

Op Overeenstemming Gericht Overleg: forum of arena?

*Een onderzoek naar de organisatorische vormgeving van en naar netwerkinteracties
in het Op Overeenstemming Gericht Overleg binnen het lokaal onderwijsbeleid*

*Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde (avondopleiding)*

2003-2004

student: Eveline Kunst
studentnummer: 063460
email: eveline.kunst@kabelfoon.nl
eerste begeleider: de heer drs. E.P. Rutgers
tweede begeleider: de heer dr. J. Edelenbos

Voorwoord

Het Op Overeenstemming Gericht Overleg in het lokaal onderwijsbeleid heeft de afgelopen tien jaar grote ontwikkelingen en veranderingen doorgemaakt. Het Op Overeenstemming Gericht Overleg (hierna OOGO) is ooit gelanceerd als een forum door staatssecretaris Wallage in het begin van de jaren '90. In de tweede helft van de jaren '90 gaf het Paarse kabinet in de persoon van staatssecretaris Netelenbos gestalte aan het OOGO door de wettelijke verplichting tot OOGO voor een aantal beleidsterreinen in het lokaal onderwijsbeleid vast te leggen. De laatste ontwikkelingen in het kabinet Balkenende II duiden op een afschaffing van de wettelijke verplichting tot OOGO, maar ook op een voortzetting van een breed lokaal overleg tussen gemeente, onderwijs en andere partners.

De keuze voor het OOGO als onderwerp van deze afstudeerscriptie is gelegen in mijn kennismaking met het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF) als ambtenaar van de gemeente Rotterdam. In het ROF is in Rotterdam het OOGO vormgegeven. Als beleidsadviseur bij de Dienst Stedelijk Onderwijs is mijn interesse gegroeid in het overleg in en rond het OOGO. De verschillende belangen, de vooroverleggen, de verhoudingen tussen de verschillende actoren maken deel uit van een boeiend netwerk, waarin lokaal onderwijsbeleid tot stand komt. Is het OOGO een forum dat op consensus gericht is en waar de deelnemers na consultatie en door coöperatie tot overeenstemming komen? Of is het OOGO een arena van conflicterende belangen, waar de deelnemers met elkaar concurreren en de confrontatie aangaan?

In het afgelopen jaar heb ik het OOGO bestudeerd en onderzocht. Ik kijk met genoegen terug op deze periode, omdat ik de gelegenheid heb gehad mijn kennis over en inzicht in het OOGO te vergroten. Daarnaast heb ik dit onderzoek met veel plezier uitgevoerd, omdat ik hierdoor vele bevlogen en inspirerende personen heb ontmoet. Ik heb zelf één van mijn conclusies ervaren: namelijk dat personen 'ertoe doen'.

Ik wil iedereen bedanken, die heeft bijgedragen aan het tot standkomen van deze scriptie. Daarnaast wil ik een aantal personen specifiek bedanken, omdat zij een grote en waardevolle bijdrage hebben geleverd aan deze scriptie.

Ik ben mijn eerste scriptiebegeleider de heer drs. E.P. Rutgers bijzonder dankbaar. Zijn kennis over en enthousiasme voor het lokaal onderwijsbeleid en het OOGO zijn voor mij een bron van inspiratie geweest. Ik bewonder de constructieve manier, waarop hij mij altijd verder op weg wist te helpen. Ik heb in zijn begeleiding de 'echte' docent herkend.

Als tweede wil ik de heer dr. J. Edelenbos bedanken, die mij de weg heeft gewezen in de theorie van interactieve beleidsvorming. Hij heeft mijn interesse voor interactieve processen gewekt en mij vrijgelaten om daar in deze scriptie zelf vorm aan te geven.

Ik wil de heer W. Gommeren van de gemeente Etten-Leur en mevrouw W. Kooijman van de gemeente Utrecht bedanken. Zij waren mijn contactpersonen in het onderzoek en maakten mij wegwijs in beide gemeenten. Nooit was hen iets te veel en hun medewerking was professioneel en bijzonder prettig. Verder wil ik alle geïnterviewden van de gemeente Etten-Leur en van de gemeente Utrecht en de respondenten van de survey bedanken voor hun medewerking. Zij hebben hun tijd en ervaring beschikbaar gesteld. Zonder hen had ik geen onderzoek kunnen uitvoeren.

Mijn lieve man Donald Heijkoop bedank ik voor zijn steun en geduld gedurende de totale studie.

Schiedam, februari 2004

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
Figurenlijst	VII
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	2
1.3 Achtergrond	3
1.3.1 Het lokaal onderwijsbeleid	3
1.3.2 Het OOGO	5
1.4 Perspectief voor OOGO	7
1.5 Opbouw van de scriptie	8
Hoofdstuk 2 Beleidstheorie lokaal onderwijsbeleid en OOGO	9
2.1 Lokaal onderwijsbeleid	9
2.1.1 Terug in de tijd	10
2.1.2 Eerste helft jaren '90: het gezamenlijk belang en behoedzaamheid	12
2.1.3 Tweede helft van de jaren '90: maatwerk en regierol	14
2.1.4 Concrete decentralisatiemaatregelen in lokaal onderwijsbeleid	16
2.2 Effecten van het lokaal onderwijsbeleid	17
2.3 OOGO	19
2.3.1 Van gezamenlijk belang naar het afwegen van belangen	19
2.3.2 Voorbeeldverordening VNG toegelicht	21
2.4 OOGO: ervaringen tot op heden	24
2.5 Actuele ontwikkelingen	26
2.5.1 Beleidsvoornemens vanaf 2003: 'effectief partnerschap'	26
2.5.2 Advies Onderwijsraad: Onderwijs en burgerschap	28
Hoofdstuk 3 Een perspectief voor OOGO: interactieve beleidsvorming	29
3.1 Inleiding: een pluralistische netwerksamenleving	29
3.2 Interactieve beleidsvorming	30
3.2.1 Definitie van interactieve beleidsvorming	30
3.2.2 Kenmerken van interactieve beleidsvorming	31
3.2.3 Motieven voor interactieve beleidsvorming	34
3.3 Ervaringen met interactieve beleidsvorming	35
3.4 Interactieve beleidsvorming: democratie en de rol van de politiek	37
3.4.1 Interactieve beleidsvorming: een voortzetting van de drie C's?	37
3.4.2 Directe en representatieve democratie: twee visies	38
3.4.3 Interactieve beleidsvorming: een spanningsveld met de politiek?	38
3.5 Afronding: naar een analysemodel	41
3.5.1 OOGO vanuit het perspectief van interactieve beleidsvorming	41
3.5.2 Analysemodel en toelichting	42
Hoofdstuk 4 Methoden en technieken	47
4.1 Inleiding: methoden en technieken	47
4.1.1 Wetenschappelijke stromingen in de sociale wetenschappen	47
4.1.2 Methodologische stromingen binnen de bestuurskunde	48

4.1.3 Kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksstijlen	49
4.2 Doelstelling en benaderingswijze van het onderzoek naar OOGO.....	50
4.3 Onderzoekopzet	51
4.3.1 Onderzoeksmethoden	51
4.3.2 Onderzoeksinstrumenten	52
4.3.3 Selectie	53
4.3.4 Verwerking en analyse van de onderzoeksdata	55
Hoofdstuk 5 Dataverzameling en analyse	57
5.1 Dataverzameling en analyse survey	57
5.1.1 Respons en verwerking.....	57
5.1.2 Verordening	58
5.1.3 Vertegenwoordiging	59
5.1.4 Derden	60
5.1.5 Organisatie OOGO.....	62
5.1.6 Inhoudelijke onderwerpen	64
5.1.7 Historie.....	65
5.1.8 Politieke verhoudingen	66
5.1.9 Naam en waardering OOGO	67
5.2 Verslag gemeente Etten-Leur	71
5.2.1 Inleiding	71
5.2.2 Gemeente Etten-Leur.....	71
5.2.3 Gemeentebestuur	71
5.2.4 Onderwijs in de gemeente Etten-Leur	71
5.2.4.1 Schoolbesturen.....	71
5.2.4.2 Basisonderwijs.....	72
5.2.4.3 Voortgezet onderwijs	72
5.2.5 Plannen en notities.....	73
5.2.5.1 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid	73
5.2.5.2 Onderwijshuisvesting.....	73
5.2.6 OOGO.....	73
5.2.6.1 Historie.....	73
5.2.6.2 Algemeen.....	74
5.2.6.3 Organisatie	74
5.2.6.4 Openheid	76
5.2.6.5 Gelijkwaardigheid	77
5.2.6.6 Invloed	78
5.2.6.7 Debat	79
5.3 Verslag gemeente Utrecht	80
5.3.1 Inleiding	80
5.3.2 Gemeente Utrecht.....	80
5.3.3 Gemeentebestuur	80
5.3.4 Onderwijs in de gemeente Utrecht	81
5.3.4.1 Schoolbesturen.....	81
5.3.4.2 Basisonderwijs.....	82
5.3.4.3 Voortgezet onderwijs	82
5.3.5 Plannen en notities.....	83
5.3.5.1 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid	83
5.3.5.2 Onderwijshuisvesting.....	84
5.3.6 OOGO.....	84

5.3.6.1 Historie.....	84
5.3.6.2 Algemeen.....	84
5.3.6.3 Organisatie	85
5.3.6.4 Openheid	86
5.3.6.5 Gelijkwaardigheid	87
5.3.6.6 Invloed	88
5.3.6.7 Debat	89
Hoofdstuk 6 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies.....	91
6.1 Deelvraag 1: beleidstheorie OOGO	91
6.2 Deelvraag 2: organisatorische vormgeving OOGO	92
6.3 Deelvraag 3: theoretisch perspectief voor OOGO.....	93
6.4 Deelvraag 4: interactie in het OOGO	94
6.4.1 Inleiding	94
6.4.2 Gemeente Etten-Leur en gemeente Utrecht vergeleken.....	94
6.4.3 Gemeentebestuur van Etten-Leur en Utrecht vergeleken.....	94
6.4.4 Onderwijs in Etten-Leur en Utrecht vergeleken	95
6.4.4.1 Schoolbesturen en verhouding bijzonder en openbaar onderwijs	95
6.4.4.2 Basisonderwijs.....	95
6.4.4.3 Voortgezet onderwijs	95
6.4.5 Plannen en notities.....	96
6.4.5.1 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid.....	96
6.4.5.2 Onderwijshuisvesting.....	96
6.4.6. OOGO.....	96
6.4.6.1 Historie.....	96
6.4.6.2 Algemeen.....	96
6.4.6.3 Organisatie	97
6.4.6.4 Openheid	98
6.4.6.5 Gelijkwaardigheid	98
6.4.6.6 Invloed	99
6.4.6.7 Debat	100
6.5 Conclusies.....	101
6.5.1 Conclusies naar aanleiding van de survey	101
6.5.2 Conclusies naar aanleiding van de case study	105
6.6 Deelvraag 5 en conclusie: over het bevorderen dan wel belemmeren van de ambities van het OOGO	108
6.7 Centrale onderzoeksvraag.....	111
Hoofdstuk 7 Aanbevelingen	113
7.1 Aanbevelingen op lokaal niveau	113
7.1.1 Aanbevelingen gemeente Etten-Leur	113
7.1.2 Aanbevelingen gemeente Utrecht	114
7.2 Aanbevelingen OOGO naar aanleiding van het totale onderzoek.....	115
7.3 Aanbevelingen naar aanleiding van actuele ontwikkelingen	116
Geraadpleegde bronnen.....	119
Bijlagenlijst.....	121

Figurenlijst

- Schema 3.1: Participatieladders en rollen*
Schema 3.2: Politieke stromingen
Schema 3.3: Kenmerken van interactieve beleidsvorming in uitersten
Model 3.4: Analysemodel interactie in het OOGO
Schema 3.5: Operationalisering van openheid in houding van actoren.
Schema 3.6: Operationalisering van gelijkwaardigheid in verhoudingen tussen actoren
Schema 3.7: Operationalisering van mate van invloed en bijbehorende rollen.
Schema 3.8: Operationalisering van redelijk debat en manipulatief debat
- Figuur 4.1: Onderzoeksculturen (Hakvoort, 1996, p.26)*
Schema 4.2: Kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksstijl
Schema 4.3: Overzicht gemeenten naar inwonersaantal
- Tabel 5.1: Overzicht respons gemeenten per categorie en subcategorie*
Schema 5.2: Respons verordening
Schema 5.3: Respons vertegenwoordiging
Schema 5.4: Respons derden
Schema 5.5: Respons organisatie
Schema 5.6: Respons inhoudelijke onderwerpen
Schema 5.7: Respons historie
Schema 5.8: Respons politieke verhoudingen
Schema 5.9: Open vragen survey
Schema 5.10: Naam OOGO
Schema 5.11: Waardering OOGO
Tabel 5.12: Terminologie waardering OOGO
- Tabel 6.1: Relatieschema organisatorische vormgeving, netwerkinteracties en ambities beleidstheorie OOGO*

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het overhevelen van taken en bevoegdheden in het onderwijsbeleid van de centrale overheid naar de lokale overheid is één van de vele decentralisatiemaatregelen in de jaren '90. Net als bij andere decentralisatiemaatregelen lagen daar hooggespannen verwachtingen aan ten grondslag. Of die verwachtingen terecht waren, is nog moeilijk vast te stellen. Er is namelijk weinig bekend over de behaalde effecten van de decentralisatiemaatregelen in het onderwijs.

Om het lokaal onderwijsbeleid goed te doen slagen, werd er toentertijd belang gehecht aan een lokale overlegstructuur. In de Wet Primair Onderwijs is een wettelijke grondslag gelegd voor een lokale overlegstructuur onder de noemer van Op Overeenstemming Gericht Overleg (hierna OOGO). In het OOGO participeren betrokken partijen uit het onderwijs, met name schoolbesturen en de gemeente. Niet alleen wordt hiermee een decentralisatiemaatregel vormgegeven, maar is er ook ruimte geschapen voor een interactieve vorm voor het tot standkomen van onderwijsbeleid.

In de nieuwe beleidsvoornemens van het kabinet Balkenende II (2003) wordt de wettelijke verplichting van het OOGO voor een aantal beleidsterreinen afgeschaft. Overleg blijft echter van groot belang voor het afstemmen van basisvoorzieningen in het lokaal jeugdbeleid, waarvan boven- en buitenschoolse zaken een onderdeel vormen. De gemeente, scholen en andere betrokkenen blijven op lokaal niveau in interactie en in overleg.

Het OOGO is nog maar van recente datum. Gemeenten hebben hooguit 6 à 7 jaar ervaring met het voeren en vormgeven van OOGO. Dat is echter lang genoeg om een aantal vragen op te roepen. Er werd destijds veel verwacht van het OOGO. Een open overleg over onderwerpen van gezamenlijk belang, dat zou leiden tot betrokkenheid en samenwerking van alle schoolbesturen en de gemeente. (Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993). In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid (Ministerie van OCenW, 1995) werd gesproken over maatwerk, doeltreffendheid en doelmatigheid, democratisering en toegankelijkheid en integraliteit van beleid.

Dit beleid geeft aanleiding tot vele vragen.

Zijn deze ambities wel of niet uitgekomen? Zijn er ook onverwachte neveneffecten te signaleren? Zijn de effecten van het OOGO positief of negatief te duiden en waarom?

Is de politiek vertegenwoordigd en door wie? Welke rol spelen ambtenaren? Hoe groot is de invloed van OOGO in verhouding tot de rol van de gemeenteraad? Wordt het primaat van de politiek niet aangetast door het OOGO? Wordt besluitvorming transparanter? Levert het meer draagvlak op?

Werkt het efficiëntie in de hand? Wordt de integraliteit met ander beleid bewaakt door de gemeente? Zijn alle representanten wel vertegenwoordigd of worden er partijen buitengesloten?

Op een meer concreter niveau roept het OOGO vragen op die de feitelijke vormgeving en organisatie van het OOGO raken.

Welke vormen van overleg bestonden er al voor het OOGO en bestaan die wellicht nog steeds?

Welke partijen schuiven aan tafel bij het OOGO? Wie vertegenwoordigen zij? Hoe gaan zij om met uiteenlopende belangen? Wie bepaalt de agenda? Welke onderwerpen worden er besproken? Hoe vaak wordt overlegd? Is er sprake van vooroverleg? Zijn er werkgroepen?

Een antwoord te vinden op alle bovenstaande vragen is niet mogelijk binnen het bestek van dit onderzoek. Wel vind ik het relevant om meer kennis over en inzicht in het OOGO te verkrijgen.

Allereerst omdat er hoge verwachtingen aan het OOGO ten grondslag liggen en het van groot belang wordt geacht in de totstandkoming van lokaal onderwijsbeleid. Ten tweede is er weinig bekend over de wijze waarop dit overleg vormgegeven wordt en welke invloed het heeft op het totstandkomen van het lokaal onderwijsbeleid en de daarbij behorende ambities. Als laatste kunnen de ervaringen met het OOGO een nuttige basis vormen voor het voorgestelde lokaal overleg jeugdbeleid. Daarmee is het OOGO niet alleen voor mij, maar ook voor andere betrokkenen bij het lokaal onderwijsbeleid een ongekend en boeiend onderwerp.

Vanuit mijn functie als beleidsadviseur bij de Dienst Stedelijk Onderwijs van de gemeente Rotterdam ben ik regelmatig toeschouwer en aanhoorder van het OOGO in Rotterdam: het Rotterdamse Onderwijsforum (ROF).

De inbreng van actoren en hun interacties, de vooroverleggen, de verschillende belangen, de ambtelijke en politieke netwerken die daar gestalte krijgen, vind ik boeiend en interessant. Ik houd me echter niet alleen beroepsmatig met het OOGO bezig. In de studie Bestuurskunde is bij mij de verwondering over het fenomeen OOGO gegroeid. Naarmate ik meer leerde over de verhoudingen in het Openbaar Bestuur en democratische besluitvorming vond ik het OOGO een steeds interessanter onderwerp worden. Ik ben nieuwsgierig geworden naar de invloed van de verschillende actoren op de uitkomst van het OOGO en de democratische besluitvorming in de gemeenteraad. Als gemeenteambtenaar en student richt mijn specifieke interesse zich op de interacties tussen de actoren en hun netwerken in en rond het OOGO in het licht van gemeentelijke besluitvorming m.b.t het lokaal onderwijsbeleid.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstellingen van het onderzoek zijn kennis over en inzicht in het OOGO te verwerven en mogelijk aanbevelingen te geven voor de vormgeving van het OOGO in relatie tot de beoogde ambities van deze overlegstructuur.

De centrale onderzoeksvraag richt zich met name op de interacties tussen actoren in en rond het OOGO.

Om de doelstelling te bereiken heb ik de volgende meerledige centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

- a. Op welke wijze geven actoren vorm aan het OOGO?
- b. Wat is daarbij de werking van de netwerkindertacties van actoren?
- c. In hoeverre stemmen de vormgeving en werking van OOGO overeen met de in de beleidstheorie geformuleerde ambities?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden heb ik een aantal deelvragen afgeleid:

1. Wat is de beleidstheorie achter het OOGO?
2. Hoe is OOGO binnen gemeenten organisatorisch vormgegeven?
3. Vanuit welk theoretisch perspectief kan het OOGO bestudeerd worden?
4. Op welke wijze treden actoren met elkaar in interactie bij het voeren van OOGO?
5. Welke organisatorische vormgeving en welke netwerkindertacties bevorderen dan wel belemmeren de in de beleidstheorie geformuleerde ambities van het OOGO?

Hieronder wordt bij elke vraag toegelicht waar in deze scriptie de vraag beantwoord wordt, wat de beantwoording van de vraag beoogt op te leveren en hoe de vraag beantwoord wordt.

Ad 1. Wat is de beleidstheorie achter het OOGO?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2. Hierin wordt het lokaal onderwijsbeleid en het OOGO toegelicht, zoals dat in de jaren '90 tot stand gekomen is. Ook wordt er ingegaan op een stuk geschiedenis en actuele ontwikkelingen. Deze informatie wordt verzameld door literatuurstudie.

Ad 2 Hoe is OOGO binnen gemeenten organisatorisch vormgegeven?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 5. Deze vraag beoogt inzicht te verschaffen in de organisatorische vormgeving van OOGO binnen gemeenten. Hiervoor wordt een survey gezonden naar 100 gemeenten, waarin vragen gesteld worden m.b.t. concrete onderwerpen als verordeningen, actoren, onderwerpen, procedures, etc.

Ad 3 Vanuit welk theoretisch perspectief kan het OOGO bestudeerd worden?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3. Hierin wordt de theorie van interactieve beleidsvorming beschreven. Ook zal ingegaan worden op de spanning tussen vormen van directe democratie en representatieve democratie. Deze informatie wordt verzameld door literatuurstudie.

Ad 4 Op welke wijze treden actoren met elkaar in interactie bij het voeren van OOGO?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 5 en 6. De vraag beoogt inzicht te verschaffen in de netwerkkinteracties van de actoren, die het OOGO vormgeven. Hoofdstuk 3 verschaft het theoretisch kader voor de wijze waarop de begrippen geoperationaliseerd worden. De informatie zal verzameld worden in een case study in twee gemeenten.

Ad 5 Welke organisatorische vormgeving en welke netwerkkinteracties bevorderen dan wel belemmeren de in de beleidstheorie geformuleerde ambities van het OOGO?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 6 en voert verder op de deelvragen 2 en 4. Het beoogt een antwoord te geven op de relatie tussen organisatie en netwerkkinteracties van OOGO en de al dan niet bereikte ambities, zoals geformuleerd in de beleidstheorie.

Concluderend: de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag zullen beantwoord worden door middel van literatuurstudie, het uitzetten van een survey en het uitvoeren van een case study in twee gemeenten. Het onderzoek wordt toegelicht in hoofdstuk 4.

1.3 Achtergrond

1.3.1 Het lokaal onderwijsbeleid

In de jaren '90 is een aantal onderwijstaken van de centrale overheid naar de gemeentelijke overheid gedecentraliseerd. Tot de jaren '80 was het ondenkbaar dat het gemeentebestuur een rol in het onderwijs zou spelen. In 'Onderwijs; bestel en beleid' (Van Kemenade, 1981, p. 369) stelde Leune: "De mogelijkheden van de gemeente om beleid te voeren met betrekking tot het lokale onderwijs zijn zeer beperkt. De grondwettelijke gelijkstelling van het bijzonder aan het openbaar onderwijs heeft ertoe geleid dat de beleidsruimte van de gemeenten bij wet is uitgeschakeld."

Waarom is lokaal onderwijsbeleid zo lang verboden gebied geweest?

Lang is gedacht dat gemeentelijk onderwijsbeleid niet verenigd kon worden met de vrijheid van het bijzonder onderwijs en de financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Ook heden ten dage bestaan nog altijd tegenstrijdige meningen omtrent

de verhouding tussen decentralisatiemogelijkheden en artikel 23 Grondwet. Men vreest voor aantasting van de vrijheid van onderwijs van bijzonder onderwijs en voor grote verschillen tussen scholen en gemeenten. De gemeente heeft naast haar taak van instandhouding van het openbaar onderwijs ook de rol van plannenmaker voor en financierder van een groot deel van het onderwijs (openbaar en bijzonder) toegewezen gekregen.

Het decentralisatiebeleid is ingezet eind jaren '80 door staatssecretaris Wallage. In zijn "Dit is een brief, geen nota" lanceerde hij in 1992 uitermate voorzichtig zijn eerste plannen voor de betrokkenheid van de lokale overheid in het onderwijsbeleid.

Hij beargumenteerde dat de lokale overheid beter dan de centrale overheid in staat zou zijn plaatselijke vraagstukken aan te pakken. Wallage realiseerde zich dat verticale decentralisatie nooit tot de mogelijkheid zou behoren zonder de instemming van het bijzonder onderwijs.

Wallage voerde daartoe in 1993 overleg met het bijzonder onderwijs, het openbaar onderwijs en de VNG: het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. De insteek van Wallage voor lokaal onderwijsbeleid benadrukte gemeentelijke bemoeienis onder voorwaarden van open overleg en grondwettelijke bescherming van vrijheid van onderwijs van bijzonder onderwijs. Het overleg moest vooral leiden tot draagvlak en consensus en de zelfstandigheid van de autonome school mocht niet aangetast worden door de lokale overheid. De sfeer van het overleg was uiterst behoedzaam en bijzonder communicatief van aard en vooral op consensus gericht.

Het Schevenings Beraad resulteerde in Gezamenlijke richtinggevende uitspraken (Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993). In deze uitspraken werd een aantal voornemens vastgelegd door de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties, de VNG en de minister van Onderwijs en Wetenschappen met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs. Eén van de aandachtspunten was de rol van de lokale overheid. Alle partijen erkenden dat de school een onderdeel was van de maatschappelijke omgeving en daardoor geconfronteerd werd met problemen van buitenschoolse aard en ook te maken had met maatregelen op andere beleidsterreinen. Het lokaal onderwijsbeleid was een terrein dat van onderop gestalte moest krijgen, waarin de schoolbesturen een sturende rol kregen en de gemeente een aanvullende rol.

"In dit verband kan het noodzakelijk zijn om tot een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak te komen. De school zal daaraan meewerken vanuit zijn eigen autonome verantwoordelijkheid en op een wijze die recht doet aan de bijzondere positie die de school in ons bestel inneemt."
(Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993, p. 27).

Onderwijsachterstandenbeleid, onderwijshuisvesting en schoolbegeleiding werden voorgedragen als onderwerpen die bij uitstek door de lokale overheid aangestuurd zouden kunnen worden. Daarnaast werd in deze Gezamenlijke richtinggevende uitspraken de mogelijkheid tot het verzelfstandigen van het bestuur van het openbaar onderwijs geboden.

De brief van Wallage en de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken gaven een voorzichtige voorzet tot territoriale decentralisatie in het onderwijsbeleid.

Maakte de bescherming van de autonomie van het onderwijs wel een echte rol voor de lokale overheid in de totstandkoming van lokaal onderwijsbeleid mogelijk? Was de lokale overheid niet al te zeer afhankelijk van medewerking van schoolbesturen? Waar hield het gezamenlijk belang op en begon de autonomie van de school? Wat te doen als er geen consensus te realiseren is over een gezamenlijke aanpak?

Na 1994 ging het er met de totstandkoming van de Paarse kabinetten echter minder subtiel aan toe. Er werd een sprint gezet in het lokaal onderwijsbeleid door de in 1995 uitgebrachte notitie Lokaal Onderwijsbeleid van staatssecretaris Netelenbos. In deze notitie dicht het Paarse kabinet de gemeente een regierol toe in het lokaal onderwijsbeleid. De gemeente zou een sturende en regisserende taak op zich nemen in het lokaal onderwijsbeleid. Dit zou leiden tot meer samenhang en afstemming met andere beleidsterreinen zoals lokaal jeugdbeleid en veiligheidsbeleid en ook tot samenwerking met andere actoren zoals het welzijnswerk. De gemeente (en niet de schoolbesturen) is bij uitstek degene die integraal belangen kan afwegen en actoren kan samenbrengen. De school kan het namelijk niet alleen, zij heeft de gemeente en andere partners nodig om haar primaire taak, het verzorgen van onderwijs, uit te voeren.

Er wordt veel minder aandacht geschonken aan de bijzondere positie van de school. De rol voor de gemeente wordt in deze notitie dus aanzienlijk zwaarder gemaakt dan in de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken. Daardoor overheerst een top-down benadering die afwijkt van de behoedzame en op consensus gerichte aanpak van staatssecretaris Wallage.

Hoe is deze overgang van behoedzaam overleg naar top-down regisseren door het onderwijsveld opgepakt? Mag deze sterk gestuurde en opgelegde decentralisatie wel op het draagvlak van de onderwijspartijen rekenen? Zijn de schoolbesturen en gemeente nog wel gelijkwaardige actoren in het lokaal onderwijsbeleid? Leidt de regisserende rol van de lokale overheid inderdaad tot meer samenhang, integrale beleidsvoering en meer doelmatigheid van beleid?

In 2003 lanceert het kabinet Balkenende II nieuwe beleidsvoornemens, waarin een voorkeur voor autonomievergroting van de scholen waarneembaar is. Scholen zijn de eerst verantwoordelijke voor het onderwijs. De middelen (ook die van gemeenten) worden gebundeld naar de scholen, zodat zij naar eigen inzicht het onderwijs kunnen vormgeven.

De rol van de gemeente is niet meer regisserend in het onderwijsbeleid, maar aanvullend. De gemeente is een partner van scholen en andere maatschappelijke instellingen in het jeugdbeleid. Daar waar de problematiek de scholen overstijgt en de lokale situatie raakt, heeft de gemeente een meerwaarde in het afstemmen van voorzieningen binnen de jeugdketen.

Lijkt er in het begin van de 21^e eeuw een trend waarneembaar waarin het beleid van staatssecretaris Wallage uit het begin van de jaren '90 herkenbaar is? Is de voorkeur voor de autonomie van de school een reactie op te sterke top-down sturing van de gemeente? Kan de gemeente de verantwoordelijkheid voor een lokale infrastructuur waarmaken? Is de gemeente in staat lokaal overleg en samenwerking tussen de partners van het jeugdbeleid tot stand te brengen?

In de afgelopen tien jaar heeft het lokaal onderwijsbeleid grote ontwikkelingen en veranderingen doorgemaakt. Inmiddels staan scholen en gemeenten weer aan de vooravond van een nieuwe periode, waarin rollen en verantwoordelijkheden scherp onderscheiden worden.

1.3.2 Het OOGO

Op Overeenstemming Gericht Overleg heeft in de jaren '90 zijn intrede gedaan met de opkomst van het lokale onderwijsbeleid.

Naar OOGO werd voor het eerst verwezen met de term 'forum' in de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad. Met betrekking tot het onderwijsachterstandenplan, onderwijshuisvesting en de onderwijsbegeleiding werd OOGO vastgelegd. In de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken werd het initiatief bij de schoolbesturen neergelegd. De schoolbesturen

zouden een overleg met de gemeente 'bevorderen' en in dit overleg zouden onderwerpen van gezamenlijk belang worden besproken (Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993, p.34).

Scholen en gemeente zouden in vrijwilligheid en consensus samenwerken. Het overleg zou moeten plaatsvinden over alle te decentraliseren bevoegdheden. Mocht een schoolbestuur zich uiteindelijk niet kunnen vinden in een gemeenteraadsbesluit, dan zou het zich kunnen wenden tot de Onderwijsraad voor een bindende uitspraak. De inzet van Wallage voor het overleg was gestoeld op de forumgedachte: een openbare bespreking gericht op consensus. Het overleg was gericht op een culturele omslag in onderwijsoverleg. Geen competitie of concurrentie, maar overleg, overeenstemming, samenwerking, gezamenlijk belang, consensus en compromis waren de sleutelbegrippen.

In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid (Ministerie van OCenW, 1995) werd door het Paarse kabinet veel meer dan in het Scheveningse Beraad de regierol van de gemeente benadrukt. Het idee van een lokaal overleg werd wel gehandhaafd, maar de insteek werd meer procedureel en instrumenteel van aard. Er werden ideeën gelanceerd voor het vormgeven van de lokale overlegstructuur. De VNG kwam met voorbeeldverordeningen en cursussen voor gemeenten. Het werd veel meer een opgelegd idee dat van bovenaf gelanceerd werd. Van het in gezamenlijkheid vormgeven van het lokaal onderwijsbeleid in een forum stapte men over op de strategie van onderhandelen in een lokale overlegstructuur. De aansturing kwam bij de gemeente te liggen. De rol van de Onderwijsraad bij geschillen werd in de uitwerking beperkt tot het doen van adviserende uitspraken.

Doel van het lokaal overleg was de betrokkenheid en het draagvlak bij het onderwijsbeleid te vergroten om te komen tot maatwerk. In plaats van het gericht zijn op consensus en gezamenlijk belang kwamen sleutelbegrippen als onderhandelen, strategie en het afwegen van belangen centraal te staan.

De communicatieve forumgedachte die stoelde op consensus en gezamenlijk belang veranderde in een instrumentele aanpak, die de structuur van het lokale overleg benadrukte. Weliswaar was het OOGO uit de notitie Lokaal Onderwijsbeleid ook op overeenstemming gericht, maar ging het niet per definitie uit van consensus en gezamenlijk belang onder de betrokkenen. Het afwegen van belangen van verschillende actoren was bij uitstek een taak voor de gemeente. In de Gezamenlijk richtinggevendende uitspraken waren de schoolbesturen degenen bij wie het initiatief lag voor de lokale overlegstructuur. In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid is de gemeente sturend en regisserend. De rollen waren verrassend en opmerkelijk omgedraaid.

Hoe gelijkwaardig zijn de actoren in het OOGO nog, als de gemeente regisserend is? Als de gelijkwaardigheid van actoren niet gewaarborgd is, richt men zich dan wel op consensus? Of is men meer gericht op eigen belang? Hoe wordt er omgegaan met de verschillende belangen van de actoren?

OOGO werd in de tweede helft van de jaren '90 een wettelijke vereiste voor een viertal onderwijsterreinen, waar de gemeente het beleid regisseert.

Op het gebied van huisvesting verplicht artikel 102 van de Wet Primair Onderwijs (WPO) gemeenten een huisvestingsverordening vast te stellen: "De gemeenteraad stelt de regeling (...) niet vast, dan nadat daarover op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met door de bevoegde gezagsorganen van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen in de gemeente aan te wijzen vertegenwoordigers. De gemeenteraad stelt daartoe een procedure vast." (WPO art.102 lid 5). Dezelfde wettelijke verplichting van OOGO is ook vastgelegd voor het Onderwijsachterstandenplan (WPO art. 166 lid 6), verordening schoolbegeleiding (WPO art. 179 lid 7) en voor het plan voor Onderwijs in allochtone levende talen (WPO art. 171 lid 5). Naast de verplichte onderwerpen is het

ook mogelijk OOGO te voeren over onderwerpen waarvoor dat niet wettelijk is vastgelegd. De vraag is of dat gebeurt en welke status de uitkomst van het OOGO dan heeft voor de politieke besluitvorming.

In het OOGO zijn de gemeente en de schoolbesturen de centrale partners. De mogelijkheid wordt ook geboden om andere betrokkenen te laten participeren. Daardoor zou de gemeente een groot aantal partners kunnen betrekken in een lokaal onderwijsnetwerk en integraal beleid kunnen stimuleren.

In de nieuwe beleidsvoornemens van kabinet Balkenende II vervalt de wettelijke verplichting tot OOGO voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan en schoolbegeleiding. Onderwijs in allochtone levende talen wordt afgeschaft met ingang van 1 augustus 2004. De wettelijke verplichting tot OOGO blijft vooralsnog alleen voor onderwijshuisvesting staan. Toch blijft de gemeente de verantwoordelijkheid houden voor het lokaal overleg. De gemeente wordt geacht het lokaal overleg en de samenwerking binnen het jeugdbeleid te organiseren.

Biedt de huidige organisatie van het OOGO een basis voor het lokaal overleg en de samenwerking binnen het jeugdbeleid? Zijn schoolbesturen wel bereid met de gemeente en andere partners te overleggen en samen te werken? Kan de gemeente de partners binden aan afspraken in het overleg zonder wettelijke verplichting?

1.4 Perspectief voor OOGO

"Overleg is het belangrijkste instrument van het lokaal onderwijsbeleid. Overleg maakt het mogelijk om van de beleidsontwikkeling een interactief proces te maken." (VNG, 1997, p.5).

OOGO wordt, zoals hierboven geciteerd, in de voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid van de VNG (1997) vanuit een interactief perspectief beschouwd.

Zowel in het OOGO als in processen van interactieve beleidsvorming wordt beleid gevormd in een vroegtijdig stadium met belanghebbenden. Oplossingen worden verkend die van invloed kunnen zijn op het uiteindelijke politieke besluit. OOGO verwoordt het netwerkarakter van het lokaal onderwijsbeleid, zoals interactieve beleidsvorming het netwerkarakter van de samenleving verwoordt.

Ik herken de essentiële kenmerken van interactieve beleidsvorming in het OOGO. Volgens Edelenbos (2000) zijn de vier essenties van interactieve beleidsvorming: openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed. Deze vier essenties zijn ook in de beleidstheorie van het OOGO te onderscheiden.

- Openheid in het forum dat een openbare bespreking is gericht op consensus.
- Gelijkwaardigheid in de erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid van de gemeenten, de onderwijspartijen en andere actoren in de notitie Lokaal Onderwijsbeleid (Ministerie van OCenW, 1995).
- Invloed in de doorwerking van het OOGO in de finale besluitvorming van de raad.
- Debat in het streven om de uiterste best te doen om in overleg overeenstemming te verkrijgen.

Edelenbos (2000) geeft ook aan dat de vier kenmerken een bepaalde mate van interactieve beleidsvorming beschrijven. In het OOGO zijn de vier kenmerken in een zekere mate aanwezig. Het optimum van openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed is afhankelijk van de lokale situatie en kan dus variëren. Interactieve beleidsvorming is een proces van maatwerk.

Door de mate van de vier kenmerken van interactieve beleidsvorming in het OOGO te verkennen kan ik wellicht meer inzicht verwerven in de wijze waarop actoren vormgeven aan het OOGO.

Naast de vier kenmerken zie ik meerdere overeenkomsten tussen OOGO en interactieve beleidsvorming, waardoor het perspectief van interactieve beleidsvorming mij geschikt lijkt als theoretisch kader voor mijn onderzoek.

In de interactieve beleidsvorming wordt vaak geconstateerd dat het interactief proces niet veel meer is dan een voortzetting van een Nederlandse traditie van consensus, coöperatie en consultatie. Een voortzetting van de traditionele drie C's in de Nederlandse samenleving. Interactieve beleidsvorming is dan niet zozeer een echte vernieuwing in de lokale democratie als wel een 'ander jasje' voor een oude traditie.

Soms gaan er ook geluiden op dat interactieve beleidsvorming zich ontwikkelt tot een echte vernieuwing in het democratisch stelsel gekenmerkt door de vier moderne C's: confrontatie, conflict, competitie en concurrentie. Een vernieuwing waarin onderhandelen en strategie een belangrijke rol spelen. Deze ontwikkeling zou de drie traditionele C's langzaam verdringen.

OOGO is volgens de voorbeeldverordening van de VNG (1997) een instrument om overleg een bepaalde structuur te geven. Welke visie daarachter schuilgaat is niet expliciet gemaakt. Is OOGO nu vormgegeven vanuit de communicatieve forumgedachte van begin jaren '90 gericht op consensus en gezamenlijk belang of is het eind jaren '90 een arena voor confrontatie, competitie, strategie en onderhandelen geworden?

In de theorie van interactieve beleidsvorming wordt een spanning geconstateerd tussen de horizontale netwerkkinteracties tussen vele actoren en de rol van de politiek. Wat kan een volksvertegenwoordiging of politiek bestuurder nog inbrengen, als vele andere actoren de onderwerpen al voorbereid en uitgediept hebben? In het geval van overeenstemming in het OOGO zal het voor de gemeenteraad lastig zijn af te wijken van de uitkomst van het OOGO, alhoewel de finale besluitvorming wel bij de raad ligt. Daarnaast is de portefeuillehouder onderwijs namens burgemeester en wethouders voorzitter van het OOGO. Hoe pakt hij zijn politieke verantwoordelijkheid op in het interactieve overleg?

1.5 Opbouw van de scriptie

In dit hoofdstuk heb ik een inleiding gegeven op het onderzoek en de scriptie. In deze paragraaf licht ik de opbouw van de scriptie toe.

In hoofdstuk 2 wordt de beleidstheorie van het lokaal onderwijsbeleid en het OOGO toegelicht. In hoofdstuk 3 bespreek ik het theoretisch perspectief dat ik hanteer om OOGO te bestuderen. Het analysemodel dat daaruit volgt, zet ik ook uiteen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 licht ik de onderzoeksopzet toe. In hoofdstuk 5 worden de dataverzameling en de analyse van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk 6 zet ik de beantwoording van de deelvragen op een rij en werk ik de conclusies uit. In hoofdstuk 7 volgen tot slot mijn aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Beleidstheorie lokaal onderwijsbeleid en OOGO

2.1 Lokaal onderwijsbeleid

Decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen in het onderwijsbeleid heeft in vergelijking tot andere sectoren pas laat plaatsgevonden. Pas eind jaren '90 is een aantal decentralisatiemaatregelen doorgevoerd op het terrein van het onderwijsbeleid. Belangrijke oorzaak voor die late invoering is de spanning die decentralisatie in het onderwijs oproept in relatie tot artikel 23 van de Grondwet (zie bijlage 1).

Artikel 23 van de Grondwet waarborgt al sinds 1917 de vrijheid van het onderwijs en de gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs.

In lid 1 wordt het onderwijs "voorwerp van aanhoudende zorg der regering" genoemd. In de andere sociale grondrechten wordt de zorgplicht bij de overheid en niet specifiek bij de regering neergelegd. De verwijzing naar de regering roept spanning op met verticale decentralisatie naar de lokale overheid.

In lid 2, 5 en 6 van artikel 23 van de Grondwet wordt de vrijheid van onderwijs en het toezicht van de overheid vastgelegd. De overheid ziet toe op de deugdelijkheid van het onderwijs. Hiermee wordt een minimumniveau gewaarborgd. De spanning met decentralisatie ligt hier bij de beleidsvrijheid van de gemeente. Als de gemeente richtinggevende beleidsplannen kan maken, kan dit de vrijheid van onderwijs aantasten én ongewenste verschillen opleveren.

In lid 3 en 4 van artikel 23 van de Grondwet wordt de waarborgfunctie van het openbaar onderwijs vastgelegd. In elke gemeente moet voldoende aanbod zijn van openbaar onderwijs, dat met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging gegeven wordt. De gemeente is verantwoordelijk voor het instandhouden van het openbaar onderwijs. Dit leidt tot een dubbelrol van de gemeente. Enerzijds is de gemeente na decentralisatie als lokale overheid de plannenmaker en financierder voor bijzonder en openbaar onderwijs, anderzijds is de gemeente het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs.

In lid 7 van artikel 23 van de Grondwet wordt de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs gewaarborgd. Het bijzonder onderwijs wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs bekostigd. Decentralisatie leidt tot inzet van financiële middelen door de gemeente naar aanleiding van lokale analyses en beleidsplannen. Dit kan ongelijkheid in financiën tussen scholen bewerkstelligen. Daarnaast kan de gemeente uit haar eigen middelen financiën inzetten buiten de overschrijdingsmaatregeling om, waardoor de financiële situatie van scholen en gemeenten onderling grote verschillen kan vertonen.

Artikel 23 van de Grondwet heeft tot de jaren '90 de rol van de lokale overheid in het onderwijs beperkt tot het instandhouden van en voorzien in het aanbod van openbaar onderwijs. Deze rol van de lokale overheid was niet te verenigen met een beleidsvormende rol van de lokale overheid op het gebied van het totale onderwijs. Enerzijds omdat de lokale overheid de rol had van bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, anderzijds omdat de vrijheid van onderwijs en de financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs gerespecteerd moesten worden.

Hoe kon een gemeente plannen maken voor het onderwijs op lokaal niveau en daarmee de vrijheid van onderwijs van het bijzonder onderwijs niet aantasten? Hoe kon een gemeente gelden toekennen aan scholen op grond van lokale plannen zonder de regel van de financiële gelijkstelling te overtreden?

De vrijheid van onderwijs en de financiële gelijkstelling van het bijzonder en openbaar onderwijs hebben gezorgd voor een centralisatie van onderwijsbeleid, die moeilijk te doorbreken was.

Inmiddels heeft op het gebied van onderwijs toch een behoorlijke decentralisatie plaatsgevonden. In de volgende paragrafen licht ik toe hoe, in welke vorm en met welke ambities decentralisatie van onderwijsbeleid uiteindelijk tot stand gekomen is en bespreek ik de actuele ontwikkelingen op dit beleidsterrein.

2.1.1 Terug in de tijd

In de paragraaf hiervoor is al duidelijk geworden dat de vrijheid van onderwijs, het toezicht door de overheid en de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs een context van centralisatie voor het onderwijsbeleid gecreëerd hebben. Deze ontwikkeling is in het begin van de 20^e eeuw ingezet. In 1917 werd immers artikel 23 van de Grondwet vastgelegd, dat sindsdien weinig veranderd is.

Tot 1917

Voor die tijd is er wel sprake geweest van decentralisatie. In de periode van de Republiek der Verenigde Nederlanden (1579-1795) waren de gewesten autonoom en regelden zichzelf hun onderwijssysteem. Dit veranderde ten tijde van de Bataafse Republiek (1795-1806), waarin Nederland zich onder Franse invloed tot een eenheidsstaat ontwikkelde. In deze periode werd getracht voor het eerst tot een nationaal onderwijssysteem te komen. Deze tendens zette zich door tot de tweede helft van de 19^e eeuw. Er ontstond christelijk staatsonderwijs. Echter, in die periode brandde ook de schoolstrijd los. Particulieren wilden zonder overheidsvergunning een school stichten. Deze particulieren bestonden vooral uit confessionelen die zich niet konden vinden in het algemene christelijke staatsonderwijs en het onderwijs hun eigen religieuze kleur wilden meegeven. In 1848 werd de vrijheid van stichting gerealiseerd in de nieuwe Grondwet van Thorbecke.

Vanaf 1917

De financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs werd echter pas in de Grondwet van 1917 gerealiseerd. Juist deze gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs leidde onvermijdelijk tot een voortgaande centralisatie op het gebied van onderwijs.

In de grondwetswijziging van 1917 kreeg de gemeente ook de taak van bevoegd gezag voor het openbaar onderwijs. Deze taak was niet te rijmen met bevoegdheden voor de gemeente inzake het lokaal onderwijsbeleid. Dit zou immers kunnen leiden tot plaatselijke verschillen en dat paste niet binnen de gedetailleerde doorvoering van gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. De onderwijspolitiek van de overheid na 1917 kenmerkte zich door een allocatief karakter. Dat wil zeggen dat de Rijksoverheid de financiën middels een zeer gedetailleerde regelgeving aan scholen toekende. Het Rijk verzorgde de middelen volgens het principe van gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs, maar schreef weinig tot niets voor over de inhoud van het onderwijs en respecteerde daarmee de vrijheid van onderwijs.

Na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog kwam hierin verandering. De noodzaak tot wederopbouw en het geloof in maakbaarheid van de samenleving leidden tot een grotere bemoeienis van de overheid in het

onderwijs. De onderwijspolitiek veranderde van allocatief in constructief. De centrale overheid wilde meer zeggenschap, meer sturing en meer bemoeienis m.b.t. de onderwijsinhoud en hield zich niet meer alleen met de onderwijsfinanciën bezig. Dit versterkte de centralisatie in het onderwijsbeleid nog meer.

Jaren '70

In de jaren '70 rezen echter de eerste twijfels over het maakbaarheidsgeloof. De economische groei stagneerde en de doeltreffendheid van het ingrijpen van de centrale overheid voldeed lang niet altijd aan de hooggespannen verwachtingen. Het plannend en sturend vermogen van de centrale overheid stond ter discussie en geluiden van decentralisatie en deregulering werden sterker. Gezien de vrijheid van onderwijs, de gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs en de rol van de gemeente als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs in artikel 23 van de Grondwet werd het niet voor de hand liggend geacht decentralisatiemaatregelen door te voeren in het onderwijsbeleid.

In de jaren '70 werd in de eerste en tweede Contourennota gepleit voor overdracht van bestuurlijke taken en bevoegdheden van de centrale overheid naar de lokale en provinciale overheden. In deze nota's kwam de overheid tot de conclusie dat decentralisatie in het onderwijs maar zeer beperkt mogelijk was, omdat de centrale overheid de deugdelijkheid, de doelmatigheid en de rechtszekerheid van het onderwijs moest kunnen garanderen.

Jaren '80

In de jaren '80 verschoof de aandacht van territoriale decentralisatie in het onderwijs naar deregulering en autonomievergroting. Dit leidde tot twee belangrijke nota's: "Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit, een andere besturingswijze" (1985) en "De school op weg naar 2000" (1988). In plaats van territoriale decentralisatie naar gemeenten verschoof de aandacht naar functionele decentralisatie naar scholen en schoolbesturen. In het onderwijsveld vond men veel voorstanders van deregulering en autonomievergroting van instellingen.

Jaren '90

Terwijl het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zich richtte op deregulering en autonomievergroting richtten andere ministeries zich wel op territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden naar lokale overheden. Het welzijnsbeleid werd bijvoorbeeld voor belangrijke delen naar gemeenten gedecentraliseerd. Onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) was bedoeld om achterstanden te bestrijden die het gevolg waren van economische, sociale en culturele factoren. Het onderwijs kwam als belanghebbende in de achterstandsbestrijding in aanraking met het onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) en met de gemeente als lokale overheid. In de jaren '90 werden de trajecten sociale vernieuwing opgestart. Op basis van de Wet samenwerking sociale vernieuwing konden gemeenten met schoolbesturen een convenant sluiten en een lokaal fonds sociale vernieuwing oprichten. Hierin konden de OVV-gelden worden opgenomen.

Deze ontwikkelingen maakten het bespreken van de rol van de lokale overheid in het onderwijsbeleid mogelijk en noodzakelijk. In plaats van een kant en klare nota te presenteren schreef staatssecretaris Wallage in 1992 een brief aan de Tweede Kamer, waarin hij de strategie die hij wilde volgen, toelichtte. De brief van staatssecretaris Wallage resulteerde in de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. Hierin werden door het Ministerie, de VNG en de onderwijskoepelorganisaties uitspraken gedaan over het belang van de rol van de lokale overheid in de bestrijding van onderwijsachterstanden, het voorzien in onderwijshuisvesting en de bekostiging van schoolbegeleiding (zie paragraaf 2.1.2).

In 1995 lanceerde het Paarse kabinet Kok I onder staatssecretaris Netelenbos dan uiteindelijk wel een nota: de notitie Lokaal Onderwijsbeleid. In deze nota werd uiteengezet welke taken en bevoegdheden overgedragen werden aan de lokale overheid en hoe de samenhang in het lokaal onderwijsbeleid bevorderd kon worden (zie paragraaf 2.1.3).

2.1.2 Eerste helft jaren '90: het gezamenlijk belang en behoedzaamheid

"Dit is een brief, geen nota". Zo opent staatssecretaris Wallage zijn brief aan de Tweede Kamer (Onderwijsverzorging in de toekomst, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22827. nr.2), waarin mogelijkheden tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen verkend worden. Hij verontschuldigt zich direct voor het feit dat de brief niet de beloofde nota is. Hij geeft aan bewust gekozen te hebben voor een brief, omdat hij vindt dat voor een nota draagvlak en consensus bij betrokkenen in het onderwijsveld van essentieel belang zijn.

De brief wordt gekenmerkt door een zelfkritische ondertoon. In de brief (p.16) zegt staatssecretaris Wallage dat "...de spankracht van velen in ons onderwijs door de optelsom van activiteiten die minister Ritzen en ik op de agenda hebben geplaatst al stevig wordt beproefd." Hij maant tot behoedzaamheid en heeft er behoefte aan allereerst indringend te spreken met de vertegenwoordigers van het onderwijs.

Ook al is de brief geen nota, als verkenning geeft de brief al een bepaalde richting aan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. De brief geeft aan dat er behoefte bestaat aan een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen scholen, schoolbesturen, de lokale en de centrale overheid. Enerzijds wordt heel nadrukkelijk gesteld dat de lokale overheid niet moet treden in de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Anderzijds zijn er school- en richtingoverstijgende vraagstukken waar een activerende rol van de gemeente de doelmatigheid en samenhang in beleid kan bevorderen. Nieuwe vormen van samenwerken zijn geboden, maar de lokale overheid mag de scholen niet bevoogden in hun primaire proces. De eigen verantwoordelijkheid van de school zal voorop staan en de gemeente vervult een aanvullende en activerende rol.

Dubbelrol van de gemeente

De gemeente komt door het ontstaan van het lokaal onderwijsbeleid in een dubbelrol terecht. Enerzijds is zij verantwoordelijk voor het instandhouden van het openbaar onderwijs en heeft zij daarin de rol van bevoegd gezag: de gemeente in de rol van schoolbestuur van het openbaar onderwijs. Anderzijds is de gemeente de lokale bestuurder van het gehele lokale onderwijs, zowel van openbaar als bijzonder onderwijs. Als regisseur van het lokaal onderwijs heeft zij een beleidsvormende rol, maakt zij plannen en financiert het lokale onderwijs. Hierdoor kan belangenverstrengeling optreden met haar rol van schoolbestuurder van het openbaar onderwijs.

Wallage vindt het daarom van groot belang dat er andere bestuursvormen voor het openbaar onderwijs mogelijk gemaakt worden. Hij vindt de dubbelrol van de lokale overheid in het lokaal onderwijsbeleid en van schoolbestuur van het openbaar onderwijs niet wenselijk en vreest dat deze remmend werkt op het aanpakken van bovenschoolse problemen. Hij doet meerdere voorstellen voor bestuursvormen voor het openbaar onderwijs, waarin ook aandacht gevraagd wordt voor de rol van ouders.

Bestuurlijke vernieuwing van onderop

Uiteindelijk besluit staatssecretaris Wallage met de mededeling dat hij mogelijkheden ziet voor een bestuursakkoord met de onderwijsorganisaties. Hij wil daartoe met deze betrokken organisaties overleg plegen. Op de agenda van het overleg kondigt hij vier hoofdthema's aan:

- de bekostiging van het onderwijs
- bestuurlijke schaalvergroting
- de toekomstige rol van de gemeente in het onderwijsbestel
- het bestuur van het openbaar onderwijs

In het overleg wordt ruimte gegeven aan ontwikkelingen van onderop. Het streven is een soort van raamregeling, waarbinnen een grote beleidsvrijheid bestaat voor de onderwijsactoren.

In de retoriek van de brief vallen termen op die steeds terugkeren: gezamenlijkheid, consensus, draagvlak, activerende/stimulerende/aanvullende rol gemeente, eigen verantwoordelijkheid scholen, behoedzaamheid, consultatie, van onderop, overeenstemming.

De brief van staatssecretaris Wallage resulteert in 1993 tot het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. In dit beraad participeren de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties, de VNG en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Naar aanleiding van dit overleg verschijnen in augustus 1993 Gezamenlijke richtinggevende uitspraken. Over de volgende onderwerpen is in hoofdlijnen overeenstemming bereikt: kwaliteitszorg, bekostiging en schaal, arbeidsvoorwaarden, autonomie, scholen en de lokale overheid, verzelfstandiging en bestuur van de openbare school.

Uitgangspunt voor de uitspraken is dat de toetssteen van bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs de kwaliteit van het onderwijs moet zijn binnen de kaders van het grondwettelijke bestel. De rijksoverheid zal zich concentreren op haar kerntaken: adequate bekostiging, deugdelijkheidseisen en toezicht.

Daarnaast wordt het van groot belang geacht dat schoolbesturen, ouders en leraren zoveel mogelijk zelf invulling geven aan bestuurlijke vernieuwing. Ook hier heerst wederom de bottom-up gedachte.

Gezamenlijke richtinggevende uitspraken

De Gezamenlijke richtinggevende uitspraken bevatten afspraken die van groot belang zijn geweest voor de ontwikkeling van het lokaal onderwijsbeleid.

- **Wisselwerking omgeving:**

Scholen staan in wisselwerking met hun omgeving en worden geconfronteerd met problemen van bovenschoolse of buitenschoolse aard. Ook het beleid van andere partners in de samenleving heeft consequenties voor het lokale onderwijs. Daarom is een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak wenselijk. De school behoudt echter haar autonome verantwoordelijkheid en bijzondere positie, zoals die in de Grondwet gewaarborgd is.

"In die zin heeft ook de lokale overheid een taak ten aanzien van het lokale onderwijs. Die taak wordt gerechtvaardigd vanuit de behoefte aan lokaal beleid dat verband legt tussen het terrein, waarop de school functioneert en andere beleidsterreinen, dan wel vanuit de behoefte van scholen aan ondersteuning vanuit de eigen publieke lokale gemeenschap." (Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993, p.28).

- **Positie bijzonder en openbaar onderwijs:**

De positie van bijzonder onderwijs vastgelegd in de Grondwet wordt door de gemeente in acht genomen. "Bij wet wordt bepaald, dat de gemeenteraad bij het nemen van besluiten, ..., de vrijheid van richting en het beginsel van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs in acht neemt.... Als het [een bijzonder schoolbestuur] van mening is, dat het besluit in strijd is met de vrijheid van richting of het beginsel van gelijke behandeling, kan het de Onderwijsraad om een oordeel vragen." (Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993, p.29).

Gemeenten krijgen de mogelijkheid om het bestuur van het openbaar onderwijs op afstand te plaatsen. Het karakter van het openbaar onderwijs blijft in de Grondwet verankerd.

- **Autonomie van de school:**

Scholen en schoolbesturen verkrijgen zoveel mogelijk autonomie. Dit wordt onder andere bevorderd door meer ruimte in het bekostigingssysteem en meer vrijheid in personeelsbeleid. Dit kan gepaard gaan met schaalvergroting, maar dit wordt niet afgedwongen door de overheid.

- **Beleidsterreinen lokaal onderwijsbeleid:**

De onderwijsbeleidsterreinen, waarvoor gemeenten middelen ontvangen en een bovenschoolse aanpak ontwikkelen, zijn bij wet aangewezen. Daarnaast kunnen gemeenten zelf middelen beschikbaar stellen voor doeleinden, die scholen en gemeenten in vrijwilligheid en consensus noodzakelijk achten.

De overschrijdingsregeling en de financiële gelijkstelling in de onderwijswetgeving moeten nader gezien worden. "In het uitwerkingsoverleg zal worden nagegaan hoe in de toekomst de financiële gelijkstelling in de wet verzekerd kan worden." (Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993, p.30).

De gemeente krijgt een rol toebedeeld op het terrein van de onderwijsachterstanden. Zij zal een plan opstellen dat als bekostigingsvoorwaarde beschouwd wordt. Ook krijgt de gemeente een gedeelte van de middelen voor schoolbegeleiding toebedeeld.

- **Overleg:**

Schoolbesturen bevorderen een overleg met de gemeente (forum) over zaken van gezamenlijk belang. Het plan ter bestrijding van de onderwijsachterstanden en de afstemming van de schoolbegeleidingsmiddelen komen tot stand na op overeenstemming gericht overleg.

De Gezamenlijke richtinggevende uitspraken worden uitgewerkt in concrete voorstellen en maken de weg vrij voor het eerste Paarse kabinet dat op een voortvarende wijze aan de slag gaat met lokaal onderwijsbeleid.

2.1.3 Tweede helft van de jaren '90: maatwerk en regierol

In 1995 verschijnt de notitie Lokaal Onderwijsbeleid, tot stand gekomen onder de leiding van staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mevrouw Netelenbos. Het Paarse kabinet (PvdA/VVD/D66) gaat voortvarender en meer top-down gericht aan de gang met de decentralisatie in het onderwijsbeleid dan het kabinet Lubbers II. Staatssecretaris Wallage was in het Schevenings Beraad veel voorzichtiger en hechtte meer waarde en belang aan een bottom-up benadering. Het respect voor de autonome school en de vrijheid van onderwijs van het bijzonder onderwijs stonden centraal in de behoedzame houding van staatssecretaris Wallage in de onderhandelingen van het Schevenings Beraad.

In de inleiding van de notitie wordt verwezen naar de bijzondere positie van de autonome school en de rol die de gemeente toebedeeld is in de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad. Na de inleiding wordt echter niet meer teruggekomen op de positie van de school. Alle aandacht richt zich op de regierol van de gemeente.

"Lokaal onderwijsbeleid kan - en dat is de centrale stelling in deze notitie - een wezenlijke bijdrage leveren aan nog meer samenhang en samenwerking op lokaal niveau. Daarbij gaat het niet alleen om samenhang binnen het onderwijs, maar juist ook om de afstemming met andere beleidsterreinen." (Ministerie van OCenW, 1995, p. 5).

Het lokaal onderwijsbeleid moet in afstemming met andere beleidsterreinen als jeugdbeleid, welzijn en cultuur, jeugdhulpverlening en arbeidsvoorziening leiden tot integraal beleid op lokaal niveau. Voor de gemeente is daar een regierol weggelegd.

Het is niet de bedoeling een uniform lokaal onderwijsbeleid met een rijkskeurmerk op te leggen. De gemeenten worden geacht te zoeken naar oplossingen in lokale afstemming en samenwerking die passen bij de eigen situatie. "Daartoe worden taken, bevoegdheden en middelen van het rijksniveau gedecentraliseerd naar het gemeentelijk niveau." (Ministerie van OCenW, 1995, p. 7).

De noodzaak tot lokaal onderwijsbeleid ligt in de dynamische maatschappelijke omgeving waarin de school zich bevindt. De school kan haar primaire taak, het verzorgen van onderwijs, alleen vervullen door samen te werken met anderen. Deze samenwerking komt volgens de notitie niet vanzelf tot stand. Daarvoor is de gemeente als voortrekker nodig. "De gemeente is immers bij uitstek in de positie om integraal belangen af te wegen, maatschappelijke actoren bij elkaar te brengen en daarmee een regierol op zich te nemen." (Ministerie van OCenW, 1995, p. 10). Terminologie die aan de rol van de gemeente toebedeeld wordt, wordt gekenmerkt door woorden als: initiëren, regisseren, bundelen, stimuleren, organiseren en ondersteunen.

Maatwerk en democratische controle worden als toegevoegde waarden beschouwd in de regierol van de gemeente in lokaal onderwijsbeleid. De gemeente kan immers veel beter dan de rijksoverheid adequaat inspelen op lokale behoeften. Democratische controle kan op lokaal niveau nog veel dichterbij de burger plaatsvinden. De rol van het Rijk beperkt zich tot het geven van een richtinggevend kader voor het onderwijsbeleid.

Vertrouwen

Voor samenwerking op lokaal niveau is vertrouwen nodig. Om dit vertrouwen te bewerkstelligen moeten een aantal remmende factoren weggenomen worden. De rechtsbeschermingsprocedure voor het bijzonder onderwijs, de overschrijdingsregeling en de bestuursvorm van het openbaar onderwijs moeten daartoe uitgewerkt worden.

Rechtsbescherming en vrijheid van onderwijs

De rechtsbescherming van het bijzonder onderwijs is geregeld doordat toezicht op de kwaliteit van het onderwijs een taak van de inspectie (rijksoverheid) blijft. De gemeente houdt geen toezicht op scholen. De rechtsbescherming van scholen tot de gemeente is daarnaast geregeld in de Algemene wet Bestuursrecht (AwB). Scholen kunnen in beroep gaan op grond van de AwB tegen beslissingen van de gemeente over bestemming van de onderwijsmiddelen. Daarnaast wordt in deze notitie nog gesproken van beroep bij de Onderwijsraad, wanneer een besluit van de gemeenteraad in strijd is met de vrijheid van (in)richting en het beginsel van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs. Dit komt overeen met de uitspraken van het Schevenings Beraad in 1993. In de definitieve wetgeving in de Wet Primair Onderwijs is echter alleen nog maar sprake van een advies van de Onderwijsraad.

Financiële gelijkstelling

De grondwettelijke financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs legt beperkingen op aan de mogelijkheden voor lokaal onderwijsbeleid. Al in het Schevenings Beraad was afgesproken de regeling nader te bezien. Enerzijds worden er al uitzonderingen gemaakt en anderzijds eisen nieuwe bestuurlijke verhoudingen aanpassingen.

Bestuursvorm openbaar onderwijs

De dubbelrol van de gemeente als bevoegd gezag van de openbare scholen en als lokale overheid wordt niet noodzakelijkerwijs als een probleem ervaren. De notitie geeft de mogelijkheid het openbaar onderwijs op afstand te plaatsen, maar laat ook de mogelijkheid tot de integrale bestuursvorm open. Gemeenten mogen zelf beslissen of zij de dubbelrol als een probleem ervaren en daar al dan niet een passende oplossing voor zoeken. "Waar het om gaat is dat het bestuur van het openbaar onderwijs wordt vormgegeven op een manier die past bij de lokale omstandigheden en geen belemmering vormt voor een regierol van de gemeente bij lokaal onderwijsbeleid." (Ministerie van OCenW, 1995, p.36). Hierin onderscheidt de notitie van staatssecretaris Netelenbos zich van de brief van staatssecretaris Wallage, die in 1992 duidelijk uitsprak dat hij de integrale bestuursvorm niet wenselijk vond.

Autonome school

In de notitie wordt de autonome positie van de school belicht in het lokaal onderwijsbeleid. De rol van het Rijk is een richtinggevend kader aan te reiken. De gemeente en de scholen moeten zelf vormgeven aan het bereiken van concrete resultaten. De school is primair verantwoordelijk voor het verzorgen van het onderwijs. De school moet zelf beleid kunnen ontwikkelen en daarover verantwoording afleggen. De gemeente heeft de lokale regie in schooloverstijgende zaken die integrale keuzes op lokaal niveau vereisen. "Lokaal onderwijsbeleid betekent vanuit die optiek geen breuk met het beleid om de autonomie van de scholen te versterken." (Ministerie van OCenW, 1995, p.13).

2.1.4 Concrete decentralisatiemaatregelen in lokaal onderwijsbeleid

In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid decentraliseert het Rijk de achterstandsbestrijding, Nederlands als tweede taal, huisvesting, schoolbegeleiding en onderwijs in allochtone levende talen naar de lokale overheid.

Nederlands als tweede taal en de achterstandsbestrijding worden in de notitie Lokaal Onderwijsbeleid nog onderscheiden. In de concrete uitwerking zijn deze twee beleidsterreinen opgenomen in het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA).

Inmiddels hebben vier decentralisatiemaatregelen gestalte gekregen in het lokaal onderwijsbeleid:

- **Onderwijshuisvesting in primair en voortgezet onderwijs**

Met ingang van 1 januari 1997 is de wet decentralisatie huisvesting in werking getreden. In het kader van doelmatigheid wordt in de brief van staatssecretaris Wallage voorgesteld de huisvesting van basis- en voortgezet onderwijs bij gemeenten onder te brengen. Deze doelmatigheidswinst wordt echter direct als een besparing ingeboekt: een efficiëntiekorting.

Tot 1 januari 1998 was er echter sprake van een overgangsjaar. Vanaf 1 januari 1998 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de huisvestingsvoorzieningen voor primair en voortgezet onderwijs. Zij ontvangen hiervoor middelen van het Rijk als bijdrage in het Gemeentefonds.

De gemeente is verantwoordelijk voor de buitenkant van de gebouwen. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de binnenkant van de gebouwen en ontvangen hiervoor van het Rijk de LONDO-vergoeding. De gemeente moet een verordening opstellen, waarin criteria vastgelegd worden, aan de hand waarvan beoordeeld zal worden welke huisvestingsvoorzieningen elk jaar in aanmerking komen voor vergoeding. De VNG heeft hiervoor een voorbeeldverordening vastgesteld. Over het vaststellen van deze verordening moet OOGO gevoerd worden.

- **Schoolbegeleiding**

De wet regeling schoolbegeleiding is met ingang van 1 januari 1998 in werking getreden. Gemeenten zijn verplicht schoolbegeleidingsdiensten in stand te houden met een minimumomvang van tenminste 20.000 leerlingen. Door de hoogte van dit aantal worden kleinere gemeenten vaak gedwongen samen te werken. Tot 1 januari 2002 zijn de middelen voor schoolbegeleiding als doeluitkering aan gemeenten verstrekt. In eerste instantie was het de bedoeling om de middelen na die periode aan het Gemeentefonds toe te voegen. Het wetsvoorstel daartoe is echter gewijzigd en momenteel zijn er plannen om de middelen voor schoolbegeleiding direct naar de schoolbesturen te decentraliseren: functionele decentralisatie.

De gemeente heeft 3 taken:

1. De gemeente moet de omvang van de middelen voor schoolbegeleiding vaststellen.
2. De gemeente moet vaststellen welk deel van de middelen wordt besteed aan doelstellingen van het lokaal onderwijsbeleid.
3. De gemeente stelt criteria vast, waaraan scholen moeten voldoen om voor activiteiten als bedoeld onder 1 en 2 in aanmerking te komen.

Over punt 2 en 3 moet OOGO plaatsvinden.

- **Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA)**

De wet GOA is met ingang van 1 augustus 1998 in werking getreden. De gemeenten ontvangen hun GOA gelden middels een doeluitkering van het Rijk. Daarnaast zetten veel gemeenten nog eigen middelen in voor het onderwijsachterstandenbeleid. Scholen ontvangen rechtstreeks van het Rijk ook nog achterstandsmiddelen. De gemeente moet m.b.t. het onderwijsachterstandenbeleid een lokaal plan opstellen. In dit plan moeten criteria vastgesteld worden op basis waarvan de achterstandsgelden van scholen en gemeente ingezet worden. Het kader voor dit lokaal onderwijsachterstandenplan is het Landelijk Beleidskader (LBK), dat door het Rijk vastgesteld wordt. Over het lokaal onderwijsachterstandenplan moet OOGO gevoerd worden.

- **Onderwijs in allochtone levende talen (OALT)**

De wet OALT is ook met ingang van 1 augustus 1998 in werking getreden. Gemeenten zijn daarmee verantwoordelijk voor het aanbod van onderwijs in allochtone levende talen binnen hun gemeentegrenzen. De middelen worden door de gemeenten ontvangen middels een doeluitkering. De gemeente moet een OALT-plan opstellen. Ook over het OALT-plan moet OOGO gevoerd worden. Een belangrijke beperking voor het OALT-plan en de inzet van de middelen is dat er geen wachtgeldverplichtingen mogen ontstaan en de bestedingsvrijheid van de gemeente daarmee behoorlijk ingeperkt wordt. Met ingang van 1 augustus 2004 wordt het Onderwijs in allochtone levende talen afgeschaft en vervalt daarmee ook het OOGO voor dit beleidsterrein in het onderwijs.

- **Arbeidsmarktgerichte leerweg**

In eerste instantie was ook een rol weggelegd voor de gemeente m.b.t. de arbeidsmarktgerichte leerweg. De rol van de gemeente had zich moeten richten op de verdeling van de middelen en de toelating tot de arbeidsmarktgerichte leerweg, later het praktijkonderwijs. In de uiteindelijke wetgeving is die rol echter beperkt tot een adviesrol.

2.2 Effecten van het lokaal onderwijsbeleid

In navolging van Fleurke e.a. (1997) benoem ik zes beoogde doelstellingen van decentralisatiemaatregelen:

- maatwerk
- integrale beleidsvoering
- slagvaardigheid
- efficiëntie (doelmatigheid)
- effectiviteit (doeltreffendheid)
- democratisering en toegankelijkheid

In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid herken ik die doelstellingen. Met name maatwerk, integrale beleidsvoering, doelmatigheid en democratisering en toegankelijkheid worden regelmatig als ambities genoemd.

De Groot (1999) heeft een analyse gemaakt welke effecten de overheid nastreeft met decentralisatie in het onderwijs en een beoordeling gegeven van de haalbaarheid van de beoogde effecten. Hij concludeert dat in de vier decentralisatiemaatregelen de doelstellingen efficiëntie, maatwerk en integraliteit duidelijk naar voren komen. Door de verplichting van OOGO wordt ook duidelijk belang gehecht aan de doelstelling democratisering en toegankelijkheid.

De Groot formuleert de volgende verwachtingen ten aanzien van de haalbaarheid van de beoogde effecten.

- integraliteit van beleid

Verwachting: integraliteit van beleid vergt samenwerking, samenhang, afstemming en overleg. Dit is een zware opgave voor de lokale overheid en hier moeten geen al te hoge verwachtingen worden gekoesterd.

- maatwerk

Eenzijds heeft de lokale overheid niet altijd de ruimte om maatwerk te leveren. Landelijke regelingen en waarborgen verhinderen dat in sommige gevallen. Daarnaast wordt de lokale overheid een scala aan voorbeeldverordeningen en kaders geboden, waardoor van maatwerk vaak geen sprake is.

- efficiëntie

Bij decentralisatie worden middelen overgeheveld naar de lokale overheid. Ook hier rijzen twijfels over toename van efficiëntie. Bij decentralisatie van middelen wordt immers vaak een efficiëntiekorting toegepast. Soms beschikt een gemeente echter niet over de benodigde deskundigheid of interne organisatie voor het uitoefenen van een nieuwe onderwijstaak. Dit vergt in een beginstadium eerder investeringen dan kortingen. Daarnaast kunnen mogelijke schaalvoordelen komen te vervallen.

- democratisering en toegankelijkheid

De Groot constateert dat formeel de democratie en toegankelijkheid vergroot is, maar dat van de praktijk van de lokale situatie zal afhangen of dit ook werkelijk zal gebeuren. Het is bijvoorbeeld de vraag of in het overleg andere actoren dan schoolbesturen betrokken worden.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft het beleidsproces van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) onderzocht. De eerste rapportage 'Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: een inhoudelijke en bestuurlijke typering' (1999) geeft de resultaten van een grootschalige survey weer. Ook hierin worden de beoogde effecten van Fleurke e.a. (1997) onderscheiden.

Integrale beleidsvoering hangt volgens het SCP af van het aantal sectoren en beleidsterreinen en voorzieningen die samenwerken. Het SCP-rapport stelt (1999): "Juist die gemeenten die ruimte geven, lijken het succesvolst in het realiseren van een integrale beleidsvoering." (p.138).

Slagvaardigheid is volgens het SCP-rapport verbonden met een duidelijke sturing, die evenwel initiatieven uit het veld niet buitensluit. Als beperking van de slagvaardigheid worden de landelijke kaders en financiële problemen genoemd.

"Samenvattend kan worden gesteld dat er in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid aanwijzingen zijn dat een substantieel aantal gemeenten mogelijkheden tracht te creëren voor een integrale beleidsvoering die gericht is op maatwerk en tevens toegankelijk poogt te zijn voor (ouders van) doelgroepen. Over de programma-efficiëntie kan slechts beredeneerd worden gespeculeerd." (SCP, 1999, p.140).

Dit onderzoek van het SCP in 1999 resulteerde in vier beleidstypen van gemeenten, op basis waarvan vijftien gemeenten geselecteerd werden voor kwalitatief onderzoek. Deze tweede fase van het onderzoek resulteerde in de eindrapportage 'Het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002)' (SCP, 2003).

Hieruit blijkt (pp. 173-175) dat halverwege de eerste planperiode nog geen indrukwekkende resultaten geboekt zijn in relatie tot de beoogde ambities. Decentralisatie heeft niet zichtbaar geleid tot een meer gerichte inzet van middelen (doelmatigheid). De mogelijkheden voor maatwerk worden niet optimaal benut. De beleidsvoering is nog weinig integraal. "Verkokering in de ambtelijke organisatie maar bijvoorbeeld ook zeer uiteenlopende belangen staan daarbij centraal." (SCP, 2003, p. 142).

Een ander knelpunt is de spanning tussen de territoriale decentralisatie en de functionele decentralisatie, waardoor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen en de gemeente niet helder is. Er ligt een grote spanning tussen enerzijds de vergrote regierol van de gemeente en anderzijds de vergrote autonomie van de scholen en schoolbesturen. De schoolbesturen zien de gemeente niet vanzelfsprekend als regisserende partner, achten de gemeente vaak niet (onderwijsinhoudelijk) deskundig en hebben twijfels over het gebrek aan sturing door de gemeente.

Toch zijn er niet alleen tegenvallende resultaten te melden. Alhoewel de actoren moeten wennen aan de nieuwe lokale verhoudingen, zijn de meeste respondenten positief over het GOA-beleid. "Positief is het bewustwordingsproces bij de betrokkenen. De motivatie voor een onderwijsachterstandenbeleid lijkt in de nieuwe bestuurlijke setting toegenomen." (SCP, 2003, p. 176). Gemeenten zijn vaak overgegaan tot het inzetten van eigen middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid. Dit heeft een positief effect op het integrale beleid.

"Het inzetten van extra middelen heeft wel een positief effect op de binding van de andere actoren aan het gemeentelijk beleid. Het onderzoek laat tevens zien dat een integrale beleidsvoering meer kans maakt als de gemeente zelf extra middelen inzet." (SCP, 2003, p. 174).

Het Landelijk Beleidskader wordt over het algemeen als structurerend ervaren en leidt niet tot een beperking van de slagvaardigheid. Daarnaast moet bedacht worden dat beleidsimplementatie vele jaren vergt en dit onderzoek derhalve als een nulmeting gezien kan worden. In de tweede planperiode (2002-2006) zal de aandacht veel meer op het niveau van de school en het primaire proces komen te liggen. Opvallend in het kwalitatieve onderzoek is namelijk dat juist de schooldirecteuren heel vaak aangeven dat zij geen concrete verandering ondervinden.

Uit onderzoek van Research voor Beleid (2001) naar de decentralisatie onderwijshuisvesting blijkt dat de helft van de ondervraagde schoolbesturen neutraal oordeelt over de wijze waarop de gemeente een scheiding aanbrengt in de rol van de lokale overheid en bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Daarnaast zijn er meer schoolbesturen die de wijze van handelen van de gemeente als positief beoordelen dan schoolbesturen die een negatief oordeel vellen.

Samenvattend kan gesteld worden dat er enig onderzoek beschikbaar is over de effecten van het lokaal onderwijsbeleid, maar dat nog maar in beperkte mate empirisch aangetoond is in hoeverre de beoogde effecten gerealiseerd worden.

2.3 OOGO

2.3.1 Van gezamenlijk belang naar het afwegen van belangen

"De schoolbesturen zullen in overleg met de gemeente bevorderen dat op lokaal niveau een forum wordt gevormd waarin zij met de gemeente overleg plegen over het onderwijs en waarin de onderwerpen van gezamenlijk belang worden besproken." (Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993, p. 34).

Staatssecretaris Wallage hield het niet bij praten alleen over het belang van een forum en overleg met de onderwijsactoren, hij gaf er ook daadwerkelijk gestalte aan in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing in 1993. Hij legde de Tweede Kamer uit dat het uitblijven van een nota gelegen was in het feit dat hij eerst overleg wilde voeren met de betrokkenen uit het onderwijs om medewerking en draagvlak te vinden voor nieuwe veranderingen in het onderwijs. Daartoe ging hij in overleg met de onderwijskoepelorganisaties en de VNG in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. Hieruit volgde de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken, waarin overeenstemming over een aantal belangrijke vernieuwingen werd vastgelegd. Hierin werd onder andere vastgelegd dat er een forum zou komen.

De forumgedachte is gebaseerd op het idee van een openbare bespreking gericht op consensus. In de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken wordt het bevorderen van zo'n overleg bij de schoolbesturen neergelegd. De schoolbesturen vormen het forum in overleg met de gemeente. Dit stemt overeen met de nadruk die Wallage legt op de eigen verantwoordelijkheid van de scholen. De gemeente heeft slechts een aanvullende en stimulerende rol en mag de scholen niet bevoogden. De term behoedzaamheid wordt door Wallage gebruikt voor de rol van de overheid. De overheid, zowel de centrale als de lokale overheid, kan niet top-down veranderingen op het onderwijsveld loslaten zonder overleg met betrokkenen.

Daarnaast valt op dat er overleg wordt gevoerd over zaken van 'gezamenlijk belang'. De gemeente wordt betrokken bij buiten- en bovenschoolse aangelegenheden.

Mijn inziens staat in de eerste jaren '90 de autonomie van de scholen centraal. In plaats van de nadruk op decentralisatie te leggen, zag het Ministerie van OCenW veel meer heil in autonomievergroting van scholen. De echte decentralisatiegedachte, waarin een sturende rol voor de lokale overheid is weggelegd, krijgt pas vorm in de notitie Lokaal Onderwijsbeleid in 1995.

In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid wordt een aantal keer gesproken over op overeenstemming gericht overleg. Echter, nergens in de notitie wordt daar apart aandacht aan geschonken. Het OOGO wordt alleen genoemd als een procedure bij besluitvorming. Hoe en met welk doel dit overleg tot stand moet komen en welke rol actoren daarin spelen wordt niet toegelicht. Pas op pagina 19 in hoofdstuk V 'Good Practice' wordt voor het eerst gesproken over de wenselijkheid van een overlegstructuur: "Een belangrijk aandachtspunt bij het lokaal onderwijsbeleid blijkt het inrichten van een lokale overlegstructuur" (Ministerie van OCenW, 1995, p.19).

Daarnaast wordt OOGO bij de concrete uitwerking van beleidsmaatregelen vermeld.

"De gemeenteraad stelt na op overeenstemming gericht overleg met het (bijzonder) onderwijs vast welke deel van de begeleidingsmiddelen bestemd is voor prioriteiten in het kader van lokaal onderwijsbeleid." (Ministerie van OCenW, 1995, p. 24).

"De gemeenteraad stelt vervolgens na op overeenstemming gericht overleg met het (bijzonder) onderwijs, het lokale achterstandsplan vast." (Ministerie van OCenW, 1995, p. 32).

Bij de uitwerking van OALT en onderwijshuisvesting wordt in de notitie Lokaal Onderwijsbeleid wel gesproken over samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten, maar wordt OOGO niet specifiek vermeld. Dit is later wel in de Wet Primair Onderwijs opgenomen (zie paragraaf 2.1.4). Er ligt een groot verschil tussen de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken en de notitie Lokaal Onderwijsbeleid m.b.t. het vormgeven van de lokale overlegstructuur. Wallage heeft een forum voor ogen gehad waarin schoolbesturen initiërend waren vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. De gemeente had een activerende en stimulerende rol. Het initiatief voor het overleg lag bij de schoolbesturen en betrof zaken van gezamenlijk belang. Het overleg was gericht op consensus en kwam van onderop tot stand.

In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid wordt de rol van de gemeente regisserend en initiërend. De rollen worden omgedraaid. Het OOGO wordt een procedure, zodat de gemeenteraad regelingen en plannen kan vaststellen en middelen kan verdelen. De rol van de schoolbesturen wordt veel meer

onderhandelend en strategisch. Het gezamenlijk belang staat veel minder centraal en het afwegen van integrale belangen wordt benadrukt. Dit laatste is vooral een taak van de lokale overheid. Het OOGO wordt een instrument waarin actoren met elkaar onderhandelen over de vormgeving van het lokaal onderwijsbeleid. De vormgeving van dit overleg wordt top-down geregisseerd door voorbeeldverordeningen onder aanvoering van de gemeente.

Opvallend is dat in de notitie Lokaal Onderwijsbeleid als randvoorwaarde vertrouwen wordt genoemd zonder verwijzing naar het OOGO. "Voor samenwerking is vertrouwen nodig. Vertrouwen kost tijd." (Ministerie van OCenW, 1995, p. 10).

In de notitie lijkt het OOGO meer een instrument dat specifiek gericht is op besluitvorming in het lokaal onderwijsbeleid. Dit in tegenstelling tot de visie in de Gezamenlijk richtinggevendende uitspraken, waarin OOGO bedoeld was als een forum gericht op consensus. Het OOGO legde de nadruk op vertrouwen in wederzijdse partners en het bevorderen daarvan in plaats van de nadruk op besluitvorming.

2.3.2 Voorbeeldverordening VNG toegelicht

In juli 1996 geeft de VNG een modelverordening procedure overleg huisvesting onderwijs uit. Dit vooruitlopend op de decentralisatie van onderwijshuisvesting aan gemeenten. De gemeente moet een verordening opstellen, waarin criteria vastgelegd worden, aan de hand waarvan beoordeeld zal worden welke huisvestingsvoorzieningen elk jaar in aanmerking komen voor vergoeding. Voor het vaststellen van deze criteria heeft de VNG een modelverordening (VNG, april 1996) vastgesteld. Over het vaststellen van deze verordening moet OOGO gevoerd worden. Voor dat OOGO moet de gemeente een procedure vaststellen: de modelverordening procedure overleg huisvesting onderwijs. Deze modelverordening wordt echter al snel vervangen door een bredere voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid (zie bijlage 2). In 1997 wordt duidelijk dat niet alleen voor onderwijshuisvesting, maar ook voor schoolbegeleiding en onderwijsachterstandenbeleid OOGO bij wet voorgeschreven wordt. In 1998 zal OOGO ook voor het Onderwijs in allochtone levende talen bij wet worden vastgelegd.

"Door de decentralisatie van een aantal rijkstaken op het terrein van het onderwijs aan gemeenten neemt op lokaal niveau het belang toe van een goed en gestructureerd overleg tussen gemeente en schoolbesturen. Met het oog hierop heeft de wetgever in de wetgeving inzake de decentralisatie van de onderwijshuisvesting, de schoolbegeleiding en het onderwijsachterstandenbeleid bepaald dat de gemeenteraad bij verordening een procedure dient vast te stellen voor het zogenoemde op overeenstemming gericht overleg tussen gemeente en schoolbestuur." (VNG ledenbrief, lbr.97/101, 1997).

Om te voorkomen dat voor elk onderwerp een andere verordening ontstaat, ontwerp de VNG een voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid die toepasbaar is op alle onderwerpen. Deze verordening kan tevens toegepast worden op onderwerpen, waarvoor OOGO niet voorgeschreven is bij wet. De formulering is algemeen en er wordt niet verwezen naar specifieke vindplaatsen in de onderwijswetgeving. Als de onderwijswetgever dus besluit om OOGO voor te schrijven voor nieuwe beleidsterreinen, hoeft de verordening niet veranderd te worden.

Deze voorbeeldverordening is tot standgekomen in overleg tussen de VNG en de besturenorganisaties in primair en voortgezet onderwijs. In de ledenbrief van 18 juni 1997 (VNG, lbr.97/101,1997) wordt verteld dat de besturenorganisaties de bij hen aangesloten schoolbesturen zullen adviseren om het model als uitgangspunt te hanteren bij bespreking met de gemeente.

Daarnaast wordt een scholingstraject beloofd, waarin aandacht besteed zal worden aan de voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid.

De voorbeeldverordening gaat vergezeld van een algemene toelichting en een artikelsgewijze toelichting. Hierna licht ik de voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid (VNG, 1997) toe.

Algemene toelichting

"Overleg is het belangrijkste instrument van het lokaal onderwijsbeleid. Overleg maakt het mogelijk om van de beleidsontwikkeling een interactief proces te maken.

.... maken maatwerk in de vorm van op de lokale situatie toegesneden oplossingen mogelijk....

Daarin zit de meerwaarde van lokaal onderwijsbeleid."

(VNG, 1997, p.5)

Uit het bovenstaande citaat blijkt dat volgens de algemene toelichting aan OOGO groot belang wordt gehecht en dat OOGO hoge verwachtingen oproept: een interactief proces en maatwerk. Deze termen zijn nieuw en wijken af van de terminologie in de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken. In het 'forum' van de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken stonden consensus en gezamenlijk belang centraal. Nu staat maatwerk centraal. Daarmee wordt de oorspronkelijke consensusgedachte verdrongen. Aan consensus wordt wel waarde gehecht, maar maatwerk is uiteindelijk de norm.

Om dit overleg serieus vorm te geven moeten gemeenten een regeling vaststellen voor het overleg met de schoolbesturen. In de regeling moeten met name de procedurele en organisatorische aspecten goed vastgelegd worden. De VNG (1997, pp. 5-6) heeft de volgende uitgangspunten voor de voorbeeldverordening gehanteerd:

1. samenhang: er is gekozen voor één voorbeeldverordening om verkokering en versnippering te voorkomen.
2. representativiteit: de gemeente voert overleg met alle schoolbesturen. Om reden van doelmatigheid kan voor een representatieve vertegenwoordiging van schoolbesturen gekozen worden.
3. helderheid gemeentelijk rol: de gemeente moet duidelijkheid geven hoe zij deelneemt aan het overleg, als lokale overheid of als schoolbestuur.
4. raamwerk: de voorbeeldverordening is slechts een raamwerk. Het laat ruimte voor flexibiliteit en maatwerk op lokaal niveau.

Afzonderlijke artikelen

Naast procedures en organisatie komt de inhoud ook aan de orde. De voorbeeldverordening richt zich op onderwerpen waarvoor OOGO verplicht is gesteld door de wetgever (artikel 2, lid 2a):

onderwijshuisvesting, onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleiding en OALT (Onderwijs in allochtone levende talen).

Daarnaast kan OOGO gevoerd worden over alle andere onderwerpen aangaande het lokaal onderwijsbeleid (artikel 2, lid 2b). Er wordt bewust gekozen voor een brede opzet. "Gezien de samenhang tussen de verschillende wetten en tevens uit oogpunt van harmonisatie en effectiviteit heeft een brede overlegprocedure de voorkeur." (VNG, 1997, p.11). Ook komt er geen onderscheid naar onderwerp of schoolsoort: "...zo blijft de integraliteit van het beleid het best gewaarborgd." (VNG, 1997, p. 11).

Echter, op de onderwerpen waarvoor OOGO geen wettelijke verplichting vormt, is advies van de Onderwijsraad (artikel 9) niet van toepassing. Een advies van de Onderwijsraad kan aangevraagd worden door een of meer schoolbesturen of door burgemeester en wethouders. De aanvraag van dit advies moet schriftelijk gemotiveerd worden. Hierin moet het verband aangegeven worden tussen het onderwerp en de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting van het onderwijs. Het college van burgemeester en wethouders is belast met de indiening van het advies.

De Onderwijsraad fungeert "...niet als geschillenbeslechter, maar als adviseur van de lokale overheid." (VNG, 1997, p.15). Zolang het advies in behandeling is bij de Onderwijsraad wordt er door de gemeenteraad geen besluit genomen. Burgemeester en wethouders zenden een afschrift van het advies toe aan alle schoolbesturen en lichten toe of nader overleg noodzakelijk of wenselijk is.

In de algemene toelichting worden de gemeente en de schoolbesturen de centrale partners van het overleg genoemd. De schoolbegeleidingsdienst, welzijnsinstellingen en de jeugdhulpverlening worden als betrokkenen genoemd. Artikel 2 lid 1 van de verordening noemt dan ook de centrale partners: " Er is een overlegorgaan lokaal onderwijsbeleid waarin burgemeester en wethouders met de vertegenwoordigers van alle schoolbesturen overleg voeren over de voorbereiding en uitvoering van het lokaal onderwijsbeleid." (VNG, 1997, p. 1). Over 'de gemeente' wordt in de voorbeeldverordening niet gesproken. De voorbeeldverordening gaat ervanuit dat het college van burgemeester en wethouders de verordening uitvoert.

Artikel 3 regelt de vertegenwoordiging van de schoolbesturen en het college van burgemeester en wethouders. Zowel schoolbesturen, als het college van burgemeester en wethouders kunnen zich laten bijstaan door adviseurs.

Een schoolbestuur wijst een vertegenwoordiger aan, die namens het schoolbestuur het overleg voert, maar schoolbesturen kunnen zich ook gezamenlijk laten vertegenwoordigen. Artikel 3 lid 1 geeft de mogelijkheid het aantal vertegenwoordigers te bepalen tot een maximum.

"Wanneer het aantal schoolbesturen in de gemeente bijvoorbeeld zo groot is dat het totaal aantal door al deze schoolbesturen aan te wijzen vertegenwoordigers (...) een vruchtbaar overleg in de weg staat, dan is het aan te bevelen om gebruik te maken van de optie van een gezamenlijke vertegenwoordiging (zie het tweede lid)." (VNG, 1997, p. 12).

De portefeuillehouder onderwijs vertegenwoordigt het college van burgemeester en wethouders in het OOGO. Tevens bepaalt artikel 3 lid 3 dat hij als voorzitter fungeert van het overlegorgaan. De deelname van de portefeuillehouder onderwijs (en niet een ambtelijk vertegenwoordiger) benadrukt het bestuurlijk karakter van het overleg.

In de artikelsgewijze toelichting (VNG, 1997, pp.12-13) wordt het belang benadrukt van een helder onderscheid tussen de portefeuillehouder onderwijs als vertegenwoordiger van burgemeester en wethouders enerzijds en de vertegenwoordiging van het openbaar onderwijs anderzijds. In het geval van het door de gemeente bestuurde openbaar onderwijs dient een persoon aangewezen te worden die als vertegenwoordiger van het openbaar onderwijs deelneemt aan het overleg. Dit kan niet de portefeuillehouder onderwijs zijn.

Artikel 4 bepaalt dat derden kunnen deelnemen aan het overleg. Derden zijn geen adviseurs, die de centrale partners bijstaan. Derden zijn deelnemers aan het overleg vanuit hun betrokkenheid en deskundigheid bij het lokale onderwijsbeleid, b.v. schoolbegeleidingsdienst, welzijnsinstellingen, jeugdhulpverlening, etc. Deze derden kunnen wel andere bevoegdheden hebben dan de centrale partners. Kenmerkend verschil is dat voor derden de mogelijkheid tot advies bij de Onderwijsraad niet opgaat.

Echter, dit is alleen mogelijk als de voorzitter of de vertegenwoordigers van schoolbesturen dit wensen. Derden worden dus wel genoemd en kunnen eventueel ook betrokken worden in het OOGO. De tekst van de voorbeeldverordening impliceert dat dit slechts op initiatief van burgemeester en wethouders of van de schoolbesturen mogelijk is.

Artikel 5, 6, 7 en 8 vormen samen paragraaf 2.2 'Voorbereiding overleg' van de voorbeeldverordening. Hier wordt duidelijk dat de gemeente in de vorm van burgemeester en wethouders belast is met de organisatie, uitvoering en coördinatie van het overleg. Zij verzorgen de

uitnodiging (art. 5), zij voeren het secretariaat (art. 6) en zij kunnen een voorbereidend en/of agendaoverleg instellen (resp. art. 7 en 8). In een voorbereidend overleg worden de onderwerpen in inhoudelijke en technische zin voorbesproken. Hieruit kan een overzicht volgen met onderwerpen waarover wel of geen overeenstemming is ontstaan. Dit vormt dan de basis voor het uiteindelijke OOGO. Het voorbereidend overleg kan voor, na of zelfs samenvallen met het agendaoverleg. "In het agendaoverleg kan onderzocht worden welke onderwerpen op welk tijdstip in het op overeenstemming gericht overleg aan de orde kunnen komen en welke onderwerpen op welk tijdstip in andere vormen van overleg." (VNG, 1997, p. 15).

In artikel 10 wordt bepaald dat burgemeester en wethouders het verslag van het overleg opstellen. Ook hier blijkt weer de sturende rol van de gemeente. Door alle uitvoeringsaspecten onder hun taak te scharen, hebben burgemeester en wethouders meer mogelijkheid tot sturing dan de schoolbesturen.

Het woord consensus wordt door de wetgever vertaald met op overeenstemming gericht. Dit wil zeggen dat partners hun uiterste best moeten doen om tot overeenstemming te komen. Het houdt echter ook rekening met het feit dat dat niet in alle gevallen lukt. Er is in de voorbeeldverordening bewust afgezien van een regeling voor stemverhoudingen (VNG, 1997, p.8). Finale besluitvorming vindt immers niet plaats in het OOGO. De competentie voor de finale besluitvorming is gelegen bij de raad. Als de raad wil afwijken van een uitkomst waarover volledige overeenstemming is bereikt, zal de raad dat gemotiveerd moeten doen (artikel 11).

Als er in de raadscommissie naar aanleiding van behandeling van een voorstel uit het OOGO inhoudelijke bijstellingen komen, dan kan dit aanleiding geven om het overleg bijeen te roepen. Als het een onderwerp betreft, waarover OOGO bereikt was in het overleg, dan moeten burgemeester en wethouders het overleg bijeenroepen.

Is er geen of geen volledige overeenstemming bereikt, dan wordt aan de raad weergegeven hoe de meningsvorming in het overleg is verlopen en welke schoolbesturen afwijkende meningen of bezwaren hadden. Naast de inhoudelijk argumentatie is het voor de raad belangrijk inzicht te hebben in het draagvlak binnen het onderwijs m.b.t. de bezwaren en afwijkende meningen (VNG, 1997, p.9). Hoeveel scholen en leerlingen worden gerepresenteerd door de vertegenwoordigers van een afwijkend standpunt. De raad zal uiteindelijk in de finale besluitvorming draagvlak en inhoudelijke argumenten betrekken.

De algemene toelichting spreekt ook nog van de mogelijkheid van OOGO aan te passen in de gemeentelijke algemene inspraakverordening (VNG, 1997, p.9). De VNG concludeert echter dat dit niet mogelijk en wenselijk is. Het karakter van OOGO gaat volgens haar veel verder dan inspraak.

In de voorbeeldverordening valt op dat organisatie en procedures centraal staan. Dat ligt natuurlijk voor de hand in een voorbeeldverordening. Er is weinig tot geen inhoudelijke visie te bespeuren in de algemene toelichting m.b.t. het overleg. Dit komt overeen met de notitie Lokaal Onderwijsbeleid, waarin het overleg benoemd wordt als een procedure in de besluitvorming.

2.4 OOGO: ervaringen tot op heden

In het onderzoek van De Groot (1999) naar de haalbaarheid van de verwachte effecten van de decentralisatiemaatregelen in het onderwijsbeleid, worden door hem democratisering en toegankelijkheid als belangrijkste beoogde effecten benoemd van het OOGO. In de algemene toelichting van de VNG bij de voorbeeldverordening blijkt maatwerk in de vorm van op de lokale

situatie toegesneden oplossingen centraal te staan. De relatie met democratisering en toegankelijkheid is de verwijzing naar OOGO als een interactief proces van beleidsontwikkeling. Volgens een gevalstudie van De Groot (2000) blijkt de invloed van ouders en belangengroepen minimaal in het OOGO. De betrokken actoren die van invloed zijn, lijken vooral de schoolbesturen te zijn. Hij constateert dat de gemeentelijke beleidsvoering vooral tot stand komt in het overleg tussen schoolbesturen en ambtenaren en dat dit ten koste gaat van de rol die de gemeenteraad speelt. De gemeenteraad zou uitkomsten van het OOGO ongewijzigd aannemen. Daarnaast signaleert hij in het OOGO een vergrote aandacht voor procedures en middelen die ten koste gaat van de onderwijsinhoudelijke discussie. Wel worden in de gevalstudie de vergrote openheid van het OOGO en de verbeterde relaties onderling positief gewaardeerd.

In 1999 is door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in opdracht van het Ministerie van OCenW onderzoek gedaan naar het beleidsproces gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in alle Nederlandse gemeenten. De rapportage "Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid: een inhoudelijke en bestuurlijke typering" is een tussenrapportage naar aanleiding van een grootschalige survey onder gemeentelijke beleidsmedewerkers. De rapportage maakt melding van een aantal interessante bevindingen m.b.t. OOGO.

In 89 % van de gemeenten waar GOA-beleid gevoerd wordt, vindt OOGO plaats. "Het OOGO heeft volgens de gemeenten veelal het karakter van een duurzaam overleg- of samenwerkingsverband en is dus niet een min of meer eenmalige gebeurtenis die nu eenmaal binnen het GOA dient plaats te vinden." (SCP, 1999, p. 38). Meestal zijn in het overleg de besturen van de scholen aanwezig. Soms worden de besturen bijgestaan door aanwezigheid van de schoolleiding.

Het SCP-rapport bevestigt de constatering van Sardes (1999) op basis van een inhoudsanalyse van de gemeentelijke beleidsplannen, dat het OOGO een aangelegenheid is van gemeente en schoolbesturen, maar voegt daaraan toe dat bij de totstandkoming van het onderwijsachterstandenplan wel degelijk meerdere actoren betrokken zijn. In het OOGO zijn weliswaar alleen schoolbesturen en gemeente vertegenwoordigd, maar dit gaat niet op voor het proces van planvorming. Vaak wordt bij het opstellen van het onderwijsachterstandenplan gebruik gemaakt van bestaande netwerken. Met name contacten die voortvloeien uit de voormalige onderwijsvoorrangsgebieden (OVb) fungeren als netwerk, waarin ambtenaren beleidsplannen voorbereiden.

Het SCP constateert dat in de meeste gemeenten de GOA-plannen ongewijzigd zijn overgenomen door de gemeenteraad.

In 2003 verschijnt de eindrapportage van het onderzoek van het SCP: 'Het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002)' (SCP, 2003). Ook hieruit blijkt dat het OOGO in gemeenten inmiddels functioneert en over het algemeen positief gewaardeerd wordt.

Het opzetten van een nieuwe lokale structuur is vaak een moeizaam proces geweest, maar de openheid is toegenomen en de kortere lijnen worden als positief ervaren. "Alle actoren moeten wennen aan de nieuwe rollen in het lokale netwerk en het op overeenstemming gericht overleg (OOGO)." (SCP, 2003, p. 168).

Het vertrouwen van schoolbestuurders in het lokale overleg is vaak afhankelijk van de persoon van de voorzitter van het OOGO. Men hecht veel waarde aan een eerlijke en onpartijdige voorzitter. Daarnaast is de bestuurlijke organisatie van het openbaar onderwijs een belangrijke factor. "Gemeenten waar het bestuur van het openbaar onderwijs is verzelfstandigd, hebben een gunstiger uitgangspositie voor een goede samenwerking in het lokale netwerk, dan gemeenten met een integraal bestuur." (SCP, 2003, p. 169)

Research voor Beleid heeft in opdracht van het Ministerie van OCenW een onderzoek gedaan naar de decentralisatie onderwijshuisvesting (2001). Hieruit blijkt dat 92% van de schoolbesturen betrokken is bij een OOGO. Het algemeen oordeel over het OOGO is overwegend voldoende (51%) tot goed (30%). Slechts 19% oordeelt onvoldoende (17%) of weet niet (2%). Voor de decentralisatie was ongeveer 50% van de schoolbesturen betrokken bij een structureel overleg met de gemeente. Het OOGO vindt in de meeste gemeenten (42%) eenmaal per kwartaal plaats. In 12% van de gevallen wordt vaker overlegd, in 46 % minder vaak. De frequentie van het overleg tussen schoolbesturen en gemeente is door de decentralisatie enigszins toegenomen.

Samenvattend kan gesteld worden dat het OOGO zich inmiddels tot een structureel en over het algemeen positief gewaardeerd overleg ontwikkeld heeft binnen het lokaal onderwijsbeleid. Echter, met betrekking tot de inhoudelijke en organisatorisch vormgeving is nog onvoldoende empirisch onderzoek gedaan om eensluidende conclusies vast te stellen.

2.5 Actuele ontwikkelingen

2.5.1 Beleidsvoornemens vanaf 2003: 'effectief partnerschap'

In het SCP rapport 'Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: een inhoudelijke en bestuurlijke typering' (1999) is al geconstateerd dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen niet helder is en spanning oplevert. De regierol van de gemeente en de autonomie van scholen en schoolbesturen gaan niet altijd goed samen.

De nieuwe beleidsvoornemens van het kabinet Balkenende II spreken een voorkeur uit voor functionele decentralisatie en autonomievergroting van de scholen.

Het Hoofdlijnenakkoord van CDA-VVD-D66 'Meedoen, meer werk, minder regels' (mei 2003) stelt een bundeling van de onderwijsachterstandenmiddelen naar de scholen en schoolbesturen voor.

"Schoolbudgetten zullen zo veel mogelijk worden gebundeld en gedecentraliseerd (ook van gemeenten) naar de scholen. In dat kader worden middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en gewichtenregeling samengebracht in één nieuwe regeling, met als maatstaf de feitelijke achterstand van de leerling. ... Het extra budget dat scholen krijgen kan dan ook naar eigen inzicht worden besteed."

(Hoofdlijnenakkoord CDA-VVD-D66 'Meedoen, meer werk, minder regels', 2003).

Dezelfde ontwikkeling is waarneembaar bij het budget voor schoolbegeleiding. In eerste instantie zou dit na 2002 aan het Gemeentefonds toegevoegd worden. Momenteel wordt een wet uitgewerkt om de middelen direct naar de schoolbesturen te decentraliseren.

Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid

In oktober 2003 licht minister van der Hoeven in de Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid (Ministerie van OCenW, 2003) haar beleidsvoornemens toe naar aanleiding van het Hoofdlijnenakkoord. De herijking van het onderwijsachterstandenbeleid noodzaakt tot een nieuwe en heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen, gemeenten en Rijk.

"De nieuwe bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijsachterstandenbeleid zullen worden gekenmerkt door een scherpe toedeling van onderscheiden verantwoordelijkheden aan betrokken partijen, gecombineerd met effectief partnerschap." (Ministerie van OCenW, 2003, p. 2).

De scholen krijgen meer ruimte voor een eigen aanpak. Deregulering en autonomie van de scholen staan hoog in het vaandel. De scholen en schoolbesturen zijn de eerst verantwoordelijke voor het onderwijsrendement en de kwaliteit van het onderwijs.

"Scholen zijn eerst verantwoordelijke waar het gaat om de bestrijding van onderwijsachterstanden. Gemeenten zijn de meest school nabije overheid en hebben een verantwoordelijkheid voor het functioneren van de lokale infrastructuur. Het Rijk beschouwt de gemeente ook in het onderwijsbeleid als mede-overheid en daarmee als belangrijke partner bij het bestrijden van achterstanden." (Ministerie van OCenW, 2003, p. 1).

De gemeente wordt niet buiten spel gezet, maar krijgt een andere rol dan voorheen in het lokaal onderwijsbeleid toebedeeld. Gemeenten realiseren de samenhang in basisvoorzieningen in het jeugdbeleid en stemmen boven- en buitenschoolse voorzieningen met de scholen af. De 'oude' regierol van de gemeente in het lokaal onderwijsbeleid verdwijnt naar de achtergrond en de sleutelbegrippen 'partnerschap' en 'lokaal jeugdbeleid' lijken daarvoor in de plaats gekomen te zijn. Minister van der Hoeven sluit hier veel meer aan bij het behoedzame beleid van staatssecretaris Wallage begin jaren '90. De gemeente heeft een meerwaarde, daar waar de problematiek van scholen te complex is en boven de school uitstijgt. De gemeente is niet meer de voortrekker, maar één van de partners in het jeugdbeleid, waarvan boven- en buitenschoolse zaken een onderdeel vormen.

Het Rijk zal zich beperken tot het opstellen van de kaders en het toezicht op de kwaliteit van de onderwijsoutput.

Alhoewel de wettelijke verplichting tot OOGO afgeschaft wordt voor het onderwijsachterstandenplan, valt de term 'overleg' meerdere malen in de Hoofdlijnenbrief.

"Waar de verantwoordelijkheden van scholen en gemeenten elkaar raken, zullen scholen en gemeenten lokaal overleg voeren en samenwerken." (Ministerie van OCenW, 2003, p. 3).

Van scholen wordt verwacht dat zij samenwerken met andere scholen, instellingen en de gemeente om een sluitende aanpak op lokaal niveau tot stand te brengen. De gemeente krijgt de verantwoordelijkheid voor het organiseren van lokaal overleg en coördinatie van lokale samenwerking binnen de jeugdketen (Ministerie van OCenW, 2003, p. 4).

De rol van de gemeente in het lokaal onderwijs zal niet meer ondersteund worden door financiële middelen en de wettelijke verplichting tot OOGO voor GOA, OALT en schoolbegeleiding. Alleen daar waar scholen geconfronteerd worden met problematiek die buiten het bereik van de school ligt, speelt de gemeente de rol van een partner van de scholen. De onderwijsaangelegenheden binnen de school worden door het onderwijs naar eigen inzicht geregeld.

De middelen voor GOA en schoolbegeleiding gaan daarom direct naar scholen. Het OALT wordt met ingang van 1 augustus 2004 afgeschaft. 'De zak met geld' verschuift van gemeenten naar scholen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert (2003) dat 'de zak met geld' een belangrijk sturingsmiddel vormt en dat gemeenten hun invloed op het onderwijs vergroten door zelf extra middelen te investeren.

De verplichting tot OOGO blijft voorlopig wel bestaan voor onderwijshuisvesting, alhoewel daar ook beleidsvoornemens bestaan voor functionele decentralisatie.

De beleidsvoornemens uit de Hoofdlijnenbrief zullen in de eerste helft van 2004 uitgewerkt worden in overleg met gemeenten en schoolbesturenorganisaties en in de zomer van 2004 afgerond worden.

2.5.2 Advies Onderwijsraad: Onderwijs en burgerschap

In 2003 heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht, waarin een nieuw onderwerp voor het OOGO voorgesteld wordt: het Gemeentelijk Onderwijsburgerschapsplan. In het advies Onderwijs en burgerschap beoogt de Onderwijsraad handreikingen te bieden voor burgerschapsvorming in het onderwijs.

Burgerschap wordt door de Onderwijsraad in dit advies benoemd als "...de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren." (Onderwijsraad, 2003, p.10).

De Onderwijsraad leidt uit onderzoek, praktijk en regelgeving af dat onderwijsinstellingen zich actief bezighouden met burgerschapsvorming. Daarom vindt de raad het van belang dat deze doelstelling expliciet erkend wordt en een grondslag krijgt in onderwijswetten.

De Onderwijsraad ziet op het gebied van burgerschapsvorming een regierol voor de gemeente. "De gemeente zal in deze rol de partijen bij elkaar moeten brengen om maatschappelijk burgerschapsbeleid te realiseren." (Onderwijsraad, 2003, p. 60).

De raad stelt voor dat de gemeenteraad een GOBP (Gemeentelijk Onderwijsburgerschapsplan) vaststelt en dat daarover door de gemeente met scholen, schoolbesturen en maatschappelijke instellingen OOGO gevoerd wordt.

In haar uitgangspunten (Onderwijsraad, 2003, p.9) geeft de Onderwijsraad aan zoveel mogelijk ruimte te willen bieden aan eigen invulling op school- en gemeentelijk niveau. Een zware ideologische en inhoudelijke invulling van de burgerschapsvorming in het onderwijs zou op gespannen voet staan met de vrijheid van onderwijs en niet sporen met het huidige overheidsbeleid, dat gericht is op autonomievergroting van de scholen.

Hoofdstuk 3 Een perspectief voor OOGO:

interactieve beleidsvorming

3.1 Inleiding: een pluralistische netwerksamenleving

Tot de jaren '70 was de Nederlandse samenleving overzichtelijk ingedeeld volgens de zuilen, waar beleid aan de top tot stand kwam. De achterban had weinig invloed bij de politieke en ambtelijke elite en aanvaardde besluiten van de top van de zuil zonder kritiek of weerwoord.

In de jaren '70 zetten emancipatie, secularisatie en individualisering een ontwikkeling naar een pluralistische en gefragmenteerde samenleving in. In deze samenleving komt de oude hiërarchie van de zuilen onder druk te staan. In de pluralistische samenleving opereren actoren in dynamische en onoverzichtelijke netwerken, die de samenleving onthiërarchiseren. De samenleving krijgt het karakter van een complexe vervlochten netwerksamenleving. Van Gunsteren (1997) spreekt in dit verband van De Ongekende Samenleving (DOS). De sturing van deze samenleving is niet meer het alleenrecht van de overheid. De oude vertrouwde zuilen zijn geen afspiegeling meer van de Nederlandse samenleving en veel burgers willen zelf invloed uitoefenen op de beleids- en besluitvorming in plaats van dat over te laten aan een politieke elite. Kennis, informatie en andere middelen zijn verdeeld over vele en diverse actoren, die in wederzijdse afhankelijkheid hun invloed op de samenleving uitoefenen. "De achtergrond van interactieve beleidsvorming is dat het in de huidige, pluralistische samenleving niet mogelijk is vanuit één centraal gezichtspunt maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Kennis, informatie en preferenties zijn daarvoor te zeer gespreid over tal van actoren." (Klijn & Koppenjan, 1999, p.51).

Eén van de verklaringen voor de opkomst en de populariteit van interactieve beleidsvorming in de jaren '90 is het ontstaan van deze pluralistische en gefragmenteerde netwerksamenleving. De overheid kan niet langer gezien worden als de enige sturende actor, die boven alle andere partijen verheven de problemen in de complexe samenleving oplost door daarvoor beleid te ontwikkelen. "Interactief beleid past bij de zich wijzigende opvattingen over sturing en stuurbaarheid van de samenleving." (Pröpper en Steenbeek, 2001, p.21). Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving en de sturende rol van de overheid daarin komen ter discussie te staan. De overheid is niet in staat om de burgers van de wieg tot het graf te verzorgen. "Beleid zou meer in 'coproductie', in wisselwerking, in samenspraak, in dialoog met de samenleving moeten worden gemaakt." (Hendriks en Tops, 2001, p. 17).

Naast de overheid zijn andere actoren medeverantwoordelijk voor de aanpak van problemen in de samenleving. Niet alleen zijn deze actoren medeverantwoordelijk, maar ook nodig voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Beleid komt in een pluralistische samenleving tot stand in diverse netwerken, waarin meerdere actoren hun problemen en oplossingen op elkaar afstemmen. Deze actoren verhouden zich tot elkaar in wederzijdse afhankelijkheden. De overheid is één van de actoren in de netwerksamenleving, weliswaar een actor met een bijzondere positie, omdat zij niet alleen aan interactieve processen kan deelnemen, maar ook de mogelijkheden en middelen bezit om te initiëren en te faciliteren. De pluralistische samenleving is een netwerksamenleving waarin diverse actoren in wederzijdse afhankelijkheden beleid trachten te agenderen, te ontwikkelen, te bepalen en te beïnvloeden. "Interactieve beleidsvorming is bij uitstek geschikt om het netwerkarakter van de samenleving te verwoorden." (Edelenbos, 2000, p.80).

Volgens Pröpper en Steenbeek (2001) sluit interactief beleid niet alleen aan bij de democratiseringsgolf vanuit mondige burgers die meer invloed willen, maar ook bij de roep van politici

om meer publieke verantwoordelijkheid van burgers. Het begrip burgerschap kan op die manier invulling gegeven worden. "Zij roepen op tot actieve participatie en een versterking van de directe democratie." (p.21).

Vanuit het perspectief van interactieve beleidsvorming wil ik het OOGO bestuderen. Daartoe zal ik eerst in paragraaf 3.2 het concept interactieve beleidsvorming uitgebreid behandelen. Daarna zal ik ingaan in paragraaf 3.3 op de ervaringen met interactieve beleidsvorming. In paragraaf 3.4 behandel ik de relatie tussen interactieve beleidsvorming en de visies op democratie en de rol van de politiek in het licht van interactieve beleidsvorming. In paragraaf 3.5 volgt een afronding en een analysemodel voor het onderzoek naar OOGO.

3.2 Interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsvorming komt voor in meerdere sectoren en op alle bestuursniveaus. Op lokaal niveau is de spreiding en diversiteit van interactieve beleidsvorming echter het grootst. Op nationaal niveau is interactieve beleidsvorming in bepaalde sectoren populair. Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Vervoer schenken relatief veel aandacht aan interactieve beleidsvorming.

Dat interactieve beleidsvorming juist op lokaal niveau een vaakvoorkomend fenomeen is geworden, is op zich niet verwonderlijk. Op lokaal niveau is de opkomst voor verkiezingen de afgelopen jaren dramatisch gedaald. Aangezien het lokaal bestuur juist verondersteld wordt dichtbij de burger te staan, roept dit onzekerheid op over draagvlak en legitimiteit. "Vooral lokale politici spraken over het bestaan van een kloof tussen burger en bestuur. De oplossing zou, zo was de analyse, onder meer moeten komen van een vernieuwing van het lokale bestuur." (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.10). Gemeenten hebben de laatste jaren een aantal vernieuwingen in gang gezet. Naast institutionele vernieuwingen, zoals de invoering van het dualisme en wethouders van buiten de raad, koos men ook voor de introductie van vormen van directe democratie. Interactieve beleidsvorming is één van die vormen van directe democratie.

3.2.1 Definitie van interactieve beleidsvorming

Een heldere definitie van interactieve beleidsvorming wordt gegeven door Edelenbos (2000):

Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit. (p.39).

Interactieve beleidsvorming wordt vaak qua terminologie en definitie gekoppeld aan andere vernieuwende impulsen in het openbaar bestuur. Soms bedoelt men met een term hetzelfde als interactieve beleidsvorming, soms benadrukt men één aspect. Als aanverwante terminologie som ik op: bestuurlijke vernieuwing, communicatieve sturing, open planproces, responsief besturen, coproductie van beleid, participatieve planvorming.

Pröpper en Steenbeek (2001) beweren: "Essentieel bij interactief beleid is namelijk dat de overheid invloed deelt met andere partijen: private organisaties, instellingen, burgers, maar ook met andere overheden." (p.9).

Kenmerkend voor interactieve beleidsvorming is het betrekken van burgers en belanghebbenden in een vroeg stadium, zodat zij betrokken worden bij het formuleren van het probleem en het bedenken en verkennen van oplossingen. Dit is een groot verschil met de traditionele 'inspraak', waarbij burgers en belanghebbenden achteraf kunnen reageren op het beleid van de overheid. Door betrokkenheid en interactie in een eerder stadium wordt de mogelijkheid tot beleidsbeïnvloeding van burgers en belanghebbenden groter gemaakt, waardoor gezamenlijk beleid kan ontstaan. Interactief beleid is dus in zekere zin niet nieuw, maar kan wel een breuk veroorzaken met een traditie van beleidsvorming, omdat de overheid een fundamenteel andere opstelling kiest.

Pröpper en Steenbeek (2001) stellen:

Het (centrale) bestuur weet dat het niet het middelpunt is van publiek beleid en dat het niet de exclusieve verantwoordelijkheid heeft de maatschappelijke problemen op te lossen - ook al wordt zij hiertoe uitgedaagd als burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven hun problemen bij de overheid neerleggen. (p.18).

3.2.2 Kenmerken van interactieve beleidsvorming

Ik houd de definitie van Edelenbos aan, die vier kenmerken van interactieve beleidsvorming centraal stelt: openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed.

Openheid

Interactieve beleidsvorming gaat uit van een open beleidsbenadering. De open beleidsbenadering gaat uit van samenhang van beleidsprocessen en de maatschappelijke context. "Om een beleidsaanpak echter 'interactief' te kunnen noemen, moet deze een voldoende mate van openheid hebben." (Pröpper & Steenbeek, 1998, p.293).

De open beleidsbenadering is de tegenhanger van de technocratische beleidsbenadering. In de technocratische beleidsbenadering komt beleid afgesloten van de maatschappelijke context tot stand door specialisten. Het argument voor openheid is dat voor beleidsvorming informatie van specialisten en leken van belang is. Informatie wordt namelijk niet alleen gebaseerd op feitenkennis, maar ook op normen en waarden. Alle mensen die in staat zijn om een oordeel te beargumenteren hebben recht op deelname aan het beleidsproces.

Openheid onderscheidt zich in drie soorten openheid:

- Inhoudelijke openheid: er is ruimte voor nieuwe wensen, onderwerpen, problemen en belangen.
- Procesmatige openheid: het proces is toegankelijk voor alle actoren, het proces is transparant en de informatiebronnen zijn voor alle actoren toegankelijk.
- Actor-openheid: actoren hebben een open en onbevangen houding en zijn ontvankelijk voor ideeën en belangen van anderen.

Gelijkwaardigheid

In de beleidspraktijk is altijd sprake van een natuurlijke ongelijkwaardigheid. De ene actor beschikt over andere of meer middelen dan de andere actor. Hierbij kan gedacht worden aan deskundigheid, tijd, geld, communicatievaardigheden, etc. Bij het kenmerk 'gelijkwaardigheid' in interactieve beleidsvorming gaat het erom dat de inbreng van alle betrokken actoren van gelijke waarde moet zijn voor het beleidsproces en dat de natuurlijke ongelijkheid zoveel mogelijk geneutraliseerd wordt. Wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren kunnen zorgen voor een gelijkwaardige positie in het beleidsproces. Men heeft elkaar dan nodig om iets te bereiken.

Invloed

Een essentieel kenmerk van interactieve beleidsvorming is invloed. Burgers en belanghebbenden willen het beleid beïnvloeden. Dat wil zeggen dat het beleid nog niet kan vaststaan aan het begin van het interactieve proces. Invloed wil zeggen dat de verschillende ideeën en belangen doorwerken in de uitkomst van het interactieve proces en dat deze uitkomst doorwerkt in de politieke besluitvorming. Een vaak gehanteerde maat voor het bepalen van de mate van invloed is een participatieladder. Ik hanteer de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998), waarin de mate van interactiviteit toeneemt:

1. informeren: politiek en bestuur bepalen zelf het beleid en houden betrokken actoren op de hoogte. Betrokken burgers en belanghebbenden leveren zelf geen input voor het beleidsproces.
2. raadplegen: politiek en bestuur bepalen zelf het beleid, maar zien betrokken burgers en belanghebbenden als gesprekspartner, zonder dat dat consequenties hoeft te hebben voor het beleid.
3. adviseren: politiek en bestuur bepalen zelf het beleid, maar staan open voor ideeën en oplossingen van betrokken burgers en belanghebbenden. Zij behandelen deze input als volwaardig en als zij hiervan afwijken, doen zij dit met argumenten.
4. coproduceren: politiek, bestuur en betrokken burgers en belanghebbenden bepalen samen het beleid. Zij verkennen samen problemen en oplossingen. De uiteindelijke besluitvorming ligt bij de politiek na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.
5. meebeslissen: politiek en bestuur laten beleidsvorming over aan betrokken burgers en belanghebbenden en nemen hun besluiten over.

Pröpper en Steenbeek (2001, pp.50-55) onderscheiden zeven bestuursstijlen in een participatieladder, die al dan niet interactief zijn. De beleidssituatie en de bestuursstijl zijn van groot belang, omdat die twee gegevens de aanpak van interactieve beleidsvorming bepalen. In het volgende schema 3.1 leg ik de link tussen de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof, de zeven bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek en licht daarin de rol van participant en bestuur toe.

Volgens Pröpper en Steenbeek (2001, p.52) ligt de belangrijke interactieve overgang bij de stap van de consultatieve stijl naar de participatieve stijl. Zij definiëren de gesloten en open autoritaire stijl en de consultatieve stijl als niet-interactief, omdat de participant hier niet of slechts achteraf kan reageren op beleid van de overheid. Bij de andere bestuursstijlen is sprake van meer of mindere mate van beleidsbeïnvloeding door de participant.

In het schema neemt de rol van het bestuur af en de rol van participanten toe naarmate men 'hoger' op de participatieladder komt.

mate van invloed volgens participatieladder Edelenbos en Monnikhof (1998)	bestuursstijlen in participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2001)	rol van participant	rol van bestuur
participant wordt niet betrokken	1. gesloten autoritaire stijl	geen	voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. open autoritaire stijl	doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	geconsulteerde, gesprekspartner	bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	adviseur	bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. coproduceren	5. delegerende stijl 6. samenwerkende stijl	5. medebeslisser: binnen randvoorwaarden 6. samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	5. bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden 6. bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	initiatiefnemer	biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Schema 3.1: Participatieladders en rollen

Debat

Interactieve beleidsvorming veronderstelt een redelijk debat. Dit is een normatieve veronderstelling dat het debat gevoerd wordt op basis van inhoudelijke en redelijke argumenten. In een debat op basis van redelijkheid staan actoren open voor het veranderen van standpunten op basis van overtuiging en deliberatie. In praktijk zijn debatten lang niet altijd redelijk. Debatten worden vaak gevoerd op basis van macht en symboliek. Een debat op basis van macht is erop gericht tegen de wil van anderen doelstellingen te bereiken op basis van status en macht. In een debat op basis van symboliek is het niet zozeer het inhoudelijk argument, dat de doorslag geeft, maar eerder de manipulerende functie van taal. Taal kan emotionele en irrationele gevoelens oproepen die het inhoudelijk argument verdringen.

Netwerkanalyse

Het karakter van interactieve beleidsvorming brengt grote aandacht met zich mee voor rollen en relaties tussen actoren (stakeholders).

Een actor is een 'stakeholder'. Een stakeholder is een persoon die positief of negatief geraakt kan worden in zijn belangen door voorgestelde plannen. Het is voor een goed verloop van interactieve beleidsvorming van groot belang de juiste actoren te verzamelen en te organiseren. Dit valt onder het zogeheten stakeholder-management (Edelenbos, 2000).

Een van de aspecten van stakeholdermanagement is de netwerkanalyse. In een netwerkanalyse worden de potentiële actoren in kaart gebracht. Daarna worden de belangen en relaties tussen die

actoren verkend. Als laatste onderdeel van een netwerkanalyse voert men een issue-analyse uit. Het beleidsonderwerp wordt in alle aspecten, raakvlakken, knelpunten en historie bestudeerd.

Normatief proces

De vier kenmerken zijn geen vaststaande eis voor interactieve beleidsvorming, maar geven een aanduiding voor de mate van interactieve beleidsvorming. De mate van interactieve beleidsvorming is namelijk afhankelijk van de situatie en zal afhangen van bestaande instituties. Volgens Edelenbos (2000) is interactieve beleidsvorming daarmee een proces dat gradueel van aard is. De vier kenmerken beschrijven het interactieve proces dan ook niet alleen descriptief, maar ook normatief. Ook Pröpfer en Steenbeek (2001) stellen vast dat interactief beleid afgestemd moet worden op de specifieke beleidssituatie en afhangt van de bestuursstijl en daarom maatwerk vereist. Zij stellen de vraag centraal "...in welke situatie welke methode van interactief beleid geschikt is." (p.16). De belangrijkste oorzaak van succes of falen van interactief beleid is of de gekozen aanpak van interactief beleid past bij de beleidssituatie en de bestuursstijl.

3.2.3 Motieven voor interactieve beleidsvorming

Aan het begin van deze paragraaf is de populariteit van interactieve beleidsvorming al aan de orde geweest. Op lokaal bestuursniveau heeft men hoge verwachtingen van interactieve beleidsvorming. Aan interactieve beleidsvorming liggen namelijk uiteenlopende motieven en daardoor ook hoge verwachtingen ten grondslag.

- Dichten van de kloof tussen burger en bestuur

De lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en de lage waardering voor de lokale overheid zijn aanleiding voor de veronderstelling van de kloof tussen burger en bestuur. Deze kloof trekt de effectiviteit en legitimiteit van het lokaal bestuur in twijfel. Weet de lokale overheid nog wel wat de burger wil en is het lokaal bestuur nog wel een representatieve volksvertegenwoordiging met zo'n lage verkiezingsopkomst?

- Vergroten van democratische legitimiteit

Interactieve beleidsvorming is een vorm van directe democratie en geeft gehoor aan de wens van burgers en belanghebbenden om direct invloed te kunnen uitoefenen op de beleidsprocessen. De democratie in Nederland wordt gekenmerkt door een representatief karakter. De directe democratie van interactieve beleidsvorming kan gezien worden als een aanvulling op het representatieve democratische stelsel.

- Vergroten van draagvlak en bestuurlijke slagvaardigheid

Het vergroten van draagvlak voor beleid is een veelgebruikt motief. Zonder feitelijke steun voor beleid is het de vraag of beleid ook goed uitgevoerd wordt. Het interactieve proces zou wederzijds begrip voor elkaar moeten vergroten. Met het vergroten van draagvlak voor de politieke besluitvorming hoopt men ook de bestuurlijke slagvaardigheid te vergroten. Als actoren bij de totstandkoming van beleid betrokken zijn en het wederzijds begrip gegroeid is, is de veronderstelling dat men achteraf minder gebruik zal maken van bezwaar- en beroepsprocedures.

- Streven naar integraliteit van beleid

Interactieve beleidsvorming kan ervoor zorgen dat beleidssectoren die verkokerd zijn in horizontale wisselwerking met elkaar komen. Niet alleen burgers en belanghebbenden, maar ook verschillende overheden en overheidsorganisaties kunnen participeren als actoren in het interactieve beleidsproces.

- Vergroten van het probleemoplossend vermogen en de kwaliteit van beleid

Deze twee motieven hangen zo nauw samen, dat ik deze als één motief behandel. Het betrekken van meerdere actoren betekent ook dat er meerdere ideeën, deskundigheid, invalshoeken en meer

creativiteit in het beleid betrokken worden. De variëteit van het interactieve proces kan recht doen aan complexe problemen en betere oplossingen creëren.

- Politiek-strategische motieven

Soms wordt interactieve beleidsvorming ingezet om vastgelopen processen weer op gang te brengen of moeilijke besluiten uit te stellen of zelfs uit de weg te gaan. Pröpper en Steenbeek (2001) noemen in dit verband als heel concreet motief "Verbetering van het imago: het vergroten van positieve beeldvorming doordat het publiek interactief beleid of de resultaten ervan toejuicht." (p.35).

3.3 Ervaringen met interactieve beleidsvorming

Hoe pakt het concept interactieve beleidsvorming zoals het hierboven behandeld is nu uit in de praktijk? De populariteit van het fenomeen doet verwachten dat interactieve beleidsvorming een groot succes is. Dat kunnen we echter op basis van onderzoeksresultaten niet stellen. Interactieve beleidsvorming kent zeker wel successen, maar heeft ook een groot afbreukrisico.

In deze paragraaf geef ik samenvattingen van enkele empirische onderzoeksresultaten. Deze resultaten zijn gebaseerd op het onderzoek van Edelenbos (2000) naar procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten en op het proeftuinproject 'Vernieuwing van de lokale democratie' van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Daarnaast worden enkele relevante resultaten van Hendriks en Tops (2001) besproken m.b.t. het interactief proces rond het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan.

De kenmerken van interactieve beleidsvorming vallen in de verschillende cases anders uit. Het optimum is afhankelijk van de lokale situatie. De kenmerken moeten daarom afgestemd worden op de lokale instituties. Over het algemeen kan geconstateerd worden dat de openheid op alledrie de aspecten aan het begin van interactieve processen groter is dan aan het einde. Naarmate de fase van politiek-bestuurlijke besluitvorming nadert, neemt de geslotenheid toe. Volgens Edelenbos (2000) is het een mythe te denken dat interactieve beleidsvorming leidt tot een open bestuursstijl. "Tegen het eind van het interactieve beleidsproces als het op beslissen, selecteren en knopen doorhakken aankomt, is het over met de openheid van het interactieve proces. Ambtenaren en bestuurders vallen terug in het oude patroon van bestuurlijke geslotenheid." (p.326).

Ook Hendriks en Tops (2001, p.110) constateren in het begin van het interactieve proces bij het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan een "weldadige openheid", die in de loop van het proces verdwijnt.

Deze trend geldt ook voor gelijkwaardigheid. Bestuurders, politici en ambtenaren stellen zich in eerste instantie terughoudend op in het interactieve proces. Aan het einde van het proces spelen zij echter een dominante rol in de uiteindelijke besluitvorming zonder daarbij de interactie met de participanten te zoeken. Ook de mogelijkheid en mate van debat zijn afhankelijk van de lokale institutionele situatie. In werkateliers, subgroepen, discussies is vaak veel mogelijkheid tot debat, maar de vraag is of deze uitkomsten ook doorwerken in de uiteindelijke besluitvorming. Er is vaak onduidelijkheid over de participatiegraad. Burgers en belanghebbenden zouden over het algemeen liever meer invloed wensen dan zij feitelijk hebben. Feitelijk vinden burgers dat zij geraadpleegd worden en/of participeren. Wenselijk vinden zij participatie in de vorm van adviseren en coproduceren. Onduidelijkheid over de participatiegraad wekt vaak valse verwachtingen over de invloed van de uitkomst en daarmee frustratie bij de participanten.

Motieven

De verschillende actoren van het interactieve beleidsproces hanteren ook verschillende motieven. De lokale overheid wil vaak draagvlak creëren en daarmee de slagvaardigheid van het lokaal bestuur vergroten. Hiermee hopen zij ook de kloof tussen burger en bestuur te dichten. Interactieve beleidsvorming leidt echter niet vanzelfsprekend tot draagvlak. Een belangrijke voorwaarde voor draagvlak is dat de belangen en waarden van de verschillende actoren ook terug te vinden zijn in uiteindelijke voorstellen. Is dit niet het geval, dan wordt de kans achteraf alleen maar groter op bezwaar- en beroepsprocedures van gefrustreerde actoren. Opvallend vaak liggen voor de gemeente ook politiek-strategische motieven aan de keuze voor interactieve beleidsvorming ten grondslag. Vastgelopen processen en complexe problemen zijn vaak de aanleiding voor interactieve beleidsvorming.

Ongeorganiseerde en georganiseerde burgers daarentegen willen vooral hun waarden en belangen vertaald zien in beleid. Zij zetten vooral in op het vergroten van het probleemoplossend vermogen en het verhogen van de kwaliteit.

Actoren

De selectie van stakeholders gebeurt vaak onzorgvuldig, waardoor er een onevenwichtige vertegenwoordiging van belangen ontstaat. Van een zorgvuldige netwerkanalyse is vaak geen sprake. Rollen in het interactieve proces zijn vaak niet afgestemd op bestaande institutionele rollen. Hierdoor laten bestuurders, politici en ambtenaren aan het einde van interactieve proces vaak hun interactieve rol vallen en vervallen weer in oude rollen terug.

Edelenbos concludeert dat een actieve deelname van raadsleden de mogelijkheid biedt in het interactieve proces om juist meer invloed uit te oefenen op beleidsvorming en besluitvorming. Niet zozeer het politieke primaat van de raad wordt uitgehouden door interactieve beleidsvorming als wel het bestuurlijk primaat. Bestuurders houden zich vaak verre van het interactieve proces en beperken daarmee hun beleidsvormende macht.

Bovenstaande onderzoeksresultaten maken overduidelijk dat Edelenbos pleit voor een zorgvuldige procesbegeleiding van interactieve processen. Een goed procesontwerp en procesmanagement zijn randvoorwaarden voor het succes van interactieve beleidsvorming.

Pröpper en Steenbeek (2001, p.16) hechten ook veel waarde aan de 'procesarchitectuur'. Zij beweren dat een blauwdruk voor succesvol interactief beleid niet vast te stellen is, maar stellen een afwegingskader samen, als hulpmiddel voor de vormgeving van het interactieve beleidsproces oftewel als hulpmiddel voor de procesarchitectuur.

In het proeftuinproject van IPP zijn vijf lokale interactieve beleidsprocessen in gemeenten gevolgd en begeleid (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie.

De bekende belangengroepen en politiek actieve burgers voeren de boventoon. De passieve niet-georganiseerde burger lijkt ook niet middels interactieve beleidsvorming tot deelname te komen. Hendriks en Tops (2001, p.106) spreken in dit verband van 'the usual suspects' als actoren bij het interactief proces rond het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Zij constateren dat het niet gelukt is individuele burgers bij het proces te betrekken en er geen verbreding van participatie heeft plaatsgevonden.

Bestaande procedures en rollen van ambtenaren en politici bepalen het proces van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming lijkt (nog) niet de instituties in de lokale democratie te beïnvloeden. Interactieve beleidsvorming is daarmee eerder een aanvulling op bestaande procedures dan een vervanging daarvan. Interactieve processen botsen echter wel vaak met bestaande lokale beleids- en besluitvormingsprocedures. Ook hier geldt weer het belang van een goede

procesbegeleiding. In sommige gemeenten was het draagvlak vergroot door interactieve beleidsvorming. Dit lijkt echter niet vanzelfsprekend in alle gemeenten te zijn.

De kwaliteit van het beleid is over het algemeen niet verhoogd door interactieve beleidsvorming. Ook Hendriks en Tops (2001) laten geen positief geluid horen over de kwaliteit van beleid: "Velen zijn van mening dat de verrijkingsslag - bewegend naar een inhoudelijk rijker beleid - is achtergebleven bij de verbredingsslag - bewegend naar een sociaal en politiek draagvlak." (p.175).

In hoofdstuk 10 "*Interactieve beleidsvorming: de inspraak achterna?*" van het boek "*Lokale interactieve beleidsvorming*" vragen de auteurs (red. Edelenbos & Monnikhof, 2001) zich af of interactieve beleidsvorming net als inspraak een ritueel franje wordt of dat het wel degelijk blijvende invloed kan uitoefenen op de lokale democratie.

De eerste resultaten zijn niet onverdeeld gunstig. Toch beweren zij dat het onwaarschijnlijk is dat interactieve beleidsvorming verdwijnt van het toneel van de lokale democratie. De complexe samenleving en het bestuurlijk fatsoen dwingen lokale besturen tot interactieve beleidsvorming. Het risico dat het een bestuurlijke verplichting wordt zonder inhoudelijke beleidsbeïnvloeding blijft bestaan.

3.4 Interactieve beleidsvorming: democratie en de rol van de politiek

3.4.1 Interactieve beleidsvorming: een voortzetting van de drie C's?

Hendriks en Tops (2001) beweren dat interactieve beleidsvorming in Nederland een "relatief gunstige voedingsbodem" (p.173) vindt door een lange traditie van schikken en plooiën. Nederland kent een lange traditie van schikken en plooiën die volgens hen in de drie C's: consultatie, consensus en compromis tot uitdrukking komt. Al in de tijd van de Republiek voerden de regenten een op compromissengericht overleg, omdat hun macht in de Republiek sterk versnipperd was. Ook in de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Thorbecke bleef een consensus- en compromiszoekend bestuur centraal staan.

Ook Duyvendak en Krouwel (Edelenbos en Monnikhof, 2001) beweren dat "interactieve beleidsvorming niet meer dan een voortzetting van de rijke Nederlandse traditie van schikken en plooiën, van consultatie, coöperatie en consensus is." (p.226).

Op basis van de ervaring in het proeftuinproject van IPP wordt deze stelling grotendeels onderschreven. De kenmerken van de 'oude' pacificatiedemocratie zijn te herkennen in de 'nieuwe' interactieve beleidsvorming. In interactieve beleidsvorming lijkt het principe van 'regenten heersen' nog steeds te gelden. Compromissen worden nog steeds door de elite aan de top gesloten zonder inmenging van burgers. De traditie van besluiten in achterkamertjes lijkt nog niet uit de Nederlandse democratie verdwenen te zijn.

De kanttekening die hierbij geplaatst wordt, is dat interactieve beleidsvorming in potentie wel degelijk mogelijkheden bevat die de rijke traditie van de pacificatiedemocratie kunnen doorbreken. Daarbij moet bedacht worden dat interactieve beleidsvorming niet de enige vernieuwing in de lokale democratie is. Het veranderen van een democratie en traditie vergt veel tijd en energie. Hendriks en Tops (2001) constateren een democratisering van de traditie van schikken en plooiën.

De bereidheid en noodzaak tot schikken en plooiën is overeind gebleven, maar de bereidheid en de gevoelde noodzaak dit aan anderen over te laten - in het bijzonder aan politieke voorlieden - is sterk verminderd. Burgers en maatschappelijke groepen wensen actief bij te dragen aan het proces van schikken en plooiën. (p. 18).

Doordat meerdere actoren zich mengen in het beleidsproces zou interactieve beleidsvorming zich kunnen ontwikkelen tot een proces, waarin de drie traditionele C's geleidelijk vervangen worden door de vier moderne C's: conflict, competitie, confrontatie en concurrentie. Hierin zou de traditie van schikken en plooiën weleens vervangen kunnen worden door een 'arena' van strategie en onderhandelen.

3.4.2 Directe en representatieve democratie: twee visies

Naast de aandacht voor interactieve beleidsvorming als voortzetting van de traditionele pacificatiedemocratie is er in de theorie veel aandacht voor de spanning die interactieve beleidsvorming als directe vorm van democratie oproept met het representatieve democratisch stelsel in Nederland.

In groffe lijnen kunnen twee visies op democratie onderscheiden worden. In de instrumentele visie richt de aandacht zich op de besluitvormingsprocedure. "Deze opvatting legt een sterke nadruk op de formele procedures waarin vertegenwoordigers worden gekozen die preferenties van burgers in beleid omzetten, en ligt ten grondslag aan de representatieve democratie in Nederland" (Edelenbos, 2000, p.82).

In de substantiële visie ligt de nadruk op democratie als doel op zichzelf. Democratie is een normatief nastrevenswaardig idee. Deze visie ligt ten grondslag aan vormen van directe democratie, zoals interactieve beleidsvorming.

Het ligt voor de hand om interactieve beleidsvorming te koppelen aan de substantiële visie op democratie, maar interactieve beleidsvorming kan ook benaderd worden vanuit de instrumentele visie. In deze laatste visie is interactieve beleidsvorming dan "een mogelijkheid om preferenties en belangen van burgers op een meer directe wijze in beleid vertaald te krijgen." (Edelenbos, 2000, p.83).

Interactieve beleidsvorming moet volgens Hendriks (2002) niet als een bedreiging voor de representatieve politiek gezien worden, maar als een welkome aanvulling. De netwerksamenleving roept spanningen op met de traditionele representatieve politiek. Het primaat van de politiek staat volgens Hendriks ter discussie in de netwerksamenleving. Door de horizontalisering van het bestuur wordt beleid nogal eens vormgegeven door andere actoren dan de politici. De politici zijn niet meer 'de enige en hoogste baas' over het beleid. "De overheid heeft nog wel het laatste woord, maar niet meer het eerste woord bij de beleidsvorming..." (Hendriks, 2002, p.274).

Nieuwe vormen van politiek (zoals interactieve beleidsvorming) kunnen de representatieve politiek beter laten aansluiten op de context van een pluralistische netwerksamenleving. Dat wil niet zeggen dat het einde van de representatieve politiek in zicht is, maar dat een dynamische en contextgebonden ontwikkeling van nieuwe vormen van directe democratie een welkome aanvulling kan zijn op de representatieve democratie. Hendriks en Tops (2001, p.137) spreken in dit geval niet van een verplaatsing van de politiek van A naar B, maar van een verbreiding van de politiek. Wat de ambtelijke, publieke en professionele actoren aan politieke macht winnen, hoeft niet noodzakelijkerwijs weg te vloeien van de politieke actoren.

3.4.3 Interactieve beleidsvorming: een spanningsveld met de politiek?

"Hoe verhoudt interactieve beleidsvorming zich tot noties als politieke verantwoordelijkheid en politiek primaat: wat vermag het politiek bestuur in processen, waarbij de interactie voor een groot deel tussen ambtelijke en publieke professionals plaatsvindt?" (Hendriks en Tops, 2001, p.11).

Volgens sommigen betekent interactieve beleidsvorming een aantasting van het politieke primaat en daarmee van de politieke verantwoordelijkheden. De politiek heeft niets meer in te brengen als de publieke, professionele en ambtelijke actoren de zaak al voorgekookt hebben. Een aanpassing van de huidige politiek is daarom in hun ogen noodzakelijk. Daarentegen zien anderen geen probleem voor het politiek primaat met de opkomst van interactieve beleidsvorming. In hun ogen heeft de politiek het laatste woord en de finale besluitvorming in handen, waardoor het politiek primaat en de politieke verantwoordelijkheden niet aangetast worden en ook geen veranderingen hoeven te ondergaan. De verschillende standpunten maken duidelijk dat de opkomst van interactieve beleidsvorming een intensief debat oproept m.b.t. de rol en de vorm van de politiek.

Rol van de politiek

Hendriks en Tops halen in hun boek *Politiek en interactief bestuur* (2001) meerdere malen de bijdragen van ex-minister Peper aan.

Peper signaleert een fundamentele spanning tussen de 'horizontalisering' in het openbaar bestuur, die hij onvermijdelijk acht, en het meer 'verticaal' georiënteerde politiek gezag. "De sociale democratie staat er goed voor, de politieke democratie is aan revisie toe," schrijft Peper. Hij wil die revisie vooral zoeken in een herstel van het politiek primaat en een versterking van politiek leiderschap. (Hendriks en Tops, 2001, p.9).

Peper pleit voor een selectieve beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij vindt dat een beperking ruimte biedt voor een gezaghebbend politiek leiderschap. Daadkrachtig leiderschap vindt hij nodig in de gehorizontaliseerde samenleving, waarin de hedendaagse politici op een interactieve wijze moeten besturen.

Pröpper en Steenbeek zien geen gevaar voor uitholling van het politiek primaat, maar wel een nieuwe invulling. "Interactief beleid past bij een terugtrekkende overheid en bij een bescheiden invulling van het politieke primaat." (Pröpper en Steenbeek, 2001, p.61).

De volksvertegenwoordiging moet vooroplopen en een eigen inbreng hebben in het interactieve proces, maar ook terugtreden en beter luisteren naar de burgers in de samenleving. Pröpper en Steenbeek vinden het van belang dat de volksvertegenwoordiging vooraf het politiek-bestuurlijk kader vaststelt. Voor de fase na het interactieve proces moet vooraf vastgelegd worden wat de politiek met de resultaten van het interactieve proces gaat doen.

Klijn en Koppenjan (1998, p.302) constateren een "krampachtigheid" bij de politiek, als het interactieve beleidsvorming betreft. Enerzijds nodigt de politiek vaak maatschappelijke actoren uit voor een brede discussie en anderzijds houdt men zichzelf vaak afzijdig van die discussie.

Klijn en Koppenjan (1999) pleiten voor een herbezinning van de politici op hun rol in deze interactieve processen. Zij willen vooral dat politici en bestuurders meedoen aan interactieve processen en deze ondersteunen. De politici kunnen het proces initiëren en als gangmaker fungeren of initiatieven van anderen ondersteunen. Politici kunnen aan het proces randvoorwaarden meegeven zonder dat deze randvoorwaarden inhoudelijke directieven zijn. Klijn en Koppenjan nemen hier de term 'maatgevende politiek' van Teisman (1997) over. "...het gaat veeleer om het slaan van de piketpaaltjes waarbinnen de betrokken partijen inhoudelijke oplossingen kunnen ontwikkelen." (Klijn en Koppenjan, 1999, p.63). Voor de deelnemers zijn deze randvoorwaarden cruciaal om onzekerheden in het interactieve proces in te perken en verwachtingen op elkaar af te stemmen. Voor de politici vormen de randvoorwaarden de hoofdlijnen waarbinnen het gemeenschappelijk beeld zich in de loop van het proces kan ontwikkelen en ook eventueel bijgesteld kan worden. "Uitgangspunt is immers dat ook voor politici het interactieproces een leerproces is." (Klijn en Koppenjan, 1999, p.63).

Deelnemers kunnen niet verwachten dat de politiek de resultaten van de interactieve beleidsvorming zonder meer overneemt. De 'winst' van deelname van de politiek is niet zozeer gelegen in het

overnemen van uitkomsten van het interactieve proces, als wel in gemeenschappelijke beeldvorming, waardoor belangen en overwegingen doorwerken in de finale besluitvorming.

Rivaliserende logica's

De discussie over interactieve beleidsvorming wordt opgeroepen door een spanning tussen twee rivaliserende logica's. Enerzijds is er de horizontale logica van interactieve beleidsvorming in netwerken, waarin gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen betrokken actoren kenmerkend is. Anderzijds is er de verticale logica van het politiek primaat en de politieke verantwoordelijkheden. Denken in termen van een primaat bij een actor, in dit geval de politiek, staat op gespannen voet met de horizontale logica van interactieve beleidsvorming.

Volgens Hendriks en Tops (2001) botsen bij interactieve beleidsvorming twee werelden met elkaar: de wereld van de bestuurspraktijk en de pragmatische bestuurlijke overwegingen (horizontale logica) botst met de wereld van het staatsrecht en de parlementair-democratische principes (verticale logica).

In de wereld van de bestuurspraktijk zijn organisaties, instituties en actoren met elkaar verweven in netwerken. In deze netwerken gelden wederzijdse afhankelijkheden en is een niet-hiërarchische samenwerking geboden. Voor resultaten is men op elkaar aangewezen. "In een netwerk heeft geen van de actoren bij voorbaat een doorslaggevende rol, hoewel van verschillen in invloed en macht sprake kan zijn." (Hendriks en Tops, 2001, p. 22).

In de wereld van het staatsrecht geldt het hiërarchische principe van het politiek primaat. De hiërarchische positie van de politiek wordt in interactieve beleidsvorming minder benadrukt en staat zelfs op gespannen voet met de netwerkbenadering in de bestuurspraktijk. Deze twee werelden leiden tot vele opvattingen over de plaats en de rol van de politiek in tijden van interactieve beleidsvorming.

Krachtige of bescheiden politiek

Hendriks en Tops (2001) onderscheiden twee hoofdstromingen: krachtige politiek, waarin de politiek primeert en bescheiden politiek, waarin de politiek slechts faciliteert. Door in beide stromingen een hartstochtelijke en pragmatische variant te onderscheiden, ontstaan volgens Hendriks en Tops de volgende vier stromingen (2001, p. 33):

Krachtige politiek I politiek primaat als hiërarchisch ordenend principe	Bescheiden politiek II politiek speelt een secundaire rol in besluitvorming	
A. Doorslaggevende politiek Sterk politiek leiderschap en een onverkort politiek primaat. Drie D's: duidelijkheid, durf en daadkracht	B. Marginale politiek Politiek stuurt marginaal bij, alleen daar waar nodig.	hartstochtelijke variant
C. Gerevisioneerd politiek primaat Het politiek primaat blijft overeind, maar wordt aangepast aan de context. Maatgevende politiek	D. Politiek netwerkmanagement Beleid wordt in netwerken ontwikkeld en politiek moet die processen managen. Politiek is schepper van randvoorwaarden en is regisseur.	pragmatische variant

Schema 3.2: Politieke stromingen

De doorslaggevende politiek vindt veel aanhangers onder (ex-)politici, b.v. ex-minister Peper. Kijkt men naar de praktijk van interactieve beleidsvorming dan blijkt dat slechts weinig actoren voelen voor

marginale politiek. De niet-politieke actoren opteren voor de pragmatische varianten van de politiek, waarin zij een eind meegaan met de (ex-)politici voor het behoud van het politiek primaat.

"Niet-politici zijn echter meer geneigd om elementen van netwerkmanagement aan de politieke rol toe te voegen en de politieke doorslaggevendheid van clausules te voorzien." (Hendriks en Tops, 2001, p.140).

In de discussie tussen de aanhangers van de doorslaggevende politiek en de aanhangers van de meer pragmatische varianten van politiek doet zich een interessante paradox voor. Normatief zien velen een belangrijke (en zeker niet-marginale) rol weggelegd voor de politiek in interactief bestuur, maar in de empirie worden twijfels uitgesproken bij de effectiviteit van de rol van de politiek.

3.5 Afronding: naar een analysemodel

3.5.1 OOGO vanuit het perspectief van interactieve beleidsvorming

In dit hoofdstuk heb ik getracht als theoretisch perspectief voor het onderzoek een actueel beeld te geven van interactieve beleidsvorming. Ik heb hiervoor grotendeels uit het werk van Edelenbos (2000), Edelenbos en Monnikhof (2001), Hendriks en Tops (2001) en Pröpper en Steenbeek (2001) geput.

Het theoretisch perspectief biedt het kader voor het onderzoek. De methode en technieken van het onderzoek worden uitgebreid in hoofdstuk 4 toegelicht. In deze paragraaf licht ik vanuit de theorie van interactieve beleidsvorming een analysemodel toe voor het onderzoek naar OOGO.

Waarom kies ik voor de bestudering van OOGO het perspectief van interactieve beleidsvorming? Lokaal onderwijsbeleid en OOGO zijn een onderdeel van de pluralistische netwerksamenleving. In zowel de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad als in de notitie Lokaal Onderwijsbeleid van het Ministerie van OCenW wordt de dynamische en complexe omgeving van het onderwijs erkend. Scholen worden geconfronteerd met problemen van boven- en buitenschoolse aard. Daarom hebben scholen andere actoren nodig om het onderwijs goed vorm te geven. Het oplossen van maatschappelijke problemen kan het onderwijs niet alleen en zal in wederzijdse afhankelijkheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid met andere actoren vormgegeven moeten worden.

Interactieve beleidsvorming is (nog) geen vaak gehoorde kreet in de onderwijswereld. Interactieve beleidsvorming wordt wel veel gehanteerd in de context van de ruimtelijke ordening, veiligheid en verkeer en vervoer. Het onderwijs kent de term interactieve beleidsvorming nauwelijks. Het onderwijs heeft zich jarenlang in een context van centralisatie bevonden. De decentralisatiemaatregelen in de jaren '90 zijn verhoudingsgewijs laat op gang gekomen. Autonomievergroting en deregulering hebben in het onderwijs veel meer in de schijnwerpers gestaan dan decentralisatiemaatregelen en interactieve processen.

Ik vind dat met het 'forum' in de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad (1993) een eerste stap is gezet naar interactieve beleidsprocessen in het onderwijsbeleid. Ook in de notitie Lokaal Onderwijsbeleid (1995) en in de Hoofdpijnenbrief van minister van der Hoeven (2003) wordt het belang van lokaal overleg benadrukt.

In de algemene toelichting van de voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid (VNG, 1997) wordt voor het eerst van OOGO als een interactief proces gesproken. OOGO is een netwerkachtig beleidsproces. Kennis, informatie, ervaring en andere middelen zijn over vele actoren verspreid en

overeenstemming over beleid komt in het netwerk van het OOGO tot stand. De overheid deelt haar invloed in het OOGO met andere actoren.

OOGO gaat uit van een open beleidsbenadering, een forum, waarin actoren geacht worden hun uiterste best te doen om tot overeenstemming te komen. Om tot overeenstemming te komen, veronderstel ik dat debat en gelijkwaardigheid in het OOGO een rol spelen. In het debat kunnen actoren kennis nemen van elkaars standpunten en elkaar trachten te overtuigen. Gelijkwaardigheid speelt een belangrijke rol in het streven naar overeenstemming tussen de centrale, wederzijds afhankelijke partners in het OOGO. Gemeente en schoolbesturen hebben elkaars kennis, informatie, middelen en capaciteiten nodig om tot gezamenlijk beleid en oplossingen voor problemen te komen. Een opvallend verschil tussen OOGO en interactieve beleidsvorming is de participatie van burgers. Het OOGO richt zich met name op de belanghebbende onderwijspartijen. In de voorbeeldverordening is weliswaar ruimte ingebouwd voor derden. In theorie zouden hier ook burgers onder verstaan kunnen worden. In de praktijk blijken dit echter vaak partners van aanpalende beleidsterreinen te zijn, b.v. jeugdhulpverlening, welzijnswerk, oudervereniging, schoolbegeleidingsdienst, etc. In het OOGO vindt vergelijkbaar met interactieve beleidsvorming geen finale besluitvorming plaats. Deze competentie is gelegen bij de gemeenteraad. De raad neemt in de finale besluitvorming draagvlak en inhoudelijke argumenten mee. Op deze manier kunnen actoren in het OOGO wel invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming, maar niet zelf finaal besluiten nemen. Ook bij het OOGO speelt derhalve de spanning met het politiek primaat.

Naast de overeenkomsten in kenmerken tussen interactieve beleidsvorming en OOGO herken ik de motieven voor interactieve beleidsvorming in de beoogde effecten van OOGO.

Vergelijkbaar met interactieve beleidsvorming is OOGO een lokale aangelegenheid, waar naar passende oplossingen voor de lokale situatie gezocht wordt. OOGO is als onderdeel van het lokaal onderwijsbeleid gericht op maatwerk, integraliteit van beleid, het vergroten van de kwaliteit van het beleid, het vergroten van draagvlak en het vergroten van de democratische legitimiteit.

Als laatste wil ik één van de conclusies uit de eindrapportage van het SCP (2003) 'Het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002)' onder de aandacht brengen: "De sturingsambitie van de gemeente is soms beperkt: een open interactieve beleidsvoering blijkt het meest succesvol." (p.172).

Het onderzoek toont aan dat de gemeente haar regierol in het lokale netwerk vaak niet optimaal vervult. "Pogingen tot een top-down sturing roepen weerstand op. Het noodzakelijke onderlinge vertrouwen in het beleidsnetwerk zal bij een gemeente met een dirigistische sturingsambitie maar weinig kans maken tot ontwikkeling te komen." (SCP, 2003, p.173).

Een open en interactieve houding wekt vertrouwen en stimuleert de beleidsprocessen in positieve zin.

Kortom: interactieve beleidsvorming is wellicht nog geen vaak gehoorde kreet in de onderwijswereld, maar de beleidstheorie van het OOGO laat een zodanig interactief karakter zien, dat interactieve beleidsvorming mij een passend theoretisch perspectief lijkt voor het onderzoek naar het OOGO.

3.5.2 Analysemodel en toelichting

In het onderzoek benader ik OOGO vanuit het perspectief van interactieve beleidsvorming. OOGO is een interactief proces. In onderdeel a en b van de centrale onderzoeksvraag vraag ik mij af op welke wijze actoren vormgeven aan het OOGO en wat daarbij de werking van netwerkinteracties tussen actoren is.

Hoe nu deze interactie tussen actoren te beschrijven en te analyseren? Daarvoor grijp ik terug op de theorie van interactieve beleidsvorming, waarin ik in navolging van Edelenbos (2000) vier essentiële kenmerken van interactieve beleidsvorming onderscheiden heb: openheid, gelijkwaardigheid, invloed en debat. Deze kenmerken verwijzen niet naar vaststaande eisen voor of vormen van interactieve beleidsvorming, maar suggereren gradaties in een dergelijke beleidsvorming. Met andere woorden: zij helpen bij het beschrijven en analyseren van de aard van interactieve beleidsvorming en de mate waarin die aanwezig is. Zij zijn daarmee de dynamische kenmerken van het veranderlijk proces van interactieve beleidsvorming.

Het OOGO wil ik als een interactief proces beschrijven en analyseren in termen van mate van openheid, gelijkwaardigheid, invloed en debat. Aangezien deze vier kenmerken voor een interactief proces gradaties kennen, definieer ik in het analysemodel de kenmerken in positieve en negatieve uitersten:

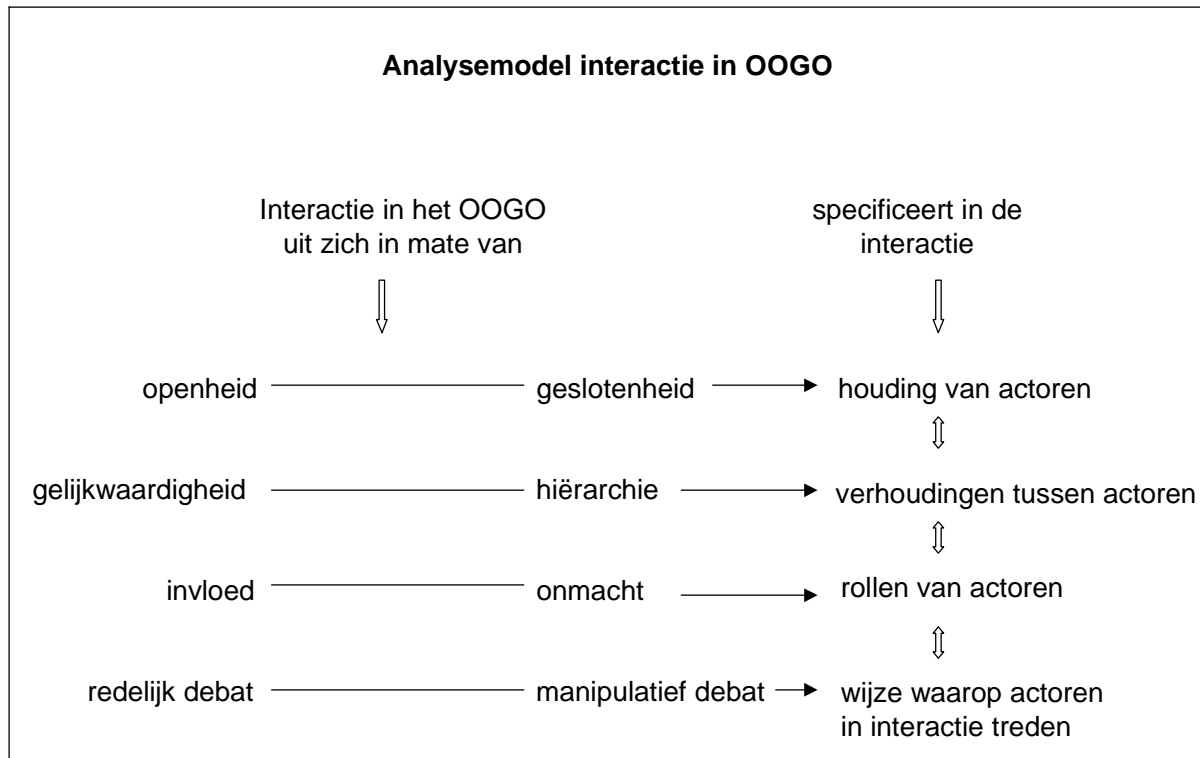
openheid	geslotenheid
gelijkwaardigheid	hiërarchie
invloed	onmacht
redelijk debat	manipulatief debat

Schema 3.3: Kenmerken van interactieve beleidsvorming in uitersten

Door de mate van de vier kenmerken op een glijdende schaal van positief naar negatief te definiëren, zijn deze vier kenmerken niet alleen descriptief van aard, maar duiden zij ook een normatief element aan.

De mate waarin de vier kenmerken van interactieve beleidsvorming zich voordoen, wordt in het onderzoek bepaald door de ervaringen en het perspectief van de actoren. Ik bevraag de actoren op deze kenmerken in interviews en zal hun ervaringen interpreteren. Daar voeg ik mijn interpretaties van de analyse van documenten en van de observaties van overlegsituaties aan toe.

De vier kenmerken verwijzen dus naar een mate van interactie tussen actoren. Elk kenmerk belicht een bepaald aspect van interactie. Deze bepaalde aspecten van interactie worden in het schema weergegeven achter de pijlen aan de rechterkant van het analysemodel. Interactie uit zich in houdingen, verhoudingen, rollen van actoren en in de wijze waarop de actoren met elkaar in interactie treden. Deze aspecten zijn met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar. Dit wordt duidelijk door de verticale open pijlen tussen de verschillende aspecten van interactie.



Model 3.4: Analysemodel interactie in het OOGO

De mate van **openheid** vertelt hoe open en onbevangen de houding van actoren is in het interactieve proces. De houding van actoren kan zich op de inbreng van andere actoren richten, maar ook op de deelname van andere actoren. Interactieve beleidsvorming is een open beleidsbenadering, waarin in principe drie soorten openheid onderscheiden worden: openheid van inhoud, proces en actoren (zie paragraaf 3.2.2). De drie soorten openheid hangen nauw met elkaar samen. Actoren die een open houding hebben en ontvankelijk zijn voor nieuwe oplossingen en perspectieven (actor), staan mijn inziens vaak ook open voor deelname van andere actoren (proces) en inbreng van andere ideeën en onderwerpen (inhoud).

operationalisering van openheid	houding van actoren
ontvankelijkheid van actoren tot veranderen van standpunt (actor)	<ul style="list-style-type: none"> • actoren luisteren naar elkaar • actoren laten elkaar uitpraten • actoren stellen verhelderende vragen • actoren zijn geïnteresseerd in de mening van andere actoren • actoren hebben niet voor het overleg al een onveranderlijk standpunt ingenomen
toegankelijkheid voor alle actoren (actor en proces)	<ul style="list-style-type: none"> • in de verordening is toegankelijkheid voor derden geregeld. • actoren staan open voor deelname van andere actoren
ruimte voor andere ideeën, onderwerpen en oplossingen (actor en inhoud)	<ul style="list-style-type: none"> • actoren zijn bereid over nieuwe onderwerpen en oplossingen te discussiëren.

Schema 3.5: Operationalisering van openheid in houding van actoren.

De mate van **gelijkwaardigheid** duidt de verhoudingen tussen de actoren aan. De verhoudingen tussen actoren maken duidelijk welke posities actoren in het netwerk innemen. Er is sprake van gelijkwaardigheid als formele posities niet bepalend zijn voor het interactieve proces. Er is echter eigenlijk altijd sprake van een natuurlijke ongelijkwaardigheid in een interactief proces. Van nature zijn actoren niet gelijkwaardig in tijd, kennis, communicatie- en onderhandelingsvaardigheden, beslissingsmacht, etc. De mate waarin actoren elkaar nodig hebben, wederzijds afhankelijk zijn voor beleidsvorming en het oplossen van problemen, bevordert de mate van gelijkwaardigheid.

operationalisering van gelijkwaardigheid	verhoudingen tussen actoren
inbreng van actoren is van gelijke waarde	<ul style="list-style-type: none"> • iedere actor krijgt gelegenheid tot inbreng • actoren luisteren aandachtig naar ieders inbreng • in discussies wordt gerefereerd aan de inbreng van alle actoren
formele posities van actoren zijn niet bepalend voor het interactieve proces	<ul style="list-style-type: none"> • actoren beroepen zich niet op hun formele positie of functie • beslissingsmacht is evenredig verdeeld onder alle actoren
deskundigheid, ervaring, middelen en vaardigheden van actoren worden zoveel mogelijk geneutraliseerd	<ul style="list-style-type: none"> • kennis en informatie worden in een vroeg stadium onder alle actoren gedeeld • er wordt niet denigrerend over de inbreng van bepaalde actoren gesproken
de actoren zijn wederzijds afhankelijk	<ul style="list-style-type: none"> • actoren doen een beroep op elkaar • oplossingen waarin coalitie en samenwerking centraal staan worden voorgedragen

Schema 3.6: Operationalisering van gelijkwaardigheid in verhoudingen tussen actoren

De mate van **invloed** vertelt over de rollen die de verschillende actoren in het OOGO spelen. In het OOGO onderscheiden we verschillende actoren (zie paragraaf 4.3.3).

In het onderzoek wil ik achterhalen hoe de actoren zelf hun rol ervaren en welke mate van invloed zijzelf en andere actoren uitoefenen. De mate van invloed maakt duidelijk in hoeverre de inbreng van actoren van betekenis is op het uiteindelijke beleid. Een participatieladder is een vaak gehanteerd middel voor het bepalen van de mate van invloed. In paragraaf 3.2.2 behandel ik twee participatieladders die naast de mate van invloed de daarbij behorende rollen van participanten en bestuurders inzichtelijk maken. De rol van de participant is onlosmakelijk verbonden met de rol van de bestuurder in een interactief proces. Aan de hand van deze participatieladders en rollen van de actoren wil ik de mate van invloed bestuderen.

mate van invloed	rol van bestuurder	rol van participant
informereren	voert zelfstandig beleid	doelgroep voor informatie/onderzoek
raadplegen	bepaalt beleid met de mogelijkheid tot commentaar, maar zonder noodzakelijke consequenties	gesprekspartner
adviseren	bepaalt beleid en staat open voor ideeën en oplossingen	adviseur
coproduceren	beleid wordt in samenwerking bepaald	samenwerkingspartner
meebeslissen	beleid wordt aan participanten overgelaten	initiatiefnemer

Schema 3.7: Operationalisering van mate van invloed en bijbehorende rollen.

Een interactief proces vraagt een mate van **redelijk debat**. Een redelijk debat is inhoudelijk gericht en gebaseerd op overtuigende argumenten. Actoren nemen uit eigen beweging een standpunt in en proberen elkaar te overtuigen op basis van redelijke argumenten. Formele posities, macht, status en emoties worden niet gebruikt in het debat om de ander te manipuleren. Actoren trachten anderen niet te intimideren, maar op basis van coöperatie te debatteren. De operationalisering van een redelijk debat is in het onderstaande schema uitgewerkt als een positief uiterste van een redelijk debat naar een negatief uiterste van een manipulatief debat.

redelijk debat	manipulatief debat
gebruik maken van inhoudelijke argumenten	gebruik maken van emotie en positie
overtuigen op redelijkheid	overtuigen op status en retoriek
delibereren	manipuleren
coöperatief debatteren	intimideren: afkappen en niet laten uitpraten

Schema 3.8: Operationalisering van redelijk debat en manipulatief debat

Samenhang in interactie

De verticale pijlen tussen de aspecten van interactie duiden aan dat deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Wanneer in de interactie een mindere mate van een kenmerk wordt waargenomen, veronderstel ik dat dat van invloed is op de andere aspecten. Ik licht dit toe met een voorbeeld. Wanneer in de interactie een mindere mate van gelijkwaardigheid waargenomen wordt, waarin de formele posities bepalend zijn voor het interactieve proces, heeft dat o.a. invloed op het debat. Actoren zullen die formele posities dan zeer waarschijnlijk ook in het debat een rol laten spelen, waardoor het debat een manipulatief karakter krijgt. De houding van actoren zal in dat geval zeker niet open en ontvankelijk zijn of worden. Andere actoren gebruiken immers hun formele positie in de verhoudingen tussen actoren en de wijze waarop zij met elkaar debatteren. De mate van invloed van de verschillende actoren zal daardoor sterk uiteenlopen en actoren zullen verschillende rollen spelen in de interactie.

Hoofdstuk 4 Methoden en technieken

4.1 Inleiding: methoden en technieken

"Methodologie reconstrueert de weg waarlangs het onderzoek wordt verricht." (Hakvoort, 1996, p. 3). Methodologie reflecteert op en analyseert de wijze waarop de wetenschap tot bepaalde uitspraken komt. De wijze, waarop onderzoek uitgevoerd wordt, is gebaseerd op een bepaalde benaderingswijze. Methodologie is daarom een kwestie van een beargumenteerde keuze maken uit het pluriforme aanbod van methoden en technieken en daarmee is methodologie per definitie normatief.

Bestaat er een aparte methodologie voor de bestuurskunde?

Over het algemeen wordt 'leentjebuurtje' gespeeld voor de methodologie van bestuurskunde bij de sociale wetenschappen. Studenten krijgen in hun opleiding bestuurskunde vrijwel altijd college in methoden en technieken en daar wordt dan vooral de methodologie van sociaal-wetenschappelijk onderzoek bestudeerd. Bestuurskunde heeft een multidisciplinair karakter en heeft als zodanig ook een pluralistische methodologie. Bestuurskunde bestudeert de organisatie en werking van het openbaar bestuur en voegt daartoe kennis samen uit de rechtswetenschap, de economie, de sociologie en de politicologie. De bestuurskunde vervult twee brugfuncties: het bundelen van kennis uit de verschillende disciplines en het koppelen van theorie aan praktijk. Vooral dat laatste is voor veel bestuurskundigen de rechtvaardiging van het bestaansrecht voor bestuurskunde. Als vakwetenschap levert bestuurskunde een bijdrage aan het oplossen van problemen in de praktijk. White en Adams (1994) verwoorden dat kernachtig: "What good are we as a field if we cannot make some constructive contributions to the great problems of our time?" (in: Hakvoort, 1996, p.6).

De bestuurskunde wil dus niet slechts beschrijven (descriptie) en verklaren, maar ook voorschrijven (prescriptie) en toepassingsgericht zijn. Volgens Hakvoort (1996, p.3) is de bestuurskunde daarmee zowel empirisch als normatief.

Hakvoort concludeert in zijn boek 'Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek' (1996) dat bestuurskundig onderzoek niet echt afwijkt van overig sociaal-wetenschappelijk onderzoek, maar dat er accentverschillen zijn aan te geven door de aard van het vakgebied. In bestuurskundig onderzoek moet met name aandacht geschonken worden aan het multidisciplinaire karakter van de bestuurskunde, de behoefte aan plaats- en tijdgebonden oplossingen en de onvolledige causale modellen. "Complexe bestuurskundige vraagstukken worden gekenmerkt door veel variabelen en weinig eenheden." (p.14). Dat resulteert volgens hem in veel aandacht voor case study.

4.1.1 Wetenschappelijke stromingen in de sociale wetenschappen

Aangezien bestuurskundig onderzoek niet wezenlijk afwijkt van sociaal-wetenschappelijk onderzoek behandel ik de drie belangrijkste stromingen in de methodologie van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Het gebruik van één methodologie in de sociale wetenschappen is niet van toepassing. Er is sprake van methodologische pluriformiteit.

- **Empirisch-analytische stroming**

De empirisch-analytische benaderingswijze is nog steeds de hoofdstroom in sociaal-wetenschappelijk onderzoek en wordt ook wel de kritisch-rationalistische benaderingswijze genoemd. Deze benaderingswijze gaat uit van het natuurwetenschappelijk wetenschapsmodel en de causale verklaringsmodellen, die daarbij horen. De formulering van een theorie is principieel, omdat

kennisvorming begint met een theorie. Er is een scheiding tussen subject en object. Het onderzoek is gericht op objectieve kennis en er worden uitspraken gedaan in termen van eenheden en variabelen. Men maakt gebruik van de hypothetisch-deductieve methode. Een uitspraak wordt niet gesteund door het aandragen van enkele ondersteunende gevallen, maar juist empirische weerlegging is van belang. Niet verificatie, maar falsificatie staat centraal in de rationele wetenschappelijke discussie.

- **Interpretatieve benaderingswijze**

Onder deze stroming wordt een aantal stromingen gerekend: de hermeneutische werkwijze, het constructivisme, de configuratiebenadering, het symbolisch interactionisme. Gemeenschappelijk is het gebruik maken van de 'verstehende' methode. De wereld wordt begrepen op het niveau van de subjectieve ervaring. "De wereld wordt gezien als een zich voordoend sociaal proces dat gecreëerd wordt door betrokken individuen." (Hakvoort, 1996, p.21). De sociale werkelijkheid is een optelsom van sociaal gedeelde interpretatiekaders. Het causale verklaringsmodel wordt afgewezen. Deze stroming vindt dat in de empirisch-analytische stroming de vooronderstellingen impliciet blijven en dat de rigide scheiding tussen gekend object en kennend subject niet mogelijk is.

- **Kritische benaderingswijze**

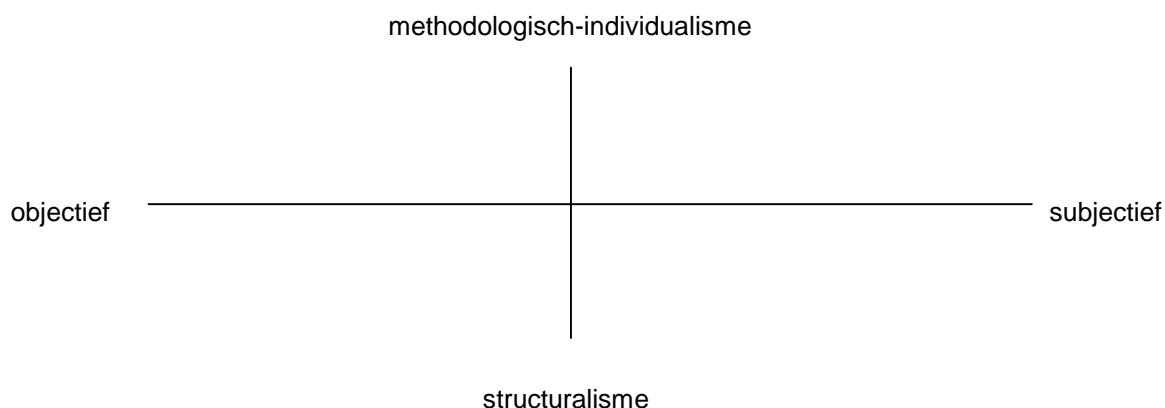
Deze benaderingswijze gaat er vergelijkbaar met de interpretatieve benaderingswijze vanuit dat de sociale werkelijkheid begrepen moet worden vanuit de subjectieve ervaring. Echter, het bewustzijn van individuen wordt beheerst door de status quo en heeft vervreemding van het individu als consequentie. De kritische theorie wil als wetenschap radicale veranderingen veroorzaken. De wetenschap is in deze benaderingswijze verweven met de politiek en legt de nadruk op de historische dimensie in de samenleving.

Alhoewel de empirisch-analytische stroming nog steeds de hoofdstroom is, rukt de interpretatieve stroming binnen sociaal-wetenschappelijk onderzoek op.

4.1.2 Methodologische stromingen binnen de bestuurskunde

De drie hierboven genoemde stromingen zijn herkenbaar binnen bestuurskundig onderzoek. Juist binnen bestuurskundig onderzoek wordt de interpretatieve benadering in toenemende mate gebruikt. In navolging van Hakvoort (1996, p.26) onderscheid ik vier onderzoeksculturen in de bestuurskunde. Op de horizontale as onderscheidt hij objectivisme en subjectivisme. In het objectivisme is de werkelijkheid een objectief gegeven (empirisch-analytische stroming). In het subjectivisme is de werkelijkheid een sociale werkelijkheid geconstueerd door de mens (interpretatieve en kritische stroming). Daarnaast onderscheidt Hakvoort op de verticale as een tweede dimensie: methodologisch-individualisme en structuralisme. In het structuralisme berust de benadering op bovenindividuele factoren. Groepen, organisaties, instituties zijn bovenindividueel en meer dan de optelsom van de individuen. Het geheel is meer dan de som der delen. In de methodologische-individualistische benadering berusten verklaringen op het individuele niveau.

Hierdoor ontstaan vier onderzoeksculturen:



Figuur 4.1: Onderzoeksculturen (Hakvoort, 1996, p.26)

De drie benaderingswijzen binnen sociaal-wetenschappelijk onderzoek zijn in de vier onderzoeksculturen onder te brengen. De empirisch-analytische stroming is vooral in de twee onderzoeksculturen aan de linkerkant bij het objectivisme onder te brengen. Deze stroming wordt ook wel rationalistisch genoemd. De interpretatieve stroming bevindt zich meer in de cel van subjectief/methodologisch-individualisme en de kritische stroming kan in de cel daaronder van het subjectief/structuralisme geplaatst worden.

4.1.3 Kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksstijlen

Neuman (1999, p.16) maakt een onderscheid tussen de kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksstijlen. Kwantitatief onderzoek gaat volgens hem meestal samen met de empirisch-analytisch benaderingswijze en kwalitatief gekleurd onderzoek met de interpretatieve benaderingswijze. Dit is echter geen absoluut vaststaand gegeven in sociaal-wetenschappelijk onderzoek. In de verschillende benaderingswijzen ontstaat regelmatig overlap tussen kwalitatieve en kwantitatieve stijlen. Neuman definieert de kwantitatieve versus de kwalitatieve stijl (1999, p.16):

kwantitatieve stijl van onderzoek	kwalitatieve stijl van onderzoek
meet objectieve feiten	construeert sociale werkelijkheid
focus op variabelen	focus op interactie
betrouwbaarheid centraal	authenticiteit centraal
waardenvrij	waarden worden expliciet
onafhankelijk van de context	contextgerelateerd
vele cases en subjecten	enkele cases en subjecten
statistische analyse	thematische analyse
onderzoeker is niet betrokken	onderzoeker is betrokken
data in getallen	data in woorden

Schema 4.2: Kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksstijl

Hij onderscheidt in kwantitatief en kwalitatief onderzoek ook soorten onderzoek. De survey, het experiment en de inhoudsanalyse definieert hij als meer kwantitatief onderzoek. Veldonderzoek en historisch vergelijkend onderzoek benoemt hij als meer kwalitatief onderzoek.

Hakvoort (1996) vindt het onderscheid kwalitatief/kwantitatief minder belangrijk. "Een simpele tweedeling in kwantitatieve en kwalitatieve technieken doet geen recht aan de meer wezenlijke onderscheidingen die tot uiting komen bij de verschillende vormen van dataverzameling bij specifieke onderzoeksmethoden." (p.130). Hij hecht meer waarde aan het plaatsen van het type onderzoek en de onderzoekstechnieken in één van de vier benaderingen binnen het bestuurskundig onderzoek.

4.2 Doelstelling en benaderingswijze van het onderzoek naar OOGO

In dit afstudeeronderzoek richt ik me op een bepaald verschijnsel in het openbaar bestuur namelijk het OOGO. De algemene doelstellingen van het onderzoek zijn kennis over en inzicht in het OOGO te verwerven en mogelijk aanbevelingen te geven voor de vormgeving van het OOGO in relatie tot de beoogde ambities van deze overlegstructuur.

Hieruit blijkt dat ik het OOGO niet alleen descriptief, maar ook prescriptief wil benaderen.

De centrale onderzoeksvraag richt zich met name op de wijze waarop actoren in interactie vormgeven aan het OOGO.

Ik herhaal hier de meerledige centrale onderzoeksvraag uit paragraaf 1.2.

- a) Op welke wijze geven actoren vorm aan het OOGO?
- b) Wat is daarbij de werking van de netwerkindertacties van actoren?
- c) In hoeverre stemmen de vormgeving en werking van OOGO overeen met de in de beleidstheorie geformuleerde ambities?

Als perspectief voor de bestudering van het OOGO heb ik in hoofdstuk 3 voor de theorie van interactieve beleidsvorming gekozen.

Uit mijn interesse voor de wijze waarop actoren in interactie vormgeven aan het OOGO en vanuit het perspectief van interactieve beleidsvorming volgt een onderzoek dat interpretatief van karakter is. Ik licht dat hieronder toe.

Ik beschouw het OOGO als een interactief proces dat betekenis krijgt in de interactie tussen participanten. Ik tracht het gedrag van participanten in het OOGO te begrijpen. Ik benader het OOGO als een zingevingsproces tussen de verschillende actoren. Ik wil de betekenissen die zij aan het OOGO geven 'verstehen'. De interpretaties van de actoren zijn voor mij de basis voor de analyse en beschrijving van het OOGO. Het OOGO als overlegstructuur wordt onderzocht door de participanten naar hun invulling, ervaring en waarneming te bevragen.

Het onderzoek richt zich op individuen en hun interactieprocessen. In termen van bestuurskundige onderzoeksculturen (zie paragraaf 4.1.2) heeft het onderzoek derhalve een subjectief en methodologisch-individualistisch karakter.

Het OOGO is als vele bestuurskundige onderwerpen een complex fenomeen. Er zijn veel variabelen en ook veel eenheden. In vele gemeenten geldt immers de wettelijke verplichting van OOGO. Het multidisciplinaire karakter van bestuurskunde als wetenschap geldt ook voor OOGO. In het OOGO als een wettelijk verplichte overlegvorm tussen schoolbesturen en gemeente spelen vele aspecten - juridische, politieke, historische, financiële, ideologische, organisatorische en sociologische - een rol. Om een complex fenomeen als het OOGO te onderzoeken is het in bestuurskundig onderzoek gebruikelijk een mix van onderzoeksstrategieën in te zetten. Dit wordt in bestuurskundig onderzoek wel triangulatie genoemd: "...het gebruik van meer dan één methode of meer dan één techniek om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken." (Hakvoort, 1996, p.131).

Gelet op die complexiteit kies ik in mijn onderzoek, dat interpretatief van benaderingswijze is, voor een onderzoeksmethode met kwantitatieve en kwalitatieve aspecten. Enerzijds zet ik een voornamelijk kwantitatief survey uit. Daarnaast voer ik een kwalitatieve case study uit, waarin ik gebruik maak van meerdere onderzoeksinstrumenten. (zie paragraaf 4.3.2).

Het OOGO wordt op deze manier op verschillende waarnemingsniveaus onderzocht: ambtenaren (survey), sleutelfiguren in het OOGO (kwalitatieve interviews), documenten (inhoudelijke documentenanalyse) en vergaderingen (participerende observatie).

Heel specifiek tracht de survey deelvraag 2 te beantwoorden (zie paragraaf 1.2): hoe is OOGO binnen gemeenten organisatorisch vormgegeven?

In de case study wordt de beantwoording van deelvraag 4 centraal gesteld: op welke wijze treden actoren met elkaar in interactie bij het voeren van OOGO?

Deelvraag 5 zal beantwoord worden op basis van mijn bevindingen in het totale onderzoek en de literatuurstudie: welke organisatorische vormgeving en welke netwerkinteracties bevorderen dan wel belemmeren de in de beleidstheorie geformuleerde ambities van het OOGO?

4.3 Onderzoeksopzet

Interacties tussen actoren, de organisatie en vormgeving van het OOGO, rollen, verhoudingen, posities en de wijze, waarop de actoren met elkaar omgaan in het OOGO, staan centraal in het onderzoek. Om te voorkomen dat ik door de veelheid van informatie, indrukken en ervaringen overladen wordt, is een heldere onderzoeksopzet nodig. In deze onderzoeksopzet licht ik de methoden, instrumenten en selectie toe. Ook blik ik alvast vooruit naar de fase van verwerking en analyse in het onderzoek.

4.3.1 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek maak ik gebruik van een kwantitatieve onderzoeksmethode (survey) en een kwalitatieve onderzoeksmethode (case study).

Survey

Een survey is een veelvuldig gehanteerde kwantitatieve methode in een empirisch-analytische onderzoeksbenadering. Dit is echter geen 'must'. De survey in dit onderzoek past namelijk binnen de interpretatieve benaderingswijze, omdat het resultaat van de survey een interpretatie van de sociale werkelijkheid is van een actor in het OOGO. De verantwoordelijke ambtenaar geeft zijn waarneming weer van de organisatie van OOGO. Deze survey is ook niet gericht zoals in empirisch-analytisch onderzoek op het toetsen van hypothesen of het aanduiden van causaliteit. Het doel is empirische gegevensverzameling over de organisatorische vormgeving van het OOGO.

In hoofdstuk 2 is de beleidstheorie van OOGO uiteengezet. Aan de hand van deze beleidstheorie wordt een gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 3) opgesteld. De vragenlijst is grotendeels kwantitatief van aard. Er zijn wel enkele kwalitatieve vragen in opgenomen om ruimte te geven voor toelichting en interpretatie van de respondenten.

De vragenlijst wordt toegezonden aan 100 gemeenten gericht t.a.v. de ambtenaar belast met de organisatie van het OOGO. Aan de ambtenaar wordt in een begeleidende brief gevraagd de vragenlijst in te vullen en terug te zenden in een bijgevoegde retourenveloppe.

Door de antwoorden over de feitelijke organisatie van het OOGO naast de beleidstheorie van OOGO te leggen, probeer ik te achterhalen hoe OOGO in de praktijk georganiseerd en vormgegeven is.

Case study

De methode van case study is veel gebruikt in bestuurskundig onderzoek. Juist de behoefte aan plaats- en tijdgebonden oplossingen en complexe vraagstukken met veel variabelen en weinig eenheden leidt tot deze kwalitatieve en interpretatieve methode. "Het beschrijven van een of enkele gevallen is een veel voorkomende situatie binnen het bestuurskundig onderzoek." (Hakvoort, 1996, pp.95-96).

In deze case study wordt het OOGO in twee gemeenten (twee cases) onderzocht. Het doel van de case study is in elke gemeente afzonderlijk het OOGO en de wijze waarop actoren daarbij in interactie treden te beschrijven (descriptief). De afzonderlijke gemeenten worden als unieke situaties onderzocht en beschreven. Kenmerkend voor een case study is "...de sterke context gebondenheid en de 'real-life' situatie." (Hakvoort, 1996, p.90). De case study richt zich op het beschrijven en confronteren van de twee cases om inzicht in het OOGO te verkrijgen. Het is niet mogelijk om naar aanleiding van het onderzoek van twee cases generaliserende uitspraken te doen.

4.3.2 Onderzoeksinstrumenten

Aangezien het OOGO een complex fenomeen is met veel variabelen, zet ik in op meerdere onderzoeksinstrumenten (instrumentele triangulatie).

Survey

In de survey maak ik gebruik van een schriftelijke en gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 3) naar aanleiding van de beleidstheorie van het OOGO (zie paragraaf 2.3). Hiermee hoop ik reacties van veel eenheden te verzamelen over de feitelijke organisatie en vormgeving van het OOGO in de praktijk. De schriftelijke vragenlijst uit de survey wordt zo opgesteld dat de respondent deze zo snel en gemakkelijk mogelijk kan invullen. Het streven is dat de respondent in 20 minuten klaar is. Hiertoe stel ik grotendeels multiple choice vragen en invulvragen. Aan het einde van de vragenlijst is ruimte voor toelichting van de respondent gegeven en worden enkele open kwalitatieve vragen gesteld.

Case study

De case study bestaat uit drie onderzoekstechnieken: het kwalitatieve interview, de inhoudelijke documentenanalyse en een participerende observatie.

Het **kwalitatieve interview** wordt veelvuldig gebruikt in een bestuurskundig onderzoek en met name bij de case study. Het leent zich goed om bij sleutelfiguren de interpretatie van een bepaalde situatie te achterhalen. Ik neem het interview af bij de sleutelfiguren van het OOGO. Hierbij hanteer ik een **interviewhandleiding** (zie bijlage 4). De interviewhandleiding is afgeleid van het analysemodel interactie in het OOGO (zie paragraaf 3.5.2). De interviewhandleiding bestaat uit een lijst met onderwerpen waarover gesproken zal worden. De volgorde of zwaarte van de onderwerpen staat niet vast.

Voor de **inhoudelijke documentenanalyse** verzamelt een onderzoeker materiaal uit tweede hand. Dit materiaal is al eerder voor andere doeleinden opgesteld. Voor het onderzoek naar OOGO wil ik een aantal documenten in de twee gemeenten bestuderen: de verordening OOGO, de agenda's en notulen van het OOGO uit het voorgaande jaar, de paragraaf onderwijs uit het huidige collegeprogramma en een eventuele Onderwijsnota Lokaal Overleg. Hierin let ik zowel op manifeste als latente inhouden. De manifeste inhoud is feitelijke inhoud, wat er staat. De latente inhoud is wat er mogelijk bedoeld is. Daartoe moet tussen de regels doorgelezen worden.

Als laatste wil ik een **participerende observatie** uitvoeren. Observatie wordt in tegenstelling tot het kwalitatieve interview en de inhoudelijke documentenanalyse minder gehanteerd in bestuurskundig onderzoek. Het gaat bij bestuurskundig onderzoek veeleer om de gebruikte argumentaties en uitkomsten van processen. Hoewel een observatie slechts een momentopname in een vaak langdurig bestuurskundig proces is, past de techniek goed bij het interpreterende karakter van mijn onderzoeksbenadering. Als aanvulling op de twee andere technieken wil ik de participerende observatie uitvoeren en per gemeente minstens eenmaal een vergadering van het OOGO bijwonen.

Voor de documentenanalyse en de participerende observatie hanteer ik **een kwalitatieve checklist** (zie bijlage 5). De checklist is een lijst met aandachtspunten, die in de documenten onderzocht en geïnterpreteerd worden en in de vergaderingen van het OOGO geobserveerd en geïnterpreteerd worden. Deze checklist is vergelijkbaar met de interviewhandleiding gebaseerd op het analysemodel interactie in het OOGO (zie paragraaf 3.5.2).

Vorbereiding

De schriftelijke vragenlijst en de handleiding voor het kwalitatieve interview probeer ik uit voor de aanvang van het onderzoek. Ik benader hiertoe sleutelfiguren in de gemeente Rotterdam, waar ik werkzaam ben. Ik vraag de ambtenaar die belast is met het OOGO in Rotterdam de schriftelijke vragenlijst in te vullen en daarop te reageren. Het kwalitatieve interview neem ik af bij een schoolbestuurder en vraag hem ook te reageren op de opzet en de uitvoering van het interview. Naar aanleiding van hun reacties pas ik de onderzoeksinstrumenten eventueel nog aan.

4.3.3 Selectie

Door middel van wetenschappelijk onderzoek wil men greep krijgen op de werkelijkheid. Dit leidt vrijwel altijd tot een reductie van de werkelijkheid. "Het is bij veel wetenschappelijk onderzoek theoretisch (plaats en tijd) en praktisch (duur en mankracht) onmogelijk om alle verschijnselen waarover de onderzoeker een uitspraak wil doen te onderzoeken." (Hakvoort, 1996, p.114). Het selecteren van onderzoekseenheden is een beperking van tijd, plaats en onderzoeksmogelijkheden. De wijze waarop die selectie uitgevoerd wordt, kan verschillen. In groffe lijnen bestaat er een verschil tussen aselechte en selecte steekproeven. De keuze voor een selecte of aselechte steekproef hangt samen met de onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden.

Survey

In dit onderzoek wil ik voor de survey een selecte gestratificeerde steekproef uitvoeren. In de survey worden relatief veel onderzoekseenheden (100) benaderd, namelijk de ambtenaren van gemeenten, belast met de organisatie van het OOGO. De gemeenten, die benaderd worden, worden allereerst geselecteerd op grootte. Daartoe heb ik in schema 4.3 een weloverwogen indeling in vijf categorieën gemaakt op basis van cijfers uit het Statistisch Jaarboek 2003 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Daarna heb ik aantallen bepaald voor de selectie voor de survey. Deze aantallen zijn niet gelijk aan de procentuele verhouding die deze categorie gemeenten inneemt ten opzichte van het totaal. Dat vind ik in de selectie niet doorslaggevend. Ik wil van elke categorie namelijk respons ontvangen en houd rekening met een nonrespons van 50%. Daarnaast wil ik in elke categorie spreiding over het land kunnen meenemen. Daarom heb ik met name bij de grote en kleine gemeenten meer gemeenten geselecteerd.

categorie	aantal inwoners	aantal gemeenten	aantal voor selectie
1	< 10.000	86 (17,3%)	20
2	10.000-20.000	174 (35,1%)	25
3	20.000-50.000	175 (35,3%)	25
4	50.000-150.000	49 (9,9%)	20
5	> 150.000	12 (2,4%)	10
	totaal	496 (100%)	100 (100%)

Schema 4.3: Overzicht gemeenten naar inwonersaantal

Naast grootte van de gemeente houd ik rekening met een evenwichtige spreiding over het gehele land. Hiervoor heb ik de indeling van gemeenten in provinciën gebruikt van het Statistisch Jaarboek 2003 van het CBS (pp. 39-48). Op deze manier is een weloverwogen en beredeneerde selectie van 100 gemeenten (zie bijlage 6) gemaakt.

In de selectie wordt de verhouding openbaar-bijzonder onderwijs niet meegenomen. In de verwerking van de data wordt hier wel aandacht aan besteed.

Case study

In een case study worden unieke cases onderzocht en beschreven. Over het algemeen betreft een case study veel variabelen en weinig eenheden. In dit onderzoek wordt het OOGO in twee gemeenten onderzocht. In de theorie van interactieve beleidsvorming is door Pröpper en Steenbeek (2001) in de titel van hun boek heel treffend een essentie van interactieve beleidsvorming geformuleerd: "De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders".

Ervanuitgaand dat elke situatie anders is, ben ik er in de case study niet op gericht de twee gemeenten te vergelijken om generaliserende uitspraken te doen. Daarvoor zijn teveel variabelen in het OOGO aanwezig. In de keuze voor twee gemeenten ga ik uit van extremiteit. De gemeenten moeten in vele opzichten anders zijn. Ik let daarbij op de volgende omstandigheden:

- groot-klein (mate van verstedelijking)
- verhouding bijzonder-openbaar onderwijs
- politieke kleur wethouder
- samenstelling college B&W
- zetelverdeling gemeenteraad
- lokale omstandigheden als groei, ontwikkeling, economische positie, welvaart, bevolkingsgroepen, opleidingsniveau bevolking, etc.
- beleidsmatige aandacht voor onderwijs
- ambtelijke onderwijsdeskundigheid

Voor het benaderen van gemeenten maak ik gebruik van mijn contacten in het land, die ik vanuit mijn functie als beleidsadviseur bij de Dienst Stedelijk Onderwijs in de gemeente Rotterdam heb opgebouwd.

Daarnaast heb ik uit de beleidstheorie OOGO en lokaal onderwijsbeleid de sleutelfiguren in het OOGO geselecteerd voor het uitvoeren van de case study:

- portefeuillehouder onderwijs
- verantwoordelijk ambtenaar
- ambtelijk hoofd/directeur afdeling onderwijs
- vertegenwoordiger van bijzonder schoolbestuur
- vertegenwoordiger van openbaar schoolbestuur
- (indien deelnemer aan OOGO) directie van openbaar onderwijs

- (indien deelnemer aan OOGO) directie van bijzonder onderwijs
- (indien deelnemer aan OOGO) een derde partner, b.v. schoolbegeleidingsdienst, welzijnsinstellingen, jeugdhulpverlening, migrantenorganisaties, ouderorganisaties, etc.

Voor de inhoudelijke documentenanalyse heb ik op basis van de beleidstheorie OOGO de volgende documenten geselecteerd: de verordening OOGO, de agenda's en notulen van het OOGO uit het voorgaande jaar, de paragraaf onderwijs uit het huidige collegeprogramma en een eventuele Onderwijsnota Lokaal Overleg.

4.3.4 Verwerking en analyse van de onderzoeksdata

In een interpretatief onderzoek tracht de onderzoeker de belevingswereld van de betrokken participanten te 'verstehen'. Hierdoor lopen het verzamelen, verwerken, analyseren en interpreteren van data geleidelijk in elkaar over en versterken zij elkaar. In dit onderzoek is het onderscheid in deze activiteiten in de kwantitatieve survey beter aan te brengen dan in de kwalitatieve case study. Om grip op de werkelijkheid van het OOGO te krijgen is in beide onderzoeksmethoden toch getracht verwerking, analyse en interpretatie zoveel mogelijk uit elkaar te halen.

survey

De data van de survey worden grotendeels kwantitatief in een schema verwerkt.

In dit schema wordt per item duidelijk welk percentage van de respondenten welke antwoorden gekozen heeft. De respondenten worden onderverdeeld naar de twee variabelen: grootte van gemeente en verhouding openbaar-bijzonder onderwijs.

De gevraagde toelichting en de antwoorden op de kwalitatieve open vragen aan het einde van de survey worden samengevat.

In de analyse van de data van de survey wordt enerzijds een beschrijving gegeven van de feitelijke vormgeving van het OOGO in een x aantal gemeenten. Anderzijds kan geanalyseerd worden hoe die feitelijke organisatie van het OOGO samenhangt met de grootte van de gemeente en de verhouding openbaar-bijzonder onderwijs. Deze analyse bestaat uit een verslag naar aanleiding van de rubrieken en items van de vragenlijst.

Aan de hand van de begrippen in het analysemodel (paragraaf 3.5.2) worden de kwalitatieve data van de toelichting en de open vragen geanalyseerd.

case study

Gedurende het afnemen van de interviews, het uitvoeren van de documentenanalyse en de participerende observatie houd ik aparte verslagen van de verzamelde data bij. De verslagen van de interviews worden aan de geïnterviewde voorgelegd met de vraag of hij/zij het interview in het verslag herkent. Het verslag van de participerende observatie van de vergadering van het OOGO leg ik aan minimaal vier deelnemers voor met de vraag om reactie.

De verzamelde data van de case study worden verwerkt in een samenhangend verslag per gemeente.

Dit verslag is gebaseerd op de concepten van het analysemodel interactie in het OOGO (paragraaf 3.5.2). In de analyse worden de data uit de twee cases met elkaar geconfronteerd om inzicht te verkrijgen in de interactie tussen actoren in het OOGO. Ook hier zijn de concepten van het analysemodel interactie in het OOGO leidend. In de case study liggen verwerking en analyse dichtbij elkaar.

Ik interpreteer de data en geef mijn invulling aan de onderzoeksresultaten. In de interpretatie worden naar aanleiding van mijn bevindingen in het totale onderzoek en de literatuurstudie conclusies getrokken en de onderzoeksvragen beantwoord (hoofdstuk 6).

Hoofdstuk 5 Dataverzameling en analyse

In dit hoofdstuk beschrijf ik de dataverzameling en analyse van de survey en de case study. Daarmee beantwoord ik deelvraag 2 en 4 uit paragraaf 1.2:

Deelvraag 2: Hoe is OOGO binnen gemeenten organisatorisch vormgegeven?

Deze deelvraag zal beantwoord worden door de beschrijving en analyse van de dataverzameling van de survey in paragraaf 5.1. In paragraaf 5.1 wordt enerzijds een beschrijving gegeven van de feitelijke vormgeving van het OOGO. Anderzijds kan geanalyseerd worden hoe die feitelijke organisatie van het OOGO samenhangt met de grootte van de gemeente en de verhouding openbaar-bijzonder onderwijs.

Deelvraag 4: Op welke wijze treden actoren met elkaar in interactie bij het voeren van OOGO?

Deze deelvraag zal beantwoord worden in paragraaf 5.2 en 5.3, waarin de dataverzameling van de case study beschreven wordt. In paragraaf 5.2 zal de dataverzameling van de gemeente Etten-Leur beschreven worden en in paragraaf 5.3 de dataverzameling van de gemeente Utrecht. De verzamelde data van de case study zijn verwerkt in een samenhangend verslag per gemeente naar aanleiding van het analysemodel interactie in het OOGO (zie paragraaf 3.5.2). In hoofdstuk 6 (paragraaf 6.4) worden de data uit de twee cases met elkaar geconfronteerd om inzicht te verkrijgen in de interactie tussen actoren in het OOGO en naar aanleiding daarvan conclusies te trekken.

Mijn onderzoek, zowel de survey als de case study, zijn interpretatief van karakter. Ik heb getracht de belevingswereld van de betrokken participanten te begrijpen. Hierdoor lopen het verzamelen, verwerken, analyseren en interpreteren van data regelmatig door elkaar. Ik tracht de conclusies zoveel mogelijk in hoofdstuk 6 te interpreteren. In hoofdstuk 5 geef ik toch al regelmatig een interpretatie, omdat dit logisch volgt uit de geconstateerde data en analyse. Mijn inziens komt dit de leesbaarheid en het inzicht in de data en analyse ten goede. Ik zal de gedane interpretaties en conclusies uit hoofdstuk 5 in hoofdstuk 6 herhalen.

5.1 Dataverzameling en analyse survey

5.1.1 Respons en verwerking

De survey is in augustus 2003 naar 100 gemeenten verzonden. In totaal heb ik van 77 gemeenten een ingevulde vragenlijst ontvangen. Vier gemeenten hebben wel gereageerd, maar de vragenlijst om uiteenlopende redenen niet ingevuld. In deze gevallen betrof dat meestal een nieuwe medewerker, die nog niet genoeg kennis van zaken had. Eén gemeente was opgeheven en in een andere gemeente opgegaan.

In bijlage 7 zijn de gemeenten, die gereageerd hebben met een ingevulde vragenlijst cursief afgedrukt.

De gemeenten zijn voor het versturen van de survey in 5 categorieën ingedeeld op basis van het inwonersaantal. In de survey is daarnaast ook naar de procentuele verhouding openbaar-bijzonder onderwijs gevraagd. Hierdoor zijn de subcategorieën a, b en c ontstaan binnen de categorieën 1 t/m 5.

subcategorie a: openbaar onderwijs \leq 40%

subcategorie b: openbaar onderwijs 40%-60%

subcategorie c: openbaar onderwijs \geq 60%

De respons in de subcategorieën komt redelijk overeen met de landelijke verhouding van bijzonder onderwijs - openbaar onderwijs die zich van 70% tot 30% verhoudt.

In tabel 5.1 is de respons naar categorie en subcategorie geordend. De percentages achter de respons per categorie verwijzen naar de procentuele verhouding met het aantal geselecteerde gemeenten in deze categorie. De percentages achter de respons in de subcategorieën verwijzen naar de procentuele verhouding met de totale respons van 77 gemeenten.

Tabel 5.1: Overzicht respons gemeenten per categorie en subcategorie

categorie	aantal inwoners per gemeente	aantal geselecteerde gemeenten	totale respons	subcat a respons	subcat b respons	subcat c respons
1	< 10.000	20	13 (65%)	a: 11	b: 0	c: 2
2	10.000-20.000	25	20 (80%)	a: 17	b: 1	c: 2
3	20.000-50.000	25	21 (84%)	a: 17	b: 2	c: 2
4	50.000-150.000	20	15 (75%)	a: 8	b: 5	c: 2
5	> 150.000	10	8 (80%)	a: 5	b: 1	c: 2
totaal		100 (100%)	77 (77%)	58 (75%)	9 (12%)	10 (13%)

De verwerking van de respons is in bijlage 8 kwantitatief geordend naar categorie en subcategorie. De kwalitatieve toelichting en analyse volgen hierna in de paragrafen 5.1.2 tot en met 5.1.9.

De paragrafen beslaan elk een item uit de vragenlijst (zie bijlage 3). Bij elk item herhaal ik de bijbehorende vragen en antwoorden. Ik benoem bij de antwoorden de totale respons in absolute aantallen en de procentuele verhouding ten opzichte van de totale respons.

Als de vragen een vervolg zijn op een antwoord uit een vorige vraag (b.v. vraag 3) dan zijn de absolute aantallen en de procentuele verhouding uitgedrukt in de respons op de vorige vraag. Als er meerdere antwoorden mogelijk zijn (b.v. vraag 9) dan is de procentuele verhouding achterwege gelaten.

Ik ga in de analyse verder in op de respons per categorie en/of subcategorie, als die afwijkt van de totale respons. Bijlage 8 dient als onderliggend overzicht van de kwantitatieve data voor de toelichting en analyse. Bijlage 9 ondersteunt de afwijkingen per categorie en/of subcategorie door middel van grafische weergaven.

5.1.2 Verordening

Verordening			
	aantal	%	
1. In hoeverre is de voorbeeldverordening van de VNG overgenomen voor de lokale verordening OOGO?	30	39	a. geheel
	43	56	b. voor een groot deel
	0	0	c. voor een klein deel
	4	5	d. geheel niet
2. Is er sprake van één verordening voor het OOGO in uw gemeente?	73	95	a. ja (ga naar vraag 4)
	4	5	b. nee (ga naar vraag 3)
3. Zijn er aparte verordeningen voor het OOGO voor het Primair onderwijs en het Voortgezet onderwijs?	0	0	a. ja
	0	0	b. nee
	4	100	c. anders

Schema 5.2: Respons verordening

In 73 van de 77 gemeenten (95%) is de voorbeeldverordening van de VNG voor een groot deel of zelfs geheel overgenomen voor de lokale verordening OOGO. Ook is er in 95% van de gemeenten sprake van één OOGO verordening.

In de 4 gemeenten waar geen sprake is van één OOGO verordening betreft dit géén onderscheid naar Primair onderwijs en Voortgezet onderwijs (antwoord 3c 'anders'). In twee gemeenten is helemaal geen verordening voor het OOGO aanwezig, in de derde gemeente is slechts een verordening voor onderwijshuisvesting aanwezig. Deze drie gemeenten behoren tot categorie 1a: een kleine gemeente waar het openbaar onderwijs minder dan 40% bedraagt. De vierde gemeente valt in categorie 5b. Deze vierde gemeente geeft geen toelichting op antwoord 3c. Wel geeft deze gemeente aan de VNG voorbeeldverordening voor een groot deel te hebben overgenomen en een breed Jeugd overleg te organiseren, waarvan het OOGO een onderdeel vormt.

Gemeenten zijn eensgezind in het beantwoorden van deze vragen. Aangezien het afwijkend aantal van 4 gemeenten zo minimaal is (5%), valt dit in het niet bij de overgrote meerderheid van 73 gemeenten, waar sprake is van één verordening voor het OOGO, die grotendeels of geheel is opgesteld volgens de VNG voorbeeldverordening.

5.1.3 Vertegenwoordiging

Vertegenwoordiging			
	aantal	%	
4. Zijn alle schoolbesturen afzonderlijk vertegenwoordigd?	72	94	a. ja (ga naar vraag 6)
	5	6	b. nee (ga naar vraag 5)
5. Is er sprake van een gezamenlijke vertegenwoordiging?	2	40	a. ja, alle schoolbesturen zijn gezamenlijk vertegenwoordigd
	3	60	b. ja, enkele schoolbesturen zijn gezamenlijk vertegenwoordigd.
	0	0	c. anders
6. Door wie worden de schoolbesturen vertegenwoordigd?	16	20	a. schoolbestuurders
	2	3	b. schooldirecteuren
	57	74	c. beiden (schoolbestuurders en -directeuren)
	2	3	d. anders
7. Wie vertegenwoordigt de gemeente?	42	55	a. wethouder/portefeuillehouder onderwijs
	4	5	b. ambtenaar
	31	40	c. anders

Schema 5.3: Respons vertegenwoordiging

In 94% van de gemeenten zijn de schoolbesturen afzonderlijk vertegenwoordigd. In de 5 gemeenten waar dat niet het geval is, zijn in 3 gemeenten *enkele* schoolbesturen gezamenlijk vertegenwoordigd en in 2 gemeenten zijn *alle* schoolbesturen gezamenlijk vertegenwoordigd.

De schoolbesturen worden slechts zelden door alleen schooldirecteuren vertegenwoordigd. In 57 van de 77 gemeenten (74%) is er sprake van een vertegenwoordiging die bestaat uit schoolbestuurders en schooldirecteuren. In 16 gemeenten (20%) is er sprake van vertegenwoordiging door alleen schoolbestuurders. In 2 gemeenten is er sprake van een andere vertegenwoordiging. In deze 2

gemeenten wordt het schoolbestuur vertegenwoordigd door medewerkers van een bestuursbureau en/of een extern bureau.

Vraag 7 riep in de beantwoording enige verwarring op. In 27 gevallen was namelijk zowel antwoord a als b aangekruisd. Ik heb deze specifieke keuze voor antwoord a en b aan antwoord c toegevoegd. Het echte antwoord had immers c 'anders' moeten zijn. Het was beter geweest als in de oorspronkelijke vragenlijst een antwoord was toegevoegd: 'beiden'.
Antwoord c is daardoor in totaal 31 keer gekozen. In 27 van deze 31 gemeenten zijn dus zowel de wethouder als een ambtenaar vertegenwoordiger van de gemeente. Dan blijven er slechts 4 gevallen over waar geen van beiden vertegenwoordiger van de gemeente zijn. Wie daar wel de gemeente vertegenwoordigt, wordt niet toegelicht.

Alhoewel wethouder en/of ambtenaar in 27 gemeenten samen de gemeente vertegenwoordigen, is in 42 van de 77 gemeenten (55%) de wethouder alleen de vertegenwoordiger van de gemeente. In slechts 4 gemeenten vertegenwoordigt een ambtenaar de gemeente.

Categorie 3 (middelgrote gemeenten) wijkt hierin af: de wethouder is hier minder vaak vertegenwoordiger van de gemeente. Van de 21 keer is de wethouder slechts 7 keer de vertegenwoordiger van de gemeente. In 13 gemeenten is dat anders geregeld, waar dan weer voor 9 gemeenten geldt dat de wethouder en de ambtenaar de gemeente samen vertegenwoordigen. In middelgrote gemeenten wordt de gemeente dus vaker door zowel de wethouder als de ambtenaar vertegenwoordigd. In de overige gemeenten is de wethouder zelf vaker de vertegenwoordiger van de gemeente.

5.1.4 Derden

Derden			
	aantal	%	
8. Is er periodiek sprake van andere deelnemers (derden) dan schoolbesturen en de gemeente?	29	38	a. ja (ga naar vraag 9)
	48	62	b. nee (ga naar vraag 11)
9. Wie zijn die derden? (meer antwoorden zijn mogelijk)	16		a. schoolbegeleidingsdienst
	15		b. welzijnswerk
	0		c. ouderverenigingen
	0		d. migrantenorganisaties
	5		e. jeugdhulpverlening
	16		f. anders
10. Hebben deze derden dezelfde bevoegdheden in het OOGO als de overige deelnemers?	5	17	a. ja
	21	72	b. nee, adviserend
	3	11	c. nee, anders

Schema 5.4: Respons derden

In de meeste gemeenten (62%) nemen derden niet deel aan het OOGO. Hier is echter een opvallend verschil tussen de totale respons en de respons in categorie 4 en 5. Categorie 4 en 5 hebben antwoord 8a vaker aangekruisd dan antwoord 8b. Hoe groter de gemeente, hoe vaker derden deelnemen aan het OOGO (zie bijlage 9, vraag 8).

De schoolbegeleidingsdienst en welzijnswerk zijn in de meeste gevallen de derden die deelnemen aan het OOGO. Daarnaast is jeugdhulpverlening soms deelnemer: in 5 van de 29 gevallen.

Opvallend is dat de categorie 'anders' (antwoord 9 f) 16 keer gekozen wordt. Uit de toelichting blijkt dat hier diverse deelnemers genoemd worden, die m.i. in sommige gevallen ook onder de andere antwoorden hadden kunnen vallen: kinderopvang, peuterspeelzalen, bibliotheken, maatschappelijk werk, politie, justitie en ROC's worden genoemd.

Van de 29 gemeenten waar derden periodiek deelnemen aan het OOGO, hebben deze derden slechts in 5 gemeenten dezelfde bevoegdheden als de overige deelnemers. In de 24 gemeenten waar dit niet het geval is, zijn derden in 21 gemeenten adviserend en in 3 gemeenten informerend (toelichting bij antwoord 10c 'anders').

5.1.5 Organisatie OOGO

Organisatie OOGO			
	aantal	%	
11. Wie is de voorzitter van het OOGO?	74	96	a. portefeuillehouder/wethouder onderwijs
	2	3	b. ambtenaar
	1	1	c. schoolbestuurder
	0	0	d. anders
12. Is er sprake van <u>agendaoverleg</u> voorafgaand aan het OOGO tussen gemeente en deelnemers?	25	32	a. ja (ga naar vraag 13)
	50	65	b. nee (ga naar vraag 14)
	2	3	c. anders
13. Wie nemen er deel aan het <u>agendaoverleg</u> ? (meer antwoorden zijn mogelijk)	9		a. portefeuillehouder/wethouder onderwijs
	21		b. ambtenaar
	15		c. enkele schoolbestuurders
	9		d. enkele schooldirecteuren
	2		e. derden
	3		f. anders
14. Is er sprake van <u>vooroverleg</u> tussen enkele of alle schoolbesturen?	24	31	a. ja (ga naar vraag 15)
	47	61	b. nee (ga naar vraag 16)
	6	8	c. anders
15. Is er sprake van deelname van derden aan het <u>vooroverleg</u> tussen enkele of alle schoolbesturen?	5	21	a. ja
	19	79	b. nee
	0	0	c. anders
16. Is er sprake van werkgroepen en/of commissies voorafgaand aan of volgend op het OOGO-overleg?	35	45	a. ja (ga naar vraag 17)
	41	53	b. nee (ga naar vraag 18)
	1	2	c. anders
17. Is er sprake van deelname van derden in werkgroepen en/of commissies voorafgaand aan of volgend op het OOGO-overleg?	24	67	a. ja
	12	33	b. nee
	0	0	c. anders
18. Wat is de frequentie van het OOGO?	30	39	a. 1-2 keer per jaar
	33	43	b. 3-4 keer per jaar
	12	16	c. 5-6 keer per jaar
	2	2	d. 7 keer of meer keren per jaar
19. Zijn er regels m.b.t. de stemverhoudingen in het OOGO?	18	23	a. ja
	59	77	b. nee
	0	0	c. anders

Schema 5.5: Respons organisatie

Voorzitter

In vrijwel alle gemeenten (96%) is de portefeuillehouder/wethouder onderwijs de voorzitter van het OOGO. In de 3 gemeenten waar dat niet het geval is, betreft het kleine gemeenten: categorie 1 met minder dan 10.000 inwoners.

Agendaoverleg

Agendaoverleg komt slechts in 25 gemeenten voor (32 %). Als er agendaoverleg is, scoren de ambtenaren en schoolbestuurders het hoogst als deelnemer. In 9 van de 25 gemeenten zijn ook nog de wethouder en/of enkele schooldirecteuren deelnemer.

Naarmate gemeenten groter worden, neemt het agendaoverleg toe (zie bijlage 9, vraag 12 op categorie). In categorie 4 en 5 (grote gemeenten) is verhoudingsgewijs meer agendaoverleg dan de totaalrespons van 32 %: namelijk respectievelijk: 47 % (categorie 4) en 63 % (categorie 5).

In subcategorie b en c is verhoudingsgewijs ook meer agendaoverleg (zie bijlage 9, vraag 12 op subcategorie). Naarmate het openbaar onderwijs groter is, is er vaker agendaoverleg: 44 % (subcategorie b) en 50 % (subcategorie c).

Vooroverleg

Vooroverleg tussen enkele of alle schoolbesturen komt bijna even vaak voor als agendaoverleg: in 24 van de 77 gemeenten is sprake van vooroverleg (31%).

Ook hier geldt: naarmate gemeenten groter worden, neemt het vooroverleg toe (zie bijlage 9, vraag 14 op categorie). In categorie 4 en 5 (grote gemeenten) is verhoudingsgewijs meer vooroverleg dan de totaalrespons van 31%: namelijk respectievelijk: 47 % (categorie 4) en 75 % (categorie 5).

In subcategorie b (openbaar onderwijs 40%-60%) komt verhoudingsgewijs ook meer vooroverleg voor: 56% (zie bijlage 9, vraag 14 op subcategorie).

Als gemeenten groter zijn en/of als het openbaar en bijzonder onderwijs ongeveer even groot zijn, komt verhoudingsgewijs meer vooroverleg tussen enkele of alle schoolbesturen voor.

Als er sprake is van vooroverleg tussen enkele of alle schoolbesturen is er in de meeste gevallen geen sprake van deelname van derden. Slechts in 5 van de 24 gevallen is sprake van deelname van derden. De deelname van derden komt verhoudingsgewijs vaker voor in gemeenten van categorie 3: middelgrote gemeenten.

Werkgroepen en/of commissies

Werkgroepen en/of commissies komen vaker voor dan agendaoverleg en vooroverleg. In 35 van de 77 gemeenten is sprake van werkgroepen en/of commissie voorafgaand of volgend op het OOGO (45%). Deze werkgroepen en/of commissies komen ook weer vaker voor naarmate de gemeente groter wordt (zie bijlage 9, vraag 16 op categorie). Vanaf categorie 3 (middelgrote gemeenten) is er sprake van meer gemeenten *met* werkgroepen en/of commissies dan gemeenten *zonder* deze werkvorm. In grote gemeenten (categorie 5) is er slechts sprake van 1 gemeente van de 8, die geen werkgroepen en/of commissies heeft ingesteld.

In 24 van deze 35 gemeenten (69%) zijn derden ook deelnemer in deze werkgroepen of commissies. Alleen in kleine gemeenten (categorie 1) nemen derden geen deel aan werkgroepen en/of commissies. Sowieso is in kleine gemeenten (categorie 1) maar weinig sprake van werkgroepen en/of commissies. In 11 van de 13 gemeenten komt deze organisatievorm niet voor.

Uit antwoord 8a blijkt dat in 29 van de 77 gemeenten (38%) derden periodiek deelnemen aan het OOGO. De betrokkenheid van derden in werkgroepen en/of commissies (69%) is dus in verhouding tot hun deelname aan het OOGO (38%) groot.

Opvallend is de afwijkende totaalscore van subcategorie b in het organiseren van werkgroepen en/of commissies. Gemeenten waar het leerlingaantal van het openbaar onderwijs tussen de 40% en 60% ligt en het openbaar en bijzonder onderwijs dus ongeveer even groot zijn, organiseren in 6 van de 9 gemeenten werkgroepen en/of commissies en staan in alle 6 de gemeenten open voor deelname van derden (zie bijlage 9, vraag 16 op subcategorie en vraag 17 op subcategorie).

Vergaderfrequentie

De frequentie van vergaderen gaat gelijk op met de grootte van de gemeente. De totaalrespons laat zien dat in 39% van de gemeenten 1 tot 2 keer per jaar vergaderd wordt en in 43 % van de gemeenten 3 tot 4 keer vergaderd wordt. Hoe groter de gemeente, hoe vaker men vergadert (zie bijlage 9, vraag 18 op categorie). In categorie 5 (de grote gemeenten) vergadert het OOGO in 4 van de 8 gevallen 5 tot 6 keer per jaar.

Stemverhoudingen

In 23% van de gemeenten bestaan regels m.b.t. de stemverhoudingen. In 77 % van de gemeenten is dat niet het geval. Opvallend is dat in de kleine gemeenten (categorie 1) in geen enkel geval regels m.b.t. de stemverhoudingen zijn.

5.1.6 Inhoudelijke onderwerpen

Inhoudelijke onderwerpen			
	aantal	%	
20. Worden alleen de onderwerpen waarvoor OOGO verplicht is besproken?	9	12	a. ja
	68	88	b. nee, ook andere onderwerpen
	0	0	c. anders
21. Op welk aspect ligt de nadruk in de bespreking van onderwerpen in het OOGO? (meer antwoorden zijn mogelijk)	46		a. onderwijsinhoudelijk aspect
	66		b. financieel-materieel aspect
	33		c. procedureel-organisatorisch aspect
	17		d. politiek-bestuurlijk aspect
	1		e. anders

Schema 5.6: Respons inhoudelijke onderwerpen

In 88% van de gemeenten worden ook andere onderwerpen besproken in het OOGO en niet alleen de onderwerpen waarvoor het OOGO verplicht is. Slechts in 9 van de 77 gemeenten (12%) bespreekt men alleen de verplichte OOGO onderwerpen.

Opvallend is dat geen enkele gemeente in categorie 4 en 5 (grote gemeenten) en subcategorie b (openbaar onderwijs 40%-60%) voor antwoord a heeft gekozen. In grote gemeenten zijn altijd andere onderwerpen bespreekbaar. In gemeenten waar openbaar en bijzonder onderwijs ongeveer even groot zijn, zijn ook altijd andere onderwerpen bespreekbaar.

(NB: subcategorie b komt verhoudingsgewijs wel vaker voor in categorie 4)

Het financieel-materieel aspect scoort het hoogst in de bespreking van onderwerpen in het OOGO. In 66 van de 77 gevallen (86%) kiezen de respondenten dit aspect. Het financieel-materieel aspect wordt gevolgd door het onderwijsinhoudelijk aspect: 46 van de 77 respondenten (60%) noemen dit aspect (ook). Op het procedureel-organisatorisch aspect ligt de nadruk voor iets minder dan de helft van de respondenten : 33 van de 77 (43%).

In categorie 3 (middelgrote gemeenten) scoort het onderwijsinhoudelijk aspect even hoog als het financieel-materieel aspect en scoort het procedureel-organisatorisch aspect vrij laag.

In kleine gemeenten (categorie 1) en grote gemeenten (categorie 5) scoort het procedureel-organisatorisch aspect hoger dan het onderwijsinhoudelijke aspect en in gemeenten in categorie 4 (50.000-150.000 inwoners) even hoog.

In de afzonderlijke categorieën 1, 4 en 5 komt het procedureel-organisatorisch aspect dus in verhouding tot de totaalrespons meer voor. De subcategorieën wijken niet af van de totaalrespons.

5.1.7 Historie

Historie			
	aantal	%	
22. Was er voordat het OOGO verplicht werd, sprake van een vergelijkbare vorm van overleg tussen gemeente en schoolbesturen?	42	55	a. ja
	30	39	b. nee
	5	6	c. anders
23. Is het advies van de Onderwijsraad weleens ingewonnen?	3	4	a. ja
	74	96	b. nee

Schema 5.7: Respons historie

In meer dan de helft van de gemeenten (55%) was al sprake van een vergelijkbare vorm van overleg vóór de wettelijke verplichting van het OOGO. Categorie 5 (grote gemeenten) scoort hier zelfs 75%: in 6 van de 8 grote gemeenten uit categorie 5 was voor de wettelijke verplichting van OOGO al een vergelijkbare vorm van overleg.

Slechts in 39 % van de gemeenten was geen vergelijkbare vorm van overleg.

In 3 van de 77 gemeenten is het advies van de Onderwijsraad weleens ingewonnen. Deze gemeenten vallen respectievelijk in categorie 3, 4 en 5 (middelgrote tot grote gemeenten) en zijn evenwichtig verdeeld over de subcategorieën. In de kleine gemeenten (categorie 1 en 2) is het advies van de Onderwijsraad nog nooit ingewonnen.

5.1.8 Politieke verhoudingen

Politieke verhoudingen			
	aantal	%	
24. Is er in uw gemeente sprake van de integrale bestuursvorm voor het openbaar onderwijs?	33	43	a. ja (ga naar vraag 25)
	44	57	b. nee (ga naar vraag 26)
25. Is de rol van de gemeente enerzijds als lokale overheid en anderzijds als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs in het OOGO gescheiden?	23	70	a. ja
	10	30	b. nee
	0	0	c. anders
26. Neemt de gemeenteraad de uitkomst van het OOGO over?	72	94	a. ja, bijna altijd
	5	6	b. soms wel, soms niet
	0	0	c. nee, bijna nooit.

Schema 5.8: Respons politieke verhoudingen

In iets minder dan de helft van de gemeenten is sprake van een integrale bestuursvorm voor het openbaar onderwijs (43%).

Subcategorie c wijkt hierin sterk af. In 7 van de 10 gemeenten (70%) waar het openbaar onderwijs groter dan 60 % is, is nog sprake van de integrale bestuursvorm (zie bijlage 9, vraag 24 op subcategorie).

Ook subcategorie b wijkt af van de totaalrespons: wanneer openbaar en bijzonder onderwijs ongeveer even groot zijn, is er verhoudingsgewijs minder sprake van de integrale bestuursvorm (zie bijlage 9, vraag 24 op subcategorie).

Daarnaast zien we in categorie 1 tot en met 5 dat de integrale bestuursvorm steeds meer afneemt, naarmate gemeenten groter worden. In grote gemeenten in categorie 5 is zelfs sprake van slechts 25% van gemeenten waarin nog sprake is van de integrale bestuursvorm (zie bijlage 9, vraag 24 op categorie).

In de 33 gemeenten waar nog wel sprake is van de integrale bestuursvorm, vinden de respondenten in 23 gemeenten (70%) de rol van de gemeente als lokale overheid en als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs goed gescheiden. Slechts in 10 van de 33 gemeenten (30%) vinden de respondenten deze rol niet gescheiden.

Ook hier valt het verschil in categorieën en subcategorieën op.

In 9 van de 10 gemeenten, die de rollen van de gemeente niet gescheiden vinden, betreft dit gemeenten in categorie 1 en 2: de kleine gemeenten.

Kleine gemeenten hebben dus vaker te maken met een integrale bestuursvorm en vinden verhoudingsgewijs de rol van de gemeente als lokale overheid en als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs minder goed gescheiden (zie bijlage 9, vraag 25 op categorie).

In de grote gemeenten (categorie 4 en 5) heeft geen enkele gemeente antwoord 25b gekozen: de rollen van de gemeente als bevoegd gezag en lokale overheid zijn daar goed gescheiden (zie bijlage 9, vraag 25 op categorie).

In 72 van de 77 gemeenten neemt de gemeenteraad de uitkomst van het OOGO over (94%). De 5 gemeenten die 'soms wel, soms niet' hebben geantwoord, vallen in subcategorie a (openbaar onderwijs \leq 40%). Als het bijzonder onderwijs groter is, lijkt de gemeenteraad in enkele gevallen iets kritischer naar de voorstellen van het OOGO te kijken.

5.1.9 Naam en waardering OOGO

Open vragen	
27. Wat is de naam van het OOGO in uw gemeente?	
28. Kunt u in enkele woorden vertellen in hoeverre en waarom u het OOGO positief dan wel negatief waardeert ?	

Schema 5.9: Open vragen survey

Naam

In totaal hebben van de 77 respondenten er 75 een naam voor het OOGO ingevuld. Drie respondenten hebben twee namen ingevuld, waardoor er in totaal 78 antwoorden zijn. In opvallend veel gemeenten (28 gemeenten = 36%) wordt het OOGO ook daadwerkelijk 'OOGO' genoemd. In drie gevallen wordt de naam 'OOGO' naast de naam 'Bestuurlijk overleg' gebruikt. In schema 5.10 zijn de namen geordend en is de respons weergegeven.

Opvallend in de respons (schema 5.10) is de diversiteit aan namen. Alhoewel 'OOGO' en (een variant van) 'Bestuurlijk overleg' het meest voorkomen (samen 68%), zijn er daarnaast nog vele andere namen in gebruik voor het OOGO.

Ook opvallend is dat in 7 gemeenten (9%) helemaal geen naam voor het overleg gebruikt wordt. Daarnaast is er slechts in 2 gemeenten (3%) sprake van de naam 'forum'.

Kernwoord	Varianten	Totaal en subtotalen
OOGO		28
	OOGO	27
	HOOG-overleg (Het OOG-overleg)	1
Bestuurlijk overleg		25
	Bestuurlijk Overleg (PO/VO/LOB)	14
	Besturenoverleg	7
	Schoolbesturenoverleg	3
	Bestuursoverleg	1
Geen naam		7
Beraad		5
	Educatief beraad	1
	Lokaal Onderwijsberaad	4
Platform		3
	Onderwijsplatform	1
	Platform Lokaal Onderwijsbeleid	2
Lokaal onderwijsforum		2
Directie		2
	Directeurenoverleg	1
	Directie- en besturenoverleg	1
Onderwijsoverleg		2
	Lokaal onderwijsoverleg	1
	Overleg onderwijs	1
Decentraal overleg		1
Koepeloverleg		1
Plenaire vergadering		1
Huisvestingsoverleg		1
Totaal		78

Schema 5.10: Naam OOGO

Waardering OOGO

Naar aanleiding van vraag 28 (die luidt: Kunt u in enkele woorden vertellen in hoeverre en waarom u het OOGO positief dan wel negatief waardeert?) heb ik de waarderingen ingedeeld in drie categorieën: (uitsluitend) positief, positief en negatief en (uitsluitend) negatief.

waardering	aantal	%
positief	41	53%
positief en negatief	20	26%
negatief	4	5%
geen mening	12	16%
totaal	77	100%

Schema 5.11: Waardering OOGO

Iets meer dan de helft van de respondenten (53%) waardeert het OOGO positief.

Van de respondenten ziet ongeveer een kwart (26%) zowel negatieve als positieve aspecten.

Slechts in 4 gemeenten (5%) wordt het OOGO negatief gewaardeerd. In 2 van die 4 gemeenten wordt opgemerkt dat eraan 'gewerkt' wordt.

Opvallend veel respondenten hebben geen mening gegeven: van de 77 respondenten zijn dat er 12 (16%).

De verdeling naar categorie en subcategorie komt redelijk overeen met de totale respons. Een aantal waarderingen wijken af:

In gemeenten met 10.000-20.000 inwoners (categorie 2) onthouden 6 van de 20 respondenten zich van een mening (30%). Bovendien vullen 11 van de 20 gemeenten in categorie 2 een uitsluitende positieve waardering in en geen van deze gemeenten een uitsluitend negatieve waardering.

In gemeenten van categorie 3 (20.000-50.000 inwoners) en categorie 5 (>150.000 inwoners) oordeelt men bijna even vaak 'positief en negatief' als 'uitsluitend positief'. Dit wijkt enigszins af van de totale respons, omdat in de totale respons tweemaal zoveel 'uitsluitend positief' wordt gewaardeerd ten opzichte van 'positief en negatief'.

De subcategorieën b en c wijken enigszins af van de totale respons.

Subcategorie b, waar openbaar en bijzonder onderwijs ongeveer even groot zijn, waardeert het OOGO iets negatiever dan de totale respons. In 3 van de 9 gemeenten (33%) wordt het OOGO uitsluitend positief gewaardeerd en in 2 van de 9 gemeenten wordt het OOGO uitsluitend negatief gewaardeerd (22%). In deze gemeenten onthouden 3 van de 9 gemeenten zich van een mening (33%).

Subcategorie c waar het openbaar onderwijs $\geq 60\%$, waardeert het OOGO iets positiever dan de totale respons. In geen van deze gemeenten wordt het OOGO uitsluitend negatief gewaardeerd. In 5 van de 10 gemeenten (50%) wordt het OOGO uitsluitend positief gewaardeerd en in 4 van de 10 gemeenten (40%) wordt het OOGO zowel positief als negatief gewaardeerd. In 1 gemeente is geen mening.

In tabel 5.12 heb ik de vaak voorkomende termen van waardering geturfd in de reacties van de respondenten en gerelateerd aan de vier concepten van het analysemodel interactie in het OOGO (paragraaf 3.5.2).

Tabel 5.12: Terminologie waardering OOGO

positieve waardering	aantal	Openheid	Gelijk-waardigheid	Invloed	Debat
afstemming	23		x	x	x
duidelijke verantwoordelijkheden*	16			x	
uitwisseling	12	x			x
draagvlak	10		x	x	
constructief	8	x	x		x
inhoudelijke discussie	8				x
belangrijke rol van de werkgroepen	5				x
korte lijnen	5	x			
samenwerking	4		x	x	
knopen doorhakken	4			x	x
betrokkenheid	4	x			
platform	3	x	x		
netwerk	2	x	x	x	
bottom-up	2			x	
slagvaardigheid	2			x	
open	2	x			
negatieve waardering					
weinig inhoudelijke discussie	5				x
inbreng schoolbesturen gering/passief	5	x		x	x
focus onderwijshuisvesting	3				x
te formeel	3		x		x
machtsstrijd	3	x	x	x	
eigen belang	2		x	x	
te veel over geld	2				x
kost te veel tijd	2		x		

* NB: de term 'duidelijke verantwoordelijkheden' wordt een aantal keer gecombineerd met de term 'gezamenlijke verantwoordelijkheid'.

In de volgende analyse koppel ik de termen en respons uit schema 5.12 aan de concepten van het analysemodel (zie paragraaf 3.5.2).

Openheid

- Positieve waardering:

In 2 gemeenten wordt de term 'open' letterlijk genoemd. In veel andere gemeenten duiden andere termen op een open overleg: de termen platform (3) en netwerk (2) veronderstellen een open en toegankelijk overleg. Daarnaast worden de termen uitwisseling (12) en constructief (8) in verhouding vaak genoemd. Constructieve uitwisseling van informatie veronderstelt actoren die openstaan voor andere actoren en andere ideeën. Korte lijnen (5) en betrokkenheid (4) duiden op regelmatige en toegankelijke contacten.

- Negatieve waardering:

De inbreng van de schoolbesturen wordt als gering of passief (5) ervaren. Dit kan op een sfeer duiden, waarin geen openheid is voor inbreng van de schoolbesturen, maar ook op een houding van de schoolbesturen, waarin zijzelf niet open wensen te zijn. Daarnaast wordt de term machtsstrijd driemaal genoemd. Een sfeer die gekenmerkt wordt door machtsstrijd veronderstelt geen open overleg, waarin actoren ontvankelijk zijn voor andere standpunten.

Gelijkwaardigheid

- Positieve waardering

Afstemming (23) veronderstelt niet alleen een bepaalde mate van invloed, maar ook van gelijkwaardigheid. Inbreng van alle actoren leidt tot afstemming. Ook de term netwerk (2) en platform (3) doen vermoeden dat er een sfeer van gelijkwaardigheid heerst in het OOGO. De termen constructief (8) en samenwerking (4) wijzen erop dat actoren elkaar nodig hebben om tot oplossingen te komen en coalities aangaan. Veel respondenten noemen draagvlak (10) in de positieve waardering. Dit veronderstelt een overleg waarin men aandacht heeft voor elkaars inbreng en gericht is op gezamenlijke oplossingen.

- Negatieve waardering:

Machtsstrijd (3) en eigen belang (2) wijzen niet op gelijkwaardige verhoudingen tussen actoren. De inbreng lijkt ook niet gelijkwaardig te zijn. In de negatieve waardering wordt ook tweemaal 'kost te veel tijd' genoemd. Schoolbesturen beschikken vaak niet in gelijke mate over tijd en dat kan de gelijkwaardigheid onder druk zetten. Als het overleg als te formeel (3) wordt ervaren, kunnen formele posities en functies van actoren bepalend zijn voor het overleg.

Invloed

- Positieve waardering

De twee termen die het meest genoemd worden, afstemming (23) en duidelijke verantwoordelijkheden (16), wijzen in de richting van coproductie. Naast duidelijke verantwoordelijkheden ervaart men ook vaak nog een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het lokaal onderwijsbeleid. Opvallend is dat in de toelichting 'ieders' en 'gezamenlijke' verantwoordelijkheid vaak door en naast elkaar gebruikt worden.

De termen draagvlak (10), samenwerking (4), netwerk (2) en bottom-up (2) roepen een beeld van het overleg op, waar in gezamenlijkheid met alle betrokken actoren beleid gemaakt wordt. Het OOGO levert daadwerkelijke resultaat op: het wordt als slagvaardig (2) ervaren en er worden knopen doorgehakt (4).

- Negatieve waardering

Het feit dat de inbreng van de schoolbesturen als gering of passief (5) ervaren wordt, roept de vraag op op zij wel invloed hebben. Er wordt in de negatieve waarderingen niet letterlijk gezegd dat men geen invloed heeft, maar wel dat de actoren gericht zijn op eigen belang (2) en het OOGO ervaren als een machtsstrijd (3).

Debat

- Positieve waardering:

Inhoudelijk discussie wordt 8 keer genoemd in de positieve reacties. Daarnaast wordt de (inhoudelijke) inbreng van de werkgroepen meerdere malen (5) als van groot belang voor het OOGO genoemd. Uitwisseling (12) en afstemming (23) veronderstellen een redelijk debat en de term 'constructief' (8) veronderstelt dat er coöperatief gediscussieerd wordt. In het OOGO worden knopen doorgehakt (4), er wordt dus niet eindeloos gediscussieerd.

- Negatieve waardering:

Gebrek aan inhoudelijke discussie (5) wordt naast de geringe (inhoudelijke) inbreng van de schoolbesturen (5) het meest genoemd als negatieve waardering. Inhoudelijke discussie lijkt een belangrijke factor voor de positieve dan wel negatieve waardering voor het OOGO. Teveel aandacht voor niet-inhoudelijke aspecten van de discussie werkt ook negatief door: te formeel (3) kan wijzen op een manipulatief debat waarin gebruik gemaakt wordt van formele posities of status. Te veel over geld (2) of over onderwijshuisvesting (3) debatteren roept een negatieve waardering op bij de

respondenten. De negatieve waardering voor gebrek aan inhoudelijke discussie en focus op onderwijshuisvesting doen vermoeden dat daar de nadruk ligt op financieel-materiële aspecten en/of procedureel-organisatorische aspecten.

5.2 Verslag gemeente Etten-Leur

5.2.1 Inleiding

In de gemeente Etten-Leur heb ik een documentenanalyse kunnen uitvoeren en zeven interviews afgenomen. Ik heb geen vergadering kunnen bijwonen, omdat die niet heeft plaatsgevonden in de periode van mijn onderzoek. De methodologische verantwoording van de case study in de gemeente Etten-Leur heb ik uitgewerkt in bijlage 10.

5.2.2 Gemeente Etten-Leur

Gemeente Etten-Leur is een middelgrote gemeente van 39.500 inwoners en is gelegen in het middenwesten van de provincie Noord-Brabant. Etten-Leur is door haar ligging gemakkelijk bereikbaar voor zowel de provincie Noord-Brabant als Zeeland. Ook de Randstad is goed bereikbaar vanuit Etten-Leur. Volgens de website kent Etten-Leur vele bestemmingen: "...van de ruim opgezette woonwijken tot de aantrekkelijke winkelgebieden en van het grote bedrijvenpark Vosdonk tot de vele recreatieve voorzieningen."

5.2.3 Gemeentebestuur

Bij de laatste gemeenteraadsverkiezing in 2002 was het APB (Algemeen Plaatselijk Belang) de verliezer en het CDA de winnaar. Voorheen zat het APB ook in het college. Het verlies van APB is de winst van het CDA geweest. De zetelverdeling in de gemeenteraad van Etten-Leur ziet er als volgt uit: CDA 7, PvdA 4, VVD 4, APB 5, OEL (Ons Etten-Leur) 2, GroenLinks 2 en D66 1.

Het college van burgemeester en wethouders bestaat uit burgemeester van Agt en vier wethouders: PvdA (1), CDA (2) en VVD (1). Mevrouw Vergunst - van Diepen is de VVD-wethouder en onderwijs zit in haar portefeuille. Naast onderwijs heeft zij ook nog volksgezondheid, welzijn, sociale zaken, volwasseneneducatie, ontwikkelingssamenwerking, vrede en veiligheid en arbeidsvoorziening in haar portefeuille. Mevrouw Vergunst - van Diepen is na de laatste gemeenteraadsverkiezingen als wethouder begonnen.

5.2.4 Onderwijs in de gemeente Etten-Leur

5.2.4.1 Schoolbesturen

In het overleg tussen onderwijs en gemeente in Etten-Leur komt de gemeente vijf schoolbesturen tegen: drie schoolbesturen basisonderwijs en twee schoolbesturen voortgezet onderwijs. Het basisonderwijs kent de Stichting Protestants Christelijk Onderwijs, de Stichting Katholiek Primair Onderwijs Etten-Leur en de Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Etten-Leur. Het voortgezet onderwijs kent twee grote scholen: de Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur (KSE) en het Munnikenheide College. Beide scholen zijn katholiek, maar vallen niet onder hetzelfde bevoegd

gezag. De Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur is een éénpitter met een eigen bestuur en het Munnikenheide College valt onder het bevoegd gezag van Ons Middelbaar Onderwijs (OMO).

Het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs is met ingang van 1 augustus 1998 een bestuurscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet. Er is een bovenschoolse directiestructuur ingesteld. Er is nog steeds sprake van ambtelijke ondersteuning vanuit de gemeente, zowel administratief als beleidsmatig. De gemeente ziet de bestuurscommissie niet als het eindstation van de verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs (Lokaal Onderwijsbeleidsplan 2002-2006 Samen Leren, p.24) en wil het openbaar onderwijs verder verzelfstandigen. De gemeente ziet de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs graag gepaard gaan met schaalvergroting binnen het Etten-Leurse, dus met de andere schoolbesturen.

De verhouding tussen openbaar en bijzonder basisonderwijs ligt in Etten-Leur respectievelijk op 20 tot 80 procent. In het voortgezet onderwijs is alleen maar sprake van katholiek onderwijs. Het bijzonder onderwijs is vergeleken met de landelijke verhoudingen relatief groot.

5.2.4.2 Basisonderwijs

Het basisonderwijs in de gemeente Etten-Leur telt op 1 oktober 2003 ongeveer 4000 kinderen. Het katholieke basisonderwijs telt de meeste kinderen, ongeveer 2800 leerlingen verdeeld over 8 scholen, het protestants christelijk onderwijs telt ongeveer 500 leerlingen, verdeeld over 3 basisscholen en het openbaar onderwijs telt 700 leerlingen, verdeeld over 2 basisscholen.

Uit de documenten blijkt dat er op 1 augustus 2002 in totaal 6.795 leerplichtigen in Etten-Leur wonen. Het percentage allochtone leerlingen van 0-23 jaar t.o.v. de totale leeftijdsgroep 0-23 jarigen is 22,6 %.

In het basisonderwijs bedraagt het aantal gewichtenleerlingen op 1 oktober 2002 20% van het totaal aantal leerlingen (3805). Er zijn 410 1.25 leerlingen en 362 1.90 leerlingen. Deze aantallen worden echter enigszins vertekend doordat het protestants christelijk onderwijs geen gewichtenleerlingen registreert. Het protestants christelijk onderwijs neemt wel als volwaardig en gelijkwaardig partner deel aan het lokaal onderwijsbeleid en het GOA-beleid.

Er is sprake van steeds meer schoolbestuurlijke samenwerking in het basisonderwijs. Het katholieke en openbare schoolbestuur basisonderwijs en het samenwerkingsverband SWEZ (Stichting Weer Samen Naar School Etten-Leur/Zundert) hebben in 2002 een gezamenlijk directiekantoor qua huisvesting betrokken. De fysieke samenwerking heeft daarmee een start gemaakt, maar er is (nog) geen sprake van formele bestuurlijke samenwerking.

5.2.4.3 Voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs in Etten-Leur telt ongeveer 2800 leerlingen. Het Munnikenheide College heeft een drietal vestigingen, waarvan er twee in Etten-Leur staan en één in de gemeente Rucphen. Totaal heeft deze school 780 leerlingen. De Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur heeft 1980 leerlingen. Beide scholen hebben een regionale functie. Ik heb in Etten-Leur geen gegevens kunnen achterhalen over het aantal cumi-leerlingen en deelname naar onderwijssoort.

5.2.5 Plannen en notities

5.2.5.1 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

De gemeente heeft de afgelopen twee jaar twee richtinggevende documenten voor het lokaal onderwijsbeleid opgesteld.

Het Lokaal Onderwijsbeleidsplan 2002-2006 "Samen Leren" is vastgesteld door de gemeenteraad. Dit plan is breder dan het onderwijsachterstandenbeleid alleen. Het betreft ook andere onderwijsaangelegenheden in de gemeente Etten-Leur, b.v. schoolzwemmen, sport, brede school, muzikale vorming, bestuursvorm openbaar onderwijs, etc. Met dit Lokaal Onderwijsbeleidsplan "Samen Leren" tracht de gemeente "...een kader te bieden aan scholen, besturen en aanpalende instellingen om de effectiviteit van het onderwijs verder te verbeteren." (p.3).

De gemeente ziet het als haar taak om het onderwijsbeleid te sturen op doelen: in het beleidsplan wordt gesproken van de 'wat-vraag'. De 'hoe-vraag' ligt vooral bij de scholen en instellingen. "Wij dagen daarmee de scholen en de instellingen uit om in integrale (school)plannen op een gefundeerde wijze programma's verder te ontwikkelen." (Lokaal Onderwijsbeleidsplan 2002-2006 "Samen Leren", p. 3).

Daarnaast is er een activiteitenplan lokaal onderwijsbeleid 2003/2004. Hierin wordt het lokaal onderwijsbeleid concreet vertaald in projecten, cijfers, resultaten en financiën voor schooljaar 2003/2004. Over beide documenten is OOGO gevoerd. Het activiteitenplan is ter kennisgeving naar de gemeenteraad verzonden.

5.2.5.2 Onderwijshuisvesting

Voor onderwijshuisvesting komt jaarlijks een voortschrijdend onderhoudsplan tot stand. Dit gebeurt in overleg met schooldirecteuren: aldi, het algemeen directeurenoverleg.

Aangezien dit uitvoeringskwesties betreft binnen vastgestelde kaders, is de wethouder hier niet direct bij betrokken. Wel wordt hier (vergelijkbaar met OOGO) naar overeenstemming gestreefd tussen gemeente en scholen.

Daarnaast werkt de gemeente Etten-Leur momenteel aan het tot standkomen van een Integraal Huisvestingsplan voor het onderwijs. In dit proces is de wethouder wel betrokken en moet ook formeel OOGO gevoerd worden. Inmiddels is er een uitgangspuntennotitie opgesteld, waarover overeenstemming totstandgekomen is. Nu verkeert de gemeente in de fase, waarin in overleg met het brede onderwijsveld het concrete Integrale Huisvestingsplan uitgewerkt wordt.

In het voortgezet onderwijs zijn de middelen voor onderwijshuisvesting volledig doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Hier is geen sprake van OOGO. De gemeente heeft hier nog wel een controlerende en toezichthoudende functie.

5.2.6 OOGO

5.2.6.1 Historie

Voordat in 1998 de verplichting tot OOGO een wettelijk vereiste werd, was er in Etten-Leur sinds jaren sprake van structureel overleg tussen de schoolbesturen enerzijds en de gemeente anderzijds. De verplichting tot OOGO is in Etten-Leur formeel in een OOGO verordening conform de VNG voorbeeldverordening d.d. 22 maart 1999 vastgesteld, maar daarna nooit opnieuw gewijzigd. Het OOGO is geen aparte overlegvorm geworden in Etten-Leur. Men ging in 1999 verder met de overleggen tussen schoolbesturen en gemeente, zoals die voorheen vormgegeven werden. Moet er wettelijk OOGO gevoerd worden, dat geeft men dat een plaats in desbetreffende overleggen.

5.2.6.2 Algemeen

Er is een structureel overleg voor het lokaal onderwijsbeleid, waar OOGO een plaats heeft gekregen voor GOA en schoolbegeleiding. Daarnaast is er een ander structureel overleg voor onderwijshuisvesting, waar ook OOGO gevoerd wordt.

OOGO heeft dus geen aparte formele status. De term OOGO wordt gehanteerd door de ambtenaren, maar de schooldirecties zegt deze term weinig. Wel wordt de term OOGO vermeld in de notulen, als genoemde onderwerpen (GOA, onderwijsbegeleiding) besproken zijn. In het overleg lokaal onderwijsbeleid wordt deze vermelding van OOGO explicieter gemaakt dan in het overleg onderwijshuisvesting. Het streven naar overeenstemming in beide overleggen is hetzelfde, maar de vermelding van OOGO in de notulen komt in het overleg lokaal onderwijsbeleid nadrukkelijker voor dan in het overleg onderwijshuisvesting.

OOGO vindt dus wel degelijk plaats in de gemeente Etten-Leur en is ook wettelijk middels een verordening geregeld, maar wordt niet formeel benoemd en apart uitgevoerd. Het OOGO heeft geen aparte naam, maar het streven naar overeenstemming heeft wel een plaats gekregen in de al bestaande overleggen tussen schoolbesturen en gemeente.

Sinds twee jaar is het OOGO van groter financieel belang geworden voor de gemeente en de schoolbesturen, omdat het GOA-budget behoorlijk gestegen is. In schooljaar 2001/2002 ontving de gemeente Etten-Leur nog € 4.203,46 aan GOA-middelen. Met ingang van het schooljaar 2002/2003 ontvangt de gemeente Etten-Leur € 213.344,10 aan middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid. "Een aanzienlijke verhoging derhalve, die veroorzaakt wordt door de toevoeging van de middelen voor VVE aan de GOA middelen." (Lokaal Onderwijs beleidsplan 2002-2006 "Samen Leren", p.25). In 2003 is € 20.000 opgenomen in de gemeentebegroting voor het uitbouwen van het lokaal onderwijsbeleid.

5.2.6.3 Organisatie

Het OOGO valt ambtelijk onder de afdeling Educatie en Welzijn van de gemeente Etten-Leur. Het GOA en de onderwijsbegeleiding vallen onder de unit jeugd en jongeren en onderwijshuisvesting valt onder de unit onderwijshuisvesting (OHV).

In het verleden lag de organisatie van het OOGO in handen van het afdelingshoofd. Na een reorganisatie is besloten dit onder te brengen bij de verantwoordelijke beleidsadviseurs (GOA en OHV). De wethouder/portefeuillehouder onderwijs mevrouw Vergunst - van Diepen is de voorzitter van het overleg tussen de gemeente en schoolbesturen en dus ook van het OOGO, als daar sprake van is.

Het openbaar en katholiek basisonderwijs kennen beide een algemeen directeur, die met mandaat van het schoolbestuur de gesprekspartner voor de gemeente is. Het protestants christelijk onderwijs heeft twee schooldirecteuren, die afwisselend de gesprekspartner voor de gemeente zijn. De ene schooldirecteur neemt deel aan het overleg lokaal onderwijsbeleid en de andere neemt deel aan het overleg onderwijshuisvesting. De mandatering door het bevoegd gezag is bij het protestants christelijk onderwijs niet altijd even helder geregeld. Het schoolbestuur, dat uit vrijwillige ouders bestaat, laat informeel veel zaken over aan de twee schooldirecteuren, maar belangrijke keuzes en gesprekken worden teruggekoppeld naar het schoolbestuur.

De conrector van de Katholieke Scholengemeenschap en een lid van de centrale directie van het Munnikenheide College zijn de gesprekspartners voor het overleg lokaal onderwijsbeleid met de gemeente.

In het onderwijshuisvestingsoverleg nemen naast de bovenschoolse directeuren ook de schooldirecteuren en enkele schoolbestuurders deel. Dit overleg is breder getrokken sinds aan het Integraal Huisvestingsplan gewerkt wordt.

Beide overleggen (lokaal onderwijsbeleid en onderwijshuisvesting) vonden in het verleden 1 à 2 keer per jaar plaats. Door de verhoging van de GOA-middelen en toename van activiteiten, betrokkenen en werkgroepen is de verwachting dat in de toekomst meer dan 1 à 2 keer per jaar overlegd wordt.

Er is geen sprake van agendaoverleg of formeel vooroverleg tussen gemeente en schoolbesturen in relatie tot het OOGO. Wel is er het voornemen uitgesproken om werkgroepen te vormen voorafgaand of volgend op het OOGO. De werkgroepen zijn geordend naar aanleiding van onderwerpen uit het Lokaal Onderwijsbeleidsplan 2002-2006 "Samen Leren". De gemeente neemt het initiatief voor het organiseren van de werkgroepen.

Tot nu toe heeft de werkgroep VoPo (aansluiting Voorschoolse Periode Primair Onderwijs) actief vergaderd. Deze werkgroep heeft daardoor input geleverd voor het activiteitenplan 2003/2004. Andere werkgroepen, b.v. inzet schoolgebonden middelen en schoolbegeleiding, zitten wel in de planning, maar zijn nog niet in de uitvoeringsfase.

De notitie 'Mogelijk organisatiemodel GOA/OOGO' is een conceptnotitie van de afdeling Educatie en Welzijn en nog niet met de deelnemers van het OOGO besproken. In de notitie wordt een nieuwe structuur voorgesteld:

- Themagroepen voor de uitvoering
- Projectgroep Lokaal Onderwijsbeleid voor de coördinatie
- Bestuurlijk Overleg Lokaal Onderwijsbeleid voor de sturing op hoofdlijnen

In het Bestuurlijk Overleg Lokaal Onderwijsbeleid zou het OOGO plaatsvinden. De Projectgroep draagt zorg voor coördinatie en procedurele uitvoering van beleid. De Projectgroep bewaakt ook de samenhang, de voortgang en de evaluatie en monitor. Zij bereidt het OOGO voor. De Themagroepen zijn samengesteld uit de sleutelfiguren die betrokken zijn bij de uitvoering van activiteiten rond een bepaald thema. De thema's zijn ontleend aan het Landelijk Beleidskader.

De conceptnotitie spreekt veel in termen van 'vertrouwen', 'committeren', 'netwerken', 'interactie'. In de notitie wordt een link met Onderwijshuisvesting gelegd: het informeren van het Bestuurlijk Overleg over het huisvestingstraject, omdat er raakvlakken zijn met lokaal onderwijsbeleid. De procedure voor het Integrale Huisvestingsplan blijft losstaan van de projectgroep en themagroepen lokaal onderwijsbeleid.

In het overleg tussen gemeente en scholen over onderwijshuisvesting is een overlegvorm met de schooldirecteuren georganiseerd: aldi (algemeen directeurenoverleg). Hier worden vooral praktische uitvoeringskwesties binnen vastgestelde kaders besproken. De wethouder is hier niet bij betrokken. Ook in het 'aldi' is een trend waarneembaar van vertegenwoordiging van alle schooldirecteuren door een bovenschools directeur.

De schoolbesturen primair onderwijs hebben een formeel vooroverleg. Hun streven is tot een eenduidig standpunt te komen in de gesprekken en onderhandelingen met de gemeente. De gemeente en schoolbesturen hebben nog nooit advies bij de Onderwijsraad ingewonnen.

5.2.6.4 Openheid

In het Lokaal Onderwijs beleidsplan 2002-2006 "Samen Leren" opent de wethouder mevrouw Vergunst - van Diepen: "Goed onderwijs is de sleutel tot maatschappelijk succes. ... Dit beleid is op interactieve wijze met het deskundige Etten-Leurse onderwijsveld tot stand gekomen. (p.3)". Uit deze openingszin en de verdere notitie blijkt een open houding, die op samenwerking gericht is. Alle onderwerpen zijn bespreekbaar: ook de onderwerpen waarvoor het OOGO niet wettelijk verplicht is. In het overleg onderwijshuisvesting wordt b.v. over gezamenlijke inbraakbeveiliging gesproken. Uit de interviews blijkt dat de schoolbesturen streven naar een eenduidig standpunt in het overleg lokaal onderwijsbeleid, maar dat is zeker geen onwrikbaar standpunt. De schoolbesturen zetten hun standpunten weliswaar scherp neer in het overleg, maar daarna zijn alle partijen bereid 'water bij de wijn' te doen. In het overleg kunnen standpunten dus veranderen. Alle geïnterviewden noemen het overleg tussen scholen en gemeente open van karakter. Men is geïnteresseerd in elkaars standpunten en bereid om zich in te leven in andermans positie. Regelmatig wordt door de schoolbesturen de open houding van de wethouder en/of ambtenaren geprezen. De schoolbesturen ervaren de gemeente als zeer benaderbaar: er zijn korte lijntjes. Men loopt gemakkelijk bij elkaar binnen en belt 'even' op, als er iets aan de hand is. In de interviews geven de deelnemers niet alleen aan dat het overleg open is, maar ook dat zij veel waarde hechten aan het open en constructieve karakter van het overleg. Gevoelige onderwerpen en kritiek worden wel besproken, maar niet altijd op dezelfde open wijze naar de buitenwereld gecommuniceerd. Men straalt graag een constructieve en solidaire houding naar de buitenwereld uit.

Het overleg lokaal onderwijsbeleid wordt steeds toegankelijker voor derden. Sinds kort worden steeds meer partijen betrokken in het overleg lokaal onderwijsbeleid. Alle betrokkenen hechten veel waarde aan de deelname van derden. De schoolbesturen geven aan dat dit zelfs een voorwaarde is voor integraal onderwijs- en jeugdbeleid. Het overleg onderwijshuisvesting is breed en bestaat uit vele betrokkenen, maar alle deelnemers komen wel uit het onderwijsveld: schoolbestuurders, algemeen directeurs en schooldirecteurs. Daarnaast is de afdeling bouwzaken van de gemeente hierbij betrokken.

Alhoewel niet formeel vastgelegd is welke bevoegdheden derden hebben, antwoorden alle geïnterviewden dat die hetzelfde zijn als van de andere deelnemers.

Door het belang en de toevoeging van de VVE-middelen aan het GOA-budget is het overleg tussen schooldirecties en gemeente uitgebreid met welzijnspartners: kinderopvang (stichting de Markenlanden en stichting de Zuidwester) en peuterspeelzalen (stichting Peuterspeelzalen Etten-Leur) schuiven sinds 2003 aan bij het overleg lokaal onderwijsbeleid en nemen deel aan het OOGO. In het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen is ook het samenwerkingsverband WSNS vertegenwoordigd door middel van de directeur SWEZ (Stichting Weer Samen Naar School Etten-Leur/Zundert). Uit de verschillende documenten blijkt dat de vertegenwoordigers van de zorgstructuur in het onderwijs als belangrijke partners in het lokaal onderwijsbeleid betrokken moeten worden. "Het verdient aanbeveling om vertegenwoordigers van WSNS en de zorgstructuur Voortgezet Onderwijs bij de projectgroep te betrekken." (Mogelijk organisatie-model GOA/OOGO, p. 4).

Daarnaast is er in het laatste overleg d.d. 11 april 2003 ter sprake gekomen dat de ROC's als onderwijspartner uitgenodigd worden voor een volgend overleg, omdat zij worden gezien als betrokkenen bij het lokaal onderwijsbeleid.

De onderwijsbegeleidingsdienst Edux is geen participant van het overleg tussen scholen en gemeente. In het lokaal onderwijsbeleidsplan en het activiteitenplan komt de inzet van de middelen voor onderwijsbegeleiding wel ter sprake. De gemeente en de scholen verwachten meer transparantie

van Edux en willen de afspraken aanscherpen. Uit de notulen blijkt een gezamenlijke kritische houding van de gemeente en schoolbesturen naar Edux.

5.2.6.5 Gelijkwaardigheid

Alle geïnterviewden geven aan dat de verschillen tussen de schoolbesturen groot zijn. De vertegenwoordiging van schoolbesturen is niet bij elk schoolbestuur op dezelfde wijze geregeld, waardoor verschillen ontstaan in tijd, informatie, mandatering, deskundigheid en vaardigheden. Het openbaar en katholiek basisonderwijs kennen beide een algemeen directeur. Dit geldt echter niet voor het protestants christelijk basisonderwijs. Hier is sprake van twee schooldirecteuren die elkaar afwisselen in het overleg.

Er is een formeel vooroverleg van schoolbesturen. Het protestants christelijk onderwijs doet hierin mee, maar zou graag zien dat er iets meer rekening wordt gehouden met hun praktische omstandigheden. De schooldirecteuren van de twee protestants christelijke scholen beschikken over minder tijd dan de algemeen directeuren van het openbaar en katholiek onderwijs. Het protestants christelijk onderwijs bemerkt soms irritatie bij de andere schoolbesturen, omdat zij zich minder gemakkelijk kunnen vrijmaken en met twee vertegenwoordigers werken (de twee schooldirecteuren). Het protestants christelijk onderwijs vindt wel dat hun inbreng even zwaar weegt als die van de andere schoolbesturen. Het contact met de gemeente is waarschijnlijk minder dan bij de andere schoolbesturen, maar als het contact nodig is, is een telefoontje voldoende en zijn de lijnen kort. Hun positie is de afgelopen twee jaar sterker geworden, maar moet wel goed bewaakt worden door henzelf en de gemeente.

De andere twee schoolbesturen erkennen dat het minder effectief is, dat het protestants christelijk onderwijs geen bovenschoolse structuur kent met een algemeen directeur, maar geven aan dit te respecteren. Voor het formuleren van een eenduidig standpunt vinden zij de inbreng van het protestants christelijk onderwijs even zwaar wegen als die van henzelf. Het protestants christelijk onderwijs wordt volgens hen als een gelijkwaardig partner gezien.

Zij geven aan dat het probleem vooral in de mandatering en beschikbaarheid van tijd zit. De twee schooldirecteuren moeten belangrijke zaken eerst terugkoppelen en dit vertraagt de besluitvorming. Daarnaast zijn zij niet altijd beschikbaar, omdat zij leiding geven aan één of twee scholen in tegenstelling tot de algemene directeuren van het openbaar en katholiek onderwijs, die zich volledig met bovenschoolse aangelegenheden kunnen bezighouden.

De gemeente erkent de verschillen tussen de schoolbesturen, maar geeft ook aan dat de schoolbesturen gelijkwaardige partners zijn in het overleg en dat de verschillen niet doorwerken in de uitkomst van het OOGO.

De inbreng van actoren is verschillend. De schoolbesturen nemen vaak één standpunt in, dat dan door één schooldirectie verwoord wordt. De inbreng van alle actoren weegt ondanks het verschil in inbreng, even zwaar. Ook de inbreng van derden weegt even zwaar. Verschil in inbreng is persoonsgebonden en hangt samen met ervaring en deskundigheid. Ook uit de notulen blijkt dat alle betrokkenen aan het woord komen. Formele posities en verschillen in bevoegdheden werken volgens de betrokkenen niet door in de uitkomst van het OOGO.

Schoolbesturen werken samen en streven naar een gezamenlijke visie. De brede school in een nieuwe wijk van Etten-Leur is daar een goed voorbeeld van: alle denominaties werken samen in deze

nieuwe brede school met enkele welzijnsinstellingen. De schoolbesturen willen de brede school visie graag in Etten-Leur tot uitgangspunt van het onderwijs maken.

De gemeente is voorstander van bestuurlijke samenwerking tussen de drie schoolbesturen voor primair onderwijs. Deze ontwikkeling bevindt zich nog in een oriënterende en prille fase van voorbesprekingen.

Er is geen sprake van stemverhoudingen of andere regels voor besluitvorming: er wordt altijd naar overeenstemming gestreefd.

5.2.6.6 Invloed

Uit de verschillende notities en notulen lijkt het beleid in coproductie tot stand te komen. De titel van het Lokaal Onderwijs beleidsplan 2002-2006 "Samen Leren" werkt door in de uitwerking van het lokaal onderwijsbeleid. De gemeente bepaalt de WAT-vraag en de instellingen de HOE-vraag, maar altijd op interactieve wijze en in samenwerking. "De middelen en bevoegdheden moeten volgens de gemeente waar mogelijk direct bij de uitvoerders liggen." (Mogelijk organisatiemodel GOA/OOGO, p.2)

In het onderwijshuisvestingsoverleg is bewust gekozen voor het betrekken van een breed onderwijsveld: bovenschoolse directeuren, schooldirecteuren en enkele schoolbestuurders. De betrokkenen willen op die manier draagvlak en commitment realiseren voor het Integrale Huisvestingsplan. Ook hier lijkt sprake van coproductie te zijn.

Over het algemeen lijkt de gemeente bewust op zoek te zijn naar manieren om beleid bottom-up tot stand te laten komen.

Deze indruk van coproductie wordt bevestigd in de interviews. Van de zeven geïnterviewden noemen er zes in ieder geval de term coproductie als hen gevraagd wordt naar hun mate van invloed. Opvallend vaak vindt men de mate van invloed van andere deelnemers even groot als die van zichzelf.

Alle schoolbesturen vinden hun invloed op het resultaat van het OOGO groot. Een schoolbestuurder spreekt zelfs van meebeslissen i.p.v. coproductie, omdat de raad het voorstel van het OOGO altijd overneemt. Een ander schoolbestuur noemt meebeslissen naast coproductie, omdat het lastig voor de raad wordt om anders te besluiten als het onderwijsveld al overeenstemming heeft bereikt. De schoolbesturen geven aan dat de gemeente de afgelopen jaren veel meer oog heeft gekregen voor de inbreng en betrokkenheid van het onderwijsveld. Dit beeld wordt bevestigd door de ambtenaren. Het protestants christelijk onderwijs vindt haar invloed even groot als die van de andere schoolbesturen. Eén van de drie ambtenaren denkt dat het grote katholieke schoolbestuur iets meer invloed heeft dan de andere twee.

De ambtenaren zien hun invloed (en die van de andere deelnemers) ook in de vorm van coproduceren, maar dan met name in de fasen voor en na het overleg. Zij zetten de kaders op papier en verwerken de uitkomsten van het OOGO in notities.

De bevoegdheden van derden zijn niet formeel vastgelegd in de verordening en volgens de geïnterviewden hetzelfde als van de schooldirecties. Eén schoolbestuur geeft aan dat de gemeente inzake onderwijsaangelegenheden toch wel iets meer waarde zal hechten aan de mening van schoolbesturen, omdat zij daarin deskundig en verantwoordelijk zijn.

De gemeenteraad neemt het advies van het OOGO vrijwel altijd over. De wethouder geeft aan dat de gemeenteraad de uitkomst weliswaar vaak overneemt, maar de voorstellen wel kritisch bespreekt. Dit heeft mede te maken met het grote aantal 'onderwijs- en welzijnsmensen' in de raad. De formele besluitvorming blijft voor de meeste deelnemers van het OOGO een zaak van de gemeenteraad en hun rol is die van coproductent van het lokaal onderwijsbeleid en onderwijshuisvesting.

5.2.6.7 Debat

De gemeente Etten-Leur spreekt van een interactieve wijze van lokaal onderwijsbeleid, omdat er een traditie bestaat van een open en constructief overleg tussen gemeente en het scholenveld. Het overleg tussen scholen en gemeente heeft vooral een inhoudelijk karakter. De financiën worden ook wel besproken, maar als een gegeven kader dat helder moet zijn voor alle partijen. Als het overleg gericht is op onderwijshuisvesting spelen de financiën een grotere rol dan bij GOA en schoolbegeleiding. Eén schoolbestuur geeft aan graag nog meer openheid en invloed te willen hebben op de financiële kaders die de gemeente voor het onderwijs schept.

Discussie worden zelden emotioneel. Gevoelige onderwerpen of kritiek worden bilateraal buiten het OOGO voorbesproken. Zo wordt 'de kou uit de lucht gehaald'.

De notulen laten een debat zien, dat grotendeels op inhoudelijke argumenten gebaseerd is. Alle deelnemers doen mee aan het debat en men luistert naar elkaar en laat elkaar uitpraten. Formele posities van de deelnemers spelen geen rol in het debat.

Standpunten liggen niet vast en kunnen veranderen. In de voorfasen van het overleg hebben de schoolbesturen vooroverleg en is er regelmatig informeel contact met de gemeente. Toch is het overleg tussen scholen en gemeente zeker geen 'wassen neus' en vindt er een inhoudelijke en rationele discussie plaats. Twee geïnterviewden noemen de discussie ook weleens strategisch. De ene geïnterviewde, een ambtenaar, vindt de discussie strategisch worden als er eigen belangen van schoolbesturen in het geding zijn. De andere geïnterviewde, een schoolbestuur, vindt de discussie strategisch door het vooroverleg.

Eén schoolbestuur spreekt een voorkeur uit voor een koppeling van het overleg onderwijshuisvesting en lokaal onderwijsbeleid. De wethouder spreekt daarentegen uit dit graag gescheiden te houden.

Er wordt verschillend gedacht over de rol en de inhoudelijke input van de werkgroepen. De gemeente stelt voor dat er themagroepen komen met sleutelfiguren die betrokken zijn bij de verschillende activiteiten. De gemeente denkt hierbij aan leerkrachten, peuterspeelzaalleidsters, etc. De gemeente is sterk gericht op een bottom-up benadering.

Schoolbesturen staan weliswaar positief ten opzichte van werkgroepen, maar maken kritische opmerkingen over de mogelijke deelnemers, invloed en organisatie van deze werkgroepen. De schoolbesturen spreken zich uit voor de input van de algemene directeuren en schooldirecties in werkgroepen. Zij vragen zich af of thema/werkgroepen met sleutelfiguren uit het veld wel zo effectief zijn. Sleutelfiguren uit het veld hebben niet altijd zicht op de grote lijnen en verbanden van het totale beleid. Er zouden teveel werkgroepen kunnen ontstaan en voor een effectieve werkgroep is een goede aansturing en regie van de gemeente noodzakelijk. Daarnaast moet een werkgroep wel invloed kunnen uitoefenen op het beleid en niet een middel zijn voor de gemeente om mededelingen te doen.

5.3 Verslag gemeente Utrecht

5.3.1 Inleiding

In de gemeente Utrecht heb ik een documentenanalyse kunnen uitvoeren en zeven interviews afgenomen. Daarnaast heb ik op 26 januari 2004 een vergadering van het OOGO groot bijgewoond. De methodologische verantwoording van de case study in de gemeente Utrecht heb ik uitgewerkt in bijlage 11.

5.3.2 Gemeente Utrecht

Utrecht behoort tot de vier grote gemeenten in Nederland en telt 265.000 inwoners. In 2000 zijn de voormalige gemeente Vleuten-De Meern en delen van de gemeenten Nieuwegein en Maarsse toegevoegd aan de gemeente Utrecht. "Het aantal inwoners zal de komende jaren groeien van 250.000 naar 340.000. Utrecht is de snelst groeiende stad van Nederland en alles wat daarbij hoort vergt een enorme maatschappelijke en bestuurlijke inspanning." (Collegeprogramma 2001-2006 Utrecht in Uitvoering, p.3)

Utrecht kent als één van de 'grote vier' in Nederland grootstedelijke problematiek. In het collegeprogramma (p.3) wordt verwoord: "...de overspannen woningmarkt, de gevoelens van onveiligheid, de tekorten aan arbeid in het onderwijs, bij de politie en in zorgende en dienstverlenende beroepen, de desintegratie aan de onderkant van de samenleving.... De stad moet dus weer leefbaar worden."

De Utrecht Monitor 2003 geeft aan dat de economie stagneert en de criminaliteit voor het eerst sinds jaren daalt. "Terwijl de economie moeilijke tijden kent, begeeft de ontwikkeling van de criminaliteit zich in gunstiger vaarwater. Er blijkt sprake van een trendbreuk." (Utrecht Monitor 2003, p.11).

De kwaliteit van de openbare ruimte in Utrecht is in de ogen van de Utrechter verslechterd en de woningmarkt blijft krap. Utrecht is door de centrale ligging een zeer gewilde woonstad en dit oefent een enorme druk uit op de prijzen van koopwoningen, maar ook op de verhoudingen in de sociale huursector.

De immigratie van allochtonen is de afgelopen drie jaren in Utrecht toegenomen: een toename van 25% ten opzichte van 7% in Nederland. "In 2002 is van een daling in Utrecht, zoals in Nederland, nog geen sprake." (Utrecht Monitor 2003, p. 13).

De stad kent enerzijds probleemwijken in Zuidwest, Overvecht en Noordwest van Utrecht. Naast probleemwijken kent Utrecht ook wijken waar weinig sprake is van grootstedelijke problematiek: de wijken aan de oost- en westkant van de stad kennen veel minder bedreigingen op het economische, fysieke en sociale vlak.

5.3.3 Gemeentebestuur

Op 8 november 2000 zijn in Utrecht naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling gemeenteraadsverkiezingen gehouden. In december 2000 kwam het collegeprogramma 2001-2006 "Utrecht in uitvoering" van de fracties van Leefbaar Utrecht, PvdA, VVD, CDA en Burger en Gemeenschap (B en G) tot stand. B en G is in september 2001 uit het college van burgemeester en wethouders gestapt. In 2002 zijn er vanwege de gemeenteraadsverkiezingen in 2000 geen nieuwe verkiezingen gehouden.

Het college van burgemeester en wethouders bestaat uit burgemeester Brouwer-Korf en zeven wethouders: Leefbaar Utrecht (3), PvdA (2), VVD (1), CDA (1),

De heer Verhulst (CDA) is de wethouder, die o.a. onderwijs en educatie in de portefeuille heeft. In relatie tot onderwijs heeft wethouder Verhulst onder andere veiligheid en grondzaken in de portefeuille en is hij loco-burgemeester. De heer Verhulst is sinds 2001 wethouder en was daarvoor vanaf 1994 gemeenteraadslid van de gemeente Utrecht.

De zetelverdeling in de raad ziet er als volgt uit: Leefbaar Utrecht 14, GroenLinks 8, PvdA 7, VVD 5, CDA 4, SP 3, B en G 2, D66 1 en Christenunie 1.

Het collegeprogramma (p. 3) ziet in het wijkgericht werken een krachtige impuls voor bestuurlijke vernieuwing, waardoor inwoners weer vertrouwen krijgen in de gemeente en de politiek. Het wijkgericht werken loopt als een rode draad door de andere beleidsterreinen heen. Zo worden er wijkraden ingesteld, die verantwoordelijk worden voor het opstellen en uitvoeren van wijkprogramma's. Naast een coördinerend wethouder wijkgericht werken heeft elke wethouder 1 à 2 wijken in de portefeuille.

Onderwijs komt in het collegeprogramma in verschillende invalshoeken aan bod. Allereerst ziet het collegeprogramma mogelijkheden in het onderwijs om te investeren in een veilige omgeving. "Via het onderwijs en wijkwelzijnsinstellingen dient geïnvesteerd te worden in een mentaliteitsverandering die tot een veilige leefomgeving leidt." (Collegeprogramma 2001-2006 Utrecht in Uitvoering, p. 5). Daarnaast is er aandacht voor de praktische uitvoerbaarheid van het Forum-concept (Brede school), waarin "... niet vrijblijvende samenwerkingscontracten inzake uit te voeren activiteiten worden afgesloten tussen scholen, wijkwelzijnsinstellingen, consultatiebureaus, peuterspeelzalen, en bibliotheken met als doel de achterstanden van ouders en kinderen zo snel mogelijk in te lopen." (Collegeprogramma 2001-2006 Utrecht in Uitvoering, p.27).

Het laatste belangrijke aspect met betrekking tot onderwijs is het accommodatiebeleid, waaronder het integrale onderwijshuisvestingsbeleid gerekend moet worden. "Het meerjarig accommodatiebeleid richt zich op een doelmatige en multifunctionele huisvesting voor instellingen in de sfeer van onderwijs, kinderopvang, welzijn, cultuur, sport en zo mogelijk zorg." (Collegeprogramma 2001-2006 Utrecht in Uitvoering, p. 30).

5.3.4 Onderwijs in de gemeente Utrecht

5.3.4.1 Schoolbesturen

In het overleg met het onderwijs komt de gemeente Utrecht veel schoolbesturen tegen: 33 in totaal. Deze schoolbesturen verschillen onderling in grote mate. De schoolbesturen variëren van groot tot klein. Er zijn schoolbesturen van verschillende denominaties, van primair en/of voortgezet onderwijs, maar ook van verschillende onderwijskundige stromingen.

In een veld met zoveel schoolbesturen zijn fusies en samenwerkingsverbanden onvermijdelijk. Momenteel zijn de fusiebesprekingen tussen het protestants christelijk onderwijs en het katholiek voortgezet onderwijs in een vergevorderde fase.

De verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs ligt in het basisonderwijs op respectievelijk 35 tot 65 procent en in het voortgezet onderwijs op 30 tot 70 procent (Leerlingtellingen 1 oktober 2003, gemeente Utrecht). Dit komt redelijk overeen met de landelijke verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Het openbaar onderwijs kent al jaren geen integrale bestuursvorm meer. In 1992 is voor het voortgezet openbaar onderwijs de Bestuurscommissie Voortgezet Onderwijs (BCVO) ingesteld en in

1996 voor het primair openbaar onderwijs de Bestuurscommissie Primair Onderwijs (BCPO). Inmiddels is de BCPO al verzelfstandigd in een stichting: Stichting Primair Onderwijs: SPO. De verzelfstandiging van het voortgezet openbaar onderwijs is gepland met ingang van januari 2005.

5.3.4.2 Basisonderwijs

De gemeente Utrecht telt 65 basisscholen met 88 locaties in het schooljaar 2001/2002. In totaal telt het basisonderwijs in Utrecht op 1 oktober 2003 ongeveer 20.000 leerlingen.

Het aandeel allochtone leerlingen in het Utrechtse basisonderwijs bedraagt 45% allochtonen, t.o.v. het landelijk gemiddelde van 15%.

In 2001/2002 behoort 40% van de Utrechtse basisschoolleerlingen tot de doelgroep leerlingen van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid. 8 procent daarvan behoort tot de 1.25 leerlingen (Nederlandse ouders met een lage opleiding) en 32% behoort tot de 1.90 leerlingen (allochtone ouders met een lage opleiding). Het percentage 1.25 leerlingen is de afgelopen jaren in Utrecht gedaald, het aantal 1.90 leerlingen is stabiel gebleven. (Monitor Lokaal Onderwijsbeleid Utrecht, p.16).

De basisschoolleerlingen gaan meer dan in het voortgezet onderwijs in hun wijk/ rayon naar school. Slechts twee procent van de basisschoolleerlingen gaat buiten Utrecht naar school. Er is wel sprake van een trek naar scholen buiten de eigen woonwijk. Deze trek is groter onder Nederlandse leerlingen dan onder allochtone leerlingen.

5.3.4.3 Voortgezet onderwijs

In Utrecht zijn 14 scholen voor voortgezet onderwijs. In totaal worden die scholen bezocht door ongeveer 11.292 leerlingen (teldatum 1 oktober 2003). Sinds 1995/1996 was het leerlingaantal dalende in Utrecht. Het aantal leerlingen neemt sinds 2001/2002 weer toe door de twee nieuwe wijken in Utrecht (de bouw van Leidsche Rijn en de fusie met Vleuten-de Meern).

Het percentage cumi-leerlingen (cumi=culturele minderheden) neemt de laatste jaren toe in het voortgezet onderwijs. In Utrecht bedraagt het percentage cumi-leerlingen op 1 oktober 2003 ongeveer 29%, ongeveer drie keer zo hoog als het landelijk gemiddelde van 9%. Bijna de helft van de cumi-leerlingen in Utrecht heeft een Marokkaanse achtergrond, een kwart van de cumi-leerlingen heeft een Turkse achtergrond.

Het percentage HAVO- en VWO-leerlingen in Utrecht bedraagt 41% en is vergeleken met landelijke cijfers relatief hoog. Het percentage VMBO-leerlingen is relatief laag (51%). Dit is opvallend gezien het zwakke beginniveau van de Utrechtse leerlingpopulatie. Allochtone leerlingen zijn in het voortgezet onderwijs oververtegenwoordigd in het VMBO en ondervertegenwoordigd in het HAVO/VWO. Ten opzichte van de voorgaande jaren stijgt de participatiegraad van allochtonen in de hogere onderwijstypen in lichte mate (met name HAVO).

De scholen in de 'oude' wijken van Utrecht zijn steeds minder in trek. De instroom van leerlingen naar Utrecht daalt gestaag van 2.870 naar 2.613 in de afgelopen twee jaar. De uitstroom van leerlingen buiten Utrecht stijgt sneller. In schooljaar 2001/2002 bezoekt 13% van de Utrechtse VO-leerlingen een school buiten de stad, in 2003 is dat al 18%. Door de nieuwbouw blijft het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs nog steeds stijgen in Utrecht.

De rapportage 'Onderwijsachterstanden in het Voortgezet Onderwijs 1997-2002' stelt:

Het zijn met name Nederlandse leerlingen en allochtone leerlingen uit 'rijke landen' die naar buitenscholen gaan. Van de Nederlandse leerlingen reist 27% naar buiten, van de allochtone leerlingen uit 'rijke landen' 26%....Bij Marokkaanse en Turkse leerlingen komt dit nauwelijks voor (4% respectievelijk 3%)." (p. 5).

De trek naar buitenscholen verschilt per wijk. De wijken Noordwest, Zuidwest en Overvecht kennen een geringe trek naar buitenscholen: ongeveer 6%. Dit in tegenstelling tot Vleuten/De Meern (58%), Noordoost (26%), Binnenstad (25%), Oost (21%) en Leidsche Rijn (20%).

Gemiddeld bezoekt 74% van de leerlingen uit de stad Utrecht ook Utrechtse scholen .

(Leerlingprognose 2002-2016 gemeente Utrecht en Onderwijsachterstanden in het Voortgezet Onderwijs)

5.3.5 Plannen en notities

5.3.5.1 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

Het beleidskader voor het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) 2002-2006 in de gemeente Utrecht heeft de titel 'Ieder kind vooruit'. Dit is het vervolg op het beleid uit de eerste GOA-periode van 1998-2002 'Ieder kind telt'. De notitie is een product van de gemeente Utrecht en de Utrechtse schoolbesturen en vastgesteld door de gemeenteraad op 13 juni 2002.

Als onderdeel van het GOA zijn er nog een aantal notities verschenen: 'Planmatig een stap vooruit': over de planprocedure voor het lokaal onderwijsbeleid, 'Lef om te leren': werken aan onderwijskansen in het basisonderwijs, 'Allemaal veilig overstappen': over de overstap van primair naar voortgezet onderwijs en 'Het traject': om te komen tot een taalbeleidsplan. Deze notities vloeien voort uit de vier thema's die de gemeente Utrecht prioriteert voor het GOA: versterking van de voor- en vroegschoolse educatie, taal als doorlopende leerlijn, ondersteuning schoolloopbaan en vermindering van voortijdig schoolverlaten. Het onderwijsachterstandenplan 2002-2006 'Ieder kind telt' is in het OOGO besproken en er is overeenstemming bereikt.

In deze tweede GOA-periode wordt de samenwerking tussen onderwijs en welzijn meer op de wijk gericht en komt extra accent te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen. "In de periode 2002-2006 dragen de schoolbesturen de eerste verantwoordelijkheid voor planvorming en implementatie van het beleid in de scholen." (Lokaal Onderwijsachterstandenbeleid 'Ieder kind telt', p.10). "Ontwikkelen, vaststellen en evalueren van het lokale onderwijsachterstandenbeleid zijn taken van de gemeente, evenals het bepalen van de doelen van het beleid. Voorts draagt de gemeente bij aan de ondersteuning van scholen en welzijnsinstellingen en stelt vast in hoeverre het beleid geslaagd is." (Lokaal onderwijsachterstandenbeleid 'Ieder kind telt', p.11).

De helft van de Utrechtse basisscholen heeft meer dan 50% allochtone leerlingen. Dit worden 'concentratiescholen' genoemd. Op een derde van de Utrechtse basisscholen is meer dan 70% van de leerlingen allochtoon. De onderwijsachterstandenproblematiek speelt in bepaalde delen van Utrecht meer dan in andere: Noordwest, Overvecht en Zuidwest hebben meer doelgroepoerlingen en scoren laag op de CITO-eindtoets. De verschillen in wijken zijn groot: Noordoost, Oost en de Binnenstad kennen vrijwel geen achterstandsproblematiek op hun scholen.

De CITO-scores van alle Utrechtse leerlingen zijn de afgelopen jaren verbeterd en komen steeds dichterbij het landelijk gemiddelde.

Ook de scores van allochtone leerlingen worden beter, maar liggen nog steeds beduidend lager dan van de Nederlandse leerlingen. Dat vertaalt zich in het advies voor het voortgezet onderwijs. Nederlandse leerlingen krijgen in 40% een VMBO-advies tegenover 70% van de Turkse en Marokkaanse leerlingen.

De gemeente Utrecht ontvangt voor GOA bijna €7 miljoen aan Rijksbijdrage. Daarnaast investeert de gemeente Utrecht uit eigen middelen €2,4 miljoen.

5.3.5.2 Onderwijshuisvesting

In september 2003 is overeenstemming bereikt in het OOGO over het 'Programma en overzicht voorzieningen huisvesting onderwijs 2004' en over de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Utrecht 2004'.

Naast deze formele overeenstemming over plannen en verordeningen wordt de positie van het onderwijs in het integrale accommodatiebeleid besproken in het OOGO. In het integraal accommodatiebeleid wil de gemeenten zoveel mogelijk voorzieningen en instellingen clusteren. De schoolbesturen beraden zich momenteel in de deelloverleggen welk standpunt zij zullen innemen in het integraal accommodatiebeleid.

5.3.6 OOGO

5.3.6.1 Historie

Voordat het OOGO een wettelijk vereiste werd, was er een vergelijkbaar overleg tussen schoolbesturen en gemeente: het onderwijsoverlegorgaan. Naar aanleiding van de wettelijke verplichting van OOGO heeft men de organisatiestructuur van OOGO (groot) en deelloverleggen OOGO PO, OOGO VO en OOGO OHV ontworpen. In agenda's en notulen wordt de naam 'Utrechts onderwijsoverlegorgaan inzake lokaal onderwijsbeleid' nog vaak gebruikt.

5.3.6.2 Algemeen

Het OOGO wordt in Utrecht vormgegeven in een formele overlegstructuur.

De VNG voorbeeldverordening OOGO d.d. 22 maart 1999 is voor een groot deel overgenomen voor de Utrechtse OOGO-verordening. Deze verordening heet formeel: Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid gemeente Utrecht en is vastgesteld op 28 oktober 1999.

De Utrechtse verordening heeft artikel 4 Openbaarheid en artikel 6 Commissies toegevoegd aan de VNG voorbeeldverordening.

Artikel 4: Openbaarheid

1. De vergaderingen van het overlegorgaan zijn openbaar.
2. Indien de voorzitter of tenminste vier leden van het overlegorgaan het nodig achten wordt vergaderd met gesloten deuren.

Artikel 6 Commissies

1. Voor de voorbereiding en uitwerking van specifieke onderwerpen kunnen door het overlegorgaan commissies worden ingesteld.
2. De commissies adviseren het overlegorgaan.

In de praktijk zijn de commissies deelloverleggen gaan heten.

Artikel 7 uit de VNG voorbeeldverordening Voorbereiding zit niet in de Utrechtse verordening. Door middel van dit artikel kan een voorbereidend overleg worden ingesteld, waar geïnventariseerd wordt over welke onderwerpen al dan niet overeenstemming is bereikt. Deze voorbereidende overleggen vinden niet plaats in Utrecht.

De algemene toelichting en artikelsgewijze toelichting zijn ook uit de voorbeeldverordening overgenomen. Vanzelfsprekend wijken ook hier in de Utrechtse versie artikel 4 en 6 af van de VNG voorbeeldverordening. In de Utrechtse toelichting is als extra ten opzichte van de VNG voorbeeldverordening onder punt 4 de vaststelling van een nieuwe verordening opgenomen. Daarnaast is er in 1998 een praktisch vergaderreglement opgesteld. Dit sluit grotendeels aan bij de Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid gemeente Utrecht. Het vergaderreglement 'leeft' dan ook niet meer in het OOGO.

De organisatiestructuur van het OOGO in deelloverleggen en werkgroepen is niet formeel vastgesteld door de raad, maar in het overleg tussen gemeente en schoolbesturen vastgelegd in notities.

5.3.6.3 Organisatie

Het OOGO valt ambtelijk onder de afdeling onderwijs van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Utrecht. De afdeling is verdeeld in secties: Lokaal Onderwijsbeleid, Leerlingzaken en Onderwijshuisvesting.

De praktische organisatie van het OOGO valt onder de verantwoordelijkheid van de ambtenaar juridische zaken. De inhoudelijke bijdrage is de verantwoordelijkheid van desbetreffende beleidsambtenaren. Het OOGO wordt altijd bijgewoond door het afdelingshoofd onderwijs en sectiehoofd GOA LOB en/of sectiehoofd OHV. Afhankelijk van het onderwerp worden er ook andere ambtenaren uitgenodigd.

Het formele OOGO wordt ook wel OOGO groot (of breed) genoemd. Er zijn drie deelloverleggen gekoppeld aan het formele OOGO groot: OOGO PO (primair onderwijs), OOGO VO (voortgezet onderwijs) en OOGO OHV (onderwijshuisvesting).

De deelloverleggen verwijzen naar artikel 6 (Commissies) van de verordening. In deelloverleggen komt de voorbereiding en uitwerking van specifieke onderwerpen aan de orde. De deelloverleggen hebben een advies, uitwerkings- en consultatiefunctie. In deze deelloverleggen zitten grotendeels dezelfde vertegenwoordigers van de schoolbesturen als in het OOGO groot.

De deelloverleggen komen eenmaal per maand bij elkaar. Het afdelingshoofd onderwijs is de voorzitter van het OOGO PO en OOGO VO en wordt daarin bijgestaan door het sectiehoofd GOA LOB.

Sectiehoofd OHV is de voorzitter van het OOGO OHV. De wethouder zit het OOGO groot voor.

In het OOGO groot komen de volgende zaken aan de orde (agendapunt 6 "inrichting en werkwijze van de onderwijsoverlegstuctuur, OOGO januari 1998):

- alle onderwerpen waarvoor OOGO een wettelijk vereiste is
- kaders en hoofdlijnen
- alle zaken waarover het college van burgemeester en wethouders voorstellen doet aan de gemeenteraad
- alle overige zaken waarvan de voorzitter of een of meer schoolbesturen het nodig vinden daarover te overleggen in het OOGO groot

Onder de deelloverleggen kunnen weer werkgroepen hangen, b.v. werkgroep OOGO-po, een werkgroep Monitor en Evaluatie, werkgroep vakantieregeling, de werkgroep POVO, etc. Soms overlappen deze werkgroepen de deelloverleggen OOGO PO en OOGO VO. Dit is b.v. het geval bij de

werkgroep POVO, waarin de overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs besproken wordt. In zo'n geval komt het onderwerp en het voorstel in beide deelloverleggen op de agenda te staan. In de werkgroepen zitten naast de vertegenwoordigers van schoolbesturen en ambtenaren ook schooldirecties en derden.

Naast deze werkgroepen is de stuurgroep Masterplan VO een grote rol gaan spelen in het overleg tussen gemeente en schoolbesturen in het lokaal onderwijsbeleid. Het Masterplan VO heeft tot doel het voortgezet onderwijs in Utrecht weer aantrekkelijk te maken door het verbeteren van de onderwijshuisvesting in combinatie met kwalitatief goed onderwijs. In deze stuurgroep worden momenteel veel aangelegenheden uit het voortgezet onderwijs besproken, waardoor het OOGO VO enigszins overbodig lijkt te worden.

De schoolbesturen worden op verschillende wijze vertegenwoordigd. Kleine schoolbesturen worden vaak door (vrijwillige) schoolbestuurders vertegenwoordigd. Iets grotere schoolbesturen hebben vaak een algemeen of bovenscholings directeur als vertegenwoordiger. Grote schoolbesturen werken met een College van Bestuur en een Raad van Toezicht. Het College van Bestuur heeft dan het mandaat om namens het schoolbestuur op te treden.

De schoolbesturen zijn afzonderlijk vertegenwoordigd in het OOGO. De grote schoolbesturen en enkele kleine schoolbesturen zijn structureel aanwezig tijdens het OOGO en ook tijdens de OOGO deelloverleggen. Andere, meestal kleine, schoolbesturen zijn niet aanwezig. Het OOGO staat wel open voor hen.

De kleine schoolbesturen vertegenwoordigen zich soms gezamenlijk, maar vooral uit praktische overweging. In principe willen ze zich afzonderlijk presenteren, gezien de grote verscheidenheid in scholen en de daaruit voorkomende verschillen in belangen.

In het verleden werd er een agendaoverleg georganiseerd. Dat is afgeschaft, omdat de betrokkenen dat een te grote tijdsinvestering vonden. Alle deelnemers kunnen agendapunten voordragen. De schoolbesturen PO hebben voor het OOGO een vooroverleg, het IBO: informeel bestuurlijk overleg.

Het OOGO vindt 5 tot 6 keer per jaar plaats. Het is een bewuste keuze om alle onderwerpen betreffende het lokaal onderwijsbeleid te bespreken in het OOGO, omdat de gemeente in samenwerking met schoolbesturen het lokaal onderwijsbeleid wil vormgeven.

Er is nog nooit advies bij de Onderwijsraad ingewonnen.

5.3.6.4 Openheid

Alle geïnterviewden noemen het OOGO open en constructief van karakter. De verhoudingen tussen gemeente en schoolbesturen zijn goed en de geïnterviewden spreken van vertrouwen in elkaar en van een coöperatieve sfeer.

Het OOGO staat open voor alle schoolbesturen. Alle schoolbesturen ontvangen de agenda en kunnen deelnemen aan het OOGO, ook de schoolbesturen die in principe nooit komen. Iedere deelnemer kan agendapunten voordragen. Uit de notulen lijkt de gemeente de meeste onderwerpen aan te dragen. In de interviews blijkt dat de schoolbesturen in deelloverleggen en werkgroepen meer initiatief nemen dan in het OOGO groot.

Deelnemers zijn geïnteresseerd in elkaars standpunten en men luistert naar elkaar. Verschillende standpunten worden besproken, maar het daadwerkelijk veranderen van standpunt zal plaatsvinden in de voorbereidende deelloverleggen. Als standpunten tijdens een OOGO vergadering uitgewisseld worden en men komt er niet uit, verwijst de wethouder voor verdere uitwerking en discussie naar het deelloverleg.

De grote schoolbesturen (met name in het primair onderwijs) nemen vaak een gezamenlijk standpunt in naar aanleiding van vooroverleg IBO. In het voortgezet onderwijs is dit vooroverleg niet structureel geregeld. Dit gezamenlijk standpunt is echter in de deelopoverleggen en werkgroepen al voorbesproken en eventueel bijgesteld.

Het OOGO wordt door één schoolbestuur en twee ambtenaren ook 'formeel' genoemd. Een ander schoolbestuur noemt het OOGO 'niet zo spannend'. Dit wijt men aan de intensieve en inhoudelijke voorbereiding in de deelopoverleggen en werkgroepen, waardoor de voorstellen bijna 'hamerstukken' worden.

Het OOGO groot is slechts toegankelijk voor derden op uitnodiging. Zij hebben dan een informerende rol en lichten vaak een voorliggend stuk toe. Slechts één van de geïnterviewden vindt het een gemis dat welzijn niet betrokken wordt bij het OOGO. Drie geïnterviewden zijn geen voorstander van derden als deelnemer aan het OOGO. Het OOGO zou te groot worden en de deelnemers zijn geen onderwijspartners, waardoor het overleg een te vrijblijvend karakter zou kunnen krijgen. Wanneer de deelname van derden ter sprake komt, wordt ook vaak de rol van de wijknetwerken genoemd. In deze structuur ontmoeten onderwijspartners, zowel gemeente als schoolbesturen, ook derden. Eén geïnterviewde geeft aan moeite te hebben met de inspraak van participanten in wijknetwerken, als zij geen deskundigheid beschikken op het gebied van onderwijs.

Deelopoverleggen en werkgroepen maken daarnaast deelname en inbreng van directeuren en derden mogelijk. Derden participeren soms ook in deelopoverleggen, met name het School Advies Centrum (SAC) wordt hier regelmatig door de geïnterviewden genoemd. In het OOGO VO nemen ROC's deel.

Alle onderwerpen zijn bespreekbaar. De agenda laat onderwerpen zien die de volle breedte van het lokaal onderwijsbeleid betreffen: overblijven, alcohol-en drugsgebruik onder jongeren, ouderparticipatie, kunstonderwijs, ID-banen in het onderwijs, etc. De wethouder speelt een belangrijke rol in het bespreken van alle onderwerpen, omdat hij graag zelf die onderwerpen, die in de gemeentelijke politiek of actualiteit spelen, aansnijdt in het OOGO.

Opmerkelijk is dat alle geïnterviewden gelijksoortige onderwerpen noemen om het OOGO groot minder formeel en meer inspirerend te maken: segregatie in het onderwijs, spreidingsbeleid, tweetalig onderwijs, etc. Het is onduidelijk waarom deze onderwerpen niet op de agenda komen, terwijl men wel beweert dat alle onderwerpen bespreekbaar zijn.

5.3.6.5 Gelijkwaardigheid

De verschillen tussen de 33 schoolbesturen kunnen niet anders dan groot zijn. Schoolbesturen verschillen in grootte en karakter en daarmee in tijd, deskundigheid, vaardigheden en faciliteiten. De vertegenwoordiging van het schoolbestuur is verschillend geregeld: positie, mandatering en facilitering verschillen afhankelijk van de grootte van het schoolbestuur. Volgens de gemeente nemen de partijen elkaar serieus. Ook in alle interviews wordt benadrukt dat er grote verschillen zijn tussen schoolbesturen, maar dat men elkaar als gelijkwaardige partners ziet en met respect behandelt. Eén groot schoolbestuur en één ambtenaar geven aan dat grotere schoolbesturen door hun professionaliteit meer invloed hebben op de uitkomst van het OOGO. Het kleine schoolbestuur noemt de grotere schoolbesturen slagvaardiger en minder kwetsbaar.

Alle ambtenaren en de wethouder geven in de interviews nadrukkelijk aan het als hun taak te zien de belangen van *alle* schoolbesturen te bewaken en dus niet alleen oog te hebben voor de belangen van de grote schoolbesturen. De coalities die schoolbesturen aangaan, worden door de gemeente niet als bedreigend ervaren. Standpunten zijn altijd nog bespreekbaar.

In de interviews blijkt regelmatig dat ambtenaren en schoolbesturen zich goed bewust zijn van hun verschillende verantwoordelijkheden, maar ook van de noodzaak en voordelen van een goede samenwerking. De kwaliteit van het onderwijs is een primaire verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Zij beschikken over de benodigde deskundigheid en ervaring. De gemeente geeft een additionele impuls en schept randvoorwaarden voor het lokaal onderwijsbeleid, waardoor scholen hun primaire verantwoordelijkheid (beter) kunnen waarmaken.

De inbreng van deelnemers lijkt uit de notulen verschillend te zijn. Vrijwel alle deelnemers nemen deel aan de discussie, maar sommige deelnemers zijn duidelijk meer dan andere aan het woord. Formele posities spelen niet zozeer een rol in het OOGO, maar wel de professionaliteit van schoolbesturen. Professionele schoolbesturen hebben meer inbreng en komen vaak beter voorbereid naar het OOGO toe, waardoor hun inbreng meer gewicht in de schaal legt. In het OOGO groot is het vooral de gemeente die het initiatief neemt en onderwerpen agendeert, maar in de deelopoverleggen en werkgroepen nemen schoolbesturen meer initiatief.

Twee schoolbesturen vinden dat de schoolbesturen goed samenwerken en coalities aangaan. Ook het kleine schoolbestuur geeft aan daarin betrokken te worden door de grote schoolbesturen. Eén schoolbestuur vindt dat met name in het voortgezet onderwijs nog te weinig coalities worden aangegaan.

Er zijn geen regels voor besluitvorming vastgelegd. Deelnemers streven naar overeenstemming en dat lukt bijna altijd.

5.3.6.6 Invloed

Uit de documenten lijken deelopoverleggen en werkgroepen input en invloed van het onderwijsveld mogelijk te maken: schoolbesturen lijken daardoor coproducent te zijn en beleid lijkt bottom-up tot stand te komen. Illustratief is ook dat op veel van de publicaties inzake het lokaal onderwijsbeleid staat dat deze een product zijn van de Utrechtse schoolbesturen en de gemeente Utrecht.

Deze indruk uit de documenten wordt grotendeels door de opmerkingen in interviews bevestigd. In de zeven interviews valt vijf keer de term coproduceren, twee keer in combinatie met adviseren en drie keer valt de term medebeslissen (al dan niet in combinatie met coproduceren). De geïnterviewden die de term medebeslissen noemen, lichten toe dat de raad weliswaar formeel beslist, maar dat de raad de voorstellen van het OOGO toch altijd overneemt. Driemaal wordt in de interviews opgemerkt dat de raad zwaar tilt aan de overeenstemming tussen schoolbesturen en gemeente en daarom de voorstellen overneemt.

In de interviews geven de schoolbesturen twee keer aan dat hun rol als coproducent duidelijker is in de deelopoverleggen en werkgroepen dan in het OOGO groot. In het OOGO groot voelen zij zich meer adviseur.

In de meeste interviews geven deelnemers aan dat de invloed van de gemeente en schoolbesturen ongeveer even groot is. Eén schoolbestuur vindt de invloed van schoolbesturen groter dan die van het ambtelijk apparaat en één ambtenaar vindt dat andersom.

Driemaal wordt in de interviews aangegeven dat kleine schoolbesturen minder invloed hebben in het OOGO dan grote schoolbesturen: tweemaal door schoolbesturen en eenmaal door een ambtenaar.

In het OOGO OHV werken schoolbesturen en gemeente heel nauw samen om onderwijshuisvesting op de politieke agenda te krijgen. De gemeente en schoolbesturen trekken hierin zij aan zij op en hebben één gezamenlijke doel: adequate onderwijshuisvesting. In het interview wordt opgemerkt dat

de invloed bij de politiek groter wordt als ambtenaren en schoolbesturen nauw samenwerken en gebruik maken van hun verschillende kanalen om onderwijshuisvesting onder de politieke aandacht te krijgen.

Twee schoolbesturen geven aan dat de kwaliteit van het OOGO en de invloed van de gemeente samenhangen met de kwaliteit van het ambtelijk apparaat en dat zij die in de afgelopen jaren positief hebben zien veranderen.

De lijn met de wethouder wordt door zowel schoolbesturen als ambtenaren als kort ervaren. De grote schoolbesturen investeren in het informeren en netwerken met de raad en de politiek. Het kleine schoolbestuur geeft aan hier geen tijd voor te hebben.

Derden oefenen door de werkgroepen en deeloverleggen indirect invloed uit.

5.3.6.7 Debat

De echte inhoudelijke discussie vindt buiten het OOGO groot plaats. In de deeloverleggen, vooroverleggen en werkgroepen worden de onderwerpen uitgebreid en inhoudelijk besproken. Hier vindt het 'echte werk' plaats. Het OOGO groot wordt vaak formeel en strategisch genoemd. De sfeer in de overleggen voorafgaand aan het OOGO groot en in het OOGO groot wordt als prettig ervaren, men luistert naar elkaar en laat elkaar uitpraten. Er wordt met respect met elkaar omgegaan. De argumenten die men in de vooroverleggen gebruikt zijn vooral inhoudelijk en soms financieel. De argumenten in het OOGO groot zijn vaker financieel en strategisch van aard.

In het OOGO groot liggen de standpunten vast, maar in deeloverleggen en werkgroepen kunnen standpunten veranderen. Alle deelnemers doen mee aan het debat en alhoewel de inbreng verschilt komt iedere deelnemer aan bod. Formele posities spelen geen rol in het OOGO, wel speelt professionaliteit van een schoolbestuur een rol. Grote schoolbesturen komen 'beter beslagen ten ijs'.

Discussies worden niet echt emotioneel. Men is weleens 'gepast boos', twee van de geïnterviewden geven aan dat dit bij 'het spel' hoort.

De inbreng van de wethouder is regelmatig politiek bestuurlijk: integraal accommodatiebeleid en deelname wijknetwerken, de voorjaarsnota, de lobby van schoolbesturen richting landelijke politiek.

Daarnaast noemen alle geïnterviewden onderwijshuisvesting als een belangrijk onderwerp van het OOGO. De wethouder speelt hierin een sturende rol. Onderwijshuisvesting is één van de collegebeloften. De discussie over onderwijshuisvesting is inhoudelijk en financieel van aard. De discussie onderwijshuisvesting VO vindt plaats in de stuurgroep masterplan VO. Deze stuurgroep is opgericht om het onderwijsaanbod VO in Utrecht weer aantrekkelijk te maken en goed te spreiden. Er zijn extra middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar gesteld, waardoor het een belangrijk politiek item is. In de interviews blijkt dat er door alle betrokkenen veel belang gehecht wordt aan het slagen van het masterplan VO en er plannen zijn voor een masterplan PO. De discussie over onderwijshuisvesting PO vindt nu nog plaats in het deeloverleg OOGO OHV.

Het neveneffect van het succes van de stuurgroep Masterplan VO is dat in deze stuurgroep zoveel onderwijszaken uit het voortgezet onderwijs besproken worden, dat het OOGO VO overbodig lijkt te worden.

De gemeente en schoolbesturen ervaren de constructie met deeloverleggen en werkgroepen enerzijds als efficiënt, omdat een goede en specifieke voorbereiding plaatsvindt met de betrokkenen. In het OOGO groot kunnen dan de knopen doorgehakt worden. Als het debat in het OOGO groot te

gedetailleerd dreigt te worden of als de deelnemers er niet uitkomen, blijkt uit de notulen dat de wethouder het onderwerp vaak teruglegt bij het deelloverleg.

Anderzijds is het nadeel van deze structuur dat het debat in het OOGO groot vaak als te formeel ervaren wordt en de voorstellen hamerstukken genoemd worden: 'niet inspirerend' en 'niet opiniërend' zijn opmerkingen die in de interviews vallen met betrekking tot het OOGO groot. De geïnterviewden noemen het regelmatig jammer dat er in het OOGO groot niet meer debat is over onderwijsaangelegenheden als spreidingsbeleid, segregatie, tweetalig onderwijs, etc. Opvallend is dat de wethouder, ambtenaren en de schoolbesturen hier allemaal politiek gevoelige en actuele onderwerpen noemen.

Hoofdstuk 6 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies

De doelstellingen van het onderzoek zijn kennis over en inzicht in het OOGO te verwerven en mogelijk aanbevelingen te geven voor de vormgeving van het OOGO in relatie tot de beoogde ambities van deze overlegstructuur. Hiertoe heb ik in paragraaf 1.2 een vijftal deelvragen van de centrale onderzoeksvraag afgeleid, die grotendeels in de voorgaande hoofdstukken zijn beantwoord door middel van literatuurstudie en onderzoek. In dit hoofdstuk zet ik de beantwoording van de deelvragen op een rij en werk ik de conclusies uit naar aanleiding van mijn bevindingen in het totale onderzoek en de literatuurstudie. In de laatste paragraaf blik ik terug op de centrale onderzoeksvraag.

6.1 Deelvraag 1: beleidstheorie OOGO

Deelvraag 1 luidt: "Wat is de beleidstheorie achter het OOGO?".

Deze vraag heb ik door literatuurstudie beantwoord in hoofdstuk 2. Ik vat deze beantwoording hier kort samen.

Het OOGO heeft vorm gekregen binnen de context van het lokaal onderwijsbeleid vanaf de jaren '90. Staatssecretaris Wallage heeft begin jaren '90 de decentralisatie van onderwijstaken van het Rijk naar de gemeenten in gang gezet. In zijn brief aan de Tweede Kamer 'Dit is een brief, geen nota' (1992), zette hij uiteen dat bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs alleen gepaard kon gaan met draagvlak binnen het onderwijs. In het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing in 1993 werden door de koepelorganisaties van bijzonder en openbaar onderwijs, de VNG en het ministerie van OCenW afspraken gemaakt over onder andere de rol van de gemeentelijke overheid in het lokaal onderwijsbeleid. Deze afspraken resulteerden in de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken (Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993). De gemeente werd geacht de autonomie van de scholen te respecteren en had een activerende en aanvullende rol. Lokaal onderwijsbeleid zou bottom-up tot stand komen.

In 1995 lanceerde staatssecretaris Netelenbos de notitie Lokaal Onderwijsbeleid, waarin de gemeente een sturende en regisserende rol kreeg toebedeeld. De rol van de gemeente werd zwaarder en meer top-down gericht.

De huidige beleidsvoornemens van kabinet Balkenende II wijzen op een voorkeur voor autonomievergroting van de scholen. Functionele decentralisatie van onderwijstaken van het Rijk én van de lokale overheid naar scholen staat centraal. De rol van de gemeente zal meer liggen in de coördinatie van het lokaal jeugdbeleid. Scholen, gemeente en andere maatschappelijke instellingen zijn partners in de activiteiten en voorzieningen binnen de jeugdketen.

Hoe is het OOGO binnen deze ontwikkeling van het lokaal onderwijsbeleid vormgegeven?

Staatssecretaris Wallage had een 'forum' voor ogen: een openbare bespreking gericht op consensus. Het initiatief daartoe zou bij de schoolbesturen liggen en onderwerpen van gezamenlijk belang zouden in dit forum besproken worden. In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid (1995) van staatssecretaris Netelenbos werd het OOGO een wettelijk vereiste voor onderwerpen in het lokaal onderwijsbeleid: het onderwijsachterstandenplan, schoolbegeleiding, onderwijshuisvesting en Onderwijs in allochtone levende talen. Het OOGO werd een procedureel instrument voor besluitvorming in het lokaal onderwijsbeleid. Kabinet Balkenende II stelt in de laatste beleidsvoornemens voor de wettelijke verplichting tot OOGO af te schaffen. Het initiatief voor lokaal overleg binnen het jeugdbeleid wordt nog wel als een verantwoordelijkheid van de gemeente gezien.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en scholen heeft de afgelopen jaren in het lokaal onderwijsbeleid discussie en spanning opgeleverd. Ook nu staan scholen en gemeente aan de vooravond van een nieuwe periode, waarin taken en verantwoordelijkheden opnieuw gedefinieerd worden. Overleg, al dan niet in de vorm van het OOGO, heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan de afstemming binnen het lokaal onderwijsbeleid. Ook in de nieuwe beleidsvoornemens wordt overleg gezien als een hulpmiddel tot goede samenwerking en effectieve afstemming van de verschillende partners in het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid.

6.2 Deelvraag 2: organisatorische vormgeving OOGO

Deelvraag 2 luidt: "Hoe is OOGO binnen gemeenten organisatorisch vormgegeven?".

Deze vraag heb ik door middel van de dataverzameling en analyse van de survey beantwoord in hoofdstuk 5. Ik vat de beantwoording van deze vraag hier kort samen.

De dataverzameling en analyse van de survey beogen inzicht te verschaffen in het landelijk beeld van de organisatorische vormgeving van het OOGO. De survey is verzonden naar 100 gemeenten en door 77 gemeenten ingevuld geretourneerd. In bijlage 8 is de survey kwantitatief verwerkt op categorie (grootte van gemeenten) en op subcategorie (verhouding openbaar en bijzonder onderwijs). In bijlage 9 is de grafische weergave van afwijkingen per categorie en/of subcategorie weergegeven.

In vrijwel alle gemeenten is de voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid van de VNG (1997) overgenomen.

In het OOGO zijn de schoolbesturen vrijwel altijd afzonderlijk vertegenwoordigd. De vertegenwoordiging van schoolbesturen bestaat meestal uit schoolbestuurders, die in driekwart van de gemeenten bijgestaan worden door schooldirecties. De wethouder/portefeuillehouder onderwijs vertegenwoordigt in meer dan de helft van de gemeenten de gemeente. In de andere gemeenten vertegenwoordigen wethouder en ambtenaar de gemeente samen. Het komt zelden voor, dat alleen een ambtenaar de gemeente vertegenwoordigt.

In tweederde van de gemeenten nemen derden niet deel aan het OOGO. Opvallend is wel dat hoe groter de gemeente is, hoe vaker derden wel deelnemen aan het OOGO. Als derden deelnemen aan het OOGO, hebben zij meestal niet dezelfde bevoegdheden als schoolbesturen en gemeente. Zij hebben een adviserende en/of informerende rol in het OOGO.

De wethouder/portefeuillehouder onderwijs is vrijwel altijd voorzitter van het OOGO. Agendaoverleg, vooroverleg, werkgroepen/commissies komen vaker voor naarmate gemeenten groter worden. Ook de vergaderfrequentie gaat gelijk op met de grootte van de gemeente. In grotere gemeenten wordt vaker vergaderd. In een kwart van de gemeenten is sprake van stemverhoudingen in het OOGO.

In de meeste gemeenten (88%) worden ook andere onderwerpen besproken in het OOGO dan alleen de onderwerpen waarvoor OOGO wettelijk verplicht is. In de bespreking van onderwerpen in het OOGO ligt de nadruk in tweederde van de gemeenten op het financieel-materieel aspect en in de helft van de gemeenten (ook) op het onderwijsinhoudelijk aspect.

In de helft van de gemeenten was een vergelijkbare vorm van overleg tussen gemeente en schoolbesturen vóór de wettelijke verplichting tot OOGO. Het advies van de Onderwijsraad wordt zelden ingewonnen.

In meer dan de helft van de gemeenten is geen sprake van de integrale bestuursvorm voor het openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs is hier verzelfstandigd of op afstand gezet. In de gemeenten waar wel sprake is van de integrale bestuursvorm vindt de meerderheid (70%) de rollen van de gemeente als lokale overheid enerzijds en als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs anderzijds goed gescheiden. In kleine gemeenten vindt men verhoudingsgewijs deze rollen minder

goed gescheiden. De gemeenteraad neemt in de meeste gemeenten bijna altijd de uitkomst van het OOGO over.

Het OOGO wordt meestal OOGO of Bestuurlijk overleg genoemd. De naam 'forum' komt weinig voor. De waardering voor het OOGO is overwegend positief: meer dan de helft van de gemeenten waardeert het OOGO uitsluitend positief en een kwart van de gemeenten noemt positieve en negatieve aspecten. Slechts in 4 gemeenten wordt het OOGO uitsluitend negatief gewaardeerd. In twee van deze gemeenten zijn het openbaar en bijzonder onderwijs ongeveer even groot en in de andere twee gemeenten is het bijzonder onderwijs groter dan het openbaar onderwijs. In de toelichting bij de waardering lijkt de mate van inhoudelijke discussie een belangrijke factor te zijn in de positieve dan wel negatieve waardering voor het OOGO.

6.3 Deelvraag 3: theoretisch perspectief voor OOGO

Deelvraag 3 luidt: "Vanuit welk theoretisch perspectief kan het OOGO bestudeerd worden?". Deze vraag heb ik door literatuurstudie beantwoord in hoofdstuk 3. Ik vat deze beantwoording hier kort samen.

Ik heb ervoor gekozen om het OOGO vanuit het theoretisch perspectief van interactieve beleidsvorming te bestuderen, omdat ik in de theorie van interactieve beleidsvorming veel overeenkomsten en verbanden zie met de beleidstheorie van het OOGO.

Het OOGO is een interactief proces en verwoordt het netwerkkarakter van het lokaal onderwijsbeleid. Het onderwijs wordt geconfronteerd met maatschappelijke problemen die de school overstijgen. Om deze problemen op te lossen heeft het onderwijs partners nodig om samen oplossingen te verkennen en uit te voeren. OOGO is een overleg waarin vele actoren van elkaar afhankelijk zijn en gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen in het zoeken naar oplossingen.

De kenmerken van interactieve beleidsvorming openheid, gelijkwaardigheid, invloed en debat herken ik als normatieve aspecten in de beleidstheorie van het OOGO. In de beleidstheorie van het OOGO wordt uitgegaan van een open beleidsbenadering, waarin de deelnemers invloed uitoefenen op het lokaal onderwijsbeleid. In het OOGO worden de deelnemers geacht hun uiterste best te doen om door debat tot overeenstemming te komen. Gelijkwaardigheid komt tot uiting in de wederzijdse afhankelijkheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het lokaal onderwijsbeleid. De kenmerken van interactieve beleidsvorming bepalen de mate van het interactief proces en zijn daarmee zowel descriptief als normatief van karakter.

In de theorie van interactieve beleidsvorming wordt vaak een spanning geconstateerd tussen interactieve processen en de rol van de politiek. Wat houdt de politieke verantwoordelijkheid nog in als de problemen en oplossingen al verkend zijn in het interactieve proces? Stelt het politiek primaat dan nog wel iets voor? Diezelfde spanning speelt in de verhouding tussen de gemeenteraad en de uitkomst van het OOGO. Het is lastig voor de gemeenteraad om af te wijken van een uitkomst van het OOGO waarover de onderwijspartners overeenstemming hebben bereikt.

Interactieve beleidsvorming vereist maatwerk toegesneden op de lokale situatie. OOGO wordt vormgegeven op lokaal niveau tussen partners binnen het lokaal onderwijsbeleid. De voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid (VNG, 1997) is een raamwerk voor de vormgeving van dit overleg.

Interactieve beleidsvorming 'valt' goed in Nederland, dat een lange traditie van 'schikken en plooiën' kent. In Nederland is men van oudsher gericht op de drie C's: consensus, coöperatie en consultatie. Overleggen en compromissen staan ook in de beleidstheorie van het OOGO centraal. Daarentegen wijzen het afwegen van belangen en de sturende regierol van de gemeente ook op een arena van conflict, confrontatie, competitie en concurrentie.

Interactieve beleidsvorming levert mijn inziens een passend theoretisch kader voor de bestudering van het OOGO. Aan de hand van de vier kenmerken van het interactieve beleidsvorming heb ik een analysemodel ontworpen (paragraaf 3.5.2) waarmee ik de interactie in het OOGO bestudeerd heb.

6.4 Deelvraag 4: interactie in het OOGO

Deelvraag 4 luidt: "Op welke wijze treden actoren met elkaar in interactie bij het voeren van OOGO?". Deze vraag is gedeeltelijk beantwoord in hoofdstuk 5 door middel van de verwerking van de data van de case study. In paragraaf 5.2 en 5.3 heb ik respectievelijk de verslagen van de gemeente Etten-Leur en de gemeente Utrecht uitgewerkt.

In deze paragraaf confronteer ik de data van de gemeente Etten-Leur en de gemeente Utrecht met elkaar om inzicht te verkrijgen in de interactie tussen actoren in het OOGO. De case study verschaft inzicht in de interactie bij het voeren van OOGO op lokaal niveau van de gemeente Etten-Leur en de gemeente Utrecht.

6.4.1 Inleiding

In paragraaf 4.3.3 (Selectie) heb ik aangegeven dat de keuze voor gemeenten voor de case study gebaseerd zou zijn op extremiteit. Ik vind dat ik daarin met de keuze voor Etten-Leur en Utrecht geslaagd ben. De gemeenten zijn in veel opzichten verschillend. In de volgende paragrafen komen die verschillen aan bod, gekoppeld aan de paragrafen van 5.2 (Verslag gemeente Etten-Leur) en 5.3 (Verslag gemeente Utrecht).

6.4.2 Gemeente Etten-Leur en gemeente Utrecht vergeleken

Gemeente Etten-Leur ligt in het relatief rustige Noord-Brabant en heeft minder inwoners (39.500) dan Utrecht. Utrecht ligt met 265.000 inwoners midden in de hectische randstad. Gemeente Utrecht is één van de vier grote gemeenten en kent grootstedelijke problemen, die Etten-Leur niet kent.

In Utrecht kampt men met probleemwijken met hoge concentraties allochtonen, gevoelens van onveiligheid, tekorten op de arbeidsmarkt en een teruglopende economie. Utrecht is de snelst groeiende stad van Nederland en de grootstedelijke problemen kunnen juist daardoor uit hun voegen groeien. Daarnaast heeft Utrecht te maken met een stijgende immigratie van allochtonen in Utrecht (25%) ten opzichte van het landelijke gemiddelde van 7%.

6.4.3 Gemeentebestuur van Etten-Leur en Utrecht vergeleken

In de gemeente Utrecht zijn Leefbaar Utrecht, GroenLinks en de PvdA de grote partijen in de gemeenteraad, terwijl in de gemeente Etten-Leur het CDA de grote winnaar was bij de laatste verkiezingen. De lokale politieke partij APB (Algemeen Plaatselijk Belang) was juist de grote verliezer bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. In de gemeente Utrecht is daarentegen de lokale partij Leefbaar Utrecht nog steeds de grootste politieke partij.

De colleges in beide gemeenten lijken op het eerste gezicht meer op elkaar en bestaan uit CDA, PvdA en VVD: in Utrecht behoort Leefbaar Utrecht als grootste partij in de gemeenteraad ook tot het college van burgemeester en wethouders. Dit maakt de colleges bij nader inzien toch heel verschillend.

Etten-Leur kent in haar college de gevestigde politieke partijen, terwijl in Utrecht het lokale Leefbaar Utrecht als grootste politieke partij de meeste wethouders levert.

De politieke kleur van de wethouders verschilt: in Etten-Leur is er voor onderwijs een VVD wethouder en in Utrecht een CDA wethouder.

6.4.4 Onderwijs in Etten-Leur en Utrecht vergeleken

6.4.4.1 Schoolbesturen en verhouding bijzonder en openbaar onderwijs

In het overleg tussen schoolbesturen en gemeente komt de gemeente Etten-Leur 5 schoolbesturen tegen en de gemeente Utrecht 33. In beide gemeenten vertonen de schoolbesturen grote verschillen, die vooral samenhangen met de grootte van de schoolbesturen. In beide gemeenten ben ik er door de wethouder en/of ambtenaren op gewezen dat de grootte van schoolbesturen zou kunnen doorwerken in het OOGO. In beide gemeenten is daarom minstens één groot en minstens één klein schoolbestuur geïnterviewd (zie bijlage 10 en 11).

De verhouding openbaar-bijzonder onderwijs verschilt enigzins. Gemeente Utrecht is typerend voor de landelijke verhouding openbaar-bijzonder onderwijs (30%-70%), terwijl in de gemeente Etten-Leur relatief meer bijzonder onderwijs is. In het basisonderwijs bedraagt het bijzonder onderwijs 80%, terwijl het voortgezet onderwijs in Etten-Leur helemaal geen openbaar onderwijs kent.

In beide gemeenten is voor het openbaar onderwijs sprake van een overgang van bestuurscommissies naar verdere verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. In Etten-Leur verkent men met het oog op de relatief kleine schaal van het openbaar onderwijs de mogelijkheid tot samenwerking met de andere denominaties binnen het Etten-Leurse. In Utrecht is daar geen sprake van en is dit ook niet noodzakelijk gezien de grote schaal van het openbaar onderwijs.

6.4.4.2 Basisonderwijs

In Etten-Leur ligt de focus voor OOGO op het basisonderwijs. Dit komt doordat de meeste GOA-middelen voor het basisonderwijs bestemd zijn en doordat onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs doorgedecentraliseerd is naar de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs.

In Utrecht richt het OOGO zich op zowel basisonderwijs als voortgezet onderwijs.

In Utrecht behoort 40% van de leerlingen tot de gewichtenleerlingen, in Etten-Leur 20%. In Etten-Leur zijn verhoudingsgewijs meer 1.25 leerlingen dan 1.90 leerlingen en in Utrecht ligt dat andersom: daar zijn veel meer 1.90 leerlingen (32%).

6.4.4.3 Voortgezet onderwijs

In Etten-Leur hebben de twee scholen een regionale functie en vangen kinderen uit de omgeving op. In Utrecht heeft met name het voortgezet onderwijs last van de 'witte vlucht' en bezoekt 18 % van de Utrechtse leerlingen een school voor voortgezet onderwijs buiten Utrecht. In de gemeente Utrecht is dan ook veel aandacht voor de positie van het Utrechtse voortgezet onderwijs en wordt daar middels het masterplan VO actie op ondernomen.

In Utrecht bedraagt het aantal cumi-leerlingen 29%, ongeveer drie keer zo hoog als het landelijk gemiddelde. In de gemeente Etten-Leur heb ik geen gegevens van cumi-leerlingen achterhaald. Het percentage allochtone leerlingen in Etten-Leur bedraagt 23% ten opzichte van 45% in Utrecht.

6.4.5 Plannen en notities

6.4.5.1 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

In beide gemeenten zijn GOA-plannen opgesteld en is overeenstemming over deze plannen bereikt. Ook bemerk ik in beide gemeenten dat het GOA-plan leidt tot andere notities, die verder ingaan op de uitvoering van één of meer onderwerpen.

In de gemeente Etten-Leur is het GOA-plan breder dan het onderwijsachterstandenbeleid alleen. In de gemeente Utrecht richt het GOA-plan zich op het onderwijsachterstandenbeleid zoals dat in het Landelijk Beleidskader GOA is vormgegeven.

In beide plannen wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de taak van de gemeente en de schoolbesturen in het lokaal onderwijsbeleid. Alhoewel verschillend verwoord, bemerk ik inhoudelijk dezelfde richting: de gemeente bepaalt de 'wat-vraag' (gemeente Etten-Leur). In Utrecht bepaalt de gemeente de doelen en ziet de gemeente het als haar taak om het lokale onderwijsbeleid te ontwikkelen, vast te stellen en te evalueren. De schoolbesturen bepalen de 'hoe-vraag' (gemeente Etten-Leur). In gemeente Utrecht dragen de schoolbesturen de verantwoordelijkheid voor de planvorming en implementatie van het beleid in de scholen.

In de gemeente Utrecht vraagt het GOA-plan ook aandacht voor het wijkgericht werken. In de gemeente Utrecht speelt de onderwijsachterstandenproblematiek dan ook in sommige wijken meer dan in andere. In de gemeente Etten-Leur speelt dit niet.

6.4.5.2 Onderwijshuisvesting

In de gemeente Etten-Leur voert men vooral over het onderhoud van scholen overleg met de schooldirecteuren. In de gemeente Utrecht vindt dit overleg op schoolbestuurlijk niveau plaats. In beide gemeenten is integrale huisvesting in ontwikkeling.

Gemeente Etten-Leur heeft de onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen en daarom vindt daar geen OOGO plaats. In Utrecht is onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs in het kader van het Masterplan VO juist een veel- en vaakbesproken onderwerp in de OOGO-vergaderingen.

6.4.6. OOGO

6.4.6.1 Historie

In beide gemeenten was een vergelijkbare overlegstructuur, voordat het OOGO in 1998 een wettelijke verplichting werd. In de gemeente Utrecht heeft men na de wettelijke verplichting van het OOGO de overlegstructuur formeel vastgelegd en vormgegeven. In de gemeente Etten-Leur heeft men het OOGO wel formeel vastgelegd in een verordening, maar het overleg is niet veranderd qua organisatie of vormgeving. Het OOGO kreeg een plaats in het bestaande overleg tussen schoolbesturen en gemeente.

6.4.6.2 Algemeen

Beide gemeenten hebben de VNG voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid grotendeels overgenomen. Etten-Leur heeft de VNG voorbeeldverordening helemaal overgenomen en Utrecht voor een groot deel. Utrecht heeft twee artikelen toegevoegd: openbaarheid (art. 4) en commissies (art. 6).

In Etten-Leur is het OOGO geen apart overleg met een formele status. Er is een overleg lokaal onderwijsbeleid en een overleg onderwijshuisvesting, waarin OOGO gevoerd wordt als dat nodig is. In Utrecht is het OOGO formeel geregeld. Er is een organisatiestructuur met deelloverleggen en werkgroepen afgesproken en vastgelegd in notities.

6.4.6.3 Organisatie

De gemeente Etten-Leur en Utrecht verschillen gezien hun grootte in ambtelijke capaciteit en ondersteuning voor het lokaal onderwijsbeleid. De gemeente Utrecht staat daarnaast als één van de vier grote gemeenten regelmatig in de landelijke politieke aandacht, waardoor de lokale politiek, maar ook de ambtenaren in Utrecht meer dan in Etten-Leur bij ontwikkelingen op rijksniveau betrokken zijn.

Het OOGO valt in beide gemeenten onder een afdeling, waar onderwijs ondergebracht is. In Etten-Leur hoort bij de afdeling Educatie en Welzijn niet alleen onderwijs, maar ook welzijn. In Utrecht valt welzijn niet onder de afdeling onderwijs, maar wel binnen de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, waarvan de afdeling onderwijs deel uitmaakt.

In de beide gemeenten valt onderwijshuisvesting wel onder de afdeling onderwijs, maar daarbinnen onder een andere unit of sectie dan het GOA.

In de organisatie van het OOGO zijn GOA en onderwijshuisvesting in Etten-Leur losstaande trajecten. Er zijn twee overlegstructuren met verschillende deelnemers. Het OOGO voor GOA komt in het overleg lokaal onderwijsbeleid tot stand. In dit overleg komen steeds meer derden aan tafel, die niet uit het onderwijsveld komen. Het OOGO voor onderwijshuisvesting komt in het overleg onderwijshuisvesting tot stand met een breed onderwijsveld: schoolbestuurders, algemeen directeuren en schooldirecteuren.

Het OOGO in Utrecht kent drie deelloverleggen die onder het OOGO groot hangen: OOGO PO, OOGO VO en OOGO OHV. OHV is geen losstaand traject in het OOGO groot. Juist door het Masterplan VO is onderwijshuisvesting een onlosmakelijk deel van het lokaal onderwijsachterstandenbeleid geworden. In het Masterplan VO streeft men immers naar de koppeling tussen adequate onderwijshuisvesting en kwalitatief goed onderwijs in Utrecht.

In beide gemeenten zit de wethouder het OOGO voor. In Etten-Leur speelt het afdelingshoofd geen grote rol in het OOGO. De verantwoordelijke beleidsadviseurs regelen het OOGO. In Utrecht zijn de rollen van het afdelingshoofd en de sectiehoofden veel groter. Het afdelingshoofd zit het OOGO PO en OOGO VO voor, het sectiehoofd OHV zit het OOGO OHV voor. Het OOGO OHV is geen losstaand traject in Utrecht, maar wordt dus wel anders georganiseerd dan het OOGO PO en OOGO VO. Onder de deelloverleggen hangen weer werkgroepen, waarin schooldirecties en schoolbesturen, derden en ambtenaren de onderwerpen voor het OOGO uitwerken.

Waar de gemeente Etten-Leur nog zoekend is naar een organisatiestructuur met werkgroepen en een projectgroep is dat in Utrecht al vormgegeven door deelloverleggen en werkgroepen.

In beide gemeenten is de vertegenwoordiging van de schoolbesturen verschillend ingevuld en hangt dit samen met de verschillen in grootte van de schoolbesturen. Schooldirecteuren, algemeen directeuren, leden van het College van Bestuur en 'echte' schoolbestuurders vertegenwoordigen de schoolbesturen.

In de gemeente Etten-Leur vergadert men veel minder (1 à 2 keer per jaar) dan in de gemeente

Utrecht (5 à 6 keer per jaar). In beide gemeenten is geen sprake van agendaoverleg en vooroverleg tussen gemeente en schoolbesturen. De schoolbesturen hebben in beide gemeenten een vooroverleg, waarin men streeft naar een eenduidig standpunt.

In beide gemeenten is nog nooit het advies van de Onderwijsraad ingewonnen.

6.4.6.4 Openheid

In beide gemeenten wordt het OOGO als een open overleg ervaren. Constructief, coöperatief, samenwerking en goede verhoudingen zijn termen die regelmatig vallen. Vaak wordt er opgemerkt dat er naast het OOGO korte lijntjes bestaan tussen schoolbesturen en het ambtelijk apparaat. Sommige schoolbesturen hebben ook een kort lijntje met de wethouder.

De deelnemers zijn geïnteresseerd in elkaars standpunten en standpunten kunnen veranderen. In de gemeente Utrecht zullen standpunten niet meer in het OOGO groot veranderen. Dat kan echter wel in de deeloverleggen en werkgroepen gebeuren. In beide gemeenten streven schoolbesturen in vooroverleg naar een eenduidig standpunt, maar dit standpunt is altijd bespreekbaar. In Utrecht wordt het OOGO groot weliswaar als open, maar ook als te formeel ervaren.

De gemeente Etten-Leur en Utrecht verschillen in de betrokkenheid van derden. De gemeente Etten-Leur gaat juist een richting op waarin steeds meer derden aan tafel komen te zitten bij het overleg lokaal onderwijsbeleid: ROC's, welzijnspartners, Weer Samen Naar School. In de gemeente Utrecht zijn derden geen deelnemer van het OOGO groot. Drie van de zeven geïnterviewden spreken ook uit dat zo te willen houden. Wel ontmoeten scholen, gemeente en derden elkaar in de gemeente Utrecht in wijknetwerken.

Ook de rol van de schoolbegeleidingsdienst verschilt in de beide gemeenten. In de gemeente Etten-Leur nemen gemeente en schoolbesturen een kritische houding aan ten opzichte van de schoolbegeleidingsdienst Edux. In de gemeente Utrecht oefent het School Advies Centrum (SAC) indirect invloed uit via informeel vooroverleg, deeloverleggen en werkgroepen. Het SAC lijkt in Utrecht meer een bondgenoot te zijn van de gemeente en schoolbesturen dan Edux in Etten-Leur.

Alle geïnterviewden in beide gemeenten geven aan dat alle onderwerpen bespreekbaar zijn. In de gemeente Etten-Leur hecht men veel waarde aan goede verhoudingen en harmonie. Men bespreekt de verschillende standpunten wel, maar wil heel graag solidair en constructief met elkaar omgaan. In de gemeente Utrecht lijkt men iets duidelijker te zijn in het uitspreken van en vasthouden aan verschillende standpunten. De discussie rondom de procedure overgang primair onderwijs naar voortgezet onderwijs is daar een goed voorbeeld van. De schoolbesturen konden niet tot overeenstemming komen over de procedure, omdat één categoriale MAVO andere toelatingseisen wil blijven hanteren.

De verschillende deelnemers van het OOGO groot in Utrecht lijken allemaal actuele en politiek gevoelige onderwerpen als segregatie, spreidingsbeleid, tweetalig onderwijs, etc. op de agenda te willen zien. Ondanks dat alle onderwerpen in Utrecht bespreekbaar zijn, zijn deze onderwerpen vooral nog niet op de agenda van het OOGO groot gekomen. Uit de interviews wordt niet duidelijk waarom dit niet gebeurt.

6.4.6.5 Gelijkwaardigheid

In beide gemeenten erkennen de schoolbesturen en de gemeente dat de verschillen tussen de schoolbesturen onderling groot zijn. Deze verschillen hangen vooral samen met de grootte van een

schoolbestuur, waardoor verschillen ontstaan in professionaliteit, capaciteit, mandatering, deskundigheid, tijd en vaardigheden.

Toch spreken vrijwel alle geïnterviewden in beide gemeenten heel nadrukkelijk van gelijkwaardige partners, die elkaar serieus nemen en met respect met elkaar omgaan.

In de gemeente Etten-Leur spreken vrijwel alle geïnterviewden uit dat het verschil tussen de schoolbesturen niet doorwerkt in de uitkomst van het OOGO. Ook vinden de geïnterviewden dat, ondanks verschil in inbreng tussen schoolbesturen, de inbreng van alle schoolbesturen even zwaar weegt in het overleg. De inbreng van derden weegt volgens alle geïnterviewden op één na even zwaar als de inbreng van de andere deelnemers van het overleg. Formele posities spelen geen rol in het OOGO.

In de gemeente Etten-Leur werken de drie schoolbesturen nauw samen aan één gezamenlijke onderwijsvisie en stimuleert de gemeente de bestuurlijke samenwerking. De gemeente geeft aan dat de schaal van het openbaar onderwijs te klein is en de samenwerking het liefst ziet met de andere denominaties in de gemeente Etten-Leur.

In Utrecht erkent men vaker dan in Etten-Leur dat ondanks 'het gevoel van gelijkwaardige partners' de verschillen tussen schoolbesturen wel doorwerken in de uitkomst van het OOGO. Regelmatig wordt in de interviews uitgesproken dat de professionaliteit van de grotere schoolbesturen hen meer invloed geeft op de uitkomst van het OOGO.

Niet zozeer formele posities of functies spelen een rol in het OOGO, maar de grootte en professionaliteit van een schoolbestuur maken wel een verschil in het OOGO. De inbreng van de meer professionele schoolbesturen is groter en weegt zwaarder dan die van kleinere en minder professionele schoolbesturen. De schoolbesturen gaan soms coalities aan; in het primair onderwijs vaker dan in het voortgezet onderwijs. Hier speelt de schaalgrootte zoals in Etten-Leur geen rol. De schoolbesturen lijken minder nauw samen te werken dan in de gemeente Etten-Leur. De gemeente Utrecht lijkt zowel op ambtelijk als politiek niveau meer doordrongen dan de gemeente Etten-Leur van het feit dat zij de belangen van *alle* schoolbesturen moet bewaken.

In beide gemeenten streeft men naar overeenstemming en dat lukt bijna altijd. Er zijn daarom geen regels voor besluitvorming afgesproken en er wordt niet gestemd.

6.4.6.6 Invloed

In beide gemeenten zien de meeste deelnemers van het OOGO hun rol en die van de andere deelnemers als die van coproducent van het lokaal onderwijsbeleid. De meeste deelnemers geven aan dat hun invloed op de uitkomst van het OOGO groot is, maar vinden dat ook van de invloed van andere deelnemers.

In een aantal gevallen wordt (naast coproducent) ook nog de rol van medebeslisser genoemd. Dit wordt altijd op dezelfde wijze beargumenteerd: men vindt dat de raad wel formeel beslist, maar aangezien de raad toch altijd de voorstellen van het OOGO overneemt, de deelnemers dan dus eigenlijk medebeslissers zijn.

In Utrecht valt ook nog naast coproduceren de term adviseren tweemaal. De betrokkenen voelen zich in de werkgroepen en/of deelloverleggen weliswaar coproducent, maar in het OOGO groot meer adviseur.

In beide gemeenten wordt veel waarde gehecht aan input van het onderwijsveld. De term 'bottom-up' valt meerdere malen in de interviews.

In Etten-Leur vinden de meeste geïnterviewden de invloed van het kleine schoolbestuur even groot als de invloed van de grote schoolbesturen. Slechts een ambtenaar heeft daar twijfels over. In Utrecht

wordt vaker opgemerkt (driemaal) dat grote schoolbesturen meer invloed hebben dan kleine schoolbesturen.

Derden hebben in Utrecht alleen indirect invloed, terwijl men in Etten-Leur derden ook als gelijkwaardige coproductant van het beleid ziet.

In Utrecht zijn met name de grote schoolbesturen actief bezig de lokale politiek te informeren en te betrekken bij het onderwijs. In het geval van onderwijshuisvesting bespreken ambtenaren en schoolbesturen samen de strategie om het onderwerp op de politieke agenda te krijgen. In de gemeente Etten-Leur lijkt minder aandacht voor lobby naar de lokale politiek te zijn.

In Etten-Leur wordt opgemerkt dat de raad weliswaar altijd de voorstellen van het OOGO overneemt, maar deze wel kritisch bediscussieert. In Utrecht wordt juist opgemerkt dat de raad de voorstellen van het OOGO vrijwel altijd overneemt, omdat overeenstemming zwaar weegt voor de raad. De gemeenteraad in Etten-Leur lijkt kritischer om te gaan met de voorstellen van het OOGO dan de gemeenteraad in Utrecht.

6.4.6.7 Debat

In beide gemeenten vindt veel van de discussie buiten het OOGO plaats. In de gemeente Etten-Leur is veel informeel overleg buiten het formele overleg om, maar het overleg lokaal onderwijsbeleid en het overleg onderwijshuisvesting vormen de formele platformen waar de inhoudelijke discussie plaatsvindt. Hier worden standpunten bepaald en kunnen standpunten veranderen.

In de gemeente Utrecht moet een onderscheid gemaakt worden naar het OOGO groot dat vaak als strategisch en formeel ervaren wordt en de deeloverleggen OOGO. In de deeloverleggen vindt inhoudelijke discussie plaats en kunnen standpunten veranderen en bepaald worden. De discussie in het OOGO groot is minder inhoudelijk en heeft volgens een aantal geïnterviewden het karakter van hamerstukken afwerken. Hier zijn de standpunten bepaald in de daaraan voorafgaande overleggen en zullen de standpunten niet meer veranderen.

Discussies worden zelden emotioneel. In de gemeente Etten-Leur bespreekt men gevoelige zaken bilateraal voorafgaand aan het OOGO. In de gemeente Utrecht worden de deelnemers van het OOGO hooguit 'gepast boos'.

De argumenten die een rol spelen in het OOGO zijn in Etten-Leur vooral inhoudelijk. De financiële kaders ervaart men meer als een gegeven. Eén schoolbestuur in Etten-Leur uit nadrukkelijk dat meer openheid en invloed op de financiële kaders zeer gewenst is.

In de gemeente Utrecht zijn de inhoudelijke en financiële argumenten in de deeloverleggen veel meer met elkaar verbonden. In het OOGO groot zijn de argumenten vaker strategisch en financieel van aard.

In de interviews geven de deelnemers aan dat men naar elkaar luistert en formele posities geen rol spelen in het debat. Ondanks verschil in inbreng doen alle deelnemers mee aan het debat. Ieder kan zijn zegje doen.

Opvallend is dat in de gemeente Etten-Leur de wethouder voorstander is van gescheiden trajecten voor OOGO lokaal onderwijsbeleid en onderwijshuisvesting. In de gemeente Utrecht daarentegen speelt de wethouder juist een sturende rol in het stimuleren van adequate onderwijshuisvesting en kwalitatief goed onderwijs in het Masterplan VO en is dit een vaakbesproken onderwerp in het OOGO groot.

Daarnaast valt op dat de deelnemers in Etten-Leur een positieve inhoudelijke discussie in het overleg ervaren en toch op zoek zijn naar een structuur met werkgroepen voor input vanuit het onderwijsveld.

In Utrecht is die structuur vormgegeven en wordt de discussie in werkgroepen en deeloverleggen positief gewaardeerd, maar ervaart men het OOGO groot weer negatiever: te formeel, te strategisch en niet inspirerend.

6.5 Conclusies

Alvorens over te gaan op de beantwoording van deelvraag 5 zet ik eerst de conclusies naar aanleiding van deelvraag 1 tot en met 4 op een rij. De beantwoording van deelvraag 5 baseer ik namelijk op mijn bevindingen in het totale onderzoek en de literatuurstudie. De conclusies heb ik afgeleid van de survey (deelvraag 2) en de case study (deelvraag 4) en aangevuld met de literatuurstudie (deelvraag 1 en 3).

6.5.1 Conclusies naar aanleiding van de survey

De volgende conclusies zijn gebaseerd op de dataverzameling en analyse van de survey in paragraaf 5.1 en betreffen het landelijk beeld van de organisatorische vormgeving van het OOGO. Per conclusie is uitgewerkt hoe de case study en de literatuurstudie deze conclusies aanvullen.

Conclusie 1:

Het landelijk kader van de voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid van de VNG (1997) biedt gemeenten voldoende ruimte tot maatwerk.

- Survey: vrijwel alle gemeenten blijken de voorbeeldverordening van de VNG geheel of voor een groot deel te hebben overgenomen. De VNG heeft daarmee de verordening voor het OOGO in grote mate bepaald. Er is sprake van een landelijke uniformering van de lokale verordeningen OOGO.
- Case study: in de case study blijkt dat ondanks het feit dat de voorbeeldverordening van de VNG in beide gemeenten overgenomen is, het OOGO heel verschillend vormgegeven wordt. De verordening OOGO is slechts een kader, een raamwerk, waarbinnen gemeenten op hun manier het OOGO kunnen vormgeven. De VNG heeft het uitgangspunt 'raamwerk' in de algemene toelichting van de voorbeeldverordening opgenomen en lijkt daar goed in geslaagd te zijn.
- Literatuurstudie: in de theorie van de interactieve beleidsvorming blijkt dat het interactieve proces niet in elke gemeente hetzelfde kan zijn en afhankelijk is van de lokale situatie. Zo is ook in de vormgeving van OOGO maatwerk mogelijk en noodzakelijk. De Groot (1999) spreekt in zijn verwachtingen uit dat maatwerk belemmerd kan worden door landelijke regelingen, verordeningen en modellen. In dit geval is daar geen sprake van en biedt de voorbeeldverordening voldoende ruimte voor maatwerk toegesneden op de lokale situatie.

Conclusie 2:

Het OOGO is van karakter een bestuurlijk overleg.

- Survey: de gemeente wordt vertegenwoordigd door de wethouder/portefeuillehouder onderwijs, die vrijwel altijd voorzitter is van het OOGO. De schoolbesturen zijn vrijwel altijd afzonderlijk vertegenwoordigd door schoolbestuurders, eventueel bijgestaan door schooldirecties.
- Case study: de data en analyse in de case study bevestigen deze conclusie. Wethouder en schoolbesturen zijn de centrale partners in het OOGO. Derden zijn vaker niet dan wel aanwezig.
- Literatuurstudie: deze conclusie wordt ook ondersteund door de bevindingen van het onderzoek van het SCP (1999) in paragraaf 2.4: in het OOGO zijn schoolbesturen en gemeente vertegenwoordigd. Staatssecretaris Wallage had een forum voor ogen waarin ook ouders, leraren

en burgers zouden participeren. Dit is in het huidige beeld van het OOGO niet gebruikelijk. Niet-bestuurlijke partners blijken niet vanzelfsprekend deelnemers aan het OOGO te zijn. Dit kan te maken hebben met het feit dat zij in de voorbeeldverordening van de VNG (1997) ook niet als de centrale partners benoemd worden.

Conclusie 3:

De deelname van derden aan het OOGO hangt samen met de grootte van de gemeente.

- Survey: hoe groter de gemeente, hoe vaker er sprake is van deelname van derden aan het OOGO.
- Case study: de situatie in de twee gemeenten is juist omgekeerd. In Utrecht zijn derden geen vaste deelnemers en oefenen zij slechts indirect invloed uit. In het kleinere Etten-Leur staat het OOGO juist in grote mate open voor derden. Toch blijft deze conclusie naar aanleiding van de survey staan. Utrecht en Etten-Leur zijn 'toevallig' afwijkende gemeenten t.a.v. het landelijk beeld van de deelname van derden aan het OOGO. Waarom de situatie in Etten-Leur en Utrecht niet overeenkomt met het landelijk beeld kan meerdere oorzaken hebben. In Etten-Leur hechten de participanten van het OOGO veel waarde aan integraal beleid en goede verhoudingen. In deze open en coöperatieve sfeer is deelname van derden vanzelfsprekend. In Utrecht vormen de centrale partners (schoolbesturen en gemeente) al zo'n grote groep dat deelname van derden de effectiviteit van het overleg weleens zou kunnen belemmeren en derden oefenen toch al indirect invloed uit middels andere overleggen.
- Literatuurstudie: de literatuurstudie heeft geen informatie omtrent deze conclusie opgeleverd.

Conclusie 4:

Derden zijn geen gelijkwaardige partners in het OOGO.

- Survey: in tweederde van de gemeenten zijn derden überhaupt geen deelnemer van het OOGO. Als derden al deelnemer zijn van het OOGO, hebben zij slechts in 17 % van die gemeenten dezelfde bevoegdheden als de overige deelnemers. In de overige gemeenten zijn derden adviserend of informierend.
- Case study: deze conclusie gaat niet op voor de gemeente Etten-Leur, waar derden in het OOGO dezelfde bevoegdheden hebben als andere deelnemers. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat in Etten-Leur nog niet langdurig ervaring is opgedaan met deelname van derden aan het OOGO. Wellicht dat de meningen hierover in de toekomst nog genuanceerd worden. De situatie in de gemeente Utrecht komt wel overeen met het landelijk beeld uit de survey. In Utrecht zijn derden niet gelijkwaardig in het OOGO, omdat zij geen deelnemer zijn. Derden oefenen echter wel indirect invloed uit via andere overleggen.
- Literatuurstudie: ook uit een gevalstudie van De Groot (2000) blijkt dat de invloed van ouders en belangengroepen in het OOGO minimaal is. Het SCP rapport (1999) bevestigt dat OOGO een aangelegenheid is van schoolbesturen en gemeente, maar ziet wel een indirecte invloed van meerdere actoren bij de totstandkoming van de plannen. Dit lijkt het geval te zijn in de gemeente Utrecht, waar derden in andere overleggen indirect invloed uitoefenen. In de voorbeeldverordening VNG overleg lokaal onderwijsbeleid is de positie van derden mijn inziens ook niet gelijkwaardig geregeld. Deelname van derden is alleen mogelijk als wethouder en/of schoolbesturen dat wensen. Derden kunnen niet zelf bepalen of zij deelnemen aan het OOGO. Zo blijft het een overleg van 'the usual suspects' (Hendriks en Tops, 2001) en wordt het lokaal onderwijsbeleid niet integraal met alle betrokken actoren afgestemd.

Conclusie 5:**De organisatiegraad van het OOGO hangt samen met de grootte van de gemeente en de verhouding openbaar en bijzonder onderwijs.**

- Survey: naarmate gemeenten groter zijn, is er sprake van meer agendaoverleg, meer vooroverleg, meer werkgroepen/commissies en een hogere frequentie van vergaderen. Deze trend is ook waarneembaar in de organisatie van het OOGO in gemeenten waar het openbaar en bijzonder onderwijs ongeveer even groot zijn: vaker agendaoverleg en/of vooroverleg, meer werkgroepen/commissies.
- Case study: de dataverzameling en analyse van de case study bevestigen deze conclusie met betrekking tot de grootte van gemeenten. In Utrecht is een formele organisatiestructuur met drie lagen vastgelegd voor het OOGO, terwijl in Etten-Leur OOGO als onderdeel van het bestaande overleg is ingevoerd.
- Literatuurstudie: de literatuurstudie heeft geen informatie omtrent deze conclusie opgeleverd.

Conclusie 6:**De wettelijke verplichting tot OOGO is geen noodzakelijke voorwaarde, maar wel een stimulerende factor geweest voor overleg tussen gemeente en schoolbesturen over lokaal onderwijsbeleid.**

- Survey: in meer dan de helft van de gemeenten was voor de wettelijke verplichting tot OOGO een vergelijkbaar overleg. Daarom is een wettelijke verplichting niet per definitie noodzakelijk. De wettelijke verplichting tot OOGO heeft het overleg in de gemeenten waar geen vergelijkbaar overleg bestond wel gestimuleerd. Daardoor is het OOGO nu in vrijwel alle gemeenten een regulier overleg.
- Case study: in beide gemeenten bestond voor de wettelijke verplichting tot OOGO een vergelijkbaar overleg. Het overleg in Etten-Leur is niet wezenlijk veranderd. In Utrecht heeft men naar aanleiding van de wettelijke verplichting tot OOGO een formele organisatiestructuur opgesteld.
- Literatuurstudie: uit het onderzoek van Research voor Beleid (2001) blijkt dat vrijwel alle schoolbesturen bij het OOGO betrokken zijn. Voor de wettelijke verplichting was slechts de helft van de schoolbesturen betrokken bij een structureel overleg met de gemeente. Dit onderzoek komt overeen met de data van de survey.

Conclusie 7:**In de meeste gemeenten is sprake van een redelijk debat in het OOGO, waarin de nadruk ligt op financiële en inhoudelijke aspecten van de onderwerpen.**

- Survey: in de bespreking van onderwerpen in het OOGO scoort de nadruk op het financieel-materieel aspect het hoogst (86%). In bijna tweederde van de gemeenten wordt echter (ook) het onderwijsinhoudelijk aspect genoemd.
- Case study: in beide gemeenten spreken de deelnemers van een inhoudelijk debat, waar naar elkaar geluisterd wordt en men openstaat voor argumenten van anderen. Discussies worden zelden echt emotioneel. Er is sprake van een redelijk debat.
- Literatuurstudie: in de theorie van interactieve beleidsvorming wordt een redelijk debat o.a. gekenmerkt door het gebruik van inhoudelijke argumenten. De Groot (1999) signaleert een vergrote aandacht voor procedures en middelen, die ten koste gaat van de inhoudelijke discussie. Alhoewel uit de survey blijkt dat de nadruk op financiële aspecten groot is, gaat dat in de meeste gemeenten gepaard met inhoudelijke argumenten. De mate van inhoudelijk debat hangt weer samen met een positieve waardering (conclusie 10).

Conclusie 8:**De rol van de gemeente als lokale overheid in het OOGO is in de meeste gemeenten goed onderscheiden van de rol van de gemeente als het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs.**

- Survey: in meer dan de helft van de gemeenten is geen sprake meer van de integrale bestuursvorm. In de gemeente waar wel sprake is van de integrale bestuursvorm vindt 70 % de rollen van de gemeente als lokale overheid en als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs goed gescheiden. In kleine gemeenten vindt men verhoudingsgewijs vaker de rollen niet goed gescheiden.
- Case study: de case study bevestigt deze conclusie. In Etten-Leur en Utrecht is geen sprake meer van de integrale bestuursvorm en is de rol van de gemeente als lokale overheid duidelijk gescheiden van de zelfstandige bestuursvorm van openbaar onderwijs.
- Literatuurstudie: staatssecretaris Wallage vond het wenselijk om de bestuursvorm van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen, omdat hij vreesde dat de integrale bestuursvorm remmend zou werken in het lokaal onderwijsbeleid. In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid (1995) worden mogelijkheden gegeven voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, maar het wordt in tegenstelling tot wat staatssecretaris Wallage graag gezien had, niet voorgeschreven. Iedere gemeente moet zelf beslissen of de integrale bestuursvorm een probleem oplevert en een passende oplossing bij de lokale situatie zoeken. Inmiddels blijkt in de meeste gemeenten gekozen te zijn voor het op afstand zetten van het openbaar onderwijs, waardoor de rol van de gemeente als lokale overheid helder onderscheiden is van de rol van het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Het SCP constateert in 2003 dat gemeenten met een bestuur van het openbaar onderwijs op afstand een gunstigere uitgangspositie hebben in het lokaal onderwijsbeleid. Het lijkt erop dat het niet per definitie noodzakelijk is om het openbaar onderwijs op afstand te zetten, maar wel bevorderend werkt in het onderscheiden van de rollen van de gemeente.

Conclusie 9:**Het OOGO tast het politiek primaat van de gemeenteraad aan.**

- Survey: de gemeenteraad neemt bijna altijd de uitkomst van het OOGO over. Daarnaast is er in een kwart van de gemeenten sprake van stemverhoudingen in het OOGO, terwijl daar in de voorbeeldverordening van de VNG bewust van afgezien is, omdat de finale besluitvorming bij de raad ligt.
- Case study: de meeste deelnemers van het OOGO vinden de finale besluitvorming bij de gemeenteraad liggen, maar zien dat als een formaliteit, omdat de gemeenteraad toch de uitkomst van het OOGO overneemt. Enkele geïnterviewden vinden zich daarom naast coproductent ook bijna of feitelijk 'medebeslisser'.
- Literatuurstudie: vergelijkbaar met processen van interactieve beleidsvorming roept het OOGO spanning op met het politiek primaat en de politieke verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging. Het OOGO is een horizontaal interactief proces en een vorm van directe democratie. De gemeenteraad participeert niet in het interactieve proces van het OOGO en kan achteraf weinig invloed uitoefenen. Weliswaar ligt de finale besluitvorming bij de raad, maar omdat het interactieve proces dan in de meeste gevallen met overeenstemming is afgerond, kan de raad bijna niet anders dan de uitkomst van het OOGO overnemen. De onderzoeken van het SCP (1999) en de gevalstudie van De Groot (2000) bevestigen deze conclusie.

Conclusie 10:**De mate van inhoudelijke discussie is een belangrijke factor in de overwegend positieve waardering voor het OOGO.**

- Survey: het OOGO wordt in meer dan de helft van de gemeenten uitsluitend positief gewaardeerd. In een kwart van de gemeenten wordt het OOGO zowel positief als negatief gewaardeerd. Afstemming, uitwisseling en inhoudelijke discussie worden opvallend vaak genoemd in de positieve waardering, terwijl het gebrek aan inhoudelijke discussie en te weinig inbreng van schoolbesturen het meest genoemd worden in de negatieve waardering.
- Case study: het belang van inhoudelijke discussie wordt bevestigd in de case study, met name in de gemeente Utrecht. Het OOGO groot in Utrecht wordt niet uitsluitend positief gewaardeerd, omdat het te formeel en strategisch is. Als mogelijke oplossing noemen vrijwel alle deelnemers inhoudelijke discussie over actuele onderwerpen. De deeloverleggen in Utrecht worden positiever gewaardeerd en zijn dan ook inhoudelijker van karakter. In Etten-Leur wordt het inhoudelijk getinte overleg tussen gemeenten en onderwijs door de deelnemers positief gewaardeerd.
- Literatuurstudie: de procentuele verhoudingen in de waardering van de survey komen overeen met de onderzoeken van het SCP (2003) en Research voor Beleid (2001) (paragraaf 2.4).

6.5.2 Conclusies naar aanleiding van de case study

De volgende conclusies zijn gebaseerd op de dataverzameling en analyse van de case study in de paragrafen 5.2 en 5.3 en de confrontatie van de twee cases in paragraaf 6.4. De conclusies zijn gebaseerd op de lokale situatie van de gemeente Etten-Leur en de gemeente Utrecht en aangevuld met de survey en de literatuurstudie.

Conclusie 11:**De openheid van actor en inhoud in het OOGO is groot, maar er wordt verschillend gedacht over de openheid van het proces.**

- Case study: in beide gemeenten wordt het OOGO als een open overleg ervaren, omdat alle onderwerpen bespreekbaar zijn (inhoud). Daarnaast zijn deelnemers bereid naar elkaar te luisteren en kunnen standpunten veranderen (actor). In Etten-Leur staan de deelnemers ook open voor deelname van andere deelnemers (proces). Dit wordt aan de integraliteit van beleid gekoppeld. In Utrecht staan de deelnemers minder open voor deelname van andere deelnemers. Men vindt het niet 'zuiver': het OOGO betreft immers onderwijsaangelegenheden. Daarnaast zijn veel deelnemers van mening dat men de overige deelnemers wel in de wijknetwerken tegenkomt.
- Survey: deze conclusie naar aanleiding van de case study wordt bevestigd in de survey. In de meeste gemeenten zijn andere onderwerpen dan de verplichte OOGO onderwerpen ook bespreekbaar. In de survey blijkt ook dat er over de toegankelijkheid voor derden en hun bevoegdheden gevarieerd gedacht wordt in gemeenten.
- Literatuurstudie: in de voorbeeldverordening van de VNG wordt bewust gekozen voor een brede opzet: alle andere onderwerpen aangaande het lokaal onderwijsbeleid kunnen in het OOGO besproken worden. Dat blijkt in praktijk in de meeste gemeenten te gebeuren. De openheid van inhoud is groot. De openheid van proces wordt in de voorbeeldverordening al beperkt. Derden zijn immers alleen welkom op uitnodiging van schoolbesturen en/of gemeente. Het lijkt erop dat het bespreken van alle onderwerpen vanzelfsprekender is dan het betrekken van alle partijen bij het lokaal onderwijsbeleid in het OOGO.

Conclusie 12:

Er wordt door alle deelnemers veel waarde en belang gehecht aan goede verhoudingen en gelijkwaardigheid tussen partners, waardoor het OOGO in een sfeer van de drie traditionele C's: consultatie, consensus en coöperatie plaatsvindt.

- Case study: het OOGO lijkt plaats te vinden in een sfeer van de drie C's. In Etten-Leur lijkt dat nog iets sterker het geval dan in Utrecht. In Utrecht worden standpunten nog weleens duidelijk uitgesproken in het OOGO groot en komt men een enkele keer niet tot overeenstemming. In Etten-Leur komt dat vrijwel niet voor. Er wordt in beide gemeenten nooit gestemd en altijd naar overeenstemming gestreefd. De geïnterviewden laten weten er bijna altijd 'wel uit te komen'. De term gelijkwaardigheid is van groot gevoelsmatig belang voor deelnemers en wordt gekoppeld aan respect en serieus genomen worden. In Etten-Leur werken de verschillen volgens de geïnterviewden niet door in de inbreng in het OOGO of in de uitkomst van het OOGO. Dit zou kunnen samenhangen met het feit dat de drie schoolbesturen in Etten-Leur elkaar nodig hebben gezien de schaalgrootte van hun besturen. Zij werken nauw samen: ontwikkelen een onderwijsinhoudelijke visie en verkennen de mogelijkheid tot bestuurlijke schaalvergroting. In Utrecht erkent men dat de verschillen doorwerken in de uitkomst van het OOGO en koppelen de geïnterviewden dit aan de professionaliteit en de capaciteit van de desbetreffende grote schoolbesturen.
- Survey: deze conclusie wordt bevestigd door de overwegend positieve waarderings voor het OOGO in de survey, waarin de termen 'afstemming', 'uitwisseling', 'draagvlak', 'constructief' de sfeer van consultatie, consensus en coöperatie ondersteunen.
- Literatuurstudie: interactieve beleidsvorming vindt in Nederland een goede voedingsbodem in de traditie van 'schikken en plooiën'. Het OOGO is in sterke mate gericht op de traditionele drie C's. Het OOGO is zeker geen 'arena' van conflict, competitie, confrontatie en concurrentie. Alhoewel het OOGO niet altijd openbaar is voor derden, lijkt het OOGO toch dicht in de buurt te komen van het 'forum' zoals staatssecretaris Wallage het begin jaren '90 voor ogen had: gericht op consensus. In de voorbeeldverordening van de VNG wordt het woord 'consensus' verbonden aan 'de uiterste best doen om overeenstemming te bereiken'. Dit streven lijkt door gemeenten en schoolbesturen succesvol opgepakt te zijn.

Conclusie 13:

Verschillen in het OOGO tussen schoolbesturen zijn groot en worden bepaald door de verschillen in grootte van schoolbesturen.

- Case study: de grootte van schoolbesturen hangt samen met de mate van professionaliteit en capaciteit. Grote schoolbesturen hebben meer deskundigheid, tijd en ervaring in huis dan kleinere schoolbesturen en komen daardoor 'beter beslagen ten ijs'.
- Survey: de survey heeft geen informatie omtrent deze conclusie opgeleverd.
- Literatuurstudie: in de beleidstheorie lokaal onderwijsbeleid en OOGO is veel aandacht voor de verhouding openbaar en bijzonder onderwijs in relatie tot de rol van de gemeente. Verschillen in het OOGO tussen schoolbesturen lijken in praktijk niet samen te hangen met de denominatie van de schoolbesturen, maar met de grootte en de daarmee samenhangende professionaliteit en capaciteit van de schoolbesturen. In het theoretisch perspectief van interactieve beleidsvorming wordt een natuurlijke ongelijkwaardigheid geconstateerd tussen actoren. In het OOGO is de natuurlijke ongelijkwaardigheid gelegen in de verschillen in grootte van de schoolbesturen.

Conclusie 14:**Het OOGO is een interactief proces, omdat de meeste deelnemers zichzelf en anderen zien als coproducent van beleid.**

- Case study: vrijwel alle geïnterviewden vinden hun invloed en die van andere deelnemers groot en beschrijven hun rol als 'coproducent'. Er wordt veel aandacht besteed in het beleidsproces om het beleid bottom-up met alle betrokkenen tot stand te laten komen.
- Survey: als deelnemers zich als coproducent zien, vinden zij hun invloed doorwerken in het uiteindelijk beleid dat in samenwerking tot stand komt. De overwegend positieve waardering in de survey voor het OOGO ondersteunt deze conclusie.
- Literatuurstudie: in de theorie van interactieve beleidsvorming onderscheiden Pröpper en Steenbeek (2001) een interactieve samenwerkende stijl, wanneer er sprake is van coproduceren van beleid. Bestuur en participanten werken als gelijkwaardige partners samen.

Conclusie 15:**Een groot deel van het debat vindt buiten het OOGO plaats.**

- Case study: in Etten-Leur vindt veel debat en voorbereiding plaats in informeel en niet-gestructureerd overleg buiten het OOGO om. In Utrecht wordt het OOGO groot voorbereid en uitgediept in de formele deelopleggen. Daarnaast zijn er in beide gemeenten korte lijntjes met ambtenaren en/of de wethouder. Deze korte lijnen worden door alle partijen positief gewaardeerd. In de case study heb ik geen negatief geluid gehoord over dit informele netwerk rondom het OOGO. Het OOGO lijkt zelfs soepeler te verlopen door deze contacten en overleggen.
- Survey: de survey heeft geen informatie omtrent deze conclusie opgeleverd.
- Literatuurstudie: het SCP constateert in onderzoek (1999) dat veel actoren buiten het OOGO om toch betrokken zijn bij de beleidsprocessen en dat (2003) de korte lijnen positief gewaardeerd worden.

Conclusie 16:**Het karakter van de discussie in het OOGO hangt samen met de organisatiegraad.**

- Case study: in het kleinere Etten-Leur zijn de discussies vooral inhoudelijk van karakter in het 'plat' georganiseerde OOGO. De organisatiegraad van het OOGO in Etten-Leur bevat één laag. In Utrecht bestaat het OOGO uit meer organisatielagen en zijn de 'lage' deelopleggen vooral inhoudelijk (en financieel) van karakter. Deze worden positiever gewaardeerd dan het OOGO groot. In het OOGO groot ligt de nadruk meer op financiële en strategische aspecten en dit overleg wordt als te formeel ervaren.
- Survey: de survey levert geen specifieke gegevens op over het verband tussen de organisatiegraad en het karakter van discussies in het OOGO.
- Literatuurstudie: de literatuurstudie levert geen specifieke informatie, die deze conclusie aanvult.

Conclusie 17:**De persoon van de wethouder als voorzitter is bepalend voor een positieve waardering van en voor het vertrouwen in het OOGO.**

- Case study: in de interviews wordt door de deelnemers in beide gemeenten regelmatig gerefereerd aan de persoon van de wethouder. Nooit komt de politieke kleur van de wethouder ter sprake, maar wel deskundigheid, doortastendheid en de manier, waarop de wethouder het OOGO als voorzitter aanstuurt. In beide gemeenten spreken de deelnemers van het OOGO hun waardering uit voor de daadkracht van 'hun' wethouder.
- Survey: de wethouder is in vrijwel alle gemeenten voorzitter van het OOGO.
- Literatuurstudie: Edelenbos concludeert dat bestuurders zich vaak verre houden van het interactieve proces en daardoor hun beleidsvormende macht beperken. Dit is niet het geval in de praktijk van het OOGO, waar de bestuurder als voorzitter van het OOGO een bepalende rol speelt

in het OOGO. De deelnemers van het OOGO lijken een doorslaggevende politiek met een sterk politiek leiderschap op prijs te stellen.

Uit de interpretatie van conclusie 5, 10 en 16 kan een nieuwe conclusie afgeleid worden:

Conclusie 18:

Grote gemeenten met een hoge organisatiegraad van het OOGO leggen vaker de nadruk op financiële en strategische aspecten in de bespreking van onderwerpen en lopen daardoor meer risico op een negatieve waardering voor het OOGO.

Als de gemeente groter is, ligt de organisatiegraad van het OOGO meestal hoger (conclusie 5). In een grote gemeente met een hoge organisatiegraad van het OOGO, loopt het OOGO een groter risico een formeel en strategisch overleg te worden (conclusie 16). Dit levert een negatieve waardering op, omdat de mate van inhoudelijke discussie een belangrijke factor is voor een positieve waardering voor het OOGO (conclusie 10).

6.6 Deelvraag 5 en conclusie: over het bevorderen dan wel belemmeren van de ambities van het OOGO

In deze paragraaf beantwoord ik deelvraag 5 op basis van mijn bevindingen en conclusies in het totale onderzoek en de literatuurstudie: "Welke organisatorische vormgeving en welke netwerkinteracties bevorderen dan wel belemmeren de in de beleidstheorie geformuleerde ambities van het OOGO?".

De conclusies met betrekking tot de organisatorische vormgeving (survey) en netwerkinteracties (case study) zijn in paragraaf 6.5 op een rij gezet.

De ambities van het lokaal onderwijsbeleid en OOGO zijn in paragraaf 2.2 en 2.4 uitgewerkt:

- Democratisering en Toegankelijkheid (D/T) worden door De Groot (1999) specifiek als ambitie van het OOGO benoemd.
- Maatwerk (M) staat centraal in de voorbeeldverordening van de VNG.
- Efficiëntie/doelmatigheid (E) en Integraal beleid (I) worden benoemd als ambities van het lokaal onderwijsbeleid en het OOGO kan daar een bijdrage aan leveren.

In de volgende tabel en toelichting heb ik mijn bevindingen met betrekking tot de organisatorische vormgeving en netwerkinteracties van actoren gekoppeld aan de in de beleidstheorie geformuleerde ambities van het OOGO.

In de laatste kolom zijn de organisatorische vormgeving en netwerkinteracties indien van toepassing naar de kenmerken van interactieve beleidsvorming geordend: openheid, gelijkwaardigheid, invloed en debat.

Tabel 6.1: Relatieschema organisatorische vormgeving, netwerkinteracties en ambities beleidstheorie OOGO

ambities	D/T	M	E	I	kenmerken interactieve beleidsvorming
Organisatorische vormgeving:					
1. Voorbeeldverordening OOGO		+			Openheid
2. Bestuurlijk karakter OOGO	-				Openheid
3. Deelname derden	-			-	Openheid
4. Gelijkwaardigheid derden	-				Gelijkwaardigheid
5. Grote gemeenten (zie 18)					
6. Wettelijke verplichting tot OOGO	+			+	Openheid
7. Redelijk debat	+		+		Debat
8. Rol van de gemeente i.r.t. openbaar onderwijs	+				Gelijkwaardigheid
9. Politiek primaat van de gemeenteraad	-				Invloed
10. Mate van inhoudelijke discussie		+		+	Debat
Netwerkinteracties:					
11. Openheid van actor, inhoud en proces	-			+	Openheid
12. Consensus, consultatie, coöperatie			+		Gelijkwaardigheid
13. Verschillen tussen schoolbesturen	-				Gelijkwaardigheid
14. Coproducenten van beleid	+	+			Invloed
15. Discussie buiten het OOGO	-		+		Debat
16. Formele karakter discussie OOGO			-		Debat
17. Persoon van de wethouder			+		Invloed
18. Grootte van gemeenten en organisatiegraad			+/-		Debat

- De voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid van de VNG (1997) heeft geleid tot een kader, dat maatwerk binnen de gemeenten bevordert. Er is ruimte voor op de lokale situatie toegesneden vormgeving van overleg.
- Het bestuurlijk karakter van het OOGO maakt de wethouder/portefeuillehouder onderwijs en schoolbesturen tot centrale partners. Het OOGO staat daarom niet zonder meer open voor andere betrokkenen, zoals ouders, leerlingen, maatschappelijke instellingen, welzijn, burgers, etc. Dit belemmert de democratisering en toegankelijkheid.
- De deelname van derden is in tweederde van de gemeenten niet periodiek geregeld. Dit belemmert de democratisering en toegankelijkheid en het integraal beleid.
- Derden zijn geen gelijkwaardige partners in het OOGO. Dit belemmert de democratisering en toegankelijkheid.
- Zie 18.
- De wettelijke verplichting tot OOGO is niet noodzakelijk voor het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen, maar heeft het overleg wel gestimuleerd en is als zodanig een bevorderende factor voor democratisering en toegankelijkheid en integraliteit van beleid.
- Redelijk debat is gebaseerd op inhoudelijke en overtuigende argumenten. Men tracht de ander niet te intimideren of misbruik te maken van macht, taalgebruik en/of posities. Dit bevordert de democratisering en toegankelijkheid en de efficiëntie.
- Een duidelijke rol van de gemeente als lokale overheid onderscheiden van de rol van het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs bevordert de democratisering en toegankelijkheid.
- Het OOGO tast het politiek primaat en de politieke verantwoordelijkheden van de gemeenteraad aan. Dit belemmert democratisering en toegankelijkheid.

10. Inhoudelijke discussie hangt samen met een positieve waardering voor het OOGO en bevordert mijn inziens vooral maatwerk en integraal beleid.
11. De openheid van actor en inhoud bevordert de integraliteit van beleid, omdat er ruimte is voor andere ideeën en oplossingen. De geringe openheid van proces belemmert de democratisering en toegankelijkheid.
12. Consensus, consultatie, coöperatie bevorderen goede verhoudingen en de gelijkwaardigheid in het overleg. Dit bevordert de efficiëntie.
13. Verschillen tussen schoolbesturen belemmeren de democratisering en toegankelijkheid.
14. Doordat deelnemers zich coproducten van beleid voelen, werkt hun invloed door in de uiteindelijke uitkomst van het OOGO en in het beleid. Dit bevordert maatwerk en democratisering en toegankelijkheid.
15. Als debat te veel buiten het OOGO plaatsvindt, kan dit democratisering en toegankelijkheid belemmeren. Vooroverleg kan daarentegen ook efficiëntie bevorderen.
16. Het karakter van discussies hangt samen met de organisatiegraad. Als het OOGO uit teveel organisatielagen bestaat, loopt het OOGO het risico te formeel te worden.
17. De persoon van de wethouder is bepalend voor de waardering van en het vertrouwen in het OOGO. Dit bevordert mijn inziens de efficiëntie van het OOGO.
18. In een grote gemeente met een hoge organisatiegraad van het OOGO, loopt het OOGO een groter risico een formeel en strategisch overleg te worden. Dit levert een negatieve waardering op en belemmert de efficiëntie. Als de organisatiegraad daarentegen passend is bij de lokale situatie (maatwerk), bevordert dat de efficiëntie.

De beoordeling 'belemmerend' of 'bevorderend' in bovenstaande organisatorische vormgeving en netwerkinteracties is gebaseerd op mijn bevindingen in het onderzoek. In andere gemeenten zouden bepaalde factoren juist tegenovergesteld kunnen werken. De persoon van de wethouder zou belemmerend kunnen werken, als hij niet daadkrachtig handelt. Een sfeer van de drie C's zou besluitvorming kunnen vertragen en belemmeren. Bij punt 15 is al een onderscheid gemaakt naar teveel overleg buiten het OOGO (belemmerend) en efficiënt vooroverleg (bevorderend). Of organisatorische vormgeving en netwerkinteracties de ambities van het OOGO bevorderen dan wel belemmeren, is dus in sterke mate afhankelijk van de lokale situatie. De concepten van interactieve beleidsvorming kunnen daarbij behulpzaam zijn. De mate van openheid, gelijkwaardigheid, invloed en debat in de organisatorische vormgeving en netwerkinteracties beschrijven de bevorderende dan wel belemmerende werking op de ambities van het OOGO. Het optimum van de kenmerken van interactieve beleidsvorming is afhankelijk van de lokale situatie. Vergelijkbaar met de theorie van interactieve beleidsvorming stel ik hier tot slot een laatste normatieve conclusie.

Conclusie 19:

De mate waarin openheid, gelijkwaardigheid, invloed en redelijk debat in de organisatorische vormgeving en netwerkinteracties van het OOGO zijn afgestemd op de lokale situatie bevorderen de in de beleidstheorie geformuleerde ambities van het OOGO.

Volgens het theoretisch perspectief van interactieve beleidsvorming zijn de kenmerken van interactieve beleidsvorming niet naar een uniforme maatstaf vast te stellen. De organisatorische vormgeving en netwerkinteracties zijn niet te normeren naar landelijke standaarden, maar moeten worden afgestemd op de unieke lokale situatie waarin het interactieve proces van het OOGO plaatsvindt. Aangezien de mate van openheid, gelijkwaardigheid, invloed en debat positief en negatief geformuleerd kunnen worden en daardoor bevorderend dan wel belemmerend werken, is hier sprake van een normatieve uitspraak.

6.7 Centrale onderzoeksvraag

In paragraaf 1.2 heb ik de meerledige centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

- a. Op welke wijze geven actoren vorm aan het OOGO?
- b. Wat is daarbij de werking van de netwerkinteracties van actoren?
- c. In hoeverre stemmen de vormgeving en werking van OOGO overeen met de in de beleidstheorie geformuleerde ambities?

In de vorige paragrafen zijn de deelvragen die afgeleid zijn van deze centrale onderzoeksvraag beantwoord en naar aanleiding daarvan heb ik conclusies uitgewerkt. Het is dan ook niet de bedoeling om in deze paragraaf te herhalen wat hiervoor reeds toegelicht is. Ik wil hier graag terugblikken op de centrale onderzoeksvraag en het doel van mijn scriptie: kennis over en inzicht in het OOGO te verwerven.

Een voorbeeldverordening zoals de VNG (1997) heeft opgesteld is van groot belang als raamwerk voor de vormgeving van het OOGO. Het geeft actoren houvast om de grote lijnen neer te zetten. Het is een nuttig hulpmiddel en heeft bewerkstelligd dat OOGO een regulier overleg is geworden in lokaal onderwijsbeleid.

Toch geven actoren vorm aan het OOGO binnen de context van de lokale situatie. Maatwerk is het sleutelwoord voor de vormgeving van het OOGO. Kennis van en inzicht in de lokale situatie is daarom van groot belang voor een op de lokale situatie toegesneden vormgeving van het OOGO.

De vormgeving van het OOGO en de verschillende actoren bepalen de openheid van het OOGO, de gelijkwaardigheid tussen de deelnemers van het OOGO, de mate van invloed op de uitkomst van het OOGO en het karakter van het debat in het OOGO. Actoren zijn personen en de persoonlijke kenmerken van actoren blijken een rol te spelen in het OOGO. Inzicht in het netwerk rondom het OOGO en de interacties tussen alle deelnemers in dit netwerk is van groot belang voor het vormgeven van een geslaagd overleg.

Het OOGO lijkt op een 'forum' van consensus, consultatie en coöperatie. Het overleg vindt plaats in een sfeer van respect en redelijkheid. Het OOGO kan daardoor een bijdrage leveren aan de ambities die aan het OOGO en aan lokaal onderwijsbeleid ten grondslag liggen: democratisering en toegankelijkheid, maatwerk, integraliteit van beleid en efficiëntie. In hoeverre dat in een lokale situatie plaatsvindt, hangt samen met de mate waarin de openheid, de gelijkwaardigheid, de invloed en het debat binnen het OOGO zijn afgestemd op de lokale situatie.

Ik heb het afgelopen jaar het OOGO mogen bestuderen en mijn kennis over en inzicht in dit wonderlijk bestuurlijk fenomeen kunnen vergroten. Het OOGO lijkt mij een vorm van overleg, dat bewezen heeft bestaansrecht te hebben op lokaal niveau. Het wordt overwegend positief gewaardeerd en deelnemers hechten belang en waarde aan het overleg en de uitkomsten daarvan.

De voortdurende spanning over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk, gemeenten en scholen is nog lang niet uitgekristalliseerd. Daarmee is lokaal onderwijs- en jeugdbeleid en het OOGO als overlegvorm voortdurend in ontwikkeling. De huidige structuur en cultuur van het OOGO als reguliere overlegvorm in gemeenten is mijn inziens een goede basis om deze discussie en uitwerking verder vorm te geven.

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen

Een van de doelstellingen van dit onderzoek naar het OOGO is prescriptief van aard: het geven van aanbevelingen voor de vormgeving van het OOGO in relatie tot de beoogde ambities van deze overlegstructuur.

In paragraaf 7.1 geef ik een aantal aanbevelingen gekoppeld aan het lokale niveau van de gemeente Etten-Leur en de gemeente Utrecht.

In paragraaf 7.2 geef ik aanbevelingen voor de vormgeving van het OOGO naar aanleiding van mijn bevindingen in het totale onderzoek

In paragraaf 7.3 sluit ik af met een aantal aanbevelingen naar aanleiding van actuele ontwikkelingen en mijn bevindingen in dit onderzoek.

7.1 Aanbevelingen op lokaal niveau

7.1.1 Aanbevelingen gemeente Etten-Leur

Aanbeveling 1:

Beperk de organisatiestructuur van het OOGO tot hooguit twee lagen.

De gemeente Etten-Leur is zoekend naar een organisatiestructuur voor het vormgeven van het OOGO. Aangezien Etten-Leur een overzichtelijke gemeente is met een klein aantal schoolbesturen, is mijn inziens een organisatiestructuur van twee lagen meer dan genoeg. In de eerste laag vindt de voorbereiding en uitwerking van onderwerpen plaats met ambtenaren, schooldirecteuren, schoolbesturen en derden. In de tweede laag kan vervolgens de inhoudelijke discussie gevoerd worden tussen gemeente, schoolbesturen en derden en worden voorstellen voor de gemeenteraad geformuleerd.

Aanbeveling 2:

Neutraliseer de verschillen tussen de schoolbesturen door de wederzijdse afhankelijkheid in bestuurlijke samenwerking te bevorderen.

De verschillen tussen de schoolbesturen in Etten-Leur zijn groot. Toch werken deze verschillen niet door in de inbreng en uitkomst van het OOGO. De schoolbesturen spreken met veel respect over gelijkwaardigheid en samenwerking in de gemeente Etten-Leur. Gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de gezamenlijke onderwijsinhoudelijke visie en de samenwerking in de nieuwe Brede School de Keen, lijkt mij een goede basis in Etten-Leur gevormd voor een intensieve en effectieve bestuurlijke samenwerking.

Aanbeveling 3:

Maak de gelijkwaardige positie en bevoegdheden van derden in het lokaal overleg expliciet.

In Etten-Leur hechten de gemeente en schoolbesturen veel waarde aan deelname van derden met als doel het bevorderen van integraal beleid. Hierdoor schuiven sinds kort vele en nieuwe partners aan bij het overleg lokaal onderwijsbeleid. In het licht van de nieuwe beleidsvoornemens tot een lokaal overleg en samenwerking binnen de jeugdketen is deze open houding naar derden een positieve ontwikkeling. In de sfeer van harmonie en goede verhoudingen, gaan de deelnemers er in Etten-Leur vanuit dat derden dezelfde bevoegdheden hebben als andere deelnemers, maar dat is nergens vastgelegd. Het lijkt mij raadzaam de positie en bevoegdheden van derden expliciet uit te spreken.

7.1.2 Aanbevelingen gemeente Utrecht

Aanbeveling 4:**Beperk de organisatiegraad van het overleg lokaal onderwijsbeleid tot OOGO groot, de drie bestaande OOGO deeloverleggen en incidentele werkgroepen.**

Het OOGO heeft in grotere gemeenten over het algemeen een hogere organisatiegraad dan in kleinere gemeenten. In Utrecht dreigt het OOGO in een inefficiënte structuur van teveel deeloverleggen, werkgroepen en stuurgroepen uiteen te vallen. Dezelfde onderwerpen worden in de verschillende overleggrems met veelal dezelfde personen besproken.

Daartegenover staat dat de deelnemers positief zijn over de mogelijkheid tot inhoudelijke voorbereiding en uitwerking in de deeloverleggen.

Beperk het overleg daarom zoveel mogelijk tot OOGO deeloverleggen en OOGO groot. Indien een specifieke uitwerking van een onderwerp noodzakelijk is en niet mogelijk is binnen een deeloverleg, kan incidenteel een werkgroep ingesteld worden. In deze werkgroep kan specifieke deskundigheid ingezet worden. Een werkgroep blijft onderdeel van een deeloverleg. De stuurgroep Masterplan VO zou als een werkgroep van het OOGO VO kunnen functioneren. Het deeloverleg bewaakt de integrale afstemming, de voortgang en ontwikkelingen op het desbetreffende beleidsterrein.

Om de afstemming en integraliteit tussen de drie deeloverleggen OOGO te stimuleren, raad ik aan dat het afdelingshoofd onderwijs in alledrie de deeloverleggen participeert.

Aanbeveling 5:**Maak het OOGO groot weer inspirerend door oriënterende discussies over actuele ontwikkelingen en onderwerpen.**

De uitwerking en voorbereiding van onderwerpen vindt plaats in de deeloverleggen. Het inhoudelijke overleg vindt vooral daar plaats. In het OOGO groot behoeft dat niet opnieuw te gebeuren. Toch is in het OOGO groot behoefte aan inhoudelijke discussie. Utrecht is als één van de vier grote gemeenten een stad die volop meedoet in landelijke ontwikkelingen. Gebruik de agenda van het OOGO groot om oriënterend van gedachten te wisselen over actuele ontwikkelingen en onderwerpen. Leidt die discussie tot behoefte aan verdere uitwerking of afspraken, kan het OOGO groot een onderwerp overdragen aan een deeloverleg.

Aanbeveling 6:**Heroverweeg de verhouding tot derden in het licht van de beleidsvoornemens van het Rijk voor lokaal overleg jeugdbeleid.**

Derden nemen nu niet periodiek deel aan het OOGO. Deelnemers ervaren dat niet als een gemis, omdat derden indirect invloed kunnen uitoefenen middels wijknetwerken, deeloverleggen en werkgroepen. Daarnaast vindt een aantal deelnemers het OOGO zonder derden effectiever en minder vrijblijvend, omdat het OOGO immers onderwijsaangelegenheden betreft. In de toekomst zal het OOGO veranderen van een 'onderwijsoverleg' in een lokaal overleg jeugdbeleid. De onderwerpen zullen niet meer exclusief onderwijsaangelegenheden betreffen, maar juist boven- en buitenschoolse zaken, waarin het onderwijs ook andere partners tegenkomt. Voor een effectief partnerschap lijkt mij de deelname van derden in lokaal overleg jeugdbeleid in de toekomst noodzakelijk. Wellicht kan de structuur van wijknetwerken hiervoor een basis bieden.

7.2 Aanbevelingen OOGO naar aanleiding van het totale onderzoek

Aanbeveling 7:

Ga uit van een gedegen netwerkanalyse voor de vormgeving van het OOGO.

Het OOGO is een interactief proces, waarvoor geen uniforme maatstaven bestaan. Niet alleen de netwerkkinteracties, maar ook de organisatorische vormgeving is afhankelijk van de lokale situatie. Een goede netwerkanalyse van de lokale situatie is van belang voor het slagen van het OOGO. Een dergelijke analyse bestaat uit een analyse van de actoren, relaties, belangen, verantwoordelijkheden, knelpunten, overleggen, historie en onderwerpen. Op basis van een dergelijke analyse kunnen de organisatiegraad, de frequentie van het overleg, de keuze van deelnemers, de behoefte aan onderwerpen, etc. vormgegeven worden.

Aanbeveling 8:

Verzorg een goede procesbegeleiding voor het OOGO.

In de interviews blijkt dat personen 'er toe doen'. De persoon van de wethouder wordt regelmatig als positieve factor genoemd, maar ook de informele contacten tussen schoolbesturen en ambtenaren blijken sterk persoonsgebonden te zijn. Korte lijntjes worden over het algemeen positief gewaardeerd. Investeren in de sociale, relationele en interactieve deskundigheid en vaardigheden van de deelnemers middels procesbegeleiding is dus de moeite waard voor het welslagen van het interactieve proces in en rond het OOGO.

Aanbeveling 9:

Maak deelname van de gemeenteraad mogelijk in het interactieve proces van OOGO.

De gemeenteraad heeft in de huidige situatie weinig invloed op het beleid dat tot stand komt in het OOGO, omdat zij niet deelneemt aan het interactieve proces. In de finale besluitvorming is het dan moeilijk om nog een actieve rol te spelen en wordt de uitkomst van het OOGO meestal overgenomen. Momenteel is de deelname van gemeenteraadsleden niet geregeld in de voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid (VNG, 1997), die door vrijwel alle gemeenten geheel of voor een groot deel is overgenomen.

De toekomst van een lokaal overleg jeugdbeleid maakt een andere rol voor de gemeenteraad mogelijk. Actief participeren in het interactieve proces, geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om daadwerkelijke invloed uit te oefenen op de beleidsvorming. Zo kan de gemeenteraad vanuit pragmatische bestuurlijke overwegingen een nieuwe invulling geven aan het politiek primaat van de volksvertegenwoordiging.

Aanbeveling 10:

Bevorder de mate van interactiviteit van het overleg en de integraliteit van beleid door lokaal overleg toegankelijker te maken voor deelname van derden.

Deelname van derden is in veel gemeenten niet periodiek geregeld, waardoor het OOGO een onderonsje blijft tussen gemeente en schoolbesturen over onderwijsaangelegenheden. Dat beperkt de mate interactiviteit van het huidige OOGO en belemmert de integraliteit met andere beleidsterreinen. Met het oog op de toekomst is een dergelijke houding zeker niet meer vol te houden. In de toekomst vervalt de wettelijke verplichting tot OOGO en zal het lokaal overleg zich richten op de jeugdketen. In deze nieuwe setting zal het overleg niet meer een agenda voeren van onderwijsaangelegenheden, maar het brede scala van voorzieningen en activiteiten in het jeugdbeleid betreffen. Derden zullen daarom als een gelijkwaardige partner van het onderwijs en de gemeente moeten deelnemen aan het lokaal overleg. Een zorgvuldige analyse van potentiële actoren is daarbij van groot belang.

Aanbeveling 11:

Bewaak de inhoudelijke discussie in het OOGO, omdat dit een belangrijke factor is voor een positieve waardering voor het OOGO.

De nadruk in de bespreking van het OOGO ligt vaak op het financiële aspect. Zolang er ook inhoudelijke discussie is, wordt het OOGO positief gewaardeerd.

Aanbeveling 12:

Stimuleer goede verhoudingen tussen gelijkwaardige partners in het OOGO, waarin ruimte is voor een open en kritische houding.

Goede verhoudingen en gelijkwaardigheid worden hoog aangeslagen door alle deelnemers van het OOGO en bevorderen daarmee in positieve zin de mate van interactiviteit. Er ontstaat een sfeer van consultatie, consensus en coöperatie. Deze sfeer kan echter ook leiden tot een stroperig overleg, waarin standpunten niet meer scherp geformuleerd worden. Een open en kritische houding houdt de deelnemers en de discussie scherp.

Aanbeveling 13:

De organisatiegraad van het OOGO moet passen bij de lokale situatie en zoveel mogelijk beperkt worden.

Gemeenten met 'teveel' organisatie en overleg om het OOGO heen, lopen het gevaar van inefficiënt of te formeel overleg. Dit gaat weer vaak gepaard met een negatieve waardering. Organiseer daarom niet meer OOGO dan strikt noodzakelijk is voor de lokale situatie.

7.3 Aanbevelingen naar aanleiding van actuele ontwikkelingen

Aanbeveling 14:

Formuleer in het effectief partnerschap tussen scholen, gemeenten en andere instellingen de onderscheiden verantwoordelijkheden, maar ook nadrukkelijk de gezamenlijke verantwoordelijkheden.

In de jaren '90 heeft in het lokaal onderwijsbeleid constant spanning bestaan tussen de verantwoordelijkheden van de gemeente en de scholen. De autonomie van de scholen en de regierol van de gemeenten gingen niet goed samen. Het is daarom niet verwonderlijk dat minister van der Hoeven in de Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid (2003) een nieuwe en heldere verantwoordelijkheidsverdeling voorstelt.

Beleid komt echter in de dynamische netwerksamenleving in samenwerking tussen meerdere actoren tot stand. Daar waar de verantwoordelijkheden van scholen en gemeente elkaar raken en scholen in boven- en buitenschoolse voorzieningen andere partners ontmoeten, zal beleid in interactie en wederzijdse afhankelijkheid tot stand moeten komen.

Erken daarom dat niet alle verantwoordelijkheden onderscheiden kunnen worden en dat het onderwijs daar waar het boven- en buitenschoolse zaken betreft, in aanraking komt met gemeente en andere instellingen. Om tot een effectieve lokale aanpak te komen, is samenwerking en overleg onontbeerlijk.

Aanbeveling 14:

Het Rijk stelt een kader op voor het lokaal overleg en samenwerking tussen partners binnen de jeugdketen.

De voorbeeldverordening van de VNG overleg lokaal onderwijsbeleid (1997) is voor veel gemeenten en schoolbesturen een handreiking geweest om het OOGO vorm te geven. In veel gemeenten was al vergelijkbaar overleg, maar daar heeft de verordening het overleg kunnen aanscherpen. Gemeenten zonder vergelijkbaar overleg voor de wettelijke verplichting tot OOGO hebben de

voorbeeldverordening overgenomen, waardoor OOGO nu in vrijwel alle gemeenten vormgegeven wordt.

Mijn inziens zijn gemeenten, scholen en ander partners in het jeugdbeleid in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen gebaat bij een kaderstellende handreiking voor het lokaal overleg jeugdbeleid.

Aanbeveling 15:

Maak burgerschapsbeleid tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs, gemeente en andere maatschappelijke instellingen, zonder wettelijke plan- en overlegverplichtingen.

Burgerschapsbeleid is een onderwerp dat boven- en buitenschoolse zaken raakt. De regierol van de gemeente, de planvorming en de wettelijke verplichting tot OOGO zijn achterhaald in relatie tot de beleidsvoornemens betreffende het lokaal onderwijsbeleid. Maak burgerschapsbeleid daarom onderwerp van het lokaal overleg jeugdbeleid, waarin een grote nadruk ligt op de gezamenlijke verantwoordelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid. Partners streven naar wisselwerking en afstemming tussen de activiteiten van scholen, de gemeente en andere instellingen.

Ik heb het OOGO als een waardevol overleg ervaren en vind dat het OOGO een goede basis heeft gelegd voor een constructief en interactief overleg tussen onderwijspartners in de toekomst.

Geraadpleegde bronnen

- Bronnenboek Lokaal Onderwijsbeleid. (2001). *Decentralisatie onderwijshuisvesting* (B2414). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Centraal Bureau voor Statistiek. (2003). *Statistisch Jaarboek 2003*. Voorburg: auteur.
- Dodde, N.L. & J.M.G. Leune, (1997). *Het Nederlandse Schoolsysteem*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Edelenbos, J. (1998). Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming. *Bestuurskunde*, 7, 309-316.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. & R. Goedhart, (2001). Het probleemoplossend (on)vermogen van interactieve beleidsvorming. *Openbaar bestuur*, 12, 13-16.
- Edelenbos, J. & F. Monnikhof, (Reds.). (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., G.R. Teisman & M. Reuding, (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave* (rapportnr. 01.3.019). Den Haag: InnovatieNetwerk Groen Ruimte en Agrocluster.
- *Eindrapport rekenkameronderzoek onderwijs gemeente Roosendaal*. (1999). Roosendaal.
- Fleurke, F., R. Hulst & P.J. de Vries, (1997). *Decentralisatie met beleid. Een Heuristiek*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Groot, R.W.J. de. (1999). Kwaliteit van decentralisatie van onderwijsbeleid. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 4, 219-243.
- Groot, R.W.J. de. (2000). Decentralisatie van onderwijsbeleid; een gevalstudie. *Bestuurswetenschappen*, 4, 344-367.
- Hakvoort, J.M.L. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hendriks, F. (2002). Representatieve politiek in de netwerksamenleving, problemen en perspectieven. *Bestuurskunde*, 7, 266-278.
- Hendriks, F. & P.W. Tops, (2001). *Politiek en interactief bestuur*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Klein, T. (2001). Evaluatie decentralisatie schoolbegeleiding. *Basis*, 1/2001, www.researchvoorbeleid.nl. [20 februari 2003].
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, (1998). Tussen representatieve en directe democratie. *Bestuurskunde*, 7, 302-308.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, (1999). De politiek en de interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler. *Beleidswetenschap*, 1, 47-68.
- Michels, A.M.B. (2002). De verzwakking van politieke partijen, Een democratisch antwoord. *Bestuurskunde*, 7, 279-287.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1992). *Dit is een brief, geen nota* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-199322 827, nr. 2). Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (1995). *Notitie Lokaal Onderwijsbeleid*. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2003). *Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid* (PO/OO/2003/52325). Den Haag.
- Neuman, W.L. (1999). *Social Research Methods: qualitative and quantitative approaches*. Needham Heights: Allyn & Bacon.
- Onderwijskoepelorganisaties en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1993). *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken* (ISBN 903463003 X). Leiden: Distributiecentrum DOP.
- Onderwijsraad. (2003). *Advies Onderwijs en burgerschap* (Nr. 20030212/734). Den Haag.
- Pröpfer, I. & D. Steenbeek, (1998). Interactieve beleidsvoering. *Bestuurskunde*, 7, 292-301.

- Pröpper, I. & D. Steenbeek, (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Rutgers, E.P. (2004). *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling. Vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Sardes. (1998). *Onderwijsachterstandenbeleid: deskundigheidsbevordering voor Gemeenteambtenaren*. Utrecht.
- Turkenburg, M. (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: een inhoudelijke en bestuurlijke typering* (Cahier / Sociaal Cultureel Planbureau nr. 164). Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Turkenburg, M. (2003). *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002) Het beleidsproces in vijftien gemeenten* (SCP-onderzoeksrapport 2003/10). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (1997). *Voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid*. Den Haag.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (1997). *Ledenbrief 97/101 voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid*. Den Haag.
- Vermeulen, B.P. (1999). *Constitutioneel Onderwijsrecht*. Leersum/Amsterdam: Elsevier.
- Vogels, J.H.E.P. & M.J.G. van Antwerpen, (1994). *Onderwijsbeleid en gemeenten*. 's-Hertogenbosch: Kompakgroep.
- WPO, *wet op het primair onderwijs, tekst & toelichting 2001*. (2001). Den Haag: Elsevier.

Bijlagenlijst

1. Artikel 23 Grondwet
2. Voorbeeldverordening VNG overleg lokaal onderwijsbeleid
3. Vragenlijst survey gemeenten
4. Interviewhandleiding voor de case study
5. Checklist documentenanalyse en observatie
6. Selectie gemeenten survey
7. Respons gemeenten survey
8. Verwerkingsschema survey
9. Grafische weergave
10. Methodologische verantwoording gemeente Etten-Leur
11. Methodologische verantwoording gemeente Utrecht