

children's zone

Zal het met vlag en wimpel slagen?

Een bestuurskundig onderzoek naar de samenwerking ten behoeve van de Rotterdam Children's Zone

niet solo maar
samen!



Zal het met vlag en wimpel slagen?

Een bestuurskundig onderzoek naar de samenwerking ten behoeve van de Rotterdam
Children's Zone

Rotterdam, 25 september 2013

Masterscriptie geschreven door Annemijn Cazander, studente 321005

Onder begeleiding van:

Dr. A. van Sluis

Dr. R.F.I. Moody

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde, Master Beleid en Politiek

Voorwoord

Scriptie, een van mijn vriendinnen bombardeerde het tot het verboden woord en ook ik zette de scriptie af en toe op non-actief in mijn hoofd. Volgens de Dikke van Dale is een scriptie een wetenschappelijk opstel als onderdeel van een opleiding. In mijn ogen is het veel meer dan dat. Een scriptie is een mijlpaal, de afsluiting van de studie carrière, een achtbaan vol emoties, soms een diep dal en soms een hoge top, een uitdager, een hersentrainer, een bezorger van grijze haren (Ja echt!), af en toe je grootste vijand en soms je aller, allerbeste vriend. Een scriptie is veel meer dan 'slechts' een wetenschappelijk opstel. Misschien moet ik de makers van de Dikke van Dale toch maar eens bellen voor een definitieherziening.

Op het moment dat u dit voorwoord leest is mijn scriptie (eindelijk) klaar. En ik kan u zeggen, dat het een fantastisch gevoel is! Als je begint aan je scriptie weet je niet waar en hoe het zal eindigen. Net als een verhaal werkt het toe naar een einde, maar heel lang weet je niet wat het einde inhoudt. De weg naar het einde toe is ook niet altijd even makkelijk moet ik u eerlijker wijs bekennen. Soms heb ik uren lopen turen naar het scherm en was ik maar aan het wachten op een briljante ingeving. Er zijn daadwerkelijk momenten geweest dat ik mijn onderzoek in de prullenbak wilde gooien en door de bomen het bos niet meer zag. Gelukkig won het positivisme het altijd van het negativisme. Want het voordeel wat een scriptie uiteindelijk tot stand gaat brengen, die felbegeerde masterbul, komt elke dag een stukje dichterbij. Daarbij moest ik ook vaak denken aan wat een hoogleraar mij ooit vertelde: elke wetenschapper gaat door dit proces. Iedere wetenschapper kent dit gevoel, maakt het mee en komt er uiteindelijk uit. Als een echte wetenschapper het lukt, dan moet het een 'amateuristische' wetenschapper toch ook wel kunnen lukken?

Het schrijven van een scriptie was eigenlijk ook heel goed voor mijn persoonlijke ontwikkeling. Zo is mijn doorzettingsvermogen gegroeid en heb ik mezelf nog beter leren coachen en bemoedigen. Ook is het zoeken van uitdaging en niet voor de makkelijkste weg willen gaan aangewakkerd en opgebloeid. Geloof in je scriptieonderwerp, heb goede hoop en hou van je scriptie. In mijn ogen de ingrediënten voor het schrijven van een scriptie. Ik ben trots op het stuk wat ik heb neergezet, voor mezelf is de titel van dit onderzoek geen vraag. Er is geen twijfel over mogelijk, ik ben namelijk met vlag en wimpel geslaagd!

Bij het schrijven van deze scriptie heb ik de nodige hulp gekregen en zonder deze hulp was het onmogelijk geweest om dit verhaal te schrijven. Allereerst verdienen de karakters uit het verhaal een dankwoord, want zij zijn degene die het verhaal de empirische invulling hebben gegeven. Stuk voor stuk waren dit inspirerende karakters met het hart op de goede plek. Karakters die allemaal het beste voor hebben met de kinderen van Rotterdam Zuid, hun het beste gunnen en hun ook het beste willen geven. Ook al zijn er verschillen in gedachten over het 'hoe', uiteindelijk wensen zij de kinderen het allerbeste toe. Ook wil ik de afdeling Onderwijs van de gemeente Rotterdam en in het bijzonder mijn stagebegeleider Jacqueline Vermaat bedanken. Het meedenken, meekijken en coachen hebben dit verhaal alleen maar beter gemaakt. Elke dag ging ik met veel plezier, soms zelfs huppelend naar de Librijestee toe. Andere personen die een dankwoord verdienen zijn mijn scriptiebegeleider Arie van Sluis en tweede begeleider Rebecca Moody, zonder hun inhoudelijke begeleiding had ik niet kunnen vertellen wat ik in de komende 103 pagina's ga vertellen. Verder wil ik vriendlief Jan bedanken voor zijn steun als het voor mijn gevoel even tegen zat, maar ook voor de blijdschap die hij altijd toonde als ik met mijn verhaal de goede richting in was geslagen. Tot slot wil ik via dit voorwoord mijn ouders een warm hart toedragen, want zonder jullie hulp had ik nooit kunnen studeren en deze mooie studententijd kunnen ervaren.

Nu is natuurlijk uw allergrootste vraag of de samenwerking ten behoeve van de Rotterdam Children's Zone met vlag en wimpel is geslaagd. Daarom rond ik nu dit voorwoord af en kunt u de pagina's gaan verslinden. Voor mij is dit verhaal klaar, voor u begint het nu. Ik wens u veel leesplezier.

Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding onderzoek	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Toelichting vraagstelling en aanpak van het onderzoek	10
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	11
1.4 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2 Achtergrondcontext	13
2.1 Relatie en verantwoordelijkheden rijksoverheid en onderwijsveld	13
2.2 Relatie gemeente en onderwijs.....	14
2.2.1 Wens voor meer invloedsmogelijkheden.....	15
2.2.2 Speelruimte voor meer invloedsmogelijkheden	15
2.3 Gemeente Rotterdam en het onderwijs	16
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	18
3.1 Het begrip samenwerking	18
3.2 Noodzaak van samenwerking	18
3.3 Overheidsturing in netwerken	19
3.3.1 Een programmatische sturingswijze	20
3.3.2 Een exploratieve sturingswijze.....	22
3.3.3 Geschikte sturingsvorm voor effectieve samenwerking.....	24
3.4 Succesfactoren voor effectieve samenwerking	25
3.4.1 Governance dimensie.....	26
3.4.2 Administratieve dimensie.....	26
3.4.3 Autonomie dimensie	27
3.4.4 Wederzijdsheid dimensie	28
3.4.5 Wederkerigheid en Vertrouwen dimensie	29
3.5 Stabiliteit in netwerken	30
3.6 Conceptueel model & operationalisatie	31
Hoofdstuk 4 Methodologie	36
4.1 Casusselectie	36
4.2 Onderzoeksmethode	38
4.3 Technieken	38
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	39
Hoofdstuk 5 Casusintroductie	40
5.1 De Rotterdam Children's Zone	40
5.2 Inspiratiebron en aanleiding Rotterdam Children's Zone	43
5.3 Bestuurlijke aansturing Rotterdam Children's Zone	45
5.4 Gemeente Rotterdam en haar rol in de Rotterdam Children's Zone	45
5.4.1 Gemeentelijke facilitering Rotterdam Children's Zone.....	46
5.4.2 Randvoorwaarden ontwikkeling Rotterdam Children's Zone	48
5.5 Samenhang met stedelijke programma's.....	48

Hoofdstuk 6	Bevindingen onderwijstafel.....	50
6.1	Gemeentelijke sturing	50
6.2	Stabiliteit.....	51
6.3	Structuur.....	52
	Spelregels.....	52
	Procesbegeleider	53
6.4	Gemeenschappelijkheid	53
	Angst voor autonomieverlies	53
	Draagvlak.....	54
	Gemeenschappelijk referentiekader	55
6.5	Wederzijdsheid	55
	Wederzijds voordelige afhankelijkheden	55
	Betrekken relevante actoren.....	56
6.6	Vertrouwen.....	56
Hoofdstuk 7	Bevindingen coalities.....	58
7.1	Bevindingen coalitie Feijenoord	58
	7.1.1 Gemeentelijke sturing	59
	7.1.2 Stabiliteit.....	60
	7.1.3 Structuur.....	60
	7.1.4 Gemeenschappelijkheid	62
	7.1.5 Wederzijdsheid.....	63
	7.1.6 Vertrouwen.....	64
7.2	Bevindingen coalitie Carnisse.....	65
	7.2.1 Gemeentelijke sturing	66
	7.2.2 Stabiliteit.....	66
	7.2.3 Structuur	67
	7.2.4 Gemeenschappelijkheid	67
	7.2.5 Wederzijdsheid.....	69
	7.2.6 Vertrouwen.....	70
7.3	Bevindingen coalitie Hillesluis	71
	7.3.1 Gemeentelijke sturing	72
	7.3.2 Stabiliteit.....	73
	7.3.3 Structuur.....	73
	7.3.4 Gemeenschappelijkheid	74
	7.3.5 Wederzijdsheid.....	76
	7.3.6 Vertrouwen.....	77
Hoofdstuk 8	Bevindingenvergelijking coalities.....	78
8.1	Mate van samenwerking	78
8.2	Gemeentelijke sturing	80
8.3	Stabiliteit.....	80
8.4	Structuur.....	80
8.5	Gemeenschappelijkheid	81
8.6	Wederzijdsheid	81
8.7	Vertrouwen.....	82

Hoofdstuk 9 Analyse	83
9.1 Gemeentelijke sturing	84
9.2 Aanwezigheid van stabiliteit.....	87
9.3 Structuur	88
9.3.1 Aanwezigheid van spelregels	88
9.3.2 Aanwezigheid van een procesbegeleider.....	89
9.4 Gemeenschappelijkheid	90
9.4.1 Angst voor een verlies van autonomie	90
9.4.2 Draagvlak.....	92
9.4.3 Gemeenschappelijk referentiekader	93
9.5 Wederzijdsheid	94
9.5.1 Wederzijds voordelige afhankelijkheden	94
9.5.2 Relevante actoren betrokken in de samenwerking	96
9.6 Vertrouwen.....	97
Hoofdstuk 10 Conclusie, Aanbevelingen & Reflectie.....	99
10.1 Conclusies	99
10.1.1 Samenvatting en conclusie gemeentelijke sturing.....	99
10.1.2 Samenvatting en conclusie succesfactoren	100
10.1.3 Slotconclusie.....	104
10.2 Aanbevelingen voor de gemeente Rotterdam	105
10.3 Reflectie.....	107
Literatuurlijst.....	111
Bijlage 1 Interviewhandleiding	115
Bijlage 2 Respondentenlijst	117

Hoofdstuk 1 Inleiding

“Als je doet wat je altijd deed, krijg je wat je altijd kreeg” is een veelgehoorde uitspraak van Hugo de Jonge, de Rotterdamse wethouder van onderwijs, jeugd en gezin. Voor de kinderen in Rotterdam Zuid is dit onvoldoende (Gemeente Rotterdam, 2012:17). Rotterdam Zuid en in het bijzonder de zeven vooroorlogse focuswijken worden gekenmerkt door forse onderwijsachterstanden en schooluitval. Het percentage leerlingen uit achterstandsgezinnen is hier twee keer zo groot als in de rest van Nederland, een grote groep leerlingen heeft leerwegondersteunend onderwijs nodig, de meerderheid van de basisschool leerlingen verwisselen meer dan één keer van school, menig leerling heeft een taalachterstand en veel leerlingen hebben een grote achterstand in hun algemene ontwikkeling. Dit resulteert in een grote groep jongeren die door een gebrek aan passende ondersteuning gedwongen voor een te lage vervolgopleiding moeten kiezen (Expertteam RCZ, 2011:2). *“Alleen al in de zeven focuswijken levert dat ieder jaar opnieuw een talentverlies van enkele honderden jongeren die een te lage vervolgopleiding kiezen”* (Ibid.). Dit terwijl Rotterdam Zuid in tegenstelling tot veel andere grootstedelijke gebieden, zowel nu als ook de aankomende jaren verjongt. Tegelijkertijd neemt, als gevolg van de vergrijzing, de vraag naar schoolverlaters met de juiste diploma's toe. Dit biedt kansen voor Rotterdam Zuid, want de stad en regio staan te springen om goed opgeleide vakmensen, met name in de sectoren zorg, haven en techniek. Maar hoe kan deze problematiek aangepakt worden? In het gebied werken namelijk al professionals die in staat zijn deze kinderen zoveel mogelijk mee te geven, organisaties investeren al extra in deze kinderen. Zij hebben in de afgelopen jaren al veel verbeterd, zowel in de zorg als in het onderwijs. Toch moet er in deze wijken nog een grote kwaliteitsslag worden gemaakt, want ondanks de tomeloze inzet van velen lukt het niet om ten aanzien van talentontwikkeling tot een trendbreuk te komen die voor de kwaliteitsslag nodig is. In 2011 kwam het besef dat het tijd werd om de on- Nederlandse problematiek aan te pakken vanuit een on-Nederlands hoge ambitie voor talentontwikkeling (Ibid.).

Het antwoord werd gevonden door het expertteam (bestaande uit vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen, externe deskundigen, het Rijk en gemeente Rotterdam) in het idee een Rotterdam Children's Zone (RCZ) te ontwikkelen in de zeven focuswijken (Gemeente Rotterdam, 2013a). De RCZ is een integrale 'community' aanpak waarbij talentontwikkeling veel breder wordt georganiseerd dan alleen in het onderwijs (Expertteam RCZ, 2011:1). De 'community' zijn de formele en informele netwerken tussen zeer ambitieus onderwijs, ouders, zorg, opvoedingsondersteuning en het buitenschools leren (Ibid.:4). Eigenlijk is een integrale 'community' aanpak ook logisch want de tijd die kinderen doorbrengen in de schoolbanken is veel korter dan de tijd die ze daarbuiten doorbrengen. Daarbij is, gelet op de grote achterstanden in dit gebied, een grote inspanning in de leefomgeving van het kind noodzakelijk. Samenhang in het onderwijs met welzijn, zorg, sport, cultuur, kinderopvang, arbeid en andere relevante voorzieningen is van belang, want een kind moet van alle kanten uitgedaagd en ondersteund worden om alles uit zijn ontwikkeling te kunnen halen (Ibid.:1,4). Daarbij blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat effecten van een gecombineerde aanpak van onderwijs en 'community' het grootst zijn en tegelijkertijd ook een blijvende werking hebben (Ibid.).

De gemeente Rotterdam heeft met de schoolbesturen afgesproken de RCZ te realiseren. Het streven van de gemeente Rotterdam is om vanaf het schooljaar 2014-2015 al het primair onderwijs in de focuswijken en al het voortgezet onderwijs in de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde mee te laten draaien in de RCZ (Gemeente Rotterdam, 2013b:4). Er is gekozen voor het primair onderwijs in de focuswijken, gezien de achterstanden hier het grootst zijn en vanuit de gedachte dat ouders meestal voor een basisschool kiezen die gelegen is in hun woonwijk. Het voortgezet onderwijs daarentegen ontstijgt vaak het niveau van de wijk, want de meeste middelbare scholen hebben een voedingsgebied wat uit vele wijken bestaat (Expertteam RCZ, 2011:4). Vandaar dat ervoor gekozen is

al het voortgezet onderwijs uit de drie deelgemeenten mee te laten draaien in de RCZ. Voor een periode van twee jaar heeft de gemeente Rotterdam een programmamanager School aangesteld om de RCZ uit te rollen in samenwerking met de schoolbesturen, schooldirecties en de afdeling Onderwijs van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2012a:16). Het onderwijsveld wordt van begin af aan benaderd daar zij het kloppend hart vormen in de ontwikkeling van de RCZ. Het onderwijs speelt een cruciale rol in de ontwikkeling van de kinderen en daarbij is ieder kind in Nederland verplicht naar school te gaan, waardoor de visie heerst dat scholen het ideale startpunt vormen om de RCZ te ontwikkelen (Ibid.:6). De samenwerking met en in het onderwijsveld is ingezet langs twee lijnen. De eerste lijn is de onderwijstafel en de onderwijstafel is een gremium, waarin alle po-schoolbesturen en vo-schoolrectoren met scholen in Rotterdam Zuid zijn vertegenwoordigd en waar ze met elkaar en met de gemeente Rotterdam overleggen ten behoeve van de RCZ. De tweede lijn van samenwerking die is georganiseerd vindt plaats op wijkniveau, in zogeheten wijkcoalities. Een wijkcoalitie, wat wordt gezien als de 'community', is een structurele samenwerking van partijen die in staat zijn om in de leefwerelden van een kind, een kind dusdanig te ondersteunen dat het kind maximaal kan presteren. Deze coalities richten zich in eerste instantie op samenwerking tussen de po - scholen in de focuswijk, maar er wordt ook samenwerking gezocht met buitenschoolse partners en vo - scholen in Rotterdam Zuid (Ibid.:7).

1.1 Aanleiding onderzoek

De RCZ betekent volgens het expertteam RCZ een paradigmashift, een systeemdoorbraak, een verbreking met het oude en vertrouwde (Expertteam RCZ, 2011:8). Het vraagt om een kwaliteitsverbetering van het onderwijs en een betere samenwerking van alle partners die een rol spelen in de ontwikkeling van kinderen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar is onvermijdelijk (Expertteam RCZ, 2011:1). Het vereist een intensieve samenwerking tussen betrokken partijen en de vrijblijvendheid hiervan is voorbij. Scholen, overheid, zorginstanties, consultatiebureaus, kinderopvang, bedrijven en andere partners zoals speeltuin- en sportverenigingen zullen nauw met elkaar (gaan) samenwerken bij zowel de ontwikkeling als uitvoering van beleid, zodat kinderen hun talenten optimaal kunnen ontwikkelen en ze een succesvolle toekomst tegemoet gaan (RCZ, 2012:3). Samenwerking betekent dat de organisaties buiten hun eigen comfortzone zullen moeten treden en dit gaat niet zomaar zonder slag en stoot (Expertteam RCZ, 2011:8). Zo waarschuwt het expertteam in hun adviesrapport op mogelijke barrières. Barrières op het gebied van bekwaamheid, cultuur en structuur die intensieve samenwerking in de RCZ en het slagen ervan in de weg kunnen staan. Een mogelijke barrière in de samenwerking is bijvoorbeeld het bestaan van onvoldoende vertrouwen tussen organisaties. Daarbij wordt genoemd dat veel organisaties vaak onvoldoende weten hoe ze beter kunnen werken, dat er op dit moment een cultuur van vrijblijvendheid heerst tussen organisaties en dat er verschillend wordt gedacht over de urgentie van samenwerking. Daarnaast wordt samenwerking bemoeilijkt door het gegeven dat scholen elkaars concurrenten zijn bij het aantrekken van leerlingen. Bovendien moeten organisaties ook blijven opereren binnen hun eigen opdracht, mandaat, budget en verantwoordelijkheid (Ibid.). Voor het realiseren van de RCZ moeten deze barrières neergehaald worden, want ze houden de status – quo in stand (Ibid.:9). Ook volgens wetenschappers is samenwerking moeilijker dan zo op het eerste gezicht lijkt. Samenwerking gaat (soms) gepaard met bloed, zweet en tranen. Van Delden (2009a:7) vergelijkt samenwerking met Sisyfusarbeid: *“er wordt gezwoegd om de steen tegen de helling op te krijgen, maar hij rolt doorgaans weer terug”*. Niet altijd met een volle vaart, vaak in de vorm van het dagelijks wegsijpelen van energie in het zoeken naar afstemming (Ibid.). In andere onderzoeken wordt ook gewezen op het falen van samenwerking in de publieke sector. Zo bleek uit een onderzoek van het SCO-Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam in 2003 dat gemeenten en maatschappelijke partijen elkaar nog lang niet overal goed begrijpen. De samenwerking wordt gekarakteriseerd door communicatieproblemen, conflicten, duw- en trekwerk, weinig innovatie, voortgaan op de oude voet en beheersen (Karsten e.a., 2003 in Rutgers, 2006:13). Ook de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004: 128, in Van Delden, 2009a:10) noemt diverse belemmeringen voor samenwerking: uiteenlopende culturen van organisaties, professionals die geen meerwaarde van

samenwerking zien als hun autonomie in het geding is, verschillen in financieringsregimes en bijbehorende verdeling van verantwoordelijkheden tussen organisaties (Ibid.). Verder is volgens Van Delden (2009b:21) het overheidsbeleid voor samenwerking in de publieke dienstverlening veelal contraproductief. De noodzaak van samenwerking wordt benadrukt, maar in de praktijk blijkt deze vaak onvoldoende gesteund door de overheid. Ze stimuleert samenwerking aan de voorkant door taken en financiële stimulansen toe te kennen aan nieuwe platforms, maar werkt deze tegelijkertijd aan de 'achterkant' weer tegen door taakstellingen, aansturing en reguliere vergoedingen verkokerd te houden. Dit belemmert de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden. Tot slot stelt van Delden (2009a:29) dat scholen terughoudend zijn in het aangaan van duurzame samenwerkingsverbanden met zowel elkaar als andere publieke diensten, want scholen zijn volgens hem intern gericht (Ibid.).

Deze veronderstellingen laten diverse interessante vragen ontstaan. Aangezien de gemeente Rotterdam de aanzet doet voor het realiseren van de RCZ, komt meteen de vraag op hoe succesvol de gemeentelijke sturing is ten behoeve van de samenwerking in de RCZ. Is haar wijze van sturing productief of contraproductief? Bevordert het de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden of eerder niet? En hoe verloopt de samenwerking eigenlijk in de onderwijstafel en de coalities? Verloopt deze samenwerking succesvol of gaat ze gepaard met verscheidene knelpunten en strubbelingen? Zal de samenwerking met vlag en wimpel slagen? Ruim anderhalf jaar na het in gang zetten van de realisering van de RCZ vormen deze twee onderzoeksthema's een mooi onderwerp om een wetenschappelijk licht over te laten schijnen en te onderzoeken of en waar verbetermogelijkheden liggen voor de gemeente Rotterdam.

1.2 Probleemstelling

Bovenstaande mondt concreet uit in onderstaande doel- en vraagstelling:

Doelstelling

Dit onderzoek zal evalueren in hoeverre de gemeentelijke sturing op de samenwerking ten behoeve van de Rotterdam Children's Zone succesvol is en in hoeverre de samenwerking in de onderwijstafel en wijkcoalities succesvol verloopt. Daarbij zal onderzocht worden welke verbeteringen vanuit de gemeente Rotterdam wenselijk zijn voor het realiseren van een effectieve samenwerking.

Onderzoeksvraag

In hoeverre is de gemeentelijke sturing op en de samenwerking in de onderwijstafel en coalities ten behoeve van de Rotterdam Children's Zone succesvol en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden door de gemeente Rotterdam?

Voor een gedegen beantwoording van deze onderzoeksvraag is het noodzakelijk onderstaande deelvragen een voor een te beantwoorden:

Deelvragen

- 1. Welke wijze van overheidssturing is volgens wetenschappelijke literatuur geschikt voor het realiseren van een effectieve samenwerking in het veld?*
- 2. Welke succesfactoren voor effectieve samenwerking kunnen worden onderscheiden op basis van wetenschappelijke literatuur?*
- 3. Wat houdt de Rotterdam Children's Zone in en welke rol spelen de coalities, onderwijstafel en gemeente hierin?*
- 4. Hoe waarderen de onderwijstafel en coalities de gemeentelijke sturing en de samenwerking?*
- 5. Welke vorm van sturing gebruikt de gemeente Rotterdam en in hoeverre kan deze als succesvol worden beschouwd?*
- 6. In hoeverre kan de samenwerking in de onderwijstafel en coalities als een succes worden beschouwd?*
- 7. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden door de gemeente Rotterdam?*

1.3 Toelichting vraagstelling en aanpak van het onderzoek

Zoals zichtbaar in de vraagstelling staan in dit onderzoek twee elementen centraal, namelijk gemeentelijke sturing op samenwerking en de samenwerking zelf. Nu zijn dit echter, zoals de inleiding en wijze van vraagstelling al deden vermoeden, geen twee losse elementen zonder enige vorm van verbinding. De wijze van sturing zal naar verwachting invloed hebben op het verloop van de samenwerking in de onderwijstafel en de coalities, wat het interessant maakt om dit onderzoek op deze elementen te focussen. In deze vraagstelling verdient het woord succesvol een nadere uitleg, want wanneer is iets succesvol? Succes is iets positiefs, een gunstig resultaat. Maar, hoe bepaal je of sturing op en samenwerking succesvol is? Met behulp van de eerste twee deelvragen wordt inzichtelijk hoe in dit onderzoek het begrip succesvol wordt benaderd, namelijk aan de hand van het begrip effectieve samenwerking. Wanneer wordt gekeken naar effectiviteit, wordt effectiviteit gezien als de mate waarin genomen maatregelen en ingezette middelen daadwerkelijk hebben geleid tot de realisatie van de beoogde doelstellingen (output) of beoogde resultaten (outcomes) (Bekkers, 2007:58). In het proefschrift van Van Delden (2009a), wat gaat over samenwerking in de publieke dienstverlening, is er volgens hem sprake van een effectieve samenwerking wanneer de samenwerking de beoogde maatschappelijke resultaten boekt. Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over effectieve samenwerking, wordt de definitie van Van Delden gehanteerd.

Om te kunnen evalueren in hoeverre de wijze van sturing succesvol is, zal gekeken worden welke wijze van overheidssturing volgens theorie geschikt is voor het realiseren van een effectieve samenwerking in het veld. Om te kunnen evalueren in hoeverre de samenwerking succesvol verloopt zal gekeken worden in hoeverre succesfactoren voor effectieve samenwerking aanwezig zijn in de samenwerkingsverbanden. Voor het onderscheiden van succesfactoren voor effectieve samenwerking zal wetenschappelijke literatuur worden geraadpleegd, zodat het onderzoek duidelijke handvatten krijgt en het hierdoor helder wordt aan de hand van welke succesfactoren de empirie zal worden geëvalueerd. Door het in kaart brengen van theorie aangaande sturing en effectieve samenwerking wordt een antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen. Echter zal dit onderzoek nog niet kunnen beoordelen hoe effectief de sturing en samenwerking daadwerkelijk is. Hiervoor is de realisering en uitvoering van de RCZ nog te jong. De samenwerking is pas een jaar geleden van start gegaan, waarbij nog niet elke focuswijk op dit moment betiteld kan worden als een RCZ en gezien de problematiek zullen er na een jaar nog weinig tot geen effecten zichtbaar zijn. Dit maakt het dus niet mogelijk om te kunnen beoordelen in hoeverre beoogde maatschappelijke resultaten behaald zijn en dus eigenlijk ook niet hoe succesvol de sturing en samenwerking ten behoeve van de RCZ feitelijk is. Dit betekent echter niet dat de centrale vraagstelling van dit onderzoek zinloos is, want de focus van dit onderzoek ligt op de variabelen die een positieve relatie kennen met het realiseren van een effectieve samenwerking.

Voordat dit onderzoek vervolgens kan overgaan tot het analytische deel is het eerst van belang om uit te leggen wat de Rotterdam Children's Zone precies inhoudt en welke rol de coalities, onderwijstafel en gemeente hierin hebben. Met behulp van het verzamelen en bestuderen van relevante (gemeentelijke) documenten zal deze informatie worden verkregen. Deze informatie is niet alleen noodzakelijk voor een beter begrip van de casus, maar het genereert ook bevindingen die belangrijk zijn voor het later kunnen bepalen van de gemeentelijke sturingswijze en het biedt wellicht (logische) verklaringen voor gevonden bevindingen.

Voor het onderzoeken van gemeentelijke sturing en samenwerking zullen met behulp van de vierde deelvraag eerst gedane bevindingen uit het veld in kaart worden gebracht. Deze data zal verzameld worden door middel van semi – gestructureerde interviews met respondenten afkomstig uit de onderwijstafel, een drietal coalities en de gemeente. Vervolgens zal met behulp van de vijfde deelvraag eerst bepaald worden welke wijze van sturing de gemeente toepast en ter evaluatie van het succes hiervan zal geanalyseerd worden hoe de gemeentelijke sturing wordt ervaren in de

onderwijstafel en coalities en wat de effecten hiervan zijn. Aan de hand van de zesde deelvraag zal gekeken worden hoe succesvol de huidige samenwerking is door te kijken in hoeverre succesfactoren voor effectieve samenwerking aanwezig zijn in de onderwijstafel en coalities en wat de verklaringen en effecten hiervan zijn. Op basis van de beantwoording van deze twee analytische deelvragen kan de aanbevelende deelvraag beantwoord worden, namelijk welke lessen hieruit getrokken kunnen worden door de gemeente Rotterdam om zo de slagingskansen van de RCZ (verder) te vergroten.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De samenwerking ten behoeve van de RCZ is nog jong van aard, slechts 1,5 jaar oud. Vanuit de gedachte 'beter te vroeg erbij, dan te laat' biedt deze tussentijdse evaluatie de kans om mogelijke 'kinderziekten' te verhelpen en alles op de goede rit te krijgen. Dit onderzoek zal voor de gemeente Rotterdam inzichtelijk maken waar verbetermogelijkheden liggen voor haar rol en adviseren hoe deze verbeteringen werkelijkheid kunnen worden. Het betekent dat dit onderzoek een toegevoegde waarde zal hebben voor het realiseren van een succesvolle samenwerking. Deze scriptie zal daarnaast ook een bijdrage leveren aan de bestuurskundige wetenschap, want dit onderzoek vergroot de huidige 'body of knowledge' met betrekking tot samenwerking. Het biedt inzicht in de wijze waarop de bestaande theoretische inzichten met betrekking tot samenwerking terug te zien zijn in de praktijk. Zo brengt dit onderzoek empirisch in kaart op welke wijze overheidssturing invloed uitoefent op samenwerking en wat het belang van succesfactoren is voor effectieve samenwerking. Aan het einde van dit onderzoek zal op basis van de analyse tevens gereflecteerd worden en verwachtingen geschetst worden hoe de wijze van sturing en succesfactoren zich tot elkaar verhouden, waarmee wellicht bouwstenen voor verdere theorie gelegd kunnen worden.

1.4 Leeswijzer

Met deze paragraaf is het einde van dit inleidende hoofdstuk in zicht, want vanaf deze plek wordt een blik geworpen op de inhoud van de hierna volgende hoofdstukken. Ter verduidelijking van de onderzoekscontext, zal hoofdstuk 2 een achtergrondschets geven van het praktijkveld waarin dit onderzoek gesitueerd is en de ontwikkelingen die hierin gaande zijn. Op deze wijze wordt belangrijke achtergrondkennis verschaft over de casus en het biedt tevens de mogelijkheid empirische bevindingen in een perspectief te plaatsen en mogelijk ook te verklaren. Hoofdstuk 3 staat in het teken van theorie, wat betekent dat in dit hoofdstuk de eerste twee deelvragen beantwoord worden. Tot slot mondt dit hoofdstuk uit in een conceptueel model waarmee de empirie getoetst zal worden. In hoofdstuk 4 zal de methodologie van het onderzoek uiteengezet en verantwoord worden en in hoofdstuk 5 zal de casus geïntroduceerd worden, zodat helder wordt wat het object van onderzoek is en wat de RCZ inhoudt. In hoofdstuk 6 en 7 worden de empirische bevindingen uiteengezet van de onderwijstafel en de coalities, waarna in hoofdstuk 8 een vergelijking wordt gemaakt tussen de coalitiebevindingen. In hoofdstuk 9 zullen deze empirische bevindingen geanalyseerd worden, waarmee een antwoord wordt gegeven op deelvraag vijf en zes. Zoals zichtbaar is deze scriptie niet gestart met een korte samenvatting van het onderzoek, want er is voor gekozen om in hoofdstuk 10 de samenvatting te verweven met de conclusies van het onderzoek. Op basis van deze conclusies zullen aanbevelingen worden gedaan richting de gemeente Rotterdam. Tot slot wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op het gedane onderzoek, de gebruikte theorie en zullen verscheidene aanbevelingen worden gedaan voor verder onderzoek.

Hoofdstuk 2 Achtergrondcontext

In dit hoofdstuk wordt de context van het onderzoek geschetst. De eerste paragraaf zal kort ingaan op de (wettelijke) verhoudingen tussen het Rijk en het onderwijs en hoe de verantwoordelijkheden liggen. De hierna volgende paragraaf zal in het teken staan van de (wettelijke) relaties tussen gemeenten en het onderwijs, waarin met name aandacht uit zal gaan naar hedendaagse ontwikkelingen in deze relatie en samenwerking met en binnen het onderwijsveld. Tot slot zal aandacht uitgaan naar de relatie tussen de gemeente Rotterdam en het onderwijs.

2.1 Relatie en verantwoordelijkheden rijksoverheid en onderwijsveld

Nederlandse kinderen zijn verplicht om naar school te gaan wanneer ze 5 jaar worden, doch de meeste kinderen starten hun schoolcarrière vanaf het moment dat ze 4 jaar worden. Kinderen zijn verplicht naar school te gaan, vanuit de overtuiging dat onderwijs een noodzakelijk goed is voor de algehele ontwikkeling van kinderen. De eerste acht jaren van hun schoolcarrière brengen de kinderen door op de basisschool, ook wel het primair onderwijs (PO) genoemd. Hierna vervolgen ze hun weg op een middelbare school, het voortgezet onderwijs (VO). Aan het einde van een schooljaar waarin een kind 16 jaar wordt is het toegestaan te stoppen met school, maar in Nederland leren vrijwel de meeste kinderen door op het mbo, hbo of wo om een diploma te bemachtigen waarmee ze de arbeidsmarkt kunnen betreden (Rijksoverheid, 2013a).

Wettelijke relatie tussen rijksoverheid en het onderwijs

De basis van de wettelijke relatie tussen onderwijs en het Rijk ligt vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, waarin staat: *“Het geven van onderwijs is vrij”* (Parlement & Politiek, 2013). Dit betekent dat scholen keuzevrijheid hebben vanuit welke leerfilosofie zij lesgeven aan hun leerlingen en hoe zij hun scholen inrichten. Er bestaan dan ook verschillende typen scholen, die grofweg gecategoriseerd kunnen worden in openbare scholen, confessioneel bijzondere scholen en algemeen bijzondere scholen (Anababa, 2013a). Alle basis- en middelbare scholen worden volledig gefinancierd door het Rijk, wat betekent dat de financieringsrelatie top-down is vormgegeven. Het bestuur van een school krijgt van de rijksoverheid één budget voor alle kosten die zij maken, de zogeheten lumpsum (Rijksoverheid, 2013b). Op hoeveel geld een schoolbestuur kan rekenen, hangt grotendeels af van hun leerlingenbestand (aantallen, leeftijd en onderwijssoort). Schoolbesturen mogen zelf, binnen de wettelijke kaders, beslissen hoe ze dit bedrag besteden. Het staat een schoolbestuur dus vrij om bijvoorbeeld te kiezen voor bezuinigingen op het schoolmeubilair en meer geld te besteden aan het onderwijzend personeel. Belangrijk is wel dat het geld de kwaliteit van het onderwijs ten goede moet komen. Schoolbesturen moeten hun beslissingen verantwoorden aan de Inspectie van het Onderwijs (IvO), personeelsleden, leerlingen, ouders en andere belanghebbenden middels een jaarverslag. Boven op de lumpsumfinanciering ontvangen het PO en VO sinds 1 augustus 2012 een extra bedrag om de prestaties van leerlingen, leraren en schoolleiders te verhogen, de zogeheten prestatiebox (Ibid.).

Autonomie van scholen en haar schuring

Ondanks de top-down financieringsrelatie kennen Nederlandse scholen een grote mate van autonomie, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen autonomie op onderwijsinhoudelijk vlak (vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs) en autonomie in bestuurlijke zin (vrijheid op het gebied van personeel, financiën en organisatie). Toch is het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op scholen de afgelopen jaren aangescherpt door de Rijksoverheid (Bronneman – Helmers, 2011:49). Zo heeft zij kerndoelen opgesteld waarin wordt aangegeven wat leerlingen aan het eind van hun schooltijd moeten weten en kunnen en de IvO houdt toezicht op naleving van deze kerndoelen (Rijksoverheid, 2013c). Scholen zijn het Rijk verplicht in te lichten over hun schoolprestaties en als scholen aanhoudend slecht onderwijs geven, kan de rijksoverheid

overgaan tot ingrijpen (Rijksoverheid, 2013d). Dietvorst en Beukenholdt (2007:10) signaleren dat scholen meer bestuurlijke autonomie hebben gekregen, maar dat ze ook in sterkere mate dan voorheen verantwoordelijk worden gehouden voor hun kwalitatief functioneren. Dit wordt gedaan vanuit het oogpunt dat het Rijk greep wil houden op de kwaliteit van het onderwijs. In praktijk blijken de eisen van de rijksoverheid behoorlijk richtinggevend voor zowel de inhoud als inrichting van het onderwijs, dus niet alleen voor 'het wat' (inhoud, diploma – eisen, eindtermen, niveau), maar deels ook voor 'het hoe' (organisatie, inrichting, pedagogisch didactische aanpak) (Bronneman – Helmers, 2011:51). Enerzijds is dit verklaarbaar daar in artikel 23 van Grondwet, naast vrijheid in het geven van onderwijs, ook staat genoemd dat *"Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering"* (Ibid.:21). Dit betekent dat de minister verantwoordelijkheid draagt voor goed kwalitatief onderwijs (Ibid.). De rijksoverheid streeft in het kader van deze verantwoordelijkheid naar het waarborgen van drie publieke belangen: de toegankelijkheid van het onderwijs, de kwaliteit van het onderwijs en de doelmatigheid van het onderwijs (Ibid.:35). Echter zorgt dit veelvuldig voor schuring tussen de rijksoverheid en scholen, daar scholen zich op grond van artikel 23 aangetast voelen in hun vrijheid van onderwijs (Ibid.:84). Een aantal jaar geleden onderzocht een parlementaire commissie de onderwijsvernieuwingen in het VO en deze concludeerde dat de rijksoverheid zich voortaan alleen nog maar mag bemoeien met 'het wat' en dat 'het hoe' aan de scholen zelf moet worden overgelaten (Ibid.: 36).

Verantwoording binnen scholen

Wanneer wordt gekeken naar de verantwoording binnen scholen, dragen schoolbesturen de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij moeten ervoor zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs wat gegeven wordt op hun scholen op orde is. Schoolbesturen moeten hiervoor zicht hebben op de kwaliteit van scholen, normen hanteren die de kwaliteit beoordelen, doelen formuleren om het onderwijs te verbeteren en de resultaten van kwaliteitsverbetering borgen. Schoolbesturen moeten hun scholen opbrengstgericht aansturen, dit wil zeggen dat de resultaten van leerlingen en het onderwijsleerproces geëvalueerd moet worden. Tevens moeten ze de financiële en personele randvoorwaarden in de gaten houden (Onderwijsinspectie, 2011:221, 229). In zowel het basis als voortgezet onderwijs vindt de afgelopen jaren een proces van schaalvergroting en professionalisering van schoolbesturen plaats. Het functioneren voor schoolbesturen met één school wordt steeds lastiger, want er wordt meer van een schoolbestuur verlangd nu er vanuit de rijksoverheid minder wordt geregeld en de eisen en risico's zijn toegenomen. Kleine schoolbesturen, veelal bestaand uit vrijwilligers, zijn vaak niet in staat hun scholen goed te besturen. In veel gevallen besteden zijn hun bestuurlijke taken uit aan onderwijsbureaus en administratiekantoren of gaan op zoek naar samenwerking met andere besturen of een groot professioneel schoolbestuur met een stafbureau, die hun school wil opnemen (Bronneman & Helmers, 2011:79). Als gevolg van de schaalvergroting en professionalisering zijn schoolbesturen de afgelopen jaren steeds verder af komen te staan van het primaire proces binnen scholen en dit zorgt soms voor strubbelingen tussen schooldirecteuren/schoolleiders en schoolbesturen (Ibid.:51). Schooldirecteuren/schoolleiders zijn verantwoordelijk voor het primaire, dagelijkse proces binnen scholen. Ze zijn verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en –uitvoering op het gebied van onderwijskunde, organisatie, huishouding, personeelszaken en financiën en coördineren de dagelijkse gang van zaken op een school (Ministerie van OC&W, 2013).

2.2 Relatie gemeente en onderwijs

Van oudsher is de invloed van gemeenten op het onderwijsbeleid een omstrede kwestie. Tijdens de twee paarse kabinetten (1994-2002) kreeg de gemeente een grotere invloed op het onderwijs, met name bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Sinds 2002 is de wettelijke gemeentelijke rol echter weer grotendeels teruggebracht tot de taken die zij van origine had, leerplichthandhaving en huisvesting van basis en middelbare scholen (Bronneman & Helmers, 2011:112).

2.2.1 Wens voor meer invloedsmogelijkheden

De vermindering van invloedsmogelijkheden brengt conflicten teweeg, zeker sinds de IvHO in het jaarlijks verschijnende Onderwijsverslag duidelijk maakt dat een deel van de scholen zwak of zeer zwak zijn. Wethouders van grote gemeenten, zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, proberen daarom vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid verbeteringen aan te brengen in de kwaliteit van de (zeer) zwakke scholen. Deze zogeheten G4-steden kunnen betiteld worden als 'voorlopers' in hun streven naar een verbetering van het lokale onderwijs (Nicis Institute, 2012:15). Echter stuiten ze daarbij nogal eens op schoolbestuurders en schooldirecteuren die zich, met een beroep op de vrijheid van onderwijs, tegen deze bemoeienis verzetten (Bronneman & Helmers, 2011: 112).

Uit onderzoek blijkt dat kwalitatief goed onderwijs voor steden in maatschappelijk, sociaal en economisch opzicht van groot belang is (Nicis Institute, 2012:9). Zo leidt goed onderwijs maatschappelijk gezien tot een verbetering van de gezondheid, vermindering van criminaliteit, verhoging van maatschappelijke participatie en zorgt het voor stijging op de sociale ladder (Ibid.:18). Vanuit economisch opzicht leidt goed onderwijs tot een verhoging van het individuele inkomen en bestaat er een positieve relatie tussen onderwijskwaliteit en het bruto binnenlands product (BBP) (Ibid.:19). Daarbij wordt verondersteld dat hoger opgeleide werknemers productiever zijn dan laagopgeleide werknemers, hoogopgeleiden vaker participeren op de arbeidsmarkt en een hoger opleidingsniveau positief bijdraagt aan de kenniseconomie. Aangezien het BBP voornamelijk in steden wordt verdiend, is de relevantie van goed onderwijs voor de stedelijke economie onmiskenbaar (Ibid.:20). Verder hebben steden vanuit demografische overwegingen belang bij goed onderwijs. De Nederlandse beroepsbevolking is aan het krimpen en de verwachting is dat de Nederlandse arbeidsmarkt in 2040 te kampen krijgt met een tekort van 700.000 mensen. Dit leidt tot onvervulbare vacatures, sterk oplopende loonkosten, verdwijnende productie en het gevaar dat allerlei diensten niet meer geleverd kunnen worden. In veel steden dreigt dit gevaar en daarom is de kwaliteit van het onderwijs hier cruciaal. Wanneer de mensen goed opgeleid worden is de kans groot dat men de bedrijvigheid in de stad kan behouden en men ook bedrijvigheid weet aan te trekken (Ibid.:21). Tevens geven veel stadsgemeenten aan dat inwoners van hun stad recht hebben op goed onderwijs (Ibid.:13-15). Gelet op deze belangen is voor de toekomst van steden kwalitatief goed onderwijs cruciaal, maar wat zijn hiertoe de mogelijkheden voor gemeenten?

2.2.2 Speelruimte voor meer invloedsmogelijkheden

Voor het nastreven en bewaken van de kwaliteit van het onderwijs hebben gemeenten geen expliciete taak. In het onderzoek van het Nicis Institute (2012:15) komt naar voren dat diverse steden zoeken naar contouren en instrumenten voor een meer proactief gemeentelijk onderwijsbeleid om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Een instrument wat in 2006 is ontwikkeld om het lokaal onderwijsbeleid vorm en inhoud te geven is de Lokaal Educatieve Agenda. Dit instrument biedt gemeenten, schoolbesturen en andere partners de mogelijkheid om gezamenlijk afspraken te maken over het onderwijs- en jeugdbeleid in de gemeente en verantwoordelijkheden over deelnemende partijen te verdelen (LEA, 2013). Onderwerpen die op deze agenda kunnen staan zijn bijvoorbeeld voor- en vroegschoolse educatie, onderwijsachterstanden, aansluiting onderwijs arbeidsmarkt etc. (Ibid.).

Volgens het Nicis Institute (2012:53) zijn een aantal ontwikkelingen gaande, waaruit blijkt dat schoolbesturen en gemeenten in de nabije toekomst intensiever en strategischer met elkaar dienen samen te werken. Allereerst kan dit worden afgeleid uit de toenemende focus op het realiseren van een integrale (beleids)aanpak op de beleidsterreinen jeugd, sport, cultuur, welzijn, zorg en onderwijs. Dit betekent dat onderwijs, jeugdzorg, gemeente en andere partijen voor de uitdaging staan om samen passend onderwijs en passende opvoed – en opgroeiondersteuning te bieden. Dit vereist structurele afstemming en uitwisseling op zowel bestuurlijk- als uitvoeringsniveau. Men gaat steeds

meer uit van de notie dat het leer- en ontwikkelingsproces van kinderen niet alleen in het onderwijs plaatsvindt, maar ook in de thuissituatie en bredere kring waarin een kind opgroeit (Akkerman, 2013:1). Van geldende waarde is hier de uitspraak *“It takes a village to raise a child”* (Clinton in *ibid.*), waarmee gewezen wordt op het belang van de vele opvoeders rond een kind. Volgens Micha de Winter (Spierings in *ibid.*:6) presteren kinderen ook beter en hebben ze meer kans op maatschappelijk succes als er goede verbindingen zijn tussen ouders en de buurt, tussen ouders en school en tussen ouders en andere opvoeders. Ten tweede is er een groeiende aandacht voor het willen verhogen van de leerprestaties, voor het zogeheten opbrengstgericht werken. Dit is niet alleen van belang voor het onderwijsveld zelf, maar ook voor de gemeente en samenleving als geheel. *“Hoe hoger de leeropbrengsten van een kind aan het einde van de basisschool, hoe kleiner de kans op voortijdig schoolverlaten en sociale marginalisering”* (Nicis Institute, 2012:53).

2.3 Gemeente Rotterdam en het onderwijs

De gemeente Rotterdam is een ‘voorloper’ in haar streven voor verbetering van het onderwijs in de stad (Nicis Institute, 2012:15). De gemeente zet zich, naast het uitvoeren van de wettelijk vastgelegde gemeentelijke taken, in om het onderwijs in de stad naar een hoger plan te tillen (JOS, 2013). Dit wordt gedaan met behulp van het Rotterdams Onderwijsbeleid 2011-2014, wat bestaat uit twee stedelijke programma’s genaamd Beter Presteren en Aanval op de Uitval. Er zijn tevens twee andere stedelijke programma’s die niet betiteld worden als onderwijsprogramma’s, maar die ook gericht zijn op de ontwikkeling van het kind. Deze programma’s heten Taaloffensief en Ieder Kind Wint (Gemeente Rotterdam, 2012a:7). Hieronder zullen alle vier de stedelijke programma’s kort toegelicht worden. Op deze manier wordt namelijk helder hoe gemeente Rotterdam en partners zich inzetten voor de ontwikkeling van kinderen in de stad Rotterdam en later zal ook blijken dat de RCZ gebruik maakt van deze stedelijke programma’s.

Beter Presteren

Het verbeteren van de onderwijsresultaten gebeurt met behulp van het programma Beter Presteren (gemeente Rotterdam, 2012a:7). Dit is een programma wat gezamenlijk is ontwikkeld door gemeente en schoolbesturen en waarmee ze zich committeren aan de afspraak het onderwijs in de stad te verbeteren (*ibid.*). De gemeente Rotterdam stelt (rijks)subsidies beschikbaar om het onderwijs te ondersteunen in het verwezenlijken van de ambitie om de onderwijsresultaten te verhogen en schoolbesturen dragen ook zelf een steentje bij vanuit hun lumpsum (*ibid.*). Van ieder bestuur dat subsidie aanvraagt wordt verwacht dat zij betere onderwijsresultaten boekt, ongeacht hoe hoog zij nu al scoren. Het resultaatgericht en doelgericht werken staat centraal, want ieder schoolbestuur maakt met de gemeente afspraken op schoolbestuurlijk niveau en op schoolniveau over jaarlijkse resultaatverbeteringen en het verwachte resultaat in 2014 (*ibid.*). Het programma is gericht op het realiseren van meer leertijd op scholen, het verbeteren van de didactische en pedagogische kwaliteiten van Rotterdamse leerkrachten en het vergroten van ouderbetrokkenheid. Daarbij geldt ook voor ieder bestuur het doel dat het aantal zwakke en zeer zwakke scholen substantieel zal verminderen (*ibid.*).

Aanval op Uitval

Dit tweede stedelijke onderwijsprogramma richt zich op het terugdringen van het aantal schoolverlaters door jongeren op school te houden en uitgevallen jongeren terug te leiden naar school. Het is dus gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Dit programma wordt uitgevoerd in samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en het Rotterdams Offensief (BOOR, CVO, LMC, Albeda en Zadkine). Dit programma bestaat uit een zestal actielijnen: verzuimaanpak, stimuleren van een juiste schoolloopbaan- en beroepskeuze gericht op de arbeidsmarkt, wijk-, vak- en werkscholen en het organiseren van de juiste hulp en zorg voor leerlingen. Het doel van het programma is een jaarlijkse daling van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters met 10% (Gemeente Rotterdam, 2012a:7).

Taaloffensief

Dit programma, wat raakvlakken kent met de twee stedelijke onderwijsprogramma's, is gericht op het verbeteren van de beheersing van de Nederlandse taal en de laaggeletterdheid van Rotterdammers te helpen bestrijden. Hierbij wordt ingezet op drie doelgroepen waarvoor taalontwikkeling het hardst nodig is: ouders/opvoeders van jonge kinderen, jongeren (leerlingen) met een taalachterstand en werknemers en werkzoekende met een taalachterstand. Dit programma biedt geen scholingsprogramma, maar zoekt samenwerking met partijen in het bedrijfsleven, het onderwijsveld en maatschappelijke instellingen (Ibid.).

Ieder kind Wint

Het uitgangspunt van dit programma is dat meer Rotterdamse kinderen opgroeien in een kansrijk en veilig thuis. Zo moet de basis, oftewel de opvoeding van kinderen goed zijn. Als ouders deze verantwoordelijkheid niet kunnen of willen waarmaken is het van belang dat professionals ouders hierop aanspreken en ondersteunen (GGD, 2011:3). Het gaat in dit programma ook om het ontwikkelen van een efficiënte samenwerking tussen professionals en hulp die past bij de vraag en het ontwikkelen van een duidelijke regievoering op de zorg voor de jeugd, vanuit het principe van één gezin, één plan, één regisseur (Ibid.).

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal de lezer door een wereld van theoretische inzichten met betrekking tot samenwerking geleid worden zodat een antwoord gevonden zal kunnen worden op de eerste twee deelvragen. De startpunten van dit hoofdstuk zijn een korte beschouwing aangaande definities van samenwerking, de noodzaak van samenwerking en de theoretische positionering van samenwerking. Na deze beschouwing zal aandacht uit gaan naar sturing op samenwerking en hier opvolgend zullen succesfactoren voor effectieve samenwerking geïdentificeerd worden. Deze 'theoretische wereldreis' zal in de slotparagraaf uitmonden in een conceptueel model, ofwel het bouwkundig geraamte van dit onderzoek.

3.1 Het begrip samenwerking

Iedereen heeft wel een idee wat samenwerking is, maar hoe wordt samenwerking gedefinieerd in de wetenschappelijke literatuur? De eerste constatering die hier gemaakt kan worden is dat er verscheidene definities in omloop zijn. Zo definieert Bekkers (1998:49) samenwerking als het afstemmen van handelingen tussen betrokken actoren, zodat iedereen er baat bij heeft. Er moet sprake zijn van een zogeheten 'win-win' situatie, voor alle actoren moet er een wederzijds voordeel zijn. Hendrix, Konings, Doesburg en Groot (2001:34) omschrijven samenwerking als een bewust gevormd verband tussen twee of meer actoren die, met het oog op een bepaald doel, een bepaalde waarde of een bepaald belang, wederzijdse verplichtingen aangaan in de verwachting tot resultaten te komen die voor elk van de organisaties afzonderlijk niet haalbaar zijn. Van Delden (2009a:11) ziet samenwerking als op elkaar afgestemde activiteiten gericht op het bereiken van een doel. Voorgaande definities sluiten aan op de definitie van Bax, Pröpper en Litjens (2003:22) die samenwerking ziet als *"de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. [...]. Bij samenwerking is er sprake van een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt"*. Samenwerking is bewuste coöperatie (Ibid.). Dit vergelijkend 'warenonderzoek' laat zien dat er grote overeenkomst bestaat tussen de verscheidene definities, wat de verschillen zijn minimaal en zit voornamelijk in de wijze van formulering.

3.2 Noodzaak van samenwerking

Samenwerking is geen nieuw fenomeen in de Nederlandse praktijk, in het Nederlandse overheidsbeleid zijn samenwerking en overleg wijdverbreid. *"De traditie van samenwerking is wellicht terug te voeren op de eeuwenlange strijd tegen de overlast door het water. Slechts door intensieve samenwerking, onder andere in waterschappen, kon de dreiging vanuit de zee maar zeker ook vanuit de grote rivieren, worden teruggedrongen. Ook tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog stond samenwerking centraal. Alle partijen bundelden hun krachten om de samenleving weer op te bouwen"* (De Bruijn, 2003 in Hoogerwerf & Herweijer, 2003:331). Samenwerking past in de Nederlandse poldercultuur, daar in de Nederlandse bestuurspraktijk een sterk vertrouwen domineert in onderhandeling en overleg tussen belanghebbende partijen om een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke problemen ter hand te nemen. Door middel van overleg, onderhandeling en uitruil wordt getracht bevredigend beleid te ontwikkelen (Bekkers, 2007:208). Aanvullend hierop redeneert De Bruijn (2003, in Hoogerwerf & Herweijer, 2003:329) dat zonder interactie tussen partijen de effectiviteit van beleid zelfs gering te noemen is. Zelfs bij een hiërarchische benadering is volgens hem aandacht voor interactie tussen actoren. De Bruijn is van mening dat het beleidsproces niet zonder meer kan worden opgevat als een lineair proces waarin overheden gekozen doelstellingen bereiken via het inzetten van beleidsmiddelen. Ook in de hiërarchische benadering is aandacht voor de complexiteit van maatschappelijke processen en de noodzaak met andere organisaties te communiceren over het te voeren beleid (Ibid.:330). Tot slot moet op deze plek opgemerkt worden dat samenwerking niet alleen aan bod komt in de

Nederlandse wetenschap of centraal staat in de Nederlandse bestuurspraktijk, ook internationaal gezien wordt er veel geschreven over samenwerking. Bijvoorbeeld over samenwerking op internationaal niveau, de zogeheten International Relations benadering. Uitweiding hierover is echter niet nodig, omdat gelet op het onderwerp van dit onderzoek het niet van toepassing is.

Eind jaren negentig werd de gedachte dat partijen van elkaar afhankelijk en in principe gelijkwaardig zijn, steeds belangrijker bevonden (Meuleman, 2007:30). Er kwam besef bij de overheid dat zij niet altijd het bestuurscentrisch middelpunt van alle taakaanpak, beleidsontwikkeling en uitvoering kan zijn of wil zijn. Voor het goed willen aanpakken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken zijn vaak verschillende (non)- gouvernementele actoren nodig (Bekkers, 2007:211). De ene actor kan zijn doelen niet bereiken zonder medewerking van de ander, er bestaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren (De Bruijn in Hoogerwerf & Herweijer, 2003:331). Dit geldt ook voor de overheid, de overheid is simpelweg niet (meer) in staat alles centraal te coördineren en sturen want ook zij is voor veel taken afhankelijk van andere actoren (Van Delden, 2009a: 10). Veel auteurs zien dit als de verschuiving van government naar governance. Figuurlijk gesproken kan het begrip governance gezien worden als een paraplu waaronder allerlei thema's zich hebben verzameld. *"Het lijkt erop dat juist daarom de term governance vaak niet vertaald wordt: zo'n Engelse term is wel handig om de precieze bedoeling ermee van de gebruiker nog even in het midden te laten"* (Wassink, 2008:10). Hendriks en Drosterij (2010:7 in Korsten, 2011:4) definiëren governance als *"de min of meer geïnstitutionaliseerd, werkzame arrangementen die vorm geven aan het scheppend en corrigerend vermogen bij de aanpak van publieke vraagstukken, waarbij meerdere (non-) gouvernementele actoren op elkaar zijn betrokken"*. Kenis en Provan (2008) labelen dit als netwerk governance, wat volgens hen het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van minstens drie organisaties inhoudt om samen een resultaat te realiseren (Ibid.:296). Resultaat kan zelfs alleen maar bereikt worden door het samenspel van organisaties. In deze vorm is samenwerkend gedrag een belangrijk principe alsmede het feit dat de organisaties in het netwerk even bezorgd zijn over het lot en succes van de andere organisaties en niet alleen over hun eigen lot en succes (Ibid.:297-298). In de publieke sector is meestal sprake van 'joint program netwerken', waarbij organisaties zich verbinden om specifieke activiteiten samen te plannen en uit te voeren. Ze zijn gericht op het realiseren van brede maatschappelijke doelen (Van Delden, 2009:18).

3.3 Overheidssturing in netwerken

Een van de uitgangspunten in de discussie over netwerk governance betreft de vraag naar de nevenschikte positie van de overheid. Is de overheid 'one of the guys'? Of kan ook betoogd worden dat zij weliswaar een van de actoren is die deel uitmaakt van het netwerk, maar wel een bijzondere positie inneemt (Ringeling, 1990 in Bekkers, 2007:221)? De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid, zoals het bevorderen van de ontwikkeling van haar samenleving, het bundelen van allerlei activiteiten, het maken van wet- en regelgeving en het toewijzen van verscheidene materiële en immateriële goederen (Ibid.:105). Doch, zij blijft voor de realisatie van haar doelstellingen afhankelijk van andere partijen (Ibid.). Welke betekenis heeft dit voor overheidssturing? *"Gaat een overheid zich wentelen in iets als gepassioneerde nederigheid?"* (Korsten, z.j.:12). Aannemelijk kan worden gemaakt dat een overheid gezien haar bijzondere positie toch altijd probeert te sturen. De relevante vraag is nu hoe zij dit tracht te doen. Welke sturingsopties zijn er voor de overheid? De sturingswijzen die hier uiteengezet zullen worden zijn geïnspireerd op een artikel van Van Delden (2009), waarin twee strategieën worden onderscheiden die de overheid kan gebruiken voor samenwerking in de publieke dienstverlening. Hij onderscheidt enerzijds een programmatische strategie en anderzijds een exploratieve strategie (Van Delden, 2010:17). Zijn strategieën zijn geschikt voor dit onderzoek vanwege het feit dat samenwerking ten behoeve van de RCZ gezien kan worden als samenwerking in de publieke dienstverlening en de gemeente Rotterdam een programmamanager heeft aangesteld voor de uitrol van de RCZ. De strategieën zullen in deze paragraaf uitgelegd worden, waarbij aansluitende, verrijkende en soms ook tegengestelde veronderstellingen van andere auteurs worden aangehaald. Op deze plek moet

opgemerkt worden dat deze auteurs ieder andere aanduidingen gebruiken voor het concept sturing, zij gebruiken aanduidingen als strategie, management en regie. Ondanks het gebrek aan overeenkomst in woordkeuze, zullen deze concepten wel gebruikt kunnen worden als inspiratiebron voor het onderscheiden van twee typen sturingsmodaliteiten.

3.3.1 Een programmatische sturingswijze

Een programmatische strategie is volgens Van Delden (Ibid.) populair bij de overheid, want de overheid is geneigd het heft zoveel mogelijk in eigen hand te houden. Dit komt voort uit de gewenning van bestuurders om vanuit inhoudelijke vraagstukken en besluiten te denken en te handelen. Van Delden (2009a; 2009b & 2010) geeft in zijn artikelen geen volledige omschrijving van een programmatische strategie, hij heeft het enkel over de nadelen van deze strategie. Echter, het is oneerlijk om alleen de nadelen centraal te stellen. Het is van belang de programmatische strategie in zijn volledigheid te verkennen, zodat een gedegen theoretische afweging gemaakt kan worden.

Basis en vormgeving van een programmatische sturingswijze

Een programma vormt de basis van een programmatische strategie. Wat is een programma? In *Managing Successful Programmes* (OCG, 2007:4 in Busscher, Niekerk & Arts, 2009:6) wordt een programma omschreven als een tijdelijke, flexibele organisatie gecreëerd om de implementatie van een set gerelateerde projecten en activiteiten te coördineren, besturen en te overzien zodat doelstellingen worden gehaald. Van der Tak en Wijnen (2006:25) definiëren programma's als *“een tijdelijke unieke en complexe verzameling doelen en inspanningen waaraan mensen met beperkte middelen doelengericht samenwerken”*. Deze laatste definitie noemt in tegenstelling tot de definitie van MSP niet het creëren van een tijdelijke, flexibele organisatie maar verder laten de definities grote overeenkomst zien. Volgens Van der Tak en Wijnen sluit hun definitie nauw aan op de praktijk, wat tot de keuze leidt dat wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over programma's hun definitie wordt aangehouden. Volgens Meuleman (2007:27) is programmasturing gebaseerd op de gedachte dat partijen samenwerken op basis van gelijkwaardigheid waarbij elke partij zijn eigen ideeën, deskundigheid of bevoegdheden inbrengt. Volgens hem ligt nadruk op samenwerking over organisatiegrenzen heen en op de oriëntatie vanuit de problemen (Ibid.). Het bewerkstelligen van een goede samenwerking en draagvlak bij alle relevante, bij het programma betrokken partijen is dan ook van grote betekenis (TwijnstraGudde, 2013). Programmamanagement past hierdoor in het netwerkdenken, daar deze oog heeft voor horizontale verhoudingen en voor de behoefte om projecten te realiseren in onderlinge samenhang (Kezsbom et al, 2001; Hertogh, 1997 in Teisman, 2005:119). Kijkend naar theorie van Teisman (2005:113) kan programmamanagement gezien worden als type 1 management. Een managementtype wat zich richt op het scheppen van een afgegrensde en handelingsbekwame eenheid, bedoeld om afgesproken maatschappelijk doelen te bereiken. Dit managementtype ziet Teisman als ordemanagement, waarbij orde verwijst naar zich herhalende patronen met min of meer gekende samenhang.

Uit de definitie blijkt dat doelgerichtheid een drijvende kracht is bij programma's (TwijnstraGudde, 2013). Kor en Wijnen (2005 in Busscher, Niekerk & Arts, 2009:8) wijzen op het belang van goed geformuleerde doelen. Doelen, wanneer eenduidig geformuleerd en daadwerkelijk gebruikt om de implementatie van een programma te sturen, geven energie, motivatie en legitimatie. Daarbij bevorderen ze ook commitment aan het programma. Gezamenlijke doelformulering en visievorming met alle partners vanaf het begin is van groot belang, net als het bereiken van onderlinge afstemming over de manier waarop dit gaat gebeuren (Ibid.:9). Dit komt overeen met de gedachte van Korsten (z.j.:12) dat een visie die belanghebbenden in de samenleving niet mobiliseert, niet geslaagd is. Na de formulering van doelen wordt een activiteitenprogramma opgesteld waarin deze doelen worden geïmplementeerd, dit wordt ook wel het 'uitrollen' genoemd (Van Delden, 2010:17). Een programmamanager zorgt ervoor dat het programma uitgevoerd wordt. Deze zorgt voor een goede formulering van doelen, activiteiten en benodigde middelen. De programmamanager stuurt

binnen de marges op tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit (in geval dit beter is voor realisering van het programma), doelgerichtheid en samenwerking (Ibid.:85). Voor de uitvoering van een programma zijn vaak veel mensen nodig, meestal uit verschillende organisaties. Het is belangrijk dat dit mensen zijn die willen en kunnen samenwerken, want openheid, vertrouwen, macht, middelen en motivatie zijn nodig voor een goede samenwerking (Van der Tak & Wijnen, 2006:29). Samenwerken mag bij een programma – aanpak niet stranden in onderhandelingen tussen partners.

Kritische afwegingen programmatische sturingswijze

Volgens Van Delden (2010:18) is een programmatische strategie goed mogelijk bij het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden in de publieke dienstverlening, maar zal deze tot minder duurzaam maatschappelijk resultaat leiden dan een exploratieve strategie. Een programmatische strategie kan door mensen (in het veld) worden ervaren als ‘opleggend’, als top – down. Dit kan als effect hebben dat maatschappelijke partners zich alleen oppervlakkig conformeren aan het beleid, maar er zich niet volledig voor inzetten en het daarmee dus ook ontkrachten (Van Delden, 2009b:24). Verder bestaat het risico van een strijd om de hegemonie. De inhoud staat voorop, de interacties, belangen en activiteiten moeten hierop volgen. Vaak blijkt dat moeilijk, waardoor fricties ontstaan. Er ontstaat dan een gebrek aan samenhang en samenwerking. Instellingen zullen geprest worden om te gaan samenwerken en als reactie stellen ze zich afwachtend op en stoppen geen energie in de samenwerking. Dit loopt uit op een vicieuze cirkel van teleurstelling, dadendrang, stil verzet en stagnatie (Ibid.:24). Daarbij liggen lokale voorwaarden (concrete uitdagingen, consensus, al bestaande samenwerking) zelden in het verlengde van het vastgestelde programma en worden daardoor niet zomaar bevorderd, soms worden ze zelfs eerder ontkracht (Ibid.). In onderzoek komt bijvoorbeeld naar voren dat effectieve nieuwe samenwerkingsverbanden veelal voortbouwen op ‘oude’ coöperatieve relaties. Echter is voortbouwen op reeds bestaande samenwerkingsverbanden niet altijd mogelijk bij een programmatische strategie (Van Delden, 2010:8).

Staan andere auteurs ook zo kritisch tegenover een programmatische sturingswijze? Van der Tak en Wijnen (2006:33) schrijven dat een programma – aanpak ondanks vele voordelen niet zinvol is te gebruiken wanneer er veel onderhandelingsprocessen en besluitvormingsprocessen spelen tussen autonome partijen. Volgens hen zijn mensen niet te managen met programmamanagement (Van der Tak & Wijnen, 2006:33). Volgens Teisman (2005: 113) is het voordeel van deze managementvorm dat het stabiliteit biedt. Tegelijkertijd is het nadeel dat ordemanagement leidt tot inertie, het systeem zal zich niet aan veranderende omstandigheden aanpassen. Een andere auteur, Meuleman (2009:2), is ook minder kritisch ten aanzien van programmasturing dan Van Delden. Volgens hem biedt het de mogelijkheid om maatgericht te werken, daar programmasturing in praktijk ook uit principes van het hiërarchie en marktdenken put. Echter, de kunst is wel een optimale mengvorm te vinden tussen de drie sturingsmodellen want ze kunnen elkaar ondermijnen en een verkeerde combinatie leidt tot ellende. *“Je kunt niet tegelijkertijd consensus en autoriteit prediken”* (Ibid.). Er bestaan inherente spanningen tussen de eigenschappen van deze drie sturingswijzen. De programmamanager moet kennis hebben van alle drie de sturingswijzen en er met een ‘helikopterblik’ boven vliegen om steeds de beste keuze te maken (Meuleman, 2007:33). Deze redeneringen maken inzichtelijk dat een programmatische sturingswijze zowel voor- als nadelen kent.

Definitie programmatische overheidssturing

Zoals eerder aangegeven gebruiken niet alle auteurs het woord sturing in hun theorie, daarom is op basis van voorgaande veronderstellingen een definitie opgesteld zodat helder wordt wat in dit onderzoek wordt verstaan onder programmatische overheidssturing.

Wanneer de overheid een programmatische sturingswijze hanteert zullen de in gezamenlijkheid vastgestelde beleidsdoelen met andere partners de basis vormen van haar manier van sturen. Het gezamenlijk afgestemde activiteitenprogramma zal in het teken staan van deze beleidsdoelen en de overheid zal mede aansturen op het uitvoeren van deze activiteiten en de actoren wijzen op de afgesproken activiteiten en doelen. Hierbinnen zal ze sturen op het realiseren van een gelijkwaardige samenwerking waar alle betrokken partners hun eigen ideeën, deskundigheid en bevoegdheden kunnen inbrengen. Ze zal continu proberen draagvlak te creëren en te behouden voor de opgestelde doelen en het daarop gebaseerde activiteitenprogramma. De overheid houdt hierbij het tempo en de haalbaarheid van het programma/de activiteiten in de gaten en stelt zich flexibel op als dit ten goede komt aan de realisering van het programma.

3.3.2 Een exploratieve sturingswijze

Volgens Van Delden (2010:17) wordt het maatschappelijk resultaat van samenwerking bepaald door groepsbinding en groepsbinding wordt op haar beurt opgebouwd via gezamenlijke actie. Effectieve samenwerking ontstaat geleidelijk en van binnenuit, in plaats van buitenaf. In de ogen van Van Delden (2009b:20) is samenwerking daarom vooral gebaat bij een actieve procesregie door de overheid, wat hij ziet als een exploratieve strategie. Vanuit deze redenering en het gegeven dat hij in zijn artikelen voornamelijk spreekt over de vormgeving van een exploratieve strategie in praktijk (Van Delden, 2010:17-18), is ervoor gekozen eerst de theoretische basis van deze strategie te verkennen. Dit wordt gedaan aan de hand van procesmanagement en chaosmanagement.

Basis en vormgeving van de exploratieve sturingswijze

Met procesmanagement wordt beoogd om door interactie tussen actoren te komen tot een oplossing van het vraagstuk. Er wordt doelzoekend gewerkt aan het leggen van verbindingen in plaats van 'opleggend'. Beurskens en Korsten (z.j.:10) veronderstellen dat in een dynamische context, doorgaans aan de orde als externe partijen over voorkeuren, ambities, belangen en macht beschikken, procesmanagement beter zal gedijen dan projectmanagement. Projectmanagement wordt vaak in een adem genoemd met het hierboven uiteengezette programmamanagement, daar ze in grote mate overeenkomst kennen (Ibid.:12). Het verschil is dat programmamanagement meer oog heeft voor horizontale verhoudingen en bestaat uit meervoudige doelstellingen en projecten (Kezsbom et al, 2001; Hertogh, 1997 in Teisman, 2005:119). Procesmanagement wordt gekarakteriseerd door openheid, het zoeken naar draagvlak door interactie tussen actoren, door het zoeken naar gemeenschappelijke behoefte, door relatiegerichtheid, door flexibiliteit, door veel aandacht voor overleg en het zoeken naar rijke oplossingen (Edelenbos e.a., 2007 in Ibid.:11). Teisman (2005:114), ziet procesmanagement als type 2 management, een type wat zich richt op het aanbrengen van een veelheid aan verbindingen om zo tot samenhang te komen in grotere gehelen, zonder deze te kunnen overzien en te beheersen (Ibid.). Hij noemt dit chaosmanagement, waarbij chaos verwijst naar opkomende patronen van samenhang (Ibid.).

Nu de theoretische basis van de exploratieve strategie inzichtelijk is gemaakt kan gekeken worden hoe deze strategie er idealiter uitziet in praktijk. Van Delden schrijft dat vanuit de overheid samenwerking gestimuleerd kan worden door richting aan te geven en organisaties aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid (Van Delden, 2009b:21). De uitgangsgedachte is dat interacties het resultaat van samenwerking bepalen en dat het hiervoor nodig is om situaties met een samenwerkingspotentie op te zoeken en tot ontplooiing te brengen (Ibid.). Hier is bijvoorbeeld voortbouwen op 'oude coöperatieve' samenwerkingsverbanden altijd mogelijk, dit wordt ook

aangemoedigd. Primair behelst de ontwikkelingsaanpak van samenwerking een serie ontmoetingen en confrontaties en secundair het realiseren van een inhoudelijk ontwerp voor een gezamenlijk werkproces (Ibid.:23). Het is een strategie die zich richt op het aanjagen van samenwerking. Er wordt niet gewacht tot de kansrijke situaties zich aandienen, maar deze situaties worden continu opgezocht en praktisch vormgegeven door de overheid (Van Delden, 2010:17-18). Bijvoorbeeld door het formuleren van concrete opdrachten, tot stand brengen van praktische consensus, aanreiken van nuttige instrumenten en het aanvullen van de personele capaciteiten van partners met inhoudelijke pioniers of stevige projectleiders (Van Delden, 2010:17-18). Verder kan een bestuurder (overheid) er bijvoorbeeld voor kiezen actoren te pressen wanneer de voortgang van het proces vereist dat er beslissingen genomen moeten worden, maar actoren verder vrij te laten bij het maken van inhoudelijke keuzes (Ibid.). Een ander idee is dat de overheid confrontaties organiseert om bestaande fricties en conflicten manifest te maken, zodat er op een positieve voet verder kan worden gegaan (Van Delden 2009b:24). Bij deze strategie moet vooral vermeden worden dat druk van buitenaf leidt tot afname van energie tussen de deelnemers aan de samenwerking (Van Delden, 2010:17-18). In deze strategie is het 'lokaal' probleemoplossend vermogen maatgevend en wordt gezien als kracht. De lokale potenties worden in beeld en tot ontplooiing gebracht, waardoor beleidsdoelen geleidelijk met deze initiatieven worden geconcretiseerd. De exploratieve strategie is hier afhankelijk van en zal per situatie uiteenlopend beleid en resultaat opleveren (Ibid.). Deze uitleg vertoont hiermee overeenkomstigheid met Ringelings' (1998;2003 in Van Sluis, Cachet, De Jong, Nieuwenhuyzen & Ringeling, 2006:34) facilitaire sturing. Van facilitaire sturing is sprake wanneer een overheid andere actoren in staat stelt tot zelfsturing. Het betekent dat andere actoren worden gestimuleerd om bepaalde nieuwe wegen in te slaan en worden voorzien van de nodige hulpmiddelen om dat met succes te doen. Het betekent niet dat actoren hun gang kunnen gaan, want deze wijze van sturing resulteert alleen in goede resultaten als de faciliterende actor zeer precies op de hoogte is van wat die andere actoren doen, over hun schouder meekijkt, ziet welke problemen deze actoren tegenkomen en daar op inspringt en ervan leert (Ibid.).

Kritische afwegingen exploratieve strategie

Van Delden schenkt geen woorden aan mogelijke nadelen van een exploratieve strategie. Wel zegt hij dat initiatieven 'van binnen uit' niet moeten worden geïdealiseerd. Zo zijn professionals ijverig, deskundig, betrokken en gemotiveerd om resultaten te behalen, maar ze zijn ook gericht op het eigen vakgebied, onwetend en defensief tegenover andere specialismen, en soms ook weinig geneigd nieuwe terreinen te verkennen (Van Delden, 2009:170). Er is dan een langdurig proces gaande, zonder dat ze daadwerkelijk de noodzaak voelen om samen aan de slag te gaan (Ibid.). Dit sluit aan op de veronderstelling van Teisman dat chaosmanagement als nadeel heeft dat het kan leiden tot vluchtigheid, het systeem is druk in beweging constant op zoek naar iets anders zonder daadwerkelijk iets te verwezenlijken. Chaos biedt daarentegen wel ruimte voor ongekende ideeën, ontmoetingen of aanpassingen die leiden tot vernieuwing (Ibid.). Edelenbos e.a. (2007:10) noemt als belangrijkste nadeel van procesmanagement dat de acceptatie van het proces en van procesregels tijd kost. Echter als goed wordt gekeken naar de exploratieve strategie kan beredeneert worden dat deze strategie niet gekarakteriseerd wordt door genoemde nadelen. De exploratieve strategie is geen gewone procesregie, maar een actieve procesregie waarbij de overheid maatschappelijke organisaties aanspreekt op hun verantwoordelijkheid, aanjaagt op samenwerking, interactie tussen partijen en het nemen van besluiten stimuleert. Van Delden (2009:170) ziet dus ook in dat er soms een externe gedragsimpuls en enige druk van buiten nodig is om het proces naar samenwerking te versnellen.

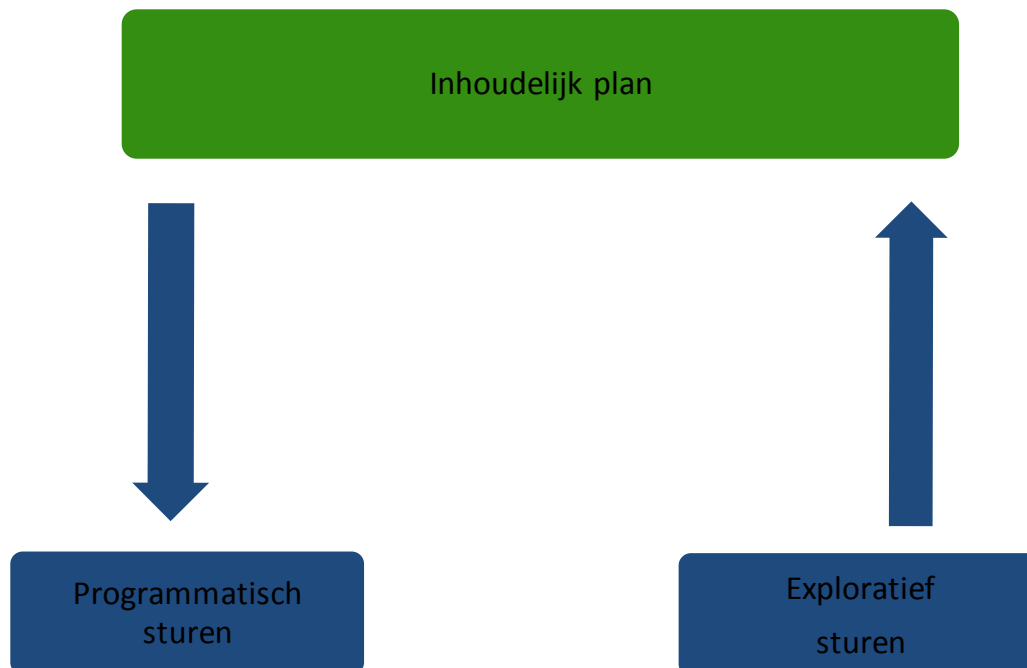
Definitie exploratieve sturing binnen samenwerking

Ook hier zal op basis van voorgaande veronderstellingen een definitie worden opgesteld, zodat inzichtelijk wordt wat exploratieve overheidssturing inhoudt.

Wanneer de overheid een exploratieve sturingswijze hanteert, betekent dit dat een overheid de voor het vraagstuk relevante actoren actief stimuleert en aanjaagt tot samenwerking door het organiseren van kansrijke ontmoetingen en door het bij elkaar brengen en houden van relevante actoren. Er is hierbij geen sprake van een vooropgesteld inhoudelijk plan. De overheid stuurt aan op interactie tussen actoren en laat hun komen tot inhoud en doelstellingen. Ze stuurt aan op ontplooiing van de eigen kracht van actoren, ze gedraagt zich als een verbinder en facilitator. De overheid kan pressen wanneer de voortgang vereist dat er beslissingen genomen moeten worden, maar druk van buiten zal nooit leiden tot een afname van energie bij actoren voor de samenwerking.

3.3.3 Geschikte sturingsvorm voor effectieve samenwerking

Naar welke sturingswijze gaat de voorkeur uit? Naar programmatische sturing of exploratieve sturing? Afgaande op Van Deldens veronderstellingen zou exploratieve sturing het ideaalbeeld zijn. Echter moet opgemerkt worden dat een programmatische sturing niet enkel negatief is, ook deze vorm van sturing heeft oog voor horizontale verhoudingen en is gefocust op het realiseren van een goede en effectieve samenwerking. Het grote verschil tussen de twee sturingsvormen is de wijze waarop ze dit willen bereiken. De ene wil het op een 'outside – in' wijze bereiken en de ander via een 'inside – out' wijze en meer op afstand (Van Delden, 2009:170).



De indruk wordt gewekt dat wanneer gebruik wordt gemaakt van een programmatische sturing, elementen uit exploratieve sturing in geen velden of wegen te bekennen mogen zijn en andersom. Deze implicatie is ontorecht gelet op de veronderstelling van Teisman (2005), die redeneert dat daar zowel orde- als chaosmanagement waarheid in zich dragen het effectief wordt ze te combineren (Ibid.179). Vruchtbare ontmoetingen 'on the edge of chaos and order' (Ibid.:187), want op dit grensvlak is voldoende beweging om effectief te kunnen ontwikkelen en is er niet zoveel beweging dat er geen consolidatie van handelingen meer mogelijk is of zoveel verstarring dat er geen

verandering mogelijk is (Ibid.). Dit stemt overeen met de redenering van Edelenbos e.a. (2007:69 in Beurskens & Korsten, z.j.:12) dat project- en procesmanagement goed met elkaar verknoot kunnen worden en dat dit (soms) ook nodig is. Zo ontstaan er tijdens het proces initiatieven waarvan ook de inhoudelijke kwaliteit, organisatie, tijd en budget in de gaten gehouden moeten worden. Daarbij moet interactie in procesmanagement net als bij projectmanagement ook uitlopen op inhoudelijk resultaat (Ibid.:12-13). Hybride sturingsvormen zijn denkbaar want de praktijk is weerbarstig, wat maakt dat sturingsvormen vanuit de theorie niet in zuivere vorm vindbaar zullen zijn (Van Sluis et al., 2006:36). De auteurs kunnen echter geen antwoord geven op de vraag welke combinatie het meest ideaal en effectief is. Ook volgens Van Delden (2009:170) is het niet juist om uit te gaan van een volledige strijdigheid van de twee gedragsimpulsen 'van buiten af' en 'van binnen uit'. Beide gedragsimpulsen zijn van belang en het is belangrijk om ze in een passende verhouding met elkaar te brengen, er is een dynamisch evenwicht nodig tussen de twee (Ibid.). In de ogen van Van Delden heeft de exploratieve strategie deze combinatie al in zich (Ibid.:173), waarbij gelet op zijn veronderstellingen de 'inside – out' impuls de boventoon zal voeren. In zijn optiek is dit de ideale wijze van overheidssturing voor effectieve samenwerking. Dit neemt echter niet weg dat programmatische sturing en exploratieve sturing twee ideaaltypische extremen zijn en dat ze tegengesteld zijn aan elkaar (Ibid.:195). Zoals genoemd is de praktijk weerbarstig, wat de verwachting scheidt dat een combinatie zichtbaar zal kunnen zijn. Er zullen waarschijnlijk elementen worden gebruikt uit beide vormen van sturing, de vraag is alleen hoe de wijze van sturing wordt ervaren door actoren en wat het effect ervan is.

3.4 Succesfactoren voor effectieve samenwerking

Uit voorgaande kan opgemaakt worden dat de wijze van overheidssturing invloed heeft op het verloop van samenwerking. Uit de theoretische positionering van samenwerking bleek duidelijk dat samenwerking een noodzakelijk goed is en goede samenwerking van onschatbare waarde is. Echter verloopt samenwerking niet altijd zoals beoogd, ze is niet altijd effectief. Hoe wordt samenwerking een effectieve samenwerking?

De wetenschappelijke literatuur biedt een verscheidenheid aan succesfactoren die een positieve relatie kennen met het realiseren van een effectieve samenwerking. Er zijn over dit onderwerp boeken volgeschreven, wat direct betekent dat in dit onderzoek keuzes gemaakt moeten worden want in dit onderzoek is geen ruimte om deze informatie in zijn volledigheid te herhalen. Als basis voor dit theoretisch kader is gekozen voor het artikel van Thomson en Perry (2006), welke een artikel wijden aan het proces van samenwerking. Volgens Wood en Gray (1991, in Ibid.:21) is in de wetenschap veel geschreven over de antecedenten en uitkomsten van samenwerking, maar niet over het 'doen' over het proces van samenwerking. Zij noemen dit een 'black box'. Doch, juist inzicht in het proces van samenwerking is belangrijk want dit biedt handvatten om het proces te kunnen beïnvloeden en effectief samen te werken. Volgens Thomson (2001, in Ibid.) is *"samenwerking een proces waarin autonome actoren interacteren door formele en informele onderhandeling, gezamenlijk regels en structuren creëren voor hun relatie en manieren om te handelen of beslissen over de onderwerpen die hun samenbracht; het is een proces met gedeelde normen en wederzijds voordelige interacties"*(Ibid.:23). In deze definitie onderscheidt Thomson (Ibid.:23) vijf sleuteldimensies, waarvan Thomson en Perry (Ibid.) betogen dat actoren deze dimensies moeten kennen en weten hoe ze met deze dimensies om moeten gaan. Het proces van samenwerking kost veel tijd en energie en het is belangrijk dat actoren zich hiervan bewust zijn. Daarbij moeten ze beseffen dat samenwerkingsverbanden van nature fragiele systemen zijn, met name nieuwe en onvolgroeide samenwerkingsrelaties. Als actoren zich hier bewust van zijn, zijn ze beter voorbereid op samenwerking (Ibid.:28). Elke situatie vereist een verschillend evenwicht in de dimensies, het is belangrijk een optimale mix van de dimensies te bereiken voor de actoren in die context. De vijf dimensies zijn onderdeel van een groter covariantiemodel, daar variatie in de ene beïnvloed kan worden door variatie in de andere vier. In deze paragraaf zullen de dimensies een voor een toegelicht worden, waarbij ze versterkt, verrijkt en aangevuld worden met veronderstellingen van

auteurs als De Bruijn, Bekkers, Koppenjan, Klijn en Van Delden. Vanuit deze veronderstellingen zullen verscheidene succesfactoren voor effectieve samenwerking gedistilleerd worden.

3.4.1 Governance dimensie

Deze dimensie vormt de eerste van vijf dimensies die Thomson en Perry (Ibid.:24) onderscheiden. Volgens deze auteurs moeten samenwerkende actoren gezamenlijk beslissingen nemen over regels die hun gedrag en relaties in samenwerking zullen sturen. Daarbij moeten ze ook structuren creëren voor het bereiken van overeenstemming over collectieve activiteiten en doelen. Dit betekent dat actoren gezamenlijk een set van spelregels moeten ontwikkelen om te bepalen wie in aanmerking komt voor het nemen van besluiten, welke acties toegestaan of beperkt worden, welke informatie nodig is en hoe kosten en opbrengsten worden verdeeld (Ostrom, 1990 in Ibid.). Ook Bekkers (2007:222-223) en De Bruijn (2003 in Hoogerwerf & Herweijer, 2003: 349) duiden op het belang van collectieve overeenstemming over spelregels in de samenwerking. Het moet duidelijk zijn welke partij welke rol krijgt toebedeeld, welke activiteiten worden verwacht van deze partij en dat het belangrijk is dat gemaakte afspraken ruimte laten voor handeling naar bevinding. Niet alles moet tot in detail worden vastgelegd want dit zal de uitvoering niet ten goede komen (De Bruijn, 2003 in Hoogerwerf & Herweijer, 2003: 349). De sleutel tot succes in het maken van spelregels ligt in de bereidheid van participanten zichzelf en elkaar te monitoren op het naleven van deze regels, anders gaat de mogelijkheid tot het opbouwen van geloofwaardige betrokkenheid verloren en wordt gezamenlijke besluitvorming onwaarschijnlijk (Thomson & Perry, 2006:24). Volgens De Bruijn (2003 in Hoogerwerf & Herweijer, 2003: 349) en Thomson en Perry (2006:24) moet daarom ook voor alle partijen duidelijk zijn dat het niet –nakomen van afspraken gevolgen zal hebben.

<i>Succesfactor</i>	Aanwezigheid van collectieve set van spelregels ter structurering van het samenwerkingsproces.
---------------------	--

3.4.2 Administratieve dimensie

De tweede dimensie die wordt onderscheiden is de administratieve dimensie, welke net als de governance dimensie een structurele dimensie is. Samenwerkingsverbanden zijn geen zelf beheersbare ondernemingen. Organisaties werken samen omdat ze een bepaald doel willen bereiken en om dit doel te bereiken en in actie te komen is er een vorm van administratieve structuur, een vorm van coördinatie nodig. Dit is echter complex in samenwerkingsverbanden, niet alleen omdat participatie (meestal) vrijwillig is en actoren autonoom zijn (Gray, 2000; Huxham, 1996, in Thomson & Perry, 2006:25) maar voornamelijk omdat traditionele coördinatiemechanismen zoals hiërarchie, standaardisatie en routinematigheden minder uitvoerbaar zijn tussen organisaties dan binnen organisaties. Daarbij is communicatie tussen actoren meer gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheden dan op contractuele afspraken (Huxham & Vangen, 2005; O'Toole, 1996; Powell, 1990 in Ibid.). Toch vereisen ook horizontale samenwerkingsrelaties coördinatie van communicatie, het organiseren van en verspreiding van informatie en het alert houden van actoren op gezamenlijk afgesproken spelregels (Ibid.). Veel onderzoekers stellen dat het voor elkaar krijgen van zaken in een samenwerking berust op het vinden van een juiste combinatie van administratieve capaciteiten en sociale capaciteiten (Ibid.). Thomson en Perry noemen boundaryspanners (Williams, 2002 in Ibid) als voorbeeld voor deze combinatie. Boundaryspanners zijn individuen met de competentie om interpersoonlijke relaties op te bouwen en te managen. Ze hebben het vermogen om duurzame effectieve interpersoonlijke relaties op te bouwen en onderhouden, om de onderlinge afhankelijkheidsrelaties te managen en de rol te spelen van eerlijke bemiddelaar (Williams, 2002 in Ibid.). Deze vaardigheden vergroten de waarschijnlijkheid van samenwerking. Meerdere actoren kunnen beschikken over deze vaardigheden en deze tijdens het samenwerkingsproces inzetten (Ibid.).

Het belang van coördinatie in samenwerkingsverbanden wordt ook door eerder aangehaalde auteurs gezien, en hun veronderstellingen laten grote overeenkomst zien met het eerder genoemde procesmanagement. Zo pleit Bekkers (2007:224) voor de aanwezigheid van een onafhankelijke en gezaghebbende regisseur welke zorg draagt voor de kwaliteit van het proces van overleg en onderhandeling. Samenwerkingsprocessen kunnen namelijk gekenmerkt worden door 'voortmodderen', door traagheid zonder enig uitzicht op bepaalde resultaten (Ibid.:223). In tegenstelling tot de opvatting van Bekkers hoeft volgens Aardema (2004 in Beurskens & Korsten, z.j.:8) een regisseur niet perse onafhankelijk en gezaghebbend te zijn, het is vooral van belang de rol van regisseur als procesbegeleider op te vatten. De regisseur is gericht op voortgang en het creëren van verbinding door interactie (Ibid.). De Bruijn (2003, in Hoogerwerf & Herweijer, 2003:347) wijst ook op het belang van een regisseur. Een regisseur moet ervoor zorgen dat de juiste partijen bij de samenwerking betrokken blijven en deze moet er op toezien dat er voldoende energie en voortgang in de samenwerking present is. Hieruit kan afgeleid worden dat De Bruijn, net als Thomson en Perry, vindt dat een regisseur ook over sociale capaciteiten moet beschikken. Een andere auteur die de waarde van procesregie benadrukt is Korsten (z.j.:6), want volgens hem heeft het pogen de eigen wil aan anderen op te leggen doorgaans niet het beoogde effect. Regie is nodig om te komen tot ontmoeting, tot naar elkaar luisteren en het uitwisselen van meningen. Het is belangrijk te noemen dat een regisseur niet de baas is, het is iemand *"die de aftrap verzorgt en zorgt voor orde en netheid in de wedstrijd"* (Ibid.:6).

Succesfactor	Aanwezigheid van een persoon die de rol van procesbegeleider vervult.
--------------	---

3.4.3 Autonomie dimensie

De derde dimensie maakt inzichtelijk dat actoren in samenwerkingsverbanden een duale identiteit delen, actoren houden hun eigen identiteit en organisatorisch gezag gescheiden van de gezamenlijke identiteit (Thomson en Perry, 2006:26). Dit creëert een intrinsieke spanning tussen het eigen belang en het collectieve belang, want het betekent dat er spanning bestaat tussen enerzijds het behalen van de eigen doelen, het behouden van een eigen identiteit en accountability richting eigen achterban en anderzijds het behalen van de samenwerkingsdoelen en het onderhouden van accountability richting samenwerkingspartners (Bardach, 1998; Tschirhart, Christensen & Perry, 2005; Van de Ven, Emmett en Koenig (1975); Wood & Gray 1991, in Thomson & Perry, 2006:26). Huxham (1996:15 in Thomson & Perry, 2006:26) noemt deze intrinsieke spanning het autonomie – accountability dilemma. Zijn opvatting is dat daar samenwerking vrijwillig is, actoren hun betrokkenheid moeten rechtvaardigen door te vertellen hoe deze zal bijdragen aan eigen doelen en zo niet dat ze zich dan zal moeten onthouden van samenwerking (Ibid.). Als samenwerkingsdoelen conflicteren met individuele doelen wordt samenwerking heel moeilijk, daar eigen identiteiten op het spel staan. Delden (2010:13) wijst ook op deze intrinsieke spanning door te stellen dat complexe vraagstukken twee soorten reacties oproepen bij actoren, aan de ene kant de reactie om de handen ineen te slaan en de problemen aan te pakken en anderzijds om afstand van elkaar te nemen om de eigen belangen veilig te stellen. Actoren blijven vasthouden aan eigen waarden en methodiek, er worden eisen gesteld en informatie wordt achtergehouden. Actoren zijn bang hun autonomie te verliezen (Ibid.:14). *"Lopen we niet het risico om in de samenwerking taken kwijt te raken? Krijgen we dat extra overleg wel vergoed? Zijn anderen erop uit om onze cliënten over te nemen? Raken we in een samenwerkingsverband niet zo afhankelijk van partners dat we geen kwaliteit meer kunnen leveren zoals wij dat verantwoord vinden?"* (Ibid.:13). Actoren spreken deze onzekerheid zelden uit, maar het zit vaak wel in de hoofden. Dit leidt tot voorzichtigheid en onderhandelingsgedrag. Dit is niet bevorderlijk voor het verloop van samenwerking, het brengt samenwerking niet verder (Ibid.). Voor samenwerking is het van belang dat actoren niet bang zijn voor autonomieverlies, zodat informatie uitgewisseld kan worden en verschillen omgevormd kunnen worden tot gemeenschappelijkheid (Thomson & Perry, 2006:27).

In de omvorming van verschillen tot gemeenschappelijkheid speelt volgens Thomson en Perry (2006:26) 'sense of urgency' een belangrijke rol. Ook De Bruijn (2003 in Hoogerwerf & Herweijer, 2003:346) benadrukt deze 'sense of urgency', hij zegt dat er bij alle actoren draagvlak moet zijn voor de samenwerking. Van Delden (2010:10) ziet urgentiebesef als de intentionele drijvende kracht voor samenwerking. Hij ziet het als een initiële voorwaarde om samenwerkingsverbanden verder te helpen, maar hij is van mening dat deze geen relatie heeft met het maatschappelijk resultaat. Het is zelfs gebleken dat teveel intentionaliteit een remmend effect heeft, er is dan een teveel aan plannenmakerij (Ibid.). Het ontwikkelen van een gedeeld perspectief zal ook bijdragen aan het omvormen van verschillen tot gemeenschappelijkheid. Volgens Bekkers (2007:216) is het ontwikkelen van een gedeeld beeld over de aard en omvang van het vraagstuk van groot belang. Rutgers en Pieterse (2006 in Rutgers, 2006:27) wijzen ook op dit belang door te stellen dat het belangrijk is dat er gedeelde zingeving ontstaat tussen partijen. Dit maakt samenwerking tussen partijen eenvoudiger, omdat gelijkgerichtheid hoge doses energie kanaliseert en opwinding en gedrevenheid schept (Ofman, 2004:107 in Rutgers en Pieterse, 2006:27). Gedeelde zingeving maakt samenwerking legitiem en schept ook ruimte om vooral met inhoud bezig te zijn. Echter, het onvoorwaardelijk aanvaarden en niet ter discussie stellen van het gedeelde referentiekader is onverstandig, want dit leidt tot uniformiteit, uitsluiting en traagheid. Het tegen geluid is nodig (Ibid.:27). Het komen tot een gemeenschappelijk beeld is niet gemakkelijk, want mensen, groepen en organisaties koesteren ieder eigen beelden (Ibid.). Iedere actor heeft een eigen 'frame of reference' (Koppenjan & Klijn, 2004:29). Veelal komt dit tot uitdrukking in 'zij' versus 'wij' beelden. Deze beelden zijn doorgaans tot stand gekomen door keuzes uit het verleden en ingesleten 'standaard'-oplossingen (Termeer, 2003 in Bekkers, 2007:216). Dit is normaal en aan de ene kant zelfs noodzakelijk, daar deze beelden helpen de wereld te ordenen en deze onzekerheid en ambiguïteit reduceren omtrent het gedrag en belangen van andere actoren (in Ibid.). Voor het grootste gedeelte is dit een onbewust proces (Koppenjan & Klijn, 2004:29). Een probleem ontstaat echter wanneer deze beelden zich omzetten in 'vijandbeelden'. Dit heeft als gevolg dat er een soort 'loopgravenoorlog' ontstaat, waardoor er niet gekomen kan worden tot een gemeenschappelijk beeld (Bekkers, 2007:216-217). Een dergelijke situatie wordt ook wel 'dialogue of the deaf' genoemd, een situatie waarbij actoren langs elkaar heen praten en niet naar elkaar (willen) luisteren (Koppenjan & Klijn, 2004: 26-27).

Succesfactoren

- Geen angst voor verlies van autonomie
- Er is draagvlak voor samenwerking
- Een gemeenschappelijk referentiekader

3.4.4 Wederzijdsheid dimensie

Om angst voor verlies aan autonomie te minimaliseren en verschillen om te vormen tot gemeenschappelijkheid, moet er sprake zijn van wederzijdsheid want zonder aanwezigheid van wederzijdsheid is de kans op samenwerking zeer gering ((Thomson en Perry, 2006:27). Zoals bovenstaand genoemd is het namelijk van groot belang dat gemeenschappelijke doelen niet conflicteren met individuele doelen. Wederzijdsheid vormt dan ook de vierde dimensie die deze auteurs onderscheiden (Ibid.). Wederzijdsheid betekent dat samenwerkende organisaties wederzijdse voordelige afhankelijkheden moeten ervaren, gebaseerd op het eigen belang of op het gedeelde belang. Samenwerking moet een voordeel voor alle deelnemende partijen opleveren (Ibid.). Deze belangen zijn meestal gebaseerd op homogeniteit of een waardering en passie voor onderwerpen die verder reiken dan de missie en mogelijkheden van een individuele organisatie (Powell, 1990:303 in Ibid.). Ook volgens Bekkers (2007:219) moet er sprake zijn van een win – win situatie. De Bruijn (2003, in Hoogerwerf & Herweijer, 2003:348) benadrukt het belang hiervan omdat gaandeweg onverwachte tegenslagen op kunnen treden en het dan belangrijk is dat het project voldoende overtuigingskracht bezit om alle partijen aan boord te houden. Wederzijdsheid vindt zijn

wortels in wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren (Thomson en Perry, 2006:27). Partijen hebben elkaar nodig voor de aanpak van het maatschappelijk vraagstuk, wat ertoe leidt dat samenwerking noodzakelijk is. Dit bleek ook al eerder uit de definiëring en het waarom van samenwerking. De ene actor heeft hulpbronnen zoals bijvoorbeeld geld, kennis, (wettelijke) bevoegdheden of relaties ter beschikking die een andere actor ontbeert (Bekkers, 2008:2). Opgemerkt moet worden dat afhankelijkheden niet symmetrisch hoeven te zijn, het is mogelijk dat de ene actor afhankelijker is van andere actoren dan andersom (Koppenjan & Klijn, 2004:47). Koppenjan en Klijn (2004:47) merken op dat actoren zich niet altijd bewust zijn van elkaars afhankelijkheden en soms hun eigen macht overschatten. Dit betekent dat actoren zich ook niet altijd gedragen in overeenstemming met hun afhankelijkheden (Ibid.). Partijen moeten in staat zijn te erkennen dat ze elkaar nodig hebben om een maatschappelijk vraagstuk aan te pakken, ondanks de relatieve autonomie van partijen (Bekkers, 2007:65, 218). Volgens Bekkers is het onderkennen van afhankelijkheden alleen mogelijk wanneer actoren in staat zijn om in de huid van de ander te kruipen. Dit betekent dat actoren in staat moeten zijn om inzicht te verwerven in de specifieke positie, de cultuur, de denkschema's en de omgeving van andere actoren (Ibid.:218).

In het kader van wederzijds voordelige afhankelijkheden en het feit dat een vraagstuk alleen door samenwerking kan worden opgelost, is het daarbij van belang dat iedere voor het vraagstuk relevante partij van begin af aan betrokken wordt in de samenwerking. Wanneer niet alle relevante actoren vanaf het begin af aan betrokken worden kan dit leiden tot strubbelingen in de samenwerking. Verscheidene auteurs benadrukken dit, zo is volgens Van Delden (2010:11) het tijdig bij elkaar brengen van alle relevante partners van groot belang. Volgens Bekkers (2007:222) moet er gewaakt worden voor een eenzijdige, ongelijkwaardige en onrepresentatieve vertegenwoordiging, waarbij de toch al gevestigde en goed georganiseerde belangen de overhand krijgen. Gelijkwaardigheid houdt in dat elke relevante partij in de gelegenheid wordt gesteld om haar specifieke belangen, benaderingen en perspectieven in te brengen. Hierbij is representativiteit van belang (Bekkers, 2007:222), want samenwerkingspartners moeten hun achterban vertegenwoordigen en deze kunnen binden aan gemaakte afspraken (De Bruijn, 2003 in Hoogerwerf & Herweijer, 2003:347).

<i>Succesfactoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actoren hebben ieder voordeel bij samenwerking en beseffen dat ze hierin van elkaar afhankelijk zijn voor de aanpak van het maatschappelijk vraagstuk. Er is sprake van wederzijds voordelige afhankelijkheden. ▪ Relevante en representatieve actoren worden van begin af aan op een gelijkwaardige wijze betrokken in de samenwerking
-----------------------	--

3.4.5 Wederkerigheid en Vertrouwen dimensie

De laatste dimensie die wordt onderscheiden is de wederkerigheid en vertrouwen dimensie, een dimensie waarin normen centraal staan.

Wederkerigheid kan zowel op de korte termijn als de lange termijn beschouwd worden. Volgens Thomson en Perry (2006:27) zijn actoren alleen bereid samen te werken als andere actoren dezelfde bereidheid laten zien. Dit noemen zij de 'I will if you will' mentaliteit en wordt gezien als de korte termijnvisie van wederkerigheid (Ibid.). Deze mentaliteit is gebaseerd op de bereidheid van actoren om onevenredig hoge kosten aan het begin van het samenwerkingsproces te maken omdat ze verwachten dat de distributie van kosten en voordelen gedurende de samenwerking gelijk getrokken zal worden vanuit een plichtsgevoel (Axelrod, Ostrom & Powell, 1990 in Ibid.). Rutgers en Pieterse (2006 in Rutgers, 2006:26), auteurs die samenwerkingsverbanden vanuit een institutioneel perspectief belichten, duiden ook op het belang van wederkerigheid. Zij stellen dat wederkerigheid samenwerking vergemakkelijkt en dat afwezigheid van wederkerigheid samenwerking bemoeilijkt. Waarom? Vanwege het feit dat het zekerheid biedt. De wederkerige overeenkomst, afkomstig uit het

recht, scheidt bijvoorbeeld over en weer verplichtingen en dus zekerheid. Het laten weten wanneer je niet kunt komen of melden dat je de tekst deze week nog stuurt scheidt zekerheid. “Hoe krachtiger en intrinsieker de wederkerigheid, hoe groter de zekerheid over en weer, hoe sterker het vertrouwen in elkaar en hoe eenvoudiger de samenwerking”(Ibid.). Opgemerkt moet worden dat 100% opgaan in wederkerigheid onverstandig is, risico's zijn bijvoorbeeld groupthink, geslotenheid, gewoontevorming en groepsbinding (Ibid.).

De lange termijn visie van wederkerigheid staat in het teken van de sociale en culturele principes die de basis vormen van sociale interactie in de samenleving en wederzijdse uitwisseling betekenis geven (Powell, 1990 in Ibid.:28). De herhaalde onderlinge interactie zorgt voor intrinsieke en instrumentele legitimiteit van onderlinge uitwisseling (Ibid.). Deze lange termijn visie is nauw gerelateerd aan vertrouwen, want volgens Ostrom (1998 in Thomson & Perry, 2006:28) zorgt vertrouwen ervoor dat wederkerigheid verschuift van de korte termijn naar de lange termijn visie. Vertrouwen is een vrij abstract begrip, maar binnen de bestuurskundige wetenschap wordt vertrouwen gezien als onmisbaar voor het realiseren van succesvolle samenwerking tussen publieke organisaties (Edelenbos & Klijn, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004; Provan & Kenis, 2007 in Van Delden, 2009). Vertrouwen betekent dat onzekerheden over het gedrag van andere organisaties gereduceerd wordt, want wanneer vertrouwen aanwezig is bestaan er positieve verwachtingen van de acties en intenties van de andere organisatie en gelooft men dat deze zich zal onthouden van opportunistisch gedrag (Edelenbos & Klijn, 2007:29; Koppenjan & Klijn, 2004: 83). Het is het algemene geloof van een actor dat andere actoren zich eerlijk en zich te goeder trouw inspannen om zich te gedragen zoals afgesproken (Cummings & Bromiley, 1996:303 in Thomson & Perry, 2006:28). Volgens Bardach (1998 in Ibid.), Huxham en Vangen (2005 in Ibid.) is vertrouwen een sleutel element in samenwerking, maar het opbouwen van vertrouwen kost veel tijd. Een bekend citaat van Thorbecke deelt deze veronderstelling: “Vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard” (Rutgers en Pieterse, 2006, in Rutgers, 2006:24). Wanneer vertrouwen aanwezig is ontstaat samenwerking betrekkelijk eenvoudig en bovendien is deze goed voor de kwaliteit en opbrengsten van de samenwerking. Maar, vertrouwen is eerder weg dan dat het is hersteld (Ibid.:24-25). Actoren moet daarom behoedzaam omgaan met vertrouwen en het aanwezige vertrouwen onderhouden. Powell (in Van Delden, 2009:18) stelt dat vertrouwen tussen organisaties na verloop van tijd zelfs een sterker bindmiddel is dan formele afspraken en directe economische belangen. Hij schrijft dat vertrouwen tussen organisaties bevordert kan worden door het realiseren van stabiliteit in wettelijke, politieke en economische omstandigheden (Ibid.). Echter dient niet vergeten te worden dat 100% of blind vertrouwen niet verstandig is. Op een gezonde wijze kritisch blijven is noodzakelijk (Rutgers en Pieterse, 2006, in Rutgers, 2006:25).

Succesfactor

Aanwezigheid van vertrouwen tussen actoren

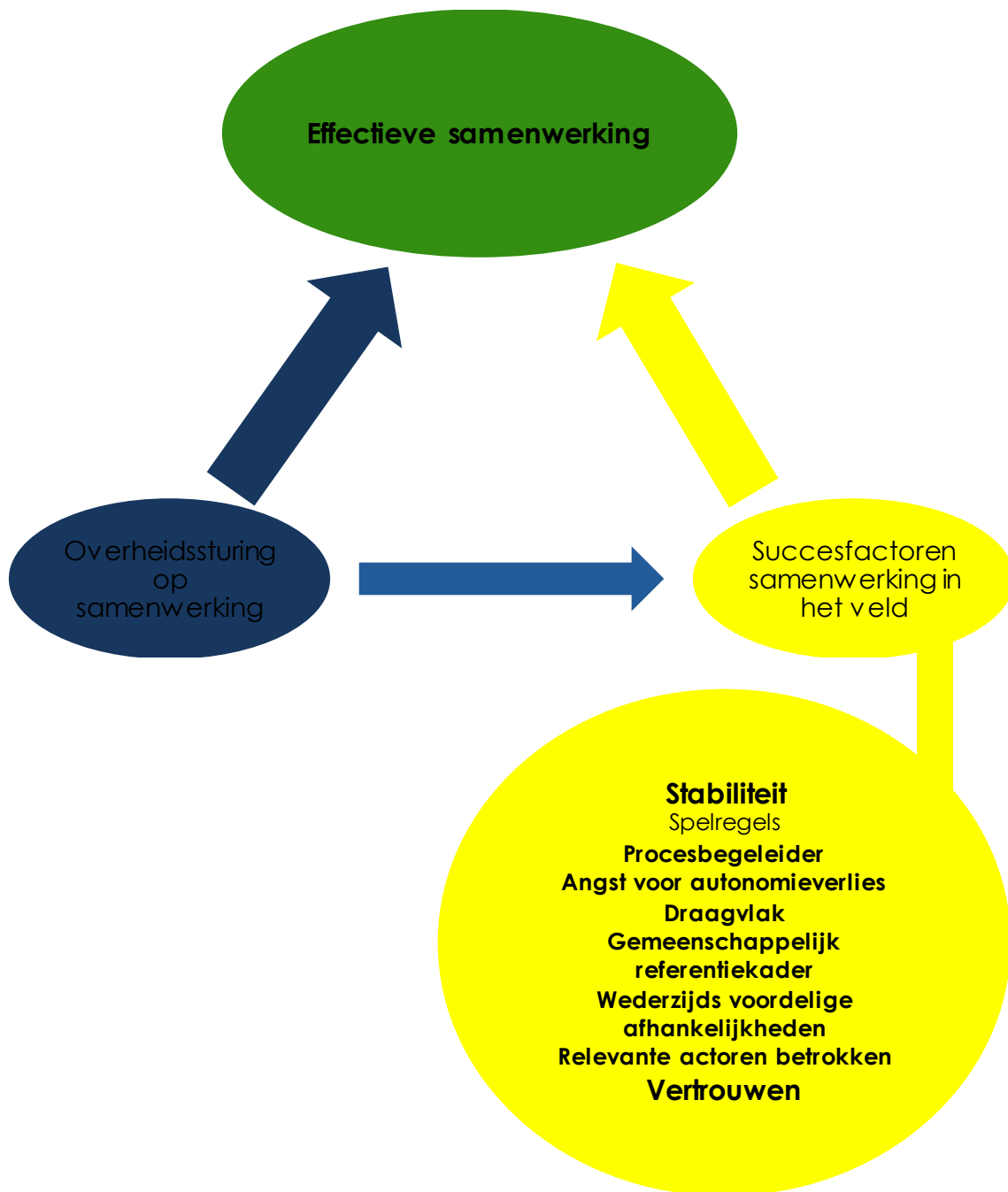
3.5 Stabiliteit in netwerken

Een aspect wat nog niet naar voren is gekomen in dit hoofdstuk, maar zeker een belangrijke rol zal spelen in het realiseren van effectieve samenwerking is de tijdsduur van samenwerking. In wetenschappelijke literatuur worden groeiperioden van tien a vijftien jaar genoemd als kenmerk van succesvolle samenwerking (Sabatier, 1989 in Van Delden, 2010:7). Groei van samenwerkingsverbanden gaat langzaam, wat maakt dat tijd en stabiliteit essentieel zijn (Van Delden, 2009:201). Stabiliteit is een essentiële voorwaarde (Ibid.), want hierdoor kunnen partners geleidelijk goed op elkaar ingespeeld raken, banden ontwikkelen, elkaar persoonlijk leren kennen en elkaar leren vertrouwen (Child, Faulkner & Tallman, 2005 in Ibid.). Dit wordt ook ondersteund door Ring en Van de Ven (1994:100 in Ibid.), die opmerken dat inter- organisationele relaties meestal beginnen met kleine overeenkomsten die weinig vertrouwen vereisen. Geleidelijk aan wordt samenwerking uitgebreid en ook het vertrouwen wat vereist is voor meer omvattende en duurzame samenwerking. Grote stappen ineens zullen een te zwaar beroep doen op het vertrouwen (Ibid.). Uit

onderzoek blijkt dat effectieve nieuwe samenwerkingsverbanden vaak voortbouwen op 'oude' coöperatieve relaties (Child et al., 2005 in Van Delden,2010:8) en gelet op genoemde veronderstelling van Child, Faulkner & Tallman (2005, in Ibid) is dit logisch verklaarbaar. Deze literatuur wijst op de onvermijdelijkheid van een lange procesgang, het betekent dat samenwerking in de publieke dienstverlening iets is dat moet worden volgehouden. Het is een proces wat zich over een groot aantal jaren zal uitstrekken en waarvan de resultaten geleidelijk aan zichtbaar zullen worden (Van Delden, 2009:201). Dit betekent dat het van belang is om stabiliteit te genereren in tijdsduur en te erkennen dat groei van samenwerkingsverbanden langzaam gaat.

<i>Succesfactor</i>	Genereren stabiliteit in tijdsduur van de samenwerking
---------------------	--

3.6 Conceptueel model & operationalisatie



Een wereld aan inzichten is voorbij getreden in dit theoretisch kader, maar wat wordt nu het conceptueel model van dit onderzoek? Op basis van beschreven theorie kan het bovenstaande analysemodel gepresenteerd worden, waarbij zichtbaar wordt dat er invloedsrelaties bestaan tussen de verscheidene onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele effectieve samenwerking. Deze verwachte invloedsrelaties zullen in deze paragraaf worden geschetst en uitgelegd. Opgemerkt moet worden dat de verwachte invloedsrelaties tussen succesfactoren onderling niet de focus van het onderzoek vormen, maar wellicht zullen gedane bevindingen wel de mogelijkheid bieden verwachte relaties te bevestigen, te ontcrachten of nieuwe relaties te ontdekken. Echter zullen de succesfactoren eerst nader toegelicht worden, zodat inzichtelijk wordt hoe overheidssturing en de succesfactoren worden gemeten in dit onderzoek. Vanwege de concreetheid van het theoretisch kader is dit voor veel theoretische concepten al voldoende helder en logisch, daarom zullen er ook hypothetische uitspraken worden gedaan over de mate van belangrijkheid van overheidssturing en succesfactoren voor het verloop van samenwerking.

Overheidssturing

In de besproken theorie aangaande overheidssturing komt naar voren dat beide onderscheiden sturingswijzen gefocust zijn op het realiseren van een effectieve samenwerking en dat daar het twee ideaaltypische extremen zijn, het waarschijnlijk zo is dat elementen uit zowel een programmatische sturingswijze als een exploratieve sturingswijze zichtbaar zullen zijn in de gemeentelijke sturingswijze ten behoeve van de RCZ. Beide sturingswijzen sluiten (grotendeels) aan op de onderscheidde succesfactoren, maar de vertrekpunten zijn anders en dit zal waarschijnlijk ook terug te zien zijn in de hoedanigheid van de succesfactoren. Zo is naar verwachting bij een programmatische sturingswijze de kans op de aanwezigheid van een procesbegeleider tijdens de samenwerking kleiner, want de inhoud is al bepaald. Er zal dan naar verwachting eerder gekozen worden voor het inschakelen van een programmabegeleider. Ook het ontwikkelen van een gemeenschappelijk referentiekader is naar verwachting anders. Zo is bij een programmatische sturingswijze het gemeenschappelijk referentiekader over de aard en aanpak al aan het begin ontwikkeld, terwijl deze bij een exploratieve sturing naar verwachting gaandeweg het proces tot stand zal komen. In idealistisch opzicht zouden beide sturingswijzen een positieve relatie moeten kennen met de succesfactoren. Doch kunnen beide sturingswijzen in de praktijk gekenmerkt worden door negatieve elementen en dit kan, naast negatieve ervaringen, bijvoorbeeld ook terug te zien zijn in de hoedanigheid van de succesfactoren. De relevante vraag in dit onderzoek is hoe de gemeentelijke sturingswijze wordt ervaren door actoren, wat het effect hiervan is en aan welke sturingswijze zij behoefte hebben. Echter zal hiervoor eerst de sturingswijze die de gemeente op dit moment toepast in kaart moeten worden gebracht en met behulp van de in dit hoofdstuk onderscheidde concrete definities is dit mogelijk, want deze definities maken duidelijk wat de karakteristieken van de twee sturingswijzen zijn. In dit onderzoek is de verwachting dat de gemeentelijke sturingswijze van zeer grote invloed is op het verloop van samenwerking, daar de gemeente de aanzet heeft gedaan voor de ontwikkeling en samenwerking in het kader van de RCZ en deze binnen 2 jaar wil realiseren.

Stabiliteit

Volgens auteurs is stabiliteit een principiële voorwaarde, want zonder de aanwezigheid van stabiliteit is samenwerking gedoemd te mislukken. In dit onderzoek wordt stabiliteit dan ook gezien als een belangrijke succesfactor, want stabiliteit is van zeer groot belang voor de ontwikkeling van netwerken. Het bereiken van overeenstemming en een gezamenlijke aanpak vergt veel tijd. Stabiliteit zal een gevoel van 'rust' geven aan de deelnemende actoren, de bereidheid vergroten om (tijd) te investeren in de samenwerking en de tijd creëren die nodig is voor het op elkaar ingespeeld raken en het opbouwen van een goede vertrouwensrelatie. Het is daarom van belang dat actoren een gevoel van stabiliteit ervaren. Gebaseerd op de theoretische veronderstellingen wordt stabiliteit in dit onderzoek daarom bekroond tot een van de belangrijkste succesfactoren, want voor het realiseren van een effectieve samenwerking is het eigenlijk een grondvoorwaarde. Gezien de politieke context van deze casus is het voor dit onderzoek relevant te kijken naar stabiliteit in

tijdsduur, waarbij wordt uitgegaan van een minimale beoogde samenwerkingsduur van 10 jaar en wordt onderzocht of actoren hierin daadwerkelijk stabiliteit in tijdsduur ervaren. Gezien de theoretische veronderstellingen zal aanwezigheid van stabiliteit naar verwachting een positieve invloed hebben op de ontwikkeling van en de hoedanigheid van succesfactoren als gemeenschappelijkheid en vertrouwen. Dit door het opbouwen van deze succesfactoren enige tijd kan duren en het draagvlak voor een samenwerking naar verwachting groter zal zijn als er sprake is van stabiliteit. Het maakt de tijdsinvestering die een samenwerking vraagt 'rechtvaardiger'. Wordt stabiliteit als negatief gezien en ervaren zal dit naar verwachting een negatieve invloed hebben op de samenwerking en op de twee andere succesfactoren.

Structuur

Voor een goede structurering en voortschrijdend verloop van een samenwerking, zijn twee succesfactoren van belang. Zo is het van belang dat er een collectieve set van spelregels zijn opgesteld want op deze wijze bestaat duidelijkheid over regels aangaande de wijze van besluitvorming, verplichtingen, verantwoordelijkheden en consequenties indien afspraken niet worden nagekomen. Actoren weten op deze manier wat van hun verwacht wordt en hoe ze zich dienen te gedragen in de samenwerking. Hieruit volgt de verwachting dat aanwezigheid en naleving van spelregels een positieve invloed heeft op het vertrouwen tussen actoren. Het zal 'onzekerheid' over mogelijk gedrag van andere actoren namelijk verkleinen. Toch geldt het opstellen van een collectieve set van spelregels niet als een van de meest belangrijke succesfactoren in dit onderzoek, want ook een 'onbewuste' set van spelregels zou de samenwerking kunnen structureren en goed doen verlopen. Dit wil zeggen dat er wel spelregels zijn, maar dat actoren het niet als spelregels zien of opvatten. Het zou ook kunnen zijn dat een samenwerking als vanzelf heel natuurlijk verloopt en het bij actoren nooit is opgekomen een collectieve set van spelregels op te stellen.

Voor een goede structurering en voortschrijdend verloop is het tevens van belang dat er een (onafhankelijk) persoon is die de rol van procesbegeleider vervult. Deze procesbegeleider is degene die de voortgang bewaakt, door interactie partijen met elkaar verbindt en tot inhoud laat komen, daarin eerlijk bemiddelt en zorg draagt voor het creëren (indien nodig) en behouden van energie en motivatie bij alle betrokken partners. Hierbij is het ook belangrijk dat deze procesbegeleider interpersoonlijke relaties probeert op te bouwen/te onderhouden met de verschillende partners. De aanwezigheid van een procesbegeleider zal naar verwachting de succesfactor gemeenschappelijkheid ten goede komen, een procesbegeleider kan ervoor zorgen dat er draagvlak bij alle actoren is, de angst voor autonomieverlies verminderen en bijdragen aan de ontwikkeling van een gedeeld perspectief. Een procesbegeleider kan er ook voor zorgen dat actoren zich bewust worden en blijven van elkaars voordelige wederzijdse afhankelijkheden. Het ontbreken van of problemen in deze twee succesfactoren kan betekenen dat de samenwerking bijvoorbeeld wordt gekenmerkt door vertraging, opstopping, onenigheid, ongelijkheid, 'dialogue of deafs' of het zogeheten 'theekransjesfenomeen'. Gezien de mogelijke invloed van deze succesfactor en het belang van coördinatie in samenwerking wordt de aanwezigheid van een procesbegeleider in dit onderzoek als zeer belangrijk aangemerkt. Doch wordt de kans op succes in deze succesfactor voor een programmatisch getinte samenwerking zoals eerder genoemd kleiner geschat dan in een exploratief getinte samenwerking, omdat de ideeën van exploratieve sturing meer aansluiten op de karakteristieken van een procesbegeleider en de inhoud niet bij het startpunt bepaald is. Maakt dit een programmatisch getinte samenwerking op voorhand dan al minder effectief? Nee dat hoeft niet, want bij een programmatische samenwerking heeft er als het goed is ook gezamenlijke visievorming en doelbepaling plaatsgevonden met alle partners. Wellicht biedt dit onderzoek helderheid in deze vragen en kunnen uitspraken worden gedaan of een procesbegeleider inderdaad van zo'n groot belang is als wordt verondersteld door theorie.

Gemeenschappelijkheid

Voor een effectieve samenwerking is het van belang dat actoren gemeenschappelijkheid hebben of ontwikkelen. Onder de noemer gemeenschappelijkheid vallen drie succesfactoren die aan de ontwikkeling hiervan bijdragen, namelijk geen angst voor autonomieverlies, draagvlak en gedeeld referentiekader. Het is positief wanneer actoren geen angst hebben voor een verlies van autonomie, want anders kan samenwerking stranden in onderhandelingen tussen actoren en blijven ze vasthouden aan hun eigen identiteit en belangen waardoor er geen gemeenschappelijkheid ontstaat. Wanneer actoren angst hebben voor een verlies aan autonomie zal het überhaupt lastig zijn om tot samenwerking te komen/om samen te werken en daarom is een positieve uitkomst op deze succesfactor zeer wenselijk voor het realiseren van een effectieve samenwerking. Het in kaart brengen of er bij samenwerkingspartners angsten zijn voor autonomieverlies en wat dit betekent is hierdoor van zeer relevante waarde voor dit onderzoek.

In het theoretisch kader wordt tevens de verwachting geschetst dat de ontwikkeling van gemeenschappelijkheid eenvoudiger wordt wanneer er draagvlak is voor samenwerking. Met name voor het opstarten van samenwerking is dit van groot belang, het wordt namelijk gezien als een aandrijvende kracht. In dit onderzoek wordt draagvlak gezien als de motivatie, overtuiging en wil bij partners om de achterstanden waar kinderen in Rotterdam Zuid mee te maken hebben met behulp van de RCZ en met de in gang gezette samenwerking aan te pakken. Deze operationalisatie van draagvlak duidt erop dat het draagvlak niet alleen voor het opstarten van de samenwerking, maar ook tijdens de samenwerking van groot belang is. Het is hierbij wel belangrijk om te onderzoeken of het draagvlak al vanaf minuut 1 aanwezig is geweest om te kunnen bepalen of het inderdaad de aandrijvende kracht is geweest voor het in gang zetten van de samenwerking. Dit is met name interessant omdat de gemeente Rotterdam de aanzet heeft gedaan voor het ontwikkelen van de RCZ.

Het hebben van draagvlak is de aanzet voor samenwerking en gaandeweg de samenwerking is het ook van belang dat er een gedeeld referentiekader ontstaat over de aard en aanpak van de achterstanden bij partners. Daar dit een succesfactor is die tijd nodig heeft zich te ontwikkelen gedurende het samenwerkingstraject hoeft deze nog niet van begin af aan in grote mate aanwezig te zijn, maar er moet wel een groei zichtbaar zijn want het steeds verder ontwikkelen van een gemeenschappelijk referentiekader vergemakkelijkt niet alleen samenwerking tussen partners maar is ook nodig voor het realiseren van een effectieve samenwerking. Anders bestaat het risico dat partners langs elkaar heen (blijven) praten, er geen gemeenschappelijkheid ontstaat en men niet tot een gezamenlijke aanpak kan komen. Ook met betrekking tot deze succesfactor kan een verschil in hoedanigheid aanwezig zijn door de wijze van gemeentelijke sturing, zoals al eerder uitgelegd in deze paragraaf.

Wederzijdsheid

Voor zowel het opgang brengen als instandhouding van samenwerking is het van belang dat actoren het nut van samenwerking (blijven) inzien. Er moet daarom sprake zijn van voordeel voor alle actoren bij deze samenwerking en het liefst voordelen die voortkomen uit wederzijdse afhankelijkheid, want als iedereen baat heeft bij samenwerking en het voordeel niet te realiseren is zonder elkaar is motivatie voor en bereidheid tot samenwerking veel groter. De grondgedachte van samenwerking is immers ook dat partijen met elkaar samenwerken omdat ze van elkaar afhankelijk zijn. Er zal sprake zijn van wederzijds voordelige afhankelijkheden wanneer actoren aangeven dat de samenwerking voordelig is en deze voordelen voortkomen uit het feit dat ze elkaar nodig hebben omdat de ene partner een hulpbron heeft die de ander ontbeert. In dit onderzoek wordt het hebben van een belang bij de samenwerking als zeer belangrijk aangemerkt, want zonder een belang is de kans op samenwerking zeer gering vanwege het ontbreken van samenwerkingsnut.

Voor wederzijdsheid is het ook van groot belang dat alle voor het vraagstuk relevante partijen vanaf begin af aan op een gelijkwaardige wijze betrokken worden, zodat van begin af aan duidelijk is welke wederzijdse voordelige afhankelijkheden er bestaan tussen actoren. Daarbij zijn ook al deze actoren nodig voor het goed kunnen oplossen van het maatschappelijk probleem. Wanneer relevante actoren pas op een later moment worden betrokken in de samenwerking, kan dit gepaard gaan met gevoelens van onvrede, ongelijkwaardigheid, wantrouwen en/of gebrek aan bereidheid tot samenwerking. In dit onderzoek worden relevante actoren afgemeten aan de in het begin onderscheidde partijen die nodig zijn voor het realiseren van de integrale benadering van de RCZ.

De verwachting is dat aanwezigheid van al deze succesfactoren tevens een positieve invloed hebben op de succesfactoren van gemeenschappelijkheid, want als alle actoren voordeel ervaren, zich bewust zijn van elkaars afhankelijkheden en vanaf het begin af aan betrokken worden komt dit de bereidheid verschillen om te vormen tot gemeenschappelijkheid ten goede. Tevens zal aanwezigheid van deze succesfactoren naar verwachting een positieve invloed hebben op het vertrouwen tussen actoren. Door wederzijdsheid zullen actoren zich waarschijnlijk onthouden van opportunistisch gedrag en zich eerlijk gedragen, want iedereen heeft belang bij de samenwerking en is zich bewust van elkaars afhankelijkheden.

Vertrouwen

Vertrouwen vormt volgens auteurs een sleutelement in het bereiken van effectieve samenwerking, want wanneer actoren elkaar vertrouwen wordt samenwerking betrekkelijk eenvoudig. Vertrouwen betekent dat de ene actor gelooft dat andere actoren zich eerlijk en te goeder trouw inspannen om zich te gedragen volgens de verplichtingen en zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag wanneer de kans zich voordoet. Door aanwezigheid van vertrouwen bestaat er zekerheid over het gedrag van andere actoren en durven actoren zich kwetsbaar op te stellen, wat zonder de aanwezigheid van vertrouwen haast onmogelijk is. Vertrouwen heeft naar verwachting een positieve relatie met de succesfactoren van gemeenschappelijkheid. Als actoren elkaar vertrouwen, zullen actoren niet angstig zijn voor autonomieverlies, zal het draagvlak voor samenwerking groter zijn en kan een gemeenschappelijk referentiekader eenvoudiger tot stand komen omdat ze weten dat de andere actor zich zal gedragen volgens verplichtingen en zich ter goeder trouw inspannen. Indien vertrouwen nog niet in die mate is ontwikkeld, zal er in ieder geval sprake moeten zijn van de 'I will if you will mentaliteit' en/of het creëren van zekerheden over het gedrag van actoren en de bereidheid voor samenwerking, want dit kan gezien worden als de opstap naar het ontwikkelen van meer vertrouwen. Gelet op de net in gang gezette samenwerking ten behoeve van de RCZ, is de verwachting dat de onderwijstafel en coalities zich nu in de opbouwende fase van vertrouwen bevinden waarbij met name wordt gewerkt aan het creëren van zekerheden. Er moet wel een groei in het vertrouwen zichtbaar zijn, want vertrouwen wordt door theorie en ook in dit onderzoek aangemerkt als een van de belangrijkste succesfactoren.

Hoofdstuk 4 Methodologie

Dit hoofdstuk staat in het teken van de methodologie van het onderzoek. Dit betekent dat de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd zal worden toegelicht en verantwoord. De eerste paragraaf staat in het teken van de casusselectie van het onderzoek. Vervolgens zullen de gebruikte onderzoeksmethoden en technieken aan bod komen. Tot slot zal kritisch worden gekeken naar de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

4.1 Casusselectie

De samenwerking ten behoeve van de RCZ vindt plaats in de onderwijstafel en in coalities. Er zijn sinds de start van de beleidsrealisering zeven coalities geformeerd die de namen dragen van de focuswijken, namelijk Feijenoord, Afrikaanderwijk, Bloemhof, Hillesluis, Carnisse, Oud – Charlois en Tarwewijk. In januari 2013 is een korte situatieschets door de gemeente Rotterdam gemaakt over deze coalities (zie tabel 1). In deze tabel wordt zichtbaar dat er verschillen bestaan tussen coalities, maar ook dat een aantal coalities op elkaar lijken.

Voor dit onderzoek is het van belang om de samenwerking in zowel de onderwijstafel als wijkcoalities te onderzoeken, daar op deze wijze een zo volledig mogelijk beeld kan worden verkregen van de gemeentelijke sturing en samenwerking in de RCZ. Met betrekking tot de onderwijstafel is qua casusselectie de keuze gemaakt om alleen te kijken naar de samenwerking ten behoeve van de RCZ (in hoofdstuk 5 zal blijken waarom hiervoor gekozen is). Als gekeken wordt naar de coalities is het belangrijk een zo goed mogelijk inzicht te krijgen en is het dus van belang meerdere coalities object van onderzoek te laten zijn. In dit onderzoek worden drie coalities onderzocht, waarbij is gekozen voor de wijkcoalities Carnisse, Feijenoord en Hillesluis. Opgemerkt moet worden dat bij de casusselectie ook heeft meegespeeld dat deze coalities bereid waren hun medewerking te verlenen aan dit onderzoek, wat mede komt door het gegeven dat de gemeente Rotterdam aanwezig is bij coalitiebesprekingen van deze coalities. Er is ook gekozen voor deze coalities daar de schets van de gemeente Rotterdam (2013c:1-3) laat zien dat deze drie wijkcoalities verschillend zijn ten opzichte van elkaar. Het gebruiken van vergelijkbare coalities zou de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van bevindingen ten goede komen. Variatie biedt echter de mogelijkheid vergelijkingen te maken tussen de onderzochte coalities en verklaringen te geven voor verschillen en overeenkomsten in deze casussen.

Tabel 1 - Situatieschets ontwikkeling coalities (Bron: gemeente Rotterdam, 2013c:1-3)

Coalitie	Scholen	Aanwezigheid gemeente in coalitie	Beeld van gemeente Rotterdam over deze coalitie
Feijenoord	Een coalitie bestaande uit drie basisscholen. Een andere basisschool is niet betrokken in de coalitie.	Ja	Een coalitie met drie snelheden. Er liggen veel kansen voor samenwerking.
Afrikaanderwijk	Een coalitie gevormd door alle drie de basisscholen uit de wijk.	Ja	Een coalitie die een zeer solide indruk maakt. De basisscholen werken al langer met elkaar samen en bouwen gestaag aan het verhaal van de RCZ.
Bloemhof	Een coalitie bestaande uit drie basisscholen. Twee andere basisscholen zijn niet betrokken in de coalitie.	Nee	De scholen zijn sinds begin 2012 bezig samen op te trekken en na wat moeizame heden hebben ze weer energie gevonden. De scholen willen de twee andere basisscholen nog niet betrekken, want ze vinden het al lastig om met zijn drieën zo intensief samen te werken.
Hillesluis	Een coalitie bestaande uit alle acht de basisscholen uit de wijk.	Ja	De scholen uit deze coalitie kennen een moeizaam verleden, maar het gesprek verloopt goed. Toch heerst er onder de tafel wantrouwen tussen schooldirecteuren.
Carnisse	Een coalitie bestaande uit drie basisscholen en een vo – school. Een basisschool maakt geen deel uit van de coalitie.	Ja	In deze coalitie bestaat een goede chemie en vertrouwen tussen de schooldirecteuren. In het verleden werkten de basisscholen ook al veel samen. Deze coalitie bouwt stap voor stap aan een innige relatie met de deelnemende VO – school.
Oud – Charlois	Een coalitie bestaande uit alle vijf de basisscholen uit de wijk.	Ja	In deze coalitie bestaat voldoende vertrouwen, maar de scholen delen een concurrentieverleden. Er bestaat onzekerheid of de scholen zich voldoende zeker voelen om strategische samenwerking aan te gaan.
Tarwewijk	Een coalitie bestaande uit drie basisscholen uit de wijk. Twee andere basisscholen maken geen deel uit van deze coalitie.	Ja	De scholen bouwen aan een goed verhaal, maar onduidelijk is of ze het echt willen. De twee andere basisscholen zijn naar de eerste coalitiebijeenkomst geweest, maar zien van verdere deelname af. Een van deze basisscholen werkt al veel samen met wijkpartners en heeft veel ervaring met het organiseren van activiteiten tbv kindontwikkeling en leertijd uitbreiding. De basisschool ziet geen nut om zich aan te sluiten bij de coalitie (die scholen zijn namelijk nog niet zover in deze ontwikkeling) en vraagt zich ook af wat de RCZ de school extra kan bieden.

4.2 Onderzoeksmethode

Dit evaluerend onderzoek heeft de vorm van een meervoudige kwalitatieve gevalstudie, omdat niet één maar vier casussen onderzocht worden. Een gevalstudie is een onderzoeksmethode waarbij een of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht, ze worden onderzocht in 'het veld'. Voor dit type onderzoek worden gegevens, veelal kwalitatief, op een holistische wijze verzameld en worden meerdere methoden en bronnen gebruikt (Van Thiel, 2007:97-98). Er is gekozen voor een meervoudige kwalitatieve gevalstudie, daar de bestudering van meerdere casussen, een beter en een meer holistisch inzicht zal verschaffen in het onderzoeksobject (Yin, 2003a:46 in Berg, 2006:326). Van Thiel (2007:97-98) noemt verschillende redenen waarom een gevalstudie een populaire onderzoeksmethode is binnen de bestuurskundige wetenschap en veelal wordt toegepast. De eerste reden die zij noemt is dat een gevalstudie vaak wordt gebruikt omdat het onderwerp van onderzoek een actueel onderwerp betreft, wat zich in de dagelijkse realiteit afspeelt (Ibid.:97). De samenwerking ten behoeve van de RCZ speelt zich ook op dit moment af, het vindt nu plaats, het is realiteit, het is actueel. Een gevalstudie leent zich dan ook goed voor het onderzoeken van dit onderwerp. Ten tweede zijn bestuurskundige onderwerpen vaak uniek of komen slechts in geringe aantallen voor. Dit houdt in dat een algemeen onderzoek niet mogelijk is en er dan gekozen zal moeten worden voor een gevalstudie. Ook in dit onderzoek is de samenwerking ten behoeve van de RCZ uniek in Nederland. Een gevalstudie is dan ook de enige mogelijkheid om dit onderwerp te onderzoeken. De derde reden is het praktijkgerichte karakter van dit type onderzoek. Met behulp van dit onderzoek kan een bijdrage geleverd worden aan het oplossen van een concreet maatschappelijk vraagstuk (Ibid.), het is een type onderzoek wat praktische aanbevelingen zal bieden. Dit vormt ook een van de redenen waarom in dit onderzoek is gekozen voor gevalstudie. De gemeente Rotterdam wil graag weten hoe haar sturing wordt ervaren, hoe de huidige samenwerking verloopt en welke lessen zij hieruit kan trekken.

4.3 Technieken

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van documentenanalyse en semi- gestructureerde interviews.

Voor de documentenanalyse worden bestaande (beleids)documenten, die van relevante waarde zijn voor dit onderzoeksonderwerp, bestudeerd en geanalyseerd. De eerste groep relevante beleidsdocumenten zijn de coalitieplannen van Carnisse, Feijenoord en Hillesluis waarin ze hun missie, visie, aanpak en wijze van samenwerking toelichten. Hiermee wordt soms al inzicht verkregen in de aanwezigheid en/of afwezigheid van succesfactoren. Echter bieden deze plannen met name de mogelijkheid gericht vragen te stellen aan de interviewrespondenten en tegelijkertijd ook informatie op juistheid te controleren. Een tweede groep van waardevolle documenten zijn de gemeentelijke beleidsdocumenten die informatie geven over de casus en over de gemeentelijke sturingswijze voor het realiseren van de RCZ. Met behulp van deze informatie kan al in enige mate de gemeentelijke sturingswijze geïdentificeerd worden en het biedt onderbouwing en handvatten voor data voortvloeiende uit de interviews. De laatste groep relevante documenten hebben betrekking op de onderwijstafel, met behulp van deze documenten wordt meer inzicht verkregen in het reilen en zeilen binnen de onderwijstafel.

In dit onderzoek vormen semi – gestructureerde interviews echter de belangrijkste bron van informatie, omdat er nog weinig/geen informatie bekend dan wel geschreven is over de gemeentelijke sturingswijze en de samenwerking in het kader van de RCZ. Voorafgaand aan de interviews is een interviewhandleiding opgesteld (zie bijlage 1), waarbij de interviewvragen gebaseerd zijn op de theoretische constructen en voornoemde documenten (Van Thiel,2007:107). De bevindingen voortkomend uit de interviews zullen worden geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model en de operationalisatie. Aan de respondenten worden open vragen gesteld zodat deze zo min mogelijk gestuurd worden in hun antwoordrichting. Hierdoor wordt de objectiviteit in de

vraagstelling gewaarborgd. Indien nodig wordt er ook gevraagd naar een concreet voorbeeld ter illustratie van een antwoord, want dit helpt bij de interpretatie van het antwoord (Van Thiel, 2007:108). In de interviewhandleiding zal opvallen dat veel interviewvragen in meervoudsvorm worden gesteld. Hier is voor gekozen omdat de mogelijkheid ontbreekt iedere persoon betrokken in de onderzochte casussen te spreken, maar er toch een zo volledig beeld moet worden verkregen van de samenwerking. Daarbij is in het theoretisch kader benadrukt dat het van belang is dat succesfactoren bij iedere actor aanwezig zijn. Wat verder zal opvallen is dat voor het meten van de concepten veel gebruik wordt gemaakt van vervolgvragen gebaseerd op eerdere antwoorden van respondenten. Dit wordt gedaan om meer informatie boven tafel te krijgen, zoals verklaringen, effecten, voorbeelden en ervaringen. Aan de hand hiervan wordt namelijk meer inzicht gekregen in de empirische betekenis van de theoretische concepten. Verder is in de vraagstelling het gebruik van jargon vermeden, net als het gebruik van gevoelige termen. Zo is ervoor gekozen gemeentelijke sturing in de vraagstelling te vervangen door de woorden gemeentelijke aanpak, daar het woord sturing gevoelig ligt in dit veld. Daarbij zien veel mensen sturing automatisch als top – down, ondanks het gegeven dat er verschillende sturingsvormen zijn. Het woord autonomie is in de vraagstelling vervangen door het woord onafhankelijkheid, omdat de kans groter is dat onafhankelijkheid een woord is wat alle respondenten kennen en gelijk begrijpen. Tot slot, kijkend naar de interviewhandleiding is de hoeveelheid onderdelen waarnaar gevraagd moet worden groot en het is van belang dat elk onderdeel aan bod komt. Ter bevordering hiervan worden de respondenten op voorhand ingelicht over de gespreksonderwerpen, zodat respondenten ingelicht zijn over de richting van het interview.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Vanwege de uniciteit en de contextgebondenheid van een gevalstudie, zal het moeilijk zijn de gevonden bevindingen en conclusies te generaliseren naar andere situaties (Van Thiel, 2007:98). De bevindingen en conclusies zullen alleen geldend zijn voor de casus RCZ, wat de externe validiteit van dit onderzoek gering lijkt te maken. Aan de andere kant kunnen de relaties en variabelen die worden onderscheiden in dit onderzoek wel dienen als bron voor andere (vergelijkbare) casussen. De interne validiteit van dit onderzoek is, wegens de rijke informatie die zal voortkomen uit deze meervoudige kwalitatieve gevalstudie heel hoog. Zo verschaft een meervoudige kwalitatieve gevalstudie namelijk een meer holistisch inzicht in het onderzoeksonderwerp en haar functioneren. Een meervoudige kwalitatieve gevalstudie wordt hierdoor beschouwd als meer overtuigend en daardoor ook meer robuust in vergelijking met een enkelvoudige gevalstudie (Yin, 2003a:46 in Berg, 2006:326). Dit komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede en ter verdere vergroting van de betrouwbaarheid van dit onderzoek zijn ook een aantal andere maatregelen genomen. Zo is er een helder conceptueel model opgesteld en maken de interviewhandleiding en operationalisatie duidelijk hoe de onafhankelijke variabelen worden gemeten. Daarbij wordt telkens nauwgezet beargumenteerd en uitgelegd hoe het onderzoek wordt uitgevoerd. Dit maakt het onderzoek hiermee goed replicerbaar voor andere onderzoekers, het biedt de mogelijkheid deze wijze van onderzoek ook in andere casussen toe te passen. Ten tweede wordt er gebruik gemaakt van triangulatie (Ibid.:103-105). Er wordt gebruik gemaakt van een combinatie van methoden omdat in een gevalstudie de onderzoeker veel en vaak in contact komt met het onderzoeksonderwerp, wat het risico van subjectiviteit en selectiviteit met zich meebrengt (Ibid.). Ter verkleining van dit risico wordt, voor zover dit mogelijk is, de eigen data aangevuld met eerder genoemde bestaande documenten. Een derde maatregel die wordt genomen om dit risico te verkleinen en de betrouwbaarheid te vergroten is het stellen van niet suggestieve vragen en door het interviewen van representatieve respondenten afkomstig uit het onderwijsveld en representatieve respondenten werkzaam bij de gemeente Rotterdam (zie bijlage 2 voor de respondentenlijst). Door het interviewen van respondenten uit zowel het onderwijsveld als het gemeentelijke veld wordt het risico van een biasprobleem namelijk verminderd. Een verhaal heeft immers altijd twee kanten en op deze manier wordt dit gewaarborgd. Tevens neemt het risico hiervan af door in elke onderzochte casus meerdere respondenten te interviewen, hierdoor worden bevindingen niet gebaseerd op de perceptie en mening van een enkel persoon.

Hoofdstuk 5 Casusintroductie

In dit hoofdstuk zal de casus geïntroduceerd worden, zodat de RCZ voor de lezer inzichtelijk en helder wordt. Allereerst zal aandacht geschonken worden aan het concept RCZ, wat het precies inhoudt en hoe de RCZ zal worden vormgegeven. Daarna wordt stilgestaan bij de aanleiding en inspiratiebron voor het ontwikkelen van de RCZ en deze paragraaf zal overvloeien in een paragraaf over de bestuurlijke organisatie van de RCZ. De twee slotparagrafen van dit hoofdstuk staan in het teken van de gemeentelijke rol in de realisering van de RCZ en de aantakking met al bestaande stedelijke programma's.

5.1 De Rotterdam Children's Zone

De RCZ is een integrale 'community' aanpak waarbij talentontwikkeling van kinderen veel breder wordt georganiseerd dan alleen in het onderwijs. Samenhang met welzijn, zorg, sport, cultuur, kinderopvang, arbeid en andere relevante voorzieningen is van belang, want een kind moet van alle kanten uitgedaagd en ondersteund worden om alles uit zijn ontwikkeling te kunnen halen (Gemeente Rotterdam, 2013a:1,4). Met de RCZ wordt aan alle opgroeiende kinderen in Rotterdam Zuid en met name de zeven focuswijken de belofte gedaan: *"Wij stomen je klaar voor een succesvolle toekomst. Dat is een baan of vervolgopleiding die je aankunt en die bij je past"* (Ibid.). De ambitie is dat Rotterdam Zuid in 2020 het gemiddelde niveau van Rotterdam haalt en in 2030 op hetzelfde niveau zal scoren als het gemiddelde van de vier grote Nederlandse steden. Deze belofte en ambities kunnen alleen waargemaakt worden met een zeer ambitieuze 'mindset', een integrale 'community' aanpak en een sterke overtuiging dat er een veel groter verschil gemaakt kan worden in het leven van de kinderen dan nu al wordt gedaan (Expertteam, 2011:3). In cijfermatig opzicht streeft de RCZ de volgende doelen na:

Tabel 2 - Concrete doelen Rotterdam Children's zone (Bron: RCZ, 2012:4)

Doelen	2010	2020	2030
Ongewogen cito – score	527,8	533	535,4
% leerlingen Havo/VWO diploma	29	31	39
% leerlingen MBO afstudeerrichting techniek of zorg	23,7	34	40

Vormgeving Rotterdam Children's Zone

Er bestaat geen blauwdruk voor de vormgeving en invulling van de RCZ, want *"het best draaiende wiel is het wiel dat zelf is uitgevonden"* (RCZ, 2012:6). De gedachte is dat een succesvolle zone alleen kan worden ontworpen door de professionals werkzaam in de wijk. Maatwerk is belangrijk, elke situatie is verschillend en vraagt om ander passend beleid. Het betekent dat de RCZ geen klassiek ingericht beleidsprogramma is, waar tot in detail staat uitgewerkt op welke wijze de doelen gerealiseerd gaan worden. Ondanks het ontbreken van een blauwdruk en een universeel model zijn er wel een aantal kaders en aangrijpingspunten door het expertteam opgesteld waarlangs de RCZ kan worden ingevoerd in de verschillende wijken. Ze heeft deze hoofdlijnen gefundeerd in onderstaande zes principes (Gemeente Rotterdam, 2012a:4). De gemeente Rotterdam schrijft dat deze kaders zijn geformuleerd daar de RCZ geen toevallige verzameling van projecten is. Het is een concept en de combinaties van interventies zullen meerwaarde opleveren (Ibid.).

Principes Rotterdam Children's Zone

1. **Het kind en zijn prestaties staan centraal**; wat betekent dat de logica van het kind en het gezin worden gevolgd en niet die van de instellingen.
2. **Hoge professionaliteit**; wat betekent dat alle partijen betrokken bij de RCZ zich committeren aan het verder professionaliseren van hun personeel.
3. **Hoge, gefundeerde en realiseerbare verwachtingen**; wat betekent dat iedereen (kinderen, ouders en professionals) wordt uitgedaagd om steeds een stap verder te zetten.
4. **Ouders als partners**; wat betekent dat ouders actief betrokken worden door school en een wijkteam om te helpen in de opleiding van hun kind.
5. **Inspirerend leiderschap**; wat het hebben en vasthouden inhoudt van een duidelijke visie en de competentie andere daaraan te verbinden.
6. **Ruimte voor innovatie en maatwerk**; een uitnodiging voor het doorvoeren van vernieuwingen, de randen van het beleid opzoeken, verbinden wat nog niet verbonden is, het aan de kaak stellen van problemen en het vormen van vernieuwende coalities (Ibid.).

Deze zes leidende principes zijn praktisch vertaald door het expertteam bedoeld als handreiking, zodat duidelijk wordt wat wordt verstaan als een RCZ. Zij heeft hiervoor advies ingewonnen en er zijn vier literatuurstudies uitgevoerd door de Rotterdamse Kenniswerkplaats Talentontwikkeling. Deze praktische vertaling heeft voornamelijk betrekking op de onderwijscomponent van het programma, maar gesteld wordt dat deze ook geldt voor de overige werksoorten in de RCZ (Expertteam, 2011:5). Hierbij moet opgemerkt worden dat deze vertaling niet limitatief is en het programma ruimte blijft bieden aan de wijkcoalities voor eigen invulling en innovatie (RCZ, 2012: 7). Deze praktische vertaling staat genoemd op de volgende bladzijde.

Praktische vertaling Rotterdam Children's Zone

1.Een doorgaande leerlijn: Het is belangrijk dat een leerling tijdens zijn leerproces (0 tot 18 jaar) zo min mogelijk overlap, breuken of gaten ervaart bij de overgangen tussen de verschillende schoolsoorten. Dit vraagt om een intensieve samenwerking tussen voorschoolse educatie, primair onderwijs en voortgezet onderwijs want een leerling zal vloeiend moeten worden begeleid langs de 'overgangen' in het Nederlandse schoolsysteem.

2.Leerweken van 36 uur: Scholen die deelnemen aan de RCZ breiden hun leertijd uit naar 36 uur per week, want kinderen die weinig meekrijgen van thuis hebben meer tijd nodig om hun kennis op school bij te spijkeren. Deze extra leertijd wordt bijvoorbeeld ingevuld met taal, rekenen maar ook persoonlijke ontwikkeling. De scholen zullen hiervoor verschillende onderwijsvormen gaan gebruiken, zoals klassikale lessen, huiswerkklassen, loopbaanoriëntatie, vakantie- of weekendscholen en buitenschools leren.

3.Al vroeg naar school: De Nederlandse leerplicht geldt vanaf vijfjarige leeftijd, maar kinderen in de RCZ zullen al vanaf hun tweede naar school gaan. Met nulgroepen wordt de voor- en vroegschoolse educatie volledig geïntegreerd in de basisschool. Op deze wijze wordt ervoor gezorgd dat iedere leerling zonder een taalachterstand op de basisschool kan starten.

4.Hoge norm van vakbekwaamheid: De professionals werkzaam in de zone beschikken over een aantal speciale kwaliteiten en zijn bereid extra stappen te zetten. De hooggekwalificeerde docenten moeten niet alleen over goede didactische kwaliteiten beschikken, maar moeten ook sociaal-pedagogisch sterk in hun schoenen staan.

5.Een integraal wijkteam: In de RCZ worden multidisciplinaire wijkteams ingericht die sterk verbonden zijn met de scholen. Excellente scholen alleen zijn namelijk niet voldoende, ook buiten de school zullen kinderen optimaal ondersteund moeten worden want bij veel leerlingen is er thuis meer aan de hand. Problemen die negatieve effecten hebben op de leerprestaties en de ontwikkeling van kinderen. Om deze problemen vroegtijdig op te kunnen pakken zullen door de scholen wijkteams worden ingeschakeld die gaan werken volgens een frontlijnaanpak. De overheid en zorginstellingen zetten in deze teams hun beste mensen. Deze teams helpen de leefomstandigheden van leerlingen te verbeteren. Op deze manier worden de scholen ontlast en dit stelt de leerkrachten in staat zich meer te richten op hun primaire taak: het lesgeven.

6.Innovatie en maatwerk: Scholen zullen nauw met elkaar samen moeten werken om hun leerlingen datgene te bieden wat de scholen ieder afzonderlijk moeilijk kunnen. Bijvoorbeeld het organiseren van een extra programma voor slimme leerlingen, voor leerlingen met creatieve talenten of een programma welke de belangstelling voor vakmanschap zal vergroten (RCZ, 2012:7).

Gebaseerd op voorgaande omschrijving van de vormgeving van de RCZ, wordt in het gemeentelijk programmaplan (Gemeente Rotterdam, 2012a:6) geschreven dat een RCZ de volgende kernmerken zal hebben:

- De participerende scholen hebben zitting in een coalitie, waarin scholen met elkaar afstemmen en/of afspraken met andere partners op het gebied van buitenschools leren of zorg maken;
- De deelnemende scholen hebben een leertijduitbreiding van minimaal 6 uur per week, waarbij ze deze zelfs kunnen uitbreiden tot maximaal 10 uur leertijduitbreiding per week;
- Een deel van de leertijduitbreiding wordt ingezet voor loopbaanoriëntatie, of er wordt op een andere wijze aandacht besteedt aan loopbaanoriëntatie;
- Er is sprake van samenwerking met een of meerdere VO – scholen, zodat een doorlopende leerlijn wordt gecreëerd;
- Er is een wijkteam op de school actief;
- Alle scholen in de focuswijken hebben een of meerdere nulgroepen (in totaal 70 nulgroepen);
- Er is een (coalitie)visie en uitvoeringsplan voor professionalisering binnen de school en er is een (coalitie)visie over ouderbetrokkenheid en men werkt hier actief aan (Ibid.).

Coalitievormgeving

Hoe genoemde kaders inhoudelijk zullen worden vormgegeven zal ingevuld worden door de coalitie van scholen, schoolbesturen, gemeente en partners in de wijk (Ibid.). Zij zullen plannen maken op welke wijze zij de leerprestaties van de leerlingen willen verbeteren en hoe ze de doelen gaan bereiken (Ibid.). Deze coalities richten zich in eerste instantie op samenwerking tussen de basisscholen in de focuswijken, omdat de gedachte heerst dat het binnen de wijk belangrijk is dat scholen met elkaar afspraken maken over wat men de kinderen in de wijk wil bieden vanuit de

scholen, waar de scholen zich op willen onderscheiden van elkaar, op welke punten ze de handen ineen willen slaan en op welke punten (waar dat alleen als school niet lukt) ze een gezamenlijk aanbod van activiteiten wil bieden aan kinderen (Gemeente Rotterdam, 2012a:9). Zo kunnen scholen in gezamenlijkheid optrekken, zodat ze kinderen iets kunnen aanbieden wat zij ieder afzonderlijk nauwelijks of niet kunnen. Bijvoorbeeld het aanbieden van een gezamenlijk lesprogramma aan kinderen, één centraal huiswerklokaal en het ontwikkelen van doorgaande leerlijnen (Gemeente Rotterdam, 2012b:2). Door de gemeente (Ibid.) wordt aangegeven dat iedere partner in de RCZ zaken zelfstandig kan verbeteren en dat samenwerking niet nodig is, want zo gaan scholen zelf over de kwaliteit van het personeel (professionalisering) en de lesmethodiek. Alleen geeft de gemeente aan dat er op sommige onderwerpen meer resultaat mogelijk zal zijn wanneer wordt samengewerkt met partners binnen de wijk. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het verbinden van binnenschools- en buitenschools leren, het neerzetten van een goede zorgstructuur met behulp van het wijkteam en samenwerking met welzijnsorganisaties bij de vormgeving van groep nul (Ibid.).

De gedachte vanuit de gemeente is dat basisscholen zelf het initiatief nemen voor het vormen van een coalitie, deze zoeken de samenwerking met elkaar en met andere partners in de wijk (Ibid.:5). Ook is gekozen om te starten met basisscholen omdat zij het kloppend hart vormen van de RCZ in de focuswijken, want (vrijwel) alle kinderen gaan naar een basisschool in de wijk waar ze wonen en de school de eerste intentie is om het doel van de leerprestaties te verhogen (Gemeente Rotterdam, 2012a:6). Daarom is ervoor gekozen basisscholen als eerste te benaderen. Er wordt wel geschreven dat een coalitie kan bestaan uit een of meer scholen in de wijk, buitenschoolse verenigingen en middelbare scholen. Ze hoeft dus in eerste instantie niet alleen te bestaan uit basisscholen en het is ook de bedoeling dat elke coalitie op termijn bestaat uit verscheidene partijen (Ibid.:9). Verder wordt geschreven dat een coalitie een middel is en geen doel, wat betekent dat er op enig moment een beslissing genomen moet worden over wie wel en niet in de coalitie zullen participeren. Anders wordt het risico te groot dat partners die niet kunnen of willen bewegen de samenwerking tegenhouden of temporiseren en de bedoeling is juist dat coalities goede prestaties voortbrengen (Ibid.:12).

5.2 Inspiratiebron en aanleiding Rotterdam Children's Zone

Hoe is het expertteam RCZ eigenlijk gekomen tot het idee een RCZ te ontwikkelen en wat was de aanleiding?

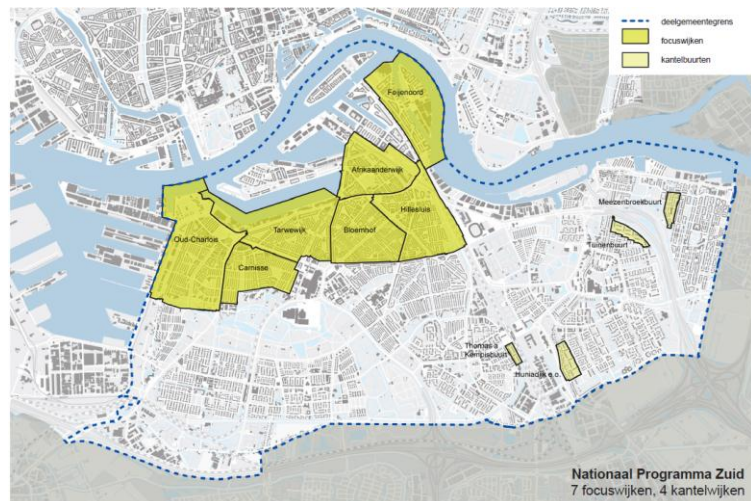
Harlem Children's Zone

Een grote inspiratiebron voor de ontwikkeling van een RCZ is het project Harlem Children's Zone (Gemeente Rotterdam, 2013d). Dit project, wat in de jaren '90 is gestart in achterstandsbuurt Harlem (New York), belooft iedere leerling van de zogeheten 'promise academies': "We'll get you to college" (Ibid.). Er wordt aan iedere leerling succes beloofd en iedereen zet alles op alles, en met iedereen die er in dat verband toe doet, om dat te bereiken. Het project is een brede aanpak die de hele leefwereld van kinderen adresseert (Expertteam, 2011:3). De Harlem Children's Zone begon met een pilot, waarbij een verscheidenheid aan ondersteunende diensten in een wijk werden samengebracht. Het idee was om alle problemen waar arme families mee te maken hadden aan te pakken, variërend van slechte huisvesting tot falende scholen, van criminaliteit tot chronische gezondheidsproblemen (HCZ, 2013). Het project is inmiddels uitgegroeid tot bijna 100 wijken en wordt aangeboden aan meer dan 8000 kinderen en 6000 volwassenen (Ibid.). Volwassenen worden ook bereikt door dit project, omdat de gedachte is dat ook de families waarin de kinderen opgroeien het goed moeten hebben. Het project acht het van groot belang families te empoweren voor het creëren van een positieve impact op de ontwikkeling van hun kinderen (HCZ, 2013b). Het project is een zogeheten inclusieve benadering en het biedt innovatieve en efficiënte programma's aan die gericht zijn op het doorbreken van de armoedecirkel voor kinderen en hun families (Ibid.).

In het realiseren van de belofte slaagt het project grotendeels en de leerlingen van deze scholen leveren zelfs betere prestaties dan de gemiddelde leerling in New York. Dit project bestaat uit een doorgaande leerlijn van 0 tot 18 jaar, datagestuurd en resultaatgericht onderwijs, goede professionals, leerweken van 40 uur, een ambitieus naschools programma in de wijk en een goede ondersteuning van gezinnen (Gemeente Rotterdam, 2013d). Dit project betekende een radicale trendbreuk, want er werd een belofte gemaakt die niet paste in de manier waarop tot dat moment over kinderen in Harlem werd gedacht (Expertteam RCZ, 2011:3).

Nationaal Programma Rotterdam Zuid

Het gebied waar de RCZ wordt gerealiseerd, wordt gekenmerkt door forse onderwijsachterstanden en schooluitval. Echter niet alleen onderwijsachterstanden, er zijn ook forse achterstanden op andere gebieden. De achterstanden zijn hardnekkig te noemen want ze bestaan al vele jaren en grote projecten als het Pact op Zuid, de Vogelaarwijken, de Rotterdamwet en verscheidene andere initiatieven hebben Rotterdam Zuid niet de substantiële en structurele verbeteringen gebracht die nodig zijn (NPKZ, 2011:10).



Om deze achterstanden aan te pakken en in 2030 voorgoed tot het verleden te laten behoren is in 2011-2012 het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) ontwikkeld. Door dit omvangrijke programma moeten in Rotterdam Zuid en met name in de zeven focuswijken het opleidingsniveau, de arbeidsparticipatie en woonkwaliteit binnen 20 jaar stijgen naar het gemiddelde van de vier grote Nederlandse steden (NPRZ, 2012:5). Het gebied Rotterdam Zuid moet weer gaan excelleren en transformeren tot een kansrijk gebied (NPKZ, 2011:9). Het NPRZ is een programma ontwikkeld en op 19 september 2011 ondertekend, door een verscheidenheid aan partijen (Ibid.). Bestuurlijke vertegenwoordigers van de ondertekenaars hebben tezamen een uitvoeringsprogramma vastgesteld op het gebied van wonen, werken en onderwijs. Iedere vier jaar (soms ook tussentijds) zal een nieuw uitvoeringsprogramma worden vastgesteld, waardoor ingesprongen kan worden op veranderde omstandigheden (Ibid.).

Schoolbesturen, gemeente Rotterdam en het Rijk hebben het NPRZ ondertekend en hiermee onderkend dat er voor de focuswijken in Rotterdam Zuid een kwaliteitsverbetering in het onderwijs nodig is en daarin hebben zij de gebiedsgerichte aanpak van de RCZ omarmd. De RCZ is dan ook een belangrijk onderdeel uit het NPRZ om de onderwijsachterstanden in dit gebied aan te pakken (Gemeente Rotterdam, 2012a:3). De RCZ is ondergebracht in de pijler School van het NPRZ en naast de realisering van de RCZ, gaat er in deze pijler ook aandacht uit naar het opleiden van jongeren voor vakmanschap in zorg, haven en techniek. Maar, in dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de samenwerking ten behoeve van de RCZ (Ibid.).

5.3 Bestuurlijke aansturing Rotterdam Children's Zone

Uit de pijler School van het NPRZ is de onderwijstafel voortgekomen en de onderwijstafel stuurt de uitvoering van het programma in deze pijler. In dit overlegorgaan zijn alle onderwijsinstellingen (PO – schoolbesturen, VO- rectoren, MBO, HBO en de Erasmus Universiteit) van Rotterdam Zuid vertegenwoordigd alsmede de programmamanager School (gemeente Rotterdam) en de directeur van het NPRZ. VO – schoolbesturen zijn niet vertegenwoordigd in de onderwijstafel, omdat er in het VO in Rotterdam een extra laag bestaat tussen schooldirecteur en schoolbestuur en die laag wordt ingevuld door de VO-rector. De betrokken VO- rectoren hebben meerdere schoolvestigingen in Rotterdam Zuid onder hun hoede die zij aansturen en daarom zijn zij partners in de onderwijstafel. In de onderwijstafel wordt de inbreng van de onderwijssector afgestemd en aangestuurd en is er een uitvoeringsprogramma opgesteld middels een Doel – Inspanningen – Netwerk (DIN) waarin zoals de naam al doet vermoeden alle inspanningen (activiteiten), doelen en voortgang met betrekking tot pijler School en dus ook de RCZ in verwerkt staan voor de jaren 2013 en 2014 (Gemeente Rotterdam, 2012a:15, 26). Hierbij zijn in het uitvoeringsprogramma ook SMART- doelen (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) geformuleerd wat het mogelijk maakt een programma gericht te besturen, want SMART –doelen hebben meetbare effecten (Tak, 2007:9).

Vanwege de grootte van de onderwijstafel zijn er drie werkgroepen ingesteld, de werkgroepen Children's Zone, Loopbaanoriëntatie en Monitoring. Hier is voor gekozen omdat je met zo'n verscheidenheid aan partijen, geen praktische dingen met elkaar moet gaan regelen. In de werkgroep Children's Zone zijn de partijen uit de onderwijstafel betrokken die direct relevant zijn voor de realisering van de RCZ. Zoals de po – schoolbesturen, vo- rectoren, hbo-instellingen (in het kader van de pabo) en de programmamanager School (gemeente Rotterdam). De werkgroepen doen de aanloop en het voorbereidende werk of laten dit doen door hun achterbannen, zodat kant en klare voorstellen of richtingen bij de onderwijstafel besproken en besloten kunnen worden (Gemeente Rotterdam, 2012a:15).

Het overleg aangaande de RCZ in de onderwijstafel heeft een tweetal doelstellingen: het van 'bovenaf' aanzetten van 34 basisscholen in de focuswijken en de middelbare scholen in de drie deelgemeenten en het signaleren richting gemeente Rotterdam hoe de stimulering en de regelgeving hierin behulpzaam is dan wel verbeterd kan worden (Gemeente Rotterdam, 2012a:15). Dit laat zien dat er een niveaoverschil bestaat tussen de onderwijstafel en de coalities, de onderwijstafel zweeft als het ware boven de coalities. In een van de interviews komt verder nog naar voren dat de doelstelling van de onderwijstafel is dat onderwijspartners en gemeente gezamenlijk projecten bedenken hoe kinderen beter geholpen kunnen worden om voor hogere diploma's te gaan. In de onderwijstafel wordt door de partners met elkaar overlegd en afgestemd over CZ- activiteiten en zaken als: leertijduitbreiding, doorgaande leerlijn, ontwikkeling van coalities, professionalisering van schoolleiders en leerkrachten, CZ samenwerking in en tussen het primair en voortgezet onderwijs, invoeren nulgroepen, ontwikkeling van talentklassen, kwaliteitswijzer van scholen en transparantie van schoolresultaten, het aanpakken van kleine (zwakke) scholen, monitoring van het programma en projecten, de uitrol van de wijkteams en de relatie tussen onderwijs- zorg (NPRZ, 2013a: 1-5).

5.4 Gemeente Rotterdam en haar rol in de Rotterdam Children's Zone

De gemeente Rotterdam heeft met goedkeuring van het NPRZ een programmamanager aangesteld voor het uitrollen van de RCZ. Ten behoeve van de realisering heeft de gemeente Rotterdam een programmaplan geschreven waarin ze uitleg geeft over de gemeentelijke inzet in het programma RCZ. Hierbij wordt opgemerkt door de gemeente dat het programmaplan de gemeentelijke inzet laat zien, maar dat het programma een belangrijk onderdeel is van het NPRZ en dat daarom de gemeentelijke inzet en prioritering ook worden overlegd met het NPRZ en de onderwijstafel (Gemeente Rotterdam, 2012a:12).

5.4.1 Gemeentelijke facilitering Rotterdam Children's Zone

De gemeente Rotterdam schrijft in haar programmaplan dat ze geen deel uitmaakt van de RCZ en de wijkcoalities, maar dat ze het veld aanspreekt op het totaalconcept en de RCZ faciliteert (Ibid.). Zo schrijft ze dat ze partner is door het aanbieden van een wijkteam aan de scholen en het bieden van ondersteuning in de begeleiding (Gemeente Rotterdam, 2012b:5).

Processubsidie

De gemeente verleent processubsidies aan wijkcoalities om de samenwerking te verkennen en bestendigen (Gemeente Rotterdam, 2012a:15). De coalitie kan met dit budget bijvoorbeeld externe begeleiding, coaching van de coalitie, advisering en faciliteiten inhuren (Gemeente Rotterdam, 2012b:5). Speciaal voor het ondersteunen van professionals die het initiatief nemen bij het ontwikkelen van een coalitie is door de gemeente een coalitiebouwer beschikbaar gesteld, maar coalities mochten zelf bepalen of ze hier gebruik van wilden maken (Ibid.). De processubsidie wordt verstrekt vanuit de gedachte dat een goed doordachte aanpak in de wijk niet vanzelf ontstaat, want het vraagt een gedegen voorbereiding en begrip voor elkaars positie en handelen. Met behulp van deze subsidie kan een stevige coalitie gevormd worden en kunnen de partners gezamenlijk een visie formuleren (Ibid.). Als voorwaarde van het ontwikkelbudget is gesteld dat coalities een coalitieplan moeten schrijven en in dit plan formuleert de coalitie een visie op basis van de zes leidende principes van de RCZ, het betekent ook dat het coalitieplan een plan moet zijn dat door alle partijen in de coalitie gedragen wordt en in die zin ook geen vrijblijvend plan is (Gemeente Rotterdam, 2013e:2). Er moet namelijk toegewerkt worden naar duurzame constructies die werken aan blijvend betere verbindingen en samenwerking en niet alleen samenwerking gebaseerd op tijdelijke projecten (Ibid.). Het is de bedoeling dat coalities in hun coalitieplan een redeneerlijn opbouwen hoe de huidige situatie is, wat ze willen bereiken en wat dat oplevert (Ibid.). Voor het coalitieplan zelf gelden geen vormvoorschriften, want vanwege de specifieke kenmerken van elk van de wijken bevinden coalities zich ieder in een verschillend traject (Ibid.). Dit bleek ook uit paragraaf 4.1, waar de verschillende coalities kort aan bod kwamen.

Individuele schoolsubsidies

Naast het ontwikkelbudget en coalitiebegeleiding verleent de gemeente Rotterdam individuele subsidies aan scholen om het onderwijsaanbod te verbeteren en uit te breiden (Gemeente Rotterdam, 2012a:15). Dit geldt ontvangen scholen bovenop de lumpsum die ze jaarlijks vanuit het Rijk ontvangen. Dit betekent dat naast de 'gewone' subsidie die scholen jaarlijks ontvangen van het Rijk en de gemeente, scholen extra subsidie krijgen ter realisatie van de leertijduitbreiding in CZ. Volgens de gemeente is namelijk een van de uitgangspunten bij de ontwikkeling van de RCZ dat kinderen extra lessen nodig hebben om tot hogere prestaties te komen. Van scholen wordt daarom verwacht dat scholen toewerken naar een leertijduitbreiding van minimaal 6 uur per week tot maximaal 10 uur per week. De eerste 6 uur leertijduitbreiding worden door de gemeente gefinancierd middels het programma Beter Presteren en veel scholen maken al gebruik van deze mogelijkheid. De 4 aanvullende uren leertijduitbreiding zullen worden gefinancierd vanuit het beschikbare geld voor de RCZ, waarmee scholen hun leertijduitbreiding kunnen uitbouwen naar een gemiddelde van 10 uur (Gemeente Rotterdam, 2012b:1). Hierbij wordt opgemerkt dat scholen de leertijduitbreiding stapsgewijs kunnen invoeren, maar dat het uiteindelijk de bedoeling is dat ze op 10 uur leertijduitbreiding uitkomen. Het mag minder zijn, maar dan moet dit gepaard gaan met een goede onderbouwing. Daarbij is het ook de bedoeling dat leertijduitbreiding met name op taal en rekenen wordt ingezet, omdat leertijduitbreiding voornamelijk is bedoeld ter verbetering van de onderwijsresultaten. Scholen kunnen er wel voor kiezen een gedeelte van de leertijduitbreiding in te zetten voor het verbeteren van cognitieve vaardigheden en het versterken van de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen, maar subsidie voor leertijduitbreiding mag echt alleen worden ingezet voor leertijduitbreiding (Gemeente Rotterdam, 2012b:2). Verder wordt in gemeentelijke beleidsdocumenten aangegeven dat de RCZ meer omvat dan uitbreiding van de

leertijd, maar dat financiering van deze andere initiatieven zoveel mogelijk zal moeten gebeuren vanuit de bestaande budgetten van alle coalitiepartners want hiervoor kent de gemeente geen subsidie toe (Ibid.:3). Voorbeelden hiervan zijn aan scholen gelieerde kinderopvang, een wijkpools van goede invaldocenten en een gezamenlijk taalprogramma voor ouders (Ibid.). Met behulp van gemeentelijke schoolcontactpersonen worden gesprekken gevoerd met scholen hoe er gebruik kan worden gemaakt van de financiële faciliteiten voor de leertijduitbreiding van de RCZ en aan welke voorwaarden er dan voldaan moet worden (Gemeente Rotterdam, 2012a:7). Zo moeten scholen die willen starten met de RCZ niet alleen 6 uur of meer leertijduitbreiding aanvragen, maar in hun inhoudelijke schoolplannen ook de zes principes/praktische vertaling van de RCZ terug laten komen. Want, zoals genoemd is de RCZ een concept en zijn alle zes de principes van belang (Ibid.). In de beginfase wordt er vooral ingezet op scholen die een stap willen maken en die er als organisatie 'klaar' voor zijn om een (forse) leertijduitbreiding te gaan aanbieden en die een docententeam hebben die de slag aan kan. De achterliggende gedachte is dat goede voorbeelden een olievlekwerking tot gevolg kunnen hebben (Ibid.). In het schooljaar 2012 – 2013 zijn in totaal 6 scholen een RCZ – school geworden en in het schooljaar 2013 – 2014 zal dit zich uitbreiden tot 18 scholen. De realisering van het programma ligt hiermee op de gewenste koers en de overige 16 scholen zullen nog gaan volgen. Op dit moment wordt een school gezien als een RCZ – school wanneer deze 6 of meer uur leertijduitbreiding aanbiedt aan haar leerlingen (NPRZ, 2013b:8-9).

Gemeentelijke wijkteams

Naast de aangeboden extra financiering en begeleiding zal de gemeente in ieder van de zeven focuswijken een wijkteam oprichten. Deze wijkteams worden georganiseerd rondom scholen en zal op verzoek van scholen tot achter de voordeur gaan kijken wat er verbeterd kan worden in de omgeving van het kind. De wijkteams nemen het zorggedeelte van het concept voor hun rekening (Ibid.:9). Het doel is dat een verbetering van de persoonlijke situatie van leerlingen ook de leerprestaties van het kind zullen verbeteren (Gemeente Rotterdam 2012b:3). De bedoeling is dat deze teams de scholen gaan 'ontzorgen'. Aansluiting bij het wijkteam is voor scholen niet vrijblijvend, want binnen het concept van de CZ zal het wijkteam complementair zijn aan de plannen die de scholen maken. Op deze wijze krijgen scholen namelijk meer tijd voor het verbeteren van hun onderwijs (Ibid.). Momenteel worden 26 scholen van de 34 bediend en de rest volgt in de loop van het jaar 2013. De eerste signalen die worden opgevangen is dat de wijkteams veel niet- onderwijs gerelateerde zorgen wegnemen (NPRZ, 2013b:9).

Wijziging van voorwaarden

In de gemeentelijke beleidsregel en het gemeentelijk programmaplan staat geschreven dat bij de uitrol van de RCZ op scholen, coalitievorming tussen scholen geldt als voorwaarde voor het aanvragen van leertijduitbreiding (ook voor reguliere leertijduitbreiding) en dat uitbreiding van de leertijd als voorwaarde geldt voor er vanuit de gemeente een wijkteam aan de school beschikbaar wordt gesteld (Gemeente Rotterdam, 2012a:7). Tegelijkertijd benadrukt de gemeente Rotterdam dat deze gewenste volgorde geen 'onneembare vesting' mag worden, want dit kan als gevolg hebben dat individuele scholen geen leertijd uitbreiding kunnen aanvragen of geen wijkteam kunnen krijgen omdat het niet lukt om met de partners in de wijk tot een voldoende stevige en geloofwaardige coalitie te komen. Maatwerk moet altijd het uitgangspunt zijn (Ibid.). Gaandeweg het afgelopen jaar constateerde de gemeente dat ontwikkelingen tijd vergen en zijn voornoemde voorwaarden afgezwakt, omdat anders het risico ontstaat dat niets van de grond komt. Zo is ook zichtbaar dat er scholen zijn die al wel een wijkteam hebben, maar nog niet in de categorie RCZ – scholen vallen. Wel wordt vanuit de gemeente en het NPRZ bewaakt dat de extra leertijd, het wijkteam en de wijkcoalitie met elkaar in de pas blijven lopen en men niet 'blijft hangen' in een van deze onderdelen (Gemeente Rotterdam, 2012a:12). Bovenstaande leidde ertoe dat de gemeente richting scholen communiceerde dat het coalitieplan opgevat moest worden als een plan dat in ontwikkeling is (Gemeente Rotterdam,

2013e:2). Wel wordt verwacht dat partijen in het coalitieplan een ontwikkelingsperspectief schetsen waar de coalitie naartoe wil werken, want zoals gezegd is het geen vrijblijvend plan (Ibid.).

5.4.2 Randvoorwaarden ontwikkeling Rotterdam Children's Zone

De gemeente wijst op een aantal randvoorwaarden die belangrijk zijn voor het slagen van dit programma, want de RCZ is een systeemdoorbraak. Het verhaal uit New York is aantrekkelijk en krachtig, maar er zal behalve enthousiasme ook weerstand zijn tegen de fundamentele veranderingen die het met zich meebrengt. De gemeente schrijft dat een systeemdoorbraak alleen mogelijk is wanneer professionals op Zuid er in geloven en bereid zijn om op een andere manier naar hun werk te kijken. Dit geldt voor alle partners en vooral voor het onderwijs en de gemeente (Gemeente Rotterdam 2012a:8). De randvoorwaarden zijn:

- **Stabiliteit:** Partners zullen niet bereid zijn om veranderingen door te voeren als ze het risico lopen dat het beleid op korte termijn weer wordt veranderd. Het betekent dat de lange termijn aanpak van het NPRZ vertaald moet worden in een lange termijn financieringsarrangement (Ibid.). De financiering van de RCZ is nog niet langdurig zeker gesteld, de financiering is zeker gesteld tot 2015, en het NPRZ kan zeker gezien worden als vehikel voor de gemeente om de aanpak te promoten en mogelijke langere financiële zekerheid te genereren (Ibid.:11). In een gemeentelijke brief (Gemeente Rotterdam, 2012b:3) gericht aan scholen geeft de gemeente aan dat ze in ieder geval gedurende deze collegeperiode de financiële middelen kunnen garanderen; vooropgesteld dat de resultaten jaarlijks gehaald worden. Er is wel een toezegging additionele middelen van het Rijk voor een periode van 10 jaar, maar het parlement en de gemeenteraad beschikken over budgetrecht. Dit betekent dat er verschuivingen in budget kunnen plaatsvinden en er geen garanties gegeven kunnen worden (Ibid.).
- **Innovatie:** Datagestuurde werken door alle partners in de RCZ. Data zijn belangrijk om te weten of je het goed doet en om bij te sturen als het beter kan (Gemeente Rotterdam, 2012a:8). Het stimuleren van datagestuurde werken (en beslissen) en het beslechten van barrières, die dat tot nu toe tegenhielden is hierbij belangrijk (Ibid.:5). Dit verklaart ook waarom monitoring van belang wordt geacht en een werkgroep vormt binnen de onderwijstafel.
- **Vertrouwen:** Het is belangrijk om jezelf en je partners erin te vertrouwen dat zij professioneel en gedreven genoeg zijn om de belofte van de RCZ daadwerkelijk te kunnen naleven (Ibid.:8).

5.5 Samenhang met stedelijke programma's

Het programma RCZ maakt veel gebruik van de vier eerder beschreven stedelijke programma's, mede vanwege het gegeven dat deze programma's al worden uitgevoerd en de resultaten hiervan ook (zullen) doorwerken in de RCZ. De RCZ kan eigenlijk worden gezien als een plus op al bestaande stedelijke programma's en is een gebiedsgerichte geïntensiverde aanpak (Ibid.).

Zo hebben de gemeente Rotterdam en de schoolbesturen in het programma Beter Presteren afspraken gemaakt aangaande verbetering van de onderwijsresultaten in Rotterdam, deze afspraken gelden ook al voor scholen in Rotterdam Zuid. Daarbij zullen een aantal inhoudelijke projecten van dit programma bij voorkeur en soms intensiever uitgevoerd gaan worden op basisscholen in de focuswijken en middelbare scholen in de drie deelgemeenten (Ibid.:7). Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld dat scholen middels het programma Beter Presteren al maximaal 6 uur leertijduitbreiding kunnen aanvragen en in de RCZ wordt van dit middel gebruik gemaakt en uitgebreid tot 10 uur. Ook professionalisering van schoolleiders en leerkrachten komt aan bod in het programma BP en dient als basis voor Zuid. Met behulp van het programma Aanval op Uitval wordt de Rotterdamse aanpak op het voorkomen van Voortijdig Schoolverlaten uitgevoerd. De relatie van dit programma met de RCZ zit hem vooral in de actielijn loopbaanoriëntatie, daar de RCZ scholen hier actief een bijdrage aan zal kunnen leveren (Ibid.). Op stedelijk schoolbestuurlijk niveau verloopt het overleg over onderwijs en onderwijsvernieuwing binnen Rotterdam via het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF). Dit betekent dat uitgangspunten en (majeure) stappen in de RCZ ter kennisname of indien nodig ter besluitvorming aan het ROF worden voorgelegd (Ibid.:15).

Het programma RCZ maakt ook gebruik van het programma Taaloffensief, waarbij de doelstelling voor de RCZ is om taalachterstanden bij leerlingen te voorkomen en te bestrijden. Vanuit het programma Ieder Kind Wint zijn de introductie van integrale wijkteams een relevant onderdeel. Zoals eerder uiteengezet gaan in de RCZ wijkteams van start 'met de school als vindplaats' die vanuit de school opereren. In de loop van de tijd zullen deze samengaan of gesynchroniseerd worden met de wijkteams voor andere doelgroepen in de wijk (Ibid.:8). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit college programma's zijn die ten einde zullen lopen in 2014, want dan zal een nieuw college aantreden. Dit betekent dat het nog onzeker is of en hoe deze programma's voortgezet zullen gaan worden in de toekomst en wat dan de aantakking zal worden tussen stedelijke programma's en de RCZ.

Hoofdstuk 6 Bevindingen onderwijstafel

In dit hoofdstuk staan de bevindingen uit de onderwijstafel centraal. Wat vinden ze van de gemeentelijke sturing? Hoe wordt er gedacht over de verschillende succesfactoren? In dit hoofdstuk worden de bevindingen een voor een uiteengezet.

Voorafgaand aan deze bevindingen moet echter opgemerkt worden dat uit een gemeentelijke notitie (Gemeente Rotterdam, 2013f) blijkt dat voor zowel deelnemers als buitenstaanders de structuur van de onderwijstafel onduidelijk en verwarrend is. Op dit moment heerst de indruk dat er veel dubbelingen zijn doordat discussiepunten van de onderwijstafel ook op het ROF ter discussie worden gesteld. Dit creëert meer bestuurlijke drukte dan nodig is zou moeten zijn. Daarom wordt door de voorzitter van de onderwijstafel, de gemeente Rotterdam en de directeur van het NPRZ geprobeerd het ‘zwevende gehalte’ van de onderwijstafel te verminderen en de uitvoering van de onderwijstafel slagvaardiger en efficiënter te maken. Dit door verduidelijking van de inhoudelijke koppelingen tussen stedelijke projecten en specifieke projecten voor Rotterdam Zuid. Wanneer er een koppeling gemaakt kan worden tussen stedelijke projecten en specifieke projecten voor Rotterdam Zuid, zal er voortaan afstemming met deze stedelijke projecten plaatsvinden zodat er geen dubbel werk verricht wordt. De plusprojecten van Zuid zullen binnen de onderwijstafel worden aangestuurd en uitgevoerd (Ibid.:2,4). De grote vraag is of deze ‘problematiek’ terug te zien is in de bevindingen.

6.1 Gemeentelijke sturing

Inmiddels zit de gemeente redelijk aan het goede stuur volgens een van de partners. In het begin heeft de gemeente wel geprobeerd haar zin door te drukken, maar nu is zichtbaar dat de gemeente en het onderwijsveld meer naar elkaar toegroeien en dat de gemeente het veld betreft bij het uitdenken en realiseren. De gemeente mag haar opvattingen hebben gezien ze het geld verdelen, maar het is belangrijk te praten met het veld want het is heel moeilijk om te begrijpen hoe een wereld in elkaar zit van een afstand. Als gemeente moet je ervoor zorgen dat het onderwijsveld er echt voor gaat, dat ze het doen met hun hart en dat het uitgedachte ook leidt tot de gewenste kwaliteit. Ook de gemeente geeft aan dat het werken aan gezamenlijk eigenaarschap steeds meer op gang aan het komen is, door voortdurende verbinding met de onderwijstafel en afzonderlijke bestuursleden te leggen. Erkenning van hun belangen in de CZ is belangrijk en daarom worden (te nemen) stappen continu besproken en overlegd met elkaar. De gemeente beseft zich ook dat ze niet top – down kan sturen, want de aanwezigheid van draagvlak is van groot belang. Het gaat nu beter dan eerst, maar het blijft een spanningsveld en hierbij wordt het voorbeeld van de leertijd uitbreiding genoemd. Dit is een hele kwantitatieve doelstelling en makkelijk te controleren, maar de kwaliteit van de gerealiseerde uren is veel belangrijker. Dit is voor een gemeente echter heel lastig meetbaar, want dat raakt aan de autonomie van schoolbesturen en scholen. Hierdoor focust de gemeente zich logischerwijze op de kwantiteit, maar het nadeel hiervan is dat er geen impuls wordt gegeven aan de kwaliteit. Op dit moment bestaat er echter nog onvoldoende vertrouwen tussen gemeente en onderwijs om dat terrein aan te snijden en hierover afspraken met elkaar te maken.

“Je ziet dat bij de gemeente bepaalde ideeën leven die niet altijd gecheckt zijn met het onderwijs zelf. In het begin heb ik wel de indruk dat er een aantal mensen waren die gewoon een heel specifiek concept in hun hoofd hadden, zonder dat het echt goed tegen de werkelijkheid van Rotterdam Zuid aangehouden was. Dus dan gingen ze erin met misschien hele sterke ideeën en dan landde dat niet altijd goed”.

In twee andere interviews worden eigenlijk geen positieve elementen genoemd met betrekking tot gemeentelijke sturing, waarbij het met name gaat over de sturing richting scholen. Zo is er bijvoorbeeld een kritische noot over het model van coalitievorming, waarbij zonder expliciet besproken te hebben de gemeente aan de start beslist dat er alleen sprake is van een coalitie wanneer verschillende basis- en middelbare scholen met elkaar samenwerken waarbij vervolgens de neiging heerst deze definitie heel dominant op te leggen. Dit terwijl de grondgedachte was dat er verbanden gecreëerd moesten worden die een sterke inbedding hebben in de wijk. Gelet op deze gedachte kunnen ook hele andere coalities ontstaan, maar de 'gemeentelijke' definitie is makkelijker te realiseren want scholen zijn een afgebakend veld (uit de casusintroductie bleek dat deze definitie inmiddels is losgelaten). Eigenlijk moet volgens deze partner het 'verfoeide' polderen terugkomen, want de verbinding tussen de uitvoerende partijen (onderwijsorganisaties) en de gemeente is heel belangrijk. Uitvoerende partijen moeten zelf eigenaar zijn van het beleid, dit betekent dat de gemeente er verstandig aan zou doen om met de schoolbesturen alleen kaders en een aantal variabelen te noemen en de manier waarop vrij te laten aan de uitvoerende in de zones. Aan de bovenkant lijkt dit er wel te zijn, maar gaandeweg het traject wordt er door de gemeente steeds nader gepreciseerd wat het vrije concept is (aantal uur leertijduitbreiding, bepaalde activiteiten, bepaalde professionals). Ook volgens een andere partner zou het verstandig zijn het veld de ruimte te geven om het te ontwikkelen en om het uit te voeren, want het wordt nu voornamelijk door de gemeente aangestuurd. Deze wijze van sturing is echter niet typisch iets Rotterdams volgens een partner, want we leven in een maatschappij die kiest voor een Angelsaksische wijze van zware controle. Foutloos werken is van groot belang, maar hiermee dood je tegelijkertijd elke creativiteit in het veld. Het zou moeten gaan om de intentie en het doel, maar op welke wijze het behaald wordt is niet belangrijk. Er zijn ook bij de gemeente mensen die er zo over denken en hier behoefte aan hebben, alleen we zitten gevangen in het Angelsaksische systeem waarbij vooraf bedachte kwantitatieve scores behaald moeten worden. De gemeente hamert daarop en vindt omgaan met het geluid waarin het belang van kwaliteit benadrukt wordt lastig.

"Soms is het wel nodig om een soort gemeentelijke injectie te geven, maar het is niet altijd even productief".

6.2 Stabiliteit

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat het programma de intentie heeft om 20 jaar voort te blijven bestaan en volgens de partners is dat geweldig, maar het programma lijkt op hele korte termijn hoge scores te willen opleveren waardoor de tijd ontbreekt om het iets steviger en rustiger op te bouwen. De gemeente wil veel sneller dan wordt aangegeven vanuit de onderwijstafel en dat wringt. Als verklaring hiervoor wordt de politieke context van het programma genoemd, waarin het op korte termijn scoren overheerst en het risico van 'instabiel' beleid. Een wethouderstermijn duurt (doorgaans) vier jaar en de wethouder wil het liefst binnen zijn termijn al resultaten zien van het ingezette beleid. Tevens wordt aangegeven dat het kan zijn dat een volgende wethouder/ volgend college een hele andere richting op wil. Dit levert een spanningsveld op, want wetenschappelijk is bewezen dat veranderingen in het onderwijsveld langzaam gaan omdat het 5 tot 8 jaar duurt voor je echt resultaten kunt zien. Dit wordt volgens partners onvoldoende erkend door de politiek. Daarbij wordt aangegeven dat wanneer grote omslagen of veranderingen op de politieke agenda staan, het onderwijsveld ondanks dat ze er achter staan terughoudender worden. Op de politieke agenda betekent een korte levensduur en dit tempert draagvlak, volle motivatie en heeft de onderwijswereld besmet met

"In Nederland zijn we topscoorders in onderwijsveranderingen. De laatste 30 jaar hebben we er geloof ik 27 ingevoerd en ook weer afgeschoten. Dan hoef je helemaal niet diep na te denken dat als je dat wetenschappelijk gegeven erbij pakt dat deze veranderingen mislukken. We hobbelen de hele tijd van de ene ontwikkeling naar de andere en we maken nooit wat af. Heb het lef om de horizon langer te leggen".

onzekerheid en voorzichtigheid. Tevens wordt aangegeven dat er tijd voor nodig is om het netwerk van partijen steeds hechter te laten worden. Het onderwijs gaat er uiteindelijk wel voor, want als men in het onderwijs ergens voor gaat dan gaan ze er voor. Alleen als blijkt dat over 2 of 3 jaar de stekker eruit wordt getrokken, mag niet verwacht worden dat er daarna weer iets nieuw opgezet kan worden.

“Dan denk ik dat het onderwijs echt zegt: bekijk het, ik ga niet nog een keer mijn hoofd stoten”.

6.3 Structuur

Spelregels

In de onderwijstafel is geen gezamenlijke set van spelregels opgesteld door de partners. Er bestaat geen reglement wat bepaalt dat de meerderheid beslist. Aangegeven wordt dat dit ook niet erg is want het besluit ligt vaak bij een partij, zo is de gemeente het besluitvormend orgaan over subsidies. De onderwijstafel is namelijk geen besluitvormingsgremium, maar een overleggremium (Gemeente Rotterdam, 2013f:2). Doch is het volgens de partners wel belangrijk dat een besluit breed gedragen wordt anders zal er veel weerstand bestaan en dat zorgt voor problemen in het veld. Je hoeft echter niet altijd 100% draagvlak te hebben. Dit omdat in de onderwijstafel ook actoren aan tafel zitten die geen directe belangen hebben bij een besluit aangaande de RCZ, over het algemeen zullen deze actoren niet tegen RCZ- besluiten zijn. Wanneer partners het niet eens zijn met besluiten kunnen ze het aangeven en/of de uitvoering lam leggen achter de schermen en met name dit laatste is lastig. In de onderwijstafel komt het voor dat een genomen besluiten op het ROF afgeschoten wordt, terwijl dezelfde schoolbesturen in beide overlegorganen aanwezig zijn en de kritiek op desbetreffend besluit in de onderwijstafel zelf niet geuit is. Het betekent dat besturen anders stemmen en anders besluiten en hiervoor zijn geen sancties opgesteld, want de overtuiging is dat partijen niet gedwongen kunnen worden tot een bepaald besluit. Je kunt enkel een moreel beroep doen op partners en zo proberen weer op een lijn te komen. Er wordt in de interviews verteld dat deze problematiek onder andere komt doordat de positionering van de onderwijstafel niet helder is en dat het duidelijk moet worden hoe de onderwijstafel zich verhoudt tot het stedelijk beleid, stedelijke besluitvorming en waar de besluitvormingskracht zit. De problematiek van anders stemmen doet echter ook de vraag ontstaan hoe gecommitteerd partners zich voelen aan besluiten die in de onderwijstafel worden genomen. Het idee heerst dat de bestuurlijke betrokkenheid op afstand blijft, er wordt veel afgestemd en geïnformeerd maar er worden weinig structurele stappen gezet en er is weinig follow up aangaande de besluiten (Gemeente Rotterdam, 2013f:2). Ten aanzien van besluitvorming wordt verder gemeld door een van de partners dat veel besluiten een vage uitkomst kennen en in de realiteit vaak verschillend worden geïnterpreteerd door desbetreffende partijen, wat verrassend wordt gevonden. Met betrekking tot de taken en activiteiten ligt er een opgave vanuit het uitvoeringsplan wat vertaald is naar een DIN. Echter verschijnt pas in september een eerste echte voortgangsrapportage en is op dit moment nog onduidelijk wat er zal gebeuren als opgaven en targets niet gehaald zijn. Gaan partners elkaar daarop aanspreken? Voor het halen van deze opgaven en targets worden in de onderwijstafel en werkgroepen acties afgesproken. Wanneer personen deze acties niet nakomen dan wordt er gevraagd hoe dit komt en indien mogelijk moeten ze deze alsnog uitvoeren. Partijen worden dan met succes achter de broek aangezet zodat iedereen zijn afspraken nakomt. Aangegeven wordt dat partijen het heel druk hebben en dat de voorzitter en de gedetacheerd ambtelijk secretaris er wel achteraan moeten blijven gaan, omdat het anders anderszins is.

Procesbegeleider

De onderwijstafel wordt voorgezeten door een voorzitter (een van de partners uit het onderwijsveld) en deze voorzitter zorgt ervoor dat vergaderingen voorbereid worden, dat de juiste besluiten op het goede moment voorliggen in de onderwijstafel en dat alle mensen op de hoogte zijn van de stand van zaken. Daarbij probeert de voorzitter er voor te zorgen om van iedereen instemming te krijgen voor de gewenste richting en om tot oplossingen te komen waar (bijna) iedereen achter kan staan, want partners kunnen niet gedwongen worden. De voorzitter is degene die gaat praten met partners om een oplossing te vinden wanneer besluitvormingsproblemen zich voordoen. 'Het achter de broek aanzitten' werd in de voorgaande paragraaf al genoemd en behoort ook tot het takenpakket van de voorzitter. De voorzitter wordt daarbij wegens drukte geholpen door een beleidsmedewerker die vanuit de gemeente is gedetacheerd. Het bewaken van de voortgang en de communicatie ligt voor een groot deel in de handen van deze beleidsmedewerker.

“Als je voelt dat er ergens een bepaald bezwaar zit, zoek je uit hoe we dat kunnen tackelen? Kunnen we het op een andere manier doen? Je doet veel achter de schermen door bij collega onderwijsinstellingen, bij de gemeente of het NPRZ te praten en te masseren om te kijken of we toch weer op een lijn kunnen komen. Het is eigenlijk degene die probeert de boel bij elkaar te houden”.

Volgens een andere partner gebeurt het afstemmen, regisseren en op die manier partijen bij elkaar brengen en het gemotiveerd houden van partners niet want daar is absoluut geen tijd voor. Dit is formeel gezien de taak van de voorzitter, maar het is niet realistisch om daar resultaat van te verwachten want de voorzitter is naast het voorzitterschap rector van een vo- school. Het is wel gewenst dat iemand deze rol gaat vervullen, want voorafstemming en informeel overleg is belangrijk. Het informeel horen en voelen waar pijnpunten liggen, waar stokpaardjes en belangen liggen zou de werkwijze ten goede komen en Rotterdamse schoolbesturen zijn gewend om zo met elkaar en met de gemeente te werken. In een ander interview wordt aangedragen dat het belangrijk is dat er een persoon komt die constant ijkt met de lange termijn doelstellingen en daarop de dialoog baseert. Nu ligt de focus in de onderwijstafel heel erg op de korte termijn, het willen doorzetten van het programma en het overtuigen in plaats van delen en opbouwen. Dit zorgt er volgens deze partner voor dat er soms loze afspraken worden gemaakt, dat het snel tot voor de Bühne lijdt en dat je scores kunt afvinken.

6.4 Gemeenschappelijkheid

Angst voor autonomieverlies

Behoud van eigen autonomie blijkt heel belangrijk, want onderwijspartners willen hun onafhankelijkheid niet opgeven. De autonomie is namelijk heel kostbaar, omdat hij door wet- en regelgeving al ingesnoerd is. De onderwijspartijen zijn autonoom op hoe zij hun werk doen, hoe ze hun scholen en organisatie inrichten en het personeelsbeleid voeren. Als de wens is om hier gezamenlijke afspraken over te maken in de onderwijstafel, raakt dit al heel snel aan de autonomie en dat is gevoelig terrein want dat vertrouwen is er nog niet. Dit geldt bijvoorbeeld voor het maken van afspraken tussen gemeente en het onderwijsveld over de kwaliteit van het onderwijs, want afspraken hierover raakt aan de autonomie van het onderwijsveld. Hiervoor moeten de gemeente en het onderwijsveld elkaar eerst voldoende leren vertrouwen. Daarbij zitten

“Het is toch wel heel moeilijk om het gezamenlijke en gemeenschappelijke te verkondigen en boven je eigen schoolbestuur uit te kijken, boven je eigen lijntjes mee te denken”.

onderwijspartners met elkaar in een concurrentiepositie, waardoor er altijd een financiële paragraaf zit achter besluiten. In eerste instantie begin je daarom volgens de partners met de dingen die het minst de autonomie raken, het is het makkelijkst om te beginnen met de dingen die aan de zijanten zitten. Het is bijvoorbeeld veel eenvoudiger om te praten en afspraken te maken over de overgang tussen het po en het vo, dan over de kwaliteit van een school want dit heeft onder andere te maken met het personeel en het curriculum van een school. Het maken van afspraken daarover zal op een gegeven moment wel nodig zijn, maar hiervoor moet eerst de vertrouwensband opgebouwd worden door op minder gevoelige terreinen dingen samen te ondernemen. Alhoewel afspraken tussen het PO en het VO ook raken aan de autonomie van onderwijspartners, want het maken van gezamenlijke afspraken betekent automatisch dat je de eigen autonomie inperkt. Partners zijn daar niet bang voor, maar ze willen wel zeker weten dat de afspraken goede gevolgen hebben. Zo is er bijvoorbeeld ook door de vo-rectoren uit de onderwijstafel een gezamenlijk project ontwikkeld wat zich richt op het terugbrengen van de passie en motivatie van leerkrachten, waarbij het de bedoeling is dat leerkrachten van verschillende vescholen vaardigheden en kennis zullen uitwisselen.

“Autonomie is een hoog goed en ik zou bijna willen zeggen dat het adagium is: samenwerken is goed, als het maar niet ten koste gaat van de autonomie. Eenheid in verscheidenheid. Men wil zich wel kunnen blijven onderscheiden natuurlijk en identiteit is ook gewoon een belangrijk, een groot goed. Dus het is gewoon constant wel schipperen naar de beste weg tot samenwerking”.

Draagvlak

Bovenstaand kwam naar voren dat onderwijspartijen een beetje huiverig zijn en terughoudend zijn in het steeds meegaan met veranderingen of omslagen. Bestaat er dan wel draagvlak voor de RCZ en de samenwerking? Dit is een relevante vraag, want het blijkt dat sommige onderwijspartijen vaak afwezig zijn en niet deelnemen aan de bijeenkomsten. Als reden hiervoor wordt aangedragen dat dit komt door drukte en de verschillende overlegcircuits. Het kan echter ook met het draagvlak te maken hebben. Daarbij blijkt uit het gemeentelijk programmaplan dat de wethouder de wens heeft om het draagvlak van de schoolbesturen te laten herbevestigen, zodat er meer prioritering op de afgesproken acties vanuit de schoolbesturen zal komen (Gemeente Rotterdam, 2012:23).

Volgens de geïnterviewde partners zien de onderwijspartners de noodzaak en de urgentie ervan in dat het beter moet voor de kinderen van Rotterdam Zuid en dat het beter is dat het onderwijs sommige dingen gezamenlijk oppakken. De problematiek kent namelijk een grote gemeenschappelijke deler en het moet anders dan voorheen. Hierin is bij de onderwijspartners een grote welwillendheid en commitment aan de doelen zichtbaar. Een andere partner noemt dat de RCZ een goed middel is om te problematiek aan te pakken, maar er zijn tal van andere voorbeelden die goed zouden kunnen werken. Het gaat er vooral om dat er een gemeenschappelijke basis ligt en er een gemeenschappelijk toekomstvisie is. Het draagvlak bij de onderwijspartners was er echter niet gelijk, eigenlijk pas een jaar na ondertekening van het convenant stelt niemand de RCZ en doelen ter discussie en stelt niemand meer ter discussie dat de onderwijspartners het gezamenlijk gaan doen. Een van de partners geeft tot slot aan dat de onderwijspartners het steeds vanzelfsprekender vinden om binnen Zuid met elkaar samen te werken.

Gemeenschappelijk referentiekader

Er wordt genoemd dat partijen zich hebben gecommitteerd aan de doelen en dat er in de onderwijstafel wordt geprobeerd samen een beeld te krijgen waar de problematiek door komt, wat de onderliggende mechanismen zijn en wat er aan gedaan moet worden. Dit wordt veelal gedaan in de werkgroepen, want daar worden de wat meer verdiepende discussies gevoerd en het voorbereidende werk gedaan zodat er in de onderwijstafel een verhaal ligt. Echter is volgens een van de partners het ontwikkelen van een gemeenschappelijk referentiekader juist heel beperkt, want eigen belangen blijven voorop staan. Andere partners geven wel aan dat er een gemeenschappelijk beeld is over wat het verschil gaat maken binnen de RCZ en dat het anders moet dan tot nu toe ondemen is. Alleen een gezamenlijk beeld over de aanpak raakt al heel snel aan de autonomie van de onderwijspartners en dan blijkt het lastig om daarin afstemming te vinden. Zo is het bijvoorbeeld voor onderwijspartners nog te moeilijk om een gemeenschappelijk denkbeeld te ontwikkelen over de professionaliteit van personeel, leerkrachten en schoolleiders. Al eerder werd genoemd dat daarom voornamelijk aan de randen samenwerking wordt gezocht, daar waar het al wel kan.

“Als we daar allemaal een ander beeld bij hebben dan kom je in ieder geval niet met samenwerking ergens. Dan is het meer ieder voor zich en het doel is wel dat we meer samenwerken om elkaar niet alleen te zien als concurrenten, maar ook te zien van: wat is er nodig voor de kinderen die hier wonen om ze op een hoger niveau te brengen? wat moeten wij daar samen voor doen?”

Door een van de partners wordt nog aangedragen dat het bediscussieerd kan worden of de doelen van de RCZ en het concept zelf vooraf in gezamenlijkheid zijn geformuleerd. Er was toen nog geen onderwijstafel en er zijn toen ad hoc samenstellingen geweest van vergaderingen waar niet alle schoolbesturen/scholen bij aanwezig zijn geweest. De check of echt iedereen achter de doelen stond is er toen onvoldoende geweest. Er is toen wel een tekst ondertekend, maar er zijn veel versies over tafel gegaan in de laatste weken en de laatste tekst is niet meer door iedereen gelezen wegens drukte. In deze tekst zaten veel elementen die meer voortkwamen uit de wensen van de gemeentelijke kant. Er ontstond toen discussie na ondertekening en het heeft vervolgens een jaar nodig gehad om over deze doelen nog wat dingen fijn te snijden, het draagvlak te creëren en daarin op een lijn te komen met elkaar.

“Er zaten wel dingen in waarvan wij zeiden: ja wacht even, zo werkt het helemaal niet. En dan ontstond de discussie bijvoorbeeld met de programmadirecteur: maar je hebt toch getekend? Maar, dat was eigenlijk een document wat toch een beetje onder druk tot stand was gekomen en zonder dat het onderwijsveld daar in de breedte al helemaal bij betrokken was. Dat maakte het lastig”.

6.5 Wederzijdsheid

Wederzijds voordelige afhankelijkheden

Alle partners geven aan dat er een algemeen belang is bij de realisering van de RCZ, het moet namelijk beter voor de kinderen op de scholen in Rotterdam Zuid. Het is belangrijk dat Rotterdam Zuid een gewoon onderdeel van de Nederlandse maatschappij wordt, want alle kinderen in Nederland moeten dezelfde kansen krijgen. Volgens een van de partners is het gemeentelijk beheerssysteem vervolgens echter zo dat er veel deelbelangen ontstaan en dan wordt het moeilijker, want dan willen partners ervoor zorgen dat er geen euro de

“Je moet dus echt laten zien dat het toegevoegde waarde heeft om samen te werken anders dan gebeurd het niet. Het gebeurt alleen als deelnemende partijen ook denken dat ze er wat aan hebben en hier kom ik verder mee”.

verkeerde kant oprolt. Zichtbaar is dat concurrentie een rol blijft spelen, het eigen belang voorop blijft staan en men bang is dat een partner voorsprong krijgt op andere partners. Uit de interviews blijkt bovendien dat de onderwijspartners elkaar niet op elk vlak nodig hebben om de RCZ te realiseren. Wel wordt gedacht dat het meerwaarde heeft om samen te werken waar het kan en waar het nodig is om het verschil te maken, omdat de problematiek van de kinderen en scholen op Zuid zoals eerder genoemd een gemeenschappelijke deler kent. Daarbij zijn het allemaal mensen die gepokt en gemazzeld zijn in het aansturen van onderwijs. Hierdoor weten ze dat ze elkaar op veel vlakken kunnen aanvullen, maar voor veel van deze zaken moet het vertrouwen tussen partners eerst verder groeien of willen de onderwijspartners autonoom in blijven.

Betrekken relevante actoren

In een van de interviews is de reactie op deze vraag of dat nodig is om goed beleid te maken. Deze partner vraagt zich namelijk af of iedereen die op dit moment aan de onderwijstafel zit van direct nut is voor de realisering van de RCZ. Als probleem van de onderwijstafel wordt genoemd dat er veel mensen met belangen aan tafel zitten die van een totaal andere orde zijn en die heel vrijblijvend kunnen blijven praten, terwijl schoolbesturen en schoolrectoren daadwerkelijk moeten uitvoeren en handelen. De werking van de werkgroep CZ wordt veel effectiever bevonden door deze partner. Ook in een gemeentelijke notitie (2013f:2) wordt aangegeven dat de samenstelling van deelnemers en onderwerpen in de onderwijstafel heel gemêleerd is en dat er daardoor behoefte is aan de werkgroepen.

Een andere partner geeft wel aan dat het betrekken van relevante actoren nog onvoldoende is aangehaakt en wel iets is wat gefaseerd moet gebeuren en op de planning staat. Het gaat dan met name om de zorgstructuur (wijkteams), dat een nadrukkelijk onderdeel vormt binnen de RCZ. De zorgstructuur is buiten het zicht van de onderwijstafel, maar het is heel belangrijk dat stuk te koppelen aan wat er op de onderwijstafel gebeurt en om elkaar op de hoogte te houden van de ontwikkelingen en ervaringen. Deze partner is het heel erg eens met de in het concept uitgedachte integrale benadering en dat wat er buiten het onderwijs afspeelt heel belangrijk is en dat het blikveld verbreed moet worden, ook bij de onderwijstafel zelf. Maar, de impact die scholen op kinderen kunnen hebben is wel heel erg groot en misschien wel doorslaggevend. Het ligt ook aan de gekozen opzet van de gemeente volgens een van de partners. De RCZ is een integrale aanpak en dan zouden eigenlijk ook de zorg, de kinderopvang en andere partijen die passen binnen het concept aan tafel moeten zitten. Er is echter gekozen om het aan te vliegen vanuit het onderwijs, want de school wordt als een belangrijke eenheid van verandering gezien en de gemeente denkt op deze wijze een krachtigere omslag te kunnen maken. Het gevolg hiervan is wel dat de focus op alleen het onderwijs ligt, terwijl de RCZ meer is dan onderwijs.

6.6 Vertrouwen

Op het gebied van vertrouwen is volgens een van de partners nog veel winst te behalen tussen onderwijspartners, want iedereen is toch nog erg geneigd om vanuit het eigen bestuur en de eigen achterban aan tafel te zitten. De onderlinge concurrentie en de grootte speelt hierin een rol, want elke leerling betekent geld. In een ander interview komt naar voren dat vertrouwen niet zozeer een rol speelt binnen de onderwijstafel, maar dat de gemeente een low trust controlemodel hanteert. Dit model wordt overal doorgevoerd als basis en dwingt alle partijen aan tafel om in een stand van wantrouwen te gaan zitten, want het systeem van afrekening dwingt tot aanpassing en zorgt ervoor dat ieder zijn eigen belang voorop blijft stellen. Met name het vertrouwen tussen gemeente en het onderwijs is hierdoor een blijvend spanningsveld.

“Als je vertrouwen wilt en je begint met veel zekerheid en controle en alles waardoor je wantrouwen creëert, zal je nooit vertrouwen krijgen”.

Volgens een andere partner is er tussen de vaste mensen aan tafel en de mensen die echt actief zijn, dingen inbrengen en in werkgroepen deelnemen al wel een redelijk vertrouwen. Maar soms is er nog wel eens een gezond wantrouwen over de echte intenties van een actor, want in het onderwijs heb je te maken met concurrentie. Daarbij mag volgens deze partner niet vergeten worden dat aan de onderwijstafel alleen po/vo-schoolbesturen en vo-schoolrectoren zitten, maar dat er onder deze laag heel veel locatiedirecteuren zijn en dat tussen deze lagen discrepantie kan bestaan. Als een bestuurder/rector vindt dat scholen die kant op moeten, kunnen er directeuren zijn die hier niet (gelijk) aan mee willen doen. Dan kan een bestuurder/rector dwang toepassen, maar op het moment dat er dwang toegepast moet worden gaat er motivatie verloren. Partners in de onderwijstafel moeten hiemee rekening houden, dit respecteren en hier ruimte aangeven. Je wilt wel zien dat er aan gewerkt wordt door je collega's, want als je keer op keer teleurgesteld wordt (wat in dit geval niet zo is volgens de respondent) dan kun je een partner op een gegeven moment niet meer serieus nemen.

“De basis is er wel, het commitment is er ook wel en hoe meer je samen doet hoe meer zich dat zelf ook zal versterken. Het bouwen aan vertrouwen gebeurt geleidelijk door stappen te zetten”.

Hoofdstuk 7 Bevindingen coalities

In dit hoofdstuk staan de bevindingen van de drie coalities centraal. Dit hoofdstuk heeft dezelfde opbouw als hoofdstuk 6 en gestart zal worden met de bevindingen van de coalitie Feijenoord, waarna de bevindingen van coalities Carnisse en Hillesluis zullen volgen.

7.1 Bevindingen coalitie Feijenoord

De coalitie Feijenoord is een coalitie bestaande uit drie po – scholen. De wijk telt vier basisscholen maar één basisschool uit deze wijk is niet aangesloten bij de coalitie, daar deze school op dit moment een zwakke school is en het onzeker is of deze school op termijn zal blijven voortbestaan (Coalitie Feijenoord, 2013:15). Daarbij is in de beleidsregel van de gemeente vastgelegd dat zwakke scholen alleen in aanmerking komen voor het ISO – arrangement en niet in aanmerking komen (een enkele uitzondering daargelaten) voor andere subsidieonderdelen (Gemeente Rotterdam brief, 2012b:3).

De coalitie Feijenoord komt, als er aanleiding toe is, maandelijks bij elkaar (Coalitie Feijenoord, 2013:15). Uit de situatieschets van de gemeente Rotterdam en uit de interviews blijkt dat het een coalitie is met verschillende snelheden, zo is één school het afgelopen schooljaar (2012-2013) al RCZ – school geworden en de andere twee scholen gaan aankomend schooljaar van start. Deze coalitie heeft als missie om samen met de kinderen die in deze wijk opgroeien, hun ouders en andere partijen de belofte waar te maken alles uit de kinderen te halen om hen een zo goed mogelijk ticket voor een succesvolle toekomst te bieden (Ibid.:5). Zij hebben hierbij als doelstellingen geformuleerd dat in 2020 de ongewogen cito- score ligt op 533 en in 2030 op 535 (op dit moment ligt de gemiddelde citoscore onder het niveau van Rotterdam Zuid), de kinderen merkbaar goed in hun vel zitten, in 2020 er een verbetering is in de CtC risicofactoren van de wijk Feijenoord, 80% van de ouders meedoet in het onderwijs- en leerproces van hun kinderen, er in 2013 nulgroepen zijn in elke school, er in 2014 een doorgaande leerlijn met het VO is ontwikkeld en in 2017 met het MBO en in 2020 heeft 25% van de leerkrachten een mastertitel of volgt deze studie. Deze coalitie zet hiervoor in op drie strategische lijnen: excellente leerkrachten, schoolleiders en professionals; ouders als capabele partners, doorgaande leerlijn en uitbreiding van leertijd (Ibid.). Met betrekking tot de eerste strategische lijn focussen de scholen zich voornamelijk op zichzelf, wel staat in het coalitieplan beschreven dat ze in de tijdsperiode 2015 – 2020 willen starten met collegiale visitaties tussen scholen onderling en het uitwisselen van expertise (Ibid.:11). Met betrekking tot de tweede strategische lijn werken de basisscholen op schoolniveau met het kwaliteitstraject ouderbetrokkenheid en willen ze het wijkteam gebruiken om ouders te helpen in het opvoedingsgedrag. De scholen gaan wel in gezamenlijkheid taalles voor ouders aanbieden en met het wijkteam en andere partners willen ze de sociale competenties van kinderen in de wijk verbeteren. Ook de doorgaande leerlijn en uitbreiding van de leertijd zijn aspecten waar de scholen individueel invulling aan geven met behulp van andere instanties. Zo heeft de al gestarte RCZ- school een samenwerking opgezet met andere middelbare scholen dan de andere twee basisscholen. Hierbij blijft onduidelijk op wat voor manier de scholen samenwerken met de VO – scholen, want dit hebben ze uitgewerkt in hun individuele schoolplannen. Alle scholen hebben wel nulgroepen, 10 uur leertijduitbreiding, ze organiseren een gezamenlijke beroepenmarkt en de coalitie zal gaan kijken of ze in de toekomst gezamenlijke plusklassen willen organiseren (Ibid.:14).

Bovenstaand geeft een korte indicatie wat de coalitie in gezamenlijkheid oppakt en hoe de samenwerking in elkaar zit. In de interviews wordt hierbij aangegeven dat er in minder dan een jaar tijd enorm veel bereikt is en dat ze hierin een goede samenwerkingsmodus hebben gevonden. Maar, wat geven de coalitieleden aan over de gemeentelijke sturing en de succesfactoren voor effectieve samenwerking?

7.1.1 Gemeentelijke sturing

De partners geven aan dat ze in het begin van het traject heel veel vrijheid hebben ervaren en ze aangezet werden tot 'out of the box' denken door de gemeentelijke coalitiebouwer. Alleen bleek gaandeweg het traject dat het coalitieplan aan een heleboel dingen moest voldoen en een heleboel dingen verantwoord moesten worden. Het plan moest toch binnen een raamwerk passen, het bleek niet zo regelvrij. Volgens een van de partners werkte dit verwarrend. Daarbij betekent dit dat de gemeente toch gaat werken met afvinklijstjes om te kijken wat er wel en wat er niet in staat. Wat ook geldt voor de individuele schoolplannen die de scholen moeten indienen. Dit wordt gezien als de oude manier van werken in een nieuwe situatie. Ergens wordt dit begrepen, want niet elke school/coalitie doet dingen uit zichzelf en dan bestaat het risico dat er niets gebeurt. Er kan op dit moment (nog) geen onderscheid worden gemaakt tussen scholen, want dan krijg je als gemeente problemen met de schoolbesturen. Het zorgt wel voor een enorme plan- en verantwoordingslast wat veel energie en tijd kost. Dit laat eigenlijk een gebrek aan vertrouwen van gemeente richting de scholen zien en zorgt soms voor irritatie, zeker gelet hetgeen de gemeente in het kader van dit programma van de scholen vraagt.

“We doen het allemaal graag, maar het is echt een puist werk erbij. Niet een klein beetje puist werk, maar echt een hele grote puist werk”.

Volgens de gemeentelijke respondent die naast de coalitiebouwer betrokken is bij deze coalitie, is de aanloop van het programma wel heel erg sturend geweest vanuit de gemeente. De respondent denkt dat die sturing in de loop van de tijd minder zou moeten worden en dat scholen zelf voldoende motivatie moeten ervaren om het wiel te laten lopen. Er is een structuur nodig waarbij anderen in staat zijn om het zoveel mogelijk zelf te doen en de scholen het zelf echt willen. De gemeente moet een meer faciliterende rol krijgen, want dan wordt de garantie dat het voortduurt groter daar scholen zelf het profijt ervan inzien. Dit blijft lastig en is een spanningsveld, want je wilt wel dat het paard de goede kant op loopt en als de teugels lossen betekent het ook dat het paard niet altijd de goede kant op zal lopen.

“De gemeente vond het van belang dat er hier iets gebeurde en er is een plan geschreven met schoolbesturen, maar eigenlijk is het plan door de gemeente geschreven en schoolbesturen waren er niet tegen. Maar dat is nog niet dat je er helemaal voor bent”.

Ondanks voorgaande noemt de coalitie de hoge ambities goed en ervaren ze toch vrijheid bij de invulling van de kaders. Daarbij heeft dit de samenwerking in het onderwijsveld echt in gang gezet, de CZ wordt iets groots op heel Zuid en het schept mogelijkheden. In de interviews komt hierbij naar voren dat het positief is dat de gemeente deze kansen schept voor de wijk Feijenoord en dat de gemeente vertrouwen heeft dat de mensen vanuit de coalitie een heleboel goede dingen kunnen neerzetten. Het wordt ook positief genoemd dat de gemeente heeft aangegeven dat scholen niet meteen bang hoeven te zijn dat ze geld terug moeten betalen als dingen mislukken, dit betekent een stukje realisme van de gemeente want er worden hoge ambities gesteld. Wel wordt ook hier gewezen op de gemeentelijke focus op de kwantiteit (citoscores, cijfers, 10 uur leertijduitbreiding) en de heersende 'meten is weten' gedachte. Het gaat echter niet alleen om de cijfers en de onzekerheid over de effectiviteit van leertijduitbreiding wordt hierbij als voorbeeld genoemd. De scholen hopen daarom dat de gemeente open blijft staan voor ervaringen die straks zullen blijken uit de praktijk en zal luisteren naar de mensen in het veld.

7.1.2 Stabiliteit

In het coalitieplan geeft de coalitie aan dat ze een lange termijn (in ieder geval 10 jaar) commitment willen van de overheid, in tegenstelling tot de onzekerheid van jaarlijkse veranderingen in het beleid (Coalitie Feijenoord, 2013:4). De scholen willen daarom graag dat er een charter (subsidie) voor een langere periode wordt verstrekt, waarbij over en voor een langere periode afspraken gemaakt worden. Uit een interview met een gemeentelijke respondent blijkt dat de gemeente op dit moment aan het kijken is of er met scholen meerjarige financiële afspraken gemaakt kunnen worden, want de gemeente vindt dat scholen die oprecht kwaliteit nastreven de ruimte moeten krijgen om meerjarige slagen te kunnen maken. Dat geeft scholen namelijk meer vertrouwen, meer zekerheid en meer garanties. Een 'charter' betekent dat er met scholen in dialogovorm resultaatafspraken met een aantal inspanningsverplichtingen worden gemaakt voor een periode van (hopelijk) 5 jaar. De gemeente zal dan een totaal bedrag toezeggen voor deze periode en zolang een school jaarlijks zijn resultaten haalt is er 'niets aan de hand', scholen hoeven zich daarbij niet te verantwoorden voor de geleverde inspanningen. Als blijkt dat een school de afgesproken resultaten 2 jaar op rij niet haalt, dan zal de 'charter' komen te vervallen en vallen scholen weer onder het 'normale' subsidiesysteem. Belangrijk is wel dat de gemeente vertrouwen heeft in de belofte van scholen, want bij sommige scholen zal een charter verkeerde dingen uitlokken. Sommige scholen doen het namelijk echt minder dan andere scholen. Enige zekerheid over deze gemeentelijke plannen kan echter nog niet gegeven worden.

De coalitie heeft niet volledig het vertrouwen dat het programma 20 jaar zal duren. Zo wordt aangedragen dat de gemeente afhankelijk is van de zak met geld die vanuit het Rijk gekomen is en door bezuinigingen ontbreekt het vertrouwen dat het programma 20 jaar zal kunnen doorgaan. Daarbij geven deze partners aan dat de politieke context een blijvend spanningsveld is en noemen hier dezelfde redenen als de onderwijstafel. Dit spanningsveld maakt de toekomst onzeker en als dadelijk blijkt dat het beleid niet zal worden gecontinueerd zal het nooit een positief effect hebben op de uitvoerende mensen, wat deze spannen zich tot het uiterste in. Verder wordt aangehaald dat niet verwacht kan worden dat de weerbarstige problematiek binnen een jaar opgelost is en wordt aangegeven dat het gekozen model van samenwerking veel vraagt van de mensen in het veld, waar tijd voor gegeven moet worden.

7.1.3 Structuur

Spelregels

De coalitie geeft aan dat er geen spelregels zijn opgesteld over hoe besluiten worden genomen, hoe taken worden verdeeld en wat verplichtingen zijn. Wel wordt aangegeven dat er wordt gehandeld vanuit consensus, want ze willen het met zijn drieën eens zijn. Met betrekking tot activiteiten komt iedereen de afgesproken activiteiten na en volgens een van de respondenten is dit mooi om te zien. Later komt in de interviews naar voren dat er met betrekking tot concurrentie en leertijduitbreiding wel afspraken zijn gemaakt met elkaar. Zo hebben ze afgesproken dat de scholen niet zomaar leerlingen van elkaar overnemen en dat ze de leertijduitbreiding op hun eigen manier invullen en niet met elkaar organiseren. Er wordt aangegeven dat de partners zich houden aan deze afspraken. Deze twee voorbeelden laten zien dat er in de coalitie wel afspraken worden gemaakt met elkaar, maar er is op voorhand niet besproken hoe afspraken met elkaar gemaakt worden en wat de gevolgen zijn wanneer afspraken niet worden nagekomen

Procesbegeleider

De eerste paar sessies waarin deze coalitie vanuit eigen initiatief bij elkaar kwam hebben ze met behulp van de gemeentelijke coalitiebouwer vooral gepraat over dromen, wensen en ideeën. De

coalitie heeft deze coalitiebouwer gevraagd als bruggenbouwer om het zoeken naar consensus te begeleiden en om te helpen het coalitieplan te maken. Met behulp van de coalitiebouwer zijn de punten die scholen gemeenschappelijk aandroegen naast elkaar gelegd en daaruit zijn een aantal onderwerpen voortgekomen, waar in de coalitiebijeenkomsten mee verder is gegaan. De coalitie geeft aan dit fijn te hebben gevonden. Door de gemeentelijke respondent wordt aangedragen dat een andere CZ- coalitie een extern iemand als procesbegeleider heeft ingehuurd en dat dit goed werkt.

“Ik ben wel van de gemeente, maar beschouw mij niet als van de gemeente. Ik ga niet over het geld en over de beleidslijn, daar is de gemeentelijk schoolcontactpersoon voor”.

Deze procesbegeleider houdt het tempo in de gaten, houdt partijen wakker, draagt zorg voor de communicatie, houdt partijen alert op gemaakte afspraken en zorgt voor energie en motivatie. Er wordt gedacht dat ook deze coalitie behoefte heeft om met enige regelmaat een onafhankelijk iemand in hun midden te hebben die hun allerlei vragen stelt. Anders ontstaat het gevaar dat er alleen comfortabele gesprekken worden gevoerd en dat de partijen elkaar steeds vinden zonder het over de dingen te hebben waar het daadwerkelijk om gaat. Scholen zitten immers in dezelfde branche en in dezelfde wijk, wat maakt dat het eigen voortbestaan altijd belangrijker is dan het voortbestaan van de ander. Aan de andere kant willen scholen samenwerken om de branche sterk te houden, maar hoe ver dagen scholen elkaar uit en willen ze gezamenlijk een coalitie vormen? Een onafhankelijk procesbegeleider kan ze daar scherp in houden, die kan dieper proberen te gaan en dat is van belang. In het proces tot nu toe is dat wel goed naar voren gekomen volgens deze respondent, want de coalitiebouwer heeft deze onafhankelijke rol gespeeld in aanloop naar en het opstellen van het coalitieplan. Het wordt positief genoemd dat de gemeente een ‘onafhankelijk’ persoon heeft aangereikt waardoor scholen over zichzelf gaan nadenken, wat ze voor hun school belangrijk vinden en dat ze over de inhoud met elkaar om de tafel zitten. Echter, zal de coalitiebouwer nu niet meer aan de gesprekstafel zitten en dan ontstaat de vraag hoe het vervolg zal worden vormgegeven. Alle schooldirecteuren (en de gemeentelijke ondersteuners) die aan tafel zitten zijn immers gelijkwaardig aan elkaar en dat moet zo blijven volgens de respondent, vandaar dat een onafhankelijke procesbegeleider wellicht een goede optie is.

Gemeentelijke coalitiebouwer

Uit een interview met de coalitiebouwer blijkt dat deze proces begeleidende rol niet van tevoren is uitgedacht door de gemeente, maar één die bij de inzet van het beleid is ontstaan. Eerst was het de bedoeling om de invulling van de RCZ helemaal over te laten aan coalities zelf, maar de meeste coalities gaven aan daar begeleiding in te willen. Vanuit de gemeente is toen aangegeven dat coalities zelf mogen kiezen wie ze de rol van begeleiding wilden laten vervullen, vanuit het oogpunt dat het belangrijk is dat een coalitie hun begeleider vertrouwd. Vrijwel de meeste coalities hebben gebruik gemaakt van deze gemeentelijk coalitiebouwer. De coalitiebouwer vertelt in een gesprek dat je eigenlijk als onafhankelijk persoon een coalitie aanjaagt om verder te komen, door ze onder andere te enthousiasmeren, te motiveren en ze zelf te laten ontdekken wat de scholen voor elkaar kunnen betekenen en wat de meerwaarde van samenwerking is. Dit laatste was namelijk niet gelijk duidelijk voor scholen, maar wilden ze wel te weten komen. Het is belangrijk dat je als coalitiebouwer geen eigen en geheime agenda hebt, want je moet jezelf neerzetten als een onafhankelijk persoon. Een coalitiebouwer moet ruimte geven aan wat er in zo’n groep leeft, kijken waar de grootste gemene deler zit en dat proberen uit te bouwen. Als coalitiebouwer achterhaal je wat mensen proberen te zeggen en probeer je steeds een stap verder te komen. Af en toe moet je wel achterom kijken naar de zes leidende principes en praktische vertaling van de RCZ, maar het belangrijkste is de drive en de ambitie van de coalitie zelf. Wordt het gezegd omdat het gezegd moet worden of omdat er echt ambitie zit en ze het echt zelf willen? Als een coalitie namelijk het idee heeft dat ze van een coalitiebouwer dingen moeten, dan is de kracht ervan gelijk verdwenen. Volgens de coalitiebouwer is persoonlijk contact (face-to-face, langsgaan etc.) met de scholen belangrijk voor de invulling van zo’n rol als aanjager, want het is gebleken dat de scholen waarmee

minder persoonlijk contact de coalitiebijeenvakomsten stroever doet verlopen. Daarbij moet je als coalitiebouwer proberen de belangrijke partners buiten school te betrekken in een coalitie, partners die van grote toegevoegde waarde zijn voor de leerlingen van de scholen. De coalities moeten daarin begeleid worden, want de meeste coalities gaan niet uit zichzelf die verbreding zoeken. Dit sluit aan op de veronderstelling dat scholen intern gericht kunnen zijn en het moeilijk vinden om die verbreding te zoeken.

Wel wordt door deze coalitiebouwer als kritische noot aangegeven dat de verbinding tussen subsidie en coalitievorming eigenlijk een onnodige verbinding is geweest. Het is voor een aantal coalities namelijk de reden geweest om met elkaar te gaan praten. Enerzijds heeft dat wel nut anders waren ze het avontuur niet aangegaan, maar aan de andere kant is het onecht en oneigenlijk.

“Sommige scholen zitten er echt alleen voor het geld en er zijn coalities waar geen intentie achter zit”.

7.1.4 Gemeenschappelijkheid

Angst voor autonomieverlies

In het coalitieplan geven ze aan dat de scholen in verschillende tempo's naar het gezamenlijke einddoel zullen groeien en ze houden bewust ruimte en gunnen elkaar de ruimte om daarin verschillende wegen te bewandelen. De coalitie noemt dat de eigenheid van scholen als een rode draad door het plan heen loopt, want de eigenheid van de scholen is in de ogen van de coalitie belangrijk. In hun optiek moeten ouders iets te kiezen hebben in de wijk, houdt het verschillend zijn scherpste op de kwaliteit, is het voor leerkrachten belangrijk zich te kunnen committeren aan een organisatie die voor hen herkenbaar is en wordt de eigenheid als een voorwaarde gezien om voort te kunnen bouwen op sterke punten die iedere school al heeft ontwikkeld (Coalitie Feijenoord, 2013:3-4). Dit lijkt erop dat de scholen vasthouden aan hun eigen autonomie, betekent dit dat ze bang zijn voor een verlies van autonomie? Zo werd al genoemd dat de 'homogeniteit van scholen' ervoor zorgt dat het eigen voortbestaan altijd belangrijker is dan het voortbestaan van de ander. Volgens de gemeentelijke respondent hoeven scholen niet bang te zijn voor een verlies van onafhankelijkheid, want er bestaat een keuze in samenwerking. Scholen kunnen ervoor kiezen dingen gezamenlijk uit te voeren, ieder op hun eigen manier het gezamenlijke doel te realiseren of het niet van belang vinden en er niet aan meewerken om een dergelijk doel te realiseren. Een van de partners geeft ook aan niet bang te zijn voor autonomieverlies, want de opdrachten vanuit het schoolbestuur zijn heel goed te verbinden met de opdrachten vanuit de RCZ en de coalitiepartners voelen zich vrij om in de RCZ eigen beslissingen te nemen. Dit is zichtbaar in het gegeven dat de scholen de RCZ alle drie anders gaan vormgeven. Een andere partner geeft aan dat hier wellicht wel angst voor is en draagt hier eigenlijk dezelfde redenering aan als voornoemde respondent. Zo speelt de concurrentie absoluut een rol en je wilt als school geen dingen opgeven waar je heel erg hard voor gewerkt hebt en waarin je resultaten ziet. Als school heb je ideeën waar je naar toe wilt en je wilt je daarom niet (altijd) aanpassen aan een ander. Hierbij wordt aangedragen dat samenwerking niet in een knip is gebeurd want je hebt met allemaal organisaties (ook zorgpartners) te maken hebt die (terecht) gaan voor de eigen organisatie, deze verdedigen en spreken vanuit deze organisaties. Wellicht zullen er in de toekomst meer dingen samen aangepakt worden, maar op dit moment willen de scholen dat nog niet.

“Ik ben dit jaar ook al begonnen als CZ en ik heb die allianties al met het vo, met partners in de wijk en het wijkteam is hier ook al gestart. De andere scholen gaan nu starten, ze zijn nog niet zover en dat vind ik ook wel lastig. Ik heb ook wel gezegd jongens ik ga niet opnieuw beginnen in het hele verhaal”.

Draagvlak

Heeft het vasthouden aan de eigenheid misschien te maken met een verminderd draagvlak in deze coalitie voor de CZ en de samenwerking? Een van de partners geeft aan heel enthousiast te zijn over het concept en dat dit de reden is waarom deze school als eerste is gestart. De samenwerkingsvorm wordt begrijpelijk gevonden, maar het is wel een interessante vraag of de coalitie een middel is om op een hoger plan te komen of toch een doel. Andere scholen uit de coalitie waren daarentegen niet gelijk enthousiast over de RCZ, zo wilde een van de pas aangetreden directeur zich eerst

“Wat ik er heel erg leuk aan vind en mooi aan vind is dat je toch iets probeert te creëren in deze wijken die nou gewoon niet best zijn en die kinderen hebben het niet best. Er wordt toch wel iets unieks, iets goeds neergezet en daar gaan we op investeren. Hoge verwachtingen uitspreken, professionaliteit van leerkrachten en ik denk dat het ook echt nodig is in deze wijken”.

focussen op de eigen organisatie. Dit zorgt voor een andere ‘instap’ ambitie want de twee andere directeuren hebben in eerste instantie aangegeven dat ze het nog even af wilden wachten, maar die moesten op een gegeven moment van hun schoolbestuur. Dit heeft de al gestarte school af en toe lastig gevonden, zeker in het voorproces. Op dit moment zitten alle scholen wel in de fase dat ze het gaan doen en de RCZ ondersteunen. Ze hebben uitgesproken dat ze het nut van de samenwerking met elkaar willen en blijven inzien en dat ze deze door willen zetten. Dit draagvlak is gegroeid door in gesprek met elkaar te gaan, open te zijn en dingen samen te delen. Wel wordt in een interview aangegeven dat het draagvlak groter zal zijn bij de scholen die er winst door ervaren, want als je vindt dat je er onvoldoende voor terug krijgt dan zal je als school terughoudender zijn in je enthousiasme voor de samenwerking. Daarbij moet er draagvlak bij het team van de scholen zijn, want anders krijg je handremmen in de uitvoering en dat is ongunstig.

Gemeenschappelijk referentiekader

Eerder is al aangegeven dat de scholen hun eigenheid als zeer belangrijk zien en dat dit behouden moet en zal blijven. Bestaat er dan wel een gemeenschappelijk referentiekader over de aard en aanpak? Gelet op het coalitieplan kan geconstateerd worden dat er een gemeenschappelijk beeld bestaat over de problematiek in de wijk Feijenoord, waar de opdrachten voor de basisscholen liggen en de ambities in de door de coalitie geformuleerde drie strategische lijnen (Coalitie Feijenoord, 2013). De scholen hebben gemeenschappelijke aandachtsgebieden vastgesteld voor de aankomende jaren, maar veel inspanningen behorende bij de ambities worden individueel uitgevoerd. Zo willen de scholen bijvoorbeeld niet in gezamenlijkheid leertijduitbreiding aanbieden, want daar zijn de gedachten op dit moment nog te verschillend over. De dingen die wel samen worden opgepakt, daar bestaat wel een gezamenlijke ambitie in en gedachtengoed over.

7.1.5 Wederzijdsheid

Wederzijds voordelige afhankelijkheden

Volgens de partners is het scheppen van kansen voor de wijk Feijenoord, de kinderen en haar inwoners het belang voor deze coalitie om mee te doen. Als school hier een goede rol in vervullen en hierdoor kunnen blijven voortbestaan is een nevenbelang. Voor de al gestarte RCZ- school geldt dit nevenbelang niet zozeer, want dit is een school die van oudsher altijd veel leerlingen aantrekt. Een ander belang wat wordt aangedragen is het sterker staan met elkaar richting andere partijen. Zo zijn andere organisaties veel meer bereid om dingen voor drie scholen te doen, dan voor één school. De bundeling van deze kracht is heel belangrijk. De partners zijn zich er van bewust dat je samen meer kunt dan alleen en deze bewustheid is voelbaar doordat het in coalitiebijeenkomsten naar voren komt. Hierbij wordt aangegeven dat je veel van elkaar kunt leren en daarvan weer kunt profiteren als scholen. Een ander belang wat wordt aangedragen is het geld wat beschikbaar komt door de RCZ.

Ook wordt aangegeven dat het goed is dat je als scholen meer één taal gaat spreken richting de wijk en ouders en dat je een aantal dingen samen doet als scholen, hierdoor kun je met elkaar een solide positie als branche in de

“Wij hadden er allemaal belang bij om zo’n coalitie te vormen, want je hebt toch geld nodig”.

wijk aannemen. Alleen ervaren ze volgens een van de respondenten nog onvoldoende het belang van deze voordelen, wat zichtbaar is doordat scholen voornamelijk met het eigen werk bezig zijn. Eigenlijk is dit logisch, want heel veel organiseren vindt binnen een school plaats en je moet allereerst zorgen dat het op de eigen school goed draait. Een van de schooldirecteuren stelt zichzelf weleens de vraag of er daadwerkelijk afhankelijkheid bestaat tussen scholen onderling en wat collega scholen elkaar kunnen bieden. Het antwoord hierop wordt lastig gevonden, want je hebt met concurrentie te maken en het is toch een soort van gedwongen samenwerking. Deze eerder gestarte RCZ- basisschool zou op dit moment minder winst bij een verdergaande samenwerking ervaren dan de twee andere basisscholen.

Betrekken relevante actoren

In het coalitieplan geven ze aan dat ze overwegen de coalitie in de nabije toekomst uit te breiden met een aantal partners buiten het onderwijs (Coalitie Feijenoord, 2013: 3,15). Zo zien ze het wijkteam als cruciaal voor het behalen van de doelen en andere (mogelijke) partners zijn middelbare scholen, de hogescholen, het Vakhuis en partners op het gebied van leertijduitbreiding en contextrijk leren. Door samenwerking met deze partijen kunnen krachten gebundeld worden. In een van de interviews komt naar voren dat met deze partijen eigenlijk al gepraat/samengewerkt wordt, maar dat deze (nog) niet mee vergaderen in de coalitie. Zo komen bijvoorbeeld dezelfde externe partijen les geven op de scholen, wordt er gepraat met moskeeën, heeft een basisschool al samenwerking met het wijkteam, werken scholen ieder al individueel samen met aanbieders van leertijduitbreiding, zijn de scholen lid van de schoolsportvereniging en bouwen de scholen aan strategische relaties met verschillende middelbare scholen (Ibid.:13). Met name de al gestarte RCZ – school geeft aan allianties te hebben met externe partners en hier zit veel ambitie in.

Uitbreiding van de coalitie heeft het komende jaar nog geen hoge prioriteit omdat ze zich focussen op de winst die ze op de scholen zelf willen behalen (Ibid.:15). Het uitgangspunt blijft dat de scholen zoveel mogelijk zelf doen en alleen samenwerken met anderen waar het de scholen en de kinderen voordeel oplevert (Ibid.:3). Het moet ook behapbaar blijven want het is een mooi project, maar veel extra werk. Daarbij wilden scholen eerst als vakgenoten met elkaar kijken wat ze ervan vonden en wat ze willen. In een van de interviews wordt echter aangegeven dat scholen onvoldoende zicht hebben op de omgeving en welke partijen daarin actief en van toegevoegde waarde zijn. Een school is heel erg druk met zichzelf, want ze hebben hun handen vol en je kunt niet met iedereen om tafel zitten. Het is wel belangrijk dat een school binding heeft met partijen uit de omgeving die een grote toegevoegde waarde hebben en de gemeente kan daarin een rol spelen, door scholen en partijen uit de omgeving met elkaar in gesprek te brengen.

7.1.6 Vertrouwen

De meningen over het vertrouwen tussen de scholen zijn verschillend, ondanks de opinie dat de onderlinge persoonlijke relatie goed is tussen de schooldirecteuren en ze goed met elkaar door een deur kunnen. Zo geeft een van de partners aan dat het vertrouwen goed is, terwijl een andere partner aangeeft dat vertrouwen af en toe lastig is daar ze in een coalitie zit met twee scholen van een zelfde schoolbestuur. Deze schooldirecteur is ervan overtuigd dat deze twee scholen dingen met elkaar bespreken. De respondent snapt de strategische gedachte erachter en zou het

“Zo is één school uit de coalitie met het team hier geweest, daar heb ik verteld over hoe de CZ in elkaar zit en ik probeer waar ik kan ook mijn steentje bij te dragen en te laten zien en te vertellen en er in ieder geval enthousiast over te zijn”.

misschien ook doen in een zelfde positie, maar het speelt wel een rol. Dit betekent dat je af en toe gepaste afstand houdt, maar tegelijkertijd probeer je te bouwen aan het vertrouwen en alle coalitiepartners doen daar hun best voor. Dit is wel een proces wat gaat met vallen en opstaan, het vertrouwen wordt af en toe geschaad. Zo was er bijvoorbeeld een situatie dat de al gestarte RCZ-school aangaf alleen maar dingen te geven, maar hiervoor niets terug te krijgen. Dit wordt dan wel uitgesproken met elkaar, maar een van de respondenten denkt wel dat hierdoor verschillende belevingen bestaan ten aanzien van het vertrouwen. Verder speelt ten aanzien van het vertrouwen mee dat scholen met elkaar in een concurrentiepositie zitten en ieder kind wat binnenkomt betekent geld. Deze concurrentie speelt wel steeds minder een rol, want daar zijn afspraken over gemaakt in de coalitie. Helemaal wegdenken kan echter niet.

7.2 Bevindingen coalitie Carnisse

Deze coalitie bestaat uit vier partners, waarvan drie basisscholen en één middelbare school. De middelbare school is op een later moment aangesloten in deze coalitie en uit de interviews komt naar voren dat deze school een andere rol heeft, daar docenten van deze school ingehuurd zullen worden door de drie basisscholen voor het verzorgen van lessen voor de basisschoolleerlingen. Net als de wijk Feijenoord bestaat deze wijk eigenlijk uit 4 basisscholen, maar 1 daarvan is zwak en deze mag en wil hierdoor niet meedoen. De coalitie Carnisse komt gedurende het traject elke twee maanden bij elkaar om de voortgang van de aanpak te volgen. Kijkend naar een intern gemeentelijk document staat over deze drie basisscholen geschreven dat het goed presterende basisscholen zijn (onderwijsresultaten op landelijk niveau) en ze heel enthousiast zijn over de RCZ (Gemeente Rotterdam, 2012c; Coalitie Carnisse, 2013:7).

Deze coalitie heeft als missie ervoor te zorgen dat kinderen in Carnisse zich maximaal ontwikkelen en wil kinderen de beste kansen voor succes in hun leven bieden (Coalitie Carnisse, 2013:4). Deze coalitie heeft als doelstellingen dat in 2020 de ongewogen citoscore op 535 ligt, dat de taal- en rekenprestaties minimaal op norm van de inspectie liggen, dat 100% van de leerkrachten het basisniveau leerkrachtcompetenties heeft, 30% van de leerkrachten excellent is, leerkrachten meer sociaal- emotionele kwaliteiten hebben, 90% van de doelgroepkinderen deelnemen in een groep nul verbonden aan de school, vo- leerlingen uitstromen op het geadviseerde niveau en in 2020 bij 80% van de ouders het onderwijsondersteunend gedrag is verhoogd. Voor het bereiken van deze doelstellingen heeft de coalitie ervoor gekozen in te zetten op een aantal strategische lijnen: excellente leerkrachten en schoolleiders, doorgaande leerlijn 0 tot 4 jaar (nulgroepen), doorgaande leerlijn PO – VO, partnerschap met ouders (ouderbetrokkenheid), uitbreiding leertijd en zorg (wijkteam) (Ibid.:7). Per strategische lijn licht de coalitie toe waarom ze die lijn belangrijk vinden om op in te zetten en welke inspanningen daarvoor verricht zullen gaan worden. Uit hun coalitieplan blijkt dat ze bij iedere strategische lijn zowel inspanningen gezamenlijk als individueel zullen gaan uitvoeren (Ibid.:7-11). Zo gaan ze aankomend schooljaar een gezamenlijke studiedag organiseren voor leerkrachten van het po en het vo, tussen scholen expertise uitwisselen binnen bepaalde functiegroepen (medewerkers ouderbetrokkenheid, IB'ers en SMW'ers), vo- docenten gaan les geven in Engels en wiskunde op de basisscholen, de coalitie gaat een gezamenlijk ouderbeleid opzetten en ze gaan een gezamenlijk aanbod leertijduitbreiding aanbieden. Zo gaat een school voor alle leerlingen technieklessen aanbieden, een school taallessen en een school plusklassen (Ibid.). In de toekomst willen ze samen een zomerschool en een gezamenlijke scholenmarkt organiseren, allemaal minimaal 6 uur leertijduitbreiding aanbieden en collegiale consultaties (docenten) op coalitieniveau gaan organiseren (Ibid.).

In vergelijking met de coalitie Feijenoord valt op dat deze coalitie op meer vlakken samenwerking hebben georganiseerd met elkaar, zo wordt hier in elke strategische lijn een samenwerking met elkaar aangegaan. De vraag is waarom en wellicht zullen gedane bevindingen hier een antwoord op kunnen geven.

7.2.1 Gemeentelijke sturing

De scholen zijn positief over de gemeentelijke sturing en vinden het prima hoe de gemeente het aanpakt. De gemeente toont ten opzichte van voorgaande trajecten meer investeringsbereidheid, voorheen is een dergelijk traject nog nooit zo intensief begeleid. De doelstellingen die de gemeente aan de scholen stelt zijn duidelijk en mogen gesteld worden. Daarbij wist de gemeentelijk schoolcontactpersoon die aanwezig was bij de coalitiebijeenkomsten precies wat de speerpunten van de gemeente waren en lichtte de coalitie in met wat er in het plan genoemd moest worden en waar ze aan moesten denken. De coalitie ervaart veel vrijheid binnen de kaders die zijn gegeven, want ze mogen er hun eigen invulling aan geven en eigen doelen formuleren. Dit gaf in het begin wel veel onrust en het betekende een mentaliteitsomslag, want deze vrijheid was nieuw. Deze vrijheid wordt wel als prettig ervaren want het geeft de vrijheid om te doen wat je wilt en een samenwerking aan te gaan die de coalitie voor ogen heeft, mits de activiteiten maar bijdragen aan de opgestelde doelen. Volgens de scholen zijn kaders altijd nodig. Wel geeft een van de partners aan graag meer helderheid vanuit de gemeente te krijgen over consequenties in het geval je als school doelstellingen niet haalt. Hier zitten nu nog geen consequenties aan vast, maar als over twee jaar toch blijkt dat de gemeente er consequenties aan zal hangen wil je als school graag weten wat het inhoudt, hoe je ernaar toe moet werken en of je het geld terug zou moeten betalen. Als voorbeeld wordt het aantal uur leertijduitbreiding genoemd, waarbij de gemeente streeft naar 10 uur leertijduitbreiding. Er is echter geen ruimte om 10 uur leertijduitbreiding te realiseren en tot nu toe is de gemeente daar heel vrij in, net als in het vrijwillig mee laten doen van leerlingen. Als de gemeente dit wel zou gaan verplichten zal deze directeur stoppen met het programma, want je wil eigen baas zijn en blijven over je lesprogramma. Verder wordt als kritische noot door deze coalitie de planlast van de schoolplannen en het coalitieplan genoemd, dat alles opgeschreven en verantwoord moet worden richting de gemeente. Het betekent eigenlijk een gebrek aan vertrouwen, al begrijpt de coalitie dat dit bij sommige scholen nodig is. De coalitie denkt dat de gemeente de scholen hier meer vrij in zou moeten laten.

7.2.2 Stabiliteit

Aanvankelijk waren ze in deze coalitie terughoudend ten aanzien van de CZ. *“Alweer een nieuw programma?”* schrijven ze in het coalitieplan. Het blijkt echter anders te zijn want het is een lange termijn aanpak, een programma voor de komende 20 jaar (Coalitie Carnisse, 2013:3). Een van de partners geeft ook in het interview aan dat hij heel blij is dat het een plan is voor de komende 20 jaar, want voorgaande projecten duurde altijd maar vier jaar en je wist nooit wat een nieuw college er mee zou gaan doen. Dit programma creëert meer zekerheid over het geld wat je als school krijgt en hierdoor ben je er zeker van dat mensen die je ergens voor aanneemt hun functie een aantal jaar kunnen blijven vervullen. Daarbij gaat het opzetten en investeren niet vanzelf, dat kost enorm veel tijd en daarom wil je als school de garantie dat het blijft. Een andere partner geeft aan het getal van 20 jaar wel heel gewaagd te vinden. Het is niet gebruikelijk voor de gemeente en wellicht was een garantie voor 5 jaar realistischer geweest, waarbij de gemeente dan wel in hun achterhoofd moet hebben dat ze daarna door willen.

In de toekomst kijken blijft volgens de coalitie toch lastig want het hangt af van de politieke ontwikkelingen. Daarom wordt aangegeven dat meer duidelijkheid over toekomstplannen gewenst is, want dit zal extra rust brengen bij de coalitie. Er is gezegd dat het een proces is van 20 jaar en daar gaan ze voor, maar of het over 5 jaar nog bestaat blijft toch onzeker. De coalitie geeft aan dat ze niet afhankelijk willen zijn van de subsidie en dat ze daarom de samenwerking zullen voortzetten wanneer de subsidies stoppen. Dit doen ze omdat wanneer je aan ouders beloofd extra middelen in te zetten, dan wil je dat zonder te verminderen blijven inzetten. Wel leidt deze onzekerheid in enige mate tot voorzichtigheid en risicomanagement. Het zorgt voor een beperking in het vrije denken en in het innovatief zijn, want je wilt je plannen wel kunnen voortzetten als subsidies stoppen. Ze pleiten in hun coalitieplan daarom voor een meerjaren financiering van de RCZ. Er zijn namelijk

ambitieuze doelstellingen geformuleerd en hiervoor moet langdurige samenwerking worden aangegaan (Coalitie Carnisse, 2013:13).

7.2.3 Structuur

Spelregels

De coalitie geeft aan dat er geen spelregels zijn opgesteld over hoe besluiten worden genomen, hoe taken worden verdeeld en wat verplichtingen zijn. Op de vraag hoe besluiten worden genomen wordt verteld dat deze op democratische wijze genomen worden, maar dat er meestal wel sprake is van gezamenlijke overeenstemming. De middelbare geeft hierbij aan dat de situatie voor het VO hierin wezenlijk anders ligt, want het PO 'huurt' het VO in en het VO is dus eigenlijk niet verantwoordelijk voor het nemen van besluiten. Volgens de coalitie verloopt de verdeling van taken heel natuurlijk en vanzelf, per gesprek wordt afgesproken wie wat gaat doen en daar wordt dan later weer op teruggekomen in de coalitiebijeenkomsten. Er wordt ook aangegeven dat er geen behoefte is voor het hebben van spelregels en tot nu toe is het nog niet voorgekomen dat een van de partijen zijn afspraken niet nakwam. Een van de partners geeft aan heel verbaasd te zijn wanneer dit zou gebeuren, want iedereen heeft belang bij een goed verloop van deze samenwerking. De coalitie gaat aankomend schooljaar starten met de uitvoering van de activiteiten en dit gaan ze goed monitoren en evalueren. De coalitie geeft daarbij aan dat er in het samenwerkingsverband wordt gecommuniceerd op twee niveaus, op directieniveau en coördinatoren niveau. De coördinatoren zijn degene die praktisch aan de slag gaan met het plannen en uitvoeren van de activiteiten en die houden onderling contact met elkaar en communiceren met elkaar wanneer dingen niet goed gaan. Zij treffen elkaar maandelijks om de voortgang te bespreken en de uitkomsten hiervan worden teruggekoppeld in het coalitieoverleg (Coalitie Carnisse, 2013:13).

"ik denk op het moment dat je regels gaat formuleren wanneer ze niet echt nodig zijn, dan kan het wellicht alleen maar belemmerend werken. Wij weten elkaar te vinden wanneer we elkaar nodig hebben en we overleggen goed. Wij accepteren elkaar en respecteren elkaars kwaliteiten".

Procesbegeleider

De partners geven aan dat de 'gemeentelijke' coalitiebouwer (zelfde coalitiebouwer als bij coalitie Feijenoord) aanwezig is geweest bij de coalitiebijeenkomsten en dat deze in de toekomst betrokken zal blijven bij de coalitie als procesbegeleider. Zo wordt aangegeven dat je als directeur bezig bent met de dagelijkse gang van zaken en dit leidt ertoe dat er iemand moet zijn die de coalitie bij elkaar roept en zorgt dat het traject goed verloopt. De coalitie geeft aan de benaderingswijze, de inspiratie, het out of the box denken, het prikkelen, het aanzetten tot nadenken, de belangenbehartiging bij de gemeente, het enthousiasmeren en het motiveren van de coalitiebouwer heel fijn te hebben gevonden. De coalitie heeft hem zelf gevraagd en hij heeft de partijen dichter bij elkaar gebracht, want je bent eigenlijk als coalitie bij elkaar geroepen. Die gesprekken zorgen ervoor dat je met elkaar in gesprek gaat en een onafhankelijk persoon doet het proces van besluitvorming makkelijker verlopen, want diegene wijst de coalitie op het gezamenlijk belang. Toch zijn er wel wat momenten geweest dat de spanning opliep, want de coalitiebouwer probeerde af en toe iets teveel te sturen en dan moest de rem er even op.

7.2.4 Gemeenschappelijkheid

Angst voor autonomieverlies

De coalitie geeft aan geen angst te hebben voor een verlies van autonomie, want ze hebben afgesproken altijd hun eigen identiteit te behouden en hebben van begin af aan hun

"Iedereen houdt gewoon zijn eigen identiteit en we hebben gezocht naar een gezamenlijke visie".

(schoolbestuurlijke) grenzen duidelijk aangegeven. Verlies van eigen identiteit en eigen belangen speelt geen rol volgens deze coalitie, want ze hebben ieder een eigen doelgroep en voldoende leerlingen. Vanuit deze vertrekpunten heeft de coalitie gezocht naar een gezamenlijke ambitie en hierbij geldt dat de geformuleerde gemeenschappelijke belangen overeen komen met de individuele belangen. Volgens de coalitie ren je hierdoor harder dan je zelf al deed. Deze coalitie heeft wel afgesproken de gezamenlijke activiteiten altijd op neutraal terrein te organiseren en niet op de scholen zelf. Hier heeft de coalitie voor gekozen omdat het niet zo moet zijn dat ouders zich voor de geest halen het kind van school te verwisselen.

Draagvlak

We gaan ervoor! schrijven ze in hun coalitieplan en de coalitieleden geven aan dat het draagvlak voor deze samenwerking goed is, want anders was de coalitie nooit zo ver gekomen. Er is ook draagvlak binnen de schoolteams, maar in de praktijk zal blijken hoe zich dat verder gaat ontwikkelen. Het draagvlak binnen de coalitie is merkbaar vanwege de bereikbaarheid van collega's en

“Nou dat weet ik zeker, op het moment dat er geen draagvlak is dan heb je een ander probleem denk ik. Dan moet je eerst draagvlak creëren voor je überhaupt aan een plan kan beginnen”.

omdat er bereidheid is om binnen de kaders naar elkaar toe te treden en iets gezamenlijks op te zetten. Alle basisscholen geven hierbij aan dat het concept RCZ past binnen hun eigen onderwijsconcept en dat het hun onderwijsconcept zelfs versterkt. Daarbij heeft de beoogde stabiliteit in tijdsduur het draagvlak vergroot, want het betekent dat je het beleid langere tijd kunt voortzetten. Ook de middelbare school is hartstikke gelukkig met de komst van dit programma, want nu mag je voor het eerst met basisscholen van andere schoolbesturen om de tafel zitten en een nauwere samenwerking krijgen met het basisonderwijs.

“Ik denk dat hoe het nu vorm heeft gekregen, dat dit heel erg ingegeven is met hoe dat hier op school al liep. Want de wethouder heeft zijn kinderen hier zelf ook op school zitten, dus hij heeft allemaal dingen gezien van zo zou het eigenlijk moeten gaan. Er gaan een heleboel dingen hier op school al zoals de gemeente het nu wil hebben”.

Gemeenschappelijk referentiekader

Als in de interviews wordt gevraagd naar het gemeenschappelijk referentiekader wordt verteld dat het opstellen van de gezamenlijke missie en visie heel makkelijk ging, want meestal lijken schoolvisies wel op elkaar. In het coalitieplan hebben ze daarbij beschreven met welke problemen de wijk Carnisse te kampen heeft, waar de uitdagingen liggen voor de scholen en waar de prioriteiten voor aanpak liggen (Coalitie Carnisse, 2013). Net als coalitie Feijenoord leggen ze per strategische lijn uit wat de coalitie hier onder verstaat en noemen ze dat ze hierover gedeelde uitgangspunten hebben opgesteld (Ibid.:10). Ze geven bijvoorbeeld aan dat ze het begrip excellentie samen verder willen uitwerken, zodat er op een eenduidige manier over gesproken wordt en mee gewerkt kan worden (Ibid.:8). Volgens de middelbare school merk je in deze coalitie dat iedereen hetzelfde doel heeft en dat geeft heel veel energie en een geweldig gevoel. Echter benadrukken ook deze basisscholen in de interviews dat ze hun eigen identiteit willen behouden, hun eigen vrijheid in de inrichting van het onderwijs. Dit betekent dat je niet op elk gebied een gemeenschappelijk referentiekader hoeft te ontwikkelen, maar alleen op de gebieden waar een gezamenlijke ambitie ligt en je samenwerkt.

7.2.5 Wederzijdsheid

Wederzijdse voordelige afhankelijkheden

Er zijn verschillende belangen voor deze scholen om mee te doen. Allemaal noemen ze dat je het doet voor de kinderen in de wijk en dat de samenwerking voor de scholen en kinderen alleen maar meerwaarde zal opleveren. De coalitie geeft aan dat er geen individuele schoolbelangen meespelen, want deelname aan de coalitie is voor deze scholen niet nodig om zich beter te kunnen profileren daar deze scholen allemaal al goed presteren. Wel is volgens een

“Wij hebben als uitgangspunt dat het voor het kind voordeel moet hebben. Dat hebben alle drie de scholen ondertekend, dat dat het belangrijkste is. Dat we kinderen gaan helpen een hoger niveau te behalen, achterstanden weg te werken. Dat is het belangrijkste, dat is de afspraak die gemaakt is. Niet dat ik er meer leerlingen door krijg, of een ander er meer leerlingen door krijgt”.

van de partners de gemeentesubsidie een individueel schoolbelang wat meespeelt. Een laatste belang wat door de coalitie wordt genoemd is dat deze samenwerking de mogelijkheid biedt om bij elkaar in de keuken te kijken, om van elkaar te leren en

“Dan hoef je eigenlijk het wiel niet opnieuw uit te vinden. Je maakt gebruik van elkaars snelheid. Je hoeft elkaar een duwtje te geven en dan trekt de ander je verder. Je hebt toch die trekvogels? De voorste vangt de meeste wind op en de andere genieten ervan en dan rouleren ze telkens. Dat zorgt voor energiebesparing. Dat is een metafoor die ik vaak gebruik en dat zie je in onze samenwerking. Elkaars kwaliteiten benutten en in plaats van één stapje, kom je drie stappen verder”.

elkaars kwaliteiten te benutten. Volgens de partners kun je elkaars expertise benutten en jezelf verder ontwikkelen. Zo geven ze aan dat de basisscholen alle drie hun eigen expertise gebied hebben. Zo is een school gespecialiseerd in techniek, een ander op taalgebied en een op het gebied van plusklassen en dat erkennen ze van elkaar. Dit zie je dan terug in hun gezamenlijke aanbod van leertijduitbreiding (Coalitie Carnisse, 2013:12). Daarbij biedt het VO een aantal vakken aan in de leertijduitbreiding om de overgang van het PO naar het VO te vergemakkelijken (Coalitie Carnisse, 2013:12). Dit is een verbinding waar altijd al over gesproken werd en die nu door dit programma gelegd kan worden. Maar, de basisscholen geven aan dat zij elkaar in principe niet nodig hebben want je kunt de activiteiten ook aanbieden op schoolniveau en deze scholen presteren individueel al goed. Coalitievorming is echter als eis gesteld vanuit de gemeente en wil je een RCZ- school worden dan moet je samenwerken, dus in die zin heb je elkaar wel nodig. Tegelijkertijd doe je het voor de kinderen in de wijk en door de RCZ moet je denken op wijkniveau, want je wil activiteiten aanbieden voor kinderen in de wijk en je wilt een gezamenlijke uitstraling hebben naar de wijk en richting ouders. Dat kun je als school niet alleen, want je bent daarin toch beperkt.

Betrekken relevante actoren

In het coalitieplan geeft de coalitie aan dat er rondom de coalitie veel andere organisaties werkzaam zijn die met jeugd en ouders in Carnisse werken. Zij worden gezien als leveranciers van de coalitie, als de buitenkring. De vier coalitieleden zelf vormen de binnenkring. Met veel partijen uit de buitenkring loopt de samenwerking al, maar ze worden niet gezien als de ‘kempartners’. Deze buitenkring zal gedurende de aanpak in meer of mindere mate betrokken worden bij de coalitie. In het coalitieplan schrijven ze dat al deze partijen zich committeren aan dit coalitieplan, waarbij het gaat om de onderstaande partijen en uit de omschrijving blijkt de toegevoegde waarde van deze partijen:

- Centrum voor Jeugd en Gezin: zij kan een effectieve verbinding leggen tussen school en thuis.
- Hogeschool Rotterdam (PABO): kan docenten verder professionaliseren

- Kinderdagverblijven: verlengen de doorgaande lijn van 0 tot 2 jaar en bereiken ouders ruim voordat zij naar school gaan.
- HEFgroep, SVEOR, DOCK, Pit 010, BSO aanbieders, TOS, SKVR, schoolsportverenigingen en schooltuinen: deze partners bieden na schooltijd een contextrijk/levensecht leren programma (Ibid:13).

Voor bovengenoemde constructie heeft de coalitie gekozen omdat de coalitieleden eerst met elkaar willen starten. Daarbij wordt in een van de interviews aangegeven dat de gemeente heel duidelijk heeft aangegeven te willen beginnen bij het onderwijs omdat dat een stabiele factor binnen de wijk is die contact heeft met kinderen en ouders. Daarom is in het begin alleen het primair onderwijs met elkaar in gesprek gegaan en wordt pas later gekeken naar uitbreiding van de coalitie. Dit verklaart waarom de middelbare school pas op een later moment is aangesloten bij de coalitie, maar hierover bestaat geen onbegrip want de middelbare school voelt zich vereerd gevraagd te zijn door de coalitie Carnisse. In de optiek van de middelbare school is het een prachtcoalitie. De middelbare school voelt zich gelijkwaardig aan de andere drie basisscholen, maar de middelbare school heeft wel een andere positie/rol over het geheel gezien. Daarbij valt in de interviews op dat de basisscholen het bij beantwoording van de vragen het voornamelijk over hun drieën hebben, de middelbare school partner wordt amper genoemd terwijl het wel een kernpartner is. Aangegeven wordt dat dit komt doordat de middelbare school pas net is aangesloten bij deze coalitie en de samenwerking hiermee pas net van start is gegaan. Verder noemen de coalitieleden het betrokken wijkteam op hun scholen een verrijking, want het zorgt voor ontlasting. Er is echter voor gekozen het wijkteam niet te betrekken in de coalitie, daar het wijkteam voornamelijk contact zal hebben met de school maatschappelijk werkers. Tot slot zijn de scholen allemaal lid van de buurtspeeltuinvereniging en schoolsportvereniging, die samenwerkingen lopen al langer en het overleg daarmee vindt niet plaats op directieniveau. Volgens de coalitie is het daarom niet relevant ze te betrekken bij de coalitiebijeenkomsten, maar ze krijgen wel informatie doorgebriefd.

“Het meest ideale is dat je vanaf 0 jaar kunt aanbieden, dat je bijvoorbeeld naschoolse opvang en ook kinderopvang er aan kunt koppelen. Maar je kunt niet alles in een keer. Wij zeggen als coalitie: volgend jaar gaan we op schoolniveau onze kwaliteit, ons talent ter beschikking stellen voor andere scholen en dit willen wij goed uitbouwen en dan maken we de stap verder”.

7.2.6 Vertrouwen

Twee van de drie basisscholen kennen al een samenwerkingsverleden met elkaar en deze scholen weten dat ze heel goed kunnen samenwerken en dat het in het verleden positief is geweest. Een van de basisscholen heeft nooit eerder meegedaan in samenwerkingsverbanden, omdat deze meer een regionale functie vervulde en de school pas bestaat sinds 2008. De middelbare school heeft zoals genoemd een bijzondere positie in deze coalitie, daar ze worden ingehuurd door de basisscholen, maar ook de middelbare school kende al een goede binding met twee basisscholen en heeft veel vertrouwen in deze scholen. Veel kinderen van deze basisscholen gaan naar deze middelbare school en de schoolmusical van een van de basisscholen wordt altijd opgevoerd in de aula van de middelbare school. Met de ‘nieuwe’ basisschool bestond er nog geen binding, maar die hebben dit schooljaar pas voor het eerst groep 8 leerlingen. Het is nog te vroeg om aan te kunnen geven of er vertrouwen bestaat tussen deze basisschool en middelbare school, maar het feit dat deze basisschool mee gaat draaien in het gezamenlijke PO – VO programma noemt de respondent heel mooi en het is een teken dat je wilt meedoen.

“Dan start je heel anders, dan heb je vertrouwen in elkaar”.

Ondanks het feit dat nog niet alle basisscholen een samenwerkingsverleden met elkaar kennen wordt aangegeven dat het vertrouwen goed is. Alle drie de basisscholen hebben een sterke profilering en voldoende leerlingen. Ze geven aan dat ze daardoor niet in elkaars vaarwater zitten en zich in een luxepositie bevinden. Ze zien elkaar niet als concurrent, maar als compagnon om samen dingen voor elkaar te krijgen. De coalitiepartners zijn eerlijk in hun denken en doen en dit loopt synchroon met elkaar. Er wordt open en eerlijk met elkaar gecommuniceerd en bepaalde verwachtingen, maar ook grenzen worden naar elkaar geuit. De coalitie geeft aan dat ze niets hoeven te verbergen voor elkaar en dat zo iedereen weet waar hij aan toe is. Het betekent dat je jezelf kwetsbaar kan opstellen.

“Vertrouwen is echt een basissteen om verder te bouwen”.

7.3 Bevindingen coalitie Hillesluis

De kern van deze coalitie wordt gevormd door 8 basisscholen en 2 speciaal basis onderwijs scholen. Deze coalitie is hiermee niet alleen de grootste coalitie binnen dit onderzoek, maar ook de allergrootste CZ- coalitie. Echter wanneer gekeken wordt naar leerlingenaantallen blijkt dat de scholen samen slechts 1200 leerlingen hebben, wat neerkomt op een gemiddelde van 150 leerlingen per school. De coalitie geeft zelf in hun coalitieplan aan dat, om de ambities op het gebied van kwaliteitsontwikkeling waar te kunnen maken, scholen een gemiddeld aantal van tussen de 250 en 400 leerlingen nodig hebben. De coalitie wil het aantal scholen aanzienlijk terugbrengen en gaan hier proactief op inzetten door het gesprek aan te gaan met de schoolbesturen (Coalitie Hillesluis, 2013:7). In het coalitieplan geven ze onder andere aan dat wegens de grootte van de coalitie niet altijd met alle partijen in de uitvoering samengewerkt wordt, maar (afhankelijk van het onderwerp) ook in clusters van 4 a 5 scholen. De coalitieleden komen vijf keer per jaar bij elkaar en hier wordt de voortgang gemonitord (Ibid.:11).

Deze coalitie heeft als missie om de kinderen vol kracht en energie klaar te stomen voor een succesvolle toekomst (Ibid.:4). De doelstellingen behorende bij deze missie luiden als volgt: in 2020 is de gemiddelde cito –score 533 en in 2030 535,4 (op dit moment ligt de score onder het niveau van Rotterdam Zuid), in 2020 haalt 39% van de kinderen een havo/vwo diploma en studeert 40% af in het MBO zorg of techniek, 100% van de leerkrachten beschikt in 2015 over het basisniveau leerkracht competenties, in 2020 heeft 40% van de leerkrachten een masterdiploma en maken ouders deel uit van de professionele lerende gemeenschap. Deze doelen wil de coalitie behalen door in te zetten op vier strategische lijnen: excellente scholen als professionele leergemeenschappen, partnerschap met ouders, doorgaande leerlijn van PO naar VO en een gezamenlijk programma specifieke categorieën leerlingen (Ibid.:7). In het coalitieplan staan ten behoeve van de strategische lijnen inspanningen genoemd die ze de aankomende jaren gezamenlijk willen uitvoeren en inspanningen die op individueel schoolniveau uitgevoerd zullen worden (Ibid.:6-11). De meeste inspanningen in het kader van deze strategische lijnen worden op individueel schoolniveau uitgevoerd, zo willen de scholen aankomend schooljaar eerst een interne leergemeenschap opzetten. Wel gaat de coalitie dit jaar workshops en presentaties organiseren voor leerkrachten van alle po – scholen en willen ze het jaar daarop een leergemeenschap tussen scholen van start laten gaan. Aankomend schooljaar zullen er gastlessen van VO docenten in het PO plaatsvinden, maar het is nog onduidelijk waar deze gastlessen over zullen gaan want de coalitie wil eerst in kaart hebben waar po- leerlingen het meest behoefte aan hebben. De coalitie gaat tevens in de toekomst een gezamenlijke VO – keuzemarkt organiseren. Tot slot gaat deze coalitie aankomend schooljaar in gezamenlijkheid een plusklas voor meer begaafde en onder presterende kinderen organiseren (Ibid.:6-9). De coalitie doet in tegenstelling tot de andere coalities geen uitspraken over het aantal uur leertijd uitbreiding van de scholen.

Hoe kijkt deze coalitie aan tegen de gemeentelijke sturing en de onderscheidde succesfactoren?

7.3.1 Gemeentelijke sturing

Ook deze scholen geven net als de coalitie Feijenoord aan dat de CZ in het begin heel erg bottom-up leek en dat ze hierdoor erg gecharmeerd waren, maar dat gaandeweg het kader toch steeds nauwer bleek te worden. Wel wordt aangegeven dat het kader nog steeds heel breed is en er ruimte is om er zelf invulling aan te geven, maar minder breed dan van tevoren werd gecommuniceerd door de gemeente. Deze afbrokkeling heeft een negatieve invloed op de motivatie van sommige coalitieleden. Hierbij wordt als kritische noot genoemd dat wanneer de kaders van bovenaf te nauw zullen worden en wordt verteld welke weg je als school moet volgen, dat er dan geen gezamenlijk eigenaarschap meer zal zijn en sommige scholen dan zullen afhaken. Als school moet je mede eigenaar zijn, want dan zal de ontwikkeling van de coalitie vele malen sterker zijn. Een school moet de autonomie hebben/behouden zelf invulling te geven aan de kaders, als het uiteindelijk maar leidt tot het hogere doel. Een van de partners is enkel sceptisch over de gemeentelijke sturing, het wordt letterlijk een drama genoemd in het interview. Er zit volgens deze partner geen ruimte in het voorgestelde format en het veld is niet en wordt niet geraadpleegd om mee te denken, wat vervolgens zorgt voor hakken in het zand. Deze gemeentelijke aanpak is echter niet nieuw, het is een herhaling van zetten en dat geeft vermoeidheid.

“In het begin was het alles mag, alles kan en denk out of the box en dat is langzaam wel weer steeds minder geworden en dat vind ik jammer”.

Diep van binnen wisten de scholen wel dat de kaders niet zo breed zouden zijn als vooraf leek, maar ze wilde toch weten tot hoever ze konden gaan met hun ideeën en plannen. Nu blijkt dat je als school en coalitie eigenlijk alleen geld kunt aanvragen voor LTU, terwijl de RCZ veel meer is. De gemeente mag doelen hebben, want de gemeente verstrekt immers geld en dat geld is positief. De subsidie zorgt er echter wel voor dat het een ‘gemeentelijk ding’ wordt en niet iets van de scholen zelf, want voor de subsidie moeten bepaalde activiteiten uitgevoerd worden. De voorwaarden van de gemeente remmen de ambities en zorgt voor scepsis in de coalitie, want nu is merkbaar dat sommige plannen toch niet uitgevoerd kunnen worden. Zo is een pijnlijk punt in deze coalitie de afkeuring van een gezamenlijk plan om de leerkrachten en directieleden te gaan scholen, want de coalitie had de overtuiging dat directieleden en leerkrachten anders moeten gaan denken in een RCZ. Hier werd geen subsidie voor toegekend, omdat leertijduitbreiding direct moet toekomen aan de kinderen en schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de professionalisering van personeel. Zo zijn er nog meer dingen die deze coalitie wil uitvoeren, maar die niet in de beleidsregel van de gemeente passen. Wat de scholen uit coalitie verder opmerkelijk vinden is dat scholen hetzelfde subsidie – aanvraagformulier als het voorgaande jaar moeten invullen, terwijl ze nu een RCZ- school worden. Dit heeft als effect dat iedereen zijn eigen formulier gaat invullen, voor zijn eigen belangen gaat en het in de coalitie niet meer over de inhoud gaat maar over de formats. Daarbij komen in deze interviews kritische noten naar voren over de gemeentelijke kwantitatieve scoringsdrang, de planlast en de strakke verantwoording die scholen moeten doen. De wens is om scholen daarin meer vrij te laten, laat scholen tot ideeën komen en als de gemeente twijfelt moeten ze in gesprek gaan met de scholen. Door een gesprek krijg je als school meer ruimte om gedane keuzes te beargumenteren en meer uitleg te geven over behaalde resultaten. Als gemeente mag je absoluut kritisch zijn en er mogen eisen gesteld worden aan wat een school doet (bijvoorbeeld dat je leertijduitbreiding niet inzet om te gaan vissen met scholen), maar laat scholen redelijk vrij. Het “hoe” overlaten aan de scholen, want zij zijn de professionals en zeg als gemeente alleen het ‘wat’.

“Natuurlijk moet er ook wat op papier staan, je geld verantwoorden en je resultaten omhoog. Maar ook zonder subsidie wil ik dat mijn resultaten omhoog gaan. Het is niet zo dat omdat we in een RCZ zitten dat daarom de resultaten omhoog gaan. Soms heb ik het idee dat de gemeente dat een beetje denkt, zoveel mogelijk leertijduitbreiding erin en dan gaan die resultaten wel omhoog”.

7.3.2 Stabiliteit

De coalitie heeft angst ten aanzien van de stabiliteit van de RCZ en ook zij willen graag dat de gemeente subsidie voor meerdere jaren gaat verstrekken. Net als in de onderwijstafel en coalitie Feijenoord wordt aangehaald dat de resultaten pas zichtbaar zullen zijn na 10 jaar, maar dat het risico bestaat dat de politiek deze tijd niet zal geven door het snel willen scoren en wisselingen van wethouders met andere prioriteiten. Het gevaar dreigt dan dat er al snel

“In beleidslijnen hier in zo’n stad hangt het toch af van hoe de wethouders kunnen scoren en op het moment dat de wethouder zegt ik ga wat anders doen, neemt hij zijn plan mee, zijn belangen mee en is er een groep mensen die weer dingen proberen veilig te stellen voor de volgende”.

geroepen zal worden dat de CZ niet de gewenste resultaten zal opleveren en beëindigd zal worden. Dit maakt het heel moeilijk om mensen te interesseren en te motiveren voor een nieuw beleid, want er kunnen geen garanties worden gegeven. Een partner noemt zelfs dat de politiek nooit leidend mag zijn voor het onderwijs en noemt hierbij Finland als voorbeeld want daar is het onderwijs onaantastbaar, wie er ook aan het roer staat. Het ontbreken van garanties zorgt er volgens de coalitie voor dat er altijd een beetje angst is in de hoofden van directies. Het zorgt voor onzekerheid, dat je de stappen niet te groot wil maken en dat je twee keer nadenkt voor je iets besluit. Je wilt als scholen en als coalitie namelijk niet teveel afhankelijk worden van de subsidie en met iets stoppen wanneer de gemeente het niet meer kan betalen. Als het effect wordt bewezen is het ook dom om met iets te stoppen, maar als er geen effecten zijn dan is het een ander verhaal. Een partner gaat er wel vanuit dat het beleid wat ze nu gaan inzetten gecontinueerd kan worden. Want, als dat niet zo is stort de hele zone in elkaar en dat kan de gemeente zich niet permitteren.

7.3.3 Structuur

Spelregels

Deze coalitie geeft aan dat er geen gezamenlijke spelregels zijn opgesteld over hoe besluiten worden genomen, hoe taken worden verdeeld en wat verplichtingen zijn. Dit betekent automatisch dat er niet expliciet is afgesproken wat de gevolgen zijn wanneer actoren zich niet houden aan afspraken. De coalitie geeft aan hier nooit over gesproken te hebben en volgens een van de respondenten hadden ze dit misschien wel moeten doen. Zo geven partners aan dat er met regelmaat wordt teruggekomen op/gediscussieerd over een al eerder genomen besluit en dat is vermoeiend. Op de vraag hoe hiermee om wordt gegaan blijkt dat hier verschillend op wordt gereageerd, maar dat het als effect heeft dat men in de oriënterende fase blijft. Besluiten komen meestal tot stand wanneer een meerderheid voor is, maar het hangt ervan af waar het besluit over gaat. Als een partner sterke bezwaren heeft dan wordt gekeken of het van hals belang is dat alle scholen het zo doen. Het betekent dat er in deze coalitie een keuze bestaat in gezamenlijk aanpak, mede vanwege de bijzondere positie van de SBO- scholen. Het betekent dat er subcoalities gevormd kunnen worden, omdat niet altijd iedereen met elkaar samengewerkt hoeft te worden in de uitvoering. Als wordt gevraagd naar de verdeling van taken en het doen van activiteiten wordt aangegeven dat deze verdeling heel natuurlijk verloopt en iedereen zijn taken gewoon uitvoert. De taken worden verdeeld in werkgroepen en elke school is vertegenwoordigd in 1 of 2 werkgroepen. In de werkgroepen komen ze tot een plan en wordt een voorgenomen besluit genomen en dat wordt vervolgens voorgelegd aan de coalitie en uiteindelijk komt daar (als het goed is) een definitieve stap uit.

Procesbegeleider

De coalitie geeft aan dat de gemeentelijke coalitiebouwer de samenwerking begeleidt en deze zorgt ervoor dat de coalitie met elkaar in gesprek blijft, dingen op tafel worden gebracht, haalt spanning uit de lucht, probeert te achterhalen of partners echt zeggen wat ze willen zeggen, gaat individueel met scholen praten indien nodig, trekt iedereen door de 'RCZ-mangel', heeft een groot netwerk, komt met veel adviezen en zorgt voor energie, motivatie en creëert draagvlak bij de coalitiepartners. Er wordt aangegeven dat ze zonder hulp van deze coalitiebouwer nooit tot een coalitieplan hadden kunnen komen en ze vinden deze ondersteuning vanuit de gemeente positief. Een van de partners geeft aan dat alle belangen tegen elkaar worden afgewogen, maar dit stemt niet overeen met de reacties van anderen die aangeven dat de coalitiebouwer de partners niet altijd zelf liet komen tot gemeenschappelijkheid en soms zelfs iets doordrukte. De coalitiebouwer was eigenlijk de kartrekker en bepaalde waar over gepraat werd, maar volgens een aantal zou er anders niets tot stand zijn gekomen. Het is nu wel zijn bedoeling om de scholen zelf te laten komen tot gemeenschappelijkheid, hij zal nu de coalitiebijeenkomsten als voorzitter begeleiden en helpen met het concreet maken. Maar, de overlegagenda zal worden verzorgd door de scholen zelf. De coalitie heeft de coalitiebouwer gevraagd om te blijven begeleiden, omdat veel coalitiepartners denken dat de coalitie anders uit elkaar zal vallen ook al is er nu een grotere basis van vertrouwen. Een tweetal partners geven aan dit wel bijzonder te vinden, want volgens deze partners zouden ze het alleen kunnen doen nu het coalitieplan af is en de uitvoering kan beginnen.

"Ik vind niet dat een regisseur op een gegeven moment de lijn moet uitzetten. Dat moeten de partners zelf doen en de regisseur moet anticiperen op wat de partners aandragen".

"Eigenlijk na heel veel vergaderen, zou je nu moeten zeggen: we gaan starten en we hebben helemaal niemand meer nodig. Maar ik heb ook gezegd laat hem er alsjeblieft bijkomen, want ander ben ik ook bang dat we mensen gaan verliezen en scholen gaan verliezen".

7.3.4 Gemeenschappelijkheid

Angst voor autonomieverlies

In de coalitie wordt verschillend gedacht over angst voor autonomieverlies, maar alle partners wijzen op het belang en behoud van eigen autonomie. Door sommige partners wordt dit gezien als angst, terwijl andere respondenten dit juist zien als geen angst. Zo is volgens een van de partners de angst voor een verlies aan autonomie heel groot, wat komt door concurrentie en de angst bij partners om een eenheidsworst te worden. Het is merkbaar dat sommige scholen moeite hebben met het feit dat ze sommige dingen niet meer alleen doen en dat de school naast hun hetzelfde doet. Gedacht wordt dat besluiten daarom vaak opnieuw werden bediscussieerd. De partners moeten echter uitgaan van de gedachte wat andere scholen jouw leerlingen kunnen bieden en de angst voor het worden van een eenheidsworst is eigenlijk niet nodig, want in Nederland heb je te maken met verschillende schoolbesturen en is de kans op het worden van een eenheidsworst niet groot. Een andere partner geeft ook aan dat de scholen absoluut geen eenheidsworst willen worden, maar volgens deze partners zijn ze juist niet bang voor een verlies aan onafhankelijkheid want alle partijen geven duidelijk aan dat ze hun eigen identiteit willen behouden en hun eigen beleid willen blijven voeren. Ze hoeven geen autonomie te verliezen. Wel wordt er in interviews op gewezen dat de coalitie te maken heeft met verschillende schoolbesturen, waarbij ieder schoolbestuur in wezen voor zijn eigen gewin en eigen agenda gaat. Het ene schoolbestuur is terughoudender dan de ander en dit zorgt ervoor dat scholen met verschillende belangen aan tafel zitten en het lastig is om te komen tot gemeenschappelijkheid. Dit heeft volgens een aantal partners als effect dat je er niet uit kunt halen wat erin zit, want nu wordt samenwerking alleen gezocht op de vlakken waar de minste eigen

belangen om de hoek komen kijken want dat is het minst bedreigend. Niet iedere coalitiepartner is dan ook blij met dit coalitieplan, een aantal vinden het nog te weinig.

Draagvlak

Er lijken gradatieverschillen in het draagvlak te zijn binnen deze coalitie en misschien dat er daarom vaak terug werd gekomen op besluiten. Een partner geeft aan dat het draagvlak er nu wel is, want de scholen zien in dat er iets moet gebeuren om de kinderen een betere toekomst te kunnen geven. Maar sommige vragen zich af of de RCZ met zekerheid het geen is met de hoogste kans van slagen. Het draagvlak voor de samenwerking was er niet meteen volgens de coalitie,

“Dan komt er weer iets raars overgewaaid uit Amerika en the sky was daar the limit”.

het moest groeien en op dit moment bestaat er in de coalitie draagvlak voor de vier gezamenlijk bereikte punten. Hier is volgens een van de partners voelbaar dat partners nu echt betrokken zijn doordat de overleggen productief zijn, ze met agendapunten komen, achter dingen aanzitten, dingen uitzoeken, elkaar mailen of dat ze elkaar tips geven. Alleen lijkt het erop dat nog steeds niet alle partners het belang ervan inzien en hierbij wordt gewezen op het gegeven dat in New York de HCZ bottom –up is ontstaan en in Rotterdam toch top – down. Een aantal scholen hadden aangegeven niet mee te willen doen, maar ze moeten omdat hun schoolbestuur een handtekening heeft gezet. Een partner denkt zelfs dat geen van de Rotterdamse schooldirecties 100% achter de RCZ – aanpak staan. Hoe kan het dan dat scholen toch mee doen? Omdat ze dagelijks de nood ervaren en er zitten een aantal sterke elementen in het concept. Het onderwijs gaat altijd morren, mopperen en strubbelen en vervolgens gaan ze dan toch beginnen omdat scholen een verantwoordelijkheid voelen richting de kinderen waarmee ze werken. Daarbij isoleert een school zichzelf als ze niet meedoen in de samenwerking en dat wil niemand. Dergelijke scholen doen mee omdat dit hun manier is om subsidie te krijgen voor leertijduitbreiding (gelet op de coalitie-eis van de gemeente). Wel wordt gedacht dat alle partners uiteindelijk overtuigd zullen raken dat het werkt en hierin spelen de werkgroepen een rol. Werkgroepen die echt energie en drive hebben kunnen dat laten zien en dan raken anderen vanzelf overtuigd. Niet elke werkgroep heeft deze energie en drive, wat zichtbaar is aan de standaardoplossingen die worden bedacht in sommige werkgroepen. Als partners echter niet overtuigd zullen raken, dan wordt vermoed dat deze uiteindelijk zullen gaan afhaken. Tot slot komt naar voren dat er grote verschillen zichtbaar zijn tussen de scholen wanneer wordt gekeken naar het draagvlak bij het personeel. Sommige scholen hebben namelijk geen tijd om volop bezig te zijn met de ontwikkeling van de RCZ, terwijl andere scholen er heel riant voorstaan wat personeel betreft en hier wel de tijd voor hebben en aandacht aan kunnen schenken. Dit speelt niet alleen in coalitie Hillesluis, want ook in een gemeentelijke notitie (Gemeente Rotterdam, 2013f:2) wordt geschreven dat het onderwijs aangeeft dat er weinig capaciteit voor de onderwijsverbeteringsprojecten is.

“Ik denk dat niet alle directies op dezelfde manier er in zitten en ook niet altijd het achterste van hun tong laten zien. Dat blijft jammer. Uiteindelijk denk ik dat die mensen overstag gaan omdat het grootste gedeelte van de coalitie dat positivisme uitstraalt en de wil heeft om er iets goeds van te maken of ze haken op een gegeven moment af”.

Gemeenschappelijk referentiekader

Net als de andere coalities heeft deze coalitie de aard van de problematiek waarmee ze in de wijk Hillesluis te maken hebben en voor welke opgaven deze coalitie staat beschreven. Ook deze coalitie legt per strategische lijn uit wat ze hiermee bedoelen. Zo wordt er bijvoorbeeld uitgelegd wat een professionele leergemeenschap is (Coalitie Hillesluis, 2013). Toch wordt de vraag opgeroepen of er echt een gemeenschappelijk beeld bestaat over de aanpak van de problematiek waar deze wijk mee te maken heeft, gelet op de weinig gezamenlijke inspanningen. In de interviews komt naar voren dat

de coalitie gezamenlijke doelen heeft opgesteld en vier strategische lijnen en dat daar een gemeenschappelijk beeld over bestaat. De coalitie heeft er lang over gedaan om uniformiteit over deze vier pijlers te bereiken. Toch blijft er in grote mate bewegingsvrijheid om als school zelf te bepalen hoe je dat doel wilt bereiken want iedere school heeft eigen uitgangspunten.

“Op het moment dat er plannen op papier moeten komen gaat ieder voor zich. Scholen die een andere kant op willen krijgen daar buiten de coalitie alle ruimte voor. We moeten niet echt tegenstrijdige dingen gaan doen, maar er zit heel veel rek in. En het is helaas zo dat onderwijs altijd de rek opzoekt in dit soort situaties. Hoe kan ik toch verwezenlijken van wat ik zelf vind en niet al teveel bijtend richting de voorschriften ga? Dat proces zie je op iedere school, iedere school probeert veilig te stellen wat er op dat moment bereikt is. Ik snap het, ik doe het ook. Het enige verschil wat er is, is dat je nu regelmatig over dezelfde dingen samen nadenkt. Ik geloof daar het meeste in hoor, want iedere school heeft zijn eigenheid en zijn eigen dingen. Zo zit het onderwijs in elkaar, we zien niet uniform”.

Het is tevens lastig om tot een gezamenlijke aanpak te komen doordat je met tien verschillende meningen en visies op het onderwijs te maken hebt. Een van de partners geeft bijvoorbeeld aan dat samenwerking met drie partijen makkelijker zou zijn. Het is ook zichtbaar dat de werkgroepen bestaan uit mensen met gelijkgestemde ideeën, uit mensen die een gemeenschappelijk referentiekader hebben. Daarbij moet je als personen allemaal op een lijn kunnen komen, maar dit blijkt lastig want of je de persoon aardig vindt of niet speelt een rol binnen deze coalitie.

“De coalitie wil wel allemaal het doel bereiken, maar op een andere manier. Het zijn toch negen verschillende visies en je kunt niet met zijn negenen alles samen willen en kunnen doen”.

7.3.5 Wederzijdsheid

Wederzijds voordelige afhankelijkheden

Het eigenlijke belang zouden de leerlingen moeten zijn en voor veel scholen is dit zo, maar er wordt vermoed van sommige scholen dat de onderlinge concurrentie een belang is en dat een school niet ‘naast de pot wil pissen’ als het dadelijk blijkt goed te gaan. Sommige scholen willen hun eigen school niet dicht laten gaan en daarom doen ze mee, omdat er anders kans bestaat dat je er afligt wanneer het een succes wordt. Deze coalitie benadrukt daarentegen wel in het coalitieplan dat iedere school zijn eigen expertise heeft en dat ze elkaar nodig hebben om deze samenwerking tot een succes te maken (Coalitie Hillesluis, 2013:3). Een van de partners noemt echter dat scholen niet van elkaar afhankelijk zijn om dit te realiseren, de RCZ hoort meer te zijn dan alleen scholen. Wel geven de partners aan dat er wederzijdse voordelige afhankelijkheden bestaan op het gebied van kennis, want scholen kunnen leren van elkaar en daar wordt een zone alleen maar wijzer en sterker van. Hierdoor kom je er namelijk achter wat niet werkt, wat wel werkt en iedere school profiteert daarvan. Alleen op sommige scholen wordt er intern nog niet eens bij elkaar in de klas gekeken, dus dan is de stap om bij andere scholen naar binnen te kijken op dit moment nog te vroeg. De partners hebben er wel vertrouwen in dat dit zal gaan komen. Deze partners noemen verder als voordelen dat je samen veel sterker staat in het aanpakken van de wijkproblematiek, dat je sterker staat richting de gemeente en de politiek, bestaan er financiële voordelen door deze samenwerking (delen van conciërges, smw’ers, handvaardigheidsleerkracht, papier) en betekent deze samenwerking voor iedereen winst. Alleen zijn sommige partners bang een eenheidsworst te

“Nu zitten wij hier te kijken met onze 130 leerlingen waar het hiaat zit. Als we dat van heel de wijk zouden weten, dan kan je het wijkgericht aanpakken. Op het moment dat wij het alleen doen los je het probleem niet op”.

worden en dit zorgt er volgens de andere partners voor dat op dit moment nog niet alles uit de samenwerking gehaald kan worden, want niet iedere partner wil deze voordelen gebruiken.

Betrekken relevante actoren

In het coalitieplan wordt gezegd dat er meer en vooral andere partijen nodig zijn om van de CZ een succes te maken. De coalitie denkt hierbij aan het wijkteam, bureau Jeugdzorg, schoolmaatschappelijk werk, VO, sportverenigingen, peuterspeelzalen, woningcorporaties en organisaties op het gebied van werk en inkomen. Deze coalitie is inmiddels een samenwerking gestart met vier middelbare scholen. Dit zijn middelbare scholen die in de buurt van de basisscholen liggen en deze sluiten aan bij de coalitiebijeenkomsten mits dit relevant is. De coalitie geeft aan de verbindingen met andere partners in de toekomst te willen leggen en dat deze partijen alleen aan zullen sluiten bij coalitiebijeenkomsten wanneer dit relevant is (Coalitie Hillesluis, 2013:3). Op dit moment zijn ze namelijk nog niet toe aan uitbreiding volgens de coalitie. Volgens een van de respondenten is dit echt toekomstmuziek, als het al zover gaat komen. Met negen scholen is het al lastig om beslissingen te nemen, om dingen samen te bedenken, om op een lijn zitten en dan is het nog te moeilijk om er al andere partners bij te halen. Het niet aanhaken van andere partners heeft volgens een van de respondenten als effect dat je als coalitie in een stramien terecht komt en het blikveld steeds nauwer wordt. Echter wordt in andere interviews aangehaald dat de afstemming met schoolmaatschappelijk werk er al is binnen scholen zelf (volgens respondenten kan dit in gezamenlijkheid wel effectiever georganiseerd worden) en er is bijvoorbeeld al samenwerking met schoolsportverenigingen.

7.3.6 Vertrouwen

In het voorwoord van het coalitieplan geeft deze coalitie aan dat ze in de wijk een lange geschiedenis van samenwerking kennen door eerder gemeentelijk beleid en dat dit met zoveel verschillende partijen een uitdaging is gebleken (Coalitie Hillesluis, 2013:3). In deze coalitie wordt verschillend gedacht over het vertrouwen tussen partners. Zo wordt aangegeven aan dat er in het begin heel weinig vertrouwen was tussen de scholen door concurrentie en het verleden. Daarbij is een school het afgelopen jaar al een RCZ- school geworden, terwijl de coalitie met elkaar bezig was om te kijken hoe iedereen tegelijkertijd een RCZ – school kon worden. Hierdoor was er in het begin wantrouwen richting elkaar, want eigenlijk was een van die scholen een nog grotere concurrent geworden dan deze al was. Terwijl de gedachte juist was de concurrentie er uit te halen, want voor alle kinderen moeten de kansen er zijn. Aangegeven wordt dat nog steeds in ieder overleg het woord concurrentie valt. Men is bang om leerlingen te verliezen en dat maakt samenwerking heel lastig, want hierdoor willen sommige scholen niet ver gaan in samenwerking. Het blijkt lastig om elkaar recht in de ogen te kijken en sommige partners laten nog steeds niet het achterste van hun tong zien. Terwijl op vrijwel iedere school nieuwe directieleden zitten, maar door twee directieleden die negatieve ervaringen hebben met het verleden komen er hakken in het zand. Het is onder andere ook zichtbaar in de werkgroepen want daar zoeken mensen toch mensen op met gelijk luidende ideeën. Het afgelopen jaar is er wel een stijgende lijn zichtbaar met betrekking tot het vertrouwen, zo geeft een respondent aan dat als er nu iets is tussen de scholen dat ze elkaar kunnen benaderen en dat er dan iets mee gedaan wordt. De toegankelijkheid naar elkaar toe en het openstaan voor elkaar is veel groter geworden. Er wordt hierbij aangegeven dat als er afspraken gemaakt worden iedereen deze nakomt, partners hun werk doen, aanwezig zijn bij coalitiebijeenkomsten en voorbereid zijn. Maar, er hoeft wel maar iets te gebeuren en het tot nu toe opgebouwde vertrouwen zal een stap terug doen.

“Ik denk dat het nooit 100% zal worden, maar dat hoeft ook niet. We moeten gewoon een stukje vertrouwen hebben dat als je een collega belt of even langsloopt dat we het over hetzelfde hebben en als dat belangrijker en sterker wordt gaat iedereen op een gegeven moment dat zelf als leidend ervaren”.

Hoofdstuk 8 Bevindingenvergelijking coalities

Zichtbaar is dat de drie coalities verschillende maar ook overeenstemmende bevindingen laten zien. Na uiteenzetting van alle individuele casusbevindingen is het mogelijk een vergelijking te maken tussen de coalities. Door het niveauverschil tussen de onderwijstafel en coalities is het niet mogelijk om deze casussen met elkaar te vergelijken, ondanks dat de samenwerkingen op dezelfde theoretische constructen zijn onderzocht. Daarom is ervoor gekozen alleen de bevindingen van de coalities met elkaar te vergelijken.

8.1 Mate van samenwerking

Elke coalitie heeft strategische lijnen opgesteld waarin gezamenlijke ambities en doelen zijn geformuleerd. Echter valt op dat coalitie Carnisse op dit moment al veel verder gaat in de mate van samenwerking dan de coalities Feijenoord en Hillesluis. Coalitie Carnisse gaat bijvoorbeeld aankomend schooljaar al een gezamenlijke studiedag organiseren en expertise uitwisselen tussen de scholen, terwijl men dit in de andere coalities pas van plan is vanaf het jaar 2015. In deze coalities ligt de focus eerst op het intern leren. Ditzelfde geldt voor de strategische lijn waarin partnerschap met ouders centraal staat. De coalitie Carnisse wil een gezamenlijk ouderbeleid opzetten, terwijl de scholen uit de andere coalities hier ieder eerst op schoolniveau aan willen werken. Coalitie Carnisse gaat verder aankomend schooljaar starten met een gezamenlijk aanbod van leertijduitbreiding en hebben een gezamenlijk aanbod ontwikkeld op drie gebieden. Coalitie Hillesluis heeft ook een gezamenlijk aanbod van leertijduitbreiding voor aankomend schooljaar op de planning staan, maar in vergelijking met coalitie Carnisse hebben ze een minder groot aanbod. Coalitie Feijenoord zal pas in de toekomst gaan kijken of ze gezamenlijk leertijduitbreiding wil organiseren. Met betrekking tot de doorgaande leerlijn hebben alle coalities samenwerking gezocht met VO – scholen. Alleen voor de coalities Carnisse en Hillesluis is duidelijk dat VO – docenten les komen geven op de PO – scholen. Waarbij het in de coalitie Hillesluis nog onduidelijk is in welke vakken ze les komen geven, terwijl coalitie Carnisse al wel heeft afgesproken in welke vakken VO – docenten les komen geven. Coalitie Carnisse is hierin dus een stap verder dan coalitie Hillesluis. Voor de coalitie Feijenoord is de wijze van samenwerking met het VO zoals ge genoemd onduidelijk. De coalities Carnisse en Hillesluis gaan allebei een VO – keuzemarkt organiseren, terwijl coalitie Feijenoord een beroepenmarkt organiseert. Coalitie Feijenoord is wel de enige coalitie die gezamenlijk gaat optrekken om de sociale competenties van kinderen in de wijk te verbeteren en gezamenlijk taalles gaat aanbieden aan ouders, hier wordt in de andere coalities geen aandacht aan geschonken. Daarbij valt tot slot op dat de scholen uit coalitie Feijenoord 10 uur leertijduitbreiding aanbieden, de coalitie Carnisse 6 uur leertijduitbreiding en de coalitie Hillesluis hier geen uitspraken over doet.

De mate van samenwerking laat grote verschillen zien tussen de coalities, waarbij coalitie Carnisse op dit moment beduidend verder gaat in haar samenwerking dan de andere twee coalities. Gelet op de plannen van de andere coalities, mits deze doorgang zullen vinden, worden de verschillen wel kleiner in de toekomst.

Nu de verschillen in mate van samenwerking zijn behandeld is het mogelijk om te kijken naar verschillen en overeenkomsten in de bevindingen met betrekking tot gemeentelijke sturing en succesfactoren. In het kader hiervan zal op de volgende pagina eerst een tabel te zien zijn waarin de verschillen en overeenkomsten kort worden aangestipt.

Tabel 3 - Samenvatting bevindingen

	Coalitie Feijenoord	Coalitie Carnisse	Coalitie Hillesluis
Gemeentelijke sturing	Minder vrijheid dan gedacht.	Ervaren veel vrijheid binnen genoemde kaders.	Minder vrijheid dan gedacht.
Stabiliteit	Angst voor beleidsinstabiliteit.	Meer zekerheid over beleidsstabiliteit in vergelijking met voorgaand beleid. Toch ook hier onzekerheid.	Angst voor beleidsinstabiliteit.
Spelregels	Geen collectieve set van spelregels geformuleerd.	Geen collectieve set van spelregels geformuleerd, denken ook dat dit belemmerend zou werken.	Geen collectieve set van spelregels geformuleerd. Coalitie heeft te maken met besluitvormingsproblematiek.
Procesbegeleider	Was aanwezig, nu is er onduidelijkheid over blijvende betrokkenheid van een procesbegeleider	Was en blijft betrokken bij deze coalitie. Ze willen namelijk iemand die hun bij elkaar roept en begeleidt.	Was en blijft betrokken uit angst dat de coalitie anders uit elkaar valt. Er bestaan gemengde geluiden over de wijze van begeleiding.
Angst voor autonomieverlies	Meningsverschillen over angst voor autonomieverlies. Het zorgt echter niet voor problemen volgens de partners.	Alle partners geven aan geen angst te hebben.	Meningsverschillen over angst voor autonomieverlies. Dit zorgt voor wensenverschillen in mate van samenwerking.
Draagvlak	Niet vanaf begin aanwezig bij alle partners, maar nu wel.	Draagvlak voor zowel het concept RCZ als de samenwerking.	Door partners wordt vermoed dat er niet bij iedereen draagvlak voor het concept en de samenwerking is.
Gemeenschappelijk referentiekader	Over de doelen en strategische lijnen bestaat een gemeenschappelijk beeld, alsmede op de gebieden waar samengewerkt gaat worden.	Over de doelen en strategische lijnen bestaat een gemeenschappelijk beeld, alsmede op de gebieden waar samengewerkt gaat worden. In deze coalitie is wel een groter gemeenschappelijk beeld dan de andere twee.	Over de doelen en strategische lijnen bestaat een gemeenschappelijk beeld, alsmede op de gebieden waar samengewerkt gaat worden.
Wederzijds voordelige afhankelijkheden	Zien wederzijds voordelige afhankelijkheden, maar willen geen samenwerking waar het voor de een meer winst zou betekenen.	Zien wederzijds voordelige afhankelijkheden en benutten aankomend jaar gelijk elkaars expertise en kwaliteit.	Niet iedere partner wil de mogelijke voordelen van samenwerking gebruiken, terwijl andere partners veel voordelen zien.
Betrekken relevante actoren	Deze coalitie bestaat enkel uit po - scholen.	De coalitie bestaat uit po - scholen en een vo - school.	De coalitie bestaat enkel uit po – scholen.
Vertrouwen	Verschillende gedachten over het vertrouwen, ondanks een goede persoonlijke relatie	Geven aan dat er een goed vertrouwen is.	Vertrouwen is moeilijk wegens concurrentie en verleden. Er is wel een stijgende lijn zichtbaar.

8.2 Gemeentelijke sturing

Als wordt gekeken naar de bevindingen ten aanzien van de gemeentelijke sturing, valt gelijk op dat coalitie Carnisse zich hier vrij positief over uit. Zij geeft aan veel vrijheid te ervaren binnen de kaders, terwijl coalities Hillesluis en Feijenoord aangeven dat de vrijheid minder groot is dan op voorhand geïmpliceerd door de gemeente. Beide coalities vinden de verminderde vrijheid jammer en verwarrend, maar met name coalitie Hillesluis uit zich hier negatief over. Een overeenkomst is dat er in alle drie de coalities op gewezen wordt dat de vrijheid niet verder ingesnoerd mag worden. Waarbij een afwijkende mening is dat een respondent uit de coalitie Hillesluis noemt dat er geen ruimte zit in het voorgestelde format, terwijl andere aangeven dat de vrijheid nog groot genoeg is. Een andere overeenkomst is dat er wordt gewezen op de plan- en verantwoordingslast en de negatieve ervaringen die scholen hiermee hebben. Tevens wijzen de scholen in coalities Hillesluis en Feijenoord op de kwantitatieve scoringsdrang van de gemeente en hierin stemmen zij overeen dat het niet alleen om de cijfers gaat.

8.3 Stabiliteit

Met betrekking tot deze succesfactor zijn er weinig verschillen zichtbaar in bevindingen. Door allemaal wordt betwijfeld of het beleid de belofde 20 jaar zal gaan halen en hierbij worden door de coalities dezelfde oorzaken genoemd. Wel lijkt de angst in coalitie Carnisse kleiner dan in de andere twee coalities, omdat deze coalitie benadrukt dat de beoogde tijdspanne een positieve gewaarwording is en meer zekerheid biedt aan de scholen. Daarbij geeft deze coalitie expliciet aan dat ze de samenwerking zullen voortzetten wanneer subsidies niet gecontinueerd zullen worden. Een respondent uit de coalitie Hillesluis lijkt geen angst te hebben ten aanzien van stabiliteit, maar spreekt tegelijkertijd hierin een waarschuwing uit richting de gemeente. In deze coalitie wordt in vergelijking met de andere coalities het meest duidelijk uitgesproken wat de effecten van de angst voor een gebrek aan stabiliteit zijn. De coalities stemmen tot slot overeen in hun opinie dat de ontwikkeling en realisering van het beleid tijd nodig heeft en dat ze daarom een lange termijn commitment willen hebben van de gemeente.

8.4 Structuur

Spelregels

In elke coalitie wordt genoemd dat er geen collectieve set van spelregels is opgesteld, maar dat wel duidelijk is wanneer er sprake is van een besluit, dat taken worden verdeeld en partners hun taken netjes nakomen. Er worden daarbij in de coalities afspraken gemaakt over concurrentie en er is besproken waarin ze wel en waarin ze niet willen samenwerken. Waarbij een verschil tussen de coalities is dat Hillesluis heeft afgesproken dat het vormen van subcoalities mogelijk is. Wel is er in coalitie Hillesluis een probleem zichtbaar met betrekking tot besluitvorming, een probleem wat niet lijkt te spelen in de andere twee coalities. Een laatste verschil is dat coalitie Carnisse denkt dat het formuleren van spelregels alleen maar belemmerend zou werken. Wel is een overeenkomst tussen de coalities dat er niet is afgesproken wat de gevolgen zijn wanneer partners gemaakte afspraken niet nakomen.

Procesbegeleider

Uit de bevindingen blijkt dat de coalities allemaal van dezelfde persoon gebruik hebben gemaakt voor de begeleiding van hun samenwerking. Uit de bevindingen blijkt bij iedere coalitie positieve gestemdheid over de begeleiding, wel valt op dat coalitie Hillesluis meer sturing heeft ervaren dan de twee andere coalities en de gevoelens hierover zijn gemengd. Coalitie Carnisse en Hillesluis beide aangeven dat het belangrijk is dat de coalitiebouwer betrokken blijft, waarbij een verschil is dat coalitie Hillesluis aangeeft dat er angst bestaat dat de coalitie anders uit elkaar valt. Bij coalitie

Feijenoord is het daarentegen nog onduidelijk is of er een procesbegeleider betrokken blijft nu het coalitieplan geschreven is.

8.5 Gemeenschappelijkheid

Angst voor autonomieverlies

In de bevindingen valt op dat in elke coalitie het belang van eigen identiteit, eigen methodieken en eigen waarden wordt benadrukt en dat elk schoolbestuur de grenzen voor samenwerking heeft aangegeven. Door sommige respondenten wordt dit aangemerkt als angst voor autonomieverlies, terwijl andere aangeven dat dit niet zo is. Bij coalities Hillesluis en Feijenoord is hierin een tweedeling tussen respondenten zichtbaar, wat niet speelt in de coalitie Carnisse. Bij coalitie Hillesluis resulteert dit in een verschillende wens met betrekking tot de gradatie van samenwerking, terwijl men in de coalities Carnisse en Feijenoord content zijn met de gevonden modus van samenwerking. Een andere overeenkomst is dat alle scholen alleen willen samenwerken waar ze het willen, maar coalitie Carnisse gaat wel verder in hun samenwerking dan de andere twee coalities.

Draagvlak

Met betrekking tot het draagvlak zijn verschillen zichtbaar tussen de casussen, zo valt op dat coalitie Carnisse zich positiever uit over het draagvlak voor het concept en de samenwerking dan de andere coalities. In coalitie Hillesluis wordt namelijk vermoed dat nog steeds niet iedereen draagvlak heeft voor de RCZ en de samenwerking, er is wel goede hoop dat dit alsnog komt en anders zullen een aantal partners waarschijnlijk alsnog afhaken. In coalitie Feijenoord is er draagvlak voor het concept en de samenwerking, maar op dit moment niet voor een samenwerking zoals bijvoorbeeld die van coalitie Carnisse. Een overeenkomst is dat de coalities aangeven dat het draagvlak binnen scholen zelf van groot belang is voor de realisering van de RCZ, maar in de coalitie Hillesluis bestaan hier wel twijfels over.

Gemeenschappelijk referentiekader

In elke coalitie is er een gemeenschappelijk beeld tot stand gekomen over aard, doelen en ambities, maar een gemeenschappelijk beeld over de aanpak wordt alleen ontwikkeld waar de basisscholen daadwerkelijk met elkaar gaan samenwerken. Zoals genoemd is de mate van samenwerking per coalitie verschillend, wat impliceert dat de mate van een gemeenschappelijk beeld per coalitie verschillend is. Een overeenkomst tussen de coalities is dat ze noemen dat een gemeenschappelijk referentiekader niet overal tot stand komt, door de eigen identiteit en vrijheid van onderwijsinrichting in Nederland. Een verschil is dat in coalitie Hillesluis veel meningsverschillen spelen vanwege een groot aantal mensen, die elkaar niet allemaal even graag mogen. Als gevolg zoeken mensen met gelijkgestemde ideeën elkaar op in de werkgroepen. Ook coalitie Feijenoord noemt dat er verschillende gedachten bestaan over de aanpak.

8.6 Wederzijdsheid

Wederzijds voordelige afhankelijkheden

In elke casus wordt gewezen op het maatschappelijk voordeel van de RCZ. Een verschil tussen de coalities is dat coalitie Hillesluis vermoedt dat er bij sommige partners deelbelangen een grotere rol spelen dan het maatschappelijk voordeel. Een overeenstemming tussen de coalities is dat aangegeven wordt dat ze in wezen niet van elkaar afhankelijk zijn om de RCZ te realiseren, maar tegelijkertijd geven coalitie Carnisse en een deel uit coalitie Hillesluis aan dat je ook wel van elkaar afhankelijk bent. Alle coalities zien wederzijds voordelige afhankelijkheden, maar hierin zijn wel verschillen zichtbaar tussen de coalities. Zo is een gelijkenis dat coalitie Feijenoord en Hillesluis aangeven dat je samen een sterkere partner bent richting andere partijen en dit meer mogelijkheden biedt. Een andere gelijkenis is dat coalities Carnisse en Feijenoord aangeven dat deze samenwerking

de mogelijkheid geeft om een lijn te trekken richting ouders en een meer solide positie te krijgen in de wijk. Een andere overeenkomst tussen de coalities is dat ze aangeven dat je van elkaar kunt leren en elkaar kunt aanvullen, maar alleen coalitie Carnisse gaat aankomend schooljaar al daadwerkelijk elkaars kwaliteiten en expertise benutten. In de andere coalities zal dit gelet op de plannen op een later moment komen. Daarnaast is een verschil dat coalitie Carnisse noemt dat alle drie de basisscholen iets unieks hebben wat ze elkaar kunnen bieden, wat ook geldt voor de samenwerking met de vo – school. In de andere coalities worden geen specifieke kwaliteiten en expertise van partners genoemd. Een verschil tussen coalities is dat een aantal partners uit coalitie Hillesluis financiële voordelen zien in deze samenwerking. In coalitie Hillesluis is echter verdeeldheid over het gebruiken van deze voordelen binnen de coalitie zichtbaar en ook een van de partners uit coalitie Feijenoord zou minder voordeel kunnen ervaren wanneer de samenwerking anders zou zijn vormgegeven.

Betrekken relevante actoren

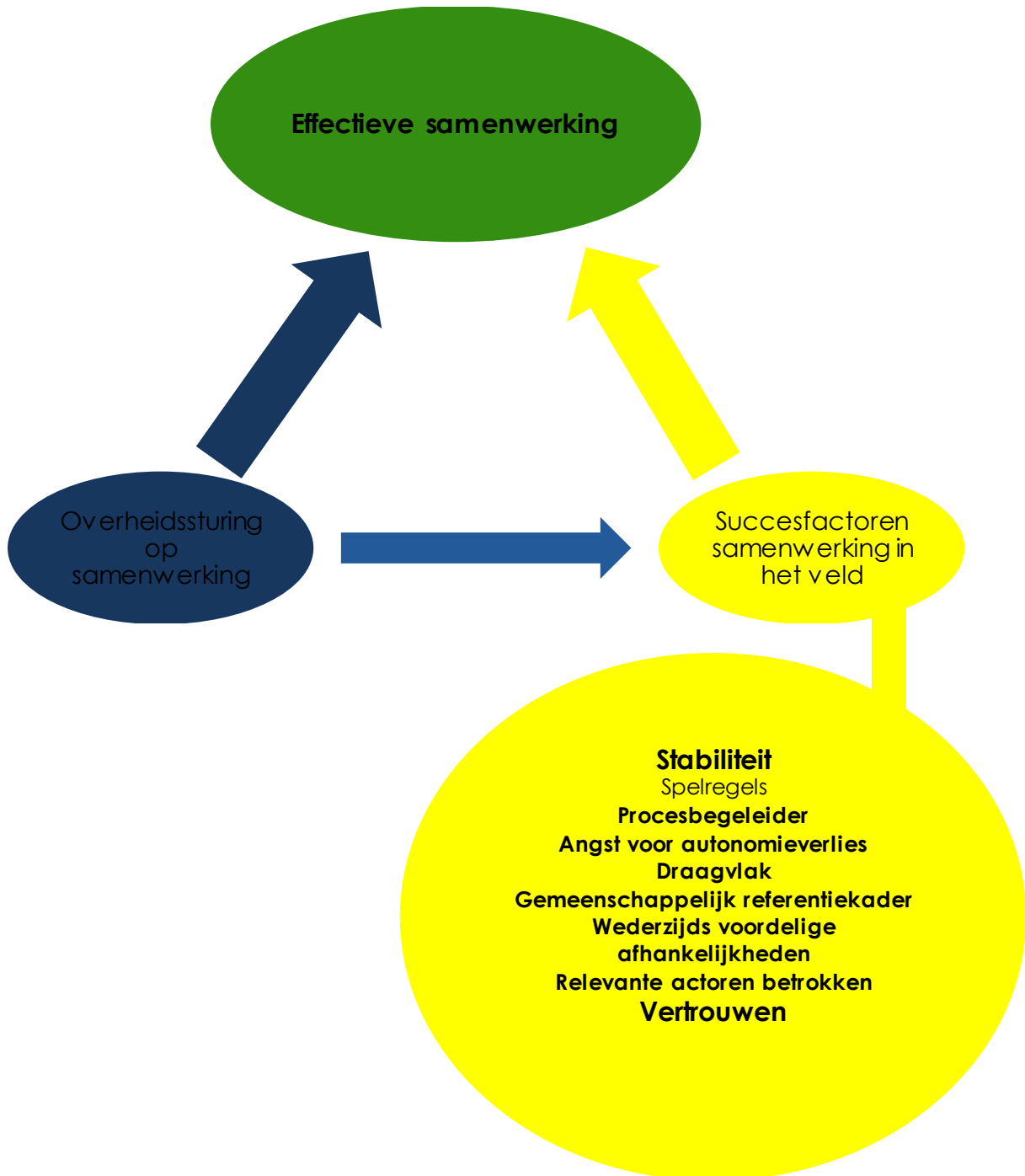
Een duidelijke gelijkheid is zichtbaar in de drie coalities want ze bestaan alle drie vooralsnog alleen uit onderwijspartijen. Er zijn nog geen andere partijen opgenomen in de coalities. Een verschil tussen de coalities is dat in coalitie Carnisse een middelbare school deel uitmaakt van de coalitie. In de andere coalities is de samenwerking met middelbare scholen ook in gang gezet, maar ze vormen geen vast onderdeel van de coalitie. Een verdere gelijkheid tussen de coalities is dat uitbreiding geen hoge prioriteit heeft. Waarbij wel een verschil is dat coalitie Hillesluis aangeeft dat uitbreiding nog niet mogelijk is, wegens het moeizame verloop van de huidige samenwerking. Wel hebben alle coalities in kaart welke partijen van toegevoegde waarde zijn voor de realisering van de CZ en is de bedoeling dat zij (in de toekomst) aansluiten bij coalitiebijeentkomsten wanneer dit relevant is. Tegelijkertijd wordt in de coalities aangegeven dat scholen individueel al (gaan) samenwerken met andere partners zoals bijvoorbeeld het wijkteam, schoolsportvereniging en aanbieders van leertijduitbreiding.

8.7 Vertrouwen

Meteen valt op dat coalitie Carnisse op het gebied van onderling vertrouwen veel positiever stemt dan de andere coalities, ook op dit punt uit coalitie Carnisse zich positiever dan de andere twee coalities. In coalities Feijenoord en Hillesluis blijft concurrentie een (grote) rol spelen en tijdens het traject hebben problemen gespeeld die het vertrouwen schaadden. Wel geeft coalitie Feijenoord aan dat de onderlinge relatie tussen de partners goed is en coalitie Hillesluis geeft aan dat er een groter vertrouwen is in vergelijking met het verleden.

Hoofdstuk 9 Analyse

Zoals de titel van dit hoofdstuk al verraaft staat dit hoofdstuk in het teken van de analyse. Het betekent dat gedane bevindingen geanalyseerd zullen worden aan de hand van het conceptueel model, wat ter opfrissing van het geheugen nogmaals aan de lezer wordt gepresenteerd. Met dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de vijfde en zesde deelvraag van dit onderzoek.



9.1 Gemeentelijke sturing

Alleen al afgaand op de woordkeuzen van de gemeente Rotterdam kan vermoed worden dat zij een programmatische sturingswijze hanteert voor het realiseren van de RCZ en ook aangaande de samenwerking, zo is er een gemeentelijk programmaplan geformuleerd en heeft de gemeente een programmamanager aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de pijler School. Daarbij is de RCZ onderdeel van het NPRZ, waar wordt gewerkt met een doelengericht uitvoeringsprogramma. Ook de onderwijstafel werkt op basis van dit uitvoeringsprogramma, waarmee aangenomen mag worden dat de onderwijstafel middels een programmatische aanpak opereert. De onderwijstafel kan gezien worden als een joint program netwerk, de partijen uit de onderwijstafel zijn namelijk met elkaar verbonden om specifieke activiteiten samen te plannen en uit te voeren. Daarbij wordt voor de realisering van de RCZ gebruik gemaakt van al bestaande stedelijke programma's. Al met al kan geconstateerd worden dat de context waarbinnen de gemeente Rotterdam opereert programmatisch is.

Sturing op de onderwijstafel

Alle pijlen wijzen hierdoor op voorhand in de richting van een programmatische sturingswijze op de samenwerking door de gemeente Rotterdam. En er is nog meer waarmee geredeneerd kan worden dat de sturingswijze sterk neigt naar het programmatisch sturen. Zo zijn het concept RCZ en de doelstellingen voorafgaand aan de samenwerking ontwikkeld, wat maakt dat het vertrekpunt bij een programmatische aanpak past. Een kritische noot moet hierbij geplaatst worden, want uit de onderwijstafel en gemeente wordt teruggekoppeld dat de ontwikkeling van het concept en de doelstellingen niet geheel in gezamenlijkheid is gebeurd en toch vooral vanuit de gemeentelijke wens is voortgekomen. Terwijl in een programmatische aanpak gezamenlijke doelformulering en visievorming met alle partners vanaf het begin af aan van groot belang wordt geacht. De ideeën, vormgeving van het concept en aanzet lijken hierdoor eerder top-down tot stand te zijn gekomen, wat niet past in het horizontale denken van netwerk governance en hierdoor ook niet in de programmatische en exploratieve sturingswijze. Dit verklaart deels waarom niet iedereen uit de onderwijstafel en niet alle scholen vanaf moment één enthousiast waren, en sommige scholen nog steeds niet zijn, over de realisering van de RCZ en de bijbehorende samenwerking. Want, niet iedereen was betrokken bij de ontwikkeling van het plan en alle respondenten geven aan dat het juist heel belangrijk is om te praten met en commitment te hebben van het onderwijsveld voor een beleid. Het is echter de vraag of het haalbaar was geweest iedereen te betrekken bij de totstandkoming van de RCZ, want het onderwijsveld is groot en gemêleerd. Is het dan wel mogelijk om van iedereen instemming te krijgen voor een dergelijk programma?

Inmiddels lijkt de afstemming met de onderwijstafel over de inhoud van het programma er wel steeds meer te komen en is er overeenstemming over de doelen en het concept RCZ met de onderwijspartners. Hiermee komt de houding van de gemeente gedurende het proces meer in lijn te liggen met de karakteristieken van een programmatische sturingswijze. Dit maakt namelijk dat er steeds meer sprake is van een gelijkwaardige samenwerking en gezamenlijk eigenaarschap in de onderwijstafel, waarbij ook de onderwijspartners hun ideeën en belangen kunnen inbrengen en hiernaar geluisterd wordt. Dit laat tevens zien dat de gemeente in staat is haar sturingswijze aan te passen gedurende het traject en dit bevestigt de theoretische verwachting dat een overheid kan wisselen tussen sturingswijzen. Toch blijft er sprake van een spanningsveld, gelet op de gemeentelijke neiging om af en toe haar (kwantitatieve) zin door te drukken met betrekking tot activiteiten en doelstellingen (vb. coalitievorming en aantal uur leertijduitbreiding). Dit valt niet goed in de onderwijstafel, want aangegeven wordt dat het veld beschikt over kennis en het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. De gemeente Rotterdam kan hierdoor soms betrappt worden op het tegelijkertijd autoriteit en consensus prediken en zoals in theorie wordt aangegeven gaat dat niet samen in een programmatische samenwerking. Het is misschien ook niet slim te noemen van de gemeente, want de gemeente is immers afhankelijk van het onderwijsveld voor het realiseren van de

RCZ en zoals hoofdstuk 2 aanduidde verloopt de relatie tussen overheid en onderwijs niet altijd even soepel. In de bevindingen komt tevens naar voren dat zowel onderwijstafel als coalities vinden dat de gemeente het onderwijsveld moet laten meedenken, moet laten meepraten, naar het onderwijsveld moet luisteren, moet openstaan voor praktijkervaringen en sommigen vinden zelfs dat je het de scholen helemaal zelf zou moeten laten ontwikkelen. Zo worden er bijvoorbeeld vraagtekens gezet bij de haalbaarheid en effectiviteit van de gewenste 10 uur leertijduitbreiding en de kwantitatieve scoringsdrang van de gemeente, want kwaliteit van het onderwijs is belangrijker dan kwantiteit. Tegelijkertijd wordt door de onderwijspartners genoemd dat het vertrouwen er nog niet is om over de kwaliteit gezamenlijke afspraken te maken. Naast het gegeven dat kwantiteit makkelijker meetbaar is, kan de vraag worden gesteld of sturen op kwantiteit dan niet de enige mogelijkheid voor de gemeente is om het veld aan te sturen op het realiseren van de RCZ? Toch past de neiging van het af en toe top-down aansturen vanuit de gemeente niet gelet op de afhankelijkheid die zij deelt met het onderwijsveld. Het is belangrijk om continu gelijkwaardigheid in de samenwerking te creëren en te waarborgen, al zal dit wegens vertrouwenskwesaties soms moeilijk zijn voor de gemeente Rotterdam en de onderwijspartners.

Sturing op scholen en coalities

De gemeente stuurt ook op de realisering van de tweede lijn van samenwerking. Hoe stuurt zij hierop? Ten aanzien van de sturing op schoolniveau is iets opmerkelijks aan de hand, want de gemeente stuurt niet alleen op de coalities maar ook op scholen zelf. Alle scholen moeten namelijk een RCZ – school worden binnen 2 jaar. Is dit met hen overlegd? Veel respondenten geven aan van niet en het verklaart waarom de bevindingen laten zien dat niet alle scholen gelijk enthousiast waren over het concept en sommige nog steeds niet zijn. Oppervlakkig conformeren aan het beleid vanwege de subsidie wordt dan het risico, terwijl intrinsieke motivatie belangrijk is voor de slagingskansen van een beleid. Het maakt op dit moment de kans dat de realisering van de RCZ een geslaagd succes wordt niet in elke zone even groot. Alhoewel hierbij opgemerkt moet worden dat dit onderzoek ook laat zien dat veel respondenten wel enthousiast zijn over de RCZ en zich er hard voor willen inzetten. Daarbij kan de vraag worden gesteld of de beweging die hierdoor in het onderwijsveld in gang is gezet, anders ook tot stand zou zijn gekomen. Het neemt echter niet de bevinding weg dat het niet is overlegd met de scholen en dat dit bij sommigen in het verkeerde keelgat is geschoten. De gemeente stuurt de individuele scholen ook aan op het realiseren en uitvoeren van de afgesproken activiteiten en doelen van het nationaal programma. Bijvoorbeeld het aansturen op het realiseren van 70 nulgroepen op de scholen, zorgen dat er jaarlijks 14 RCZ – scholen van start gaan, dat de gemeentelijke wijkteams hiermee in pas lopen, dat de scholen de zes principes van de RCZ vertalen in hun schoolplannen en dat het aantal uur leertijduitbreiding zich steeds verder uitbreidt. Daarbij krijgen scholen ieder individueel (RCZ –) subsidie toegekend door de gemeente op basis van hun individuele schoolplannen. Een groot gedeelte van de gemeentelijke sturing voor de realisering van de RCZ is in feite gericht op de scholen zelf en vindt dus op een andere wijze plaats dan theoretisch vanuit werd gegaan in dit onderzoek. Kijkend naar de bevindingen kan geconstateerd worden dat de gemeente op koers ligt om de RCZ binnen 2 jaar op elke school te realiseren, waarmee de gemeentelijke wens in vervulling lijkt te gaan. Of het overal tot het gewenste effect zal leiden en of elke school er intrinsiek gemotiveerd achter staat is de vraag. Coalitie Hillesluis geeft wel aan dat een gevolg van deze individueel gerichte sturing is dat partners zich meer focussen op de eigen plannen in plaats van op de samenwerking. Dat er wordt gestuurd op individuele scholen blijkt ook uit het feit dat scholen uit een zelfde coalitie op verschillende momenten een RCZ – school kunnen worden. Dit zorgde onder andere in coalitie Hillesluis voor problemen en voor de coalitie Feijenoord verklaart het waarom de focus hier voornamelijk op de eigen scholen ligt. Het is echter de vraag of deze individuele sturing de samenwerking echt in de weg staat, want coalitie Feijenoord en een deel uit de coalitie Hillesluis willen niet verder gaan in hun samenwerking dan ze nu op poten hebben gezet.

Hoe stuurt de gemeente eigenlijk op de ontwikkeling van de coalities? Ook hier kan allereerst een top - down aansturing gesignaleerd worden. Zo is vanuit de gemeente (niet in overleg met de onderwijstafel) coalitievorming tussen basisscholen als opdracht geformuleerd, zij heeft deze samenwerking in het begin 'afgedwongen' middels een subsidievoorwaarde. Dit is top-down te noemen omdat scholen er in essentie niet zelf voor hebben gekozen om met elkaar samen te gaan werken of dat de gemeente het op voorhand met de scholen heeft overlegd. De gemeente heeft zich tijdens het traject gerealiseerd dat deze eis niet handig is geweest en heeft deze daarom afgezwakt. De bevindingen geven aan dat voor sommige scholen de subsidie de voornaamste reden was om deel te nemen aan een coalitie, terwijl er ook signalen zijn dat het positief is dat de gemeente deze samenwerking in gang heeft gezet en bij coalitie Carnisse verloopt de samenwerking bijvoorbeeld heel goed en zijn ze heel enthousiast. Hierdoor is de top-down actie van de gemeente niet overal in een negatief daglicht te stellen, maar het mag tegelijkertijd niet gek worden gevonden dat achter sommige coalities geen intentie zit en/of samenwerking moeizaam verloopt. Het is de vraag of motivatie voor samenwerking niet veel groter zou zijn geweest, wanneer scholen vanaf begin af aan zelf hadden mogen kiezen met welke partijen ze willen samenwerken in het kader van de RCZ. Dit had wellicht ook logischer geweest in het licht van de integrale benadering van de RCZ, het feit dat scholen elkaars concurrenten zijn en elkaar niet direct nodig hebben voor de realisering van de RCZ. Daarbij heeft de gekozen opzet verhinderd dat alle voor het concept relevante actoren van begin af aan betrokken zijn in de coalities, ondanks dat de gemeente aangeeft dat er samengewerkt moet worden met andere partners in de wijk. De gekozen gemeentelijke opzet heeft hiermee een succesfactor voor effectieve samenwerking belet.

De invulling van het concept en de samenwerking lijken daarentegen helemaal te worden overgelaten aan zowel de coalities als de scholen en hiermee zou dit aspect in de exploratieve hoek kunnen vallen. De vraag is of dit daadwerkelijk kan worden gezien als exploratief, want komt deze vrijheid namelijk niet meer voort uit de wettelijk vastgelegde vrijheid van onderwijsinrichting? Het is niet mogelijk hier allerlei eisen aan te verbinden en dus moet de invulling overgelaten worden aan het onderwijs. Het onderwijs hecht hier sterk aan want dit wordt door alle respondenten benadrukt, maar de gemeente is er daarbij van overtuigd dat de RCZ in iedere wijk maatwerk moet zijn en de professionals het beste weten hoe er in hun wijk invulling aan gegeven moet worden. De werkelijke beweegredenen moeten in het midden worden gelaten, want die zijn niet boven tafel gekomen en dit zal ook bijna onmogelijk zijn. Daarbij geven de meeste respondenten aan dat ze genoeg vrijheid ervaren bij de invulling van het concept, maar velen wijzen er tegelijkertijd op dat die vrijheid niet verder ingesnoerd mag worden. Uit de bevindingen blijkt dat de een meer sturing ervaart op het 'hoe' dan de ander. Of het dan wel een exploratieve sturingswijze is, is een interessante vraag. Dit lijkt afhankelijk te zijn van het antwoord van degene aan wie je de vraag stelt. Ook het beschikbaar stellen van een coalitiebouwer en de vrijheid van coalities op welke gebieden en in hoeverre ze willen samenwerken lijkt exploratief. Het door interactie tot verbinding, een gezamenlijk coalitieplan en doelstellingen laten komen past namelijk in het exploratief denken. Net als het aanboren van de eigen drive en ambities en het naar boven halen van de eigen lokale kracht van een coalitie. Het is tevens zichtbaar aan de verschillen in de coalitieplannen, geen enkel coalitieplan is hetzelfde en dit wijst op uiteenlopend beleid wat een exploratief kenmerk zou kunnen zijn. Echter worden de verschillen tussen coalitieplannen voornamelijk beïnvloed door factoren als vertrouwen, vasthouden aan de eigen autonomie en wederzijds voordelige afhankelijkheden. Tevens wordt aangaande de coalitievorming aangegeven dat de wijze van samenwerking minder vrij bleek dan op voorhand werd gedacht. Dit blijkt uit de bevindingen van coalitie Hillesluis en coalitie Feijenoord. Gaandeweg bleken er toch meer gemeentelijke voorwaarden te zijn met betrekking tot de inhoud van de coalitieplannen dan gedacht. Echt verrassend wordt dit niet gevonden, maar wel jammer en verwarrend. Terwijl coalitie Carnisse juist aangeeft veel vrijheid te ervaren en een samenwerking te kunnen aangaan die ze zelf voor ogen heeft. De sturing zoals coalitie Carnisse die ervaart lijkt een vruchtbare ontmoeting 'on the edge of chaos and order' te zijn. Maar, de mate van explorativiteit is dus wederom afhankelijk van het antwoord van degene aan wie het gevraagd wordt. Echter kan ook door een

andere reden geredeneerd worden dat de gemeentelijke sturingswijze ten aanzien van de coalitievorming en richting scholen niet volledig exploratief is, het is eerder een exploratief element binnen de overkoepelende (top-down) programmatische sturingswijze. Waarom? De vooraf bedachte zes principes en praktische vertaling van het concept moeten passen in de coalitieplannen en de individuele schoolplannen. Helemaal vrij is het dus niet, zeker daar de gemeente voorwaarden heeft verbonden aan deze plannen. De meeste respondenten geven aan dat ze kaders dan wel enkele eisen niet erg vinden, een aantal scholen geeft aan hier behoefte aan te hebben en/of begrijpen dat er aan subsidies eisen gesteld moeten worden. Wel wordt de hieraan verbonden planverantwoording door scholen en coalities onprettig gevonden. Het zorgt voor een gevoel van sterke controle door de gemeente en een gebrek aan vertrouwen, de scholen willen hier graag een verandering in zien optreden. De oorsprong van deze ervaring wordt echter niet veroorzaakt door de realisering van de RCZ, want dit is de gewone manier van werken bij de gemeente Rotterdam. Het lijkt er overigens wel op dat de gemeente op enige wijze gehoor gaat geven aan deze klacht, door middel van de plannen voor meerjaren financiering aan scholen. Daarbij mag niet vergeten worden dat sommige scholen niet allemaal dingen uit zichzelf doen of uit zichzelf de gewenste richting op lopen, maar de essentiële vraag is wat de juiste balans is in sturing en wanneer de gemeente hierin doorschiet. Op basis van dit onderzoek kan tevens de vraag gesteld worden of de gemeente haar belofte nakomt, namelijk de belofte dat de invulling van de RCZ overgelaten wordt aan de professionals in de zone. Is een eis dat basisscholen met elkaar moeten samenwerken dan bijvoorbeeld passend? Is het passend dat de gemeente eist dat scholen de leertijduitbreiding voornamelijk moeten inzetten voor taal en rekenen? Dat scholen idealiter naar 10 uur leertijduitbreiding moeten? En dat scholen (ook al zijn de signalen positief) moeten werken met een wijkteam in het kader van de zorgstructuur van de RCZ? Maak je dan als gemeente de belofte waar dat je de invulling overlaat aan de professionals in de zone? Als kritisch wordt gekeken bepalen de kaders namelijk al in grote mate hoe de RCZ vorm krijgt in de zones.

Geschikte sturingswijze?

Op basis van al het bovenstaande kan geconstateerd worden dat de gemeente Rotterdam een mengeling van drie verschillende sturingswijze gebruikt. Zoals eerder geredeneerd kan een juiste combinatie van sturingswijze heel goed werken, maar vanuit het veld komen gemengde signalen over de gemeentelijke sturingswijze. Wel moet op deze plek opgemerkt worden dat door het bestaande niveauverschil in deze casus de kans veel groter is dat scholen de programmatische aanpak als top-down ervaren. Waarom? Omdat de realisering van de RCZ een afspraak is tussen gemeente en schoolbesturen. Scholen hebben geen keuze in het realiseren van de RCZ, ze moeten van de gemeente en de schoolbesturen. Dit maakt het risico veel groter dat een programmatische samenwerking top-down wordt ervaren op schoolniveau. De structuur van het onderwijsveld maakt het in dit geval heel lastig om alleen te kunnen spreken van een programmatische sturing door de gemeente Rotterdam, al is hiervan steeds meer sprake op het niveau van de onderwijstafel.

9.2 Aanwezigheid van stabiliteit

Deze succesfactor is niet aanwezig zoals volgens theorie wenselijk wordt geacht. Zoals naar voren gekomen heeft het programma de intentie om 20 jaar voort te duren en als gekeken wordt naar de theorie duurt het opbouwen van effectieve samenwerking 10 a 15 jaar. In dat opzicht zou het dus perfect moeten passen en lijkt een gebrek aan stabiliteit niet in de weg te staan om een effectieve samenwerking te realiseren. Uit documenten blijkt echter dat RCZ- financiering nog niet langdurig is zeker gesteld en dat voortzetting van de RCZ tevens afhankelijk zal zijn van jaarlijkse resultaten. De gemeente is nu wel aan het kijken of ze met scholen meerjarige financiële afspraken wil maken, waardoor het veld meer zekerheid en garantie kan krijgen. Echter is dit nog geen vaststaand feit en zullen dit geen afspraken worden voor 10 jaar, maar hooguit 5 jaar. Garanties voor lange tijd kunnen niet gegeven worden, hoe graag de gemeente dit zou willen en waarvan ze beseft dat dit heel belangrijk is voor het slagen van de RCZ. Dit heeft als resultaat dat het de stabiliteit in tijdsduur over het beleid en de samenwerking meteen een stuk onzekerder maakt.

Naast dit blijkt uit de bevindingen dat stabiliteit in tijdsduur van het in gang gezette beleid niet wordt ervaren door het veld, met name door de politieke context, gemeentelijke reputatie van beleidsinstabiliteit en het snel willen scoren door de gemeente. Als wordt gekeken naar de effecten, blijkt het ontbreken van stabiliteit een negatieve invloed te hebben op het draagvlak en bereidheid (beleidsvermoeidheid) voor de RCZ bij het onderwijsveld, zorgt het ervoor dat de gemeente sneller wil dan het onderwijsveld in de realisering van de RCZ en leidt het in de samenwerking onder andere tot voorzichtigheid. Het onderwijsveld geeft aan dat voornamelijk het beleid, maar ook de in gang gezette samenwerking de tijd moet krijgen zich te ontwikkelen en te ontpoppen. De werkelijkheid en wensen botsen met elkaar. In wezen is het kleiner beginnen in samenwerking (aan de randen, kleine stappen) niet erg, want het zijn 'jonge' samenwerkingsverbanden en theorie geeft aan dat inter – organisationele relaties beter kunnen beginnen met kleine overeenkomsten die weinig vertrouwen vereisen. Het kost immers tijd om op elkaar ingespeeld te raken en elkaar te vertrouwen, zeker gelet op de concurrentiepositie in het onderwijsveld. Echter komt deze voorzichtigheid deels voort uit angst en onzekerheid over de tijdsduur van het beleid en dat is eerder negatief dan positief voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden. Op basis van de bevindingen is wel zichtbaar dat wanneer een coalitie, zoals Carnisse, zo graag met elkaar wil samenwerken het gemeentelijk beleid meer op de achtergrond komt en ze de samenwerking willen voortzetten als hier veranderingen in zullen optreden. Dit vergroot de kans op stabiliteit in tijdsduur. De kans hierop wordt voor de onderwijstafel kleiner geschat daar zij met elkaar samenwerken op basis van het programma en klagen over de aanwezigheid van bestuurlijke drukte en dubbelingen. Tevens voor de coalities Feijenoord en Hillesluis wordt de kans hierop kleiner geschat gelet op de bevindingen. De vraag is of dit gek mag worden gevonden, want de samenwerking is in wezen een 'opgelegde' opdracht en concurrentie speelt en zal een rol blijven spelen.

Stabiliteit in tijdsduur is er op dit moment niet en wordt niet ervaren, wat maakt dat er een streep door deze succesfactor gezet kan worden. Gelet op de negatieve effecten die het met zich meebrengt en de nadruk die respondenten op beleidsstabiliteit leggen, laat het zien hoe belangrijk de aanwezigheid van stabiliteit is. Met name het ervaren van stabiliteit in onderwijsbeleid is van groots belang voor het onderwijsveld en de realisering van de RCZ, waarmee automatisch de kans op stabiliteit in de onderwijstafel en coalities vergroot kan worden.

9.3 Structuur

9.3.1 Aanwezigheid van spelregels

Uit de bevindingen blijkt dat in geen enkele casus expliciet vooraf gezamenlijk afgesproken is hoe besluiten worden genomen, hoe taken worden verdeeld, wat er verwacht wordt van partners, welke acties zijn toegestaan en wat de gevolgen zijn wanneer partijen gemaakte afspraken niet nakomen. Gelet op deze succesfactor moet er dus eigenlijk een minnetje geplaatst worden. Doch blijkt uit de bevindingen dat er wel onbewust regels zijn die de samenwerking sturen en structureren. Zo is voor de onderwijstafel en coalities duidelijk hoe besluiten worden genomen, zijn afspraken gemaakt over concurrentie, samenwerkingsgrenzen en keuzes, worden taken en acties verdeeld over de partners en iedereen komt deze afgesproken taken en acties na. Indirect wordt dus vastgelegd wat verplichtingen zijn van een partner en wordt verwacht dat partners deze nakomen. Daarbij generen de afspraken over concurrentie tussen scholen zekerheid over het gedrag van andere partners, wat goed is in het kader van het vertrouwen. Toch spelen er een aantal problemen in de onderwijstafel en coalitie Hillesluis ten aanzien van de structuur van besluitvorming, die wellicht voorkomen hadden kunnen worden als er wel een collectieve set van spelregels door de partners was opgesteld. In de twee andere coalities speelt deze problematiek niet en verloopt deze structuur heel positief, wat laat zien dat het niet altijd nodig blijkt te zijn om een collectieve set van spelregels op te stellen. Alhoewel hierbij wel opgemerkt moet worden dat er tussen deze twee coalities een gradatieverschil in samenwerking zichtbaar is. Daarbij kan op basis van dit onderzoek de vraag worden gesteld of

partijen echt bereidheid hebben zichzelf te laten monitoren, daar geen enkel samenwerkingsverband een vorm van sanctieregels hebben opgesteld. Is het doen van een moreel beroep, zoals de onderwijstafel aangeeft, genoeg?

Dat een collectieve set van spelregels niet expliciet geformuleerd hoeft te worden is tegengesteld aan wat in theorie verondersteld wordt, doch het zal geen kwaad kunnen om wel een collectieve set van spelregels te formuleren. De verwachting is dat het met name van belang is voor nieuwe, grote en/of samenwerkingsverbanden met een wantrouwend verleden, waar het vertrouwen in elkaar nog moet groeien. Want het is opvallend dat zowel de coalitie Hillesluis als de onderwijstafel, beide n grote samenwerkingsverbanden, waar het vertrouwen in elkaar nog moet groeien kampen met besluitvormingsproblematiek.

9.3.2 Aanwezigheid van een procesbegeleider

Volgens theorie is het verstandig om in een samenwerkingsverband een persoon te hebben die de rol van procesbegeleider vervult en in de bevindingen komt naar voren dat zowel in de onderwijstafel als coalities iemand aanwezig is die de bijeenkomsten begeleidt. In de onderwijstafel worden hierover echter kanttekeningen aangedragen en de bevindingen laten zien dat die begeleiding niet in lijn liggen met de karakteristieken van een goede procesbegeleider. Het blijkt namelijk dat de voorzitter probeert iedereen de gewenste richting op te krijgen in plaats van door interactie een gezamenlijk gewenste richting te ontwikkelen. Juist het creëren van interactie en daaruit verbindingen voortbrengen en het aanwakkeren van enthousiasme en motivatie wordt volgens theorie heel erg belangrijk geacht, maar aangegeven wordt dat dit door de wijze van organisatie, tijdsdruk en focus op het uitvoeringsprogramma ontbreekt. Deze factoren maken het bijna onmogelijk voor de voorzitter om te voldoen aan de karakteristieken van een goede procesbegeleider. Dit terwijl er juist wel behoefte is aan die karakteristieken, want er is behoefte aan een begeleider die motiveert en enthousiasmeert en interactie tot stand brengt en van daaruit verbindingen legt tussen de partners. Dat dit nu niet het geval is laat gevolgen zien die niet direct gunstig en gewenst zijn voor het realiseren van een effectieve samenwerking. Het ideaal is namelijk wanneer iedereen uit de samenwerking achter gemaakte afspraken staat. Daarbij kan uit deze bevinding afgeleid worden dat niet iedere partner achter de afgesproken activiteiten en met name de snelheid van het uitvoeringsprogramma staat, anders zou de kritiek ten aanzien van de werkwijze van de voorzitter beduidend minder zijn geweest.

Als wordt gekeken naar de coalitiebegeleiding, zijn alle coalities eigenlijk heel enthousiast en tevreden over de rol die de gemeentelijk coalitiebouwer vervult/heeft vervuld. Dit is ook niet gek, want kijkend naar de bevindingen en theorie sluiten deze grotendeels op elkaar aan. Wat de coalitiebouwer doet, namelijk het creëren van interactie, inzetten van sociale vaardigheden door bij de scholen langs te gaan, het enthousiasmeren en motiveren past naadloos bij de karakteristieken van een goede procesbegeleider. Net als het feit dat de procesbegeleider zichzelf niet ziet als de baas, want het gaat om de intrinsieke drive en ambitie van de coalities zelf. De gemeentelijk coalitiebouwer ziet zichzelf als iemand die de 'wedstrijd' eerlijk en netjes begeleidt, de uitkomst ervan grotendeels overlaat aan de coalitiepartners zelf en helpt om voortgang te realiseren. Deze beschrijving blijkt ook te kloppen met de bevindingen uit het veld. De bevindingen wijzen er daarbij op dat het belangrijk is dat een procesbegeleider ten allen tijde een onafhankelijke positie inneemt en partners zelf moet laten komen tot inhoud, want zichtbaar is dat een tegenstrijdigheid hierin een spanning met zich meebrengt en niet als positief wordt ervaren. Hoewel coalitie Hillesluis tegelijkertijd aangeeft dat er anders geen plan tot stand zou zijn gekomen. Af en toe sturen kan dus nodig zijn om voortgang te boeken, maar het zorgt wel voor een spanning die er niet zou moeten zijn. De bevindingen bevestigen de verwachting dat er een relatie bestaat tussen de procesbegeleider en het ontwikkelen van gemeenschappelijkheid, want de procesbegeleider heeft de verschillende coalities begeleid in het formuleren van hun coalitieplannen. De relatie tussen de aanwezigheid van een procesbegeleider en het bewustmaken van elkaars voordelige wederzijdse afhankelijkheden is

tevens duidelijk naar voren gekomen in de bevindingen, want de coalitiebouwer heeft de scholen laten ontdekken wat ze aan elkaar kunnen hebben en wat ze voor elkaar kunnen betekenen. De coalities worden door de coalitiebouwer nu steeds meer gewezen op het zoeken van verbinding met andere partners die een grote toegevoegde waarde hebben voor de RCZ, wat wijst op een bewustmaking van wederzijds voordelige afhankelijkheden.

Al met al kan geanalyseerd worden dat de werkwijze van de coalitiebouwer de coalitieontwikkeling echt ten goede is gekomen, vooral omdat het voor het grootste gedeelte heel goed wordt ervaren door de coalities zelf. Ook in de coalitie waar gebruik gemaakt wordt van een externe procesbegeleider verloopt dit naar horen zeggen goed, het toont dus aan dat een procesbegeleider met de juiste kwaliteiten een positief effect heeft op samenwerking. Deze succesfactor is aanwezig en de gemeente Rotterdam heeft er goed aan gedaan deze persoon beschikbaar te stellen aan coalities. In feite kan dit gezien worden als gemeentelijke sturing op de samenwerking van de coalities. Opgemerkt moet wel worden dat het beschikbaar stellen van een procesbegeleider heel goed mogelijk lijkt in dit geval, daar coalities zelf mogen kiezen op welke wijze ze met elkaar willen samenwerken. De inhoud van deze samenwerkingen lag niet op voorhand vast, het vertrekpunt is anders dan bijvoorbeeld het vertrekpunt van de onderwijstafel. Hoewel ze in de onderwijstafel nog steeds bezig zijn met het bereiken van overeenstemming en afstemming over het programma, hier ligt de inhoud nog niet vast.

9.4 Gemeenschappelijkheid

9.4.1 Angst voor een verlies van autonomie

Wanneer actoren moeten samenwerken is het van belang dat actoren niet bang zijn voor een verlies van autonomie, dat ze geen behoefte hebben hun eigen belangen, methodiek en waarden vast te houden in de samenwerking. Op die manier kan er namelijk geen gemeenschappelijkheid tot stand komen in de samenwerking.

Angst voor autonomieverlies in de onderwijstafel

In de onderwijstafel wordt erop gewezen dat het behoud van eigen autonomie heel belangrijk is voor de onderwijspartners, want autonomie is een groot goed in het Nederlandse onderwijs. Op dit moment willen ze daarom alleen met elkaar samenwerken en gezamenlijke afspraken maken op de minder gevoelige autonomieterreinen en dit wijst op een angst voor autonomieverlies bij de onderwijspartners. Het is ook zichtbaar aan de bevinding dat het ene po- schoolbestuur meer grenzen geeft aan haar scholen dan andere po- schoolbesturen. En hecht de gemeente Rotterdam niet heel waarde aan de eigen belangen, gelet op de af en toe top-down getinte sturing? De bevindingen wijzen erop dat het aangaan van een 'veilige samenwerking' niet alleen komt doordat het onderwijs grote waarde hecht aan autonomie, maar doordat het vertrouwen voor het maken van afspraken op zeer autonomiegevoelige terreinen er nog niet is. Daarbij stemmen de bevindingen overeen met theorie, dat actoren alleen bereid zijn om autonomie 'op te geven' wanneer dit in hun ogen een verbetering zal betekenen. Deze angst belet de samenwerking echter wel om gezamenlijke afspraken te maken over zaken die tevens belangrijk zijn in het kader van de RCZ. De bedoeling van de onderwijstafel is dat er gedurende het traject gemeenschappelijkheid ontstaat tussen de partners over de RCZ- activiteiten en zaken en partners nader tot elkaar komen, daarbij is het belangrijk dat de aansturende samenwerking eensgezindheid uitstraalt richting het uitvoerende veld. In het kader van de RCZ is het bijvoorbeeld beter en belangrijk om gezamenlijk af te spreken hoe de realisering van het programma gemonitord gaat worden en op welke zaken allemaal gelet gaat worden naast de kwantitatieve doelstellingen. Kwaliteit van het onderwijs komt hierbij echter al snel om de hoek kijken en zoals de bevindingen laten zien is het op dit moment nog niet mogelijk om hier gezamenlijke afspraken over te maken.

Angst voor autonomieverlies in de coalities

In de coalities mogen scholen zelf kiezen op wat voor wijze ze met elkaar willen samenwerken en hoeven ze eigenlijk geen autonomie, belangen en methodieken op te geven in het kader van deze samenwerking. Angst voor autonomieverlies hoeft er in wezen dus niet te zijn gelet op de vrijheid in samenwerkingskeuze. In de interviews met schooldirecteuren komt naar voren dat scholen hun eigen identiteit en beleid willen behouden en alleen (willen) samenwerken waar voor hun gevoel de eigen autonomie niet in gevaar komt. Ze geven (schoolbestuurlijke) grenzen aan met betrekking tot samenwerking en binnen die grenzen wordt gezocht naar gemeenschappelijke ambities en wellicht daarin een samenwerking waar de partners het willen. Scholen hebben in Nederland de vrijheid zelf inrichting te geven aan het onderwijs, aan het 'hoe' en dit wordt gezien als een groot goed wat niet in gevaar mag komen. Daarbij speelt concurrentie in de coalitie Hillesluis bijvoorbeeld een grote rol en willen sommige partners hierdoor niet ver gaan in samenwerking, uit angst er 'slechter' vanaf te komen door de samenwerking of een eenheidsworst te worden. Alle in gang gezette samenwerkingen kunnen daarom betiteld worden als 'veilig' en het 'onveiligere' gebied wordt nog niet betreden of zal niet betreden worden. Alhoewel hierbij wel opgemerkt moet worden dat veilige en onveilige gebieden per coalitie verschillend blijken te zijn, gelet op de gebieden en aspecten waarop wordt samengewerkt in de coalities. Het lijkt erop dat scholen verschillende interpretaties hebben over wat zij zien als eigenheid en waardoor ze denken dat deze in gevaar kan komen. Zo geeft Coalitie Carnisse bijvoorbeeld aan dat zij samenwerking hebben gezocht binnen grenzen, maar opvallend is dat deze scholen aankomend schooljaar op veel meer en gewaagdere vlakken met elkaar gaan samenwerken dan de scholen uit de coalities Hillesluis en Feijenoord. Een reden waarom coalitie Feijenoord niet zo ver wil gaan in hun samenwerking, is met name omdat de al gestarte RCZ – school geen stap terug wil doen in haar ontwikkeling door de samenwerking. Dit zorgt echter niet voor problemen in deze samenwerking, want dit wordt logisch gevonden door de partners. Daarbij zal het voor de realisering van de RCZ niet gunstig zijn wanneer scholen door samenwerking een stap terug moeten doen in hun ontwikkeling. Gedane bevindingen laten in ieder geval zien dat samenwerkingsdoelen niet mogen conflicteren met individuele school(bestuurlijke)doelen, wat overeenstemt met het theoretisch kader.

Op basis van de bevindingen kan gesteld worden dat alle scholen er op dit moment niet achter zouden staan wanneer zij in de samenwerking het 'onveilige' gebied moeten betreden, want ze geven aan dit allemaal om verschillende redenen (nog) niet te willen. Dit impliceert toch een angst voor autonomieverlies bij alle partners, al is de angst in de coalitie Carnisse beduidend minder dan de andere coalities gelet op de in gang gezette samenwerking en de bevindingen. Partners die meer de drang voelen om vast te houden aan het eigen beleid en belangen zijn angstiger voor autonomieverlies dan partners die dit (veel) minder hebben. Het effect is wel dat dit voor verschillen in wens tot samenwerking kan zorgen en dit kan negatief worden ervaren, zoals bijvoorbeeld zichtbaar in coalitie Hillesluis. Of angst voor autonomieverlies wel of niet aanwezig is in de coalities maakt voor het realiseren van de RCZ – doelen en het concept eigenlijk niet uit. Dit komt doordat basisscholen in wezen niet van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van de RCZ, het is niet zo dat ze de doelen niet kunnen bereiken zonder elkaar. De enige scholen die een echte afhankelijkheidsrelatie hierin delen ten opzichte van elkaar zijn het PO en VO in het kader van de doorgaande leerlijn, maar zichtbaar is dat het in de coalities lukt om hierin samenwerking te realiseren. Hier lijkt angst voor autonomieverlies geen rol te spelen. Er is daarnaast nog een reden waarom het voor basisscholen niet uitmaakt of ze bang zijn voor autonomieverlies. De basisscholen mogen namelijk zelf bepalen in hoeverre ze met elkaar willen samenwerken, het is hierdoor ook prima als basisscholen alleen samenwerken op de gebieden die (voor hun gevoel) geen gevaar betekenen voor hun eigen identiteit, belangen, waarden en methodieken. De bevindingen laten wel zien dat er dan minder uit een samenwerking gehaald wordt dan in wezen mogelijk is en dit is jammer, want samenwerking kan zonder twijfel veel meerwaarde betekenen voor het realiseren van

de RCZ. Wel laten de bevindingen zien dat de wens van de gemeente uitkomt, want in elke coalitie vindt er samenwerking plaats.

9.4.2 Draagvlak

Is er in de onderzochte casussen bij iedereen draagvlak voor dit concept en de daaruit voortvloeiende samenwerking?

Draagvlak binnen de onderwijstafel

Ondanks twijfel bij de gemeente bestaat er volgens de onderwijspartners van de onderwijstafel inmiddels bij iedereen draagvlak voor de RCZ en beseffen de partners dat het goed is om hierin samen te werken. Het was er echter niet gelijk, wat hoogstwaarschijnlijk komt doordat niet iedereen betrokken was bij de ontwikkeling van het concept en de wens met name vanuit de gemeente voort is gekomen. Daarbij speelt het risico van beleidsinstabiliteit een rol. Het is positief om te zien dat het draagvlak er nu wel is, maar de invulling van de samenwerking blijft moeilijk wegens autonomie en een gebrek aan voldoende vertrouwen. Draagvlak blijkt hier niet de succesfactor die het omvormen van verschillen tot gemeenschappelijkheid vergemakkelijkt.

Draagvlak binnen de coalities

De bevindingen blijven twijfel zaaien met betrekking tot deze succesfactor. In ieder geval kan geconstateerd worden dat het draagvlak er niet vanaf de eerste minuut was bij een deel van het scholenveld. Nu, ruim een jaar later, kan nog steeds de vraag gesteld worden of er echt draagvlak is bij alle scholen. Zo is voor sommigen de subsidie voornamelijk een drive, zijn sommige scholen gedwongen door hun schoolbesturen, wordt er soms teruggekomen op eerder genomen besluiten en wordt door de gemeente aangegeven dat achter een aantal coalities geen intentie voor samenwerking schuilt. Met name bij coalitie Hillesluis zijn er veel twijfels over het draagvlak en laten de bevindingen zien dat niet iedereen intrinsiek gemotiveerd is voor het realiseren van de RCZ. Sommige partners doen inderdaad meer mee vanwege de extrinsieke invloedfactoren en er wordt zelfs gedacht dat de kans aanwezig is dat scholen alsnog uit de coalitie zullen stappen. Als dit zou gebeuren zou dit jammer zijn, maar het kan wel beter zijn voor het verloop van samenwerking in deze coalitie. Dan worden de verschillen in samenwerkingswensen waarschijnlijk kleiner. In coalitie Carnisse is daarentegen juist veel draagvlak voor de RCZ en de samenwerking, hier straalt veel energie, overtuiging, positivisme en motivatie vanaf. Zij geloven allemaal dat de RCZ en de samenwerking hun eigen onderwijsconcept versterkt. Er wordt ook aangegeven dat er zonder draagvlak niet tot een gezamenlijk plan zou zijn gekomen, wat laat zien dat de aanwezigheid van draagvlak voor samenwerking inderdaad ten goede komt aan de ontwikkeling van gemeenschappelijkheid in samenwerkingsverbanden. Het draagvlak lijkt er bij coalitie Feijenoord inmiddels ook te zijn voor de samenwerking en de RCZ, wel werd de bereidheid bij twee van de drie scholen aan de start van het proces met name door extrinsieke factoren beïnvloed. Zichtbaar is hier dat het draagvlak voor samenwerking beïnvloed wordt door de aanwezigheid van wederzijds voordelige afhankelijkheden. Een van de scholen uit deze coalitie wil bijvoorbeeld geen samenwerking aangaan waarin ze een stap terug zou moeten doen. Het draagvlak voor de RCZ is bij deze school groter dan het draagvlak voor een samenwerking zoals die van coalitie Carnisse. Dit zorgt echter niet voor problemen tussen de partners zelf, maar er blijven hierdoor wel meer verschillen tussen de scholen bestaan in vergelijking met coalitie Carnisse.

Over het geheel gezien kan geanalyseerd worden dat het draagvlak er in ieder geval niet vanaf het eerste moment aanwezig was in het scholenveld en niet de aandrijvende kracht was achter het geheel. Hoe kan het dan dat hiervan geen sprake was? En het draagvlak voor de RCZ en samenwerking er bij sommige nog steeds niet is? Waarschijnlijk door redenen als het gegeven dat scholen van tevoren niet geraadpleegd zijn, het eigenlijk toch een 'opgelegd' concept is, beleidsvermoeidheid, risico van beleidsinstabiliteit, eerst de kat uit de boom willen kijken,

basisscholen concurrenten van elkaar zijn, niet iedereen voor zijn gevoel voordeel haalt uit deze samenwerking en basisscholen elkaar bovendien niet direct nodig hebben voor het realiseren van de RCZ. Eigenlijk allemaal redenen die de basisscholen niet te verwijten vallen en die verwacht kunnen worden gelet op het feit dat de RCZ een opgelegde opdracht is. Wanneer met name de laatst genoemde reden onder de loep wordt genomen, ontstaat de vraag hoe belangrijk het eigenlijk is dat er draagvlak is voor samenwerking tussen basisscholen. Het is door de bedachte constructie van belang dat het draagvlak voor samenwerking er is, want zichtbaar in de bevindingen is dat draagvlak positief is voor de bereidheid en wil tot samenwerking. Echter, als wordt gekeken naar het concept en hoe afhankelijkheden tussen basisscholen liggen lijkt de noodzaak van draagvlak voor de samenwerking tussen deze partijen niet het allerbelangrijkst. De samenwerking tussen basisscholen is namelijk niet de bepalende factor voor het slagen van de RCZ, dit is voornamelijk afhankelijk van de individuele prestaties van scholen. Voor het slagen van de RCZ is eerder vol draagvlak voor het concept nodig binnen de scholen, de bereidheid om hiermee de onderwijsachterstanden te doen verdwijnen is essentieel. Anders zal de realisering van de RCZ zoals bedacht nooit in het hele veld tot de gewenste ontwikkeling komen. Er is intrinsieke motivatie nodig bij alle scholen. Echter is ook hier de vraag of dit draagvlak er daadwerkelijk is bij het hele scholenveld gelet op de gemixte bevindingen.

9.4.3 Gemeenschappelijk referentiekader

Wanneer wordt gekeken naar het uitvoeringsprogramma en coalitieplannen lijkt het erop dat partners hetzelfde denken over de aard en aanpak van de onderwijsachterstanden. Maar, eigenlijk is het beeld hierover al grotendeels op voorhand ingevuld. Door het expertteam RCZ is immers een indicatie gegeven van de onderwijsproblematiek op Rotterdam- Zuid en de RCZ is daar als de oplossing voor aangedragen. Het 'gemeenschappelijk beeld' is dus eigenlijk al van tevoren uitgedacht, maar niet met en door alle partners. Dit had dan als effect dat na ondertekening de onderwijstafel eerst nog een half jaar heeft geconfereneerd over de doelen en de realisering van de RCZ, om hier overeenstemming en commitment in te vinden. Alleen de weg waarlangs de RCZ gerealiseerd gaat worden blijkt moeilijk om overeenstemming in het denken te bereiken in de onderwijstafel, wegens autonomie en een gebrek aan vertrouwen tussen partners. Er kan geconstateerd worden dat de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beeld op dit moment nog heel beperkt is in de onderwijstafel. Dit zet gelijk vraagtekens bij de geschetste verwachting dat een gemeenschappelijk referentiekader bij een programmatisch gestuurde samenwerking al in grote mate ontwikkeld is, want dit lijkt automatisch zo te zijn. Het is wel positief om te constateren dat op de gebieden waar de partners het willen er een gemeenschappelijk beeld tot stand komt, het betekent dat de onderwijstafel zich niet in een 'dialogue of deafs' bevindt. Het is echter wel belangrijk dat partners uit de onderwijstafel een zelfde beeld ontwikkelen over bijvoorbeeld de eisen die ze willen stellen aan scholen, de programma activiteiten die ze willen uitzetten, de monitoring en de kwaliteit van het onderwijs. Anders kunnen er bijvoorbeeld verschillende interpretaties over gemaakte afspraken bestaan en uit de bevindingen blijkt dat dit niet gewenst is. Doch, de echte invulling van de RCZ ligt grotendeels in handen van de scholen zelf en hierdoor is het niet noodzakelijk om tot in detail een gemeenschappelijk beeld over de aanpak te ontwikkelen.

Ook de coalities werden 'opgezaagd' met het concept en de doelstellingen, maar daarbinnen hebben de coalities vrij spel om een gemeenschappelijk denkbeeld te ontwikkelen over de aanpak. Zichtbaar is dat over de gemeenschappelijke ambities gelijkgestemdheid bestaat in de coalities en dat op de gebieden waar basisscholen echt met elkaar samenwerken deze gelijkgestemdheid er ook is. Waarbij wel geconstateerd mag worden dat er in coalitie Carnisse een groter gemeenschappelijk referentiekader bestaat dan in de andere twee coalities, aangezien ze in het kader van elke strategische lijn met elkaar samenwerken. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beeld over de aanpak lukt niet in elke coalitie, onder andere wegens verschillende gedachten. De vraag is ook of dit belangrijk is bij deze vorm van samenwerking en of basisscholen deze wens wel hebben. Zo willen een aantal basisscholen uit coalitie Hillesluis en de basisscholen uit coalitie Feijenoord voldoende

bewegingsvrijheid hebben om zelf te bepalen hoe ze de gezamenlijke coalitiedoelen willen bereiken en hoe ze aan de strategische lijnen invulling willen geven. Basisscholen hebben ieder een eigen 'frame of reference' en dit vinden ze belangrijk. In het onderwijsveld bestaan namelijk veel verschillende visies en methodieken, zo is het onderwijs georganiseerd en dat moet gewaarborgd blijven. Scholen zullen hierdoor nooit in alles hetzelfde gaan denken. Wel laten de bevindingen van coalitie Hillesluis zien dat partners het fijn vinden om gelijkgestemd te zijn, want in deze coalitie zoeken de gelijkgestemde mensen elkaar op in de werkgroepen. Doch is het ontwikkelen van een gemeenschappelijk referentiekader niet van belang zoals theoretisch wordt verondersteld, want deze samenwerkingen blijken anders in elkaar te zitten dan het type samenwerking wat is onderscheiden in het theoretisch kader. De gemeente laat aan de basisscholen de keuze vrij op welke gebieden ze met elkaar samenwerken en daarbij zijn basisscholen in wezen niet afhankelijk van elkaar. Het is dus alleen van belang om een zelfde beeld te ontwikkelen op het gebied waar je daadwerkelijk met elkaar wilt samenwerken. Het is wel lastig wanneer de ene partner meer behoefte heeft om een gemeenschappelijk referentiekader over de aanpak te ontwikkelen dan de ander, zoals zichtbaar in de coalitie Hillesluis. Dit toont de theoretische verwachting aan dat het fijn wordt gevonden wanneer er gedeelde zingeving is. Toch is het niet essentieel dat basisscholen over de aard en aanpak hetzelfde denken, voor de realisering van de RCZ is het met name belangrijk dat alle scholen het RCZ – concept uitdragen en het coalitieplan daarbinnen past en het versterkt.

9.5 Wederzijdsheid

9.5.1 Wederzijds voordelige afhankelijkheden

Zoals theorie onderschrijft moet samenwerking voor alle partijen voordeel opleveren, anders wordt samenwerking vrijwel onmogelijk. Alle geïnterviewde respondenten zien als grote voordeel het maatschappelijk belang van de RCZ, namelijk het scheppen van de beste kansen voor kinderen en het doen verdwijnen van de onderwijsachterstanden. Dit betekent dat de onderwijstafel en coalities voordelen zien in de realisering van de RCZ en dat is positief. Maar, zien ze ook allemaal voordelen in de samenwerking?

Wederzijds voordelige afhankelijkheden onderwijstafel

De onderwijspartners uit de onderwijstafel hebben elkaar niet op elk gebied nodig om de RCZ te realiseren op hun scholen. Zo hebben po – schoolbesturen onderling en vo – rectoren onderling elkaar niet direct nodig voor het realiseren van de RCZ. Duidelijk wordt ook uit de bevindingen dat onderwijspartners alleen met elkaar willen samenwerken en gezamenlijke afspraken willen maken waar het een meerwaarde gaat betekenen. Voor veel van deze zaken moet echter eerst het vertrouwen toenemen tussen de onderwijspartners en het eigen belang van de onderwijspartners moet hiervoor meer op de achtergrond komen. Tussen welke partijen ongetwijfeld wederzijdse voordelige afhankelijkheden bestaan in de onderwijstafel zijn de gemeente en de onderwijspartners. De gemeente Rotterdam heeft namelijk het geld voor de realisering van de RCZ wat de onderwijspartners nodig hebben en de gemeente heeft de onderwijspartners nodig voor het realiseren van de RCZ. De partners hebben elkaar in deze samenwerking nodig om een goede aansturing van het programma te realiseren en gezamenlijke afspraken met elkaar te kunnen maken. Het is echter de vraag of de gemeente Rotterdam zich altijd gedraagt in overeenstemming met haar afhankelijkheid, daar zij soms de neiging heeft tot top – down aansturing.

Wederzijds voordelige afhankelijkheden coalities

Zien de basisscholen allemaal voordelen in de in gang gezette samenwerking? Zien sommige uit coalitie Hillesluis niet voornamelijk als voordeel dat ze hierdoor subsidie krijgen? Dat ze hierdoor bijvoorbeeld kunnen inlopen op de beter presterende scholen? Omdat ze anders bang zijn de boot te missen? Of omdat ze bang zijn dat hun concurrent anders meer voordeel zal hebben dan dat ze zelf hebben? Deze voordelen worden namelijk ook genoemd, maar de vraag is of dit voordelen zijn zoals

idealiter worden bedoeld. Het antwoord hierop neigt naar een nee, want dit zijn voordelen die voortkomen uit angst en gretigheid. Sommige scholen uit de coalitie Hillesluis en de scholen uit coalitie Carnisse zijn er echter wel van overtuigd en geloven dat deze samenwerking meer voordeel zal gaan opleveren in het aanpakken van de wijk- en onderwijsproblematiek, dan wanneer ze dit individueel zouden aanpakken. Ook wordt in alle coalities aangegeven dat je als scholen van elkaar kunt leren, elkaar kunt aanvullen, kunt helpen en dat je samen sterker staat. Scholen kunnen door deze samenwerking ook activiteiten organiseren, waar je als school alleen niet of moeilijker toe in staat bent. Het geeft tevens de mogelijkheid om als scholen eenzelfde lijn te trekken richting ouders, door bijvoorbeeld hetzelfde aantal uur leertijduitbreiding aan te bieden en in een gezamenlijk ouderbeleid dezelfde 'eisen' te stellen aan ouderparticipatie. Dit verkleint de kans op shopgedrag door ouders en het vermindert de concurrentiemogelijkheden van scholen. Deze voordelen hebben de coalities gaandeweg het traject ontdekt en voor velen geldt dit als de toegevoegde waarde van de in gang gezette samenwerking en wordt dit gezien als wederzijds voordelige afhankelijkheid. Dit zijn voor de coalities de 'wins' van de samenwerking. Waarbij een coalitie als Carnisse hier al daadwerkelijk voor openstaat en gebruik van gaat maken en de andere minder of (nog) niet. Het leren van elkaar staat in de andere coalities bijvoorbeeld pas gepland in het jaar 2015, omdat de scholen eerst intern willen leren en de zaken goed op orde willen hebben. Maar, komt de 'voorsprong' van coalitie Carnisse in dit opzicht ook niet doordat de basisscholen allemaal iets unieks hebben wat ze elkaar kunnen bieden. Hierdoor hebben partners beschikking over een voordeel, wat ze anders niet zouden hebben. Het kan zijn dat in andere coalities deze mogelijkheid er niet is of dat ze dit nog moeten ontdekken.

Als kritisch wordt gekeken naar theorie, zijn deze genoemde voordelen echter geen voordelen voortkomend uit natuurlijke wederzijds voordelige afhankelijkheden. Het is namelijk niet zo dat de RCZ alleen door samenwerking tussen basisscholen gerealiseerd kan worden. Dit wordt zowel in de drie casussen aangegeven als door de gemeente Rotterdam zelf. Dit betekent eigenlijk dat de grondgedachte van samenwerking in de coalities in essentie ontbreekt, want het is niet zo dat de basisscholen elkaar noodzakelijkerwijs nodig hebben voor het oplossen en aanpakken van de onderwijsproblematiek in deze wijken. De scholen hadden elkaar in eerste instantie alleen nodig omdat de gemeente er een subsidie – eis aan had verbonden. De voordelen die de coalities noemen zijn eigenlijk gecreëerde wederzijds voordelige afhankelijkheden. Zijn deze gecreëerde afhankelijkheden dan gelijk van minder waarde dan natuurlijk aanwezige afhankelijkheden? Op basis van de bevindingen kan geredeneerd worden dat dit per samenwerking verschillend zal zijn, zo pakt het in de samenwerking van de coalitie Carnisse heel goed uit omdat iedereen deze voordelige afhankelijkheden op dezelfde wijze beleefd en inziet. Zij hebben alle drie een eigen expertisegebied, waardoor je elkaar allemaal iets kunt bieden wat de ander niet tot zijn beschikking heeft. Daarbij staan zij er al voor open om van elkaar te leren. Echter door het ontbreken van natuurlijke wederzijds voordelige afhankelijkheden mag het niet gek worden gevonden dat niet iedereen deze gecreëerde voordelige afhankelijkheden op dezelfde wijze heeft, ervaart, inziet en/of er gebruik van wil maken. Dit lijkt tevens voort te komen uit een gebrek aan vertrouwen en het willen vasthouden aan de eigen autonomie. Hierdoor ontstaat wel de kans dat er minder uit een samenwerking wordt gehaald dan in wezen mogelijk zou kunnen zijn en dit kan zorgen voor gevoelens van onvrede, zoals in de coalitie Hillesluis. Tevens laten de bevindingen zien dat een school ervaart dat deze samenwerking voor haar minder winst zou kunnen betekenen dan voor de andere scholen. Zoals theorie aangeeft hoeven afhankelijkheden niet voor iedereen gelijk te zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de coalitie Feijenoord en daarom focussen deze basisscholen zich in de samenwerking voornamelijk op hun eigen scholen en werken ze niet samen op vlakken waar de ene school meer voordeel uit zou kunnen halen dan de ander. Ze werken alleen samen waar het voor alle basisscholen voordeel betekent en dit wordt door alle partners logisch gevonden.

Tot slot blijkt deze succesfactor in een andere hoedanigheid aanwezig te zijn dan theoretisch vanuit werd gegaan, maar de bevindingen laten wel zien dat het een samenwerking goed doet wanneer

iedereen voordelige wederzijdse afhankelijkheden ervaart. Hierdoor hebben scholen namelijk belang bij samenwerking en zien ze het nut ervan in. De ideeën die coalities hebben en activiteiten die op de planning staan zullen hoogstwaarschijnlijk bijdragen aan de doelen van de RCZ en betekenen dus voordeel. Maar, het is niet zo dat de doelen van de RCZ alleen bereikt kunnen worden door samenwerking tussen basisscholen of dat de gezamenlijke activiteiten de bepalende factor zullen zijn.

9.5.2 Relevante actoren betrokken in de samenwerking

Het tijdig bij elkaar brengen van alle relevante partners is van belang en alle voor het concept relevante partijen zouden dus in dat opzicht gelijk vanaf het begin af aan in de onderwijstafel en coalities moeten deelnemen. Op basis van de veldbevindingen lijkt het dat er een streep door deze succesfactor kan worden geplaatst.

Relevante actoren betrokken in de onderwijstafel

Zo is hiervan geen sprake in de onderwijstafel, wat komt doordat de onderwijstafel is opgericht in het kader van de pijler School van het NPRZ. In deze pijler staat het onderwijs centraal en dit is de verklaring waarom er vooralsnog alleen onderwijspartijen deelnemen in de onderwijstafel. De focus van de onderwijstafel ligt voornamelijk op het ontwikkelen, specificeren en uitzetten van programma's gericht op het verbeteren van het onderwijs en aspecten als jeugdzorg, zorg en 'tijd buiten het onderwijs' komen (nog) niet ter sprake in de onderwijstafel. Terwijl ook dit belangrijke aspecten zijn binnen het concept van de RCZ. Dit geeft partijen met kennis op die gebieden niet de kans om hun belangen en ideeën in te brengen en dit maakt het blikveld smaller dan oorspronkelijk bedoeld, want het gaat binnen de onderwijstafel nu alleen over het onderwijs. Binnen de onderwijstafel bestaat verdeeldheid of het noodzakelijk is om dergelijke partijen te betrekken in de onderwijstafel en of ze even belangrijk zijn als de onderwijspartners. Echter kan het heel goed zijn dat niet betrokken partijen hier anders in staan, maar dat kan dit onderzoek helaas niet uitwijzen. Wel is een probleem van de onderwijstafel dat het huidige gezelschap al heel gemêleerd is en niet iedereen directe belangen heeft bij de realisering van de RCZ, daar de RCZ 'slechts' een van de onderdelen vormt van de pijler School. De onderwijstafel is hierdoor misschien niet de juiste tafel om andere relevante partijen aan te laten schuiven. Wellicht is de werkgroep een betere optie om bijvoorbeeld de zorgpartners aan te laten sluiten. Wel is een moeilijkheid dat het aanbod van relevante andere partijen groot is en de vraag is dan niet alleen welke partijen echt relevant zijn om te betrekken, maar bovenal of het effectief is om deze aan te laten sluiten. De invulling van de RCZ ligt namelijk toch voor het grootste gedeelte in handen van de professionals in de zone, waardoor het misschien voldoende is om op coalitie/schoolniveau te zorgen dat alle relevante partijen met elkaar in verbinding staan.

Relevante actoren betrokken in de coalities

Vanaf het begin af aan wordt erkend door de gemeente dat verscheidene partijen nodig zijn om een integrale benadering te kunnen realiseren en ook coalities geven aan dat er andere partners nodig zijn om de RCZ tot een succes te maken. Toch bestaan de coalities alleen uit scholen en de succesfactor lijkt dus niet aanwezig te zijn zoals volgens theorie wenselijk is. Hoe dit komt is logisch, want de gemeente Rotterdam heeft ervoor gekozen de basisscholen het startpunt te laten zijn en deze als eerste met elkaar in verbinding te brengen. De gemeente Rotterdam heeft het niet noodzakelijk geacht om alle voor het concept relevante actoren van begin af aan met elkaar in verbinding te brengen, hoewel ze wel benadrukt dat totstandkoming van deze verbindingen belangrijk is.

Inmiddels is de samenwerking met het VO opgestart in ofwel coalitieverband of op individueel schoolniveau (coalitie Feijenoord). Alleen voor coalitie Carnisse is het echter mogelijk om te constateren dat de signaleren hierover heel positief zijn en dat de VO – school zich een

gelijkwaardige partner voelt in de samenwerking. Of dit voor coalitie Hillesluis en de po – vo samenwerking met de scholen uit coalitie Feijenoord ook geldt kan in dit onderzoek niet worden geconstateerd. Het is wel positief te noemen dat deze verbinding tot stand is gekomen, want hiermee is een belangrijke verbinding in het kader van de doorgaande leerlijn gelegd en vindt er samenwerking plaats tussen partijen die een voordelige wederzijdse afhankelijkheid met elkaar delen. Daarbij laten de bevindingen zien dat de zorgstructuur van de RCZ wordt ingevuld door de wijkteams, waarmee verbinding tussen school en zorg tot stand komt. Een belangrijke verbinding in het kader van de RCZ en de eerste signalen hierover zijn positief. De wijkteams vormen echter geen partner in de coalities, de wijkteams kunnen eerder gezien worden als partner op schoolniveau. In elke coalitie is ook het besef dat bijvoorbeeld partners op het gebied van sport, cultuur, kinderopvang en leertijduitbreiding nodig zijn om de RCZ succesvol te maken. Onzeker is echter of uitbreiding van coalities echt zal gaan plaatsvinden. Alle coalities geven namelijk aan dat de prioritering op de samenwerking tussen de huidige partners ligt, waarbij coalitie Hillesluis echt aangeeft nog niet toe te zijn aan uitbreiding omdat samenwerking met de huidige partners al lastig genoeg is. Het nadeel wat hieruit ontstaat is dat in de coalities op dit moment de focus op het onderwijs ligt, andere partners niet (altijd) aan tafel zitten en niet (altijd) hun ideeën en belangen kunnen inbrengen. Daarbij bepalen de scholen zelf welke partijen ze willen betrekken in de coalitie of mits relevant willen laten aansluiten bij coalitiebijeenkomsten. Is dit een gelijkwaardige vorm van samenwerking? Gelet op de theorie moet hier een negatief antwoord op worden gegeven. Of dit in de toekomst tot strubbelingen zou kunnen leiden en voor gevoelens van ongelijkwaardigheid zorgt is niet duidelijk middels dit onderzoek, maar het risico kan niet uitgesloten worden. De bevindingen doen echter wel de theoretische vraag oproepen of iedereen met elkaar in dezelfde mate betrokken moet worden in een samenwerking. Is iedereen van even belangrijke waarde om continu betrokken te worden in een samenwerking en moet iedereen bij elkaar aan dezelfde tafel zitten om de kans op een effectieve samenwerking te vergroten? Of kan het ingevuld worden zoals de coalities het nu doen?

Wat in ieder geval helder wordt middels dit onderzoek is dat het idee achter de integrale benadering op deze wijze niet van begin af aan tot uiting komt in de coalities. Maar, is het echt noodzakelijk dat verbindingen allemaal gelegd worden op coalitieniveau? Zo laten bevindingen zien dat een aantal relevante verbindingen al (lange tijd) bestaan op schoolniveau en goed werken. Zo heeft een basisschool uit Rotterdam Zuid, die niet deelneemt in een coalitie, zelf al veel bestaande verbindingen met organisaties uit de wijk. Ook de al gestarte RCZ – school van coalitie Feijenoord laat zien dat het mogelijk is om alleen allianties aan te gaan met vo- scholen en andere partners. Het is overigens wel denkbaar dat een coalitie van basisscholen slagvaardiger is in het aantrekken van een middelbare school, zo wil een middelbare school wellicht liever samenwerking met een paar basisscholen in plaats van een. Dit kan eveneens gelden voor andere relevante partners of voor de basisscholen zelf. Doch laten de bevindingen zien dat een coalitie niet de enige mogelijkheid is voor het leggen van deze verbindingen, verbindingen kunnen ook op schoolniveau worden gelegd/al bestaan.

9.6 Vertrouwen

Vertrouwen is een van de belangrijkste succesfactoren voor effectieve samenwerking volgens theorie. Als wordt gekeken naar de bevindingen van de onderwijstafel zijn de meningen ten aanzien van het vertrouwen tussen de partners verschillend, variërend van dat er voornamelijk wantrouwen is tot een redelijk vertrouwen tussen de vaste partners aan tafel. Door de meningsverschillen is het lastig te bepalen wat de daadwerkelijke mate van vertrouwen is in de onderwijstafel. Echter gelet op de lastigheid in het ontwikkelen van gemeenschappelijkheid en het gegeven dat overall doorsijpelt dat het vertrouwen nog niet goed genoeg is ontwikkeld, lijkt het vertrouwen er tussen deze partijen niet te zijn zoals gewenst voor een effectieve samenwerking. De huidige hoedanigheid van het vertrouwen blijkt zeer bepalend voor het verloop van de samenwerking in de onderwijstafel. Dit

vertrouwen zal meer moeten groeien, zodat er in de onderwijstafel op meer vlakken gezamenlijke afspraken kunnen worden gemaakt en samengewerkt kan worden.

De mate van vertrouwen in coalities blijkt ook verschillend te zijn. Zichtbaar is dat in de coalities Hillesluis en Feijenoord het vertrouwen zich nog in het beginstadium bevindt en is gebaseerd op het creëren van zekerheden. Bijvoorbeeld de gemaakte afspraken over concurrentie, te laten zien dat je openstaat voor elkaar en door bereidheid te laten zien in de samenwerking. Concurrentie blijft ondanks de afspraken toch een lastig gegeven en voelbaar in deze coalities, waarbij het in coalitie Hillesluis het meest prominent naar voren komt. Daarbij heeft de hoedanigheid van het vertrouwen in de coalitie Hillesluis een grotere invloed op het verloop van de samenwerking vergeleken met de coalitie Feijenoord. In de coalitie Feijenoord komt het namelijk voornamelijk door de snelheidsverschillen van de scholen, want aangegeven wordt dat de onderlinge persoonlijke relatie goed is. In coalitie Carnisse wordt onderlinge concurrentie daarentegen niet ervaren en tweetal partners kennen een positief samenwerkingsverleden met elkaar. De partners hebben veel vertrouwen in elkaar, wat zichtbaar is in het feit hoe ze het omschrijven. Hun omschrijving past in het begrip van vertrouwen. Daarbij durven ze het aan om aankomend schooljaar bij elkaar naar binnen te laten kijken en gaan ze verder in de samenwerkingswijze dan de twee anderen. De basisscholen durven zich kwetsbaar op te stellen en dat is een teken dat je elkaar vertrouwd. Ook de net aangesloten VO – school geeft aan dat deze een goed vertrouwen heeft in deze samenwerking. Een blind vertrouwen tussen de partners is er echter niet, want bij deze coalitie moet de gezamenlijke leertijduitbreiding op een neutraal terrein georganiseerd worden en zijn er afspraken gemaakt over het aannemen van andermans leerlingen.

De essentiële vraag is of het vertrouwen in zowel de onderwijstafel als de coalities in de hoogste regionen terecht kan komen. Ondanks het gegeven dat het opbouwen van vertrouwen gepaard met veel tijd en het misschien logisch is dat het vertrouwen er nog niet is zoals idealiter gewenst. Concurrentie zal namelijk altijd een rol blijven spelen, zeker daar het gaat om schoolbesturen/schoolrectoren uit dezelfde stad en basisscholen uit dezelfde wijk. Deze organisaties zitten in elkaars vijver en dat blijft zo. Er kunnen wel afspraken over gemaakt worden en dat is positief voor de samenwerking, maar het kan niet helemaal weg gedacht worden. De vraag is ook of het vertrouwen tussen gemeente en onderwijspartners uit de onderwijstafel kan uitgroeien tot het gewenste, gelet op het verleden en de huidige verhouding tussen gemeente en het onderwijs. De kans dat deze succesfactor zal ontpoppen tot het gewenste zal niet overal even groot zijn. Er zou eerder gesteld kunnen worden dat het aanwezige vertrouwen in de coalitie Carnisse een gelukkige toevalstreffer is. Is het daarbij voor de realisering van de RCZ echt noodzakelijk dat basisscholen elkaar door en door gaan vertrouwen? Op de gebieden waar ze een gezamenlijke ambitie hebben en waar ze daadwerkelijk samenwerken wel, maar zoals gezegd is de 'range' van samenwerking een keuze. Dit betekent dat scholen alleen met elkaar zullen samenwerken op de gebieden waar daadwerkelijk genoeg vertrouwen aanwezig is of de mate van vertrouwen in elkaar bijvoorbeeld niet heel groot hoeft te zijn. De bevindingen laten wel zien dat als er meer vertrouwen is men verder durft te gaan in de samenwerking en er dus meer uitgehaald kan worden en dat wanneer er minder vertrouwen is, het de samenwerking moeilijker kan maken. Wanneer er een grote mate van vertrouwen is tussen scholen heeft het dus absoluut meerwaarde. De vraag is echter of basisscholen daarentegen niet eerder een goed vertrouwen moeten hebben in partners zoals het wijkteam, vo-scholen, buitenschoolse partners, kinderdagverblijven, buurtsportverenigingen, in hun eigen schoolteam en ouders? Zoals eerder genoemd zijn scholen namelijk echt afhankelijk van deze partijen om het integrale idee van de RCZ goed te kunnen realiseren.

Hoofdstuk 10 Conclusie, Aanbevelingen & Reflectie

Het laatste hoofdstuk van dit onderzoek is aangebroken en na 97 pagina's aan tekst is het nu mogelijk de doelstelling van dit onderzoek te gaan verwezenlijken. In dit hoofdstuk zal namelijk antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag die elke lezer heeft beziggehouden:

In hoeverre is de gemeentelijke sturing op en de samenwerking in de onderwijstafel en coalities ten behoeve van de Rotterdam Children's Zone succesvol en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden door de gemeente Rotterdam?

In de eerste paragraaf zullen de conclusies van het onderzoek aan bod komen en in de paragraaf daaropvolgend worden de aanbevelingen voor de gemeente Rotterdam genoemd. Dit onderzoek zal eindigen met een reflecterende paragraaf waarin wordt teruggeblikt op het onderzoek en theorie.

10.1 Conclusies

Zoals de paragraafnaam al aanduidt volgen in deze paragraaf de conclusies van het onderzoek. Eerst zal per theoretisch construct een korte samenvatting worden gegeven uitmondend in conclusies per theoretisch construct en deze paragraaf zal eindigen met een slotconclusie.

10.1.1 Samenvatting en conclusie gemeentelijke sturing

In dit onderzoek is gekeken naar de gemeentelijke sturing met betrekking tot het realiseren van de RCZ. De gemeente stuurt hierbij op twee lijnen van samenwerking, namelijk op de onderwijstafel en de coalities. Ten aanzien van de sturing is er gekeken of de gemeente Rotterdam een programmatische, exploratieve of een combinatie van deze twee sturingswijze laat zien in het traject. Het blijkt dat de gemeente niet alleen een combinatie van deze twee sturingswijze laat zien, maar dat er ook top-down elementen in haar sturingswijze naar voren komen. Met name aan de start van de realisering van de RCZ heeft de sturingswijze veel top – down elementen, maar ook gaandeweg het traject blijft het een spanningsveld. De onderwijspartners uit de onderwijstafel vinden de neiging tot top – down aansturen niet correct en gewenst en spreekt haar wens uit voor een continu gelijkwaardige samenwerking waarin het polderen centraal staat. Het is wel positief te noemen dat hiervan nu steeds meer sprake lijkt te zijn, wat de samenwerking van de onderwijstafel ook ten goede zal komen aan de succesfactoren gemeenschappelijkheid en vertrouwen. Top – down elementen passen niet in een horizontaal georiënteerde samenwerking, maar tegelijkertijd kan het de gemeente ook niet altijd helemaal kwalijk worden genomen. De vraag is überhaupt of de relatie van overheid ten overstaande van het onderwijsveld overal een horizontale relatie is. De programmatische samenwerking van de gemeente en schoolbesturen ten behoeve van de RCZ, kan richting de scholen in dit geval gezien worden als een top – down aansturing. De scholen moeten namelijk een RCZ – school worden en basisscholen moesten in eerste instantie van de gemeente gaan samenwerken en een coalitie vormen.

Met betrekking tot het sturen op de coalities, blijkt dat de gemeente niet alleen stuurt op de coalitievorming tussen scholen maar voor een groot gedeelte stuurt op de individuele scholen om te zorgen dat de RCZ gerealiseerd gaat worden. Het is zichtbaar dat de gemeente Rotterdam de subsidies verkokerd houdt, net als een groot gedeelte van de taakstellingen, aansturing en verantwoording. In de onderwijstafel wordt door een respondent genoemd dat hierdoor eigen belangen van de onderwijspartners de boventoon blijven voeren. Bij veel scholen ligt de focus hierdoor ook meer op de eigen scholen, dan op de coalitiesamenwerking. Echter is het de vraag of er in de coalities, waar de focus voornamelijk op de eigen scholen ligt, op dit moment meer samenwerking mogelijk zou zijn. Met betrekking tot de sturing op de coalities en de individuele scholen is de gemeentelijke sturingswijze een combinatie van exploratieve sturing en top-down

(programmatische) sturing. Zo mogen scholen/coalities ieder eigen invulling geven aan het concept en scholen mogen zelf kiezen op wat voor wijze ze met elkaar willen samenwerken. De ondersteuning die hiervoor aan coalities beschikbaar werd gesteld vanuit de gemeente wordt zeer positief ervaren door de coalities. De wijze van sturing op de ontwikkeling van coalities en de invulling van het concept door scholen kan betiteld worden als exploratief, maar helemaal vrij is het niet daar de invulling moet passen binnen het RCZ - concept en gemeentelijke voorwaarden. Daarbij is de mate van ervaren vrijheid per school/coalitie verschillend, maar de meeste geven aan dat er (nog) genoeg vrijheid is. Geconcludeerd kan worden dat er gemengde signalen zijn vanuit het veld over de gemeentelijke sturingswijze, terwijl voor de realisering van de RCZ enkel positieve signalen gewenst zijn. Toch benadrukt het hele veld, ook degene die tevreden zijn over de gemeentelijke sturing, dat scholen vrijheid moeten hebben en behouden in hun onderwijsrichting. Een kritische noot hierbij is dat scholen het gevoel hebben dat ze sterk gecontroleerd worden door de gemeente op het 'hoe' door de uitgebreide verantwoordingsplicht en volgens het onderwijs wijst dit op een gebrek aan vertrouwen vanuit de gemeente. De scholen en coalities hebben behoefte aan een gelijkwaardige relatie met de gemeente, waarin ze mogen meedenken, mogen meepraten over de ontwikkeling van de RCZ en de gemeente naar de scholen luistert en openstaat voor praktijkervaringen.

10.1.2 Samenvatting en conclusie succesfactoren

De eerste succesfactor waarnaar in dit onderzoek is gekeken, **stabiliteit**, blijkt niet aanwezig te zijn zoals wenselijk wordt geacht voor het realiseren van een effectieve samenwerking. De zekerheid van 10 tot 15 jaar kan niet gegeven worden door de gemeente, alleen de toekomst zal kunnen uitwijzen of het programma de geplande 20 jaar heeft voortgeduurd. De conditionele grondvoorwaarde stabiliteit is er niet en wordt niet ervaren, wat wordt veroorzaakt door gemeentelijk toedoen. Door iedereen uit het onderwijsveld wordt benadrukt dat beleidsstabiliteit van grootste noodzaak is om de slagingskansen te vergroten. Het beleid en de samenwerking hebben namelijk de tijd nodig om zich te kunnen ontwikkelen. Het niet ervaren van stabiliteit brengt effecten met zich mee die niet wenselijk zijn voor het realiseren van de RCZ, onder andere een gemeente die veel sneller wil dan het onderwijsveld zegt te kunnen. Daarbij is de kans reëel aanwezig dat als het beleid stopt, de onderwijstafel en coalities zullen stoppen met hun samenwerking. Dit omdat de samenwerking speciaal is opgestart ten behoeve van de RCZ. Er is op dit moment maar een coalitie die expliciet aangeeft de samenwerking voort te willen zetten indien het beleid zou stoppen, wat de kans op stabiliteit in samenwerking voor deze coalitie en dus de kans op het realiseren van een effectieve samenwerking groter maakt dan voor de anderen. Voor de andere drie casussen is de kans groter dat deze stop, wat niet gunstig is voor het realiseren van een effectieve samenwerking.

Vervolgens is in het onderzoek gekeken naar de structuur van de samenwerkingen. Hierbij is allereerst gekeken of de onderwijstafel en coalities een **collectieve set van spelregels** hebben opgesteld om het verloop van samenwerking te structureren. Geen enkele casus blijkt expliciet afspraken te hebben geformuleerd hoe besluiten worden genomen, taken worden verdeeld, wat verplichtingen zijn en wat de consequenties zijn indien partners gemaakte afspraken niet nakomen. Er zijn echter wel onbewust regels aanwezig die de samenwerking sturen en structureren. Zo is voor de onderwijstafel en coalities duidelijk wanneer er sprake is van een besluit, zijn er afspraken gemaakt over concurrentie, samenwerkingsgrenzen en keuzes, worden taken en acties verdeeld over de partners en iedereen komt deze gemaakte afspraken na. Indirect wordt dus vastgelegd wat verplichtingen zijn van een partner en wordt verwacht dat partners deze nakomen. Het blijkt dat het expliciet formuleren van spelregels niet voor elke samenwerking van belang is om een duidelijke structuur te hebben en de samenwerking goed te doen verlopen. Echter blijft onduidelijk of partners echt gewillig zijn elkaar en zichzelf te monitoren, omdat er geen consequenties zijn als gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Hier hebben partners geen afspraken over gemaakt en dit kan, wanneer het zich voordoet, in de toekomst leiden tot problemen. Daarbij wijst dit onderzoek uit dat het niet geformuleerd hebben van spelregels voor problemen kan zorgen die niet gunstig zijn voor

het verloop van samenwerking, zoals zichtbaar in de onderwijstafel en coalitie Hillesluis. Alhoewel voor de onderwijstafel opgemerkt moet worden dat er veel andere problematiek speelt ten aanzien van de organisatie en inrichting van de onderwijstafel, die niet alleen komen door het ontbreken van een collectieve set spelregels. Het is positief om te constateren dat deze problematiek wordt aangepakt, wat een verduidelijking zal betekenen voor de structuur van de onderwijstafel.

De **aanwezigheid van een procesbegeleider** blijkt, zoals theoretisch al werd verwacht, inderdaad een grote positieve waarde te hebben voor het verloop van samenwerking. Een procesbegeleider is degene die de voortgang bewaakt, door interactie partijen met elkaar laat verbinden en tot inhoud laat komen, daarin eerlijk bemiddelt, zorg draagt voor het creëren (indien nodig) en behouden van energie en motivatie bij partners en interpersoonlijke relaties probeert op te bouwen met partners. De procesbegeleider van de coalities voldoet aan deze karakteristieken en alle coalities geven aan dat deze rol erg belangrijk is en prettig wordt gevonden. Het heeft de samenwerking van de coalities vooruit geholpen, onder andere op de gebieden van gemeenschappelijkheid, vertrouwen en het inzien van wederzijds voordelige afhankelijkheden. Wat nog meer indiceert dat deze rol van groot belang is duiden de bevindingen van de onderwijstafel aan. In de onderwijstafel is er namelijk geen begeleidende rol die helemaal voldoet aan deze karakteristieken en gelet op de bevindingen is dit niet gunstig voor het verloop van samenwerking.

Na het beoordelen van de structuur van de samenwerking is gekeken naar het bereiken van gemeenschappelijkheid in de samenwerkingen. Hierbij is allereerst gekeken of partners **angst hebben voor autonomieverlies**. Dit onderzoek toont aan dat zowel partners in de onderwijstafel als coalities in meer of mindere mate bang zijn hun autonomie te verliezen. Daarom wordt in elke casus een 'veilige' samenwerking opgezet, waarbij de eigen autonomie gevoelsmatig niet in gevaar komt. Tussen de coalities blijken er wel verschillen te zijn in wat scholen zien als eigen autonomie en wat deze in gevaar kan brengen, vandaar de geconstateerde verschillen in mate van samenwerking. Hierbij moet opgemerkt worden dat het op dit moment geen kleine verschillen zijn, alhoewel ze in de toekomst wel kleiner lijken te worden. Om verschillende redenen is voor partners uit zowel de onderwijstafel als de coalities de eigen autonomie heel belangrijk, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van onderwijsinrichting, concurrentie, eigen belangen en de mate van vertrouwen. Het blijkt dat een verschil in het vasthouden aan de eigen autonomie kan leiden tot meningsverschillen over de gewenste samenwerking, zoals zichtbaar in coalitie Hillesluis. In de andere coalities spelen deze meningsverschillen niet, hier zijn ze tevreden met de huidige modus van samenwerking. Alhoewel er in de coalitie Feijenoord beduidend minder gemeenschappelijkheid tot stand is gekomen vergeleken met de coalitie Carnisse. Verder kan op basis van de bevindingen geconcludeerd worden dat een samenwerking waarin meer verschillen blijven bestaan dan gemeenschappelijkheden worden gevonden, de partners angstiger zijn voor autonomieverlies. Voor de realisering van de RCZ maakt het echter niet uit of de angst er wel of niet is in de coalities, want basisscholen hebben elkaar niet nodig om de doelen verwezenlijken. De doelen en het concept van de RCZ komen in principe niet in gevaar, wanneer basisscholen in hun samenwerking niet heel ver willen gaan. Het is wel zonde, want het kan de meerwaarde die samenwerking tussen basisscholen betekenen verkleinen. Met betrekking tot de onderwijstafel is het voor een beter verloop van samenwerking wel noodzakelijk dat de angst voor autonomieverlies afneemt bij partners, want het uitgangspunt van de onderwijstafel is dat er overeenstemming is tussen de partners over de uitvoering van het programma. De angst voor autonomieverlies zorgt er voor dat autonomiegevoelige onderwerpen op dit moment niet besproken kunnen worden en het zou de realisering van de RCZ zonder twijfel ten goede komen, wanneer dit wel kan.

Draagvlak is een succesfactor die het omvormen van verschillen tot gemeenschappelijkheid kan vereenvoudigen, maar in deze casus lijkt het draagvlak er niet bij iedere school te zijn en niet bij iedereen in dezelfde mate. Met name de bevindingen van coalitie Hillesluis roepen vraagtekens op over het draagvlak voor de RCZ en de in gang gezette samenwerking bij een aantal partners. Toch doen ook deze partners mee aan de samenwerking, maar dit komt volgens de bevindingen meer voort vanuit extrinsieke factoren dan vanuit intrinsieke motivatie voor de RCZ. Het is in deze coalitie

zelfs zo dat er niet raar opgekeken zal worden wanneer er alsnog partners afhaken, wat uitgaande van de huidige situatie waarschijnlijk positief zal zijn voor het verloop van samenwerking in deze coalitie. Het mooiste is natuurlijk wanneer de partners uiteindelijk wel overtuigd raken. De onderwijstafel en coalities Carnisse en Feijenoord scoren positiever op het gebied van draagvlak, maar alleen voor coalitie Carnisse kan geconcludeerd worden dat het draagvlak voor de RCZ en de samenwerking er van begin af aan was en dat het draagvlak zonder twijfel groot is. Het heeft deze coalitie ook geholpen in het vinden van gemeenschappelijkheid. Toch lijkt draagvlak een minder grote invloedfactor te zijn op het verloop van de samenwerking dan verwacht, zowel binnen de onderwijstafel als coalities. Autonomie, concurrentie, wederzijds voordelige afhankelijkheden en mate van vertrouwen blijken hier namelijk meer bepalend voor te zijn. Daarbij moet geconcludeerd worden, dat wanneer kritisch wordt gekeken naar het concept en hoe afhankelijkheden tussen basisscholen liggen de noodzaak van draagvlak voor de samenwerking tussen deze scholen niet het belangrijkste is. Voor de realisering van de RCZ is het meer noodzakelijk dat er draagvlak is voor de RCZ bij elke school. Op basis van dit onderzoek wordt de kans dat realisering van de RCZ op elke school tot de gewenste uiting gaat komen niet voor elke school even groot geschat, omdat niet alle scholen even enthousiast zijn over het 'opgelegde' RCZ- concept en er verschillen zijn in het draagvlak bij het personeel. Tot slot zetten alle coalities en ook de onderwijspartners uit de onderwijstafel vraagtekens bij de haalbaarheid en effectiviteit van de gewenste 10 uur leertijduitbreiding en de nadruk op kwantitatief scoren.

De laatste succesfactor die het omvormen van verschillen tot gemeenschappelijkheid kan vergemakkelijken is het ontwikkelen van een **gemeenschappelijk referentiekader**. Zowel binnen de onderwijstafel en coalities Feijenoord en Hillesluis is dit echter moeilijk of willen ze (nog) niet over alles hetzelfde denken, wat met name komt door eerder genoemde invloedfactoren. Voor de onderwijstafel kan geconcludeerd worden dat het ontwikkelen van een gemeenschappelijk referentiekader over de 'weg waarlangs' belangrijk is. Waarom? Omdat het uitgangspunt van de onderwijstafel is dat er overeenstemming en afstemming is over de kaders, de eisen en aansturing van de RCZ. Anders kunnen er verschillende interpretaties over gemaakte afspraken de ronde gaan en uit de bevindingen blijkt dat dit niet gewenst is. Er hoeft echter niet tot in detail een gemeenschappelijk beeld te zijn over de precieze invulling, dit ligt namelijk voor een groot gedeelte in handen van de professionals in de zone. Ten aanzien van de coalities kan geconcludeerd worden dat basisscholen nooit in alles hetzelfde zullen gaan denken, zo zit de Nederlandse onderwijscultuur in elkaar. Er hoeft voor de realisering van de RCZ geen gemeenschappelijk referentiekader te zijn zoals theoretisch bedoeld. Voor de verwezenlijking van de RCZ – doelen is het namelijk niet noodzakelijk dat basisscholen in alles hetzelfde denken, want de realisering van de RCZ – doelen is namelijk niet afhankelijk van de samenwerking tussen basisscholen. Het is voor het verloop van samenwerking makkelijker wanneer het er wel is, want zichtbaar is in de coalitie Carnisse dat er dan meer gemeenschappelijkheid tot stand kan komen en er meer uit een samenwerking gehaald kan worden. Een gemeenschappelijk referentiekader is noodzakelijk op de vlakken waar samengewerkt wordt, anders is het moeilijk om met elkaar samen te werken.

Verder is in dit onderzoek gekeken naar wederzijdsheid binnen de samenwerking. Zo is er gekeken of alle partners **wederzijds voordelige afhankelijkheden** ervaren in de samenwerking. Geconcludeerd kan worden dat zowel de onderwijstafel als coalities voordelen zien in samenwerking, wat positief is. Iedereen wijst op het maatschappelijk voordeel wat de RCZ beoogt te gaan realiseren. In de onderwijstafel wordt wel aangegeven dat niet iedereen van elkaar afhankelijk is voor het kunnen realiseren van de RCZ en dat partners elkaar niet op elk vlak nodig hebben. Toch ziet iedereen de meerwaarde in van samenwerking en kunnen de partners elkaar op veel vlakken aanvullen, maar in de onderwijstafel moet voor veel van deze autonomiegevoelige zaken eerst het vertrouwen tussen partners groeien. Ten aanzien van de coalities is de belangrijkste bevinding dat basisscholen geen 'natuurlijke' wederzijdse afhankelijkheid delen in deze samenwerking. De RCZ is namelijk realiseerbaar zonder samenwerking tussen basisscholen, wel wijst elke coalitie erop dat samenwerking voordeel heeft. Zichtbaar is dat de coalities wederzijds voordelige afhankelijkheden

hebben 'gecreëerd'. In het zien en hebben van deze voordelige afhankelijkheden zijn echter wel verschillen zichtbaar tussen de coalities. De ene partner/coalitie ziet of heeft meer voordelen dan de ander en factoren als vasthouden aan eigen autonomie, concurrentie, de huidige ontwikkeling van een school en de mate van vertrouwen zijn hierop van invloed. Dit verklaart ook de verschillen waarin coalities aankomend schooljaar gebruik gaan maken van de wederzijds voordelige afhankelijkheden. De bevindingen maken in ieder geval helder dat samenwerking voor iedereen voordeel moet hebben, zo is bij coalitie Feijenoord zichtbaar dat er echt alleen een samenwerking wordt aangegaan waar iedereen baat bij heeft. De bevindingen van coalitie Hillesluis laten zien dat het lastig is wanneer de ene partner meer mogelijke voordelen wil gebruiken dan de andere partners. Coalitie Carnisse steekt er op dit moment met kop en schouder boven uit in het zien en gebruiken van de wederzijds voordelige afhankelijkheden. Maar heeft elke coalitie zulke voordelen als coalitie Carnisse? Gelet op de coalitieplannen lijken de verschillen in het gebruikmaken van wederzijds voordelige afhankelijkheden in de toekomst overigens wel kleiner te worden. Tot slot is een belangrijke conclusie dat genoemde voordelen niet de bepalende factor zullen zijn voor het slagen van de RCZ in de coalities. Voor het grootste gedeelte zullen dit toch de individuele prestaties en inspanningen van scholen zijn. De samenwerkingsvoordelen zullen absoluut meerwaarde betekenen en meehelpen aan de doelrealisatie, waarbij de meerwaarde afhankelijk is van in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van de wederzijds voordelige afhankelijkheden.

Voor het inzien van wederzijds voordelige afhankelijkheden is het onder andere van belang dat **alle relevante actoren van begin af aan worden betrokken in de samenwerking**. In dit onderzoek komt naar voren dat dit niet het geval is, de focus ligt hier voornamelijk op het onderwijs omdat de onderwijstafel en coalities alleen bestaan uit onderwijspartijen. Dit terwijl achter de RCZ een integrale benadering schuilgaat, waarbij verder gekeken moet worden dan alleen het onderwijs. Wat de latere effecten hiervan kunnen zijn is onduidelijk, maar de succesfactor is in ieder geval niet aanwezig zoals theoretisch gewenst. Ten aanzien van de coalities komt dit door gemeentelijk toedoen, wat tegelijkertijd gek is want de gemeente ziet wel van begin af aan in dat samenwerking van een school met andere partners uit de wijk heel belangrijk is. Het is wel positief te noemen dat coalities inzien dat andere partners van toegevoegde waarde zullen zijn en mogelijke partners in beeld hebben. Doch zal alleen de toekomst kunnen uitwijzen of deze partners daadwerkelijk betrokken zullen worden en of dit op een gelijkwaardige en representatieve wijze zal gebeuren. Uit de bevindingen blijkt namelijk dat scholen zichzelf als de hoofdspelers zien en van plan zijn om andere partners alleen op uitnodiging aan te laten schuiven. In het kader van het concept is het goed om te constateren dat de samenwerking tussen scholen en de wijkteams steeds meer vorm begint te krijgen, alsmede de samenwerking tussen het po en vo in het kader van de doorgaande leerlijn. Het is door dit onderzoek echter wel de vraag of het noodzakelijk en effectief is om in de onderwijstafel en coalities alle relevante verbindingen te leggen. Zichtbaar is namelijk dat de onderwijstafel de invulling van de RCZ voor het grootste gedeelte moet overlaten aan de uitvoerende professionals en dat verbindingen op individueel schoolniveau goed te leggen zijn/al bestaan. Het zal per situatie verschillen wat het beste is, maar het is wel noodzakelijk dat relevante verbindingen gelegd worden in het licht van de integrale benadering. Een verbinding met toegevoegde waarde zal namelijk bijdragen in het realiseren van de doelen en de gedachte van de RCZ.

Als laatste is er gekeken naar de aanwezigheid van **vertrouwen** in de samenwerking, volgens theorie een van de belangrijkste succesfactoren voor effectieve samenwerking. Geconcludeerd mag worden dat dit ook het geval is gelet op de bevindingen van dit onderzoek. Het vertrouwen in de onderwijstafel en coalitie Hillesluis is niet aanwezig zoals gewenst voor effectieve samenwerking. Voor de onderwijstafel is het gelet op de moeilijkheden die het gebrek aan voldoende vertrouwen veroorzaakt in de andere succesfactoren, noodzakelijk dat het vertrouwen tussen alle partners toeneemt. Het gebrek aan vertrouwen remt op dit moment de samenwerking die wenselijk is voor een succesvolle beleidsrealisering. In de coalitie Hillesluis is zichtbaar dat er wordt gebouwd aan het vertrouwen, onder andere door het creëren van zekerheden. Het vertrouwen bevindt zich hier echt nog in het beginstadium, maar het is positief om te constateren dat het toeneemt. Zeker gelet op de

concurrentiepositie die basisscholen met elkaar delen, wat het tegelijkertijd niet gek maakt dat scholen het (soms) moeilijk vinden om elkaar te vertrouwen. In coalitie Feijenoord is het vertrouwen groter dan in coalitie Hillesluis, ze geven aan dat de persoonlijke relatie goed is. Hier is niet zozeer het vertrouwen de moeilijkheid in de samenwerking, maar de snelheidsverschillen tussen scholen. In coalitie Carnisse is het vertrouwen daarentegen groot en zichtbaar is dat de partners veel meer durven in hun samenwerking. Hierdoor kunnen ze op dit moment meer uit de samenwerking halen dan de andere coalities en scoren ze op het vlak van gemeenschappelijkheid en wederzijdsheid ook positiever. Geconcludeerd mag worden dat een goed vertrouwen deuren opent. De vraag is echter of een vergelijkbare mate van vertrouwen in het hele scholenveld mogelijk is, want de concurrentiepositie die scholen met elkaar hebben zal blijven bestaan. De grote mate van vertrouwen in coalitie Carnisse lijkt eerder een toevalstreffer, met name veroorzaakt doordat de scholen zich in een luxepositie bevinden met betrekking tot concurrentie. Daarbij is een belangrijke conclusie van dit onderzoek dat het voor de realisering van de RCZ niet noodzakelijk is dat het vertrouwen tussen basisscholen in de hoogste regionen terecht komt, want een vergaande samenwerking tussen basisscholen is niet noodzakelijk voor het slagen van de RCZ. Het hebben van goed vertrouwen heeft wel een duidelijke meerwaarde voor samenwerking, maar in dit geval is het niet noodzakelijk.

10.1.3 Slotconclusie

Het doel van dit onderzoek is evalueren in hoeverre de gemeentelijke sturing op en de samenwerking in de onderwijstafel en coalities succesvol verloopt. Is de gemeentelijke sturing succesvol? Een eenduidig antwoord is niet mogelijk op deze vraag. De vraag of de sturing effectief is, is namelijk afhankelijk van de persoonlijke voorkeur van degene die gestuurd wordt. Geschikte sturing blijkt normatief geladen te zijn. Toch kunnen er aanbevelingen worden gedaan richting de gemeente die de gedachten over de gemeentelijke sturing waarschijnlijk in het hele veld ten goede zullen komen. Of iedereen dan positief tegenover de gemeentelijke sturing zal komen te staan zal nog steeds te betwijfelen zijn, er lijkt simpelweg geen 'one best way' te zijn in dit veld. De gemeente Rotterdam zal niet in staat zijn om iedereen gelukkig te maken met haar wijze van sturing. Als wordt gekeken naar de invloed van de gemeentelijke sturing op de succesfactoren, blijkt dit in meer of mindere mate invloed te hebben op de hoedanigheid hiervan. Zichtbaar wordt dat het in de meeste gevallen een ongunstige invloed heeft op de ontwikkeling van de succesfactoren, een aantal succesfactoren gaan zelfs in de theoretische basis al mis door de wijze van gemeentelijke sturing en gekozen gemeentelijke opzet. Als tot slot gekeken wordt naar de aanwezigheid van succesfactoren in de samenwerkingsverbanden bestaan ook hier gemengde signalen, de samenwerkingen laten zonder twijfel een verschillend verloop zien. Eigenlijk kan er een gelijkenis worden getrokken tussen deze onderzoeksuitkomsten en het Nederlandse onderwijs, want de uitkomsten van dit onderzoek zijn net als het Nederlandse onderwijsveld gemêleerd. Het is in ieder geval zichtbaar dat aanwezigheid van succesfactoren de samenwerkingen goed doen en dat barrières in succesfactoren de samenwerkingen kunnen bemoeilijken en ook ontwikkeling van succesfactoren in de weg kunnen staan. Op dit moment is de samenwerking nog niet met vlag en wimpel geslaagd, maar het is tegelijkertijd niet zo dat de vlag halfstok gehangen moet worden. De tijd zal leren of de samenwerking succesvol gaat verlopen, nu alleen hopen dat de tijd ze gegeven wordt door de gemeente Rotterdam. Een laatste opmerking die op deze plek gemaakt moet worden is dat wanneer de samenwerking in de toekomst voldoet aan alle succesfactoren voor effectieve samenwerking en de gemeentelijke sturing louter positief wordt beoordeeld, er niet geconcludeerd zal kunnen worden dat de samenwerking een op een zal leiden tot het oplossen van de onderwijsproblematiek van Rotterdam Zuid. Dit is van veel meer factoren afhankelijk dan de samenwerking van de onderwijstafel en coalities ooit kunnen beïnvloeden. Het heeft wel zonder twijfel meerwaarde voor het aanpakken van de onderwijsproblematiek waar Rotterdam Zuid mee te kampen heeft.

10.2 Aanbevelingen voor de gemeente Rotterdam

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen verscheidene aanbevelingen worden gedaan richting de gemeente Rotterdam, die ten goede zullen komen aan zowel de realisering van de RCZ en de samenwerking. Bij het formuleren van aanbevelingen is er gekozen voor aanbevelingen die gelet op de al in gang gezette beleidsrealisering haalbaar zijn voor de gemeente Rotterdam. Er kan een splitsing worden gemaakt tussen aanbevelingen voor de onderwijstafel en aanbevelingen voor coalities en scholen.

- 1. Met betrekking tot de onderwijstafel wordt geadviseerd aan de gemeente om constant oog te hebben voor het belang van een gelijkwaardige samenwerking tussen de onderwijspartners en de gemeente. Het is goed dat dit besef er steeds meer lijkt te zijn bij de gemeente, maar het is van grote noodzaak dat dit zo blijft en de gemeente haar neiging tot top – down aansturen loslaat. Het is van belang dat er in de onderwijstafel bij elke stap “gepolderd” wordt en een besluit wordt genomen waar iedereen achter staat. Daarbij is het ook van belang omdat er nog veel belangrijke zaken besproken moeten worden in het kader van de realisering van de RCZ. Het waarborgen van een gelijkwaardige samenwerking zal daarbij gunstig zijn voor het opbouwen van vertrouwen tussen gemeente en onderwijspartners.*
- 2. Met betrekking tot de onderwijstafel wordt geadviseerd aan de gemeente, met instemming van de onderwijstafel, een onafhankelijk procesbegeleider met kennis van onderwijsinhoudelijke zaken in te huren. Het is van belang dat iedereen zijn huidige rol behoudt en dat deze procesbegeleider deze rollen niet ondermijnt. Deze procesbegeleider zal vooral op het proces letten en zijn taak is om het proces te helpen begeleiden naar gezamenlijke conclusies. De procesbegeleider praat bijvoorbeeld met individuele partners over hun wensen, bezwaren en twijfels, zorgt ervoor dat partners echt luisteren naar elkaar, dat partners zich eerlijk uitspreken richting elkaar en geeft feedback aan de voorzitter. Er wordt geadviseerd om iemand met onderwijsinhoudelijke zaken in te huren omdat anders het risico ontstaat dat er dubieuze oplossingen worden gekozen, ook al bevinden zich aan de onderwijstafel personen met veel kennis van het onderwijs. Het aanstellen van een procesbegeleider is goed mogelijk, daar in de onderwijstafel nog steeds wordt geprobeerd nader tot elkaar te komen ten aanzien van de uitvoering van het programma en ze naar meer gezamenlijkheid streven.*
- 3. Aan de gemeente wordt geadviseerd zich nog meer in te spannen voor het garanderen van beleidsstabiliteit en communiceer richting het onderwijsveld dat je je als gemeente hiervoor tot het uiterste inspant. Beleidsstabiliteit is noodzakelijk gelet op de wetenschappelijke bewijzen dat onderwijsveranderingen langzaam gaan en de problematiek waar deze wijken mee te kampen hebben. Lobby daarom als gemeente om de RCZ over politieke coalities heen te trekken. Voor deze lobby kan de gemeente gebruik maken van dit onderzoek, daar dit onderzoek zowel theoretisch als empirisch uitwijst hoe belangrijk stabiliteit is voor de realisering van de RCZ en de bijbehorende samenwerking. Ze kan hierbij tevens gebruik maken van de wetenschappelijke bewijzen dat onderwijsveranderingen langzaam gaan en tijd nodig hebben. Naar verwachting zal het creëren van stabiliteit een positieve invloed hebben op het draagvlak voor de RCZ, het vertrouwen in de gemeente en de samenwerking.*
- 4. Richting de gemeente wordt geadviseerd om te kijken of de onderwijstafel en coalitie Hillesluis ervoor openstaan om in hun samenwerking een set van spelregels te formuleren. Bijvoorbeeld regels over hoe besluitvorming tot stand komt en wat de gevolgen zijn wanneer partners terugkomen op eerder genomen besluiten. Er bestaat een grote kans dat de onderwijstafel en coalitie Hillesluis hier niet voor openstaan, maar spelregels verhoeden waarschijnlijk al dat het voor komt en het zal ten goede komen aan het verloop van de samenwerking.*

5. *Onderzoek als gemeente of de coalitie Feijenoord ervoor openstaat om procesbegeleiding te continueren in hun samenwerking. Uit dit onderzoek blijkt namelijk zonder twijfel dat deze begeleiding een positieve invloed heeft op het verloop van samenwerking. Het lijkt daarom een goed idee wanneer er een vorm van procesbegeleiding blijft plaatsvinden in deze coalitie, maar besef hierbij als gemeente dat de partners niet gedwongen kunnen worden om procesbegeleiding in te schakelen. Dit voorkomt het gevoel van top-down sturing en het belangrijkste is dat een coalitie het zelf wil.*
6. *In het kader van het vergroten van beleidsstabiliteit wordt aan de gemeente geadviseerd haar plannen voor meerjaren financiering aan scholen te verwezenlijken. Het zal niet alleen bijdragen aan het realiseren van meer zekerheid over het beleid, maar tevens aan een minder sterk controle gevoel bij de scholen op hun onderwijsbeleid. Meerjaren financiering betekent namelijk een verminderde controle op scholen vergeleken met het huidige subsidiesysteem. Tevens zal het ten goede komen aan de ervaren planlast van scholen ten aanzien van de schoolplannen die ze moeten indienen voor subsidieaanvragen. Hierbij moet nog wel een kanttekening worden geplaatst over het overstappen naar het oude subsidiesysteem wanneer scholen hun resultaten 2 jaar op rij niet halen. Er wordt geadviseerd alleen over te stappen op het oude subsidiesysteem wanneer scholen aantoonbaar door eigen toedoen de resultaten niet halen of subsidie gebruiken voor andere doeleinden dan toegestaan. Het is goed dat het plan is deze resultaatafspraken en inspanningsverplichtingen in dialoogvorm vast te stellen, omdat het scholenveld een sterke behoefte heeft aan dialoog met de gemeente in plaats van alles op papier te moeten verantwoorden en beargumenteren. De verwachting is dat meerjaren financiering een positieve invloed heeft op het draagvlak voor de RCZ en het verbeteren van de relatie tussen gemeente en het onderwijs.*
7. *Met betrekking tot de coalities wordt geadviseerd aan de gemeente om de huidige lijn te waarborgen dat er geen eisen gesteld gaan worden op wat voor manier basisscholen met elkaar samenwerken. Dit is belangrijk, omdat de eigen drive en ambitie van coalities belangrijk is. Daarbij heeft dit onderzoek inzichtelijk gemaakt dat bepaalde factoren een vergaande samenwerking bemoeilijken, factoren die niet zomaar uitwisbaar zijn en daarom zou het onverstandig zijn eisen te stellen aan de samenwerking tussen scholen. Daarbij zal de samenwerking tussen basisscholen niet bepalend zijn voor het slagen van de RCZ. Koester als gemeente elke samenwerkingsactiviteit die coalities uitvoeren en van plan zijn om uit te voeren. Kijk of er mogelijkheden zijn om in de toekomst meer samenwerking te realiseren, maar eis dit niet als gemeente.*
8. *Aangezien intrinsieke motivatie voor het concept bij scholen belangrijk is voor de realisering van de RCZ en er toch wat kritische noten doorklinken over het concept en er niet bij elke school draagvlak lijkt te zijn, wordt geadviseerd aan de gemeente om gesprekken te organiseren met het scholenveld over het concept en de eisen die hieraan worden gesteld. Hierdoor wordt het mogelijk in kaart te brengen op welke gebieden scholen het concept ondersteunen, op welke gebieden ze er niet achterstaan en moeilijkheden zien. Belangrijk hierbij is dat het waarom wordt achterhaald, want elke school bevindt zich in een andere situatie en loopt tegen andere moeilijkheden aan. Als gemeente krijg je zo een beter beeld hoe er door scholen wordt gedacht over het concept en scholen kunnen hierdoor meedenken en krijgen de ruimte hun ideeën in te brengen. Daarbij zal het de mogelijkheid bieden aan de gemeente om maatgericht te werken en in de beleidsvoering tegemoet te komen aan het scholenveld. Uit het onderzoek is gebleken dat scholen hier behoefte aan hebben en dit zal naar verwachting ten goede komen aan het draagvlak voor de RCZ, de realisering van het beleid en de relatie tussen gemeente en het onderwijs.*
9. *Besef als gemeente dat het belangrijk is dat scholen en coalities vrijheid houden bij de invulling van het concept. De meeste scholen en coalities ervaren op dit moment die vrijheid en het is*

daarom belangrijk dat de gemeente gaandeweg het traject zich niet nog verder zal bemoeien met het 'hoe', want dit zal stuiten op verzet in het onderwijs. Het onderwijs is namelijk erg gehecht aan haar onderwijsautonomie en gelet op de wet- en regelgeving is dit hun goed recht.

- 10. Organiseer als gemeente kansrijke ontmoetingen tussen scholen en voor de RCZ – relevante partijen, breng school en partijen uit hun wijkomgeving met elkaar in contact en laat ze zelf ontdekken wat ze voor elkaar kunnen betekenen. Het belangrijkste is namelijk dat een verbinding tot stand komt omdat de partijen het willen, dat maakt de slagingskansen van samenwerking groter. Houdt hierbij in gedachten dat verbindingen zowel op coalitie- als schoolniveau te leggen zijn en het in principe niet uitmaakt voor de realisering van de RCZ op welk niveau de verbinding ligt. Om als gemeente een helder beeld te hebben van het netwerk waarin scholen en coalities zich bevinden, zou ze aan scholen/coalities kunnen vragen in kaart te brengen met wie en waarom ze hiermee samenwerken.*
- 11. Met betrekking tot de communicatie van de gemeente richting scholen is het belangrijk dat de gemeente geen gemengde signalen zendt richting scholen. Wees als gemeente duidelijk richting scholen over verwachtingen en voorwaarden en zorg ervoor dat iedereen binnen de gemeente dezelfde boodschap communiceert. Hierdoor wordt voorkomen dat scholen gedurende het traject voor 'verrassingen' komen te staan en het voorkomt verwarring, zoals nu het geval bleek te zijn bij coalitie Feijenoord en Hillesluis. Ook voorkomt het dat de ene coalitie al wel weet dat subsidie niet terug betaald hoeft te worden, terwijl een andere school hier onzekerheid over heeft.*
- 12. Tot slot: Geef vertrouwen en durf vertrouwen te geven aan het onderwijsveld. Het zal deuren openen, hoe eng en moeilijk het ook is. Door vertrouwen te geven zal je als gemeente vertrouwen terugkrijgen. Veel mensen in het onderwijsveld hebben het hart op de juiste plek en spannen zich tot het uiterste in om de beste kansen voor de kinderen in Rotterdam Zuid te creëren, geef ze daarom het vertrouwen wat ze zo graag willen. Geef ze de mogelijkheid om te laten zien dat het scholenveld een betrouwbare partner is.*

10.3 Reflectie

Kritisch zijn over je eigen onderzoek is moeilijk, maar bovenal niet leuk gelet op de hoeveelheid tijd, energie en liefde die erin gestoken is. Maar, het is tegelijkertijd goed om er met een helikopterblik boven te vliegen en te zien en bedenken wat het onderzoek wellicht beter had kunnen maken en wat aanbevelingen voor verder onderzoek kunnen zijn.

Wat als eerste te binnen schiet is dat ik achteraf niet alleen sturingsvormen had moeten onderscheiden die passen in het horizontale denken en gebaseerd zijn op gelijkwaardigheid, maar dat ik ook Ringelings' *moderne top – down sturing* had moeten onderscheiden. Dit omdat uit het onderzoek is gebleken dat de gemeente Rotterdam toch veel hiërarchische elementen laat zien in haar sturingswijze. Nader en kritischer vooronderzoek van de casus had de keuze om deze sturingsvorm te onderscheiden waarschijnlijk tevens heel logisch gemaakt. Wanneer deze sturingsvorm was benoemd in dit onderzoek, zou ook benoemd zijn wat mogelijke negatieve effecten hiervan zijn op een samenwerking en hadden de gedane bevindingen wellicht in een beter theoretisch licht geplaatst kunnen worden dan wel theoretisch bevestigd worden.

Achteraf bekeken had draagvlak wellicht beter op een andere manier geoperationaliseerd kunnen worden, namelijk als urgentiebesef. Op de manier waarop draagvlak nu geoperationaliseerd is hangt deze heel erg samen met het voordeel van samenwerking. Namelijk door respondenten te vragen of ze het concept ondersteunen en de bijbehorende samenwerking is de kans dat respondenten de voordelen van deze samenwerking gelijk noemen veel groter. Misschien is deze verbinding niet erg. Echter wanneer draagvlak geoperationaliseerd zou zijn als urgentiebesef, had ik gemeten of alle actoren het besef hebben dat de onderwijsachterstand nu aangepakt moeten worden door

samenwerking. Dit heb ik nu niet kunnen achterhalen en het was misschien ook een relevante verklaring geweest waarom de ene samenwerking beter verloopt dan de andere. Maar, omdat het concept al ontwikkeld was leek het logischer om te vragen aan respondenten of er draagvlak is voor de RCZ en de in gang gezette samenwerking.

Daarbij vind ik het persoonlijk jammer dat in dit onderzoek geen uitspraken kunnen worden gedaan over de slagingskansen van de RCZ op basis van de onderzochte samenwerkingen. Dit komt doordat niet alle partijen in het onderzoek zijn betrokken die belangrijk zijn voor het realiseren van de RCZ. Er zal nooit een directe relatie bestaan tussen deze samenwerking en de realisatie van de RCZ. Dit is van heel veel andere factoren afhankelijk. Dit onderzoek kan hier dan ook geen uitspraken over doen en dit is jammer.

Als ik terugkijk naar de operationalisatie slaan de twijfels toe over de geschetste verwachting dat de aanwezigheid van een procesbegeleider eerder succesvol is in een exploratief gestuurde samenwerking dan een programmatisch gestuurde samenwerking. Gelet op de karakteristieken van een procesbegeleider en de karakteristieken van een exploratieve samenwerking, lijkt het een logische verwachting. Daarbij laten de bevindingen zien dat in de coalities, waar er meer sprake is van een exploratieve sturing door de gemeente, er een procesbegeleider aanwezig is en deze succesfactor geslaagd is. Echter ook in een programmatische samenwerking is verbinding, gezamenlijkheid en het inbrengen van belangen voorafgaand aan en tijdens de uitvoering van groot belang. Het is dus goed mogelijk dat bij een programmatisch gestuurde samenwerking een procesbegeleider aanwezig is. Verder kan aannemelijk zijn dat de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader over de aard en aanpak bij een programmatische sturing is ontwikkeld aan de start van de samenwerking en dat deze bij een exploratieve sturing pas tijdens de samenwerking wordt ontwikkeld. Dit onderzoek is niet in staat dit vermoeden te bevestigen, maar het lijkt een logische verbinding tussen een succesfactor en sturingswijze. Het lijkt er op basis van de bevindingen ook op dat een succesfactor als draagvlak positiever zou kunnen zijn bij een exploratieve wijze van sturing. Dit omdat een aantal scholen benadrukken dat ze eigen baas willen zijn en dat ze verwachten dat de motivatie veel groter zal zijn wanneer ze helemaal zelf mogen bepalen hoe ze een doel bereiken. Er is maar een manier om erachter te komen of en hoe bepaalde succesfactoren en wijze van sturing met elkaar samenhangen, namelijk door hier onderzoek naar te doen.

Verder blijkt het op basis van dit onderzoek lastig om uitspraken te doen welke sturingswijze de voorkeur verdient voor het realiseren van een effectieve samenwerking, omdat een groot gedeelte van de sturing gericht is op de scholen zelf in plaats van op de samenwerking. Daarbij is de verwachting dat de gewenste sturingswijze zeer casusafhankelijk zal zijn. Zo vinden sommige respondenten de sturingswijze positief en andere niet. Is een sturingswijze daardoor niet heel erg afhankelijk van een persoonlijke voorkeur van mensen? Op basis van dit onderzoek lijkt het erop dat er geen "one best way" bestaat en dat een gewenste sturingswijze sterk normatief geladen is. Of ligt het aan andere factoren welke sturingswijze de voorkeur verdient? Naar dit soort zaken zou meer onderzoek gedaan kunnen worden, want hierdoor kan op voorhand beter bepaald worden welke sturingswijze het meest geschikt is in welke situatie.

Verder is er in dit onderzoek op basis van theorie uitgegaan dat overheidssturing invloed heeft op de hoedanigheid van succesfactoren voor effectieve samenwerking. Is deze invloedsrelatie ook niet om te draaien? Het zou namelijk goed mogelijk kunnen zijn dat de wijze van sturing door een overheid beïnvloed wordt door de aanwezige hoedanigheid van de succesfactoren voor effectieve samenwerking. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat wanneer er veel vertrouwen bestaat tussen de partners er vanuit de overheid gezien een meer exploratieve sturing kan plaatsvinden. Dan is namelijk het vertrouwen bij de overheid groot genoeg om er vanuit te durven gaan dat een beleid de gewenste richting opgaat en partners zich niet opportunistisch zullen gedragen. Ditzelfde zou bijvoorbeeld kunnen gelden wanneer de overheid van begin af aan het gevoel heeft dat er een groot

gedeeld referentiekader over de aard en aanpak bestaat tussen de partners en de partners een groot draagvlak hebben om samen te werken. Wellicht is een overheid in dat geval minder bang om exploratief te sturen. Het zijn interessante aangrijpingspunten voor verder onderzoek en het zou de huidige “body of knowledge” uitbreiden.

Uit dit onderzoek is duidelijk gebleken dat de succesfactoren een positieve betekenis hebben voor samenwerking, maar het is tevens interessant om in vervolgonderzoek te kijken naar de mate van belangrijkheid van deze succesfactoren. Hierbij is het bijvoorbeeld interessant om nader te onderzoeken welke succesfactoren moeilijker kunnen ontstaan zonder de aanwezigheid van de ander. Door het in kaart brengen hiervan zal het mogelijk zijn een rangorde te maken in belangrijkheid van succesfactoren en hier is in de literatuur naar mijn weten nog weinig tot niets over bekend. Een optie om dit nader te onderzoeken zou kwantitatief onderzoek kunnen zijn, maar de verwachting is dat het zeer casusafhankelijk is. Dat de mate van invloed van een bepaalde succesfactor zeer afhankelijk is van de samenwerking die wordt onderzocht. Een oplossing hiervoor is het opzetten van een groot kwantitatief onderzoek, waar verschillende casussen worden onderzocht op dezelfde succesfactoren. Dat biedt namelijk de mogelijkheid om conclusies te trekken met een grote geldende waarde voor de bestuurskundige wetenschap en het veld. In dit onderzoek zijn al enkele verbanden naar voren gekomen, maar deze zijn meer ‘toevalligerwijs’ ontdekt. Doordat de focus van dit onderzoek namelijk niet op deze geopperde invloedsrelaties lag en dit ook niet de intentie van het onderzoek was. Wel kunnen de verwachte relaties die zijn geschetst in paragraaf 3.6 en de conclusies van dit onderzoek dienen als basis voor het formuleren van hypothesen.

Een andere vraag op basis van dit onderzoek is in hoeverre exploratieve sturing door de overheid eigenlijk vrijheid moet laten aan actoren? Tot waar moet vrijheid in het ontwikkelen van eigen doelstellingen en aanpak wijze rijken om te kunnen spreken van een exploratieve sturingswijze? Van Delden heeft hier geen uitspraken over gedaan in zijn theorie, maar voor een beter begrip van zijn pleidooi voor een exploratieve strategie zou hierover wel verduidelijking gegeven kunnen worden. Mogen er bij een volledig exploratieve strategie wel of geen kaders en variabelen genoemd worden door een overheid of uitspraken worden gedaan over de gewenste richting? Helemaal kadervrij lijkt haast onmogelijk voor een overheidsinstantie, daar een overheid vaak degene is die de subsidies verstrekt en hieraan meestal voorwaarden zal verbinden. Er wordt in zijn theorie niets gezegd over eventuele kaders en variabelen en voor een beter begrip van zijn theorie en toepassing op empirie is dit wel nodig.

Een laatste interessante vraag die voortkomt uit dit onderzoek heeft betrekking op de aanwezigheid van wederzijds voordelige afhankelijkheden in samenwerking. Op basis van theorie is er in dit onderzoek vanuit gegaan dat er ‘natuurlijke’ afhankelijkheden moeten zijn voor een effectieve samenwerking, omdat dit de noodzaak van samenwerking voor iedereen duidelijk maakt. Echter blijkt dit niet zo te zijn, want zichtbaar is dat ‘gecreëerde’ wederzijds voordelige afhankelijkheden ook kunnen werken. Het zou echter interessant zijn om te kijken of en wanneer dit type afhankelijkheden de kans op het ‘mislukken’ van samenwerking groter maakt dan wanneer er sprake is van ‘natuurlijke’ wederzijds voordelige afhankelijkheden.

Tot slot is het mogelijk om dit onderzoek in het licht van beleidslegitimiteit te plaatsen. Legitimiteit wordt vaak gezien als een abstract en ongrijpbaar begrip. Toch kan er op basis van theorie een poging ondernomen worden in de definiëring ervan, namelijk door te kijken welke zaken van belang zijn om te kunnen spreken van legitimiteit. Bij de legitimering van beleid spelen twee zaken een rol, namelijk of de beslissing legaal is en of de beslissing een ‘juiste’ beslissing is (Bekkers, 2007:367)? Met betrekking tot dit onderzoek is bijvoorbeeld een belangrijke vraag of de ontwikkelde beleidskaders van de RCZ en de houding van de gemeente Rotterdam in overeenkomst zijn met de onderwijswet- en regelgeving. Het is mogelijk om dit onderzoek in het licht van legitimiteit te plaatsen, omdat de theorie die gebruikt is in dit onderzoek niet alleen gebruikt kan worden om te

beoordelen in hoeverre een samenwerking effectief is. Deze theorie kan deels gebruikt worden om te beoordelen in hoeverre de beleidsvoering ten behoeve van de RCZ gezien kan worden als een legitiem beleid. Waarom? In het theoretisch hoofdstuk werd al genoemd dat er een verschuiving van government naar governance plaatsvindt. De overheid is op zoek naar nieuwe betekenisvolle verbindingen voor beleidsvoering en daarin blijft legitimiteit van het openbaar bestuur een grote rol spelen (Ibid.:364). Coproductie van beleid is zo'n nieuwe verbinding en kan gedefinieerd worden als een beleid wat ontwikkeld wordt door een bont netwerk van vaak wederzijdse afhankelijke partijen, die de intentie hebben het beleid in een door hen gewenste richting te sturen (Ibid.:208). Maar hoe legitiem zijn de beslissingen die worden genomen in deze 'governance-arrangementen'? Er kan geredeneerd worden dat de mate waarin een beleid slaagt bijdraagt aan de legitimiteit ervan. Succesvolle coproductie van beleid komt echter niet zomaar tot stand, er zijn factoren die invloed uitoefenen op de totstandkoming hiervan (Ibid.:216-225). Veel van deze factoren zijn in dit onderzoek gebruikt voor het aanvullen van het artikel van Thomson en Perry. Dit maakt het mogelijk om dit onderzoek in het licht van legitimiteit te bekijken en daar er zowel gemengde signalen zijn over de gemeentelijke sturingswijze als de succesfactoren, is de vraag relevant in hoeverre de huidige beleidsvoering van de RCZ legitiem is. In het kader van legitimiteit zijn bijvoorbeeld belangrijke vragen in hoeverre de gemeente oog en oor heeft voor de wensen en behoeften van het onderwijsveld, of alle relevante belangen in staat zijn om hun stem te laten horen en in hoeverre de gemeente Rotterdam in haar beleidsvoering leervermogen laat zien (Ibid.:372-374). Voor een gedegen beantwoording is helaas geen plek in deze scriptie, maar het laat wel zien dat deze theorie gebruikt kan worden om onderzoek te doen naar de beleidslegitimiteit van de RCZ.

Literatuurlijst

- Anababa (2013a). *Schooltypen in het basisonderwijs*. Geraadpleegd op [<http://www.anababa.nl/school/basisschool/kiezen/schooltypen>]
- Bax, C.A., Pröpper, I.M.A.M. & Litjens, B.P.E.A. (2003). *Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden*. [Geraadpleegd op <http://www.swov.nl/rapport/R-2003-06.pdf>]
- Bekkers, V.J.J.M. (1998). *Grenzeloze overheid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bekkers, V.J.J.M. (2008). Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie. *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht*, blz. 1-16.
- Beurskens, A. & Korsten, A.F.A. (z.j.) *Bestuur door regie*. Geraadpleegd op [<http://www.arno.korsten.nl/PDF/Gemeente/Bestuur%20door%20regie.pdf>]
- Berg, B.L. (2006). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. London: Pearson International.
- Bronneman – Helmers, R. (2011). *Overheid en Onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse Onderwijsstelsel (1990 – 2010)*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Busscher, T., Niekerk, F. & Arts, E.J.M.M. (2009). Van niets doen naar iets doen: een toekomst voor een programmatische benadering van infrastructuurplanning?. Geraadpleegd op [http://www.cvs-congres.nl/cvspdfdocs/cvs09_194.pdf]
- Dietvorst, C. & Beukenholdt, T. (2007). *Besturen van basisscholen. Educational governance in de praktijk*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- GGD Rotterdam (2011). *Ieder Kind Wint. Zorg voor de toekomst*. Geraadpleegd op [<http://www.rotterdam.nl/GGD/Document/Jeugd/Ieder%20Kind%20Wint%20-%20Zorg%20voor%20de%20toekomst%20-%20Rotterdams%20programma.pdf>]
- Gemeente Rotterdam (2012a). *Programmaplan, Gemeentelijke inzet invoering van de Rotterdam Children's Zone 2012 -2014*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2012b). *Brief aan schoolbesturen en schooldirecteuren betreffende Children's Zone*. Verzonden op 28 augustus 2012.
- Gemeente Rotterdam (2012c). *Scholen in de Children's Zone*. Verzonden op 5 september 2012.
- Gemeente Rotterdam (2013a). *Rotterdam Children's Zone*. Geraadpleegd op [<http://www.rotterdam.nl/childrenszone>]
- Gemeente Rotterdam (2013b). *Beleidsregel Onderwijs Rotterdam 2013-2014*. Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2013c). *Update Children's Zone*. 30 januari 2013.

Gemeente Rotterdam (2013d). *Harlem Children's Zone*. Geraadpleegd op [http://www.rotterdam.nl/harlem_children_s_zone]

Gemeente Rotterdam (2013e). *Brief aan schoolbesturen en schooldirecteuren betreffende aanvraag scholen Children's Zone 2013-2014*. Verzonden op 21 februari 2013.

Gemeente Rotterdam (2013f). *Notitie Organisatie pijler School Zuid*. 5 juni 2013.

Harlem Children's Zone (2013a). *History*. Geraadpleegd op [<http://www.hcz.org/about-us/history>]

Harlem Children's Zone (2013b). *The H CZ project*. Geraadpleegd op [<http://www.hcz.org/index.php/about-us/history?id=2>]

Hendrix, H., Konings, J., Doesburg, J., & Groot, M. de (2001). *Functionele samenwerking. Werkboek voor samenwerkingsverbanden in de zorgsector*. Baarn: Nelissen.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Ingovernment (2008). *Kafka op school*. Geraadpleegd op [<http://www.ingovernment.nl/artikelpd/kafka-op-school>]

JOS (2013). *Onderwijs*. Geraadpleegd op [<http://www.jos.rotterdam.nl/smartsite.dws?id=124>]

Kafkabrigade (2010). *Schoolleiders*. Geraadpleegd op [http://www.kafkabrigade.nl/uploads/PDF/100202_KB_Schoolleiders_Eindrapport_DEF.pdf]

Kenis, P. & Provan, K.G. (2008). *Het network – governance perspectief*. Geraadpleegd op [<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=92627>]

Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.

Korsten, A.F.A. (z.j.). *Werken aan een vitale stad of regio*. Geraadpleegd op [<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Veranderen/Het%20vitaliseren%20van%20een%20stad%20of%20regio.pdf>]

LEA (2013). *Lokaal Educatieve Agenda*. Geraadpleegd op [http://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookshow.pl?Lokale_Educ._Agenda]

Meuleman, L. (2009). *Programmasturing: Schakelen tussen netwerken, hiërarchie en marktdenken*. Geraadpleegd op [<http://spl.politieacademie.nl/Portals/0/files/programmasturing%20een%20tussenstand.pdf>]

Meuleman, L. (2007). *Metagovernance: Publiek management voorbij de nieuwste management modes*. Geraadpleegd op [http://www.managementissues.com/images/metagovernance_inleiding_vs10-08-2009%20_2_.pdf]

Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2013). *Schoolmanagement*. Geraadpleegd op [http://www.werkeninhetonderwijs.nl/vervolg.php?h_id=2]

Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid. (2011). *Zuid Werkt!*. Rotterdam

- Nationaal Programma Rotterdam Zuid. (2012). *Uitvoeringsplan 2012 – 2014*. Rotterdam.
- Nationaal Programma Rotterdam Zuid. (2013a). *Plan van aanpak pijler School*. Rotterdam.
- Nationaal Programma Rotterdam Zuid. (2013b). *Concept voortgangsrapportage Nationaal Programma Rotterdam Zuid*. Rotterdam.
- Nicis Institute (2012). *Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad. Wat kan het stadsbestuur doen?*. Geraadpleegd op [http://www.platform31.nl/uploads/attachment_file/9/Publicatie_-_Onderwijsvernieuwing__Nicis_.pdf]
- Rijksoverheid (2013a). *Leerplicht en Kwalificatieplicht*. Geraadpleegd op [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/leerplicht-en-kwalificatieplicht>]
- Rijksoverheid (2013b). *Toezicht en verantwoording in het onderwijs*. Geraadpleegd op [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/toezicht-en-verantwoording-in-het-onderwijs>]
- Rijksoverheid (2013c). *Overheidsfinanciering onderwijs*. Geraadpleegd op [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/overheidsfinanciering-onderwijs>]
- Rijksoverheid (2013d). *Kerdoelen basisonderwijs*. Geraadpleegd op [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/kerndoelen-basisonderwijs>]
- Rijksoverheid (2013e). *Financieel beleid scholen*. Geraadpleegd op [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financieel-beleid-schoolbesturen>]
- Rotterdam Children's Zone. (2012). *Brochure Rotterdam Children's Zone. Onze belofte: we stomen je klaar voor een succesvolle toekomst*. Rotterdam
- Rutgers, P (red.) (2006). *Vormgeven aan maatschappelijke ondersteuning van jeugdigen. Onderzoek naar regie en samenwerking: oververtrouwen, wederkerigheid en zingeving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Sluis, A. van, Cachet, A., Jong, E.T. de, Nieuwenhuyzen, C.A. & Ringeling, A.B. (2006). *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie* (Politiewetenschap, 32a). Den Haag: Elsevier Overheid.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van orde en chaos*. Den Haag: Academic Service.
- Thomson, A.M. & Perry, J.L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66 (1), 20-32.
- TwynstraGudde (2013). *Programmamanagement*. Geraadpleegd op [<http://www.twynstraguddekennisbank.nl/KB/Kennisbank-homepage/1400-Programmamanagement.html>]
- Van Delden, P.J. (2009a). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten* (proefschrift). Geraadpleegd op <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=96943>

Van Delden, P.J. (2009b). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of programmatische strategie?*. Andersson Elffers Felix.

Van Delden, P.J. (2010). Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat. Pionerende professionals belangrijker dan ambitieuze bestuurders. *Management & Organisatie*, 3, 5-20.

Van der Tak, T. & Wijnen, G. (2006). *Programmamanagement. Sturen op samenhang*. Deventer: Kluwer.

Van der Tak, T. (2007). *Programmamanagement: samen doelen bereiken. Essay over werken aan vitale coalities*. Geraadpleegd op [<http://www.twynstraguddeblog.nl/theovandertak/files/Aedes Programmamanagement.pdf>]

Wassink, H. (2008). Over governance en verantwoordelijkheid. *Meso Magazine*, 28 (161), 10-14.

Bijlage 1 Interviewhandleiding

Introductie van het interview	<ul style="list-style-type: none"> - Uitleggen doel van het onderzoek - Uitleg verloop van het interview <p>Toestemming vragen voor opname van het interview en het opnemen van de respondent in de respondentenlijst</p>	
Theoretisch construct	Interviewvragen	Optionele doorvraagopties
<i>Structuur van de samenwerking</i>	<p>Hebben jullie gezamenlijk afspraken gemaakt ter structurering van de samenwerking? Hoe jullie besluiten nemen, hoe de taken worden verdeeld, wat de verplichtingen zijn en eventuele sancties wanneer partners afspraken niet nakomen?</p>	<p>Zo ja: Kunt u voorbeelden noemen van deze regels en wat is het effect van het hebben van zulke afspraken? Worden deze afspraken collectief gedragen?</p>
	<p>Is er binnen de onderwijstafel/coalitie een persoon aanwezig die de rol van procesbegeleider vervult? (Partners door interactie op een eerlijke wijze nader tot elkaar brengt en houdt, voortgang in de samenwerking in de gaten houdt en partners motiveert en enthousiasmeert voor de samenwerking)</p>	<p>Zo nee: Hoe nemen jullie in het samenwerkingsverband dan besluiten? Hoe verdelen jullie taken en spreken jullie verplichtingen af? En wat gebeurt er indien partijen afspraken niet nakomen?</p>
		<p>Zo ja: Wat zijn uw gedachten over deze procesbegeleiding? Welke betekenis heeft dit volgens u voor de samenwerking?</p>
	<p>Zo nee: Op wat voor wijze wordt de samenwerking dan begeleidt? Bent u tevreden over deze vorm van begeleiding? Of zou u toch behoefte hebben aan een procesbegeleider?</p>	
<i>Gemeenschappelijkheid</i>	<p>In hoeverre is er angst voor een verlies van onafhankelijkheid bij partners in de onderwijstafel/coalitie?</p>	<p>Zo ja/Zo nee: Waaraan merkt u dit? Welk effect heeft dit op de samenwerking?</p>
	<p>In hoeverre bestaat er bij actoren draagvlak voor de realisering van de CZ en de in gang gezette samenwerking?</p>	<p>Zo ja/Zo nee: Wat is volgens u de verklaring dat (niet) alle actoren evenveel draagvlak hebben? Wat is het effect hiervan op de samenwerking?</p>
	<p>In hoeverre ontwikkelen jullie een gemeenschappelijk denkbeeld in jullie samenwerking?</p>	<p>Zo ja: Ging dit gemakkelijk en wat is het effect hiervan voor de samenwerking?</p>

		<p>Zo nee: Waardoor komt het dat jullie geen gemeenschappelijk denkbeeld ontwikkelen?</p> <p>Wat is het effect hiervan op de samenwerking?</p>
<i>Wederzijdsheid</i>	<p>Wat is het voordeel van deze samenwerking voor partners en hebben jullie elkaar hiervoor nodig?</p>	<p>Wat is het effect (van het ontbreken) hiervan voor de samenwerking?</p>
	<p>Worden alle relevante actoren van begin af aan op een gelijkwaardige en representatieve wijze betrokken in de samenwerking?</p>	<p>Waarom worden (niet) alle relevante partijen van begin af aan betrokken in de samenwerking? Wat zijn in dit geval relevante actoren?</p> <p>Wat is het effect hiervan op de samenwerking?</p>
<i>Vertrouwen</i>	<p>Wat is uw algemene oordeel over het vertrouwen tussen partners in de onderwijstafel/coalitie? In hoeverre gelooft u dat uw samenwerkingspartners zich eerlijk en te goeder trouw gedragen en zich onthouden van opportunistisch gedrag?</p>	<p>Waarom is er sprake van een (minder) goed vertrouwen?</p> <p>Welke betekenis heeft dit voor de samenwerking?</p>
<i>Gemeentelijke sturing</i>	<p>Wat zijn uw gedachten over de gemeentelijke aanpak in de realisering van de Children's Zone?</p> <p>Welke invloed heeft dit volgens u op de samenwerking in de onderwijstafel/coalitie?</p> <p>Als u de gemeente zou zijn, wat zou u niet en wat zou u wel veranderen aan de gemeentelijke aanpak?</p>	
Afsluiting van het interview	<p>Heeft u nog toevoegingen aan het gesprek?</p> <p>Hartelijk dank voor het interview.</p>	

Bijlage 2 Respondentenlijst

Ten behoeve van dit onderzoek zijn onderstaande respondenten geïnterviewd.

Respondent	Functietitel
Dhr. U. Ardic	Schooldirecteur basisschool de Cosmicus
Mevr. M. van Driel	Schooldirecteur basisschool Groen van Prinsterer
Mevr. A. Dries	Schooldirecteur basisschool de Agnes
Mevr. V. Festner	Schooldirecteur basisschool de Kameleon
Mevr. R. de Genzer	Ambtelijk secretaris Onderwijstafel
Dhr. R. Glerum	Senior beleidsadviseur afdeling onderwijs gemeente Rotterdam
Dhr. R. van der Graaf	Schooldirecteur Basisschool Laurens Cupertino
Dhr. T. Groot Zwaaftink	Voorzitter college van bestuur RVKO
Dhr. M. van Meggelen	Schooldirecteur basisschool de Zonnehoek
Dhr. R. Van Neck	Schooldirecteur basisschool Blijvliet
Dhr. R. Rakers	Connector en Initiator bij gemeente Rotterdam
Mevr. M.K. Visser	Voorzitter onderwijstafel/ rector Christelijke Scholengemeenschap Calvin
Dhr. H. Waard	Schooldirecteur basisschool de Klaver
Dhr. W.A. van Zelst	Conrector christelijke scholengemeenschap Maarten Luther
Mevr. S. Zinhagel	Beleidsmedewerker afdeling onderwijs gemeente Rotterdam