende de beantwoording van de tweede deelvraag (1.2) wordt het hele traject van advisering doorlopen. Een onderdeel daarvan is het formuleren en ondertekenen van een contract (bijlage 1a). De inhoud van dit contract is bepalend voor het “adviesproduct” dat wordt uitgebracht. Dit product is het inhoudelijke antwoord op deze kernvraag. Het kan voorkomen dat een uitvoerder van het beleid (in casu de zorgcoördinator) een ander advies wil dan de wethouder of de beleidsmedewerker. In mijn onderzoek ligt het primaat bij de wethouder. Voor een adviseur van de VNG is het bestuur van de gemeente officieel lid. Bij de belangenbehartiging richting het Rijk, is de mening van het college van Burgemeesters en Wethouders, dan ook doorslaggevend. De wethouder zal dan ook de uiteindelijke adviesformulering moeten vaststellen.

Tijdens de interviews om te komen tot het contract ging het “normale VNG werk” gewoon door. In gesprekken met gemeenten werd mij steeds meer duidelijk, dat de inhoudelijke adviesvraag van Gouda breder leeft. Om dat in dit meesterstuk ook aan te tonen zijn er tijdens twee bijeenkomsten dezelfde interviews afgenomen als bij de gemeente Gouda. Eén met een wethouder in de gemeente Oss (zie bijlage 6) en één met een aantal beleidsambtenaren van de gemeente Delft, Zoetermeer, Pijnacker Nooddorp, Leidschendam – Voorburg (zie bijlage 7). Deze beleidsambtenaren zijn gelijktijdig geïnterviewd. De resultaten van deze interviews geven geen antwoord op de hoofdvraag, maar geven een idee van de bruikbaarheid van het advies voor andere gemeenten.

In bijlage 8 tenslotte is het uitgebrachte advies opgenomen.

Hoofdstuk 4 De presentie van de onderzoeksgegevens.

In dit hoofdstuk worden de gegevens die uit de diverse interviews, enquêtes en het reflectieverslag naar voren komen, gepresenteerd. De gegevens zijn ondergebracht in 4 thema's. De eerste twee thema's inventariseren het eerste deel terrein van het onderzoek; de adviesvraag van de gemeente Gouda. De twee laatste thema's geven weer wat er ten aanzien van de advies/ persoonlijke vaardigheden van de adviseur naar voren kwam.

4.1 Welk inhoudelijk advies wil de Gemeente Gouda (en andere gemeenten) van de VNG adviseur op het gebied van aansluiting van (jeugd) zorg bij het onderwijs?

De wethouder van Gouda geeft aan dat de gemeente in het kader van de stelselwijziging passend onderwijs, helderheid wil over wat er van de gemeente wordt verwacht op het gebied van de aansluiting van (jeugd) zorg bij het onderwijs. Ze wil weten wat de verantwoordelijkheid is voor het onderwijs en hoe de gemeente haar beleid daarop kan aansluiten, vanuit haar eigen verantwoordelijkheid. Expertise over de op handen zijnde wetgeving passend onderwijs, is gewenst. Ze wil ook over interne informatie binnen de gemeente Gouda meer duidelijkheid, bijvoorbeeld welke afspraken er concreet zijn gemaakt en hoe de geldstromen lopen. Het dient een generalistisch advies te zijn, dat in verband gebracht kan worden met ander gemeentelijk beleid en dat zij kan gebruiken in haar gesprekken in het college.

De beleidsmedewerker geeft aan dat kennis over de middelen die het onderwijs krijgt en de verantwoordelijkheden ten aanzien van zorgleerlingen, van belang zijn. Pas dan kunnen gemeenten regie voeren. Zij wil externe relevante informatie over wetgeving en beleid ten aanzien van passend onderwijs en de rol van gemeenten daarbij, middels documentenonderzoek en gesprekken met de ministeries. De beleidsmedewerker wil een specialistisch advies in die zin dat de randvoorwaarden voor het beleid ten aanzien van de aansluiting van gemeentelijk zorg met het onderwijs, verhelderd wordt. Zij wil het gebruiken als input voor de ontwikkeling van beleid. Ook geeft zij aan concrete tips te wensen op het gebied van de aansluiting

van de (jeugd) zorg bij het onderwijs. Zij wil met de tips anticiperen op de komende wetgeving Passend Onderwijs.

De coördinator van het Samenwerkingsverband tenslotte geeft aan dat het goed zou zijn als de gemeente goed voorbereid is op haar rol bij de invoering van passend onderwijs. Voor het overige liggen zijn antwoorden in het verlengde van die van de beleidsmedewerker.

De betekenis van deze gegevens is weergegeven in het contract (bijlage 1a) dat met de gemeente is opgesteld. Hierin is samengevat wat er tussen de adviseur en de gemeente Gouda is afgesproken over het uit te brengen advies.

Wat opvalt, is dat de andere gemeenten ook aangeven behoefte te hebben aan een soortgelijk inhoudelijk advies. Gemeenten moeten ook bezuinigingen en willen geen dingen dubbelop doen als het gaat om zorgleerlingen. Zij willen weten welke zorg door de school en welke door de gemeente geleverd moet worden. En hoeveel geld daar in om gaat. Hoe kunnen afspraken over het zorgplan tot stand komen met de samenwerkingsverbanden, en hoe doe je dat met de andere gemeenten in het samenwerkingsverband? Kennis hierover is van groot belang, zo geven deze gemeenten aan.

Op welke manier wil de Gemeente Gouda door de VNG adviseur geadviseerd worden?

Bij de contractbespreking valt op dat de gemeente verwacht dat de rol van een VNG adviseur als belangenbehartiger, ook bepalend is voor de wijze waarop de gemeente haar wensen uit. De rol die gevraagd wordt door alle drie de geënquêteerden van de gemeente Gouda is voornamelijk de expert. Men geeft aan te verwachten dat een VNG adviseur dicht op het Ministerie zit en de meest recente ontwikkelingen op de dossiers kent. De mede adviseur geeft aan dat op sommige momenten ook naar voren komt dat de gemeente gecoacht wil worden (zie citaat a).

Er is bij de beleidsmedewerkers erkenning voor het feit dat niet alles door de wetgeving is geregeld (en geregeld gaat worden). Het benadrukken van de relatie

met het onderwijs en het werken aan een gemeenschappelijke visie noemen de beleidsmedewerkers “inspirerend”. In de interviews met de beleidsmedewerkers, maar ook met de mede adviseur, komt naar voren dat er helderheid over de doelstelling van de feedbackbijeenkomst gewenst, en ook aanwezig was.

De beleidsmedewerkers geven aan dat de verhouding tijdens die bijeenkomst goed was. Zij zeggen het prettig te vinden mee te kunnen werken aan een landelijke brochure over de gemeentelijke rol bij passend onderwijs. Zij waarderen dat hun inhoudelijke opmerkingen worden overgenomen. Wel stellen zij dat de tijd van de feedbackbijeenkomst te kort was. Zij voelen zich gesteund doordat ze merken dat de VNG de zaken waar gemeenten tegen aanlopen ook echt agenderen bij het Rijk. Tevens geven zij aan dat de feitelijke kennis wel met een inhoudelijke visie gepaard moet gaan, wil zij tot inspiratie leiden.

De gegevens vanuit het interview met de coördinator duiden in dezelfde richting. Hij geeft aan dat de uitvoerders van het beleid (hij zelf dus) gebaat zijn bij een goed geïnformeerd gemeentebestuur, omdat dit “gevolgen heeft voor de verbetering van de uitvoering van het beleid rondom zat’s.”

Uit de enquêtes met de beleidsmedewerkers na de feedback bijeenkomst komt naar voren dat men, ondanks de duidelijke opdracht, ook verwacht dat de VNG adviseur inspringt op actuele problemen.

Citaat a Roger Meijer (mede adviseur): Ze voelden erkenning voor hun problemen en ervoeren het volgens mij als een opluchting dat een aantal zaken ook diffuus zijn. Je gaf het idee dat dit niet aan hen ligt en dat de VNG in de belangenbehartiging op deze dingen actief is.

Uit bijlage 4

4.3 Wat komt naar voren betreffende de adviesvaardigheden?

Uit het reflectieverslag:

- a. Bij het inventariseren van de adviesvraag doet het ertoe wat de volgorde is waarin de personen zijn geïnterviewd. Degene die bepalend is (in casus de wethouder) dient als eerste aan de beurt te komen. Daarbij komt dat een gesprek met de wethouder vooral een duidelijke doelstelling moet hebben, waarmee de wethouder akkoord gaat. Het secretariaat is daarbij onmisbaar.
- b. Als duidelijk is dat beide partijen iets voor elkaar kunnen betekenen geeft dat de adviseur een stevig gevoel en motivatie.
Het stilstaan bij de eigen motivatie en het waarom is van belang bij het doorlopen van de diverse fases in het onderzoek.
- c. De adviseur heeft te maken met “dagkoersen” als het gaat om de politieke werkelijkheid. Ook is niet alles in wetgeving te vangen. De gemeente zal dat met het onderwijs moeten oplossen. Daarover moet helderheid gegeven worden richting de gemeente. Het is niet de schuld van de adviseur.
Als adviseur kun je de problemen van de beleidsmedewerkers niet oplossen. Er is helderheid nodig over de mogelijkheden en onmogelijkheden van een adviseur.
- d. Het anticiperen op wat komen gaat, werkt zeer bevorderlijk, blijft bij diverse acties van het adviestraject.
- e. De feedbackbijeenkomst is goed verlopen maar te strak gepland. Ondanks akkoord over het contract is het nodig ruimte te geven aan op dat moment opkomende zaken. De agenda mag niet te rigide zijn. Zaken die niet aan de orde kunnen komen voordat de bijeenkomst daadwerkelijk begint, moeten geparkeerd worden door aan te geven dat daar in een later stadium op terug gekomen kan worden.
- f. Vanuit de rol van belangenbehartiger is er de neiging bij de adviseur zaken die de gemeente aandraagt snel te vertalen naar het uitspreken van een lobby. Richting de gemeente geeft dat voor de huidige praktijk weinig handreiking. Als adviseur bij de VNG heb je een kennisvoorsprong (op “macro niveau” en een praktijk “hiaat”. Dat kan benoemd worden. Het één is niet meer of minder dan het anderen.

Uit het interview met de collega VNG adviseur:

De punten d. en e. worden ook door de collega VNG adviseur genoemd.

- g. Naast het contract had er wat ruimte moeten zijn voor andere kwesties waar de gemeente gedurende het advies traject tegenaan loopt.
- h. Er zijn veel herkenbare zaken als VNG adviseur, daarom zou intervisie zeer gewenst zijn.

Uit de vragenlijst met de mede adviseur:

De punten e, c, f en g worden ook genoemd door de mede adviseur.

- i. Er zou een check ingebouwd kunnen worden om vast te stellen of de gemeente nu echt geholpen is met het advies. Dat is nu niet helemaal duidelijk. Gevraagd had kunnen worden: “en wat gaan jullie nu doen?”

Uit de vragenlijst feedbackbijeenkomst met de beleidsmedewerkers

De punten c,e,f en g worden door de beleidsmedewerkers ook genoemd.

- j. Als de adviesvraag zeer op kennis is gericht, zal er toch een aanzet gegeven moeten worden voor een inhoudelijke visie. Dat inspireert en maakt dat de gemeente als regisseur het gesprek aan gaat met het onderwijs.
- k. “We voelen ons gesteund dat er andere gemeenten zijn die op vergelijkbare manier kampen met de relatie tot het onderwijs. Ook voelen we ons gesteund dat de VNG de gemeentelijke realiteit overbrengt richting het Rijk, als er tot wetgeving gekomen moet worden”.

4.4 Wat komt naar voren betreffende de persoonlijke vaardigheden?

Over de eigenschappen “te doelgericht zijn” en “teveel uitgaan van het eigen perspectief” zijn de volgende gegevens naar voren te halen.

Uit het reflectieverslag:

- a. Het benoemen van veronderstellingen, en daarop een reactie vragen, zorgt dat er geen verkeerd beeld kan ontstaan bij de adviseur.
- b. Het in kaart brengen van andere partijen die bij de inhoud van het advies betrokken zijn, en het verkennen van het politieke klimaat, verruimt de blik van de adviseur.

- c. Het anticiperen op wat de gemeente wil, het anticiperen op eventuele weerstand en het reflecteren op het eigen functioneren, maakt dat de adviseur gedwongen wordt van meerdere perspectieven uit te gaan.
- d. Het gebruik van een checklist is voor de adviseur van groot belang, juist gezien de “Birkman eigenschappen”. Het dwingt zorgvuldig te werk te gaan en de beleving van de geadviseerde goed in het vizier te houden.
- e. Het is een leerpunt de perspectieven van de uitvoerders in ogenschouw te nemen en de inzichten van de koepelorganisaties van het onderwijs daar tegenaan te houden. Zie reflectie b.
- f. Het onderscheid maken tussen behoeften als adviseur en de inhoud van het advies helpt om het perspectief van de ander er goed bij te betrekken.
- g. Geconstateerd wordt dat de impulsieve reacties tijdens de feedbackbijeenkomst toch zorgvuldig zijn, omdat de adviseur vaststelt dat de lessen tijdens de studie geïnternaliseerd lijken.
- h. “Bij het doorhakken van de knoop om tot het contract over te gaan, werd ik gehinderd door het feit dat ik bang was dat de gemeente het algemene advies te beperkt vindt. Ik was juist te zorgvuldig, maar vanuit mijn eigen perceptie, zonder deze aanname te checken”.

Uit het interview met de VNG collega adviseur:

De punten c, d, en e en h worden door de collega adviseur ook benoemd.

- i. Als aanvulling bij h: Een leerpunt is om zaken waarover onzekerheid is te benoemen. Dat voorkomt dat er een te doelgerichte indruk ontstaat terwijl er wellicht juist sprake is van onzekerheid. Zie citaat c.

Uit het interview met de mede adviseur:

De punten c, e en i worden door de mede adviseur ook benoemd.

- j. Tijdens de feedbackbijeenkomst leek het af en toe alsof de adviseur het gevoel had dat de beleidsmedewerkers het beter wisten. Het gaat om verschillende soorten kennis.

Uit de vragenlijst feedbackbijeenkomst met de beleidsmedewerkers

- k. “De adviseur wilde eigenlijk onze problemen oplossen. Wij begrijpen dat dit niet kan. De praktijk is weerbarstiger dan de theorie”.
- l. “Het was een gelijkwaardige, prettige sfeer”.

Reflectie b: De theorie die heel “macro” (dat wil zeggen, landelijk niveau) in mijn hoofd zit, moet landen bij degene die ik adviseer. Dat kost een groot inlevingsvermogen in de situatie van gemeenten. Zij hebben een bepaalde relatie/ervaring met onderwijsbestuurders, die ik niet van nabij meemaak. Mijn referentiekader ten aanzien van het onderwijs, wordt bepaald door de koepelorganisaties van de onderwijs sectoren (PO raad en VO raad). Die zijn echter ook behept met het “macro denken”. Toch is dit “macro denken” ook nodig om gemeenten te adviseren. Het helpt hun afwegingen in een grotere context te plaatsen en geeft hen houvast door feitelijke informatie over wet- en regelgeving.

Bijlage 2

Citaat c Jan Koster, VNG collega adviseur: “Nieuw voor mij was het feit dat je een paar keer benoemt dat je jezelf onzeker voelde. “Men zit niet op mij te wachten” las ik ergens. Zo kom je op mij niet over. Ik heb nu de indruk dat je snelheid in het nemen van beslissingen daar ook deels mee te maken heeft. Zorgvuldigheid doet ook een beroep op het geduld van anderen. Je moet vaker dingen checken, en daarom vaker mensen naar dingen vragen. Je “haast” is wellicht ook verklaarbaar door je gevoel dat je mensen niet tot last wilt zijn. Je geeft dan te kennen dat aspecten van een besluit evident zijn, terwijl ze dat voor anderen niet zijn. Dat komt soms iets te stellig over, terwijl het (na het lezen van dit reflectieverslag) mogelijk is dat dit juist voorkomt uit een stukje onzekerheid. “

Bijlage 3

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In dit hoofdstuk worden themagewijs conclusies getrokken uit het geheel van het onderzoek. Deze conclusies zijn ondergebracht in dezelfde vier thema's als in Hoofdstuk 4. Aangegeven is of de conclusies eensluidend zijn en antwoord geven op de geformuleerde vragen. Aansluitend zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd.

5.1 Welk inhoudelijk advies wil de Gemeente Gouda van de VNG adviseur op het gebied van aansluiting van (jeugd) zorg bij het onderwijs?

De Gemeente Gouda wil geïnformeerd worden over de feitelijke kennis betreffende de komende wetgeving voor Passend Onderwijs. Daarbij wil de gemeente dat de gevolgen van de wetgeving voor het onderwijs helder is én dat de gemeentelijke rol daarbij in kaart wordt gebracht. Hoe kan de gemeente haar eigen (jeugd) beleid daarbij aan te laten sluiten?

Deze wens komt naar voren bij alle drie de geïnterviewde personen; de wethouder, de beleidsmedewerker en de coördinator van het Samenwerkingsverband. Er is geen toespitsing gevraagd op de gemeentelijke situatie. Deze wens is vervolgens “gecheckt” bij 5 andere gemeenten. Deze gemeenten geven aan behoeften te hebben aan een zelfde inhoudelijk advies. Bij het vaststellen van het contract met de gemeente Gouda is door adviseur en geadviseerde vastgesteld dat er door de adviseur een brochure wordt samengesteld met daarin de bovengenoemde inhoud. De brochure die naar aanleiding van de adviesvraag is gemaakt, bevat daarnaast ook een aantal concrete tips. Met name uit het interview met de beleidsmedewerker (en de andere gemeenten) blijkt dat de “lopende problematiek” betreffende de aansluiting van gemeentelijk jeugdbeleid bij het onderwijs én de voorbereiding op de wetgeving Passend Onderwijs, ook concrete tips vraagt. Daar is gehoor aan gegeven.

Tijdens de interviews die leidden tot het formuleren van de adviesvraag, bleek dat het feit dat de adviseur bij de VNG werkt, bepalend is voor de formulering van de adviesvraag. Dit was geen aspect van het onderzoek. Men lijkt de VNG te zien als belangenbehartiger die zich heeft gespecialiseerd in het volgen van landelijke wetgevingsontwikkelingen. Daarover wilde men dus geadviseerd worden. Men

realiseert zich dat een onderzoek naar de feitelijke afspraken met het onderwijs en het optimaliseren daarvan, niet het blikveld is van een VNG adviseur.

Bij het afnemen van de interviews met de wethouder, de beleidsmedewerker en de coördinator, was door de adviseur aangegeven dat de wethouder bepalend zou zijn in het geval de beleidsmedewerker en de zorgcoördinator andere adviesvragen hadden. Dit zou meegespeeld kunnen hebben in de antwoorden. Dit is echter niet waarschijnlijk. Ten eerste gaven ook de andere gemeentelijke beleidsmedewerkers aan een dergelijk advies (de uiteindelijke brochure) te willen. Ten tweede blijkt uit de argumentatie dat ook de zorgcoördinator en de beleidsmedewerker de voorkeur gaven aan dit advies.

Uit de adviesvraag blijkt dat de gemeenten (de andere geïnterviewde gemeenten meegerekend) beseffen dat zij een regiefunctie hebben in het jeugdbeleid (zie de theorie in hoofdstuk 2). Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat de gemeente Gouda deze rol interpreteert als “de taak van gemeenten om lokale actoren tot samenwerking te brengen”. Zij realiseren zich dat ze daarbij de schoolbesturen nodig hebben en dat zij niet altijd “aan het stuur zitten”⁷⁴. De gemeente Gouda gaf aan dat er een “wij/zij” sfeer heerst tussen de gemeente en het onderwijs en dat de gemeente niet de bevoegdheid heeft de onderwijsbesturen de les te lezen. Dat verklaart ook de helderheid die men wil over de wederzijdszijdse verantwoordelijkheden en geldstromen. Men realiseert zich dat, met de Wet Passend Onderwijs, de samenwerking nog meer vorm zal moeten krijgen, en dat de decentralisatie van de jeugdzorgtaken naar de gemeenten, een goede voorbereiding vraagt. Uit de literatuur blijkt dat de inzet op zorg advies teams de laatste jaren groot is geweest. Dat de gemeenten nu deze adviesvraag ruimer formuleren, lijkt aan te geven dat er niet meer zozeer aan instituties als cijg en zat wordt gedacht. Gemeenten zijn meer gericht op de integratie van gemeentelijk zorg met het onderwijs door “een expliciete verbinding te leggen tussen de functies van beiden”⁷⁵. De formulering in het contract over de doelstelling laat zien dat het advies veel breder als beleidsvoorbereidend wordt opgevat. Men wil een idee krijgen van de verantwoordelijkheden van de gemeenten en het onderwijs als het gaat om de omgang met zorgleerlingen.

⁷⁴ zie hoofdstuk 2.2.2 Theoretisch kader

⁷⁵ zie hoofdstuk 2.2.2 Theoretisch kader

5.2 Welk soort advies wil de Gemeente Gouda van de VNG adviseur op het gebied van aansluiting van (jeugd) zorg bij het onderwijs?

De Gemeente Gouda wil een advies dat een handreiking biedt voor toekomstig beleid of handelen. Dat vraagt, binnen de door diverse auteurs onderscheiden rollen, om een expert. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat er geen behoefte is aan een advies van structurele, beleidsmatige of procedure aard. Alle drie de geïnterviewden van de gemeente Gouda geven dat aan. De vraag kan echter gesteld worden of deze wens te maken heeft de “VNG pet van de adviseur”. In de theorie kwam naar voren dat een interne adviseur vaak te maken heeft met een “dubbele pet”. Hij is enerzijds in loondienst van de organisatie en moet anderzijds de organisatie een zo onafhankelijk mogelijk advies geven. Er is toen geconcludeerd dat dit niet aan de orde was, maar er zijn redenen te concluderen dat dit wel degelijk het geval was tijdens het gehele adviesproces. In de eerste plaats gaf men er blijk van ervan uit te gaan dat de adviseur veel weet van de wetgevingsprocessen. Het is niet verwonderlijk dat de adviesvraag dan in die richting tendeert. In de tweede plaats bleek, zeker in de feedbackbespreking, dat er wel degelijk andere vragen leefden. Praktijkvragen waarvoor om een advies werd gevraagd. In de derde plaats staat in het reflectieverslag dat de wethouder veel onderwerpen aan de orde stelde omdat zij wil dat de VNG (als haar belangenbehartiger) weet wat er in de gemeenten speelt. Als conclusie kan gesteld worden dat gemeenten (er lijkt geen reden waarom dit bij andere gemeenten anders zou zijn) van de adviseur, juist als VNG medewerker, dit advies heeft gevraagd. Er kan voorzichtig geconstateerd worden dat de adviesvraag aan de VNG een andere is dan die aan een willekeurig adviesbureau. Een andere, hieraan gelieerde, conclusie is, dat de genoemde “dubbele pet” een beroep doet op specifieke adviesvaardigheden. Hier wordt hierna (in 5.3) nog op teruggekomen.

5.3 Conclusies ten aanzien van de adviesvaardigheden van de adviseur.

De drie door Block⁷⁶ genoemde fases; contractering, verzamelen van de gegevens en de feedback, blijken duidelijk en afgesloten onderdelen van het adviesproces. Uit het reflectieverslag, maar ook uit de reacties van de mede adviseur en de collega VNG adviseur kan geconcludeerd worden dat het onderscheiden van deze fases, de kwaliteit van het advies heeft bevorderd. Het gebruik van de checklist bij het

⁷⁶ Hoofdstuk 2.1.1 Theoretisch kader

reflecteren blijkt zeer behulpzaam. Pas als de ene fase is afgerond, kan de adviseur beginnen aan de tweede fase. De eerste fase; de contractering, was minder formeel dan de theorie aangeeft. Het is aannemelijk dat dit te maken heeft met het feit dat het advies de gemeente niets kostte. In de theorie wordt aangegeven dat, hoe minder aandacht wordt besteed aan de contractfase, hoe meer er oog dient te zijn voor het creëren van draagvlak. Uit het onderzoek blijkt dit niet helemaal op te gaan. Ondanks veel aandacht voor de contractfase, blijkt het draagvlak voor een puur expert advies beperkt. Dat bleek vooral in de feedbackfase; bij de presensatie van de brochure. Daar wilde de gemeente toch praten over een aantal concrete beleidskwesties. Dit blijkt uit het interview met de beleidsmedewerkers na afloop, maar ook uit het reflectieverslag en het interview met de mede adviseur. Enige flexibiliteit dient door de adviseur ingebouwd te worden bij de feedbackbijeenkomst. Dat vergt ook een reëlere tijdschatting.

De adviesvaardigheden die bij het opstellen van het contract bepalend bleken waren vooral het anticiperen op weerstand en het inleven in de situatie van de “cliënt”. Hier (maar ook in de andere fases) grijpen adviesvaardigheden en persoonlijke vaardigheden voortdurend op elkaar in.

Een leerles uit de zelfreflectie is dat de volgorde van de personen die geïnterviewd worden er toe doet. Bij een VNG advies is de wethouder namelijk bepalend. Het eerst interviewen van anderen kan bij hen verwachtingen wekken die niet waargemaakt kunnen worden.

Over de fase van de gegevensverzameling kan er uit het reflectieverslag geconcludeerd worden dat er ondanks het contract (dat de committent zou moeten weergeven) niet altijd prioriteit bij de gemeente gegeven werd aan het onderzoek. De gemeente ervaart dat zelf niet zo, blijkt uit het onderzoek. Een adviesvaardigheid die dus van groot belang is voor een VNG adviseur is het “ sturen en aanjagen” van de gemeente. In het contract was het commitment vanuit de gemeente afgesproken, maar naleving vraagt duidelijk de inzet van de adviseur.

Voor wat betreft de technische gegevens speelt mee dat de adviseur moet omgaan met de snelle gedateerdheid van de informatie. Geconcludeerd kan worden dat het goede adviesvaardigheden vergt om dit als realiteit onder ogen te zien en naar de gemeente toe te communiceren. Dit bleek met name uit het reflectieverslag en de reactie van de mede adviseur. Ook de beleidsmedewerkers zelf gaven dit aan.

Adviesvaardigheden bij de feedbackfase bestaan uit: een goede voorbereiding, tijdsinschatting, en vooraf anticiperen op wat er kan gebeuren. Vooraf aan de feedbackbijeenkomst blijkt het goed aan te geven dat er concrete lopende zaken op het betreffende dossier op een ander tijdstip nog aan de orde kunnen komen. Juist voor een adviseur van de VNG kan uit het adviesproces geconcludeerd worden dat helderheid over de rol van belangenbehartiger enerzijds en adviseur anderzijds goed gecommuniceerd dient te worden (de “dubbele pet”). Als belangenbehartiger is er een focus op wet- en regelgeving. Echter, niet alle vraagstukken binnen een gemeente zijn op te lossen door helderheid te bieden over de wet- en regelgeving. Een VNG adviseur dient dat te erkennen en gemeenten te ondersteunen om, in gesprek met de partners (in casu het onderwijs) tot een gemeenteschappelijke visie te komen. Op die manier voelt de gemeente zich ondersteunt en erkent. Opvallend is dat dit niet alleen uit het reflectieverslag en de antwoorden van de mede adviseur naar voren kwam, maar tevens uit de enquête met de beleidsmedewerkers, na de feedbackbijeenkomst.

Uit de reactie van de collega VNG adviseur kan naast bovenstaande geconcludeerd worden dat er uit het gehele adviesproces twee lessen te leren zijn voor de praktijk van de VNG: intervisie tussen collega’s over het advieswerk (vooral de “dubbele pet”) en het gebruik maken van een verkorte checklist.

Een andere bruikbare conclusie was de aanbeveling van de mede adviseur om na afloop vast te stellen of de gemeente nu echt met het advies geholpen is. In de laatste enquêtes richting de beleidsmedewerkers is weliswaar gevraagd naar de ervaren steun en de compleetheid van het advies. Echter, wat zij nu concreet ermee gaan doen, wordt niet duidelijk.

5.4 Conclusies ten aanzien van de persoonlijke vaardigheden van de adviseur

Tijdens het onderzoek is er steeds gereflecteerd op een paar eigenschappen die de adviseur blijkens een Birkmantest heeft; de doelgerichtheid en het uitgaan van eigen perspectief. Hier bewijst zich de theorie van Nathans⁷⁷ als hij zegt dat het bewust zijn van eigenschappen van belang is. Door tijdens de reflectie hier steeds aandacht aan te geven, heeft de adviseur geleerd dat het hanteren van een checklist zeer behulpzaam is bij hele adviesproces. Dit kan zowel uit het reflectieverslag als uit de

⁷⁷ Hoofdstuk 2.1.2 Theoretisch kader

reacties van de VNG collega adviseur en de mede adviseur geconcludeerd worden. Het helpt te anticiperen op de adviesvrager, waardoor haar eigen perspectief niet bepalend is. Ook helpt het zorgvuldigheid te betrachten bij het nemen van beslissingen. Het dwingt om de zaken te structureren en eerst na te denken voordat er een beslissing genomen kan worden. Het blijkt inderdaad dat er een voortdurende wisselwerking is tussen persoonlijke vaardigheden en de wijze waarop een advies tot stand komt.⁷⁸ Zo is de volgorde van de interviews (bijlage 1) bepaald door het snel maken van afspraken (doelgerichtheid) terwijl het beter geweest zou zijn (en bepalend voor hoe het advies tot stand komt) om eerst de wethouder te interviewen.

De conclusies van de gegevensverzameling door middel van de zelfreflectie, de VNG collega adviseur en de mede adviseur wijzen voor de onderstaande zaken, in dezelfde richting:

- Het anticiperen op wat de gemeente wil, op eventuele weerstand en het reflecteren op het eigen functioneren, maakt dat de adviseur gedwongen wordt van meerdere perspectieven uit te gaan.
- Het is een leerpunt voor de adviseur de perspectieven van de uitvoerders in ogenschouw te nemen en de inzichten van de koepelorganisaties van het onderwijs daar tegenaan te houden. Dat maakt dat er meer kennis van de onderwijspraktijk is, waardoor de adviseur een betere gesprekspartner is van deze koepelorganisaties.

Verder is, op grond van een waarneming van de VNG collega adviseur, in combinatie met het reflectieverslag, een leerzame conclusie de volgende:

De adviseur komt soms te doelgericht over, doordat ze een aantal zaken bij de gemeente veronderstelt. Zij denkt dan uit te gaan van de perceptie van de ander, maar vult deze zelf in, zonder het te checken.

De mede adviseur voegt daar aan toe dat de adviseur zich soms minderwaardig toont doordat zij minder van de praktijk weet. De beleidsmedewerkers gaven echter aan dat zij het een gelijkwaardige, prettige sfeer vonden, tijdens de feedbackbijeenkomst. Dit hoeft elkaar echter niet tegen te spreken. Juist doordat de

⁷⁸ Hoofdstuk 2.1.2 Theoretisch kader

adviseur zich wellicht “ klein maakte” benoemden de beleidsmedewerkers de sfeer als “ gelijkwaardig”.

Bij de feedbackbijeenkomst luistert de adviseur voornamelijk taakgericht, blijkt uit de reacties van de beleidsmedewerkers en de mede adviseur. Tegelijk voelden de beleidsmedewerkers zich begrepen en veilig en signaleerde de mede adviseur voldoende evenwicht in de relatie en betrokkenheid. Dat duidt op een redelijke mate van emotiegericht luisteren.

Er kan één nieuwe invalshoek geconcludeerd worden op grond van een constatering van zowel de collega adviseur als de adviseur zelf. De doelgerichtheid van de adviseur komt met enige regelmaat juist voort uit een algemeen gevoel van overbodigheid. Door mensen uit onzekerheid niet tot last te willen zijn, worden er door de adviseur acties en besluiten genomen buiten die mensen om en lijkt de adviseur vrij solo en daadkrachtig te werk te gaan. Een leerpunt daarbij is de zaak juist “open te gooien” en daarmee goodwill te creëren. Dit punt houdt ook verband met het uitgaan van eigen perspectief. Zoals hiervoor reeds aangegeven: De adviseur vult zelf in wat de geadviseerden denken, zonder zich echt in te leven in hun perspectief. Voor de adviseur leerzame conclusies.

Aanbevelingen

1. De VNG dient haar adviesrol richting haar leden nog meer toe te spitsen op het *tijdig* vertalen van komende landelijke wet- en regelgeving naar bruikbare kennis voor de gemeenten. Gemeenten kunnen bij hun beleidsvorming hierdoor beter anticiperen.
2. De VNG kan haar adviseurs beter toerusten voor het werk door hen met een checklist te laten werken bij het advieswerk.
3. De VNG kan haar adviseurs beter toerusten door intervisie mogelijkheden te creëren over het advieswerk.
4. De VNG adviseurs kunnen de gemeenten vooraf, middels een heldere formulering in het contract, wijzen op de specifieke rol van de VNG als belangenbehartiger en adviseur.
5. De VNG zal meer gebruik moeten maken van de “ sociale media” bij het attenderen van haar leden op bruikbare informatie op de VNG website. Het publiceren van brochures lijkt te statisch. Informatie over komende wet- en regelgeving verandert snel.

Hoofdstuk 6 Evaluatie

Na afloop van het onderzoek overheerst een positief gevoel. Er is wat bereikt. Er ligt een brochure die naar alle gemeenten kan, en ik heb veel geleerd over mijn eigen functioneren als adviseur. Hoewel er in het onderzoek niet nadrukkelijk naar is gevraagd, heb ik de indruk dat de gemeente Gouda geholpen is met het resultaat. Vooral de constatering dat je als belangenbehartiger een aparte positie inneemt in de relatie tot de leden, is voor mij van belang. Je advies wordt om die reden anders ervaren dan een advies door een willekeurig ander bureau.

Het opstarten van het onderzoek nam veel tijd in beslag. Het ligt aan mezelf dat ik niet snel in de benen te krijgen ben als ik geen tijdsdruk ervaar. Ik besef dat een reden hiervan kan zijn dat de politieke realiteit in mijn werkzaamheden een korte tijdsspanne heeft en per maand anders kan zijn. Dat maakte het wel moeilijk me te concentreren op een onderwerp. Op het moment dat ik bezig was een keuze te maken voor een onderwerp, speelden de zorg advies teams een belangrijke rol. Lopende het jaar werden de plannen voor de stelselwijziging passend onderwijs veel meer van belang. Gelukkig kon ik dat goed in het adviesproces meenemen. Deze ervaring maakt dat ik in de toekomst eerder zal structureren op het proces, bij taken die een lange tijdsspanne hebben. De (beleids)inhoud hoeft geen rem te vormen bij het uitzetten van stappen. Wel is het van belang richting de gemeenten aan te geven dat sommige feiten door de politieke realiteit snel achterhaald kunnen zijn.

De afstemming met de mede studenten over het onderzoek was inspirerend. Ik vond het leuk met hen mee te denken. Tegelijkertijd gaf het mijzelf weer energie om verder te gaan. Dat ik zelf niet veel “meenam” van hun reactie op mijn opzetten, had waarschijnlijk te maken met het feit dat ik de punten waar ik feedback op wilde hebben, niet duidelijk aangaf. Dit is zeker een leerpunt voor mij in andere situaties waar men op elkaar werk moet reflecteren.

Eenmaal op stoom waren er fases van concentratie en van verslapping. Dat had voornamelijk te maken met het feit dat ik afhankelijk was van de medewerking van anderen. Afspraken maken met wethouders is geen sinecure. Deze ervaring leert me de urgentie van een onderwerp voor de alledaagse praktijk van de wethouder, meer

te beklemtonen. Door me af te vragen hoe de wethouder concreet te maken krijgt met een onderwerp, en me daarop te focussen in de communicatie, creëer ik een urgentiegevoel bij wethouders.

Op het moment dat er een adviesvraag lag (het contract), vond ik het zinvol om bij andere gemeenten te checken of zij ook behoeften hadden aan deze informatie. Dat had ik van tevoren niet kunnen bedenken, en werkte vertragend. Tijdens het maken van de brochure, sprak ik vaak met het Ministerie van OCW over de stelselwijziging. Er werden soms toezeggingen gedaan, die later weer werden ingetrokken. Dat maakte dat de informatie een voorlopig karakter heeft en ik op een gegeven moment de knoop moest doorhakken. De brochure kan digitaal gemaakt worden en indien nodig aangepast worden op de site van de VNG. Dat gaf mij lucht. Ik concludeer hieruit dat het maken van papieren brochures over nog sterk veranderende beleidsterreinen, geen juiste keuze is. Op dit moment ben ik met de webredactie in gesprek over een toegankelijke manier om zaken op de site te presenteren.

In mijn afstemming met Tjeerd Brouwer, de begeleider van mijn onderzoek, stuitte ik op dezelfde karaktereigenschappen die ik concludeerde tijdens het advieswerk. Mijn voortvarendheid om besluiten te nemen deelde ik niet (of laat) met hem. Dat gebeurde niet zozeer omdat ik het zelf wilde uitzoeken, maar omdat ik hem er niet over lastig wilde vallen en bovendien een bepaalde onzekerheid voelde over het besluit. Mijn perspectief van zijn oordeel had ik beter tijdig kunnen toetsen. Het is een rare vorm van het Birkmanresultaat over het “uitgaan van mijn eigen perspectief”. Ik denk wel degelijk aan het perspectief van de ander – ben me daar juist erg bewust van – maar vul dat zelf in. Uiteindelijk draait het dan nog steeds om mijn eigen perspectief. Ik heb hier veel van geleerd. Door zorgvuldig om te gaan met besluiten, en anderen in mijn gedachtesprongen te betrekken, toets ik tegelijk of mijn perceptie van hen wel op waarheid is gestoeld.

Het onderzoek heeft mij enthousiast gemaakt om voor mezelf handvaten te creëren om een proces te ordenen. Een checklist dwingt mij eerst na te denken en dan pas te handelen. Een volgorde die me van nature niet op het lijf geschreven is.

Een worsteling was de verhouding tussen de vraag naar mijn functioneren als adviseur en het inhoudelijke beleidsterrein. Door lang met de kern- en deelvragen

bezig te zijn, werd dat me niet helderder. Pas toen ik gewoon mijn introductie en hoofdstuk 1 ging schrijven, kwam er meer licht op de zaak. Het is achteraf gezien vergelijkbaar met wat ik bij mijzelf constateerde als VNG adviseur; ik dacht alleen in wet- en regelgeving als oplossing voor de problematiek voor de gemeenten. De gemeenten zijn in de praktijk aan het werk en maken zo de werkelijkheid levend in plaats van zich blind te staren op de tekentafel van de wetgevers.

In het verlengde hiervan, heb ik door het onderzoek een helderder zicht gekregen op mijn rol als VNG adviseur in relatie met de gemeenten. De wederzijdse aanvulling, praktijk en belangenbehartiger, kwam als zeer noodzakelijk naar voren. Dat wekte bij mij een hernieuwd enthousiasme op voor mijn functie.

De gesprekken met mijn collega adviseur hebben ertoe geleid dat ik mijn meesterstuk dit najaar aan een aantal collega's ga presenteren. Het zal dan met name gaan om de leerpunten betreffende de adviesvaardigheden als VNG adviseur. Ik zie ernaar uit dit met hen te delen en zo van elkaars ervaringen te kunnen leren.

Literatuurlijst:

- Akyar, G. (2006). *Vormgeven aan maatschappelijke ondersteuning van jeugdigen. Een onderzoek naar regie en samenwerking: over vertrouwen, wederkerigheid en zingeving*. Den Haag: SDU.
- Block, P. (2002). *Feilloos adviseren*. Schoonhoven: Academic service.
- Bosdriesz, M. (2010). *De Kleine Gids, zorg- en adviesteams*. Deventer: Kluwer.
- David A. en Pelt van T. (2010). *Amsterdam, Adviseren*. Pearson Education Benelux BV.
- Gerritsen, E & Lange de, J. (2007). *De Slimme gemeente*. Den Haag: Reed Business.
- Grit, R. & Gerritsma, M. (2007). *Competent adviseren*. Houten: Wolters-Noordhoff.
- Harink, F. (2010). *Basisprincipes praktijkonderzoek*. Apeldoorn: Garant.
- Knaap van der, P. (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid*. Den Haag: Phaedrus.
- Keesenberg, H. (2008). *Passend onderwijs. Praktijkserie basisschoolmanagement*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Korteland, E. (2010). *Diffusie en adoptie van interorganisatorische innovaties in de publieke sector*, Alblasterdam: Haveka.
- Masurel, E & E. Nijkamp (2003). *Handboek Ondernemers & Adviseurs: Management en Economie van het MKB*. Deventer: Kluwer.
- Nathans, H. (2004). *Adviseren als tweede beroep*. Deventer: Kluwer.
- NJI (2009). *Monitor, Gemeenten en onderwijs, bestuurlijke afspraken over zorg in en om de school*. Utrecht: NJI uitgeverij.
- NJI (2010). *Kwaliteit Zat! Handreiking voor zorg- en adviesteams*. Utrecht: NJI uitgeverij.
- Paas, R. (2009). *Van klein naar groot*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkoking voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.
- Rameckers, G., & Oosterwegel, F. (2006). *Adviseren moet je doen!* Baarn: HB uitgevers.

- Schein, E.H. (1999). *Process consultation revisited : Building the helping relationship*. Mass: Addison-Wesley/Longman.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2009). *De jeugd een zorg*. Den Haag: SCP.
- Stam, P. & Yperen van, T. (2010). *Opvoeden versterken*. Groningen: Doorndrukkerij.
- Stapelkamp, A. (2007) *Taken en bevoegdheden van de gemeenten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- VNG 1 (2010). *Regie werkt!* Den Haag: VNG uitgeverij.
- VNG 2 (2010) *Onderwijsbeleid onder gemeentelijke regie, een handreiking*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- VNG 3 (2010) *Brochure Samenwerken voor de Jeugd*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.

Bijlage 1 Vragenlijsten en antwoorden interviews deelvraag 1.1

Samenvatting interview wethouder mevrouw M. Suiker

28 maart 2011

1. *Hebt u eerder ervaringen gehad met adviseurs in relatie met zat's in uw gemeente?*

Zo ja, welke positieve/negatieve ervaringen heeft u daarmee?

Zo nee, heeft u wel de behoefte gevoeld op het gebied van zat's geïnformeerd te worden?

Ja. KPC Groep heeft onderzoek gedaan naar een dekkende expertise in de regio Rijnstreek met betrekking tot het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Midden Holland en Rijnstreek. Verder zijn er verkennende gesprekken (niet op verzoek van gemeente) geweest met Oberon en met Donkelaar en Schuller. Bovendien heeft Kruissen Advies en Projectmanagement B.V. een onderzoek gedaan naar een sluitende VSV (voorkomen van voortijdig schoolverlaten) aanpak. Daarbij kwam ook het bovenschoolse onderwijs-zorgarrangement in de regio Midden Holland aan de orde. De RDOG (bureau voor jeugdzorg) heeft een klanttevredenheid onderzoek gedaan. Verder geeft de WMO monitor ook voor jeugd een indicatie van de tevredenheid. Voor zover deze cijfers positief zijn (en dat waren ze recentelijk) kan de wethouder deze gebruiken voor de verdediging van haar beleid richting de gemeenteraad. Dit soort onderzoek werkt bevestigend.

Bij het onderzoek van KPC groep is de dekkendheid van de expertise in kaart gebracht als het gaat om onderwijs-zorgarrangementen. Het was een inventarisatie van de praktijk. Het was een detaillistisch rapport dat geen conclusies genereerde voor gemeentelijke beleidskeuzes. Ook al zou het daar wel handvaten voor kunnen geven, een dergelijk rapport blijft dan toch liggen in een la. Het onderzoek was uitgevoerd vanuit het perspectief van de scholen. Voor hen zal het zinvol geweest zijn om een dergelijke inventarisatie te hebben. Gesprekken met Oberon hebben geen vervolg gekregen omdat de prioriteit bij de gemeente Gouda in de eerste instantie ligt op het uitbouwen van de CJG's om pas daarna de aansluiting met het onderwijs te zoeken. Het is de bedoeling dat eind 2011 3 CJG's in de stad functioneren.

Het onderzoek van Kruissen zoemde in op de bovenschoolse voorzieningen waar leerlingen die niet gehandhaafd kunnen worden in het reguliere onderwijs worden opgevangen (rebound en herstart). De conclusie die voor gemeente van belang was, hield in dat een MBO rebound in Gouda niet wenselijk was in verband met de geringe omvang van de beoogde doelgroep. Richting gemeenteraad was op die wijze een argument voorhanden om hier niet mee verder te gaan.

2. Welk soort advies verwacht u van mij ten aanzien van zat's in uw gemeente?

(indeling David, zie hoofdstuk 2)

Expert/kennisbron, Probleemoplosser, Inventariseren van praktijk, Coach, Inspirator, Mediator

Het is van belang te weten hoe de geldstromen lopen in het onderwijs in Gouda. Wat ontvangen zij voor zorgleerlingen? Wat moeten ze daarvoor doen? Wat is de gemeente feitelijk verplicht te leveren als het gaat om aansluiting van gemeentelijke voorzieningen die aansloten moeten worden op het onderwijs? Wat zijn de financieringsstromen die daarvoor beschikbaar zijn? Wat verandert er als Passend Onderwijs in wetgeving verankerd gaat worden? Expert/ Kennisbron.

Wat is de rol van gemeente/regierol bij Passend Onderwijs? De wethouder geeft aan dat ze niet weet hoe de Verwijsindex risicojongeren (VIR) nu functioneert. Het gaat dan om onderzoek waarbij de praktijk geïnventariseerd wordt.

3. Welk soort informatie is nodig?

Intern al bestaande informatie: Beleidsdocumenten, vergaderverslagen, conventanten, bestaand onderzoek

Intern te achterhalen informatie: informatie over wijze van functioneren van mensen, partijen die betrokken zijn bij zat's, kwaliteit en effect van de zat's

Externe relevante informatie: wetgeving, beleidsinformatie van betrokken partijen.

Nodig is intern bestaande informatie over de afspraken over bevoegdheden/verantwoordelijkheden en geldstromen die nu aan de orde zijn. Verder is van belang dat de wethouder geïnformeerd wordt over relevante op handen zijnde wetgeving en de gevolgen daarvan voor de gemeente Gouda.

4. Op welke wijze dient deze verzameld te worden?

Interviews, documentenonderzoek, observatie, enquêtes

In afspraken en convenanten van de gemeente zelf zal kennis te halen zijn over bovenstaande. Verder is voor het kennis deel het in kaart brengen van de wetgeving van belang. Voor het functioneren van de VIR zal contact opgenomen kunnen worden met de daarvoor verantwoordelijke ambtenaar (interview). Eventueel kan ook bestaand onderzoek (hierboven genoemd) gebruikt worden. Documentenonderzoek (extern) is op dit moment het meeste van belang in verband met de komende veranderingen in het kader van Passend Onderwijs.

5. Verwacht u een generalistisch advies op de zorg advies teams of een specialistisch?

Toelichting: met een generalistisch advies wordt bedoeld dat het beleid ten aanzien van zat's in verband wordt gebracht met ander gemeentelijk beleid.

Een specialistisch advies behelst een advies over de uitvoering/werkwijze van de zat's.

De wethouder geeft aan dat als er vanuit het college beleid verdedigd moet worden, er meer generalistisch advies voor handen moet zijn. Stel dat door Passend Onderwijs gemeenten meer geld ter beschikking moeten stellen aan instanties, of er moet in FTE's meer een beroep gedaan worden op de ambtenaren, dan ze een vorm van "inverdieneffect" het altijd goed doen. Onderbouwde argumenten op dit vlak zijn welkom. De uitvoering zelf is voor de wethouder geen stuk waarin zij geadviseerd wil worden, dat laat ze graag aan de daarvoor verantwoordelijken over. Specifieke informatie over het randvoorwaardelijke kader is wel van belang.

6. Waar wilt u het advies voor gebruiken? Wat is de doelstelling van het advies?

Verbetering van de uitvoering van het beleid

Beleidsontwikkeling

Politieke verantwoording

Lobby in de politiek maatschappelijke arena

Het advies wil de wethouder gebruiken om goed onderlegd te zijn bij bestuurlijke afspraken met het onderwijs. Politiek gezien liggen de bezuinigingen op het Passend Onderwijs heel gevoelig. De gemeenteraad is zeer kritisch op, wat zij noemt, “de afbraak van het onderwijs”. Daar wordt niet altijd ingezien dat de invloed daarop van de gemeente zeer beperkt is en vooral in de randvoorwaardelijke sfeer ligt. Kennis over de feiten is daarom ook van belang bij de politieke verantwoording.

7. Wilt u dat het advies publiek wordt gemaakt? (zie Block, hoofdstuk 2)

Zo ja, waarom?

Zo nee, waarom niet?

Aanvankelijk is de reactie dat het advies, bij instemming van de wethouder, publiek gemaakt mag worden. Het betreft immers feitelijkheden. De transparantie van de onderwijsmiddelen is op dit moment echter een discussie tussen onderwijsbesturen en gemeenten. Er is een kans dat de weergave van die middelen door een adviseur van de VNG, door het onderwijs in twijfel wordt getrokken. De wethouder kan pas beslissen over openbaarmaking als het advies klaar is.

Samenvatting interview beleidsmedewerkster mevrouw G. Tol

8 maart 2011

1. Hebt u eerder ervaringen gehad met adviseurs in relatie met zat's in uw gemeente?

Zo ja, welke positieve/negatieve ervaringen heeft u daarmee?

Zo nee, heeft u wel de behoefte gevoeld op het gebied van zat's geïnformeerd te worden?

Ja, recent (2010) is er contact geweest met de heer Kalkman van Donkelaar en Schuller. Dit was op initiatief van Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden Holland (ISMH). De heer Kalkman heeft aangegeven niet verder te gaan met het advieswerk omdat er teveel afzonderlijke trajecten door elkaar liepen. Met Oberon is contact geweest over zorg advies teams. Oberon krijgt in het kader van de stimulering van de Lokaal Educatieve Agenda, subsidie om diverse onderwerpen,

waaronder nu ook zorg in en om de school, te ondersteunen. De conclusie was echter dat het uitbouwen van de CJG's in de gemeente nu prioriteit heeft. Mevrouw Tol noemt, naast de door de wethouder genoemde rapporten van KPC en Kruijssen, nog een onderzoek van KPC. In tegenstelling tot de wethouder geeft mevrouw Tol aan dat er op uitvoerend niveau goed gebruik is gemaakt van de inventariserende onderzoeken. Ze heeft gehoord dat zeker het onderwijs er veel aan heeft gehad. De "witte vlekken" ten aanzien van de expertise die KPC heeft gesignaleerd, hebben echter (nog) niet tot beleidswijzigingen geleid. Ze vraagt zich af of de gemeente hier wel echt verantwoordelijkheden heeft. Dat was geen deel van het onderzoek. Het andere onderzoek van KPC betrof: "Werkagenda's Regionaal Netwerk Passend Onderwijs Rijnstreek".

Er is een klanttevredenheidsonderzoek van de RDOG, bureau jeugdzorg en een WMO monitor. Hiervan kan gebruik gemaakt worden om te kijken naar de ervaring van ouders en jongeren die in een ZAT team zijn besproken. Verder zijn de onderzoeken vooral voor de uitvoerders van belang; zij weten welke expertise er is (KPC onderzoek) en kunnen daar hun voordeel mee doen.

*2. Welk soort advies verwacht u van mij ten aanzien van zat's in uw gemeente?
(indeling David, zie hoofdstuk 2)*

Expert/kennisbron, Probleemoplosser, Inventariseren van praktijk, Coach, Inspirator, Mediator

Er is een convenant met het voortgezet onderwijs over de wederzijdse financiële verantwoordelijkheid voor schoolmaatschappelijk werk. Verder zijn er alleen cijfers over wat de jeugdgezondheidszorg en de leerplicht in totaliteit kost. Wat daarvan wordt ingezet in de zat's is niet bekend. Wat het onderwijs krijgt (financieel) en verplicht is te "leveren" aan zorg is bij de gemeente niet bekend. Dat maakt het lastig afspraken te maken. Kennis daarover is van belang.

Alle organisaties met wie afspraken gemaakt worden, werken regionaal. Dat maakt het lastig. Het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden Holland (ISMH) probeert om regionale afspraken te maken. Deze organisatie functioneert ook als regionaal bureau leerplicht (voor K5 gemeenten). De gemeente Gouda spreekt met ISMH af wat zij met betrekking tot de leerplicht moeten doen. Er is geen contract.

Bekeken wordt of Waddinxveen eventueel ook aansluit bij het ISMH. De werkzaamheden van Bureau Leerplicht worden binnenkort geëvalueerd. Er vindt elke twee maanden een overleg plaats met het bureauhoofd. Voor het PO geldt dat de leerplicht op afroep beschikbaar is. Bij het VO is leerplicht altijd aanwezig en bij het MBO is leerplicht aanwezig in verband met de kwalificatieplicht.

Het schoolmaatschappelijke werk voor het PO wordt door de gemeente betaald vanuit de Brede Doeluitkering Jeugd. Dit heeft ermee te maken dat de Wethouder, mevrouw Suiker, preventie binnen het jeugdbeleid van groot belang acht. Voor het VO geldt dat de helft door de schoolbesturen en de helft door de gemeente wordt betaald. Richting het Speciaal Onderwijs en het MBO gaat geen gemeentelijk geld voor schoolmaatschappelijk werk. Op het MBO wordt wel schoolmaatschappelijk werk aangeboden.

Voor het voortgezet onderwijs wordt Quadraat (een orthopedagogische maatschap) ingehuurd voor het leveren van schoolmaatschappelijk werk. De gemeente betaalt dit vanuit de gelden voor VSV (Voortijdig School Verlaten).

De gemeente geeft subsidie aan de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg (RDOG). Onder de RDOG vallen zowel de jeugdgezondheidszorg als de consultatiebureaus.

In de zorg advies teams van het VO is altijd een schoolarts aanwezig. Voor het PO is deze op afroep aanwezig. Deze uren vallen onder het reguliere werk van de schoolartsen en zijn niet apart begroot. De aanwezigheid op het VO is drie keer per jaar op de MPO's. Zou dit worden uitgebreid, dan zou dit ten koste gaan van de andere werkzaamheden. Overwogen wordt de schoolarts meer op wijkniveau in te zetten in het kader van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) . Het CJG in de wijk Korte Akkeren functioneert goed. De jeugdmatch is inmiddels ingevoerd (Verwijs index risicjongeren) maar men is nog niet bekend met wat hiermee kan.

De gemeente Gouda heeft met het VO/MBO afgesproken, vooruitlopend op het ontvangen van de plusvoorzieningen door het onderwijs (schooljaar 2011/2012), huisvesting beschikbaar te stellen in de wijk Korte Akkeren.

3. Welk soort informatie is nodig?

Intern al bestaande informatie: Beleidsdocumenten, vergaderverslagen, conventanten, bestaand onderzoek

Intern te achterhalen informatie: informatie over wijze van functioneren van mensen, partijen die betrokken zijn bij zat's, kwaliteit en effect van de zat's

Externe relevante informatie: wetgeving, beleidsinformatie van betrokken partijen.

Wat nu speelt is de vraag wat de stelselwijziging voor het Passend Onderwijs betekent voor de inzet van de gemeente. Hoe gaan wij vormgeven aan de afspraken die gemaakt moeten worden? Wat betekent het voor het onderwijs in onze gemeente? Daar weten wij als gemeente ambtenaren nog weinig van. Het gaat dus om externe relevante informatie; de wetgeving en de beleidsinformatie. Het is aan de gemeente zelf om intern al bestaande informatie paraat te hebben. Daar is de VNG adviseur niet voor nodig. Externe informatie helpt wel om de interne informatie te duiden en om helder te hebben of we compleet zijn met de interne informatie.

4. Op welke wijze dient deze verzameld te worden?

Interviews, documentenonderzoek, observatie, enquêtes

Documentenonderzoek (extern), maar ook gesprekken (weten wat er leeft bij de ministeries)

5. Verwacht u een generalistisch advies op de zorg advies teams of een specialistisch?

Toelichting: met een generalistisch advies wordt bedoeld dat het beleid ten aanzien van zat's in verband wordt gebracht met ander gemeentelijk beleid.

Een specialistisch advies behelst een advies over de uitvoering/werkwijze van de zat's.

Voor de beleidsmedewerkster zou een specialistisch advies van belang zijn. Niet zozeer over de werkwijze van de zat's in uitvoerende zin, maar wel over de randvoorwaarden die met het beleid geborgd moeten worden.

6. Waar wilt u het advies voor gebruiken? Wat is de doelstelling van het advies?

Verbetering van de uitvoering van het beleid

Beleidsontwikkeling

Politieke verantwoording

Lobby in de politiek maatschappelijke arena

Over het genoemde in vraag 3 zouden wij kunnen gebruiken als input voor de ontwikkeling van beleid.

7. Wilt u dat het advies publiek wordt gemaakt? (zie Block, hoofdstuk 2)

Zo ja, waarom?

Zo nee, waarom niet?

Dat is aan de wethouder.

Samenvatting (telefonisch) interview B. Verkerk, coördinator Samenwerkingsverband

Midden Holland Rijnstreek

26 april 2011

1. Hebt u eerder ervaringen gehad met adviseurs in relatie met zat's in uw gemeente?

Zo ja, welke positieve/negatieve ervaringen heeft u daarmee?

Zo nee, hebt u wel de behoefte gevoeld op het gebied van zat's geïnformeerd te worden?

Noemt zelfde onderzoeken als de anderen (KPC onderzoeken, Kruissen). Geeft aan dat er nooit een echt contract is gekomen over wat er precies onderzocht zou moeten worden, "de doelstelling is voor mij niet altijd duidelijk geworden". Het onderzoek naar de expertise die aanwezig is (KPC onderzoek) heeft duidelijkheid gegeven over waar nou hiaten zitten. De gegevens voeden het onderwijs. Het onderzoek van Kruissen maakte duidelijk hoeveel thuiszitters er zijn in de regio en nog een aantal wetenswaardigheden. De aanbevelingen bestaan vaak uit: "maak een plan". Zijn ervaringen met adviseurs/onderzoekers zijn positief.

2. Welk soort advies verwacht u van mij ten aanzien van zat's in uw gemeente?

(indeling David, zie hoofdstuk 2)

Expert/kennisbron, Probleemoplosser, Inventariseren van praktijk, Coach, Inspirator, Mediator

Het lijkt hem goed als gemeente goed op de hoogte is van de veranderingen van de stelselwijziging Passend Onderwijs. Wat betekent dat voor het onderwijs? Dat is de komende uitdaging, dat het onderwijs en de gemeentebestuurders elkaar als partner zien. Een advies zou daarop gericht moeten zijn. De heer Verkerk geeft aan dat een advies van de VNG gericht moet zijn op de gemeentelijke kant van de zaak. Zij moeten helder hebben wat zij moeten doen in aansluiting met het onderwijs. Zij moeten gevoed worden met kennis. Daarvoor moeten zij ook weten wat er in het onderwijs leeft. Er is een convenantafspraken met de gemeente die dateert uit 2000. Deze ligt in de la en wordt niet nageleefd. Het convenant over schoolmaatschappelijk werk functioneert wel. De heer Verkerk heeft geen zicht op de geldstromen van de gemeenten. De RMC gemeente (regionale meld en coördinatiecentrum alwaar de taak voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten (vsv) is belegd, CD) doet feitelijk het werk. De kleinere gemeenten hebben geen zicht op de geldstromen die richting GGD lopen. Er is een JGZ functionaris en een leerplichtambtenaar in het zat verbonden. Kleinere gemeenten waar leerlingen vandaan komen weten vaak niet hoe zij kunnen bijdragen aan de zat op de scholen voor voortgezet onderwijs in de grotere gemeenten. Het schoolmaatschappelijke werk, dat deels door het onderwijs wordt gefinancierd, wordt door het onderwijs met de VSV projectgelden gefinancierd. Gemeenten zijn aan het worstelen met de verschillende "gremia" zoals de CJG en zat's. Men is nu druk met het optuigen van een CJG. Hij pleit ervoor dat gemeenten meer vanuit een visie kijken wat er nodig is, in plaats van te voldoen aan landelijk gestelde netwerkconstructies. "Aansluiting met het onderwijs is voor de gemeentelijke domeinen logisch, omdat daar de leerlingen zitten, dat kun je zat noemen, maar als dat concurrerend werkt ten opzichte van de CJG vorming, noem het dan CJG." De toename van het aantal leerlingen met gedragsmoeilijkheden is een samenlevingsprobleem. Dat kun je in het onderwijs alleen niet oplossen. Het onderwijs heeft opvoedondersteuning in de gezinnen nodig; dat kunnen ze zelf niet bieden, gemeenten wel.

3. Welk soort informatie is nodig?

Intern al bestaande informatie: Beleidsdocumenten, vergaderverslagen, conventanten, bestaand onderzoek

Intern te achterhalen informatie: informatie over wijze van functioneren van mensen, partijen die betrokken zijn bij zat's, kwaliteit en effect van de zat's

Externe relevante informatie: wetgeving, beleidsinformatie van betrokken partijen.

De heer Verkerk schat in dat op dit moment voornamelijk van belang is, de komende wetgeving Passend Onderwijs en de gevolgen daarvan, zowel voor het onderwijs, als voor de gemeenten. De intern te achterhalen informatie zou bij de gemeente bekend moeten zijn; het convenant, het bestaande onderzoek (zie hierboven). Zijn ervaring is dat dit niet altijd het geval is. Verder merkt hij dat vooral de kleinere gemeenten niet weten wat er van hen wordt verwacht. De grotere gemeenten zouden de regie moeten nemen, om met alle gemeenten rondom een school gelden bij elkaar te leggen om de aansluiting met het onderwijs te genereren. Dat zou in een REA (regionale educatieve agenda) aan de orde moeten komen. Ook de overdracht van primair- naar het voortgezet onderwijs verdient hier aandacht.

4. Op welke wijze dient deze verzameld te worden?

Interviews, documentenonderzoek, observatie, enquêtes

De coördinator denkt dat het de taak is van de beleidsmedewerker om de wethouder duidelijk te maken hoe zaken nu geregeld zijn. Hij gaat ervan uit dat de VNG toegang heeft tot de documenten die van Rijksweg beschikbaar zijn over de komende stelselwijziging.

5. Verwacht u een generalistisch advies op de zorg advies teams of een specialistisch?

Toelichting: met een generalistisch advies wordt bedoeld dat het beleid ten aanzien van zat's in verband wordt gebracht met ander gemeentelijk beleid.

Een specialistisch advies behelst een advies over de uitvoering/werkwijze van de zat's.

Voor de coördinator persoonlijk is een specialistisch advies vanzelfsprekend het beste. Daar heeft hij echter op dit moment geen behoefte aan. Voor de gemeente is het van belang niet alleen te weten wat ze zelf moeten “leveren” bij de zats, maar om te weten wat er in onderwijsland speelt. Dus wat meer generalistisch.

6. Waar wilt u het advies voor gebruiken? Wat is de doelstelling van het advies?

Verbetering van de uitvoering van het beleid

Beleidsontwikkeling

Politieke verantwoording

Lobby in de politiek maatschappelijke arena

Het is voor de coördinator van belang te ervaren dat de gemeente weet wat de gevolgen van de stelselwijziging Passend Onderwijs zijn voor het onderwijs. Hij verwacht dat dit gevolgen heeft voor de verbetering van de uitvoering van het beleid rondom zats'. Het meeste last heeft de heer Verkerk van het feit dat het onderwijs afhankelijk is van meerdere gemeenten. Als deze gemeenten in elk geval in dezelfde mate op de hoogte zijn over hun rol in de komende stelselwijziging, zou dat een stap voorwaarts zijn.

7. Wilt u dat het advies publiek wordt gemaakt? (zie Block, hoofdstuk 2)

Zo ja, waarom?

Zo nee, waarom niet?

Dat is aan de wethouder.

Bijlage 1a Contract⁷⁹ tussen VNG adviseur Corine Dijkstra en Gemeente Gouda

1. De grenzen van de analyse

De analyse is gericht op het samenbrengen van feitelijke kennis over de komende wetgeving voor Passend Onderwijs en de gemeentelijke rol daarbij om haar eigen (jeugd) beleid daarbij aan te laten sluiten. Er is geen toespitsing op de gemeentelijke situatie.

2. Doelstelling van het advies

Het doel van het advies is om de wethouder instrumenten te geven om beleid te ontwikkelen. Kennis van de stelselwijziging Passend Onderwijs en de verantwoordelijkheid van de gemeenten is daarbij van belang. Een goed beargumenteerd beleidsvoorstel zal de bestuurlijke afspraken met het onderwijs vergemakkelijken. Bovendien kunnen zo tot stand gekomen bestuurlijke afspraken in de politieke verantwoording richting de gemeenteraad ter verantwoording van het gevoerde beleid dienen.

3. Het soort informatie dat wordt verstrekt

Er wordt wettechnische informatie verstrekt. Deze wordt vertaald in omschrijvingen over de verantwoordelijkheid en mogelijkheden van gemeenten. Daarnaast gaat het om informatie over geldstromen voor zorg voor leerlingen; zowel richting gemeenten als richting het onderwijs.

4. De rol van adviseur/ opdrachtgever

Het soort informatie dat verstrekt gaat worden vergt niet veel tijdsinzet van de opdrachtgever. Het enige dat van de opdrachtgever wordt gevraagd is tijd te maken voor een feedbackbijeenkomst en als gevolg daarvan een enquête in te vullen waarin op de adviseur gereflecteerd kan worden. De rol van de adviseur zal bestaan uit het samenstellen van het advies.

⁷⁹ Block (2001, p. 49)

5. Het product dat geleverd wordt en de wijze waarop van presentatie

Er zal een update komen van de brochure “Samenwerken voor de jeugd”. Daarin zal aan de orde komen; een samenvatting en ordening van de betekenis van de stelselwijziging Passend Onderwijs, de bestuurlijke verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de gemeenten om gestalte te geven aan een goede aansluiting tussen de (jeugd) zorgtaken en het onderwijs. Dit product zal tijdens een feedbackbijeenkomst gepresenteerd worden.

6. Tijdschema

Het advies zal in concept half juni klaar zijn en in de laatste weken van juni gepresenteerd worden. Daarna volgt een aanpassing op grond van de reacties en een definitieve versie per 1 juli.

7. Vertrouwelijkheid

De adviseur spreekt af het advies niet naar buiten te brengen, voordat de opdrachtgever daarmee akkoord is. De adviseur speelt zaken die haar in vertrouwelijkheid ter ore zijn gekomen, niet door aan anderen.

8. Feedback aan adviseur

Na de feedback bijeenkomst waarbij het advies gepresenteerd wordt, vullen de beleidsmedewerker en de wethouder de feedbackenquête in.

Wethouder mevrouw M. Suiker

VNG adviseur: Corine Dijkstra

Bijlage 2: Reflectieverslag bij checklist adviseren

Actie 1. Vereisten bij het opstellen van een contract *(hierbij werd voor de inhoud gebruik gemaakt van bijlage 1; de interviews)*

a. Inventariseren wat de gemeente Gouda van mij verwacht als adviseur.

De conclusies uit de interviews laten goed zijn wat de gemeente Gouda van mij als adviseur verwacht. Vanuit de rol van VNG adviseur is de formulering van de wethouder bepalend. Dit had ik nog beter kunnen communiceren met de andere geïnterviewden. Daarnaast was het beter geweest de volgende opbouw te hebben: eerst de coördinator, dan de beleidsmedewerker en dan de wethouder. De informatie en zienswijze van deze mensen had dan meegenomen kunnen worden richting de wethouder. Die had de adviesvraag daar nog beter op af kunnen stemmen. Verder had ik een beeld dat er veel meer kennis aanwezig zou zijn bij de gemeente over wat de geldstromen en wettelijke verantwoordelijkheden zijn ten aanzien van de aansluiting van gemeentelijke (jeugd) zorg bij het onderwijs. Een leerpunt is hier om de eigen aannames onder te loop te nemen, en zo “blanco” mogelijk naar de opdrachtgever te stappen.

b. Inventariseren van de situatie van zorg en advies teams in Gouda.

Deze inventarisatie komt op een vrij gefragmenteerde wijze tot stand. Voor een deel komt deze informatie uit de interviews, voor een deel uit stukken die de beleidsmedewerkster toestuurt. De beleidsmedewerker schetst een beeld en de coördinator schetst een beeld. Op zich is dat logisch maar dit had ik nog beter van te voren kunnen bedenken. Informatie over zat's is zeer verspreid over de deelnemende partners aanwezig. Ik had verwacht dat 1 persoon het geheel kon overzien; de uitvoeringsafspraken, de financiële afspraken enzovoort. Al gauw bleek tijdens de interviews dat dit niet het soort informatie was waar (vooral) de wethouder op zat te wachten. De adviesvraag was veel actueler geformuleerd. Dat ligt aan de omstandigheid dat er veel ophef is over de stelselwijziging rondom Passend Onderwijs. Op een dergelijk moment heeft men geen behoefte aan een probleem oplosser of een onderzoeker naar de praktijk. Er is behoefte aan kennis met betrekking tot de toekomst.

2. Onderhandelen over behoeften

In de onderhandelingen over de behoeften werd al snel duidelijk dat vragen over wat voor soort advies men wilde, zich niet liet scheiden van de inhoud van dat advies. Dat had ik te strikt proberen te onderscheiden. Omdat er geen sprake is van betaalde dienstverlening, hoefde over geld niet onderhand te worden. Ik heb duidelijk aangegeven wat de beperkingen zijn van een advies, gezien de tijd en gezien de gedeelde focus in het onderzoek (inhoud versus wijze van adviseren).

3. Omgaan met gemengde behoeften en haperende motivatie

Mijn eigen gevoelens bestonden in deze fase uit een wisselend “ze zitten niet op mij te wachten”, tot een “wat weten ze weinig over het wettelijke kader”. Op het moment dat duidelijk werd wat de overheersende behoeften waren (kennis) kwamen deze gevoelens bij elkaar; ze zitten inderdaad niet op mij te wachten als ik hun huidige wijze van werken in kaart wil brengen en daartoe steeds een beroep doe op informatie. Als ik wel kan voldoen aan hun behoefte aan kennis, dan ben ik wel welkom.

4. Bezorgdheid over verlies van aanzien en invloed aan de oppervlakte brengen.

Bij de wethouder merkte ik een wens de beleidsmedewerker aanwezig te laten zijn bij het interview. Dit was voor het onderzoek niet nodig, maar ik heb dat zo gelaten. Wellicht speelde hier een bezorgdheid over het verlies van aanzien richting een medewerker van de VNG. Maar dit zou ook mijn eigen perspectief kunnen zijn. De vraag is of het inventariseren van de adviesvraag door deze situatie beïnvloed is. Een leerpunt is de wens van de wethouder te benoemen en neutraal te vragen naar de achtergrond daarvan.

5. Spelen er meerdere partijen een rol?

Voor het formuleren van de adviesvraag (dus het contract) spelen meerdere partijen een rol. Uit het gesprek met de wethouder blijkt dat een advies ook gebruikt wordt om in gesprek te gaan met andere wethouders binnen het college. Dat gegeven is van belang om mee nemen in het opstellen van het contract. Bovendien gaf de wethouder aan dat omringende gemeenten naar Gouda kijken als het gaat om een voortrekkersrol. Afspraken met grotere schoolbesturen werden in het verleden ook namens omringende gemeenten “getrokken” door Gouda.

Reflectie op Birkmaneigenschappen:

Doelgerichtheid/bedachtzaam;

- *Neem ik weloverwogen besluiten? Ga ik zorgvuldig te werk?*

Voor de interviews heb ik vrij snel afspraken gemaakt. Ik laat dan de praktische mogelijke prevaleren boven een doordachte volgorde. Ik heb geprobeerd de interviews heel overwogen in te leiden. De bedoeling ervan weer te geven enzovoort. Zorgvuldigheid betrof ook de verslaglegging. Tijdens de interviews bleek dat de wensen ten aanzien van de inhoud en de wijze van adviseren, snel door elkaar heen liepen. Dat had ik al eerder kunnen bedenken. Door al een voorstelling te maken van het verloop van de gesprekken van te voren, had ik hier nog beter op kunnen inspelen.

Eigen perspectief/perspectief van anderen.

- *Leef ik me in in de situatie van de anderen?*
- *Is mijn perceptie de enige? Is mijn perceptie waar?*

Mijn perceptie was aanvankelijk “deze mensen zitten niet op mij te wachten”. Door hen neutraal vragen te stellen, kwam ik er achter dat zij dit geheel anders zien. Ook bleek dat de actualiteit in hun beleving veel sterker leefde dan ik vooraf besepte. Dat dit wel naar voren kon komen, kwam doordat ik duidelijk communiceerde dat het *hun* adviesvraag is. Daarbij speelt waarschijnlijk mee dat ik bij de VNG werk en dat ik geacht word de actuele beleidsvoornemens en wetgevingstrajecten van het Rijk te volgen. Ik concludeer dat het beeld dat men heeft bij de organisatie van de adviseur sterk bepalend is voor het gewenste advies.

De reden waarom de wethouder er een beleidsmedewerker bij wilde hebben, heb ik vanuit mijn eigen perspectief ingevuld (ze dacht anders te weinig kennis te hebben). Uit het gesprek is niet gebleken wat de reden wel was. Dat had ik kunnen benoemen.

Actie 2: Aandachtspunt bij het bepalen van het contract:

1. Verwacht ik onevenwichtigheid in de verantwoordelijkheid voor het uit te brengen advies?

In verband met het feit dat het voorstel tot een advies van mijn kant is gekomen (ik wilde een meesterstuk), verwacht ik dat de gemeente Gouda niet veel

verantwoordelijkheid voelt. Bij de afspraak om tot een advies te komen is dat ook aan de orde geweest. Wel heb ik gevraagd of men bereid is stukken die ik nodig heb aan te leveren. Dat is ook toegezegd.

2. Wat wil ik van de cliënt /Wat zijn mijn behoeften?

Mijn behoeften zijn gericht op duidelijkheid; wat wil de gemeente Gouda? Ook wil ik dat een advies op prijs wordt gesteld. Als dat niet het geval is, moet ik er niet aan beginnen. Dit heb ik ook zo uitgesproken.

3. Wat heb ik de cliënt te bieden/ Technisch, persoonlijk?

Wat ik te bieden heb is kennis over landelijke ontwikkelingen ten aanzien van gemeentelijke (jeugd) zorg rondom scholen. Verder ben ik goed in het luisteren en taxeren van een situatie, de belangen die spelen en de politieke en ambtelijke verhoudingen.

4. Wat zou de cliënt van mij willen? Technisch, persoonlijk?

De gemeente wil van mij wellicht bevestiging van het bestaande beleid. Het kan ook dat de gemeente advies wil over de komende ontwikkelingen. Persoonlijk wil men een vertrouwensbasis. Men wil dat ik de problematiek die zij zelf dagelijks ervaren echt begrijp. Ik denk niet dat men een advies over het functioneren van de zat's wil. Daar is een grondiger onderzoek voor nodig, en het zou het gevolg moeten zijn van een evaluatie waaruit blijkt dat het nu niet goed gaat. Dat is niet het geval.

5. Zijn de belangrijkste personen betrokken?

De wethouder (met op de achtergrond het college), de beleidsambtenaren, de coördinator van het zorg advies team. De coördinator van het zorg advies team is in dienst bij het onderwijs. Ook betrokken zijn de partijen die (jeugd) zorg leveren; de jeugdgezondheidszorg, het schoolmaatschappelijke werk en de leerplicht. De wethouder is degene die het contract ondertekent. Haar adviesverzoek zal bepalend zijn.

6. Welke weerstand verwacht ik?

Er zou een weerstand kunnen ontstaan als men zich gecorrigeerd voelt, als het advies aangeeft dat men niet goed bezig is (en dat bekend wordt in het college of de

gemeenteraad). Dat is niet de bedoeling. Ik ben mij bewust dat de gemeente lid is van de VNG. De VNG is ondersteunend aan haar leden, zij geeft advies en bekritiseert haar leden niet. Er vindt een democratische controle (gemeenteraad) plaats bij de leden zelf.

7. Onder welke omstandigheden zou het beter zijn niet door te gaan?

Als men bovenstaande weerstand laat zien, er geen vertrouwen is, of men wil een advies dat voor mij niet binnen de tijd uitvoerbaar is.

Reflectie op Birkmaneigenschappen:

Doelgerichtheid/bedachtzaam;

- *Neem ik weloverwogen besluiten? Ga ik zorgvuldig te werk?*

Dit actiepunt helpt enorm om van te voren een beeld te krijgen van wat er zou kunnen gebeuren tijdens de contractbespreking. Het helpt de insteek van het gesprek te bepalen. Ik kan daardoor veel beter anticiperen. Zonder dit lijstje zou ik waarschijnlijk veel onvoorbereider en onzorgvuldiger te werk zijn gegaan.

Eigen perspectief/perspectief van anderen.

- *Leef ik me in in de situatie van de anderen?*
- *Is mijn perceptie de enige? Is mijn perceptie waar?*

Dit aspect ligt in het verlengde van mijn vorige opmerkingen. Door goed een onderscheid te maken tussen mijn eigen behoeften en die van de gemeente, dwing ik mijzelf de perceptie van de anderen te bedenken. Dat maakt de contractbespreking uiteindelijk van betere kwaliteit.

Actie 3. Terugblik op de contractbespreking

1. Welke beoordeling zou u geven van participatie en evenwicht. Wie stuurde het gesprek?

Nadat ik het initiatief had genomen om de reden van het gesprek aan te geven, de tijdsduur van het gesprek en wat de doelstelling was, bleek het tijdens de contractbespreking lastig de focus gericht te houden op het contract. De wethouder praatte honderd uit over de actualiteit in de gemeente. Ik probeerde steeds op de vragen terug te komen. Hier bleek duidelijk dat er geen gerichtheid was op de opdracht zelf. De behoefte lag duidelijk op het delen van wat er speelde, vooral over

de bestuurlijke drukte en de samenwerking met andere gemeenten. Uiteindelijk zijn de afspraken wel vastgelegd. Ik vermoed dat hier meespeelt dat de wethouder mij als VNG medewerker zaken mee wil geven in de lobby richting het Rijk. Ik word dus niet alleen als adviseur gezien, maar ook als degene die “moet horen wat er leeft”.

2. Welke tegenwerpingen of welk voorbehoud maakt de cliënt?

Er werden geen tegenwerpingen ingebracht. Ik had de randvoorwaarden (vertrouwelijkheid, tijdsinvestering) voldoende helder neergezet. De wethouder had wel een voorbehoud; ze kon er zelf geen tijd aan besteden. Aangezien de inhoud van het advies sterk kennisgericht zou worden, heb ik aangegeven dat dit ook niet nodig was.

3. Welke bedenkingen heb ik tegen het contract?

De inhoud van het advies, dat in het contract wordt neergelegd, is vrij algemeen en niet specifiek gericht op de gemeente Gouda. Dat heb ik ook aangegeven. Dit vond zij echter geen probleem. Ze gaf aan dat het goed was dat deze behoefte door middel van de interviews in Gouda zo expliciet is gemaakt.

4. Hoe steunde ik de cliënt?

Door aan te geven dat de vraag van de gemeente bepalend zou zijn. Bovendien heb ik de situatie geschetst waarin gemeenten zich op dit moment bevinden, er is veel onzekerheid en alle gemeenten zijn zoekende naar hun rol als het gaat om aansluiting van zorg bij het onderwijs. Door aan te geven dat het te verwachten is dat gemeenten zoekende zijn ten aanzien van hun rol, bevestigde ik de positie van de wethouder.

5. Hoe kwam de bezorgdheid van de cliënt tot uitdrukking?

Er is niet waarneembaar sprake geweest van bezorgdheid. De hierboven genoemde punten heb ik direct aan de orde gesteld. Ik merkte dat vooral het genoemde bij 4 de bezorgdheid bij de wethouder wegnam.

6. Welke mimiek en lichaamstaal nam ik waar?

Mijn eigen lichaamstaal was volgens mij zelfverzekerd. De wethouder was weinig gefocust op het maken van het contract, dat zag je ook aan haar houding (achterover

leunend, naar buiten kijkend). Ze ervoer het gesprek duidelijk als iets tussendoor en had zich niet inhoudelijk voorbereid, ondanks het feit dat ik duidelijk de doelstelling van het gesprek had gecommuniceerd.

7. Hoe zou ik de motivatie beoordelen om door te gaan?

De motivatie om door te gaan is vanuit de wethouder gelegen in het feit dat zij hoopt handvaten te krijgen voor het komende beleid. Daarmee hoopt zij richting het “veld” en richting de gemeenteraad en het college, beslagen ten eise te komen als het gaat om een antwoord op de stelselwijzigingen voor het onderwijs. De bezuinigingen zijn een actueel thema, waarop zij veel bevraagd wordt, zowel vanuit de politiek als vanuit de media.

8. Hoe zou ik mijn eigen motivatie beoordelen om door het gaan?

Mijn motivatie om door te gaan ligt vooral in de vertaling van het contract naar een advies dat alle gemeenten ten goede komt. Echter, ik vind het ook een uitdaging om de gemeente te voorzien van kennis over de toekomstige ontwikkelingen en de rol van de gemeenten daarbij. Daarnaast ben ik gemotiveerd omdat ik het meesterstuk wil afkrijgen.

9. Wat zou ik de volgende keer anders doen?

Ik zou de volgende keer bij voorbaat volstrekt helder willen hebben wat de doelstelling van het gesprek is. Wethouders kijken niet vooruit in hun agenda. Zij zijn gericht op de dagelijkse praktijk en worden door hun secretariaat voorbereid. Wil je als adviseur daarop invloed hebben dan dient dit dus via het secretariaat te verlopen. Die spreekt de wethouder in op de komende dag. Het eenzijdig communiceren van het doel van het gesprek is niet voldoende. Het commitment van de andere kant dient echt te worden uitgesproken.

Reflectie op Birkmaneigenschappen:

Doelgerichtheid/bedachtzaam;

- *Neem ik weloverwogen besluiten? Ga ik zorgvuldig te werk?*

Doordat ik veel aandacht had besteden aan actie 2, kon ik weloverwogen tot besluiten komen over de formulering van het contract. Daarbij was vanzelfsprekend ook het standaardcontract zeer behulpzaam. Ik merk dat schema's en checklisten mij

behulpzaam zijn om zorgvuldig te werk te gaan, juist vanwege mijn eigenschap om snel door te pakken. Leerpunt is nog dat de doelstelling van een gesprek met een bestuurder volstrekt helder aangegeven moet worden. Het secretariaat blijkt de beste ingang.

Eigen perspectief/perspectief van anderen.

- *Leef ik me in in de situatie van de anderen?*
- *Is mijn perceptie de enige? Is mijn perceptie waar?*

Bij het bespreken van het contract ben ik me bewust van de situatie en het perspectief van de ander. De politieke realiteit speelt op gemeenteniveau altijd een grote rol. Vanuit de VNG werk ik meer vanuit een 'steriel' perspectief; zo is de wet en dat zijn je bevoegdheden. Dat er plaatselijk nog met veel meer partijen (die de wet niet kennen) rekening gehouden moet worden, weet ik. Toch word ik hier bij deze contractbespreking nog meer mee geconfronteerd.

Actie 4. Gegevensverzameling en diagnose (bedoeld zijn hier de gegevens uit de interviews die hebben geleid tot het formuleren van het contract)

1. **Analyseniveaus** (uitvoerend, beleidsmakend, bestuurlijk)

Het analyseniveau is een combinatie van bestuurlijke gegevens en beleidsmakende gegevens. In het contract (zie bijlage 1a, p.12) werd duidelijk dat de informatie over landelijke wetgeving en beleid dient te worden samengevat en geordend vanuit het perspectief van de gemeente. Wat betekenen de stelselwijziging en de bezuinigingen voor het onderwijs in de gemeente, en welke rol dient de gemeente in dit traject in te nemen?

2. **Politiek klimaat**

Het klimaat blijkt gestempeld door enerzijds de noodzaak tot bezuinigingen en anderzijds het beeld dat er onder het "onderwijs" en de gemeente van elkaar leeft. Dit wordt versterkt doordat er bij een bezuinigingsklimaat nog meer gekeken wordt wie wat moet betalen. De gerichtheid op een inhoudelijke visie raakt daarbij naar de achtergrond.

3. **Weerstand tegen informatieverstopping?**

Ik heb niets gemerkt van weerstand tegen de informatieverschaffing. Wel is er weinig tijd bij de beleidsmedewerkers. Zij geven geen prioriteit aan het invullen van de enquêtes. Het commitment (het getekende contract) is waarschijnlijk ingegeven door het resultaat (de brochure Passend Onderwijs). Het gaat bij het invullen van de enquêtes voor een deel om het beoordelen van de kwaliteiten van de adviseur. Het is te verwachten dat dit minder interesse opwekt.

Reflectie op Birkmaneigenschappen:

Doelgerichtheid/bedachtzaam;

- *Neem ik weloverwogen besluiten? Ga ik zorgvuldig te werk?*

De gegevens die in dit stadium zijn vergaard hebben betrekking op de adviesvraag. Ik heb de vraagstelling daar tijdens de interviews heel duidelijk op gericht. De resultaten van de interviews wezen duidelijk in een bepaalde richting. Ik hoefde dus niet zorgvuldig besluiten te overwegen. Bij het bekendmaken van de resultaten (dus bij formuleren van het contract) merkte ik wel enige aarzeling. Ik verwachtte eigenlijk dat de geïnterviewden toch meer een advies “op maat” wilden. Ik merk dan dat ik me ga indekken, door te zeggen dat het advies dat ik ga maken, voor alle gemeenten interessant is, en dat zij daar een voortrekkersrol in hadden. Dit was op zich niet nodig geweest. De analyse van de data (de interviews) wees duidelijk op een “algemeen advies”. Hier speelde mijn onzekerheid een rol.

Eigen perspectief/perspectief van anderen.

- *Leef ik me in in de situatie van de anderen?*
- *Is mijn perceptie de enige? Is mijn perceptie waar?*

Ook bij het analyseren van data is het zaak niet bevooroordeeld naar de input te kijken. Het gaat erom los van mijn eigen perspectief echt te luisteren wat de geïnterviewden zeiden. Ik merkte dat ik vanuit mijn rol als belangenbehartiger, de zaken die zij aandroegen, snel wilde vertalen naar het uitspreken van een lobby. Dat is voor mij zinvol, maar voor hen geeft dat voor de huidige praktijk weinig handreiking. Bij het analyseren van de data én het stellen van de diagnose was ik mij daarvan sterk bewust.

Actie 7. Feedback (concluderen welke adviesvraag er leeft) en formuleren van het advies

1. Gegevens comprimeren

De gegevens die de interviews mij opleverden, wezen duidelijk één kant op. Dat gold nog het meest op het niveau van de wethouder. Zij wilde beleids- en wetgevingsinformatie die haar helpt om vorm te geven aan de gemeentelijke rol bij de Wet Passend Onderwijs die per 1 augustus 2012 ingaat. Echter, ook in de gesprekken (interviews) met de beleidsmedewerker en de zorgcoördinator overheerste dit signaal.

2. Conclusies trekken en advies maken

De hierboven geformuleerde conclusie kan ik als medewerker van de VNG ten dienste laten komen van alle gemeenten. Daartoe wilde ik wel zeker weten of het gewenste advies gedeeld wordt door de andere gemeenten. Ik heb daarom een interview gehouden met een wethouder in de gemeente Oss (bijlage 6, p.38). Ook heb ik een in één bijeenkomst een aantal beleidsmedewerkers van andere gemeenten bevraagd (bijlage 7, p 41). De resultaten van deze interviews bevestigden mij in de conclusie; er moet een brochure “Gemeenten en Passend Onderwijs” komen die een aantal zaken inzichtelijk maakt. Ten eerste de betekenis van de Wet Passend Onderwijs voor het onderwijs in de gemeenten, ten tweede de rol van de gemeenten bij het Passend Onderwijs, en tenslotte een aantal concrete adviezen. Bij het maken van deze brochure heb ik mij de situatie van de gemeente Gouda steeds voor ogen gehouden. Om een goede rol te kunnen vervullen dient de gemeente een goed zicht te hebben op wat de stelselwijziging voor gevolgen heeft voor het onderwijs. Dat bevordert ook de relatie met het onderwijs en voorkomt het afwentelen van verantwoordelijkheden op elkaar. Kennis van elkaars positie en verantwoordelijkheden is van groot belang bij het maken van beleid ten aanzien van Passend Onderwijs. Tijdens het maken van de Brochure was het van belang de positie van de gemeenten steeds in gedachten te houden. Door contacten met andere partijen (het onderwijs vooral), was ik bij tijd en wijlen geneigd te veel in te zoomen op de onderwijssituatie. Het is een proces van schrappen en toevoegen geweest, om de tekst uiteindelijk genoeg informatie te laten bevatten, om de gemeente in staat te stellen een goede gesprekspartner van het onderwijs te laten zijn en afspraken met de samenwerkingsverbanden te maken. Een andere handicap

betrof de voorlopigheid van de informatie. Het wetgevingsproces rondom Passend Onderwijs kenmerkt zich door “dagkoersen”. Omdat ik als VNG-er nauw betrokken ben bij die “dagkoersen” kreeg ik een onzeker gevoel bij het maken van de brochure. De informatie zou snel verouderd kunnen zijn. Bovendien zijn er in de lobby een aantal dilemma’s waar je de gemeenten niet mee lastig wil vallen. Daar waar dat speelde heb ik deze kort geformuleerd. Ik merkte dat ik “moet leren leven” met de voorlopigheid en soms schimmigheid. Daar waar gemeenten duidelijkheid willen hebben, is deze niet altijd te geven, omdat de in ontwikkeling zijnde wetgeving geen dilemma loos kader kan ontwikkelen. De praktijk is altijd weerbarstiger. Anderzijds is doorvoor juist het denkwerk van de gemeentepolitiek nodig. Het voorkomt dat gemeenten uitvoeringsorganen worden. Voor mijn rol als adviseur is deze constatering nuttig. Het helpt accepteren dat je als adviseur geen blauwdruk kunt geven, maar mensen toerust om zelf afwegingen te maken en beslissingen te nemen.

Reflectie op Birkmaneigenschappen:

Doelgerichtheid/bedachtzaam;

- *Neem ik weloverwogen besluiten? Ga ik zorgvuldig te werk?*

De wijze waarop ik tot het besluit ben gekomen om de brochure te maken, is zorgvuldig geweest. Ik heb meerdere gemeenten naar een mening gevraagd. Ook heb ik intern (VNG) mijn plan voorgelegd. Het besluit om de knoop door te hakken en te erkennen dat de inhoud door de tijd achterhaald zal worden, kostte mij moeite. Ik merk dat ik dan weer té zorgvuldig wil zijn.

Eigen perspectief/perspectief van anderen.

- *Leef ik me in in de situatie van de anderen?*
- *Is mijn perceptie de enige? Is mijn perceptie waar?*

Zoals aangegeven moest ik mij focussen op de situatie voor de gemeenten, terwijl ik me tevens inleefde in de situatie van de onderwijsmanagers (ook via contacten met de PO raad en de VO raad), maar ook in de opdracht van het ministerie. Ik heb ervaren dat ik me in dit advieswerk echt moet richten op de situatie én de perceptie van de gemeenten.

Actie 8. Het plannen van een feedbackbijeenkomst

1. Wat wil ik van de bijeenkomst? Begrip, overeenstemming, actie?

Doelstelling van de bijeenkomst is in de eerste plaats het presenteren van de brochure en daarmee informeren. In de tweede plaats kunnen de mensen ophelderingvragen stellen, maar zeker ook inhoudelijk discussiëren over de rol die de gemeenten kan innemen bij de stelselwijziging Passend Onderwijs en de stappen die zij nu al kunnen nemen.

2. Structureer de bijeenkomst zo, dat er tenminste evenveel tijd is voor discussie als voor de presentatie van resultaten.

Dit advies heb ik ter harte genomen door een agenda met tijdsaanduiding te maken.

3. Bekijk opnieuw de formulering van de feedback; spreek zo min mogelijk oordelen uit, houd het beschrijvend.

Als ik naar het resultaat kijk (de brochure) dan geeft dit naar mijn idee een antwoord op de formulering van de feedback (de adviesvraag). Er is een verschil in de belevingswereld van de gemeente en die van mij als adviseur. De reden daarvan is dat ik als lobbyist over (theoretische) macro gegevens beschik en bovendien in een krachtenveld zit. De wens van de gemeente om helderheid is niet altijd waar te maken.

4. Welke elementen van de boodschap zullen waarschijnlijk een defensieve houding bij de cliënt opwekken?

Het element van het formuleren van een eensluidende visie samen met het onderwijs. Om geen overlap te hebben in de zorgstructuur, maar om de context van het kind te versterken, is het nodig dat er vanuit het onderwijs, zowel als vanuit de gemeentelijke zorgaanbieders, één en dezelfde visie is. Daarnaast is inzet van de JGZ voor collectieve vormen van preventie in het onderwijs nieuw.

5. Welke vorm zal de defensieve houding of weerstand waarschijnlijk aannemen?

Er zal waarschijnlijk aangegeven worden dat “het onderwijs” graag de eigen zaken regelt, en geen dictaat wil krijgen van de gemeenten.

6. Welke vragen kan ik stellen om te zorgen dat tijdens de bijeenkomst uitdrukking gegeven wordt aan de weerstand?

Wat verwachten jullie van de reactie vanuit het onderwijs op de tip op tot een gemeenschappelijk visie te komen? Hoe zou je dat aanpakken? Wat is het voordeel voor het onderwijs om met de gemeenten na te denken over een gemeenschappelijk visie?

7. Wie zouden ontbreken op de feedbackbijeenkomst die een groot belang hebben bij de uitkomst?

Waarschijnlijk de wethouder. Het blijkt heel lastig een bijeenkomst te organiseren met de beleidsmedewerkers en de wethouder. Het is daarom van groot belang zelf de terugkoppeling naar de wethouder per telefoon te doen.

Reflectie op Birkmaneigenschappen:

Doelgerichtheid/bedachtzaam;

- *Neem ik weloverwogen besluiten? Ga ik zorgvuldig te werk?*

Deze actie nagaand, ben ik ervan overtuigd dat ik zonder een checklist deze zaken veronachtzaamd zou hebben. Het anticiperen op mogelijke reacties, verhoogt mijn zorgvuldigheid in grote mate.

Eigen perspectief/perspectief van anderen.

- *Leef ik me in in de situatie van de anderen?*
- *Is mijn perceptie de enige? Is mijn perceptie waar?*

Hiervoor geldt hetzelfde. De theorie die heel “macro” (dat wil zeggen, landelijk niveau) in mijn hoofd zit, moet landen bij degene die ik adviseer. Dat kost een groot inlevingsvermogen in de situatie van gemeenten. Zij hebben een bepaalde relatie/ervaring met onderwijsbestuurders, die ik niet van nabij meemaak. Mijn referentiekader ten aanzien van het onderwijs, wordt bepaald door de koepelorganisaties van de onderwijs sectoren (PO raad en VO raad). Die zijn echter ook behept met het “macro denken”. Toch is dit “macro denken” ook nodig om gemeenten te adviseren. Het helpt hun afwegingen in een grotere context te plaatsen en geeft hen houvast door feitelijke informatie over wet- en regelgeving.

Actie 9. Terugblik op de feedbackbijeenkomst (hiermee wordt bedoeld de presentatie van de brochure)

1. Wat was de uitkomst?

De uitkomst is de brochure (zie bijlag 9, p.44). Deze werd gepresenteerd aan de beleidsmedewerkers.

2. Wat waren de conclusies over het probleem/de oplossingen?

Zie hiervoor ook de brochure (zie bijlage 9, p.44)

3. Welke vorm nam de weerstand aan?

De weerstand zat deels inderdaad in de aanname van de gemeente dat er vanuit het onderwijs geen gedeelde visie te verwachten was. Anderzijds kwam men tijdens het gesprek op andere knelpunten uit de dagelijkse praktijk, waar de brochure geen antwoord op geeft. Het gaat dan om de discussie wie er het schoolmaatschappelijk werk betaald (het onderwijs of de gemeente) en of de cluster 3 scholen nu wel of niet minder leerlingen krijgen na passend onderwijs. Het gaat dan om een huisvestingsclaim.

4. Hoe reageerde ik op de weerstand? Vatte ik het persoonlijk op, gaf ik meer uitleg en gegevens of zocht ik naar onuitgesproken zorgen over invloed en kwetsbaarheid? In de eerste instantie reageerde ik inwendig wat geïrriteerd. Zeker over de laatste punten. Het eerste punt had ik van tevoren ook bedacht. Ik kon daar op de vooraf bedachte wijze op reageren. Juist door in de communicatie met de scholen de gedeelde opdracht te bevestigen; namelijk voorkomen dat kinderen een beroep moeten doen op de zwaardere (en duurdere) vormen van zorg. Daarbij is het van groot belang dat de eerste omgeving (school en gezin) wordt versterkt en toegerust om goed met het kind om te gaan. De gemeenten kunnen de docenten hier ook op adviseren. Dit is een sterk inhoudelijk argument. Het vergt investeren in de betrekkingen om tot committent voor deze gedeelde visie te komen. Ik voelde mij wat geërgerd over de praktijkpunten die zij inbrachten. Ik had een duidelijke agenda gemaakt van de bijeenkomst. Het resultaat (de brochure) was tot stand gekomen nadat ik had onderzocht wat de adviesvraag van de gemeente was. Wellicht heb ik wat gestoord gereageerd, maar ik dacht dit zo veel mogelijk voorkomen te hebben. Het heeft wel weer geleid tot een aanpassing van de brochure. Niet de inhoud van de

stelselwijziging vormt nu het begin van de brochure maar een uiteenzetting over de bedoelingen van Passend Onderwijs in den breedte.

5. Liep ik op een bepaald moment vast?

Er zat een tijdsdimensie in. Er was geen mogelijkheid tot uitloop. Dat maakte dat ik niet helemaal aan mijn geplande presentatie toekwam. De reden daarvan was dat de beleidsmedewerkers toch weer met andere praktijkdilemma's kwamen. De door hen geschetste dilemma's zijn mij bekend. Het zijn op dit moment onoplosbare zaken, waar ik in mijn lobby richting het Rijk wel mee bezig ben. Dat maakt dat ik vertel hoe de lobby verloopt. Ik kreeg daarbij het idee dat ze daar niet veel aan hadden. Dat gaf mij een onprettig gevoel. Tegelijkertijd kan ik geen duidelijkheid geven over zaken die (nog) niet duidelijk zijn.

6. Welke non-verbale signalen merkte ik op?

Enigszins onrust toen de concrete problematiek van het schoolmaatschappelijk werk en de huisvesting van de cluster 3 school, niet door mij "opgelost" kon worden.

7. Welke verbanden zie ik tussen de manier waarop men zich tijdens de feedbackbijeenkomst opstelde en de manier waarop met het technische/inhoudelijke probleem wordt omgegaan?

Er is mijns inziens een verband tussen beiden doordat de verhouding tussen de gemeente en de schoolbesturen, bepaald wordt door een "wij/zij" denken. Door helderheid te creëren wat voor beide partijen de wettelijke vereisten zijn/worden, probeerde ik hen "over te halen" om tot een gemeenschappelijke visie te komen. Echter, een aantal heikele kwesties zitten nog steeds in het lobbyproces, en geven nog geen helderheid.

8. Welk effect had deze bijeenkomst op mijn relatie met de cliënt?

De bijeenkomst had een positief effect. Op het moment dat er erkenning gaf van de geschetste problematiek en dat zij inzagen dat nog niet alles opgelost kon worden, bemerkte ik dat de beleidsmedewerkers de rol van de VNG in het lobby circuit rondom de wetgeving Passend Onderwijs, zeer waardeerden. Het heeft de beeldvorming van de VNG versterkt. Zelf voel ik mij vrij om andere gemeenten naar Gouda door te verwijzen, zodat zij van elkaars ervaringen kunnen leren. Dat is

inmiddels ook gebeurd. Daarnaast blijkt het beleidsmedewerkers te sterken dat de door hun ervaren dilemma's ook echt dilemma's zijn. Als een adviseur van de VNG erkent dat verantwoordelijkheden tussen onderwijs en gemeenten "schimmig" zijn belegd, sterkt dat hen. Zij hebben dan niet het idee dat ze het zelf niet goed snappen.

9. Wat zou ik de volgende keer anders doen?

Ik dacht met de agenda, en het in de mail schetsen van de doelstelling van de bijeenkomst, het gesprek goed afgebakend te hebben. De praktijk is weerbarstiger. Een bijeenkomst om het resultaat (het advies dus) te presenteren dient voldoende tijd te bevatten voor die weerbarstigheid. Het zou beter geweest zijn meer tijd in te ruimen en een scherper onderscheid te maken tussen welke "problemen" nog in de lobby van de VNG zitten. Tegelijkertijd zou het goed geweest zijn als ik me wat meer had voorbereid op tips die "gedurende de lobby" toch na te volgen zouden zijn. Achteraf is duidelijk dat, bij het inventariseren van de adviesvraag, men in de veronderstelling leefde, dat informatie over het wetgevingsproces op alle vragen een antwoord zou geven. Ik had kunnen communiceren dat dit niet het geval zou zijn.

10. De aandacht op het hier en nu richten

Een paar momenten probeerde ik me aan de vastgestelde agenda te houden. Dat gaf inderdaad structuur aan de bijeenkomst. Als er teveel werd afgeweken, kon ik weer terugvallen op de agenda. Tegelijkertijd ontstonden wellicht daardoor de hierboven genoemde non-verbale signalen.

11. Reactie van cliënt op onderzoek niet persoonlijk opvatten.

De onderbrekingen tijdens de bijeenkomst (door de praktische problematiek waar de gemeente op dat moment mee zat) maakte mij wel wat onzeker. Tegelijkertijd was ik wat geïrriteerd. Door duidelijk aan te geven dat er op dit moment nog geen bevredigend antwoord gegeven kan worden op een aantal zaken, maakte ik duidelijk dat het niet aan mij ligt dat de bedoelde dilemma's bestaan. Dat hielp mij op de reactie van de beleidsmedewerkers niet persoonlijk op te vatten.

Reflectie op Birkmaneigenschappen:

Doelgerichtheid/bedachtzaam;

- *Neem ik weloverwogen besluiten? Ga ik zorgvuldig te werk?*

Tijdens de feedbackbijeenkomst gaat alles zo snel dat je toch vanuit een soort impuls reageert. Daarom heeft het zeer geholpen om me van te voren een voorstelling van de bijeenkomst te maken. Daardoor kon ik zorgvuldig reageren op een aantal zaken. Echter, ik merk dat ook mijn impulsieve reacties zorgvuldiger zijn. Dat komt zeker door de opleiding die ik heb gevolgd.

Eigen perspectief/perspectief van anderen.

- *Leef ik me in in de situatie van de anderen?*
- *Is mijn perceptie de enige? Is mijn perceptie waar?*

Op een aantal momenten gaf ik er blijf van mij in leven in de situatie van de anderen. Echter, tegelijkertijd ervaar ik de druk om een sluitend advies te geven (mijn perceptie van wat ik zou moeten doen). Ik had nog eerder moeten aangeven dat er over een aantal kwesties nog geen duidelijkheid te geven is. Dat de gemeente dat ook kan communiceren richting het onderwijs. Je maakt er dan een gemeenschappelijk probleem van. De perceptie van een VNG adviseur (macro denkend) en een beleidsmedewerker liggen ver van elkaar af. Dat kun je ook benoemen, in plaats van proberen weg te moffelen.

Bijlage 3 Aandachtspunten voor collega VNG adviseur (Jan Koster, VNG) bij deelvraag 1.2

1. Wat is je oordeel over de wijze waarop het advies te stand is gekomen?

Het proces ziet er weloverwogen uit. Eerst de inventarisatie en dan de uitwerking. Wellicht had je naast de formulering in het contract, nog wat ruimte kunnen laten voor kwesties waar de gemeente op dat moment tegenaan loopt. Het komt wel heel afgebakend over. Enerzijds is dat goed omdat het de verwachtingen van beide kanten stroomlijnt. Anderzijds geeft het een wat rigide indruk. Een adviseur is er tijdens het uitbrengen van een advies ook om een gesprekspartner te zijn over het onderwerp waar de adviseur advies over uitbrengt. Het is mooi dat je de reactie van de gemeente op het advies ook gebruikt om de brochure te perfectioneren. Dat geeft de gemeente ook het idee mee te werken aan iets “groters”.

2. Wat is je oordeel over de reflectie van de onderzoeker (bijlage 2 het reflectieverslag)?

Het is een heel intensieve vorm van reflectie en tegelijk voorbereiding om stappen van het adviesproces. Het heeft je geholpen om te anticiperen op allerlei zaken. Dat maakt dat je de positie van de geadviseerde goed in ogenschouw moet nemen. In dit geval gaf het geen problemen om de wethouder als leidend te nemen. De adviesvraag van de anderen spraken de wens van de wethouder niet tegen. Dat is niet altijd het geval. Het is niet te lezen of je dat vooraf goed duidelijk hebt gemaakt. Bij een aantal acties moet je sterk op jezelf reflecteren. Daar komt een eerlijk beeld uit. Het zijn zaken die voor VNG adviseurs herkenbaar zijn en waar eigenlijk nooit over gepraat wordt onderling. Ik zie hier een mogelijkheid voor intervisie!

3. Herken je de conclusies van de onderzoeker op de Birkmaneigenschappen waarop is gereflecteerd?

Deze conclusies zijn zeer herkenbaar. Je merkt de ongeduld door het verslag heen enigszins op. Ik heb het idee dat je vooral gewoon verder wilde, maar dat je steeds “verplicht” werd over dingen na te denken. Zo ervaar ik jouw manier van werken vaak ook. Als “perfectionist” vind ik dat je altijd snel voorruit wilt, zonder diverse aspecten af te wegen. Een dergelijk reflectieverslag lijkt me heel leerzaam voor je. De

overwegingen rondom je inlevingsvermogen zijn zeer herkenbaar. Opnieuw blijkt dat in checklist je helpt om je te focussen op meerdere perspectieven. Nieuw voor mij was het feit dat je een paar keer benoemd dat je jezelf onzeker voelde. “Men zit niet op mij te wachten” las ik ergens. Zo kom je op mij niet over. Ik heb nu de indruk dat je snelheid in het nemen van beslissingen daar ook deels mee te maken heeft. Zorgvuldigheid doet ook een beroep op het geduld van anderen. Je moet vaker dingen checken, en daarom vaker mensen naar dingen vragen. Je “haast” is wellicht ook verklaarbaar door je gevoel dat je mensen niet tot last wilt zijn. Je geeft te kennen dat een aantal aspecten van een besluit evident zijn, terwijl ze dat voor anderen niet zijn. Dat komt soms iets te stellig over, terwijl het (na het lezen van dit reflectieverslag) mogelijk is dat dit juist voorkomt uit een stukje onzekerheid.

4. Wat zijn je overige opmerkingen op het reflectieverslag?

Door een keer zo grondig te werk te gaan bij het uitbrengen van een advies, is er veel leerzaams boven water gekomen. Dat geldt voor jou zelf en jouw manier van handelen, maar het geeft ook handvaten om als verkorte checklist te gebruiken voor andere VNG adviseurs. Het anticiperen op de weerstand, juist door deze aan de oppervlakte te laten komen, lijkt me heel zinvol. Het helpt om je beter in te leven in de geadviseerde. Ook het nagaan van de eventuele andere partijen (naast de gemeente) is van groot belang. De positie van het onderwijs is in dit advies een belangrijke component. Dat is goed naar voren gekomen. In de dagelijkse praktijk is een dergelijk reflectieverslag te bewerkelijk. Maar, zoals aangegeven, zijn delen van de hierin genoemde actiepunten wel degelijk bruikbaar als checklist bij het uitbrengen van een advies.

Bijlage 4 Vragenlijst mede adviseur (Roger Meijer) feedback bijeenkomst 15 juni 2011

1. Had je het idee dat de adviseur wist wat zij beoogde met de presentatie (begrip, kennisoverdracht, actie)

Ja, zij stak in op de kennisoverdracht. Dat was ook afgesproken in het contract. Tegelijkertijd wilde ze reacties op die kennisoverdracht, zodat ze dat kon gebruiken voor de verbetering van de brochure. Enerzijds kan dit goed samengaan, maar anderzijds wordt er daardoor ingezoomd op wat de beleidsmedewerkers misten. Of de kennis echt werd overgedragen (begrepen zij de inhoud) kwam daardoor minder aan de orde.

2. Welke rol neemt de adviseur in tijdens het gesprek? Expert/

probleemoplosser/onderzoeker naar de praktijk/coach/inspirator of mediator

De rol was voornamelijk de expert, maar op sommige momenten kwam daar ook de coach in naar voren. Je gaf erkenning voor het feit dat niet alles door de wetgeving is geregeld (en geregeld gaat worden) is dat er een goede relatie met het onderwijs nodig is om vanuit een gezamenlijke visie te werken. Dat was voor de beleidsmedewerkers inspirerend. Ik merkte dat je ook de problemen van de beleidsmedewerkers wilde oplossen. Dat had je beter niet kunnen doen. Wees helder over je mogelijkheden en onmogelijkheden.

3. Ging de adviseur weloverwogen te werk?

Je gaf heel rustig de bedoeling van het gesprek aan, met een terugblik op het proces. Dat kwam weloverwogen over, maar tegelijkertijd een tikje star. Je vroeg niet nadrukkelijk of de anderen het met je eens waren, of dat ze nog andere verwachtingen hadden van de bijeenkomst. Je had aan kunnen geven, dat het nu niet de plek is om nieuwe praktijkkwesties aan te kaarten. Pas aan het eind zei je dat er achteraf nog ruimte zou zijn contact met je op te nemen over die kwesties. Ondertussen was er toch wat tijd mee heengegaan.

4. Was het proces duidelijk geschetst? (Tijdsafbakening, doel, refererend aan afspraken)

Zie ook mijn reactie bij 3.

5. Was er een goed evenwicht tussen de adviseur en de beleidsmedewerkers?

Er was op geen enkele manier een verschil in hiërarchie. Van een aantal VNG adviseurs ken ik een zekere mate van arrogantie omdat men een kennisvoorsprong heeft. Die voorsprong is echter vaak alleen theoretisch. Af en toe merkte ik dat je juist het gevoel had dat zij het “beter wisten” dan jij, omdat zij in de praktijk staan. Dat gaf je ook letterlijk een keer aan. Dat is niet verstandig. Het gaat om verschillende soorten kennis; wetstechnische kennis en ervaring in de gemeentelijke praktijk. Als je in het begin duidelijk had aangegeven dat lopende kwesties die voor de beleidsmedewerkers van belang zijn “geparkeerd” worden (wel inventariseren!) dan had het evenwicht nog beter geweest.

6. Was er weerstand bij de beleidsmedewerkers? Zo ja, pikte de adviseur dat op? De beleidsmedewerkers waren onder de indruk van de kennis van je. Er was wat onrust over het feit dat er geen concreet antwoord was op de lopende kwesties. Je merkte goed dat jij dat ook zo ervaarde. Je was je erg bewust hiervan.

7. Hoe reageerde de adviseur op de weerstand?

Je gaf aan dat de moeilijkheden over de onhelderheid van de verantwoordelijkheden van gemeenten versus onderwijs door de VNG steeds aangekaart wordt bij het Rijk, gedurende het wetgevingsproces. Dat nam de weerstand weg.

8. Gaf de adviseur er blijk van zich in te leven in de situatie van de beleidsmedewerkers?

Ja, misschien zelfs teveel. Je wilde net zo graag een oplossing die direct bruikbaar was als zijzelf.

9. Luisterde de adviseur vooral taakgericht (op inhoud) of relatiegericht (of beiden?)

Je zat best behoorlijk op de inhoud. Dat is ook logisch als je als expert advies uitbrengt. Tegelijkertijd is het van belang te vragen of de inhoud ook landt. Je vroeg vooral of zij iets misten in de brochure, niet of de inhoud zelf wel overkwam. Tegelijkertijd creëer je een veilige sfeer en luisterde je op een betrokken manier.

10. Wat waren de non-verbale signalen van de adviseur?

Je gezichtsuitdrukking geeft vertrouwen en ruimte aan de beleidsmedewerkers om met dingen te komen. Je zit op het puntje van je stoel, wil wel door het programma heenkomen.

11. Voelde de beleidsmedewerkers zich gesteund door de adviseur?

Dat was wel mijn indruk. Ze voelden erkenning voor hun problemen en ervoeren het volgens mij als een opluchting dat een aantal zaken ook diffuus zijn. Je gaf het idee dat dit niet aan hen ligt en dat de VNG in de belangenbehartiging op deze dingen actief is.

12. Liep de adviseur op een bepaald moment vast?

Op een bepaald moment bleek dat de rol van belangenbehartiger en adviseur een lastige kan zijn. Zie hieronder.

13. Wat had de adviseur beter kunnen doen?

Helder aangeven wat de beperkingen van jou zijn. De situatie is nu zoals die is. Probeer die niet op te lossen, maar geef aan wat de beleidsmedewerkers kunnen doen om het open te gooien. Je spiegelde eigenlijk de houding van de beleidsmedewerkers; terugvallen op de (potentiële) wetgeving. Erkenning van de beperkingen en de braakliggende terreinen deed je goed. Je gaf ook gedeeltelijk aan hoe er dan mee om te gaan, maar benadrukte dat je in de lobby bezig was een wetstechnische oplossing te bepleiten. Dat was al eerder duidelijk.

Bijlage 5 Vragenlijst beleidsmedewerkers na feedback bijeenkomst 15 juni 2011

(de medewerkers hebben de lijst samen ingevuld)

1. Had je het idee dat de adviseur wist wat zij beoogde met de presentatie (begrip, kennisoverdracht, actie)

Ja. Dat was ook heel duidelijk afgesproken.

2. Ging de adviseur weloverwogen te werk?

Ja, ze kwam rustig en deskundig over. De agenda was de leidraad.

3. Was het proces duidelijk geschetst? (Tijdsafbakening, doel, refererend aan afspraken)

De brochure hield het midden tussen een factsheet waarin feiten zijn opgesomd, en een brochure met tips. De tijdsafbakening was helder, maar gaf niet veel ruimte voor onze inbreng. Een aantal concrete problemen waar wij nu tegenaan lopen konden niet uitgebreid besproken worden.

4. Was er een goed evenwicht tussen de adviseur en de beleidsmedewerkers?

Ja, er was evenwicht en gelijkwaardigheid. Je merkt wel dat de adviseur bezig met een lobby. Voor een aantal concrete zaken is nog geen oplossing te geven.

5. Voelde je weerstand? Zo ja, pikte de adviseur dat op?

Nee, wij voelden beiden geen weerstand. De tijdsdruk was er wel.

6. Hoe reageerde de adviseur op de weerstand?

Zij gaf aan dat zij na de bijeenkomst nog bereikbaar (en via haar mail of telefoon) is voor verder overleg. Ook verwees zij door naar een medewerker huisvesting bij de VNG.

7. Gaf de adviseur er blijk van zich in te leven in jullie de situatie?

Ja, dat idee hadden wij wel. De praktijk is weerbarstiger dan de theorie. Zij wilde eigenlijk "onze problemen oplossen". Wij begrijpen ook dat dit niet kan, het zijn weerbarstigheden. Het is fijn om met een VNG adviseur daarover te praten. Zij bracht

ons ook in contact met andere gemeenten die met soortgelijke gevallen te maken heeft.

8. Luisterde de adviseur vooral taakgericht (op inhoud) of relatiegericht (of beiden?)

Zij was meer taakgericht bezig. Niet alles is met feiten op te lossen, omdat die feiten gewoonweg niet bestaan. Het gaat dan vooral om wetgeving die niet overal een antwoord op heeft. Dat werd is ook duidelijk. Er was zeker ook relatiegerichtheid. Zij wees ons op het investeren in een goede relatie met het onderwijs.

9. Wat waren de non-verbale signalen van de adviseur?

We merkten dat er niet overal tijd voor was. Hierdoor was de adviseur af en toe wat onrustig.

10. Voelde de beleidsmedewerkers zich gesteund door de adviseur?

Ja. Het is fijn als de dilemma's die je tegen komt in het werk, door de VNG als koepelorganisatie gezien worden. Zij kan er dan worden aan geven richting het Rijk. Ook steun doordat nu veel feiten op een rijtje zijn gezet en er erkenning is voor de weerbarstigheid van sommige dossiers. Wij hebben onze reactie op de brochure ook kenbaar gemaakt. Deze is door haar overgenomen.

11. Heb je bepaalde inhoudelijke dingen gemist tijdens het gesprek?

We hadden de brochure op tijd ontvangen. Wat we hebben aangegeven is, dat de gemeenschappelijke visie naar voren moet worden gehaald. Dat brengt mensen in beweging; de bedoeling van de hele operatie rondom passend onderwijs. Daar hadden we wel langer over willen doorpraten.

12. Heb je bepaalde inter-persoonlijke dingen gemist tijdens het gesprek?

Nee, het was een prettige sfeer. Gelijkwaardig.

13. Wat had de adviseur beter kunnen doen?

De verbeteringen aan de brochure zijn hierboven al toegelicht. Dit was echter ook een doel van de bijeenkomst. De brochure wordt naar alle gemeenten verspreid

en wij konden daar ons commentaar op geven. Wat ze beter had kunnen doen is de tijd goed inschatten. Niet alles is goed aan bod gekomen. De aanwezigheid van de mede adviseur kostte ook extra tijd. Die gaf met regelmaat ook zijn commentaar. Dit was inhoudelijk wel goed, maar ging ook van de tijd af.

14. Welk effect had deze bijeenkomst op de relatie met de adviseur?

We weten de VNG beter te vinden en realiseren ons dat veel andere gemeenten met dezelfde zaken te maken hebben in hun relatie met het onderwijs. Ook is het prettig dat je merkt dat de VNG dingen bij het Rijk aan de kaak stelt en daarbij met regelmaat succes heeft.

Bijlage 6 Vragenlijst Interview

Wethouder Oss, de heer R. Peters 22 april 2011

1. Hebt u eerder ervaringen gehad met adviseurs in relatie met zat's in uw gemeente?

Zo ja, welke positieve/negatieve ervaringen heeft u daarmee?

Zo nee, heeft u wel de behoefte gevoeld op het gebied van zat's geïnformeerd te worden?

De wethouder komt zelf uit het onderwijsveld en heeft als wethouder geen ervaring met adviseurs op dit terrein. Wel als interim directeur van een scholengemeenschap. Het waren positieve ervaringen, waarbij een goed beeld was geschetst van de verwachtingen ten aanzien van het advies voor de school. De gemeente was daarbij niet betrokken. Als wethouder moet je goed in je schoenen staan om politiek gezien volledig open kaart te spelen als je een onderzoek laat doen waaraan een advies is gekoppeld. Je hebt niet altijd de (politieke) mogelijkheid om een advies op te volgen en wordt daar wel door de gemeenteraad op bevroegd/bekritiseerd. De randvoorwaarden voor een advies moeten volstrekt helder zijn ook in financieel opzicht. Dat maakt dat de adviseur een haalbaar advies moet formuleren.

2. Welk soort advies verwacht u van de VNG ten aanzien van zat's in uw gemeente? (indeling David, zie hoofdstuk 2)

Expert/kennisbron, Probleemoplosser, Inventariseren van praktijk, Coach, Inspirator, Mediator

Van de VNG verwacht ik dat de landelijke ontwikkelingen worden samengevat en geordend. De rol van gemeenten (taken, bevoegdheden, financiële stromen) moet helder voor het voetlicht worden gebracht. Van de VNG verwacht ik vooral een kennis.

3. Welk soort informatie is nodig?

Intern al bestaande informatie: Beleidsdocumenten, vergaderverslagen, conventanten, bestaand onderzoek

Intern te achterhalen informatie: informatie over wijze van functioneren van mensen, partijen die betrokken zijn bij zat's, kwaliteit en effect van de zat's

Externe relevante informatie: wetgeving, beleidsinformatie van betrokken partijen.

Van andere adviesbureaus kan interne bestaande informatie van belang zijn. Van een adviseur van de VNG verwacht ik externe relevantie informatie, zoals hierboven aangegeven.

4.Op welke wijze dient deze verzameld te worden?

Interviews, documentenonderzoek, observatie, enquêtes

Documentenonderzoek en contacten met beleidsmakers (landelijk). Dit laatste om de kennis ook in verband te zien met de bedoelingen van de wetgever.

5. Verwacht u een generalistisch advies op de zorg advies teams of een specialistisch?

Toelichting: met een generalistisch advies wordt bedoeld dat het beleid ten aanzien van zat's in verband wordt gebracht met ander gemeentelijk beleid.

Een specialistisch advies behelst een advies over de uitvoering/werkwijze van de zat's.

Het advies van de VNG zal input moeten geven aan het formuleren van beleid ten aanzien van de aansluiting van de gemeentelijke jeugdzorg taken met het onderwijs. Dat is vrij specialistisch. Echter, het gaat daarbij om het wat en niet om het hoe. Van belang is dat dit beleid in een breder kader wordt geplaatst. Ik denk dan aan de toekomst van het jeugdbeleid dat naar de gemeenten komt, maar ook de aansluiting met de arbeidsmarkt.

6.Waar wilt u het advies voor gebruiken? Wat is de doelstelling van het advies?

Verbetering van de uitvoering van het beleid

Beleidsontwikkeling

Politieke verantwoording

Lobby in de politiek maatschappelijke arena

Het advies zoals hierboven aangegeven kan gebruikt worden voor de beleidsontwikkeling. Echter, ook richting de gemeenteraad is het van belang dat het geformuleerde beleid goed beargumenteerd is en aansluit bij de kaders die de wetgever op dit terrein beoogd. Richting het onderwijs kan men beter tot afspraken komen als de verhoudingen goed zijn. Kennis van elkaars taken en verantwoordelijkheden, bevordert deze verhoudingen. Het gaat dan niet zozeer om het belobbyen van het onderwijs, maar om hen gefundeerd aan te spreken op de gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de leerlingen. Een goed relatiebeheer hoort daarbij.

7. Wilt u dat het advies publiek wordt gemaakt? (zie Block, hoofdstuk 2)

Zo ja, waarom?

Zo nee, waarom niet?

Omdat het een feitelijk advies zal zijn, is het prima als het publiek wordt gemaakt.

Bijlage 7 Vragenlijst Interview

Gemeenten Delft, Zoetermeer, Leidschendam- Voorburg, Pijnacker.

18 april 2011

1. Hebt u eerder ervaringen gehad met adviseurs in relatie met zat's in uw gemeente?

Zo ja, welke positieve/negatieve ervaringen heeft u daarmee?

Zo nee, heeft u wel de behoefte gevoeld op het gebied van zat's geïnformeerd te worden?

De aanwezigen kenden vooral de materialen over zorg advies teams van het Nederlands Jeugdinstituut. Deze waren wel bruikbaar in het verleden maar geven niet veel informatie over de werkelijke verplichte taken van het onderwijs versus die van gemeenten. Ook leek het alsof de hoeveelheden FTE die nodig zijn om alle zat's te bezetten, niets kostten. Het is een aanbod gericht advies. Dat klopt ook wel want het NJI krijgt van de ministeries de opdracht om het rijksbeleid te ondersteunen en te stimuleren. Enkele gemeenten (Zoetermeer, Pijnacker) geven aan dat er wel adviseurs zijn ingehuurd door het onderwijs om de zat's te evalueren. Deze onderzoeken gaven niet veel handvatten voor de inzet van gemeenten. De aanbevelingen zijn meer gericht aan de zorgcoördinator van de school.

2. Welk soort advies verwacht u van de VNG ten aanzien van zat's in uw gemeente?

(indeling David, zie hoofdstuk 2)

Expert/kennisbron, Probleemoplosser, Inventariseren van praktijk, Coach, Inspirator, Mediator

Nu het onderwijs anders georganiseerd gaat worden (stelselwijziging Passend Onderwijs) is het voor gemeenten belangrijk goed te weten welke samenwerking er met het onderwijs gezocht en afgesproken moet worden als het gaat om jeugdgezondheidszorg, leerplicht, schoolmaatschappelijk werk én straks ook de jeugdzorgtaken. Gemeenten moeten ook bezuinigingen en willen geen dingen dubbelop doen. Welke zorg moet door de school en welke door de gemeente geleverd worden? En hoeveel geld gaat daar in om? Hoe kunnen afspraken over het zorgplan tot stand komen met de samenwerkingsverbanden, en hoe doe je dat met

de andere gemeenten in het samenwerkingsverband? Kennis hierover is van groot belang.

3. Welk soort informatie is nodig?

Intern al bestaande informatie: Beleidsdocumenten, vergaderverslagen, conventanten, bestaand onderzoek

Intern te achterhalen informatie: informatie over wijze van functioneren van mensen, partijen die betrokken zijn bij zat's, kwaliteit en effect van de zat's

Externe relevante informatie: wetgeving, beleidsinformatie van betrokken partijen.

De interne informatie hebben wij grotendeels zelf, hoewel het overzicht daarover wel ontbreekt. Dat is echter iets wat wij zelf op orde moeten krijgen. Wij vinden het niet de taak van de VNG om te adviseren over het functioneren van mensen of de kwaliteit van het zat. Het soort informatie dat op dit moment ontbreekt, is de externe informatie. Wat is de rol van de gemeenten als er afspraken gemaakt moeten worden met de samenwerkingsverbanden van het onderwijs? Hoe pakken we dat op? Het gaat om de samenvatting en de duiding van wetgeving en beleidsinformatie.

4. Op welke wijze dient deze verzameld te worden?

Interviews, documentenonderzoek, observatie, enquêtes

Documentenonderzoek en gesprekken bij de ministeries en de koepelorganisaties van het onderwijs.

5. Verwacht u een generalistisch advies op de zorg advies teams of een specialistisch?

Toelichting: met een generalistisch advies wordt bedoeld dat het beleid ten aanzien van zat's in verband wordt gebracht met ander gemeentelijk beleid.

Een specialistisch advies behelst een advies over de uitvoering/werkwijze van de zat's.

Het gaat ons om een advies waardoor wij beleid kunnen ontwikkelen. Maar ook om onze wethouder ervan te kunnen overtuigen dat dit de juiste wijze is om de

aansluiting van gemeentelijke verantwoordelijk met de leerlingenzorg in het onderwijs, gestalte te geven. Het gaat ons niet om de details over de uitvoering.

6. Waar wilt u het advies voor gebruiken? Wat is de doelstelling van het advies?

Verbetering van de uitvoering van het beleid

Beleidsontwikkeling

Politieke verantwoording

Lobby in de politiek maatschappelijke arena

Beleidsontwikkeling. Het doel is natuurlijk wel het verbeteren van het beleid, maar het advies wordt gebruikt om kaders hiervoor te scheppen. Daarnaast is het van belang dat we goed weten wat er voor het onderwijs gaat veranderen. Dat maakt ons een betere en betrouwbare gesprekspartner voor het onderwijs. Je zou dit belangenbehartiging kunnen noemen.

7. Wilt u dat het advies publiek wordt gemaakt? (zie Block, hoofdstuk 2)

Zo ja, waarom?

Zo nee, waarom niet?

Een besluit over de publicatie van adviseren is altijd aan de wethouder. Maar gezien de algemeenheid van de kennis die wij nodig hebben, lijkt het ons geen bezwaar het advies publiek te maken. Dat toont ook dat de gemeente weet waar zij het over heeft.

Bijlage 9 Brochure Gemeenten en de Wet Passend Onderwijs

Per 1 augustus 2012 gaat de Wet Passend Onderwijs in werking⁸⁰. Deze wet betekent voor het onderwijs in uw gemeente een grote verandering. Maar ook voor het beleid van de gemeenten zelf heeft de wet gevolgen. Hoe kunnen gemeenten zich hier op voorbereiden? Hoe gaan zij het gesprek met het onderwijs op een zinvolle manier aan? Op welke wijze wordt de samenhang gezocht met de komende verantwoordelijkheid voor de jeugdzorgtaken? Daarover berichten wij u in deze brochure.

Belangrijker dan bovenstaande, is het feit dat de toekomst een andere manier van kijken naar zorgkinderen verlangt. Het is van belang om de doelstellingen van de stelselwijziging daarbij sterk in het vizier te houden. Daarom volgt nu eerst een aanzet tot het formuleren van een gezamenlijk visie samen met het onderwijs.

Een gemeenschappelijke visie en een gemeenschappelijke taal

Eén van de constatering van de Inspectie van het Onderwijs is dat op dit moment er te veel zorg buiten de klas georganiseerd is. Daardoor heeft de docent in de klas minder mogelijkheid om het probleem zelf op te lossen. Leerlingen worden buiten de klas of school verplaatst, zonder dat duidelijk is wat dat oplevert. Eenzelfde constatering wordt gedaan binnen het domein van de jeugdzorg. Kinderen worden uit hun omgeving gehaald, terwijl de opvoeders in hun taken niet versterkt worden⁸¹. Het versterken van het pedagogische klimaat in de klas, evenals in de gezinnen, zou als gemeenschappelijke uitgangspunt met de samenwerkingsverbanden geformuleerd kunnen worden. Deze visie dient een doorvertaling te krijgen naar het functioneren van de zorg rondom de school; de zogenaamde zorg advies teams. Voorkom met elkaar dat kinderen uitvallen en zorg ervoor dat er niet alleen op casusniveau contact is. Partners binnen het CJG kunnen een rol vervullen bij collectieve preventieprogramma's in het onderwijs. In een zorg advies team kan geconstateerd worden dat er bijvoorbeeld opvoed en opgroei-ondersteuning nodig is bij gezinsproblematiek van gedragsproblematieke leerlingen. Dit dient inhoudelijk met

⁸⁰ Dit is de doelstelling van het kabinet.

⁸¹ "Opvoeden versterken". Drs. P.M. Stam en Prof. Dr. T. A. van Yperen. Onafhankelijk advies in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. November 2010

de docenten/leerlingbegeleiders te worden afgestemd. Steeds vanuit de gedachte; het versterken van de context van het kind.

Wat is de rol van de gemeente bij Passend Onderwijs?

De nieuwe Wet Passend Onderwijs raakt de gemeentelijke taken op het gebied van preventief jeugdbeleid, de leerplichtfunctie, maar ook het leerlingenvervoer en de onderwijshuisvesting.

Op het gebied van de extra zorg (niet de onderwijszorg) zullen de gemeenten en de scholen (nog) nauwer samen moeten gaan werken. Op bestuurlijk niveau legt het zorgplan van het samenwerkingsverband daarvoor de basis. Daar worden de afspraken gemaakt over wat het onderwijs aan onderwijszorg levert en wat de gemeente, in het kader van het preventieve jeugdbeleid (en in de toekomst het gehele jeugdbeleid), levert. Op uitvoerend niveau zal een onderwijs-zorg aanbod voor een zorgleerling samen met gemeentelijke (en jeugdzorgaanbieders) afgestemd moeten worden. Dit geldt vanzelfsprekend alleen als de problematiek de onderwijszorg te boven gaat. Idealiter betekent dit dat onderwijs en gemeenten samen en in samenhang passend onderwijs en passende opvoed- en opgroei-ondersteuning bieden voor het kind, het gezin en de docenten in de klas. In de eerste plaats ter versterking van de directe omgeving van een kind (het gezin, de klas) om te voorkomen dat kinderen extra zorg nodig hebben. Maar ook om, bij situaties van extra problematiek, samen op te trekken bij de ondersteuning van het kind en zijn omgeving.

De wijze waarop scholen, samenwerkingverbanden en gemeenten over hun samenwerking afspraken maken is vrij. De gemeente kan het zorgplan van het samenwerkingsverbanden bezien in het licht van de plannen in het breder (jeugd) zorgdomein. Het kan dan ook gaan om afspraken over de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Er zijn reële zorgen (bij onderwijs én gemeenten) over de gevolgen van de wijzigingen in de AWBZ voor de mogelijkheid voor plaatsing van complexe zorgleerlingen in het onderwijs. Het betreft hier de thuiszitters problematiek én het feit dat onderwijsbesturen bij de gemeenten zullen aankloppen voor middelen uit de

begeleiding AWBZ. De ingrepen op de PGB's én de bezuiniging op de begeleiding AWBZ bij de decentralisatie, raken direct de zorg voor leerlingen op school. Bovendien wordt, zoals eerder aangegeven, de compensatieregeling AWBZ voor het onderwijs beëindigt. Gemeenten zullen helder moeten zijn over hun (beperkte) mogelijkheden richting de samenwerkingsverbanden.

De zorgplicht is een ondersteuning voor de ouders die problemen hebben hun kind geplaatst te krijgen. Een samenwerkingsverband moet immers zorgen voor een passend aanbod. Daarmee valt de vrijblijvendheid voor de scholen weg. Voor leerplichtambtenaren is bekendheid hiermee van belang.

De gevolgen voor het leerlingenvervoer en de huisvesting zijn door het kabinet nog niet in wetgeving omgezet. Wel heeft de Minister aangegeven dat leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) alleen nog maar in aanmerking komen voor het leerlingenvervoer als zij door hun beperking niet in staat zijn om zelfstandig naar school te komen. Dit regime geldt nu ook voor leerlingen in het reguliere speciaal onderwijs. Zie voor leerplicht, leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting verder de "concrete tips voor gemeenten" onderaan dit document.

De komende gemeentelijke jeugdzorgtaken

Op termijn (fasegewijs 2014/2016) zal het volledige (jeugd) zorgdomein onder de aansturing van gemeenten komen te vallen. In de eerste jaren na inwerkingtreding van het passend onderwijs is dat nog niet het geval. De provincies zijn dan nog verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg en de bureaus jeugdzorg. De zorgverzekeraars voor de jeugd GGZ en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten (LVG) valt nog onder de AWBZ. De begeleiding jeugd uit de AWBZ zal al in 2013 overgaan naar de gemeenten. Al eerder (2012) zullen de samenwerkingsverbanden hun zorgplannen opstellen en moeten afstemmen met de gemeenten. De betrokkenheid van de andere partijen zal op dat moment voor de betreffende zorgdomeinen van groot belang zijn.

In de komende Wet op de Jeugdzorg zal de opdracht aan gemeenten geformuleerd worden om zorg te dragen voor passende opvoed- en opgroeiondersteuning en

afstemming hierover met het schoolbestuur. Dit is spiegelbeeldig aan de plicht richting het onderwijs om te signaleren en samen te werken als het gaat om leerlingenzorg.

Voor de recente stand van zaken op dit terrein zij verder verwezen naar het Factsheet decentralisatie jeugdzorg: www.vng.nl.

Regiovorming

De samenwerkingsverbanden in het onderwijs zijn (voorlopig) bekend gemaakt en worden per AMvB vastgesteld. Deze verbanden doorkruisen geen gemeentegrenzen. Nadat de nieuwe Wet op de Jeugdzorg is aangenomen⁸² krijgen gemeenten één jaar de tijd om samenwerkingsafspraken te maken voor inkoop van dure en/of specialistische en/of schaarsere vormen van zorg op bovenlokale schaal. Deze tijdsfrictie zal in de samenwerking tussen gemeenten en de samenwerkingsverbanden overbrugd moeten worden. De Minister geeft aan dat het kabinet de samenwerking in de regio's tussen scholen en gemeenten de komende periode nauwgezet volgt en deze met raad en daad ondersteunt.

Wat verandert er voor het onderwijs in uw gemeenten?

Stelsel wijziging

Scholen krijgen in het nieuwe stelsel een zorgplicht. Dat betekent dat wanneer ouders hun kind op een bepaalde school aanmelden, deze de taak heeft dit kind een zo goed mogelijke plek te bieden. Als de school dit zelf niet kan leveren, heeft de school de taak binnen het samenwerkingsverband het kind een zo goed mogelijke plek op een andere school te bieden. Ouders hoeven op deze manier niet zelf alle scholen af om een plek voor hun kind te vinden. Om aan deze plicht te kunnen voldoen, werken scholen samen en wordt “lichte” (speciaal basisonderwijs) en “zware” (speciaal onderwijs) onderwijszorg onder 1 verantwoordelijkheid gebracht. Doel is het verminderen van de bureaucratie en het mogelijk maken van meer maatwerk in het zorgaanbod voor leerlingen.

⁸² Doelstelling eind 2013

De huidige 235 samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs dienen op te gaan in (ongeveer) 80 regionaal begrensde samenwerkingsverbanden. Alle denominaties gaan onder het bestuur van hetzelfde samenwerkingsverband vallen. Op dit moment bestaat een samenwerkingsverband uit regulier en speciaal basisonderwijs. Na 1 augustus 2012 wordt daar het speciaal onderwijs (clusters 3 en 4) bijgevoegd. Hetzelfde geldt voor het voortgezet onderwijs. De clusters 1 en 2 (doven, slechthorenden en blinden, slechtszienden) blijven buiten de samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs zullen bestaan uit het regulier voortgezet onderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), het praktijkonderwijs (pro) en het voortgezet speciaal onderwijs cluster 3 en 4.

De indicatiestelling, met daaraan gekoppeld de leerlingenbonden financiering (het zogenaamde rugzakje), verdwijnt. De regionale expertisecentra (REC's) die verantwoordelijk zijn voor de indicatiestelling, verdwijnen daarmee ook. Voor de scholen van het speciaal onderwijs betekent dit dat zij geld dienen aan te vragen bij het samenwerkingsverband. Elk samenwerkingsverband dient de vorm van een privaatrechtelijke persoon te krijgen, waarvan het bestuur bestaat uit de betrokken bevoegd gezagsorganen.

Taken samenwerkingsverband

De rol van het te vormen bestuur van het samenwerkingsverband bestaat eruit te bepalen hoe het geld voor onderwijszorg, dat via hen binnen komt, wordt verdeeld over de verschillende scholen. Tevens stelt het bestuur vast wat de geboden zorg op de scholen inhoudt en hoe de toewijzing van ondersteuning plaatsvindt. Dit gebeurt op basis van de zorgprofielen die de scholen straks verplicht zijn te maken. Op basis van de zorgprofielen maken de samenwerkingverbanden een zorgplan, dat afgestemd dient te worden met de betreffende gemeenten.

Het samenwerkingsverband bepaalt verder wat de procedure is voor plaatsing en toelating in het speciaal basisonderwijs en de cluster 3 en 4 scholen.

Samenwerkingverbanden kunnen ervoor kiezen dat sommige scholen zich specialiseren in bepaalde zorgbehoeften. Dit wordt dan opgenomen in het zorgprofiel

van de betreffende school. Ook maken zij afspraken over de manier waarop verantwoording plaatsvindt, de informatievoorziening aan ouders en de wijze van samenwerken met aanpalende jeugdvoorzieningen (in het huidige stelsel nog: gemeenten, AWBZ, provincie, zorgverzekeringen). Deze afspraken worden opgenomen in het zorgplan van het samenwerkingsverband, dat als geheel afgestemd dient te worden met de gemeenten.

Referentiekader

De samenwerkingsverbanden worden bij het opstellen van hun zorgplan ondersteund. Het Ministerie van OCW maakt, als handreiking voor de inrichting van de zorg, een zogenaamd referentiekader. Dit maakt helder wat van het onderwijs verwacht wordt aan leerlingenzorg. De financiële vertaling van het zorgplan dient inzichtelijk te zijn.

Toezicht: de rol van de Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie houdt toezicht op de wijze waarop de samenwerkingsverbanden hun taken uitvoeren, hoe zij hun zorgmiddelen inzetten en wat de resultaten zijn. De Inspectie beoordeelt de samenwerkingsverbanden tevens op het aantal thuiszitters (al dan niet ingeschreven) en de toegankelijkheid van het onderwijs. Het doel is dat scholen meer opbrengstgericht gaan werken. Ook in het (v)so wordt, net als nu in het reguliere onderwijs, het toezicht meer risicogericht. (Zeer) zwakke scholen moeten binnen een jaar het onderwijsproces op orde hebben. Zo niet, dan wordt tot sluiting overgegaan. Ook in het speciaal onderwijs zal strenger worden toegezien op de kwaliteit, daarbij ook rekening houdend met de toegankelijkheid van het speciaal onderwijs.

Wijziging financiële stelsel en gevolgen bezuinigen

De samenwerkingsverbanden krijgen een vast budget voor onderwijszorg, dat gebaseerd is op het aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband. Binnen het verband worden afspraken gemaakt over de verdeling van geld. De huidige indicatiestelling (v)so en leergebonden financiering (lgf) wordt afgeschaft. Het geld

voor cluster 3 en 4 wordt daarom via deze verdeelsystematiek gebudgetteerd toegevoegd aan de bestaande middelen (voor lichte onderwijszorg) voor het samenwerkingsverband. Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) blijven toegekend aan de scholen, maar worden wel gebudgetteerd. Het bekostigingsmodel waarborgt de positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4). Deze scholen krijgen naast de directe standaard basisbekostiging voor de leerlingen op hun school, een aanvullende bekostiging. Deze wordt in mindering gebracht op de zorgmiddelen die het samenwerkingsverband ontvangt. Toelating tot het (v)so is pas mogelijk als daarover overeenstemming is met het verantwoordelijke samenwerkingsverband. De scholen hebben verder een prikkel tot zo min mogelijk bureaucratie binnen het samenwerkingsverband doordat scholen zelf de kosten dragen. Wanneer het samenwerkingverband niet uitkomt met de gebudgetteerde middelen, zullen zij uit hun reguliere bekostiging (lumpsum) moeten putten. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als er meer leerlingen naar het speciaal onderwijs worden verwezen dan het zorgbudget toelaat.

Er komt een overgangsregeling die samenwerkingsverbanden helpt hun beleid aan te passen op de herverdeeleeffecten. In bepaalde delen van het land ligt het huidige aantal indicaties immers ver boven of onder het landelijk gemiddelde.

Voor cluster 1 en 2 blijft een apart bekostigingsmodel van kracht. Ook het onderwijs aan leerlingen in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorginstellingen valt buiten de nieuwe bekostiging. De reden hiervoor is dat een samenwerkingsverband deze leerlingen niet kan verplaatsen.

Huidige middelen (voor de stelselwijziging) van het onderwijs voor leerlingenzorg

Voor scholen voor VO en MBO zijn voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten in het kader van een convenant, prestatie afspraken gemaakt. Het subsidie plafond is voor het kalenderjaar 2011 rond € 34 miljoen en voor het kalenderjaar 2012 rond € 45 miljoen. Dit stopt per 2012.

Via de regeling schoolmaatschappelijk werk is € 15 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor het MBO.

Voor het primair onderwijs is er een regeling voor € 6 miljoen voor ongeveer de helft van de basisscholen en voor het voortgezet onderwijs is er € 44 miljoen voor leerlingbegeleiding, waaronder schoolmaatschappelijk werk.

Voor de onderwijsgerelateerde zorg aan leerlingen krijgen het onderwijsveld in totaliteit een bedrag van € 2,2 miljard. Dit geld maakt voor een groot deel onderdeel uit van de lumpsumbekostiging. Het zijn over het algemeen geen gelabelde bedragen.

Gevolgen bezuinigingen

De bezuinigingen behelzen in 2013 een vermindering van 100 miljoen, in 2014 200 miljoen en vanaf 2015 een structureel bedrag van 300 miljoen.

Het reguliere onderwijs wordt zo veel mogelijk ontzien, omdat in het nieuwe stelsel vooral van het regulier onderwijs een extra inspanning gevraagd wordt om meer leerlingen zelf op te vangen en minder te verwijzen. Er wordt veel minder uitgegeven aan ambulante begeleiding. De steunpunten autisme worden, evenals de regionale expertisecentra, afgeschaft. Dit gaat ten koste van de werkgelegenheid in de zorgstructuur van het onderwijs. In het (voortgezet) speciaal onderwijs zal bespaard moeten worden door de klassen te verkleinen. De omvang van deze bezuiniging betekent een vergroting van de groepen met maximaal 10%. Daarnaast wordt de subsidie op Glen Milss stopgezet en gaat er minder geld naar “Op de Rails” projecten. Tevens wordt de compensatieregeling AWBZ beëindigd.

Het kabinet geeft aan dat ook na de bezuiniging het speciaal onderwijs met voldoende capaciteit voor bijna 70.000 leerlingen beschikbaar blijft. Passend Onderwijs is dan ook geen inclusief onderwijs.

Situatie MBO

Voor het MBO komen er geen samenwerkingsverbanden. De zorgplicht kan hier niet ingevoerd worden. MBO-instellingen zijn op grond van de *Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte* verplicht voor iedere deelnemer met een

beperking doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij het een onevenredige belasting vormt voor de instellingen.

De bekostiging van het MBO wordt enigszins gewijzigd. In de lumpsum zitten nu middelen voor extra zorg en begeleiding. Het geld voor het rugzakje (lvg) dat de instellingen nu daarnaast krijgen, wordt voor de clusters 2, 3 en 4 toegevoegd aan het zorgbudget en verdeeld over de mbo-instellingen. Het budget hiervoor (lvg budget) zal worden bevroren op het niveau van het studiejaar 2011-2012. Vanaf het jaar 2012 worden de lvg middelen verdeeld naar rato van de lumpsum.

Concrete tips voor gemeenten

- **Werk verder aan een goede relatie met het onderwijs**

Gemeenten en onderwijs worden, nog meer dan nu, in de toekomst elkaars partners als het gaat om “het sociaal kapitaal” van de jeugd. Dat maakt het mogelijk vanuit verschillende verantwoordelijkheden afstemming te zoeken én overlap te voorkomen bij de zorg rondom leerlingen/jeugdigen. Voorkomen moet worden dat er een “wij/zij sfeer” ontstaat en dat het onderwijs de verantwoordelijkheden van de gemeenten als een inbreuk op de autonomie gaat ervaren. Een goede relatie en een heldere communicatie over wederzijdse taakopvattingen, zijn daarbij essentieel. De stijging van gedragsproblematiek binnen het onderwijs vraagt om een bredere visie op de achtergrond hiervan. Het CJG (en straks de jeugdzorgtaken) kunnen het onderwijs hierbij van nut zijn. Beide hebben straks de opdracht om maatschappelijk en professioneel verantwoorde besluiten te nemen over de inzet van hulp en ondersteuning. Een belangrijke voorwaarde is dat het gemeentebestuur zich beperkt tot het bepalen van “wat” nodig is (via bestuurlijke afspraken met de samenwerkingsverbanden) en de vormgeving van het “hoe” aan de professionals van het onderwijs en de zorgaanbieders overlaat.

Voor een groep leerlingen is de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs een risicomoment. Voorkomen moet worden dat leerlingen uitvallen. De Wet Passend Onderwijs voorziet er niet in dat de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs hun activiteiten op elkaar afstemmen. U kunt als

gemeente deze handschoen oppakken en in uw overleg met het onderwijs trachten tot afspraken te komen over de overdracht van leerlingen met een speciale ondersteuningsbehoefte.

Zorgstructuren rondom het onderwijs zijn op dit moment veelal aanwezig in het reguliere onderwijs en het speciaal basisonderwijs. Het contact tussen gemeentelijke zorg (en provinciale jeugdzorg) en het speciaal onderwijs is minder van de grond gekomen. De gedachte dat het speciale onderwijs zelf voldoende extra middelen heeft om zorg te bieden, zal hier een rol spelen. De aansluiting van het speciaal onderwijs bij de samenwerkingsverbanden verandert deze situatie. Bovendien krijgt een deel van de leerlingen dat gebruik maakt van dit onderwijs (maar ook van het reguliere onderwijs) later te maken met regelingen als de Wajong, de Bijstand en Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Het Ministerie van SZW werkt aan één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, die de gemeenten gaan uitvoeren. Vanuit dit oogpunt is samenwerking tussen gemeenten, zorg en onderwijs van belang, zodat leerlingen later zo goed mogelijk kunnen meedoen in de samenleving.

- **Zoek contact met gemeenten die binnen het samenwerkingsverband vallen.**

Bespreek met deze gemeenten een wenselijke opstelling richting het samenwerkingsverband. Kies, indien men dat wil, een gemeente die als (voorlopige) contactgemeente fungeert voor het samenwerkingsverband (in oprichting) en stel met elkaar randvoorwaarden vast.

Op de VNG-webpagina *Slim Samenwerken* vindt u tips en voorbeelden van gemeentelijke samenwerking www.vng.nl (beleidsveld bestuur en recht/bestuur/slim samenwerken). U vindt daar het factsheet Regionale samenwerkingsverbanden Jeugd.

- **Stel vast wat u als gemeente kunt “leveren” ten aanzien van zorg rond het onderwijs.**

Van belang is dat er een gemeenschappelijke taal ontstaat als het gaat om zorgstructuren; wat is onderwijszorg, wat is de gemeentelijke aanpalende zorg? Het referentiekader, dat door het Ministerie van OCW ontwikkeld wordt, maakt

duidelijk wat onder onderwijszorg verstaan moet worden. Onder de aanpalende gemeentelijke zorg vallen de taken onder de Wet Publieke Gezondheid (paragraaf 2) en de in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) genoemde “op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden” (prestatieveld 2). Een wijziging van de Wet op de Jeugdzorg in verband met de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen, ligt op dit moment nog steeds bij de Tweede Kamer.⁸³ Door middel van afspraken in het kader van de brede doeluitkering CJG zijn gemeenten echter wel gehouden tot het inrichten van een CJG.

Er dient een expliciete verbinding te zijn tussen zorg adviesteams die op de scholen functioneren en het CJG. Dit ter voorkoming van dubbelingen, maar ook om de functies van het CJG zo nodig preventief in te zetten ten behoeve van het onderwijs.

Het schoolmaatschappelijk werk is een effectieve vorm van het “leveren van licht pedagogische hulpverlening” (één van de vijf functies voor preventief jeugdbeleid in de WMO). Echter, ook het onderwijs ontvangt middelen voor schoolmaatschappelijk werk. In de nieuwe Wet Passend Onderwijs is geen partij aangewezen die verantwoordelijk is voor het schoolmaatschappelijk werk. Het is raadzaam met de samenwerkingsverbanden af te spreken hoe de kosten hiervoor verdeeld kunnen worden.

- **Zoek contact met de huidige verantwoordelijken voor het (jeugd) zorgdomein**

Het is van belang dat zowel het onderwijs als de huidige verantwoordelijken voor het (jeugd) zorgdomein, zich bewust zijn van de frictie tussen de beide wetgevingstrajecten; Wet Passend Onderwijs en de nieuwe Wet op de Jeugdzorg. Eén van de redenen om het preventieve en het zwaardere jeugddomein in één bestuurslaag te verenigen is het veronderstelde verband tussen beide vormen van jeugdzorg. Meer inzet op preventie leidt in deze denkwijze tot minder beroep op duurdere vormen van zorg. Als er nu bezuinigd

⁸³ Het is niet bekend of de Tweede Kamer de wetswijziging in behandeling gaat nemen, omdat de komende Wet op de Jeugdzorg deze “tussenstap” overbodig zou maken.

wordt op zorg rondom scholen kan het zijn dat u dat als gemeente later terugziet in het beroep op de zwaardere vormen van jeugdzorg.

Gemeenten kunnen ervoor zorgen dat de huidige verantwoordelijken aangehaakt zijn, en kunnen afspraken maken over de overgangsperiode in het zorgplan. Er zijn gemeenten die met de provincie overeenkomen dat zij al rechtstreeks regievoerder zijn als het gaat om de inzet van jeugdzorgtaken. Dat heeft als voordeel dat er samen opgetrokken wordt en dat autonome gelden van de provincie niet zo makkelijk geschrapt worden. Bovendien stimuleert men zo dat de innovatie in het denken op het terrein van zorg voor jeugd, eerder ingang vindt en dat de transitie in de praktijk van nu al vorm krijgt.

Kernpartijen waarmee afspraken gemaakt worden zijn binnen de gemeenten: de GGD, Leerplicht en RMC-functie, aanbieder(s) schoolmaatschappelijk werk, algemeen maatschappelijk werk, welzijnswerk. Buiten de gemeente:

GGZ instellingen (Geestelijke gezondheidszorg)

Provincie (of stadsregio): Jeugdzorg.

Schakel naar leerlingenzorg in het onderwijs, via de zorgadviesteams.

- **Zorgplicht, Leerplicht, RMC functie**

De scholen krijgen een zorgplicht om leerlingen, in het geval zij niet voor een passend onderwijsaanbod kunnen zorgen, in contact te brengen met scholen in het samenwerkingsverband die dat wel kunnen. Met de nieuwe wet is niet gegarandeerd dat een samenwerkingsverband op de andere scholen wel plek vinden. Een samenwerkingsverband heeft geen doorzettingsmacht. Bovendien borgt de nieuwe wet geen snelle plaatsing. De termijn voor plaatsing is 8 weken, maar kan met 4 weken verlengd worden. Vervolgens kunnen ouders bezwaar aantekenen en dient het schoolbestuur binnen 4 weken te reageren. Er zijn dan al 20 weken verstreken. In het speciaal onderwijs is er plaatsing per kwartaal. Er kan dus nog drie maanden voorbijgaan voordat een kind geplaatst wordt. Dat is samen een periode van 8 maanden. Wat kan leerplicht hierin betekenen? Leerplichtambtenaren kunnen scholen wijzen op de mogelijkheid tot gebruikmaking van onderwijsconsulenten. Onderwijsconsulenten (gefinancierd

door het Ministerie van OCW) kunnen ouders, leerlingen en scholen - ook in het speciaal onderwijs - helpen bij plaatsings- en verwijderingproblematiek.

Als leerplichtambtenaren vinden dat de scholen zich aan de zorgplicht onttrekken, kunnen zij een signaal afgeven aan de Inspectie van het Onderwijs.

Kennis over leerlingen die dreigen uit te vallen of voortijdig de school verlaten, zit veelal bij de leerplichtambtenaren en de RMC coördinatoren. Zij weten welke leerlingen veel verzuimen of niet ingeschreven zijn op een school. Maak van deze kennis gebruik bij de bespreking van leerlingen in de zorg adviesteams. Maak van een goede verzuimregistratie een vast bespreekpunt met het onderwijs. Ook hier geldt: de leerplichtfunctie is er ten behoeve van het kind; dat heeft recht op onderwijs. Leerplichtambtenaren beogen voor het kind tot een oplossing te komen, door te bemiddelen en door te verwijzen, alvorens zij de strafrechtelijke route inzetten.

- **Leerlingenvervoer**

Naast de genoemde inperking van de rechten voor leerlingen in het VSO, is er nog geen wetsverandering op grond waarvan de verordening kan worden aangepast. De VNG zal de modelverordening leerlingenvervoer aanpassen aan de wettelijke wijzigingen. Het nieuwe regime geeft onvoldoende handvaten om uw huidige verordening nu goed uit te voeren. Immers, er zal sprake zijn van grotere samenwerkingsverbanden, die niet zuilair zijn ingericht. Het uitgangspunt “vervoer naar de dichtstbijzijnde school van soort en richting binnen het samenwerkingsverband” zal daarom onvoldoende richting meer kunnen geven aan de toekenning van vervoer. Doordat de samenwerkingsverbanden bovendien groter zullen worden, zouden gemeenten verplicht worden verder te vervoeren, wat kostenverhogend werkt. Het feit dat scholen zich kunnen differentiëren op een bepaald type onderwijszorg, maakt dat het beoogde “thuisnabije” onderwijs waarschijnlijk geen kostenbesparing gaat opleveren. Het advies moet daarom noodgedwongen zijn (totdat de wetgever de wet wijzigt met betrekking tot het leerlingenvervoer): conservatief toekennen van vervoer.

- **Onderwijshuisvesting**

De gevolgen van de invoering van passend onderwijs voor de uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van onderwijshuisvesting dienen door het kabinet helder in kaart gebracht te worden. Het 'opnemen' van leerlingen die extra zorg en ondersteuning nodig hebben kan tot gevolg hebben dat de schoolgebouwen moeten worden aangepast. De eventuele aanpassingen hebben een relatie met de beperking van de leerling en de zorg die voor deze leerling nodig is. Op dit moment is het de vraag of en zo ja in welke mate aanpassingen van schoolgebouwen nodig zijn. In de sectorwetten dienen zo nodig aanpassingen doorgevoerd te worden die de uitgangspunten van passend onderwijs doorvertalen. Pas dan hebben gemeenten juridische grond om hun verordeningen aan te passen. Voor de eisen over de toegankelijkheid van schoolgebouwen die nu gelden, verwijzen wij u naar www.vng.nl (onderwijshuisvesting) bij de encyclopedie onder "in de praktijk".

Over de teruggang van het aantal leerlingen in het (V)SO doen speculaties de ronde. De bezuinigen betreffen klassenverkleining in het speciaal onderwijs en het voorkomen van verdere groei. Voor het beleid van plaatsing van leerlingen in het speciaal onderwijs dient u contact op te nemen met het samenwerkingsverband in uw regio.