

Voorbij regie
Een onderzoek naar de lokale vormgeving van regie

Regie: geen instrument maar een perspectief

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

Rotterdam, mei 2005

Student: Maaïke van Elteren 260416
Begeleiders: Drs. E.P. Rutgers
Dr. P.L. Hupe

Voorwoord

In het afgelopen jaar heb ik de vormgeving van lokale regie bestudeerd en onderzocht. De keuze voor een casus op het beleidsterrein onderwijs was al snel gemaakt. Met twee ouders in het basisonderwijs is mijn interesse voor het onderwijs al enige jaren geleden ontstaan en de laatste jaren steeds meer gegroeid. Een stage bij de Dienst Stedelijk Onderwijs in Rotterdam behoorde tot mijn eerste keus en met veel geluk is die wens uitgekomen. En hoe? Ik heb er niet alleen een leerzame en gezellige tijd ervaren, maar zelfs een baan aan overgehouden!

Bladerend in het boekje van de Faculteit Sociale Wetenschappen waarin een lijst staat met docenten die zich beschikbaar stellen als scriptiebegeleider is de keus al snel gemaakt: Peter Rutgers. In het tweede jaar van mijn studie heb ik hem als prettig docent ervaren. Het feit dat Peter veel verstand van en affiniteit heeft met het onderwijs maakte de keus om Peter als eerste scriptiebegeleider te vragen nog makkelijker. En gelukkig, na een eerste motiverende en stimulerende afspraak, waarbij we 'met benen op tafel' over het onderwijs hebben zitten praten, had ik niet alleen een eerste scriptiebegeleider maar ook een onderwerp: regie.

Gaandeweg het proces werd het tijd om de enkele hoofdstukken die op papier stonden eens te bespreken met een tweede scriptiebegeleider. Ook die keus was snel gemaakt. Peter Hupe heeft een aantal belangrijke werken geschreven over regie. Bovendien heb ik als student en als studentassistent altijd prettig contact gehad met Peter Hupe. Na een jaar met vol enthousiasme en toch ook enkele slapeloze nachten is mijn scriptie eindelijk 'af'.

Ik kijk met veel plezier terug op deze tijd. Ik heb een hoop geleerd en veel mensen mogen ontmoeten. Ik wil iedereen bedanken die op wat voor manier dan ook heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar een aantal personen die voor mij een waardevolle bijdrage hebben geleverd.

Mijn dank gaat uit naar Karen Ringnalda van de Dienst Stedelijk Onderwijs. Zij heeft mij op een prettige en leerzame manier begeleid tijdens het uitvoeren van mijn stageopdracht. Ik heb met volle teugen genoten van mijn drie maanden bij de DSO.

Natuurlijk ben ik ook Peter Rutgers in grote mate dankbaar. Een jaar lang heeft hij mij op inspirerende wijze en met veel enthousiasme begeleid. Ook Peter Hupe dank ik voor zijn aanwijzingen die mij altijd weer een stap verder brachten in het denken over regie.

Zonder de steun van mijn ouders had het gehele proces beslist moeizamer verlopen. Mijn lieve vriend Christian van der Veeke dank ik voor alle steun en geduld die hij van begin tot eind heeft getoond.

Inhoudsopgave

Voorwoord	p. 1
Figurenlijst	p. 3
Hoofdstuk 1 Inleiding	p. 4
1.1 Aanleiding	p. 4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	p. 5
1.3 Opbouw van de scriptie	p. 6
Hoofdstuk 2 Voor- en Vroegschoolse Educatie	p. 7
2.1 Wat is VVE?	p. 7
2.2 Het onderwijsachterstandenbeleid van 1974 tot 1998	p. 8
2.3 Inbedding van VVE in het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid	p. 10
2.4 Toekomstige ontwikkelingen	p. 12
Hoofdstuk 3 Lokaal beleid en regie	p. 13
3.1 Naar lokaal beleid	p. 13
3.2 Lokaal onderwijsbeleid	p. 15
3.3 Regie; concepten en empirie	p. 16
3.4 Regie; organisatie en institutie	p. 23
Hoofdstuk 4 Twee theoretische perspectieven voor regie: netwerken en instituties	p. 26
4.1 Een netwerkperspectief	p. 26
4.2 Een institutioneel perspectief	p. 28
4.3 Regie; twee dimensies	p. 29
4.4 Een organisatorische dimensie en een institutionele dimensie	p. 30
4.5 Theoretisch kader	p. 34
Hoofdstuk 5 Methodologische verantwoording	p. 37
5.1 Interpretatieve benaderingswijze	p. 37
5.2 Onderzoeksmethode: een case-study	p. 37
5.3 Onderzoekstechnieken	p. 38
5.4 Casusselectie	p. 39
Hoofdstuk 6 Het Rotterdamse VVE-netwerk; een beschrijving	p. 41
6.1 Onderwijssituatie Rotterdam	p. 41
6.2 Een korte geschiedenis van het Rotterdamse onderwijsachterstandenbeleid	p. 41
6.3 Het Rotterdamse VVE-beleid	p. 42
6.4 Het Rotterdamse VVE-netwerk	p. 44
Hoofdstuk 7 Het Rotterdamse VVE-netwerk; een analyse	p. 50
7.1 De organisatorische en de institutionele dimensie van het Rotterdamse VVE-netwerk	p. 50
7.1.1 Pluriformiteit, interdependenties en geslotenheid	p. 50
7.1.2 Communicatie, vertrouwen en zingeving	p. 54
7.2 Centraal bestuur versus decentrale besturen en onderwijs versus welzijn	p. 59
7.3 Organisatie en institutie onderling in harmonie?	p. 63
Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen	p. 66
8.1 Beantwoording deelvragen	p. 66
8.2 Beantwoording centrale vraag	p. 73
8.3 Aanbevelingen	p. 74
Literatuurlijst	p. 77
Bijlage 1 Interviewhandleiding casestudy	p. 81
Bijlage 2 Checklist documentenanalyse en observatie	p. 84
Bijlage 3 Documenten en notulen	p. 86

Figurenlijst

Tabel 2.1	Belangrijkste ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid
Tabel 3.1	Drie bestuursparadigmata
Tabel 3.2	De vijf S-en van lokale regie
Tabel 3.3	Overzicht conceptuele analyses gemeentelijke regie
Tabel 3.4	Conclusies onderzoek Denters e.a. wat betreft overleg, beleid en procedure
Tabel 3.5	Conclusies inzake gemeentelijke regie en partnerschap in het onderwijs
Tabel 3.6	Overzicht empirische analyses gemeentelijke regie
Tabel 4.1	Uitgangspunten van beleidsnetwerkbenaderingen
Tabel 4.2	Uitgangspunten van institutionele benaderingen
Tabel 4.3	Operationalisering organisatorische dimensie van het beleidsnetwerk
Tabel 4.4	Operationalisering institutionele dimensie van het beleidsnetwerk
Figuur 1	Theoretisch kader
Tabel 5.1	Overzicht respondenten
Tabel 6.1	Percentage doelgroepkinderen in het basisonderwijs in Rotterdam, de overige G4 en landelijk
Tabel 6.2	Rotterdams onderwijsachterstandenbeleid
Figuur 2	Overzicht aantal voorscholen in Rotterdam
Tabel 6.3	Doelstellingen Rotterdams VVE-beleid 2002-2006
Tabel 6.4	Actoren in het Rotterdamse VVE-netwerk
Tabel 6.5	Overlegsituaties Rotterdams VVE-beleid
Tabel 7.1	Kenmerken van de organisatorische dimensie van het Rotterdamse VVE-netwerk
Tabel 7.2	Kenmerken van de institutionele dimensie van het Rotterdamse VVE-netwerk

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de literatuur van de bestuurskunde worden globaal drie verschillende visies op besturing onderscheiden: ten eerste (centrale) sturing door planning, controle en regulering, ten tweede zelfsturing door marktwerking en ten derde sturing door strategische interactie in beleidsnetwerken. Achtereenvolgens kan worden gesproken van een hiërarchisch bestuursparadigma, een markt-paradigma van besturen en een politiek-maatschappelijk bestuursparadigma.¹ Deze driedeling is niet alleen van analytische aard, maar heeft ook een historisch karakter. In de jaren zestig en zeventig lag de nadruk op sturing door planning, controle en regulering. Mede door economische groei nemen de taken van de overheid en de wens tot overheidsingrijpen toe. De neiging bestond om het overheidsingrijpen een dirigistische en beheersingsgerichte invulling te geven. De idee leefde dat maatschappelijke problemen aangepakt moesten worden middels planning op centraal niveau en het beschikbaar stellen van middelen. De beschikbaarheid van financiële middelen maakte dat de overheid ingreep in vele maatschappelijke vraagstukken. De verzorgingsstaat groeide.

Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig van de vorige eeuw werd de houdbaarheid van de verzorgingsstaat aan de orde gesteld. In 1982 trad het eerste kabinet-Lubbers aan met het voornemen financiële hervormingen door te voeren om onder andere het financieringstekort terug te dringen en de doelmatigheid van de overheid te vergroten. De nadruk kwam te liggen op deregulering, decentralisatie en privatisering. Er was sprake van een herbezinning op de mogelijkheden van overheidssturen. De overheid zou zich moeten beperken tot sturing op hoofdlijnen. Taken werden afgestoten naar het maatschappelijk middenveld en de markt. Zelfsturing door marktwerking luidde het credo. Maatschappelijke vraagstukken zouden meer via de markt opgelost moeten worden.

Eind jaren tachtig kwam het accent te liggen op sturing door strategische interactie in beleidsnetwerken. Mede door de magere financiële situatie kwam de overheid tot een herziening op de taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen en de overheid en het maatschappelijk middenveld en markt. Met name gemeenten kregen meer verantwoordelijkheden toebedeeld, mede vanuit de optiek dat gemeenten beter in staat zouden zijn om lokale en regionale belangen samen te brengen en te komen tot gezamenlijke en samenhangende oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Termen als lokale regie, integraal beleid, maatwerk, bondgenootschap, sluitende aanpak voeren de boventoon in wet- en regelgeving en beleidsstukken.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben zich ook voorgedaan in het onderwijsachterstandenbeleid en in het bijzonder Voor- en Vroegschoolse Educatie (hierna VVE).² In 2000 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met de VVE-regeling een financiële impuls gegeven om *“doelgroepkinderen van 2 tot 5 jaar te laten deelnemen aan effectieve VVE-programma's teneinde (taal)achterstanden in groep 3 van het basisonderwijs te voorkomen”* (artikel 1 VVE-regeling).

In de VVE-regeling en navolgende regelgeving wordt de regierol aan gemeenten toebedeeld. Gemeenten staan momenteel voor de doelstelling om eind 2006 ten minste 50 procent van de doelgroepkinderen deel te laten nemen aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's. In het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 wordt behalve de te behalen doelstelling ook een aantal startcondities geformuleerd. Eén van die startcondities is 'de totstandkoming van samenwerkingsverbanden tussen scholen voor basisonderwijs, peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen en consultatiebureaus'. Dit geeft aan dat een gemeente met veel partners en belangen te maken heeft, waardoor gesproken mag worden van een complex beleidsnetwerk waarin een gemeente de regierol moet voeren. Een gemeente moet aan de ene kant voldoen aan landelijke vereisten en aan de andere kant wordt haar autonomie op lokaal niveau ingeperkt door lokale machtsverhoudingen.

Tijdens mijn stage in de periode februari tot mei 2004 bij de Dienst Stedelijk Onderwijs in de gemeente Rotterdam bij de afdeling Funderend Onderwijs / VVE, heb ik een korte kennismaking gehad met het complexe beleidsveld VVE. De stage heeft mijn nieuwsgierigheid geprikkeld. Welke partners zijn

¹ Een bespreking van de drie door Hupe en Klijn (1997) onderscheiden bestuursparadigmata is te vinden in paragraaf 3.1

² Een uitgebreide bespreking van de ontwikkelingen in het VVE-beleid is te vinden in hoofdstuk 2

betrokken bij VVE? Welke rollen spelen de betrokkenen? Hoe denken de verschillende betrokkenen over elkaar, wat zijn hun rolopvattingen en wat zijn hun ambities? Hoe slagen de Dienst Stedelijk Onderwijs en zijn partners er in om, met een veelheid aan betrokkenen en belangen, de landelijke en lokale doelstellingen te behalen? Op welke manier geeft de Dienst Stedelijk Onderwijs vorm aan zijn regierol? Hoe zorgt de Dienst Stedelijk Onderwijs ervoor dat de betrokkenen zijn 'regie-aanwijzingen' goed verstaan? Op welke wijze bieden actoren weerstand aan deze aanwijzingen? De metafoor van het theater met de regisseur en de acteurs impliceert afhankelijkheden. Enerzijds kan de regisseur zonder de acteurs geen stuk op (laten) voeren. Anderzijds is er zonder regisseur geen samenhang in de uitvoering van het stuk. De regisseur geeft de acteurs aanwijzingen met in het achterhoofd het te behalen eindproduct. De acteurs kunnen binnen het script hun rol vrij in vullen. Het gaat om de gezamenlijke creatie van een samenhangend stuk. Hiertoe moeten de acteurs de aanwijzingen van de regisseur verstaan. En de regisseur moet op zijn beurt weten welke aanwijzingen nodig zijn en hoe deze verstaanbaar te maken. Ik ben met andere woorden geïnteresseerd in de aanwijzingen die een regisseur (gemeente) geeft aan acteurs (actoren op het terrein van VVE) en de mate waarin en de wijze waarop deze aanwijzingen aansluiting vinden bij de ambities en denkpatronen van acteurs.

Het lijkt mij relevant om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden en inzicht te kunnen verkrijgen in de lokale vormgeving van het concept regie als onderdeel van een modern bestuursparadigma. Allereerst omdat regie een modewoord lijkt te worden, een metafoor die weinig grijpbaar is. Ten tweede omdat op veel beleidsterreinen de regierol aan overheden wordt toegekend. De vraag is wat er verstaan wordt onder regie. De beleidstheorie regie veronderstelt dat decentralisatie van beleid onder meer zal leiden tot meer maatwerk, integrale beleidsvoering, samenhang en samenwerking. Verschillende empirische onderzoeken tonen dat in de praktijk de decentralisatie nog niet zijn beoogde uitwerking heeft gehad op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid (een bespreking van deze onderzoeken treft u in paragraaf 3.3.) Deze scriptie zou inzicht kunnen verschaffen in de lokale vormgeving van regie. Bovendien brengt deze scriptie een aantal factoren naar voren die samenhangen met de lokale vormgeving van regie.

Deze scriptie zou in ieder geval inzicht kunnen verschaffen in de (verschillende) percepties van het concept regie als het gaat om de betrokkenen bij VVE in de gemeente Rotterdam. Bovendien brengt deze scriptie niet alleen de relaties tussen gemeente en onderwijs(instellingen) in kaart, maar ook de relaties tussen gemeente en deelgemeenten en gemeente en welzijn(-instellingen). De bestudering van de lokale vormgeving van regie op het gebied van VVE is dan ook niet alleen voor de direct betrokkenen interessant, maar ook voor betrokkenen bij regievoering elders in het openbaar bestuur.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De **doelstelling** van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de praktische lokale vormgeving van het concept regie als onderdeel van een modern bestuursparadigma. Het op basis van dat inzicht formuleren van aanbevelingen voor de beleidspraktijk. Om de doelstelling te bereiken heb ik de volgende **centrale onderzoeksvraag** geformuleerd: Op welke wijze geeft de Dienst Stedelijk Onderwijs in Rotterdam vorm aan regie op het terrein van Voor- en Vroegschoolse Educatie en met welke factoren hangt die vormgeving samen? Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden heb ik de volgende **deelvragen** gesteld:

1. Wat is Voor- en Vroegschoolse Educatie?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat Voor- en Vroegschoolse Educatie inhoudt. Bovendien worden de belangrijkste ontwikkelingen geschetst op het gebied van VVE. Ook wordt VVE in een breder kader geplaatst en worden de belangrijkste ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid besproken.

De beantwoording van deze deelvraag verschaft inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen en achtergronden omtrent Voor- en Vroegschoolse Educatie om een beeld te kunnen vormen van het beleidsveld waar dit onderzoek zich op richt.

2. Wat houdt de besturingsfilosofie regie in?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3. In hoofdstuk wordt beschreven welke overwegingen bij de rijksoverheid ten grondslag liggen aan de introductie van het concept regie in het lokaal beleid en in het bijzonder in het lokaal onderwijsbeleid. Bovendien worden enkele conceptuele

analyses van en empirische onderzoeken naar regie besproken. De beantwoording van deze deelvraag verschaft inzicht in verschillende visies over regie en succes- en faalfactoren. De opgedane inzicht helpen mij bij de vorming van het theoretisch kader.

3. Vanuit welke theoretische perspectieven kan regie worden bestudeerd?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk wordt het concept regie in eerste instantie gezien vanuit netwerkbenaderingen, een theoretisch perspectief van waaruit regie in de literatuur veelal wordt beschouwd. Een institutionele benadering wordt als toevoeging aangedragen op netwerkperspectieven als theoretisch kader voor dit onderzoek. Beide perspectieven bieden centrale begrippen aan de hand waarvan de empirie in dit onderzoek wordt onderzocht. De beantwoording van deze deelvraag verschaft inzicht in het theoretisch perspectief en het daaruit volgende model van analyse dat de bril vormt waarmee de casus wordt bestudeerd.

4. Hoe wordt regie vormgegeven in de gemeente Rotterdam op het gebied van VVE?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk worden ondermeer de volgende vragen beantwoord: Welke partners zijn betrokken bij VVE? Welke rollen spelen de betrokkenen? Hoe denken de verschillende betrokkenen over elkaar, wat zijn hun rolopvattingen en wat zijn hun ambities? Op welke manier geeft de Dienst Stedelijk Onderwijs vorm aan zijn regierol? Hoe waarderen partners de invulling die de Dienst Stedelijk Onderwijs geeft aan zijn regierol? De beantwoording van deze deelvraag verschaft inzicht in de vormgeving van de lokale regierol in Rotterdam.

5. Met welke factoren hangt de vormgeving van regie samen in de gemeente Rotterdam op het gebied van VVE ?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit hoofdstuk 6 beschreven in termen van de centrale begrippen uit het theoretisch kader. Bij Voor- en Vroegschoolse Educatie zijn twee beleidsterreinen betrokken; onderwijs en welzijn. In de onderzochte casus worden de beleidsterreinen door verschillende bestuurslagen politiek aangestuurd. Zijn er bij analyse van de beleidsvelden en bestuurslagen verschillen of overeenkomsten te onderscheiden die samenhangen met de vormgeving van regie? Een onderlinge confrontatie geschiedt dan ook op de snijvlakken de beleidsvelden en de bestuurslagen. Bovendien volgt ook een onderlinge confrontatie tussen de analytisch onderscheiden dimensies. Deze vergelijkingen leveren inzicht op in de vormgeving van regie in de gemeente Rotterdam op het gebied van VVE en de daarmee samenhangende factoren.

1.3 Opbouw van de scriptie

In dit hoofdstuk heb ik een inleiding gegeven op het onderzoek en de scriptie. In Hoofdstuk 2 worden de beleidstheorie achter VVE en alle landelijke ontwikkelingen op het gebied van VVE besproken. De ontwikkelingen in het VVE-beleid worden besproken tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het onderwijs(achterstanden)beleid. Hoofdstuk 3 gaat in op lokaal beleid en regie. In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie 'regie' besproken. Wat beoogt de rijksoverheid met het decentraliseren van beleid naar gemeenten? Bovendien wordt een aantal conceptuele analyses besproken. Deze analyses gaan in op de vraag 'Wat is regie'? Ook wordt in dit hoofdstuk empirische onderzoeken gepresenteerd die ingaan op de stand van zaken in het onderwijsachterstandenbeleid. Heeft het onderwijsachterstandenbeleid de beoogde uitwerking? Hoofdstuk 4 behandelt de theoretische perspectieven die ik hanteer om de vormgeving van de lokale (Rotterdamse) regierol op het gebied van VVE te bestuderen. Ik bespreek twee benaderingswijzen; netwerkbenaderingen en institutionele benaderingen. Het hoofdstuk eindigt met de 6 centrale begrippen weergegeven in hun onderlinge samenhang, die tezamen het theoretisch kader van dit onderzoek vormen. In hoofdstuk 5 licht ik de onderzoeksopzet toe. Na een beschrijving van het Rotterdamse VVE-netwerk in hoofdstuk 6 volgt in hoofdstuk 7 een analyse van de onderzoeksbevindingen in termen van de zes centrale begrippen die tezamen het theoretisch kader voor dit onderzoek vormen. In de paragrafen 7.2 en 7.3 volgt een confrontatie tussen de centrale en decentrale bestuurslagen en de beleidsterreinen onderwijs en welzijn in termen van de zes centrale begrippen van het theoretisch kader en een confrontatie tussen de twee analytisch onderscheiden dimensies; de organisatorische dimensie en de institutionele dimensie. Hoofdstuk 8 tenslotte, bevat de beantwoording van de deelvragen en de centrale vraag en enkele conclusies. Daarnaast bevat hoofdstuk 8 aan de hand van de opgedane inzichten enkele aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Voor- en Vroegschoolse Educatie

Achterstandsbeleid is gedurende een lange reeks jaren een belangrijke constante geweest in het onderwijsbeleid. In het onderwijsbeleid zijn op het gebied van achterstanden verschillende zwaartepunten gelegd. Er zijn keuzen gemaakt voor wie de extra middelen bestemd zijn en dus wie wel/niet onder de definitie van achterstand vallen en welke operationele criteria kunnen worden gehanteerd. Vallen kinderen van migranten onder het achterstandsbeleid omdat ze een andere taal en cultuur hebben of omdat ze een achterstand hebben opgelopen? Er zijn ook keuzen gemaakt in hoe de beleidsuitvoering plaatsvindt. Gebeurt dit via scholen of overheden, met vrijheid van besteding of met een geoormerkt budget? Het onderwijsachterstandbeleid heeft al die jaren in het teken van kansarmen gestaan. Dit geldt ook voor Voor- en Vroegschoolse Educatie dat officieel van start gegaan is in 2000. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de doelstellingen en enkele inhoudelijke noties van Voor- en Vroegschoolse Educatie weergegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 een aantal belangrijke ontwikkelingen besproken die zich vanaf de jaren zeventig in het onderwijsachterstandenbeleid hebben voorgedaan. Deze ontwikkelingen zijn schematisch weergegeven in Tabel 2.1 'Belangrijkste ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid'. In paragraaf 2.3 ga ik in op de inbedding van het VVE-beleid in het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid. In paragraaf 2.4 worden tenslotte de laatste ontwikkelingen in het VVE-beleid besproken.

2.1 Wat is VVE?

“Veel kinderen hebben een forse achterstand op het moment dat zij de basisschool binnenkomen. De achterstand ligt voor Turkse en Marokkaanse kinderen op gemiddeld twee jaar. Autochtonen die voor extra zorg in aanmerking komen hebben een achterstand van gemiddeld een jaar. Uit onderzoek blijkt dat de leerlingen deze achterstanden in het vervolg van het basisonderwijs niet of nauwelijks inlopen. Dit heeft verstrekende negatieve gevolgen voor het vervolgonderwijs en de latere maatschappelijke carrière (Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2002, p.10).”

De idee achter VVE is dat een vroege aanpak van achterstanden een slechte start in het basisonderwijs zou moeten voorkomen. Voor- en Vroegschoolse Educatie houdt in dat kinderen op jonge leeftijd meedoen aan educatieve programma's, die starten in een voorschoolse voorziening (peuterspeelzaal, kinderopvang) en doorlopen tot in de eerste twee groepen van de basisschool. Het programma neemt een aantal dagdelen per week in beslag. Centraal staat het leren van de Nederlandse taal. Er wordt gewerkt aan de hand van speciale VVE-programma's met een gestructureerde didactische aanpak.

VVE is bedoeld voor kinderen van 2 tot en met 5 jaar, die een (taal)achterstand hebben of het risico daarop lopen. Bij het vaststellen van de doelgroep geldt de gewichtenregeling³ als uitgangspunt. In deze regeling zijn etniciteit en opleidingsniveau van de ouders de belangrijkste criteria. Dit is omdat voor een belangrijk deel de uiteenlopende leerprestaties van leerlingen (in het primair onderwijs) te maken hebben met het milieu van herkomst van leerlingen (Turkenburg, 1999, p.21). Onderzoek toont steeds vaker aan dat in het primair onderwijs de leerprestaties van leerlingen uiteen lopen. Een deel van de verschillen heeft te maken met de sociaal-economische en/of etnische herkomst van de leerlingen. De prestaties van kinderen van laagopgeleide ouders en van kinderen van allochtone herkomst blijven achter (Turkenburg, 1999, p.59).

VVE is officieel van start gegaan met het inwerking treden van de VVE-regeling van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2000. In de VVE-regeling wordt een aantal voorwaarden gesteld aan de inzet van VVE-middelen (2001b, p.5):

“Het programma is geschikt voor 2-en / of 3-jarigen en loopt door tot en met groep 2 van de basisschool; Het programma kent een gestructureerde didactische aanpak; Het programma gaat gepaard met intensieve begeleiding van de kinderen; Het programma wordt verzorgd door voldoende gekwalificeerd personeel; Het programma wordt uitgevoerd in een voorschoolse voorziening en aansluitend in de eerste twee groepen van de basisschool (samen voorschool genoemd).”

³ Het Formatiebesluit Wet op het Primair Onderwijs, artikel 15 b (1-08-2003) wordt als definitie gehanteerd voor doelgroepkinderen. Hierbij wordt een bepaald gewicht toegekend aan een leerling op basis van onder andere de afkomst van een kind en het opleidingsniveau van de ouder(s) van een kind.

In het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 (OCenW, 2001a,) wordt ook nog gesproken van startcondities als *“deskundigheidsbevordering van medewerkers van kinderopvangvoorzieningen, peuterspeelzalen en in de onderbouw van het basisonderwijs”*. Ook wordt *“deelname van ouders aan VVE-programma’s”* als belangrijke voorwaarde genoemd. Eén van de belangrijkste voorwaarden voor een geslaagde uitvoering van Voor- en Vroegschoolse educatie is de totstandbrenging van samenwerkingsverbanden tussen scholen voor basisonderwijs, peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen en consultatiebureaus; de vorming van een voorschool. Bij Voor- en Vroegschoolse Educatie zijn veel verschillende instellingen betrokken. Bovendien beslaat het beleid de beleidsterreinen onderwijs en welzijn.

Voor- en Vroegschoolse Educatie staat niet op zichzelf, het vormt een onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Alvorens ik op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in ga, bespreek ik in de volgende paragraaf enkele landelijke ontwikkelingen die zich in het onderwijsachterstandenbeleid vanaf 1974 tot op het heden hebben voorgedaan.

2.2 Het onderwijsachterstandenbeleid van 1974 tot 1998

Stimuleringsbeleid

De overheid voert al enkele decennia gericht beleid om de kansen te vergroten van leerlingen die met een achterstand in het onderwijs terechtkomen. De jaren zeventig vormden de eerste periode waarin gerichte bestrijding van onderwijsachterstanden plaatsvindt. In 1974 werd in ‘het Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties’ (OenW, 1974, p.9) specifiek aandacht geschonken aan de onderwijssituatie van leerlingen uit arbeidersmilieus die met een achterstand de school binnenkomen. Als doelstelling van dit beleid werd genoemd:

“(…) het treffen van zodanige maatregelen binnen en in relatie tot het onderwijs dat de achterstand in onderwijskansen van kinderen uit achterstandssituaties wordt opgeheven c.q. verminderd, zodat deze kinderen niet meer alleen formeel maar ook in werkelijkheid dezelfde onderwijskansen krijgen als kinderen in gunstiger omstandigheden en meer leerlingen te laten profiteren van het onderwijs.”

In het kader van dit **stimuleringsbeleid** werden algemene maatregelen genomen voor scholen met relatief veel achterstandskinderen. Als criterium voor groepen die in een achterstand verkeren, werd het beroep van de ouders gekozen. Deze maatregelen hadden betrekking op activiteiten (Commissie Blok, 2004, p. 272): *“gericht op onderwijskundige verbeteringen binnen de school; die welzijnswerk binnen de school beogen; op het gebied van welzijnswerk, die buiten de school plaatsvinden.”* Onder de bewindslieden Pais (ministerie OenW) en Kraayeveld-Wouters (ministerie CRM) werden veranderingen in het beleid aangebracht. Dit resulteerde in 1979 in de notitie ‘Een Vernieuwd Stimuleringsbeleid’ in het kader van de emancipatie van groepen in achterstandssituaties en in het kader van het innovatieproces basisschool. De doelstelling van het beleid bleef gericht op de vermindering van onderwijsachterstanden, maar de doelgroep werd ruimer gedefinieerd. Het beleid was niet langer alleen bedoeld voor leerlingen uit sociaal-economisch achtergestelde groepen, maar ook voor meisjes, anderstaligen en kinderen met leer- en opvoedingsproblemen.

Voorrangsbbeleid

In 1981 werd naar aanleiding van de grote instroom allochtone leerlingen in de tweede helft van de jaren zeventig door minister Pais een beleidsplan opgesteld voor culturele minderheden in het onderwijs. De twee hoofddoelstellingen van dit beleidsplan werden als volgt geformuleerd (OenW, 1981 p 6.):

“Het onderwijs dient de leden van de minderheidsgroepen voor te bereiden op en in staat te stellen tot volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijk en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen culturele achtergrond en het onderwijs dient, onder meer via intercultureel onderwijs, de acculturatie van de minderheden én de overige leden van de Nederlandse samenleving te bevorderen.”

De maatregelen richtten zich op eerste opvang, aandacht voor eigen taal en cultuur en de aanpak van de achterstand. 'Het beleidsplan Culturele minderheden in het onderwijs' (OenW,1981, p.3) formuleerde de doelgroep als volgt:

“Een minderheidsgroep kan worden omschreven als een groep personen van relatief beperkte omvang, met gemeenschappelijke etnische en/of culturele kenmerken, die meerdere generaties omvat en waarvan het grootste deel, als gevolg van sociaal-economische en culturele factoren, problemen ondervindt bij de participatie in de Nederlandse samenleving.”

De middelen voor minderheden en voor achterstandsl leerlingen werden ondergebracht onder eenzelfde noemer: het **onderwijsvoorrangsbeleid**. Doel van het onderwijsvoorrangsbeleid was 'het verminderen van onderwijsachterstand die ontstaat ten gevolge van economische, sociale en culturele factoren' (Turkenburg, 1999, p.23). Een belangrijke leidraad vormde het onderwijsvoorrangsplan, een plan waarin voor telkens vier jaar het beleid op hoofdlijnen werd vastgelegd. De doelgroepen werden in het Onderwijsvoorrangsplan onderscheiden aan de hand van de etnische herkomst én het opleidings- en beroepsniveau van de ouders. De belangrijkste doelgroepen werden zo kinderen van autochtone en allochtone ouders met een laag opleidings- en beroepsniveau. Gelijktijdig werd de Wet op het basisonderwijs in werking gesteld waarin de gewichtenregeling werd geïntroduceerd voor scholen met hoge aantallen achterstandsl leerlingen. Organisatorisch werd het onderwijsvoorrangsbeleid gecoördineerd in zogenoemde **onderwijsvoorrangsgebieden**, een samenwerking in clusters van scholen en welzijnsinstellingen die samen een zekere geografische eenheid vormden (Turkenburg, 1999, p.23).

De opvattingen over de rol van de overheid veranderen. Teleurstelling over de tegenvallende resultaten van de grote beleidsprogramma's voedt de kritiek op de rol van de overheid. Het onvermogen van de overheid om belangrijke maatschappelijke problemen zoals criminaliteit, werkloosheid en onderwijsachterstanden aan te pakken wordt in de jaren tachtig en negentig uitvoerig aan de orde gesteld (Commissie Blok, 2004). In 1991 werd daartoe de Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs (1992, p.45) ingesteld onder voorzitterschap van Van Kemenade. De commissie bepleitte een nieuwe opzet van het onderwijs voor allochtone leerlingen omdat de effectiviteit van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen ter discussie stond.

“Concluderend mogen we stellen, dat een wezenlijk element voor een nieuwe benaderingswijze zal zijn het aanbrengen van een onderscheiding tussen enerzijds een beleid gericht op bestrijding van achterstand (geïndiceerd door een sociaal-economische positie) en anderzijds een beleid geënt op taal- en cultuurverschillen in onze samenleving (geïndiceerd door gegevens over thuistaalgebruik).”

Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Er ontstonden drie beleidsporen: achterstand, Nederlands als tweede taal (NT2) en onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC). Het laatstgenoemde beleidspoor transformeerde in onderwijs in allochtone levende talen (OALT). In de wettelijke Regeling Samenwerking Sociale Vernieuwing Onderwijs kregen gemeenten de mogelijkheid om de rijksmiddelen in een fonds te bundelen en in te zetten voor onderwijs en sociale vernieuwing (Turkenburg, 1999, p.24). Het onderwijsvoorrangsbeleid werd op 1 augustus 1998 vervangen door werd de Wet **gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid**. In paragraaf 2.3 ga ik verder in op de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid naar gemeenten.

Voor een meer schoolspecifieke aanpak heeft de staatssecretaris van onderwijs in 2000 de notitie *Onderwijskansen, ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden* uitgebracht. Dit beleid maakt het mogelijk om op bepaalde scholen specifieke maatregelen te nemen. Dit beleid is niet in de plaats gekomen van het onderwijsachterstandenbeleid, maar moet voor de periode 2002-2006 deel van het tweede landelijk beleidskader uit gaan maken.

Bovenstaande beschreven ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid staan schematisch weergegeven in onderstaande tabel 2.1 'Belangrijkste ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid'.

Tabel 2.1 Belangrijkste ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid

periode kenmerken	1974-1984	1985-1997	1998-2006
onderwijsbeleid	onderwijsstimuleringsbeleid	onderwijsvoorrangsbeleid	gemeentelijk onderwijs- achterstandenbeleid
definitie achterstand	sociale en economische factoren	sociale, economische en culturele factoren	sociale, economische en culturele factoren

2.3 Inbedding van VVE in het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

Decentralisatie onderwijsachterstandenbeleid

Met de invoering van de Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) is het voormalig onderwijsvoorrangsbeleid gedecentraliseerd naar de gemeenten, in samenwerking met de plaatselijke schoolbesturen. Een belangrijk doel van de decentralisatie van onderwijsachterstandenbeleid naar gemeenten is een meer integrale beleidsvoering. In het landelijk beleidskader wordt de integraliteit van het beleid, opgevat als een samenhangende aanpak, zelfs als voorwaardelijk voor het succes van een lokaal beleid ter bestrijding en voorkomen van onderwijsachterstanden beschouwd. Er worden in het landelijk beleidskader verwachtingen uitgesproken over afstemming en samenwerking binnen GOA tussen onderwijs en andere voorzieningen als voorschoolse voorzieningen, welzijnsinstellingen, culturele instellingen en sportverenigingen. Ook afstemming en samenwerking tussen GOA en andere onderwijsbeleidsterreinen en afstemming en samenwerking tussen GOA en andere beleidsterreinen worden beoogd (LBK 1998-2002):

“Beleid ter voorkoming en ter bestrijding van onderwijsachterstanden op lokaal niveau kan naar verwachting alleen resultaat opleveren als sprake is van een samenhangende aanpak (...)Daarbij is niet alleen een rol weggelegd voor de school, maar ook voor bijvoorbeeld voorschoolse voorzieningen, welzijnsinstellingen, culturele instellingen en sportverenigingen. Daarnaast is een goede afstemming tussen school en ouders van belang. Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid streeft niet alleen opbrengsten na in termen van prestaties van individuele leerlingen, maar ook opbrengsten in termen van lokale samenwerking en doelmatige werkwijzen.

Bevordering van integraliteit, samenwerking en samenhang was dan ook de belangrijkste motivering om het VVE-beleid als onderdeel van het GOA te beschouwen. Voor- en Voorschoolse Educatie vormt sinds augustus 2002 een onderdeel van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). In een brief aan de Tweede Kamer (2001c) zet Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Adelmund uiteen waarom VVE een plaats in het GOA moet krijgen:

*“Gegeven het feit dat GOA gemeenten in de gelegenheid stelt om beter **integraal** (vet: ME) beleid te voeren, wordt hiermee ook een belangrijke stap gezet in de richting van de BANS afspraak om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een integraal 0 - 6 jarigen kader. Het handhaven van een aparte regeling VVE naast GOA is in strijd met het streven de regeldichtheid voor gemeenten waar mogelijk te verkleinen. Gemeenten dienen nu structureel te investeren in voorschoolse voorzieningen ten einde de deelname-resultaten per 1 augustus 2002 te boeken.”*

In een brief aan de Tweede Kamer op 14 mei 2001 voegt staatssecretaris Adelmund hieraan toe:

*“Succes bij het bestrijden van onderwijsachterstanden vergt **samenhang** (vet: ME) in de lokale aanpak. De regierol van de gemeente hiertoe wordt op deze wijze versterkt. Opname van VVE zorgt voor meer gemeentelijke vrijheid en flexibiliteit, stroomlijning, vereenvoudiging en uniformering van verantwoordingsprocedures en verkleining bestuurlijke complexiteit, maar wel met een helder beleidskader met meetbare doelstellingen. **De lokale samenhang en samenwerking** (vet: ME)*

(tussen voorschoolse voorziening, school, consultatiebureau en volwasseneducatie) wordt daarmee ondersteund."

Landelijk beleidskader als wettelijke kader voor VVE

Op grond van de Wet GOA beschikken gemeenten en scholen sinds de decentralisatie over meer ruimte voor eigen lokaal beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden. De gemeenteraad stelt om de vier jaar een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan vast. De rijksoverheid draagt bevoegdheden over aan de lokale overheid, maar blijft verantwoordelijk voor het resultaat van het landelijk beleid. Het landelijk beleidskader (LBK) geeft aan wat de landelijke prioriteiten zijn en wat gedaan wordt om bestrijding van onderwijsachterstanden landelijk te evalueren. Het beleidskader vormt voor de Rijksoverheid de agenda voor het op hoofdlijnen te voeren onderwijsachterstandenbeleid en is richtinggevend voor het handelen van de lokale overheid. In het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan moet aandacht worden besteed aan alle doelstellingen uit het LBK. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om aan sommige landelijke doelstellingen meer aandacht te besteden dan aan andere. Ook kunnen aanvullende doelstellingen worden geformuleerd als de specifieke lokale situatie dat vereist. De algemene doelstelling van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid werd als volgt verwoord (LBK 1998-2002):

"Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid beoogt bij leerlingen zo veel mogelijk belemmeringen weg te nemen die de voorbereiding op een volwaardig burgerschap in de weg staan. Voorkomen moet worden dat sociale, economische of culturele factoren leiden tot onderwijsachterstanden."

In 2001 is het landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 vastgesteld. Dit beleidskader is een aanscherping van het bestaande onderwijsachterstandenbeleid en het landelijk beleidskader 1998-2002. Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid staat sindsdien voor een bredere aanpak en aansluiting met andere beleidsterreinen. Het beleid staat bijvoorbeeld in relatie met afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB) en in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl (Bans-akkoord) dat is gesloten tussen het Rijk, het Inter Provinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Binnen het GSB-convenant sociale infrastructuur zijn afspraken gemaakt over het bereiken van 0-4 jarigen, ketenverantwoordelijkheid, de brede school en voortijdig schoolverlaten. Het Bans-akkoord is wat betreft het jeugdbeleid uitgewerkt in 'Jeugd in Ba(la)ns' dat de gezamenlijke koers van de overheden voor het jeugdbeleid vastlegt. Ten slotte is het LBK ingebed in het algemeen onderwijs- en jeugdbeleid. De algemene doelstelling van het LBK 2002-2006 luidt dan ook als volgt:

"Het algemeen onderwijs- en jeugdbeleid is er op gericht dat alle kinderen en jongeren zo goed mogelijk en overeenkomstig hun capaciteiten zijn toegerust voor deelname aan de samenleving. Vanwege hun sociale, economische en culturele factoren is dit voor sommige kinderen moeilijker te realiseren dan voor andere. Het GOA-beleid wil deze ongelijkheid aanpakken. Het GOA-beleid beoogt een verbetering van de leerprestaties en de schoolloopbanen van kinderen en jongeren uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid. De ambitie van dit beleid is dat er uiteindelijk geen onderscheid bestaat in leerprestaties en schoolloopbanen tussen de doelgroepen en het landelijk gemiddelde van de overige schoolpopulatie."

Om die gewenste situatie te bereiken wordt prioriteit gegeven aan drie kwalificatiedoelen en één inhoudelijk doel (LBK 2002-2006):

"Bij de aanvang van het leesonderwijs in de basisschool (metingen groep 2 en groep 4) zijn leerlingen uit de doelgroepen voldoende toegerust om het verdere onderwijs met succes te kunnen vervolgen; Vanaf het bereiken van het voortgezet onderwijs onderscheiden doelgroepleerlingen zich niet van de overige leerlingpopulatie wat betreft de relatieve deelname aan de schoolsoorten; De doelgroepleerlingen halen tenminste een sterkwalificatie, waardoor zij kunnen functioneren op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar en ze zijn toegerust om sociaal en economisch in de samenleving te functioneren; Het inhoudelijke doel is het leren beheersen van de Nederlandse taal."

Voor VVE in het bijzonder geldt de doelstelling dat aan het eind van de periode waarvoor het Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 geldt, tenminste 50 procent van de doelgroepkinderen deelneemt aan effectieve voor- en voorschoolse programma's.

Lokaal wordt in het onderwijsachterstandenplan vastgelegd in welke mate de startcondities worden verbeterd van doelgroepkinderen bij binnenkomst in de basisschool met behulp van Voor- en Vroegschoolse Educatie. Na 2006 wordt duidelijk of deze doelstelling is bereikt en wat de effecten van VVE zijn op de ontwikkeling van kinderen met een (onderwijs)achterstand.

2.4 Toekomstige ontwikkelingen

In een brief aan de Tweede Kamer (d.d. 23 april 2004) geeft Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Maria van der Hoeven, aan dat het kabinet een stap verder wil gaan bij de bestrijding van onderwijsachterstanden dan in het huidige beleid is vastgelegd. In de brief wordt de rol van het onderwijs als cruciaal bestempeld voor de integratie van allochtone jongeren. De rol van scholen, gemeenten en Rijk worden herzien. De gemeente voert de regie op het realiseren van de samenhang tussen de schakels binnen de jeugdketen, waar het onderwijsachterstandenbeleid een onderdeel van is. De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet wordt, door minister Van der Hoeven, hoofdzakelijk bij de scholen gelegd zonder tussenkomst van de gemeente. De gemeente blijft wel een belangrijke rol spelen bij Voor- en Vroegschoolse Educatie, de schakelklassen en bij voorzieningen rond de school. Voor het basisonderwijs zal er een nieuw bestuurlijk arrangement tot stand worden gebracht waarin een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, gemeenten en basisscholen opgenomen wordt. Binnen het nieuwe bestuurlijke arrangement blijft VVE een gemeentelijke verantwoordelijkheid en zullen de gemeenten middelen blijven ontvangen om achterstandsleerlingen te laten deelnemen aan VVE-programma's. Bovendien geeft minister Van der Hoeven in de brief aan dat het van belang is dat de VVE-middelen terecht dienen te komen bij de groepen met de feitelijk geconstateerde grootste taalachterstanden.

In een brief aan de Tweede Kamer (d.d. 22 oktober 2004) geeft Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Maria van der Hoeven, de uitgangspunten voor het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid aan naar aanleiding van de motie Verhagen, Van Aartsen en Dittrich. In de motie wordt het kabinet verzocht om niet te bezuinigen op het onderwijsachterstandenbeleid. In de brief worden de taken en verantwoordelijkheden van scholen en gemeenten uiteengezet. Scholen en schoolbesturen worden daarbij genoemd als de belangrijkste uitvoerders van het onderwijsachterstandenbeleid. De financiële middelen worden in ruimere mate aan scholen beschikbaar gesteld. Scholen krijgen daarbij meer ruimte om middelen naar eigen inzicht te besteden. Basisscholen worden gestimuleerd om achterstanden van leerlingen vroegtijdig te voorkomen, op te sporen en te bestrijden. De scholen krijgen met ingang van 1 augustus 2006 extra middelen voor de bestrijding van achterstanden bij jonge kinderen. Deelname van achterstandsleerlingen aan kwalitatief goede programma's voor voor- en vroegschoolse educatie vormt in het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid een belangrijk speerpunt. De beschikbare middelen dienen door gemeenten in toenemende mate ingezet te worden in de voorschoolse voorzieningen. In de toekenning van de middelen wordt dus een knip gemaakt. Gingen voorheen alle middelen voor VVE naar gemeenten, vanaf 1 augustus 2006 ontvangen scholen de middelen voor vroegschoolse educatie en gemeenten middelen voor voorschoolse educatie. Scholen en gemeenten dienen afspraken te maken over een doorlopende leerlijn. De nieuwe gewichtenregeling zal een aantal elementen bevatten die ertoe leiden dat het accent in het basisonderwijs nog meer komt te liggen op de vroegschoolse periode. Aan leerlingen met een grote taalachterstand in de groepen 1 tot en met 4 wordt het hoogste gewicht toegekend.

Gemeenten dienen er verder voor te zorgen dat lokaal samenhang gerealiseerd wordt in de basisvoorzieningen en dat verschillende functies binnen het jeugdbeleid beschikbaar zijn. Het terrein van het lokale beleid n de breedte bevat de aandachtsgebieden sociale samenhang tussen onderwijs en andere relevante beleidsterreinen zoals jeugdbeleid, inburgering, spreidings- en integratievraagstukken, veiligheidsbeleid en economische ontwikkeling.

Hoofdstuk 3 Lokaal beleid en regie

Een belangrijk doel van de decentralisatie van beleid naar gemeenten is de veronderstelling dat dit zal leiden tot een meer integrale beleidsvoering. Afstemming van beleid in verschillende sectoren moet de aanpak van multidimensionale maatschappelijke vraagstukken mogelijk maken. Door integraal beleid neemt maatwerk toe. Verschillende actoren participeren en verschillende sectoren zijn vertegenwoordigd waardoor beleid kan ontstaan dat sectoroverstijgend is. Wie kan beter bepalen welke actoren en sectoren vertegenwoordigd moeten worden om tegemoet te kunnen komen aan de lokale situatie dan de gemeente zelf? De gemeente voert de regie over het hele proces, immers neemt met het voeren van integraal beleid de noodzaak van coördinatie en sturing toe. In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf een korte schets gegeven van de ontwikkeling naar lokaal beleid op een aantal beleidsterreinen. In paragraaf 3.2 wordt uitvoeriger stilgestaan bij het lokale onderwijsbeleid. Welke invulling geeft de overheid aan de term regie? Wat beoogt de overheid met de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid en welke rol is hierbij weggelegd voor de gemeente? Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 een aantal conceptuele analyses omtrent regie besproken. De conceptuele analyses worden gevolgd door de empirie van regie aan de hand van de bespreking van een aantal onderzoeken. Ten slotte worden in paragraaf 3.4 aan de hand van de verkregen inzichten uit de conceptuele en empirische analyses enkele veronderstellingen gepresenteerd als het gaat om de vormgeving van regie.

3.1 Naar lokaal beleid

In een brief van staatssecretaris Wallage gericht aan de Tweede Kamer valt in 1992 voor het eerst de term regie. De staatssecretaris wilde samen met de onderwijskoepels de mogelijkheden voor bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs verkennen. Er bestond behoefte aan een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen scholen, schoolbesturen, de lokale en de centrale overheid. De brief krijgt een vervolg in 1993. In een overleg, dat bekend staat als het Schevenings Beraad, spreken de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen af dat schoolbesturen via deregulering onafhankelijker worden van de centrale overheid, gemeenten kunnen op meer manieren het bestuur van het openbaar onderwijs op een afstand zetten, schoolbesturen zullen vanuit hun autonome posities meewerken aan oplossingen van boven- en buitenmaatschappelijke vraagstukken en gemeenten krijgen met het oog op de lokale coördinatie en afstemming een aantal bij wet vast te leggen bevoegdheden (Rutgers, 2004, p. 13). De weg voor lokaal onderwijsbeleid is daarmee vrijgemaakt.

In de welzijnswet 1994 zijn het de gemeenten die primair verantwoordelijk worden gesteld voor de beleidsvorming en beleidsvoering op het welzijnsterrein. Onder de reikwijdte van de welzijnswet vallen de terreinen jeugd (uitgezonderd hulpverlening), kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, maatschappelijke dienstverlening en opvang, sociaal-cultureel werk, emancipatie, sport, welzijn van ouderen en gehandicapten en de opvang en integratie van vreemdelingen. De gemeente krijgt met de invoering van de welzijnswet niet zozeer een uitvoerende taak als wel een beleidsvormende en beleidsvoerende rol. Ook in het welzijnsbeleid zoekt men naar een integrale aanpak. Bovendien komt het welzijnsbeleid steeds meer in het teken te staan van het bestrijden van achterstanden. Het welzijnsbeleid ontwikkelt zich steeds meer naar lokaal sociaal beleid.

In de nota 'Regie in de Jeugdzorg' (1994) wordt ingezet op preventie en aanpak van jeugdproblematiek. Gemeenten moeten daarin een belangrijke rol spelen. Het jeugdbeleid moet een integrale invulling krijgen waarin onderdelen op elkaar aansluiten. In het integrale jeugdbeleid fungeert de gemeente als spil van de keten aan voorzieningen voor jeugdzorg. Het een en ander moet op elkaar afgestemd worden. Gemeenten moeten de totstandkoming van integraal jeugdbeleid stimuleren. Het integrale jeugdbeleid moet onder regie van gemeenten vorm krijgen.

Het doel van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is dat iedereen - oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, mét en zonder problemen - maatschappelijk mee kan doen. De overheid heeft hierin een verantwoordelijkheid zoals die nu geldt in de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. De Welzijnswet en de Wvg verdwijnen op termijn en gaan vanaf 2006 op in de nieuwe

WMO. Ook vervallen enkele aanspraken in de AWBZ en krijgen gemeenten een bredere verantwoordelijkheid. Dit laatste gebeurt in fasen. Volgens het kabinet Balkenende II is de gemeente als enige in staat op lokaal niveau ontwikkelingen te kanaliseren, een integraal beleid te voeren dat goed rekening houdt met de lokale omstandigheden en de wensen van burgers. De gemeente kan als geen ander de samenhang bevorderen tussen de voorzieningen die voor de burger van belang zijn en individueel maatwerk bieden. 'Regie' betekent hier volgens het kabinet Balkenende II : initiatief nemen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

Drie bestuursparadigmata

In de inleiding heb ik kort een historisch en analytisch overzicht gegeven van de (veranderende) opvattingen over de rol van de overheid en de relatie tussen overheid en samenleving. In navolging van Hupe en Klijn (1997) heb ik een onderscheid gemaakt tussen perioden in het teken van planning, controle en deregulering in de jaren zestig en zeventig (hiërarchie), deregulering in de jaren tachtig (markt) en decentralisatie en horizontalisering in de jaren negentig (politiek-maatschappelijk). Hupe en Klijn (1997, p.22) onderscheiden aan de hand van de besproken historische ontwikkelingen drie bestuursparadigmata.

Tabel 3.1 Drie bestuursparadigmata

bestuursparadigma	hiërarchie	markt	politiek-maatschappelijk
kenmerken			
aard koppeling tussen actoren	centrale coördinatie	'invisible hand'	strategische interactie
kern van besturen	optimale taakverdeling	aanpassen aan omgeving	uitnodiging tot aandeel in gedeelde verantwoordelijkheid
bepaling inhoud beleid	vooraf en centraal bepaalde doelen	resultaat van handelen afzonderlijke actoren	resultaat van gestuurde interactie
kern van besluitvorming	voorbereiding besluit	aggregatie beslissingen afzonderlijke actoren	vervlechting reeks beslissingen
(meta)- sturingsdoel bestuurder	controle via regulering	zelfsturing	via initiatief uitnodigen tot bijdrage aan collectief doel
metafoor	regelsysteem	marktplaats	netwerk
rol bestuurder	planner	marktpartij	regisseur

Bron: Hupe en Klijn (1997, p.22)

In het artikel 'De gemeente als regisseur' constateert Hupe (2002 p.75) dat de bestuurlijke ontwikkelingen in het welzijnsbeleid en jeugdbeleid in termen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben geleid tot een fundamenteel andere positie van de gemeente in het sociaal en cultureel domein. De afgelopen jaren zijn op steeds meer terreinen bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedecentraliseerd naar gemeenten. Het betreft vooral een beleidsvoerende rol op beleidsterreinen waar gemeenten te maken krijgen met instellingen die een relatieve autonomie kennen. De rol van de gemeente verandert. De beschreven bewegingen naar lokaal beleid op de beleidsterreinen onderwijs, welzijn en jeugd kunnen beschouwd worden in het licht van het door Hupe en Klijn onderscheiden politiek-maatschappelijke bestuursparadigma. De nadruk komt steeds meer te liggen op de gemeente als 'manager' van een netwerk dat vele autonome organisaties kent. Voor (lokaal) bestuur gaat het er om andere maatschappelijke actoren uit te nodigen hun aandeel te nemen in de verantwoordelijkheid die allen delen voor de behartiging van de belangen van de

gemeenschap en het bereiken van collectieve doelen. Het is aan de gemeente om het netwerk aan te sturen zodat samenwerking en samenhang tussen de autonome organisaties en instellingen kan ontstaan en beleid inhoud krijgt. Het (lokaal) bestuur is regisseur.

In de volgende paragraaf ga ik in op de invulling die in het lokaal onderwijs(achterstanden)beleid wordt gegeven aan de term regie. Welke motivatie wordt gegeven voor de decentralisatie van het onderwijs(achterstanden)beleid? Hoe ziet het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de rolverdeling tussen gemeente en autonome organisaties. Welke invulling wordt gegeven aan de regierol van gemeenten om te komen tot een samenhangend beleid?

3.2 Lokaal onderwijsbeleid

Vanaf 1997 verandert de rol van gemeenten op het gebied van onderwijs. Het Rijk decentraliseert de verantwoordelijkheid voor het onderwijsachterstandenbeleid, Nederlands als tweede taal, huisvesting, schoolbegeleiding en onderwijs in allochtone levende talen naar de lokale overheid. In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid (OCenW, 1995, p.10) geeft staatssecretaris Netelenbos de motivering voor lokaal onderwijsbeleid. Daarbij hanteert zij de term 'regie':

*"Lokaal onderwijsbeleid kan (...) een wezenlijke bijdrage leveren aan nog meer samenhang en samenwerking. Lokaal onderwijsbeleid vereist samenwerking op lokaal niveau. De gewenste lokale samenwerking komt echter, zo leert de praktijk niet vanzelf tot stand. Er moet een voortrekker zijn en het ligt, gezien vanuit de Rijksoverheid, voor de hand die rol bij de gemeente te leggen. 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** (vet: ME). Het adequaat inspelen op lokale uitdagingen vereist maatwerk. De rijksoverheid kan dit maatwerk niet leveren. De gemeente kan dit, als integraal lokaal bestuur, in beginsel wel."*

In de notitie Lokaal Onderwijsbeleid (OCenW, 1995, p.10) wordt onder de regierol van gemeenten het volgende verstaan: *"initiëren, bundelen, stimuleren, organiseren en ondersteunen."* Ook in een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1996) wordt aandacht besteed aan de veranderende rol van de gemeente in het onderwijsbeleid (p.97):

"De essentie van het lokaal onderwijsbeleid is dat onderwijsproblemen op lokaal niveau door gemeenten en schoolbesturen kunnen worden aangepakt. Lokaal onderwijsbeleid is geen solo-activiteit van de gemeente. Het is onderwijsbeleid op lokaal niveau, waarbij verschillende partners vanuit hun eigen verantwoordelijkheid betrokken zijn."

In een latere uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1997) wordt opnieuw aan Nederlandse gemeenten uitgelegd wat de beweegredenen zijn om onderwijs-(achterstanden)beleid onder gemeentelijke regie te plaatsen (VNG 1997, p.12):

*"Het ligt voor de hand de gemeente een verantwoordelijkheid te geven bij het bestrijden van onderwijsachterstand. (...) De gemeente kan beter dan de rijksoverheid inspelen op de lokale problematiek en heeft de mogelijkheden om die aan te pakken. Door taken en bevoegdheden op lokaal niveau te leggen kan beter maatwerk worden geleverd. Het is bij uitstek de **gemeente die als regisseur in staat is om al de verschillende actoren bij elkaar te brengen en draagvlak te kweken voor een gezamenlijke integrale aanpak** (vet: ME)."*

Wat regie in de visie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inhoudt, blijkt uit de volgende formulering (VNG 1997, p.12): *"Gemeentelijke regie duidt op een zorgvuldig bestuurlijk proces, waarin alle betrokkenen zich gestimuleerd voelen om in **overleg en samenwerking** activiteiten op elkaar af te stemmen, en zo de krachten te bundelen."*

Samenvattend is voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap lokaal onderwijsbeleid van belang om tot samenhang en samenwerking te komen. De gemeente vervult hier een stimulerende rol door integraal belangen af te wegen en maatschappelijke actoren te betrekken. De

vormgeving van regie geschiedt in overleg en samenwerking met lokale partners met respect voor elkaars verantwoordelijkheden.

3.3 Regie: concepten en empirie

Sinds de introductie van de term regie in de jaren negentig in beleidsnotities hebben verschillende auteurs en instanties gepubliceerd over regie. In deze paragraaf worden twee conceptuele analyses besproken. Vervolgens wordt aan de hand van vier onderzoeken de empirie van regie besproken.

Twee conceptuele analyses

Het vijf S-en model

Hupe en Klijn (1997) hebben een bestuurskundige analyse gemaakt van de gemeentelijke regierol in het lokaal preventief jeugdbeleid. Zij waren de eersten die een conceptualisering gaven van besturen als 'regie'. Zij deden dit op uitnodiging van Sardes, Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ter ondersteuning van de nieuwe taken en rollen van gemeenten op het gebied van jeugdbeleid. Hupe en Klijn beschouwen het voeren van regie (politiek-maatschappelijk bestuurs-paradigma) als een metafoor voor een wijze van besturen tussen enerzijds het hiërarchische streven naar de regulering van de planner (hiërarchisch bestuursparadigma) en anderzijds de laissez faire houding waarin primair op de markt wordt vertrouwd (een markt-paradigma van besturen).⁴ De verschillende bestuursparadigmata brengen verschillende sturingsrollen met zich mee. De rol van regisseur lijkt bij uitstek te passen in een situatie waarin van een complex beleidsnetwerk kan worden gesproken, stellen Hupe en Klijn. In een dergelijk netwerk is er niet één centrale actor, maar is veeleer sprake van een veelheid aan actoren, elk met hun eigen belangen. Belangrijk daarbij is de combinatie van hoge sturingsambities en wederzijdse afhankelijkheden. Problemen en oplossingen worden mede tijdens het beleidsproces ontwikkeld, beproefd en verworpen. Een regisseur heeft dan een rol als intermediair tussen de verschillende betrokken organisaties, als een actor die actief probeert condities voor succesvolle interacties tussen actoren te verbeteren. De activiteiten van een dergelijke regisseur richten zich, volgens Hupe en Klijn, veeleer op het identificeren en betrekken van onmisbare organisaties bij beleidsinitiatieven, het zoeken naar overeenstemming tussen deze organisaties en het garanderen en onderhouden van communicatiekanalen tussen alle betrokken organisaties. Het lokale bestuur nodigt daarbij maatschappelijke actoren uit hun aandeel te nemen in de verantwoordelijkheid die allen delen voor de behartiging van de belangen van de gemeenschap en het bereiken van collectieve doelen. De inhoud van een beleid wordt 'van onderop' bepaald, maar bestuurlijk is de koers uitgezet en worden richtingaanwijzingen gegeven. Niet via een besluit vanaf een centraal punt, maar in een reeks beslissingen, door verschillende actoren en op uiteenlopende momenten genomen, krijgt beleid vorm, stellen Hupe en Klijn.

In het rapport formuleren Hupe en Klijn een aantal uitgangspunten voor bestuurlijk handelen als regisseur die worden aangeduid als de vijf S-en van lokale regie (zie tabel 3.2 de vijf S-en van lokale regie). De auteurs onderscheiden vijf dimensies aan besturen als regisseren: stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen. In het artikel 'de gemeente als regisseur' formuleert Hupe (2002) een aantal indicatoren voor de vijf bovengenoemde dimensies. Hupe (2002, p.22) formuleert op basis van die indicatoren de volgende werkhypothese over de effectiviteit van gemeentelijke regie:

"Naarmate de kwaliteit van de lokaal-politieke conjunctuur in termen van politiek-bestuurlijk initiatief minder positief kan worden beoordeeld; de betreffende wethouder er minder in slaagt het beleidsnetwerk gericht te activeren; en de kwaliteit van dat netwerk in termen van voorzieningenaanbod en verhoudingen geringer is, is de kans kleiner dat een gemeentelijke rolvervulling als regisseur resultaat worden bereikt die zijn beoogd c.q. gewenst worden geacht."

Terugkomend op het vijf S-en model betekent dit dat een levendig lokaal-politiek klimaat (Stimuleren); een extern en intern actieve beleidsrol van de eerstverantwoordelijk wethouder (Sturen); en een evenzeer actieve lokale gemeenschap (Situeren) de kansen op een effectieve rolvervulling van de gemeente als regisseur volgens Hupe ten goede komen. De mate van draagvlak en participatie

⁴ In paragraaf 3.1 zijn de door Hupe en Klijn onderscheiden bestuursparadigmata schematisch weergegeven in tabel 3.1 'Drie bestuursparadigmata'.

(Steun creëren) en de aanwezigheid van voorwaarden voor netwerkvorming en netwerkonderhoud (Structureren) zullen eerder positieve waarden aannemen, indien de drie eerstgenoemde dimensies een positieve waardering hebben.

Tabel 3.2 De vijf S-en van lokale regie

stimuleren	initiatief	in haar rol als regisseur heeft de gemeente een actieve rol in het initiëren van nieuwe ontwikkelingen en het creëren van voldoende variëteit.
situëren	kennis van het netwerk	de regisseur heeft niet alleen kennis en overzicht van het netwerk en de lopende initiatieven die zich daarbinnen afspelen, maar ook een visie op de sterke en zwakke kanten van het netwerk en waar het met netwerk naar toe zou moeten gaan.
steun creëren	organisatie van participatie	het realiseren en behouden van steun van de betrokken organisaties in het netwerk is niet alleen een belangrijke conditie voor het realiseren van bevredigende uitkomsten, maar moet ook actief worden bevorderd en onderhouden.
structureren	voorwaarden voor netwerk-vorming	netwerken blijven niet vanzelf bestaan maar vereisen onderhoud. De vorming en bestendiging van een netwerk vormen een noodzakelijk onderdeel van een regisseursrol.
sturen	richting-aanwijzen	een intelligent gebruik van beschikbare sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën moet de mogelijkheden van het bereiken van interessante uitkomsten voor de betrokken organisaties vergroten. Flexibiliteit en creatief gebruik van de mogelijkheden zijn hierbij belangrijk.

Bron: Hupe en Klijn (1997, p. 38)

Raad voor het openbaar bestuur

Ook de Raad voor het openbaar bestuur heeft een conceptuele analyse van het begrip regie uitgevoerd. Volgens de Raad (1999) kan het regiebegrup als typering van de rol van de overheid niet los worden gezien van veranderingen in de samenleving en de daarmee verband houdende veranderingen in het openbaar bestuur. In de samenleving spelen vooral een toenemende dynamiek, pluriformiteit en differentiatie een rol, waardoor er sprake is van een samenleving met minder institutioneel gestructureerde en minder vanzelfsprekende gezagsverhoudingen. De overheid heeft, volgens de Raad, te maken met horizontalisering en verplaatsing van de politiek. Besluitvorming komt niet meer alleen tot stand binnen territoriale en hiërarchisch georganiseerde overheidsverbanden, maar is het resultaat van onderling afhankelijke samenwerkingsverbanden die sterk horizontaal en functioneel zijn georganiseerd waarbij overheden slechts één van de participanten zijn. Niet alleen de samenleving, maar logischerwijs ook het openbaar bestuur raakt meer gedifferentieerd en meer gefragmenteerd. De maatschappelijke belangen en vraagstukken lijken in toenemende mate divers te worden, waardoor ook probleempercepties en oplossingsrichtingen meer divergeren. Deze ontwikkelingen hebben, volgens de Raad, tot gevolg dat het sturingsvermogen, de effectiviteit en het bereik van de overheid zijn afgenomen. De betekenis van de overheid in sturende, regisserende en communicatieve functies wordt, volgens de Raad, daarom steeds belangrijker. Begrippen als interactief bestuur, wederzijdse beïnvloeding, onderhandelen, argumentatie en overtuiging hebben in toenemende mate aan populariteit gewonnen ten op zichte van de meer traditionele bestuurlijke middelen. In de visie van de Raad voor het openbaar bestuur (1999) heeft regie betrekking op situaties waarin het lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de medewerking van anderen (lokale maatschappelijke partijen, burgers en andere overheden). In het bijzonder verwijst de gemeentelijke regierol daarbij, volgens de Raad voor het openbaar bestuur, naar de wijze waarop het lokaal bestuur tracht de totstandkoming van het beleid te bevorderen.

De Raad voor het openbaar bestuur maakt daarbij een onderscheid tussen regie in brede zin en regie in de smalle betekenis van het woord. Regie in brede zin verwijst dan naar de interactieve en onderhandelende overheid. Bij vormen van interactief bestuur liggen taken en bevoegdheden op een

bepaald terrein duidelijk in handen van de lokale overheid. Er is sprake van materiële sturing waarbij de overheid zelf inhoudelijke keuzes maakt en in interactie met de samenleving (burgers en organisaties) poogt draagvlak te creëren voor haar beleidsvisies. “De overheid is een willende partij en om die reden verschijnt zij, als ware een acteur, dus zélf op het toneel.” Bij regie in smalle betekenis van het woord maakt de Raad (1999, p.23) onderscheid tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. “Op terreinen waar het lokaal bestuur geen formele bevoegdheid heeft, wordt het vaak gezien als ‘gezaghebbende autoriteit op het terrein van algemeen lokaal belang’.” In de visie van de Raad voor het openbaar bestuur vindt gemeentelijke regie plaats op terreinen waar het lokaal bestuur niet zozeer formele bevoegdheden maar overtuiging en argumentatie moet inzetten. Het gaat er, volgens de Raad, om de in de lokale samenleving aanwezige kennis en vaardigheden voor de oplossing van maatschappelijke problemen beschikbaar te krijgen. “Gemeentelijke regie is hier meer procedureel en voorwaardelijk van karakter.” Dit betekent, voor de Raad, echter in het geheel niet dat het lokaal bestuur slechts de bevoegdheid heeft de verschillende relevante maatschappelijke partijen om de tafel bijeen te brengen om vervolgens af te wachten op de resultaten die ze gezamenlijk bereiken. Een zorgvuldige afweging van maatschappelijke belangen, het stellen van prioriteiten en het genereren van oplossingen mag zich dan ook in de visie van de Raad voor het openbaar bestuur nooit buiten de reikwijdte van het openbaar bestuur voltrekken. Dat openbaar bestuur moet uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor het algemeen belang een zekere invloed op die ontwikkelingen kunnen behouden. Sterker nog: de ontwikkelingen moeten binnen de invloedssfeer van het politieke bestuur van de gemeente liggen en binnen dat deel van het bestuur behoren volksvertegenwoordigende organen een essentiële rol vervullen, zo stelt de Raad voor het openbaar bestuur.

In tabel 3.3 staan de belangrijkste inzichten, die verkregen zijn uit de conceptuele analyses, schematisch weergegeven.

Tabel 3.3 Overzicht conceptuele analyses lokale regie

kenmerken	auteurs	Hupe en Klijn (1997)	Raad voor het openbaar bestuur (1999)
typering overheid		interactief, bemiddelen, doelzoeken	interactief, onderhandelen, doelbepalen
rol regisseur		intermediair, mediator, netwerkmanager	kaderstellend: inhoudelijk + procedureel
aard van sturing		netwerksturing en netwerkvorming	overtuiging en argumentatie

Vier empirische onderzoeken

Denters e.a. (Raad voor het openbaar bestuur)

Op verzoek van de Raad voor het openbaar bestuur hebben Denters, Van der Haar, De Jong en Noppe een preadvies over de regiefunctie in gemeenten uitgebracht (1999). In het preadvies wordt verslag gedaan van een empirische analyse van regie. Het empirische onderzoek heeft zich gericht op de invulling die in de praktijk van het lokale bestuur wordt gegeven aan de regierol van het gemeentebestuur, vanuit de normatieve premisse dat ‘de regiefunctie in gemeenten behoort toe te komen aan het volksvertegenwoordigende orgaan’ (1999, p.7). Denters e.a. (1999, p.15) hanteren het begrip regierol dat betrekking heeft op ‘situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van een autonome lokaal politieke taakstelling de *verantwoordelijkheid* heeft voor de totstandkoming van een bepaald beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid *afhankelijk* is van de medewerking van een of meer actoren. De regierol van het gemeentebestuur verwijst daarbij naar de wijze waarop de verschillende gemeentelijke actoren binnen het raamwerk van de regels van de democratische rechtsstaat trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen.’ De auteurs (p.16) kiezen voor een ruime omschrijving van het regie-concept. ‘Daarbij vallen zowel de gemeentelijke rol als *willende partij* (materiële sturing op grond van haar specifieke publieke verantwoordelijkheden) als de meer *procedurele sturing* (regie in enge zin) onder het concept regie.’ Volgens Denters e.a. (1999) speelt een aantal factoren een rol; de aard van de

politiek-bestuurlijke sturing (materieel of procedureel), de bewaking van de democratische kwaliteit van de besluiten, de achtergrond van participanten en de verhoudingen tussen de verschillende actoren. Daartoe is bij de verschillende beleidsterreinen gekeken naar de organisatie van het overleg, de beleidsdoelstellingen en de procedure waarin de plannen tot stand zijn gekomen. Het empirisch onderzoek, op basis van een secundaire analyse van reeds eerder verzamelde gegevens, heeft plaatsgevonden op de beleidsvelden onderwijs, jeugd en veiligheid en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Op het beleidsveld onderwijs is in het bijzonder onderzoek gedaan naar de totstandkoming van gemeentelijke onderwijsachterstandplannen. De conclusies die Denters e.a. uit het empirische onderzoek hebben getrokken op gebied van overleg, beleid en procedures zijn weergegeven in tabel 3.4 Conclusies onderzoek Denters e.a..

Tabel 3.4 Conclusies onderzoek Denters e.a.

organisatie van overleg
Voor elk beleidsterrein geldt dat de organisatie van het beleidsterrein per gemeente aanzienlijk verschilt.
In alle cases vormt overleg of onderhandeling kern van de beleidsvorming en is men gericht op het bereiken van overeenstemming; op onderwijsterrein is dit zelfs wettelijk voorgeschreven (OOGO).
Niettemin komen problemen naar voren met betrekking tot het functioneren van dit overleg met name op het terrein van jeugd en veiligheid. Ten eerste bemoeilijken verschillen in competentie het overleg, bijvoorbeeld tussen OM, politie en gemeente. In de tweede plaats zorgen verschillen in schaal waarop de betrokken organisaties actief zijn (bijvoorbeeld OM en politie op regionale schaal, centrale stad op schaal van de stad en deelgemeenten op nog lagere schaal) voor de nodige problemen.
Op elk beleidsterrein vindt overleg plaats in de beperkte kring van bestuur, ambtenaren en professionals; beleidsconsumenten ontbreken. Overigens tekent zich hier in een onderwijscase een ontwikkeling af richting het betrekken van ouders en zelforganisaties bij het overleg.
Het aantal organisaties dat vertegenwoordigd is in het overleg, ligt bij volkshuisvesting lager dan bij onderwijs en bij onderwijs weer lagere dan bij jeugd- en veiligheid (waar een diversiteit aan maatschappelijke organisaties een taak heeft op dit terrein).
procedure
Vanuit gemeenten zijn het vooral ambtenaren en portefeuillehouders die zijn betrokken bij het overleg. Zij sturen zowel inhoudelijk (bijvoorbeeld door het schrijven van stukken) als procedureel.
In alle cases is de politieke regie in handen van het college en meer specifiek de portefeuillehouder. De laatste is bijvoorbeeld ook vaak initiatiefnemer.
De betrokkenheid van het politieke bestuur-zowel college- als raadsleden- is bij volkshuisvesting groter dan op de andere twee terreinen.
De rol van college- en raad(scommissie)leden is veelal marginaal. In geen van de cases vindt inhoudelijke bijstelling van voorstellen door de politiek plaats. Daarnaast speelt de politiek over het algemeen geen (substantiële) rol bij het bewaken van de toegankelijkheid van het overleg en de invloedsmogelijkheden voor betrokkenen (procedurele sturing). Slechts in een (onderwijs)case vinden we aanwijzingen voor een dergelijke rol van de politiek.
Op geen van de drie onderzochte terreinen vindt vooroverleg plaats op juridische basis. Ook ontbreekt een formele besluitvormingsregel. Voor het overleg op onderwijs- en volkshuisvestingsterrein geldt als informele besluitvormingsregel consensusvorming. Op het terrein van jeugd en veiligheid bestaan verschillen in mening over de mate van consensusgerichtheid (wellicht in verband met de genoemde competentie- en schaalproblemen).

beleid
Volkshuisvesting lijkt veel minder dan de andere terreinen gedomineerd te worden door het centrale bestuur.
De plannen jeugd en veiligheid richten zich met name op beleidsprestaties. Het volkshuisvestingsplan heeft aandacht voor zowel gewenste maatschappelijke effecten als de vraag hoe deze kunnen worden bewerkstelligd (prestatie). De onderwijsplannen tenslotte verschillen van elkaar: de ene is meer inhoudelijk van aard, de andere meer procedureel van aard (dit doet vermoeden dat het landelijk beleidskader gemeenten hier toch meer ruimte laat voor een eigen invulling van de plannen dan het geval is op het terrein van jeugd en veiligheid. Bron: Denters e.a. (1999, p.63)

Turkenburg (Sociaal en Cultureel Planbureau)

Turkenburg (1999) heeft een inventarisatie gemaakt van de vorderingen van gemeenten met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en van de inhoudelijke en bestuurlijke variatie die het gedecentraliseerde onderwijsachterstandenbeleid heeft aangenomen. Daarbij heeft Turkenburg onder andere gekeken de aard van de samenwerking en afstemming binnen het GOA tussen onderwijs en een aantal voor- en buitenschoolse voorzieningen, de samenwerking en afstemming tussen GOA en andere relevante (gedecentraliseerde) onderwijs-terreinen en de samenwerking en afstemming tussen GOA en een aantal algemene lokale (sociale) beleidsterreinen. In gemeenten is globaal geïnventariseerd hoe het proces van planvorming is verlopen, wat de inhoud van de plannen is, en hoe de omvang, herkomst en inzet van financiële middelen ten behoeve van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid eruit zien.

Turkenburg (p.90) concludeert dat met de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid naar gemeentelijk niveau niet alleen de kans op inhoudelijke variatie in het beleid is toegenomen, maar tevens de mogelijkheid bestaat van een grote bestuurlijke variatie tussen gemeenten. Welke rol vervullen gemeenten in de totstandkoming van integraal beleid? Turkenburg (p.91) noemt daarbij een aantal belangrijke factoren die bepalen of gemeenten integraal beleid realiseren. Allereerst spoort de planplichtigheid de gemeenten aan tot een integrale beleidsvoering. Bovendien blijken grote en zeer sterk stedelijke gemeenten succesvoller te zijn in het realiseren van een zekere mate van integraal beleid dan andere gemeenten. Gemeenten uit de voormalig onderwijsvoorrangsgebieden met ervaring op het gebied van onderwijsachterstandbestrijding scoren eveneens beter. Als het gaat om de onderlinge samenwerking en afstemming van beleid tussen verschillende onderwijs(achterstand)-beleidsterreinen en binnen het onderwijsachterstandenbeleid tussen onderwijs en voorschoolse voorzieningen als peuterspeelzaal, kinderdagverblijf en consultatiebureau, stelt Turkenburg (1999, p.90) onder andere dat er nauwelijks personele en financiële middelen worden gebundeld. Op een aantal terreinen wordt wel informatie uitgewisseld en overleg gepleegd en worden - in mindere mate - gezamenlijk doelstellingen geformuleerd.

Turkenburg (1999, p.91) heeft ook gekeken naar een belangrijke bestuurlijke factor van het GOA-beleid; de sturing door (oftewel:de regierol van) gemeenten. Het blijkt dat in meer dan de helft van de onderzochte gemeenten de gemeente een sterke regie voert. In de overige gemeenten wordt het beleid in gelijke mate getypeerd door bottom-up-beleid, waarbij het initiatief overwegend aan de instellingen en organisaties wordt overgelaten, of door een combinatie van top-down-initiatieven en bottom-up-initiatieven. Gemeenten die zich sterk terughoudend opstellen, slagen er, volgens Turkenburg, nauwelijks in om op alle onderscheiden beleidsterreinen (voorzieningen, onderwijs en overig beleid) integraal beleid te voeren. Gemeenten die daarentegen een sterke regie voeren slagen daar beter in. Uit het onderzoek blijkt dat het meest succesvol voor een integrale beleidsvoering een bestuurlijke context te lijkt zijn waarin ruimte is voor zowel initiatieven vanuit 'het veld' als voor initiatieven en sturing van de gemeente. 'Wijkgericht beleid en een beleid waarin veel ruimte is voor de participatie van ouders van leerlingen, hangen positief samen met een integraal lokaal beleid. Er gaat een stimulerende en bindende werking uit van het inzetten van eigen middelen, gekoppeld aan een duidelijke sturing door de gemeente.'

Karsten e.a (SCO-Kohnstamm Instituut)

Het derde empirische onderzoek dat hier wordt besproken betreft een onderzoek van Karsten e.a.voor het SCO-Kohnstamm Instituut. Karsten e.a. (2003) hebben onderzoek gedaan naar de kwaliteit van

beleidsprocessen uitgedrukt in het bestuurlijk vermogen van gemeenten op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid. Het bestuurlijk vermogen van gemeenten wordt door de auteurs (p. 2) omschreven als 'de mate waarin en de kwaliteit waarmee decentrale beleidsvoering leidt tot een betere aanpak en oplossing van verschijnselen die als problemen worden aangemerkt'. Het bestuurlijk vermogen wordt in het onderzoek beoordeeld aan de hand van vier criteria; de bijdrage aan effectiviteit en efficiëntie van uitvoering, de rechtskwaliteit van de lokale besturing en het democratisch gehalte (in termen van participatie, openheid en toezicht) van de besturingsprocessen. Voor onderzoek naar het bestuurlijk vermogen hebben de onderzoekers een vergelijkende gevalsstudie van vijftien gemeenten uitgevoerd.

In het rapport concluderen de onderzoekers (Karsten e.a., 2003, p.47) onder andere dat het criterium de bijdrage aan effectiviteit van de uitvoering, een kernelement vormt van bestuurlijk vermogen. De verdeling van middelen, het zorgdragen voor maatwerk in de vorm van een lokale analyse en daaraan gekoppelde doelstellingen, het maken van lokale afspraken en het leggen van relaties met andere beleid en aanpalende instellingen zijn, volgens Karsten e.a., in dit verband cruciale taken. Karsten e.a. merken op dat gemeenten een balans moeten zien te vinden tussen een procedurele en inhoudelijke sturing, een wijkgerichte en lokale aanpak, en die tussen de machtigste partijen. De onderzoekers (Karsten e.a., 2003, p.47) stellen dat er sprake is van veel duw- en trekwerk tussen de machtigste partijen en dat een integrale aanpak beter lukt op gebieden waar de bestuurlijke verantwoordelijkheden helder zijn en de noodzaak wordt gevoeld vanuit het onderwijsveld zelf. Uit het rapport blijkt dat steeds meer gemeenten proberen te komen tot prestatieafspraken met scholen en welzijnsinstellingen. Dit gaat echter niet zonder slag of stoot en *'roept hier en daar ook een tegenreactie op'*. De auteurs merken op dat mede als gevolg hiervan gemeenten hun eigen beleid en doelstellingen steeds meer zoeken in gebieden buiten de traditionele kern van het onderwijs, zoals ontwikkeling van sociale competenties en de brede school. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat gemeenten meer durven te ondernemen, maar dat innovatieve plannen schaars blijven en dat *'de neiging om het oude beleid voort te zetten tamelijk groot is'* (Karsten e.a., 2003, p.33). Het tweede criterium, bijdrage aan efficiëntie en eenvoud van uitvoering, blijkt een lastige zaak. De onderzoekers wijten dit aan de nodige onduidelijkheid tussen betrokken partijen. De gescheiden verantwoordelijkheden tussen gemeenten en besturen en de het gebrek aan deskundigheid bij besturen spelen hierbij, volgens Karsten e.a. een rol. Het derde criterium, rechtskwaliteit, is door de onderzoekers gezien vanuit de (wettelijke) verplichting om te streven naar consensus en beheersing van conflicten. Uit het onderzoek blijkt dat daar waar keuzes gemaakt moeten worden en de belangen uiteenlopen conflictueuze situaties kunnen ontstaan. Karsten e.a. constateren dat de meeste belangenconflicten al zijn opgelost voordat de betrokken actoren in een formele overlegsituatie tegenover elkaar zitten. Het vierde criterium, tenslotte, betreft het democratisch gehalte van de besturingsprocessen. Daartoe rekenen de auteurs participatie, openheid en toezicht. De participatie van schoolbesturen en ook de onderlinge samenwerking leveren op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid nauwelijks problemen op omdat zij in de meeste gevallen al jaren samenwerken, zo constateren de onderzoekers. De verdeling van middelen en de toenemende druk op het controleren van activiteiten en resultaten levert wel de nodige spanning op tussen gemeenten en schoolbesturen, zo blijkt uit het onderzoek (Karsten e.a., 2003, p.48). *'Waar het de communicatie en de openheid tussen de actoren betreft is niet overal alles koek en ei. Zeker daar waar de gemeente een meer proactieve rol wil spelen, bestaan er communicatieproblemen. (...) De besturen vinden al gauw dat de gemeente zich dan te veel in hun zaken mengt'*.

Karsten e.a. (2003, p.121) constateren even als Turkenburg (1999) dat van een integrale beleidsvoering door gemeenten in de praktijk nog niet altijd sprake is. Zo is er nauwelijks sprake van een gezamenlijke inzet van personeel en middelen bij scholen, voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen. De externe afstemming – het bewerkstelligen van samenhang tussen enerzijds het onderwijs en anderzijds de voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen – blijkt zich vooral voor te doen op het vlak van informatie-uitwisseling en overleg. Ook de interne afstemming – het leggen van verbanden tussen het onderwijsachterstandenbeleid en aanverwant beleid - blijkt beperkt te zijn. Slechts een klein gedeelte van de gemeenten heeft een monitor. Gemeenten die geen monitor hebben zijn daardoor *'niet in staat op basis van een lokale analyse van de bestaande situatie een specifieke gemeentelijke visie op de (onderwijs)achterstandsproblematiek te ontwikkelen, waardoor een kader voor interne en externe afstemming ontstaat'* (Karsten e.a., 2003, p.121).

Rutgers

Een vierde empirische analyse van regie die hier wordt besproken is uitgevoerd door Rutgers (2004). Rutgers heeft een onderzoek gedaan naar de vormgeving van bestuurlijke vernieuwing binnen het lokaal onderwijsbestuur. In het onderzoek worden twee theoretische perspectieven gehanteerd; zowel netwerkbenaderingen als institutionele benaderingen, vanuit de veronderstelling dat een meerdimensionale analyse meerdere aspecten van het gedrag van actoren in een netwerk zichtbaar maken. Rutgers hanteert daarbij een analysemodel waarbij bestuurlijke vernieuwing de exogene variabele vormt, een lokaal institutionele context een intermediaire factor en een lokaal onderwijsnetwerk als endogene factor. Rutgers heeft een meervoudige case-study uitgevoerd in vier gemeenten die zijn geselecteerd aan de hand van de twee criteria de mate van verstedelijking en de mate van confessionaliteit. Uit de vergelijkende case-study, die Rutgers heeft uitgevoerd, blijkt dat gemeenten en lokale actoren de regierol, die zij toegewezen hebben gekregen bij de decentralisatie en deregulering van het onderwijsbeleid, uiteenlopend vormgeven. De voornaamste conclusies over vormgeving aan gemeentelijke regie en partnerschap in het onderwijs staan in tabel 3.5 Conclusies inzake gemeentelijke regie en partnerschap in het onderwijs.

Tabel 3.5 Conclusies inzake gemeentelijke regie en partnerschap in het onderwijs

Vormgeving van de metaforen regisseur en partners varieert naar plaats, tijd, actor, persoon en onderwerp
Vormgeving van de metaforen regisseur en partner is een zaak van professioneel kunnen en institutioneel willen
Gemeentelijke regie vereist visie, interne stabiliteit, onderwijsexpertise, geld, maar vooral respect voor partners
Goede (inter)persoonlijke verhoudingen versnellen (het ontstaan van) samenwerking tussen regisseur en partners
Indien voorwaarden voor regie ontbreken, trekken partners zich terug of gedragen zich strategisch, en andersom
Op de aan- of afwezigheid van voorwaarden voor regie reageren openbare en bijzondere scholen op gelijke wijze
Gemeentelijke regie komt lastig tot stand waar lokaal het soevereiniteits- of het subsidiariteitsbeginsel leeft
Gemeenten geven regie overwegend vorm via <i>in-reactie-op</i> en maar weinig via <i>in-interactie-met</i> .
Potentiële partners aggregeren weinig hun agenda's naar de politieke agenda; zij maken zich niet aantrekkelijk
Crises in onderwijs, geholpen door institutionele veranderingen, kunnen leiden tot regie en partnerschap

Bron: Rutgers (2004, p.325)

Samenvattend stelt Rutgers het volgende over regie (2004, p.358): *“De wijze waarop gemeenten de hen in 1994 toegekende regierol vormgeven, leidt niet tot een overtuigend samenwerken van lokale actoren. Krijgen de bestuurlijke arrangementen alle aandacht, de institutionele worden weinig verkend. Te zeer ziet het gemeentebestuur zichzelf als centrum: het zoekt intern eenheid, maakt de beleidsvoorstellen, voegt de financiën eraan toe, nodigt besturen uit voor overleg en verlangt verantwoording en monitoring als voorwaarden. Gebrek aan gezamenlijke analyse, meer invalshoeken, gedeelde zingeving, gelijkwaardigheid, inlevingsvermogen en ervaren respect leiden dan tot strategisch gedrag bij schoolbesturen en gemeente. Communicatie en vertrouwen blijven weg. Zo ook de gewenste synergie.”*

Naast een weergave van bevindingen uit empirisch onderzoek naar de vormgeving van bestuurlijke vernieuwing in het lokaal onderwijsbestuur, doet Rutgers (2004, p.352) ook een aantal voorstellen voor de onderwijsbestuurlijke praktijk. Hij geeft aan dat het gebruik van de term regie leidt tot verwarring omdat een samenwerkingsrelatie niet vooraf, hooguit in formele zin, ontstaat. Regie en partnerschap ontstaan, in de visie van Rutgers, juist achteraf bij goede interpersoonlijke verhoudingen en wederzijds respect. *“Deze als cultuuromslag bedoelde begrippen krijgen pas vorm en betekenis in interactie met elkaar, niet in reactie op elkaar.”* Rutgers (2004, p. 358) stelt voor om het perspectief van regisseur in te ruilen voor dat van faciliteerder waarbij de gemeente ‘slechts’ dienstbaar is aan het onderwijs. Het onderwijs vormt het vertrekpunt. Daarbij heeft het gemeentebestuur een visie op onderwijs en opvoeding en wijst het schoolbesturen op mogelijkheden. Het gemeentebestuur voert

proactief beleid inzake leerplicht en voortijdig schoolverlaten en verheft (buitenschools) jeugdbeleid en inburgering tot zijn prioriteit, zo stelt Rutgers.

In tabel 3.6 staan de belangrijkste inzichten, die verkregen zijn uit de empirische analyses, schematisch weergegeven.

Tabel 3.6 Overzicht empirische analyses gemeentelijke regie

auteurs	Denters e.a (1999)	Turkenburg (1999)	Karsten e.a (2003)	Rutgers (2004)
kenmerken				
onderzoeksfocus	feitelijke invulling regierol	inhoudelijke en bestuurlijke variatie	bestuurlijk vermogen	bestuurlijke vernieuwing
knelpunten	verschillen competenties en schaal toegankelijkheid openbaarheid	integrale beleidsvoe- ring: afstemming en samenwerking	integrale beleidsvoe- ring:afstemming en samenwerking communicatie openheid	gezamenlijke analyse vertrouwen communicatie
bevorderende factoren	vertegenwoordiging beleidsconsumente n in overleg	initiatieven uit het veld wijkgericht beleid participatie van ouders inzet eigen middelen	balans procedurele en inhoudelijke sturing wijkgerichte aanpak heldere verdeling bestuurlijke verant- woordelijkheden gevoelde noodzaak onderwijs-veld	visie interne stabiliteit onderwijs-expertise middelen respect voor partners
beperkende factoren	kleine rol beleidscon- sumenten en grote rol beleids- producenten	sterke top-down of sterke bottom-up sturing	sterke proactieve rol gemeente	centrale rol gemeente

3.4 Regie; organisatie en institutie

Begin jaren negentig worden op verschillende beleidsterreinen bevoegdheden gedecentraliseerd naar gemeenten. Het gaat dan vaak niet zozeer om uitvoerende bevoegdheden als wel om beleidsvoerende bevoegdheden. De verrijking van bevoegdheden op decentraal niveau geschiedt vaak vanuit de optiek dat integrale beleidsvoering een beter antwoord kan geven op complexe en vervlochten maatschappelijke problemen. De stelling daarbij is dat gemeenten beter dan de rijksoverheid in staat zijn om ontwikkelingen op lokaal niveau te kanaliseren, een integraal beleid te voeren dat rekening houdt en aansluit op de lokale omstandigheden en wensen van burgers, de samenhang tussen verschillende voorzieningen te bevorderen en maatwerk te leveren. En dus moeten het onderwijs en de gemeenten de handen ineen slaan om boven- en buitenmaatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Onderwijs(achterstanden) worden vanuit verschillende hoeken benaderd. Ook het welzijnsbeleid komt steeds meer in het teken te staan van achterstandsbestrijding. De rijksoverheid decentraliseert de bevoegdheden met de welzijnswet naar gemeenten om een integraal beleid te voeren op de terreinen jeugd (uitgezonderd hulpverlening), kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, maatschappelijke dienstverlening en opvang, sociaal-cultureel werk, emancipatie, sport, welzijn van ouderen en gehandicapten en de opvang en integratie van vreemdelingen. In het integrale jeugdbeleid moet de gemeente als spil van de keten aan voorzieningen voor jeugdzorg fungeren. Het een en ander moet op elkaar afgestemd worden. Gemeenten krijgen de regie.

Regie als bestuursparadigma lijkt te passen in complexe beleidsnetwerken waarbij het lokale bestuur hoge sturingsambities en beleidsdoelstellingen heeft en in hoge mate afhankelijk is van andere

actoren voor het bereiken van die doelstellingen. De oplossing wordt gezocht in nieuwe verhoudingen tussen overheid en instellingen en burgers. Er wordt gesproken van gedeelde verantwoordelijkheden, gezamenlijke inzet en interactief bestuur. De rol van de overheid verandert; regie en partnerschap vormen het credo. Door de staatssecretaris (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) worden in 1995 in een beleidstekst (zie paragraaf 3.1) termen gebruikt als initiëren, bundelen, stimuleren, organiseren en ondersteunen als invulling van de regierol van gemeenten. Hupe en Klijn (1997) dragen in een eerste conceptualisering van regie het vijf S-en model naar voren. Stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen kunnen volgens de auteurs een leidraad vormen voor de gemeentelijke praktijk. De Raad voor het Openbaar Bestuur spreekt in een rapport in 1999 over overtuigen en argumentatie; regie is zowel inhoudelijke als procedureel van aard. Het gemeentebestuur heeft ook een doelbepalende taak.

Op welke wijze vullen gemeenten hun regierol feitelijk in? In paragraaf 3.3 is een aantal empirische onderzoeken gepresenteerd naar de nog jonge praktijk van lokale regie. Verschillende knelpunten worden geconstateerd. Overlegsituaties zijn niet altijd toegankelijk en openbaar. Vooral beleidsconsumenten ontbreken in overlegsituaties en professionals overheersen deze juist. De afstemming en samenwerking tussen instellingen binnen het gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid laat te wensen over. Hetzelfde geldt voor afstemming en samenwerking tussen GOA en andere (onderwijs)beleidsterreinen. De communicatie tussen gemeente en onderwijsinstellingen verloopt niet altijd even goed, en is soms zelfs problematisch te noemen. Er is niet altijd sprake van een open sfeer en gezamenlijke analyse blijft achterwege. Kortom: de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid heeft nog niet zijn beoogde uitwerking. Er is nog niet altijd sprake van duurzame samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en lokale partners. Gemeenten geven hun sturingsrol nog een te centrale, top-down en proactieve invulling. Er is weinig ruimte voor initiatieven uit het veld. In overlegsituaties is vaak sprake van een beperkte kring van ambtenaren en professionals die een dominante rol spelen, de deelname en vertegenwoordiging van de beleidsconsumenten blijft vaak uit.

De term regie impliceert een bepaalde manier van sturen. Juist daar waar gemeenten en andere partijen van elkaar afhankelijk zijn en er geen sprake is van gemeentelijke handhavingstaken of formele bevoegdheden, dringt de vraag zich op hoe nu gewenste beleidsresultaten te bereiken? Uit de empirische studies komt echter vaak naar voren dat (lokale) besturen een sterk sturende en proactieve rol spelen en dat beleidsconsumenten ontbreken bij overlegsituaties. Bij regie komt meer kijken dan het 'bij elkaar brengen van verschillende actoren en het kweken van draagvlak voor een gezamenlijke integrale aanpak' (VNG, 1997, p. 12). Integraliteit van beleid ontstaat niet 'simpelweg' door het decentraliseren van bevoegdheden naar een bestuurslaag die dicht(erbij) de bevolking staat. Dit beeld wordt bevestigd door bevindingen van de besproken empirische analyses waaruit duidelijk wordt dat niet alle gemeenten in de positie verkeren om maatschappelijke actoren bij elkaar te brengen en daarmee een regierol op zich te nemen zoals beoogd. In de empirische analyses worden daarmee samenhangende factoren aangedragen als overleg, procedure, vertegenwoordiging en ook factoren als vertrouwen, communicatie, openheid en gezamenlijke analyse.

Mijn veronderstelling is dan ook dat regie onder invloed van twee dimensies wordt vormgegeven; een structurele of organisatorische dimensie en een culturele of institutionele dimensie. Regisseren is niet alleen het organiseren van overleg, het maken van afspraken en het afsluiten van convenanten. Het is ook het vinden van vertrouwen, zoeken naar zingeving en willen communiceren zodat interacties en relaties meer inhoud krijgen en duurzaam worden zodat samenwerking en afstemming beter tot stand komen. In een organisatorische dimensie spelen structurele factoren een rol. Worden relaties onderhouden? Wat is de aard en frequentie van overleg? Wie neemt deel aan overleg? Zijn de overleggen toegankelijk of juist niet? Op welk niveau vindt overleg plaats? Zijn actoren wederzijds afhankelijkheid en op basis waarvan bestaan de afhankelijkheidsrelaties? Is er een grote verscheidenheid aan standpunten van actoren? Doet de overlegstructuur recht aan de diversiteit en wederzijdse afhankelijkheden van actoren? Hoe verhouden actoren zich tot elkaar? Welke houdingen nemen actoren tegenover elkaar in? Is het netwerk gericht op coöperatie? In een institutionele dimensie spelen culturele factoren een rol. Nemen deelnemers een gelijkwaardige positie in bij overlegsituaties? Is er sprake van discussie en debat? Ervaart men de mogelijkheid om afwijkende opvattingen of initiatieven aan te dragen? Wordt er naar elkaars inbreng geluisterd? Zijn actoren open over meningen, belangen en opvattingen? Durven actoren zich kwetsbaar op te stellen? Heeft men

vertrouwen in elkaar en de onderlinge werkrelaties of is er sprake van wantrouwen en een gesloten opstelling?

In het volgende hoofdstuk worden bovenstaande veronderstellingen verder toegelicht. Daartoe worden twee theoretische benaderingen besproken waarin beide dimensies van regie aan bod zullen komen.

Hoofdstuk 4 Twee theoretische perspectieven voor regie: netwerken en instituties

Het theoretisch kader in een onderzoek is de 'bril' waarmee de werkelijkheid wordt bekeken, onderzocht en beoordeeld. Met behulp van een theoretisch kader kunnen bepaalde elementen van "de werkelijkheid" worden belicht, elementen die buiten het zicht van het theoretisch kader vallen blijven onderbelicht. In dit hoofdstuk worden twee theoretische benaderingen besproken. De twee benaderingen vullen elkaar aan als het gaat om de vormgeving van regie. Het hoofdstuk eindigt met zes centrale begrippen die in samenhang het theoretisch kader vormen voor dit onderzoek. De centrale begrippen zijn gebaseerd op inzichten uit beide benaderingen.

4.1 Een netwerkperspectief

Beleidsnetwerken als context voor interacties

De laatste decennia wordt bij de bestudering van het openbaar bestuur veelvuldig gebruik gemaakt van netwerkbenaderingen. Het netwerkperspectief kent zijn oorsprong in de interorganisatietheorie en een interactieve beleidsbenadering in de beleidswetenschap. Verschillende internationale en nationale auteurs hebben belangrijke bijdragen aan deze benadering geleverd. Onderstaand wordt ingegaan op de theoretische uitgangspunten van het netwerkperspectief.

De veronderstelling in dit perspectief is dat de overheid niet meer de centrale, sturende actor is. Een overheid(sorganisatie) maakt als een van de vele actoren onderdeel uit van netwerken waarin zich complexe interactie- en beleidsprocessen afspelen. In hoofdstuk 3 zijn kort de door Klijn en Hupe onderscheiden bestuursparadigmata beschreven. Aan het door Hupe en Klijn onderscheiden politiek maatschappelijk bestuursparadigma ligt het netwerkperspectief ten grondslag. Overheidsbeleid kan dan worden gekarakteriseerd als meer bottom-up. Er vindt horizontale beleidsvorming plaats waarbij de nadruk ligt op een procesmatige aanpak van onderop in plaats van een planmatige aanpak van bovenaf. De rol van de overheid is niet meer die van een centrale sturende actor en planner maar die van netwerkmanager of regisseur.

Volgens de netwerkbenaderingen komt beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren in beleidsnetwerken. Klijn (1996, p.40.) schrijft drie kenmerken toe aan beleidsnetwerken. *"De wederzijdse afhankelijkheid van actoren, de complexiteit en de verwevenheid van doeleinden die interactieprocessen tussen de actoren kenmerken en het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren."* Actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk en kunnen hun doelen niet bereiken zonder middelen die in het bezit zijn van andere actoren. Hierdoor ontstaan rondom beleidsproblemen interactiepatronen tussen actoren. Er ontwikkelen zich regels die het gedrag van actoren reguleren. Regels worden in interacties gevormd, maar ook in interacties bestendigd. De ontstane beleidsnetwerken vormen een context waarbinnen actoren strategisch handelen. De reeksen van interacties worden als spelen aangeduid. Vanuit een netwerkperspectief worden beleidsprocessen dus gezien als complexe spelen tussen actoren, waarbij elke actor een eigen perceptie heeft van de aard van het probleem, de gewenste oplossing en van de overige actoren in het netwerk. Op basis van die percepties kiezen actoren een strategie in het spel. *"Uitkomsten van het spel zijn een gevolg van de interacties van strategieën van verschillende spelers in het spel"* (Klijn en Koppenjan, 1997, p.149). Het gevormde beleid vormt daarmee het resultaat van de complexe interacties tussen actoren.

Vanuit het netwerkperspectief wordt de structurele karakteristiek van een netwerk vaak beschreven en geanalyseerd in termen van pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid. Pluriformiteit verwijst naar de mate en de aard van de diversiteit van actoren en hun standpunten, percepties en belangen. Interdependentie verwijst naar de mate en aard van afhankelijkheden tussen actoren. Afhankelijkheden kunnen ontstaan door middelen als financiën, kennis, macht en informatie. Geslotenheid verwijst naar de regulerende werking van interactie binnen netwerken. Binnen een netwerk ontstaan regels, beelden en opvattingen over de werkelijkheid en zijn daarmee relatief gesloten voor buitenstaanders. Netwerken zijn echter voluntaristisch en informeel van aard. Netwerken worden in stand gehouden zolang ze voordelen bieden aan actoren. Daarmee zijn netwerken dynamisch en complex.

Sturing: netwerkmanagement

Ondanks afhankelijkheden, is het gezien de verschillende doelen, belangen, middelen, percepties en strategieën niet altijd makkelijk om tot gezamenlijke actie rond een concreet beleidsprobleem te komen. Een belangrijke vraag binnen het netwerkperspectief is dan ook hoe gemeenschappelijke actie rond een concreet beleidsprobleem tot stand komt. Om tot gezamenlijke uitkomsten en gemeenschappelijke actie te komen moeten de actoren immers samenwerken. Samenwerking en afstemming van doelen, belangen, percepties en strategieën vindt meestal niet vanzelf plaats. Binnen netwerkbenaderingen is daarom veel aandacht voor sturing van complexe spelen binnen netwerken, netwerkmanagement genaamd. Netwerkmanagement is gericht op het bevorderen van de samenwerking tussen betrokken actoren. Klijn en Koppenjan (1997, p.150) maken onderscheid in twee soorten netwerkmanagement: procesmanagement en netwerkconstituering. Procesmanagement poogt de interacties tussen actoren in de beleidsspelen bevorderen. Belangrijke strategieën zijn *“het bevorderen van gemeenschappelijke beeldvorming ten aanzien van een vraagstuk of een oplossing, het creëren van tijdelijke organisationele arrangementen tussen organisaties en het bevorderen en begeleiden van interacties door vormen van proces- en conflictmanagement.”* Netwerkconstituering richt zich op het aanbrengen van veranderingen in het netwerk. Dit kan bijvoorbeeld door *“posities van actoren te veranderen of nieuwe actoren te introduceren, regels te wijzigen (bijvoorbeeld het wijzigen van regels die de toegang tot een proces reguleren) en door ‘reframing’ (het fundamenteel veranderen van ideeën over het functioneren en de inhoudelijke problemen van het netwerk).”* Binnen netwerkbenaderingen zijn sturingsstrategieën dus vooral gericht op het samenbrengen van verschillende percepties en strategieën van de diverse actoren binnen het netwerk en op de verandering van structurele kenmerken van netwerken (de middelenverdeling en regels).

Klijn en Koppenjan hebben de belangrijkste uitgangspunten van netwerkbenaderingen samengevat. Onderstaande tabel geeft deze uitgangspunten weer.

Tabel 4.1 Uitgangspunten van beleidsnetwerkbenaderingen

dimensies	uitgangspunten
netwerken	Actoren zijn wederzijds afhankelijk voor het bereiken van doelen Afhankelijkheden creëren duurzame relaties tussen actoren Afhankelijkheden vormen vetomacht voor verschillende actoren De duurzaamheid van interacties creëert een vaste middelenverdeling tussen de actoren In de loop van interacties worden regels geformuleerd en bevestigd die het gedrag van actoren reguleren De middelenverdeling en regulatuur leidt tot een zekere geslotenheid van het netwerk voor externe actoren
beleidsprocessen	Binnen netwerken vinden interacties plaats rond beleid gericht op het verminderen van de spanning van afhankelijkheden en de divergentie van belangen Actoren hanteren daarbij een eigen visie ten aanzien van het beleidsveld, de actoren en de te nemen beslissingen Actoren selecteren specifieke strategieën op basis van deze visie Politieke processen zijn complex en niet geheel voorspelbaar door de variëteit aan actoren, percepties en strategieën
resultaten	Beleid is het resultaat van complexe interactie tussen actoren die deelnemen aan concrete spelen in een netwerk
netwerkmanagement	Gegeven de variëteit aan doelen en belangen en –als resultaat van– de conflicten over de verdeling van voor- en nadelen, samenwerking is niet automatisch en ontwikkelt zich niet zonder problemen Geregisseerde actie kan worden verbeterd door stimuli voor samenwerking, door proces- en conflictmanagement en door de reductie van risico's die aan samenwerking zijn verbonden

Bron: Klijn en Koppenjan (1999, p.8)

4.2 Een institutioneel perspectief

Instituten als context voor interacties

Institutionele benaderingen benadrukken het belang van aandacht voor de in de vorm van instituten gangbare, gestolde en duurzame vormen van gedrag van actoren. Er bestaan verschillende stromingen en scholen binnen de institutionele benaderingen. Aandacht voor instituten bestaat al lange tijd in de politieke wetenschappen, sociologie en economische wetenschappen. Onderstaand wordt ingegaan op de theoretische uitgangspunten van institutionele benaderingen.

Selznick wordt beschouwd als een van de grondleggers van de institutionele school. In zijn werk *'Leadership and administration. A sociological interpretation'* (1983) geeft Selznick aan dat alle organisaties onderhevig zijn aan een proces van institutionaliseren. Daarbij maakt Selznick een analytisch onderscheid tussen organisatie en institutie. Een organisatie kenmerkt zich door een formeel systeem van regels en doelen waarin taken, macht en procedures in een officieel goedgekeurd patroon zijn vastgelegd. Een organisatie is daarbij een technisch instrument gebaseerd op discipline en rationaliteit. Een institutie daarentegen is, volgens Selznick, het natuurlijke product van sociale behoeften en invloed van de omgeving dat kan reageren op en zich aanpassen aan die omgeving. Selznick beschouwt een organisatie als een technisch instrument is daardoor vervangbaar. Voor een institutie geldt dit niet. Alle organisaties ontwikkelen zich, in de ogen van Selznick, in meer of mindere mate tot instituten. Een institutie is de organisatie zoals zij zich ontwikkelt wanneer in zij in de praktijk functioneert en ingebed is in een omgeving die bepaalde waarden in de organisatie brengt. Selznick maakt een onderscheid tussen de interne en de externe omgeving. De externe omgeving is de ruimere gemeenschap waar een organisatie zich in bevindt. Een organisatie wordt op verschillende manieren door de externe omgeving beïnvloed. De omgeving stelt eisen aan de organisatie. Een organisatie die zich aanpast aan die wensen en eisen vervult daarmee een specifieke behoefte in de gemeenschap en verworft daardoor bestaansrecht. De interne omgeving zorgt, volgens Selznick, voor een informele structuur en brengt persoonlijke waarden in de organisatie. Ook Scott (1995, p.151) stelt dat organisaties niet begrepen kunnen worden buiten hun sociale en culturele context. *"These environments create the infrastructures – regulative, normative, and cognitive- that constrain and support the operation of individual organizations. The formal structures of organizations are seen, at least in part, to represent theories of action that embody the prevailing cultural logics. Rationalities are contextualized."*

De termen 'organisatie' en 'institutie' geven volgens Zijdeveld (2002) dimensies aan van de empirische werkelijkheid. De werkelijkheid heeft institutionele en organisatie dimensies. Men kan een universiteit als organisatie beschouwen waarbij aspecten als een universitaire machts hiërarchie, een onderscheid tussen staf en lijn, een bureaucratische ordening en legale besluitvormingsprocedures een rol spelen. Benader je een universiteit als institutie dan spelen waarden, normen, percepties, routines, tradities en ideologieën een rol. De organisatiestructuur is in zekere zin formeel en abstract en lijkt op andere organisaties in de wereld van de dienstverlening. De institutionele cultuur daarentegen is specifiek en dus onderscheidend. Zijdeveld (2000, p.47) definieert daarbij instituten als volgt: *"Instituten zijn door vorige generaties overgeleverde (traditionele) manieren van denken, voelen en doen (gedrag patronen) die zo waardevol en zinvol geacht worden dat ze normatief zijn en daardoor dwang uitoefenen op het gedrag van individuen"*. Instituten zijn daarmee in zekere zin reactieschema's, automatismen. Mensen kunnen zich niet onttrekken aan instituten. Mensen ontwikkelen manieren van opereren voor handelingen, denk- en gedrag patronen – instituten die waardevol en zinvol geacht worden en bovendien geladen zijn met tal van waarden en normen. Door instituten met hun lading aan waarden en normen verkrijgen de werkelijkheid en het handelen betekenis. Door institutionalisering worden handelen en werkelijkheid zinvol en begrijpelijk. Of om met Selznick (1983, p.16) te spreken *"In what is perhaps its most significant meaning, 'to institutionalize' is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand"*.

Instituten spelen, volgens institutionele benaderingen, een regulerende rol binnen een organisatie op collectief niveau, maar ook buiten elk organisatieverband op individueel niveau. Binnen een organisatie of beleidsveld spelen gedeelde opvattingen, werkwijzen en manieren van gedrag een regulerende rol. Bepaalde manieren van denken, doen en voelen raken 'geinstitutionaliseerd' in een organisatie en vormen daarmee een leidraad voor toekomstig denken en handelen. Actoren brengen ook achterliggende waarden mee in een organisatie die ontwikkeld zijn buiten het dagelijkse werk.

Instituties openbaren zich in de vorm van *'ideologische, historische, professionele, culturele of anderszins normatief geladen vertrekpunten'* (Rutgers, 2004, p. 89). Zo zien onderwijsambtenaren VVE-programma's als een algemene kwaliteitsverhogende factor voor peuterspeelzalen; ieder kind is gebaat bij een didactisch gestructureerde aanpak op de peuterspeelzaal. Welzijnsinstellingen en peuterleidsters zien VVE-programma's als methodes die specifiek gericht zijn op het bestrijden van achterstanden; de peuterspeelzaal vormt in eerste instantie een plek om te spelen en te ontmoeten, educatie en onderwijs vormen daarbij niet de hoofddoelstelling. Actoren handelen onder andere op basis van die manieren van denken, voelen en doen die ontwikkeld zijn binnen en buiten hun werk, organisatie en beleidsveld. Beleidsvormings- en samenwerkingsprocessen en beleidsprestaties worden dan ook, volgens institutionele benaderingen, beïnvloed door de individuele en collectieve achterliggende waarden van actoren.

In tabel 4.2 staat een overzicht van de uitgangspunten van institutionele benaderingen.

Tabel 4.2 Uitgangspunten van institutionele benaderingen

dimensies	uitgangspunten
netwerken	Actoren handelen onder andere op basis van manieren van denken, voelen en doen die ontwikkeld zijn binnen en buiten hun werk, organisatie en beleidsveld. Instituties spelen een regulerende rol binnen een organisatie op collectief niveau, maar ook buiten elk organisatieverband op individueel niveau. Zowel de interne context als de externe contextuele dimensie van netwerken spelen een rol.
beleidsprocessen	Beleidsvormingsprocessen, samenwerkingsprocessen worden beïnvloed door de individuele en collectieve achterliggende waarden van actoren. Instituties remmen soms beleid of stimuleren beleid juist.
resultaten	Beleidsprestaties worden beïnvloed door de individuele en collectieve achterliggende waarden van actoren.
sturing	Door instituties met hun lading aan waarden en normen verkrijgen de werkelijkheid en het handelen betekenis. Door institutionalisering worden handelen en werkelijkheid zinvol en begrijpelijk. De externe omgeving van een netwerk als aangrijpingspunt voor sturing.

4.3 Regie; twee dimensies

Netwerkbenaderingen zijn gericht op structurele en interactionele dimensies van netwerken. Voor zover culturele aspecten als vertrouwen, percepties en beeldvorming etc. een rol spelen bij netwerkbenaderingen zijn die vooral gericht op interacties binnen het netwerk. Percepties worden gevormd en spelen zich af binnen het beleidsnetwerk. Onderstaand citaat van Klijn en Teisman (1992, p.7) illustreert deze stellingname.

"Percepties en spelen bestaan (...) niet zo maar, maar worden gevormd en spelen zich af binnen een context: het beleidsnetwerk. Het beleidsnetwerk, als patroon van relaties tussen actoren, is de institutionele context waarin percepties ontstaan en veranderen. Een institutionele context die eerder is ontstaan uit vroegere spelen. In de reeksen spelen creëren en recreëren actoren dus de institutionele setting, de structurele kenmerken van het netwerk, voor volgende spelen. Deze structurele kenmerken bestaan uit sets van regels en middelen, die onmisbaar zijn bij de (re)productie van het netwerk. Structurele kenmerken van het netwerk zijn onmisbaar bij de (re)productie van het netwerk en bij de concrete spelen in de zin dat de actoren ze voortdurend gebruiken in hun concrete spelhandelingen. Als in een spel sanctionerende handelingen worden uitgevoerd gebruiken actoren bestaande regels van het netwerk om uit te maken wat 'toegelaten' gedrag is en wat 'toegelaten' sancties kunnen zijn."

Institutionele benaderingen zijn veel meer gericht op de externe contextuele dimensie van netwerken. Institutionele benaderingen *"stellen belang in het kennen en begrijpen van de bij actoren aanwezige normatieve en culturele oriëntaties"* (Rutgers, 2004, p.95). Actoren laten zich in hun dagelijks denken

en handelen door deze oriëntaties leiden. Zij nemen “*de buiten het beleidsnetwerk ontwikkelde instituties mee naar interacties binnen het beleidsnetwerk*” (Rutgers, 2004, p.95).

Het verschil in gerichtheid van netwerkbenaderingen en institutionele benaderingen op de interne en externe context van netwerken laat zich vergelijken met de door Zijdeveld (2000, p.44) onderscheiden begrippen ‘functionele rationaliteit’ en ‘substantiële rationaliteit’. “*In de organisatie gaat in de eerste plaats om functionele rationaliteit – dat wil zeggen om de rationaliteit volgens welke bepaalde doelstellingen methoden, technieken, procedures, kortom middelen worden ontworpen en aangewend die zo effectief en efficiënt mogelijk zijn. In de institutie daarentegen gaat het om de substantiële rationaliteit – de rationaliteit die bestaat uit het vermogen de werkelijkheid op grond van waarden en normen als een samenhangende, betekenisvolle en dus begrijpelijke orde waar te nemen en te ervaren.*” Netwerkbenaderingen richten zich van oudsher op de functionele rationaliteit van het netwerk. De laatste jaren is er binnen netwerkbenaderingen een toegenomen aandacht voor de institutionele (interne) context van beleidsnetwerken; in termen van Zijdeveld substantiële rationaliteit. Echter is deze aandacht alleen gericht op instituties binnen netwerken. Ook binnen institutionele benaderingen is er aandacht voor substantiële rationaliteit, maar veel meer gericht op de institutionele externe context van beleidsnetwerken. Het institutioneel perspectief is gericht op het kennen van de niet direct waarneembare normatieve omgeving van een beleidsnetwerk. Door beide perspectieven te hanteren bij het onderzoek is er aandacht voor regulerende factoren binnen en buiten een netwerk. De perspectieven vullen elkaar dan ook aan. Het gebruik van één van de perspectieven zou een te eenzijdig beeld geven van de vormgeving van regie.

4.4 Een organisatorische dimensie en een institutionele dimensie

Mijn centrale onderzoeksvraag luidt: Op welke wijze geeft de Dienst Stedelijk Onderwijs in Rotterdam vorm aan regie op het terrein van Voor- en Vroegschoolse Educatie en met welke factoren hangt die vormgeving samen? Hoe nu de vormgeving van regie te beschrijven en analyseren? Daarvoor grijp ik terug op een netwerk- en institutioneel perspectief. Aan de netwerkbenaderingen ontleen ik voor beschrijving en analyse van het organisatorische dimensie van het beleidsnetwerk de termen pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid. Voor beschrijving en analyse van het institutionele dimensie van het beleidsnetwerk hanteer ik de begrippen zingeving, vertrouwen en communicatie. Deze begrippen vormen een aanvulling op de op structuur gerichte termen uit netwerkbenaderingen. Nu volgt een operationalisering van de begrippen organisatorische en institutionele dimensie en de bijbehorende termen. In tabellen 9 en 11 staan schematische weergaven van de operationalisering van de begrippen organisatorische en institutionele dimensie en de bijbehorende termen.

Organisatorische dimensie van een beleidsnetwerk

In paragraaf 3.4 heb ik beargumenteerd dat de regie wordt vormgegeven in twee dimensies; een structurele of organisatorische dimensie en een culturele of institutionele dimensie. Netwerkbenaderingen zijn gericht op de structurele en interactionele dimensies van netwerken. Het geheel van structurele kenmerken, de organisatorische dimensie van het beleidsnetwerk wordt in dit onderzoek dan ook bestudeerd vanuit een netwerkperspectief. Vanuit netwerkperspectief wordt de structurele karakteristiek van een netwerk vaak beschreven en geanalyseerd in termen van pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid. Ik sluit hierbij aan en bestudeer het beleidsnetwerk VVE in termen van pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid. Daartoe is een operationalisering van de begrippen nodig. In tabel 4.3 staan de begrippen en hun operationalisering schematisch weergegeven.

Pluriformiteit

Actoren handelen vanuit uiteenlopende probleemdefinities en belangen en met uiteenlopende visies en doelstellingen. Pluriformiteit duidt de mate en aard van verscheidenheid van actoren en hun standpunten aan. “*Pluriformiteit is op meerdere niveau's en op verschillende manieren dominant aanwezig in netwerken*” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1993, 83). Individuele actoren en organisaties kunnen pluriform zijn. Ook een netwerk als geheel kan pluriform zijn. “*De macht van de diverse actoren in het netwerk kan variëren, evenals de mate waarin zij zich openstellen voor hun omgeving*” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1993, 83). Een grote verscheidenheid aan actoren en standpunten maakt sturing en coördinatie lastig en tegelijkertijd noodzakelijk. Een beschrijving van de diversiteit

van actoren en hun standpunten in een beleidsnetwerk geeft inzicht in de complexiteit van een beleidsnetwerk.

Interdependentie

De mate van interdependentie vertelt hoe afhankelijk actoren zijn en hoe deze afhankelijkheidsrelaties zich uiten. Van nature zijn actoren niet gelijkwaardig in tijd, kennis, financiën, informatie etc. Actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk en kunnen hun doelen niet bereiken zonder middelen die in het bezit zijn van andere actoren. Afhankelijkheidsrelaties kunnen eenvoudig zijn, maar ook zeer complex. Bovendien kunnen afhankelijkheden *“asymmetrisch en asynchroon zijn. Asymmetrisch, omdat actor A van actor B afhankelijk is, B van C en C van A. Dit maakt simpele ‘bilateraaltjes’ niet altijd mogelijk. Asynchroon, omdat deze afhankelijkheden niet altijd op hetzelfde moment aanwezig zijn”* (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1993, p. 83). Een beschrijving van interdependenties tussen actoren geeft inzicht in de verhoudingen tussen actoren en welke posities actoren in het netwerk innemen.

Geslotenheid

De mate van geslotenheid duidt de verwevenheid van actoren aan. Actoren kennen een zekere autonomie en zijn mede daardoor relatief gesloten ten opzichte van hun omgeving. *“Actoren zijn vaak georiënteerd op zichzelf of op actoren met soortgelijke belangen en percepties”* (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1993, p.83). In overlegsituaties kan dit betekenen dat er weinig ruimte is voor discussie over nieuwe onderwerpen en oplossingen. Geslotenheid van een netwerk kan ook tot uitdrukking komen in de toegankelijkheid van overleg. Het gaat om de mate waarin actoren open staan voor deelname van andere actoren aan overleg. Op het moment dat in overlegsituaties steeds dezelfde dominante actoren deelnemen, kan dit een evenwichtige afweging van belangen bemoeilijken. Een beschrijving van de geslotenheid van een netwerk geeft inzicht in de houdingen van actoren ten op zichte van de inbreng en deelname van andere actoren. Geslotenheid of openheid manifesteren zich op actorniveau.

Tabel 4.3 Operationalisering organisatorische dimensie van het beleidsnetwerk

begrip	conceptualisering	voornaamste indicatoren (voorbeelden)
pluriformiteit	de mate en aard van verscheidenheid actoren en hun standpunten	veel/weinig actoren veel weinig wisseling actoren veel/weinig verscheidenheid standpunten
interdependentie	de mate en aard van afhankelijkheden tussen actoren	veel/weinig afhankelijkheidsrelaties sterke/zwakke afhankelijkheidsrelaties middelen (tijd, financiën, kennis, bevoegdheden, deskundigheid etc) als afhankelijkheid
geslotenheid	de mate en aard van verwevenheid van actoren	veel/weinig overleg (formeel en informeel) veel/weinig mogelijkheden tot overleg sterke/zwakke verwevenheid actoren

Gebaseerd op Rutgers (2004, p.110)

Institutionele dimensie van een beleidsnetwerk

In paragraaf 3.4 heb ik beargumenteerd dat regie ook vorm krijgt onder invloed van een institutionele dimensie. Institutionele benaderingen zijn gericht op de contextuele dimensie van individuen, organisaties en netwerken. Institutionele benaderingen stellen belang in het kennen en begrijpen van de bij actoren aanwezige normatieve en culturele oriëntaties. Het geheel van culturele kenmerken, de institutionele dimensie van het beleidsnetwerk wordt in dit onderzoek dan ook bestudeerd vanuit een institutioneel perspectief. In tabel 4.4 staan de begrippen en hun operationalisering schematisch weergegeven.

Communicatie

Interacteren betekent communiceren. Communiceren is een proces dat wordt gekenmerkt door tweerichtingsverkeer; er is sprake van wederkerigheid. Actoren vertellen en luisteren. Het gaat niet alleen om eenzijdige informatie-uitwisseling, maar om twee- of meerrichtingsverkeer. Er vindt bij communicatie een uitwisseling van gedachten en ideeën plaats waardoor actoren in contact staan met elkaar en discussie en debat mogelijk worden. Daarbij is het van belang dat er een open atmosfeer heerst. Actoren moeten de mogelijkheid ervaren om initiatieven en afwijkende inbreng qua inhoud of aanpak aan te dragen. Het gaat hier om openheid van proces. Bieden overleg- en contactsituaties de mogelijkheid om ideeën en meningen in te brengen. Het is van belang dat actoren naar elkaar luisteren en elkaar uit laten praten. Actoren zijn daarbij geïnteresseerd in de mening van anderen en hebben voor overlegsituaties niet al een onveranderlijk standpunt ingenomen. Bij discussie en overleg moet er sprake zijn van een redelijk debat, waarbij actoren zich niet beroepen op formele posities of functies. De inbreng van actoren is bij overleg en discussie daarmee van gelijke waarde. Ook communiceren is een doorlopend proces waaraan blijvend aandacht moet worden besteed om betrokkenheid en commitment te waarborgen. Een open en gelijkwaardige manier van communiceren komt ten goede aan duurzame samenwerkingsverbanden.

Vertrouwen

In paragraaf 4.1 heb ik geconstateerd dat de relaties tussen overheid en samenleving zijn veranderd. Daarmee zijn ook de rol van de overheid en de sturingsmogelijkheden van de overheid veranderd. De sturingsruimte die gemeenten hebben is over het algemeen relatief beperkt. Er is geen sprake meer van hiërarchische structuren waarbij gemeenten lokale actoren opdragen hoe het centraal geformuleerde beleid dient te worden uitgevoerd. Lokale actoren geven nu ook zelf vorm aan beleid. Gemeenten zullen voor het verkrijgen van kennis en het realiseren van beleidsuitkomsten horizontale vormen van samenwerking aan moeten gaan. Het laatste decennium komt er in de bestuurskunde dan ook steeds meer aandacht voor horizontale sturing. Bij horizontale samenwerking zijn onzekerheden groot. Het concept vertrouwen neemt een belangrijke plaats in deze denkwijze over sturing in. Vertrouwen kan een belangrijke factor zijn in het totstandkomen van de gewenste interactie en samenwerking. Ook bij neo-institutionele (economische) theorieën spelen risico, complexiteit en vertrouwen een rol als het gaat om samenwerkingsrelaties. Het opstellen van contracten bij het aangaan van samenwerking levert transactiekosten op. Vertrouwen kan een besparing op de transactiekosten opleveren. Het kan een aanvulling betekenen voor het opstellen van contracten. Hetzelfde geldt voor overlegsituaties en monitoring. Vertrouwen verhoogt de weerbaarheid van samenwerking en zorgt daarmee voor voortgaande interactie tussen partijen. Er is een grotere vergevingsgezindheid waardoor bij een schending van vertrouwen buiten de invloedssfeer van de partner kan worden gezocht en samenwerking voortgezet kan worden. Vertrouwen zorgt ervoor dat er eerder commitment en betrokkenheid bij partijen ontstaat, waardoor men bereid is zich afhankelijk van elkaar op te stellen zonder dat deze afhankelijkheden met strategisch gedrag overwonnen hoeven worden. Vertrouwen komt daarmee ten goede aan de duurzaamheid van samenwerking. Als partijen elkaar niet vertrouwen komt samenwerking moeizamer op gang. Partijen zullen een afwachtende houding innemen en pas initiatief tonen als de ander dat ook doet. Als er een vertrouwensband bestaat tussen actoren zullen zij eerder op hun gemak zijn en zich veilig voelen waardoor er een situatie ontstaat waarin men open kennis en informatie kan uitwisselen en men ontvankelijk is voor opvattingen van anderen. Vertrouwen komt hiermee ook ten goede aan het probleemoplossend vermogen van samenwerking, dat zal leiden tot verbetering en versnelling van beleidsprocessen.

Edelenbos (2002) heeft in een artikel 'Vertrouwen in interorganisationale samenwerking' een aantal definities van vertrouwen uit uiteenlopende literatuur op een rij gezet. Kernwoorden in al die omschrijvingen zijn kwetsbaarheid, risico en verwachtingen. Als een actor andere actoren in

vertrouwen neemt, dan stelt een actor zich open en kwetsbaar op in de verwachting dat andere actoren het vertrouwen niet beschamen of misbruiken voor het realiseren van eigen doeleinden. Actoren hebben daarbij bepaalde verwachtingen van de intenties en motieven van andere actoren. Bij vertrouwen zal er veelal sprake zijn van positieve verwachtingen. Juist in risicovolle situaties speelt vertrouwen een belangrijke rol. Zonder een bepaalde mate en vorm van vertrouwen zullen actoren in risicovolle of onzekere situaties minder snel geneigd zijn tot handelen of interactie.

In de literatuur worden verschillende soorten vertrouwen onderscheiden. Edelenbos (2002) heeft relevante literatuur geordend op bronnen waaruit soorten vertrouwen kunnen voortkomen. Ik bespreek hier in navolging van Edelenbos enkele mogelijke bronnen van vertrouwen. Hierbij kan een analytische indeling gemaakt worden in 'rationele' bronnen en meer 'persoonlijke' bronnen van vertrouwen. Ik streef bij deze bespreking van bronnen van vertrouwen geen volledigheid na, maar tracht een beeld te schetsen van mogelijke rationele en persoonlijke bronnen van vertrouwen. Een eerste rationele bron van vertrouwen is de ervaring met voorgaande processen van samenwerking. Partijen die al succesvol met elkaar hebben samengewerkt zullen eerder geneigd zijn een nieuwe samenwerking aan te gaan of de eerdere samenwerking te intensiveren dan partijen die in het verleden niet zo'n positieve ervaring hebben opgedaan. Een tweede bron rationele bron van vertrouwen is reputatie. Men zoekt dan samenwerking bij een partij omdat men indirect een beeld heeft gekregen dat de partij te vertrouwen is bijvoorbeeld van horen zeggen, maar ook naamsbekendheid, diploma's en certificering kunnen een rol spelen. Een derde bron van vertrouwen wordt gevormd door gedeelde cognities. Vertrouwen ontstaat doordat partijen er dezelfde wereldbeelden en professionele en deskundige ideeën op nahouden en men hierdoor beter in staat is toekomstige gedragingen van anderen te voorspellen. Een eerste bron van persoonlijk vertrouwen zijn normen en waarden die partijen delen. Vertrouwen ontstaat doordat partijen in staat zijn elkaars wensen, verlangens en belangen in te schatten op basis van gedeelde waarden en normen. Een tweede bron van persoonlijk vertrouwen is affectie. Het 'klikt' tussen mensen. Deze vorm van vertrouwen is gebaseerd op genegenheid en loyaliteit en is daardoor strikt persoonlijk. Het is gebaseerd op emotionele banden tussen mensen in plaats van zakelijke banden. Een derde bron van persoonlijk vertrouwen is de persoonlijke neiging om vertrouwen te schenken; initieel vertrouwen. Vertrouwen ontwikkelt zich gedurende de tijd en blijft in stand omdat vertrouwen wordt bevestigd en niet herhaaldelijk wordt geschonden. De onderscheiding tussen rationeel en persoonlijk vertrouwen is daarmee vooral een analytisch onderscheid. In de praktijk zullen beide vormen tegelijk voorkomen.

Zingeving

Binnen een beleidsnetwerk bewegen zich verschillende actoren met een diversiteit aan belangen, ambities en percepties en interpretaties. In de complexe beleidsprocessen waarin vele actoren participeren speelt zingeving een belangrijke rol. Het gaat niet om de feiten en gebeurtenissen op zich maar om de betekenis(en) die actoren daaraan verlenen, ieder vanuit zijn eigen opvattingen, normen en waarden. Snellen (1987, p. 19) spreekt in dit kader over zelfreferentialiteit. Hij vergelijkt een organisatie met een computersysteem. Stuursignalen kunnen, volgens hem, worden gezien als een floppy disk. Een floppy disk dient in de disk drive van de computer te worden geschoven, het bestuurd systeem. Een computer reageert alleen op de diskette wanneer zij de signalen herkent. Of de computer de signalen herkent is afhankelijk van de eigen innerlijke organisatie van de computer. *"De in haar bouwprincipes tot uitdrukking komende identiteit van de computer bepaalt dus, voor welke stuursignalen zij toegankelijk is. De omgeving in de vorm van programma's bestaat slechts voor de computer, in zoverre haar eigen organisatie daar 'oog' voor heeft."* Het beeld van de werking van computersystemen is, volgens Snellen, ook toepasselijk voor organisaties en sectoren in de samenleving. Ook organisaties worden in hun relatie tot de omgeving, wat betreft de ontvankelijk voor stuursignalen, bepaald door hun identiteit. *"Die identiteit wordt in een voortdurend proces van interne produktie en reproductie en met behulp van relevante inputs uit de omgeving bevestigd. Organisaties 'herkennen' stuursignalen - bijvoorbeeld van de overheid - slechts in zoverre als die aansluiten bij de receptiviteit, die in hun identiteit is verankerd."* Snellen spreekt in dit geval over zelfreferentialiteit. Organisaties refereren in hun contact met de omgeving (en mogelijke stuursignalen) primair aan zichzelf. Snellen (1987, p.20) voegt hier aan toe dat niet de kracht en duidelijkheid van stuursignalen beslissend zijn voor het gedrag van organisaties, maar *"de interne zichzelf recreërende structuren en situatiedefinities binnen die organisaties zelf."* Er dient dus aandacht te zijn voor processen van betekenisverlening en zingeving. Daartoe moet een open dialoog ontstaan. 'Open' verwijst daarbij naar de mate waarin actoren hun belangen, meningen en visies uitdragen en naar de mate waarin

actoren geïnteresseerd zijn in de belangen, meningen en visies van anderen. Het is van belang dat actoren bereid zijn hun meningen, belangen en visies uit te dragen naar andere actoren. Het moet voor alle partijen duidelijk worden vanuit welke belangen en opvattingen zij opereren en welke zingevingen zij verbinden aan bepaalde plannen, initiatieven of beleid. Anders dan bij de termen geslotenheid (organisatorische dimensie) en open atmosfeer (communicatie) speelt openheid hier op het niveau van inhoud. Bij geslotenheid (organisatorische dimensie) en open atmosfeer (communicatie) manifesteert openheid zich op respectievelijk actor- en procesniveau. Om daadwerkelijk tot een dialoog te komen is het tevens van belang dat actoren open staan voor belangen, meningen en visies van andere actoren. Een gezamenlijke analyse kan vervolgens recht doen aan de situatiedefinities van alle actoren.

In tabel 4.4 staat de operationalisering van de drie besproken centrale begrippen in de institutionele dimensie van het beleidsnetwerk schematisch weergegeven.

Tabel 4.4 Operationalisering institutionele dimensie van het beleidsnetwerk

begrip	conceptualisering	voornaamste indicatoren (voorbeelden)
communicatie	wederkerigheid	Er vindt discussie en debat plaats waarbij actoren gedachten en ideeën uitwisselen
	open atmosfeer	Er bestaat de mogelijkheid tot inbreng van initiatieven en afwijkende bijdrage qua inhoud of aanpak
	gelijkwaardigheid	De inbreng van actoren is in principe van gelijke waarde
vertrouwen	verwachting van actor A over de intentie van actor B op basis van rationele of persoonlijke bronnen	Actoren gaan voor samenwerking met een andere partij op basis van positieve ervaringen uit het verleden
		Actoren gaan voor samenwerking met een andere partij op basis van reputatie
		Actoren gaan voor samenwerking met een andere partij op basis van gedeelde cognities
		Actoren gaan voor samenwerking met een andere partij op basis van gedeelde normen en waarden
		Actoren gaan voor samenwerking met een andere partij omdat 'het klikt'
zinggeving	responsiviteit	Actoren zijn geïnteresseerd in meningen, belangen en visies van andere actoren
	open opstelling	Actoren zijn open en duidelijk over hun meningen, belangen en visies
	gezamenlijke meningsvorming	Aan besluitvorming ligt een gezamenlijke analyse ten grondslag

4.5 Theoretisch kader

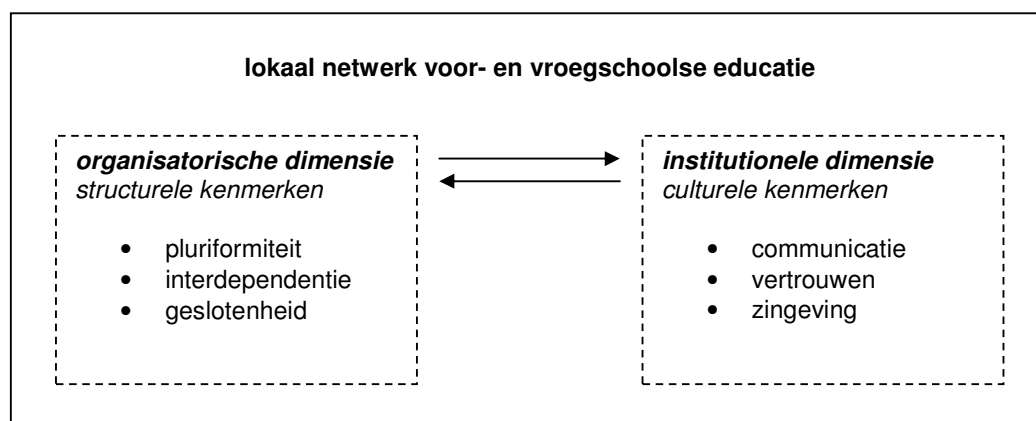
In paragraaf 4.3 heb ik beargumenteerd dat ik de vormgeving van regie vanuit netwerkperspectief en vanuit institutioneel perspectief bestudeer. Het gebruik van beide perspectieven maakt meer aspecten van het gedrag van actoren binnen netwerken zichtbaar en kan daardoor beter bijdragen aan inzicht in en een begrip van interacties tussen actoren in netwerken. In het analysemodel zijn beide

benaderingen samengebracht. Met behulp van drie concepten uit het netwerkperspectief wordt de organisatorische dimensie van het netwerk Voor- en Vroegschoolse Educatie bestudeerd, met behulp van drie concepten uit het institutionele perspectief de institutionele dimensie van het netwerk. Het onderscheid tussen beide dimensies is analytisch van aard en daarmee enigszins kunstmatig. Het hanteren van een onderscheid biedt echter mogelijkheden voor bestudering van de zes centrale begrippen en de veronderstelde onderlinge verbanden, dynamiek en wisselwerkingen. Ik streef in dit onderzoek niet naar een evaluatie van regie aan de hand van 'objectieve' maatstaven. De beschrijving en analyse van de organisatorische en institutionele dimensie van het beleidsnetwerk Voor- en Vroegschoolse Educatie geschiedt aan de hand van ervaringen en interpretaties van actoren.

De organisatorische dimensie verschaft inzicht in de diversiteit van actoren, de verhoudingen tussen actoren en de houdingen die actoren in een netwerk aannemen bij interacties in termen van pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid. De organisatorische dimensie geeft daarmee vooral inzicht in de structuur van een beleidsnetwerk. De institutionele dimensie verschaft inzicht in de cultuur van een beleidsnetwerk. De veronderstelling in dit onderzoek is dat het gedrag van actoren naast interacties bepaald wordt door normatieve oriëntaties. De institutionele dimensie geeft inzicht in de werking van normatieve oriëntaties bij interactie tussen actoren in termen van communicatie, vertrouwen en zingeving.

De veronderstelling is nadrukkelijk dat er is sprake van een wisselwerking tussen de organisatorische dimensie aan de ene kant en de institutionele dimensie aan de andere kant. De vraag is bijvoorbeeld of de structuur van een netwerk mogelijkheden biedt tot discussie en debat. Bestaan er overlegmomenten waarbij de relevante actoren aanwezig zijn om over onderwerpen te discussiëren en eventueel tot een gezamenlijke analyse te komen? Biedt de opzet van een overleg mogelijkheid tot uitwisseling van ideeën en meningen of beperkt de opzet van een overleg de communicatie tot een eenzijdige informatievoorziening omdat er simpelweg geen tijd is om dieper op onderwerpen in te gaan. Persoonlijke contacten en het bestaan van een vertrouwensband kunnen bijdragen aan de openheid van een netwerk, terwijl een herhaald schaden van het vertrouwen kan leiden tot gesloten houdingen van actoren. Eerdere ervaringen kunnen leiden tot een investering in samenwerking of juist het beëindigen van de samenwerking tussen actoren. Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde actoren niet meer betrokken worden bij het maken afwegingen en komen tot beslissingen in beleid. Een netwerk kan gesloten raken en vertegenwoordigd in steeds mindere mate de eigenlijke pluriformiteit van het netwerk.

Figuur 1 Theoretisch kader



Ook binnen de twee dimensies is sprake van dynamiek en wisselwerkingen. De onderlinge verhoudingen tussen de centrale begrippen binnen de dimensies is niet eenduidig te definiëren. In de organisatorische dimensie spelen structurele kenmerken van een netwerk een rol. Er zijn op voorhand echter geen causale verbanden te onderscheiden tussen de begrippen pluriformiteit, interdependentie

en geslotenheid. Dit onderzoek is er ook niet op gericht causaliteit aan te tonen tussen de begrippen. Logischerwijs wordt wel enige samenhang of onderling verband van de drie begrippen verondersteld. Tezamen worden de drie begrippen immers in dit onderzoek gehanteerd om de organisatorische dimensie van een netwerk te beschrijven en analyseren. Hetzelfde geldt voor onderlinge verbanden van de drie centrale begrippen aan de hand waarvan in dit onderzoek de institutionele dimensie wordt beschreven en geanalyseerd. De volgorde van de drie centrale begrippen in de institutionele dimensie kan per actor verschillen. Voor de één is het van belang om eerst andere actoren te ontmoeten en met hen in interactie te komen voordat er een bepaalde vertrouwenband kan ontstaan. Vertrouwen ontstaat dan na communicatie. Het is ook mogelijk dat vertrouwen wordt geschonken op basis van reputatie. Een actor die het belangrijk vindt met een partner in zee te gaan die dezelfde professionele uitgangspunten heeft, kan zonder ooit contact met een persoon te hebben gehad toch op basis van de reputatie van een andere actor vertrouwen hebben in die actor en hun samenwerking. Communicatie komt dan pas na zingeving en vertrouwen. De volgorde van de zes centrale begrippen zoals gepresenteerd in Figuur 1 is dan ook willekeurig. In hoofdstuk vijf ga ik verder in op de wetenschappelijke perspectief dat ik in dit onderzoek hanteer.

Hoofdstuk 5 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk worden de opzet en de uitvoering van het onderzoek toegelicht. In de eerste paragraaf wordt de keus voor een interpretatieve benaderingswijze weergegeven. In de tweede paragraaf volgt een toelichting op de keus voor een case-study als onderzoeksmethode, gevolgd door een bespreking van de toegepaste onderzoekstechnieken in dit onderzoek in de derde paragraaf. Het hoofdstuk eindigt met de casusselectie en een weergave van de respondenten voor dit onderzoek.

5.1 Interpretatieve benaderingswijze

In het eerste hoofdstuk heb ik aangegeven hoe mijn doelstelling en centrale onderzoeksvraag luiden. Deze herhaal ik. De **doelstelling** van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de praktische lokale vormgeving van het concept regie als onderdeel van een modern bestuursparadigma. Het op basis van dat inzicht formuleren van aanbevelingen voor de beleidspraktijk. Om de doelstelling te bereiken heb ik de volgende **centrale onderzoeksvraag** geformuleerd: Op welke wijze geeft de Dienst Stedelijk Onderwijs in Rotterdam vorm aan regie op het terrein van Voor- en Vroegschoolse Educatie en met welke factoren hangt die vormgeving samen? Hieruit blijkt dat ik als doel heb om aanbevelingen te formuleren en dus de lokale vormgeving van regie zowel descriptief als prescriptief te benaderen. Bovendien wil ik de vormgeving van regie in lokaal bestuur beschrijven en verklaren. Verklaren is een zeer rekbaar begrip. De term interpreteren ligt dicht bij mijn doelstelling en vraagstelling. De term interpreteren is gekoppeld aan de interpretatieve benaderingswijze. Onder deze wetenschappelijke stroming wordt een aantal stromingen gerekend (Hakvoort, 1996, p.46): fenomenologisch, hermeneutisch en symbolisch-interactionistisch onderzoek, constructief onderzoek en configuratief onderzoek. De interpretatieve benadering wordt gekenmerkt door het begrijpen (verstehen) van de wereld zoals die is. *'De wereld wordt gezien als een zich voordoend sociaal proces dat gecreëerd wordt door betrokken individuen'* (Hakvoort, 1996, p.21). Dit heeft tot gevolg dat de sociale wetenschappen het gedrag van mensen in hun eigen leefwereld op grond van hun zingevingen moeten proberen te begrijpen. Daarbij staan interpretatiekaders op de voorgrond. *'De sociale werkelijkheid, in zoverre het kan worden herkend buiten het bewustzijn van een enkel individu, wordt beschouwd als niet meer dan een netwerk van assumpties en intersubjectief gedeelde meningen. Dat impliceert ook dat het causaal verklaringsmodel wordt afgewezen'*. (Hakvoort, 1996, p.22).

Ik streef in dit onderzoek niet naar een evaluatie van regie aan de hand van 'objectieve' maatstaven. Bovendien ga ik ervan uit dat de vormgeving van regie geen vaste, kenbare relaties tussen (gedefinieerde) variabelen betreft. Een empirisch- analytische benadering voor het onderzoek past dan ook niet bij dit uitgangspunt. Een interpretatieve benadering en een sociaal-constructivistisch vertrekpunt wel. Ik wil nagaan op welke wijze actoren vormgeven aan regie op het beleidsterrein Voor- en Vroegschoolse Educatie met welke factoren die vormgeving samenhangt. De beschrijving en analyse van het organisatorische en institutionele dimensie van het Rotterdamse beleidsnetwerk omtrent Voor- en Vroegschoolse Educatie in termen van pluriformiteit, interdependentie, geslotenheid, vertrouwen, zingeving en communicatie geschiedt aan de hand van ervaringen en interpretaties van actoren.

5.2 Onderzoeksmethode: een case-study

Hutjes en van Buuren (1992, p.15) geven een omschrijving van een gevalsstudie (case-study): *'Bij een gevalsstudie gaat het om een intensieve bestudering van een verschijnsel binnen zijn natuurlijke situatie, zodanig dat de verwevenheid van relevante factoren behouden blijft.'* Een belangrijk kenmerk van een case-study betreft de sterke contextgebondenheid en real-life situatie. Yin (1994, p.13) verwoordt dit als volgt:

'A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident. You would use the case-study method because you deliberately wanted to cover contextual conditions, believing that they might be highly pertinent to your phenomenon of study.'

Het vaststellen van een beperkt aantal geïsoleerde variabelen en de relaties daartussen geven onvoldoende grond om een verschijnsel in zijn specifieke vorm te kunnen begrijpen en verklaren. Hierin verschilt de methode van de case-study zich principieel van de uitgangspunten van de survey en het experiment. Het is de onderzoeker er juist om te doen om inzicht te verkrijgen in de complexiteit van een verschijnsel. Bij een case-study gaat het over het algemeen dan ook niet om de vaststelling van eenvoudige kernmerken, maar om complexe betekenisstructuren. *'Er wordt veel aandacht besteed aan sociale interactie en de betekenis die participanten in het bestudeerde systeem aan elkaar en elkaar handelingen verlenen'* (Swanborn, 1996, p.25). Een volgend belangrijk kenmerk van de case-study is dat het geen statistisch generaliserende pretenties heeft, maar wel theoretische generaliserende mogelijkheden biedt. *'Het accent ligt op een diepgaande bestudering van de onderzochte situaties, waardoor kan worden vastgesteld binnen welke context van relevante condities een (theoretische) hypothese wel en niet opgaat, respectievelijk zal opgaan'* (Hutjes en van Buuren, 1992, p.65). Een theorie kan door bestudering van een geval worden beproefd, maar of een theorie ook bij andere gevallen opnieuw op gaat moet telkens opnieuw onderzocht worden. Een laatste belangrijk kenmerk van de methode van de case-study is dat er meer dan één bron voor bewijsmateriaal wordt gebruikt. De casestudy is per definitie een onderzoeksmethode waarbij meer dan één techniek van materiaalverzameling aan de orde komt. In paragraaf 5.3 bespreek ik welke onderzoekstechnieken ik hanteer voor dit onderzoek.

5.3 Onderzoekstechnieken

Volgens Hakvoort (1996, p.130) doet een simpele tweedeling in kwantitatieve en kwalitatieve technieken geen recht aan de onderscheidingen die tot uiting komen bij de verschillende vormen van dataverzameling bij specifieke onderzoeksmethoden. *'De termen kwalitatief en kwantitatief verwijzen naar de mate waarin de structurering en vergelijkbaarheid van de ene onderzoekssituatie met de andere'*. De aard van mijn doelstelling en vraagstelling leidt tot een interpretatieve wetenschapsbenadering. De case-study als onderzoeksmethode sluit goed aan bij de interpretatieve benadering. Hierboven heb ik al even gewezen op het feit dat een case-study geen statistisch generaliserende pretenties heeft, maar dat het juist gaat om een intensieve bestudering van het onderzochte verschijnsel in zijn context en het begrijpen of verklaren van dat verschijnsel vanuit die context. Bij de case-study hanteer ik drie onderzoekstechnieken voor dataverzameling: het kwalitatieve interview, participerende observatie en een documentenanalyse. Deze onderzoekstechnieken zullen een kwalitatieve invulling krijgen en dus een minder gestructureerde toepassing kennen. Het feit dat de vergelijkbaarheid van de onderzoeksgegevens niet groot zal zijn ligt besloten in de aard van de case-study en levert geen problemen op. Het gebruik van meerdere onderzoekstechnieken (triangulatie) komt de geldigheid en de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede.

Het kwalitatieve interview

Hakvoort (1996, p.134) geeft de volgende typering voor het kwalitatieve interview:

'De interviewer maakt gebruik van een lijst met onderwerpen waarover gesproken zal worden; op deze lijst of interviewhandleiding staan noch de vragen vast noch de volgorde waarin deze aan de orde komen; wel moeten de onderwerpen bij alle voorgeselecteerde respondenten aan de orde komen.'

Het gebruik van een kwalitatief interview past goed bij de methode van de case-study. Bij een case-study staat een bepaalde specifieke casus centraal en is het aantal respondenten laag. Een kwalitatief interview biedt de mogelijkheid om een grote diepgang te bereiken. Hierdoor is het mogelijk om tot een nauwkeurigere beschrijving van de casus te komen en de complexiteit van de situatie recht te doen. Bovendien geeft het de mogelijkheid om de beleavingswereld van de respondenten te begrijpen (verstehen). Ik neem de interviews af bij sleutelfiguren aan de hand van een interviewhandleiding (zie bijlage 1). De interviewhandleiding is afgeleid van het theoretisch kader dat ik hanteer voor dit onderzoek (zie paragraaf 4.5).

Participerende observatie

Onder participerende observatie wordt het deelnemen aan de dagelijkse activiteiten van de onderzochten verstaan. Hierdoor is het mogelijk om inzicht te krijgen in relevante en interessante gedragingen, interacties, opvattingen, houdingen, ervaringen en sociale relaties. Het is van belang dat de onderzoeker tijdens het participatief observeren zich zodanig gedraagt dat hij of zij het dagelijks leven van de onderzochten geen richting geeft of op een andere manier verstoort. Deze wijze van dataverzameling maakt het mogelijk om rechtstreeks kennis te nemen van gedragingen. Deze gedragingen vinden in hun natuurlijke omgeving plaats en kunnen in hun natuurlijke omgeving worden waargenomen. Tijdens de participerende observatie hanteer ik een checklist (zie bijlage 2) die is gebaseerd op het theoretisch kader dat ik hanteer voor dit onderzoek (zie paragraaf 4.5).

Documentenanalyse

Anders dan de term documentenanalyse doet vermoeden, dient documentenanalyse opgevat te worden als een techniek van materiaalverzameling. Het gaat dan om materiaal uit tweede hand, dat al eerder voor andere doeleinden is opgesteld. Allerhande beleidsdocumenten, maar ook agenda's en notulen van relevante bijeenkomsten kunnen hiervoor in aanmerking komen. Tijdens de documentenanalyse hanteer ik een checklist (zie bijlage 2) die, net als de interviewhandleiding, gebaseerd is op het theoretisch kader dat ik hanteer voor dit onderzoek. Bij de documentenanalyse let ik op manifeste en latente inhoud. De manifeste inhoud is de feitelijke inhoud van een document. Voor de latente inhoud zal ik tussen de regels door moeten lezen.

Member check

Bovengenoemde onderzoekstechnieken zullen aparte verslagen opleveren. De verslagen van de interviews en participerende observatie leg ik voor aan de respondenten en (een gedeelte van) de participanten. Hutjes en van Buuren (1992, p.57) omschrijven de zogenoemde member check als volgt: *'Gegevens en interpretaties worden daarbij voorgelegd aan betrokkenen om vast te stellen of de reconstructie van de werkelijkheid zoals die de onderzoeker voor ogen staat, voor hen herkenbaar is'*. Dit geeft tevens aan dat bij de case-study methode de fasen van gegevensverwerking en analyse dicht bij elkaar liggen. Om een greep op de werkelijkheid van regie te krijgen zal zoveel mogelijk getracht worden om verwerking, analyse en interpretatie uit elkaar te halen.

5.4 Casusselectie

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 regie in één gemeente onderzocht. Tijdens mijn stage bij de Dienst Stedelijk Onderwijs in Rotterdam van februari tot mei 2004 heb ik een goed beeld gekregen van het beleidsveld Voor- en Vroegschoolse Educatie. Ik heb er dan ook voor gekozen om de regievoering op het gebied van Voor- en Vroegschoolse Educatie in de gemeente Rotterdam als casus voor mijn onderzoek te nemen.

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de regiefunctie die is toegewezen aan het gemeentebestuur vaak in handen ligt van het College van Burgemeester en Wethouders en meer specifiek bij de portefeuillehouder. Zo concludeert de Raad voor het Openbaar Bestuur (1999, p.63) dat de rol van de gemeenteraad marginaal is, terwijl in alle cases de politieke regie in handen is van het college en meer specifiek de portefeuillehouder. Naast de portefeuillehouder nemen ook ambtenaren een belangrijke plaats in als het gaat om regievoeren. De Dienst Stedelijk Onderwijs voert in opdracht van de gemeente Rotterdam de regie over het Rotterdamse onderwijsbeleid. Voor de totstandkoming en uitvoering van Voor- en Vroegschoolse Educatie heeft de Dienst Stedelijk Onderwijs met verschillende organisaties en instellingen te maken. De sleutelfiguren voor de case-study heb ik uit dit brede scala van organisaties en instellingen geselecteerd. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de in totaal twintig respondenten voor dit onderzoek.

Tabel 5.1 Overzicht respondenten

niveau	actor	aantal (totaal 20)
centraal	Raadscommissie Sociale Zaken en Onderwijs	1
	Dienst Stedelijk Onderwijs	2
decentraal	deelgemeenten ambtelijk niveau	4
	deelgemeenten bestuurlijk niveau	1
uitvoerend	vertegenwoordigend orgaan onderwijs	1
	schoolbesturen	2
	scholen	3
	vertegenwoordigend orgaan welzijn	1
	welzijnsinstellingen	3
ondersteunend	ondersteunende instellingen	2

Hoofdstuk 6 Het Rotterdamse VVE-netwerk; een beschrijving

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het empirisch onderzoek in de gemeente Rotterdam; een beschrijving van het Rotterdamse VVE-netwerk. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderwijssituatie in Rotterdam en wordt een kort historisch overzicht gegeven van het Rotterdams onderwijsachterstandenbeleid. In de paragrafen 6.3 en 6.4 worden het Rotterdamse VVE-beleid en het Rotterdamse VVE-netwerk beschreven.

6.1 Onderwijssituatie Rotterdam

Van oudsher is de havenstad Rotterdam een migrantenstad met een grote variëteit aan bevolkingsgroepen. De stad kent meer dan 150 nationaliteiten. De Rotterdamse onderwijssituatie wordt in tabel 6.1 geschetst aan de hand van het percentage doelgroepenleerlingen in het basisonderwijs. De indeling van leerlingen in gewichtencategorieën een belangrijk middel voor de landelijke overheid om te bepalen voor wie het onderwijsachterstandenbeleid is bedoeld. De regeling beschrijft voor welke leerling in welke mate extra financiële middelen beschikbaar komen. Dit gebeurt aan de hand van het opleidingsniveau van de ouders en hun etnische herkomst. De leerlingen met een gewicht van 1,90 behoren volgens de criteria tot de categorie leerlingen met de grootste (kans op een) achterstand. Leerlingen zonder gewicht hebben verminderde kans op achterstand. Onderstaande tabel is gebaseerd op de Rotterdamse Onderwijs Monitor. In de tabel is te zien dat in Rotterdam een groot percentage leerlingen een gewicht heeft van 1,9. In de overige grote steden (G4 Amsterdam, Den Haag en Utrecht) in Nederland ligt dit percentage lager.

Tabel 6.1 Percentage doelgroepenleerlingen in het basisonderwijs in Rotterdam, de overige G4 en landelijk

	percentages 1,0 leerlingen			percentages 1,25 leerlingen			percentages 1,9 leerlingen		
	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004
Rotterdam	35,5	36,5	37,6	13,3	12,2	11,2	51,1	51,3	51,1
Overige G4	48,2	49,3	51,3	8,1	7,3	6,8	43,6	43,0	42,8
Landelijk	72,9	74,0	75,2	13,8	12,8	11,9	13,0	12,9	12,6

Bron: Rotterdamse Onderwijs Monitor 2004

6.2 Een korte geschiedenis van het Rotterdamse onderwijsachterstandenbeleid

Rotterdam kent al vele jaren een rijke geschiedenis van beleid en projecten om achterstanden bij kinderen aan te pakken. In het kort zijn er vier kenmerkende perioden te beschrijven (zie tabel 6.2 Rotterdams onderwijsachterstandenbeleid).

Tabel 6.2 Rotterdams onderwijsachterstandenbeleid

periode	onderwijsachterstandenbeleid
1970-1985	Project Onderwijs en Sociaal Milieu
1985-1991	De onderwijsvoorrangsgebieden
1991-1998	Fonds Achterstandbestrijding Onderwijs (FAO)
1998 tot heden	Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid

In het project 'Onderwijs en Sociaal Milieu' (OSM) worden op basis van onderzoek programma's basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde ontwikkeld en volgens strikte regels uitgevoerd. Het proefschrift 'Uitdaging en Antwoord' van Jan Grandia vormt de basis van het project 'onderwijs en sociaal milieu'. In het proefschrift schetst Jan Grandia de problemen die kinderen uit arbeidersmilieus ondervinden. Vernieuwend voor het Nederlandse onderwijs is het accent op functionele taalontwikkeling en realistisch rekenen. Bij de afronding van het project in 1988 was de algemene teneur dat het was mislukt. Het project had nauwelijks enige spin-off naar het

onderwijsvoorrangsbeleid. Het leverde wel veel op waarop kon en moest worden voortgebouwd. Het beleid voor onderwijsvoorrangsgebieden bracht een aantal belangrijke veranderingen met zich mee. Een stedelijke verbreding van het onderwijsachterstandenbeleid en de onderkenning van de noodzaak tot overeenstemming over de aanpak tussen praktijk en beleid als bekostigingsvoorwaarde voor de onderwijsvoorrangsgebieden spelen in deze periode een rol. De mogelijkheid tot stedelijke sturing en het aanbrengen van samenhang is in die periode beperkt (DSO, 2002, p.11). De onvrede over het gebrek aan zichtbare vooruitgang in het Rotterdamse Onderwijsvoorrangsbeleid groeit. In 1991 komen gemeente en schoolbesturen tot het gezamenlijk inzicht dat het beleid voor het bestrijden van onderwijsachterstanden effectiever moet en meer gericht moet zijn op daadwerkelijke verbeteringen op schoolniveau.

De periode van het Fonds Achterstandenbestrijding Onderwijs (FAO) van 1991 tot 1998 kenmerkt zich door het invoeren en methoden en werkwijzen op schoolniveau. In het kader van het Convenant 0-6 jarigen, een overeenkomst tussen de gemeente en de ministeries van OCenW en VWS, zijn van 1994 tot 1998 diverse activiteiten uitgevoerd gericht op achterstandsbestrijding in de voor- en vroegschoolse periode. Het convenant heeft geleid tot het opstellen van het Arrangement Voor- en vroegschoolse periode. In dit arrangement streven de gemeente, deelgemeenten en schoolbesturen naar een nauwe samenwerking tussen peuterspeelzalen en basisscholen in het kader van de doorgaande ontwikkelingslijn. Ook Operatie SpeelGoed heeft in de periode 1994-1998 een markant stempel gedrukt op het werken met peuters in Rotterdam. Operatie SpeelGoed bouwt samenwerkingsverbanden tussen basisscholen en peuterspeelzalen en is daarmee de Rotterdamse voorloper van de voorschool. In Rotterdam start een pilotproject met een tweetal programma's in 1996 op twee locaties. De uitkomsten van de eerste landelijke evaluatie na twee jaar onder alle proeflocaties is uitgevoerd, gaf in Rotterdam aanleiding tot uitbreiding naar zes andere locaties, gefinancierd uit een eenmalige gemeentelijke subsidie. Als het Rijk geld beschikbaar stelt om het aantal voorscholen verder uit te breiden, grijpt een groeiend aantal peuterspeelzalen en basisscholen deze mogelijkheid aan. De basis voor de vorming van voorscholen was gelegd. In de eerste periode van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid ontstaan de officiële voorscholen met de invoering van de VVE-regeling door het Ministerie van OCenW in 2000. In november 2000 wordt het raadsvoorstel inzake de regeling Voor- en Vroegschoolse Educatie vastgesteld. De verhouding tussen de schoolbesturen en de gemeente krijgt in de loop van de periode een ander karakter (DSO, 2002, p.12). Beiden zien het behalen van resultaten bij het onderwijsachterstandenbeleid als gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ze onderkennen daarbij ieders gescheiden verantwoordelijkheid: de gemeente voor de samenhang tussen onderwijsachterstandenbeleid en het grootstedelijk beleid en voor de taken die in dit verband door het Rijk aan de gemeente zijn overgedragen en schoolbesturen voor het brede terrein van de kwaliteit van het onderwijs. De gezamenlijke schoolbesturen geven in 2000 in het 'Rotterdamse Onderwijsmanifest' de ambitie aan dat binnen vijf jaar elke basisschool een voorschool zou moeten hebben.

6.3 Het Rotterdamse VVE-beleid

Rotterdam heeft ongeveer 19.000 doelgroepkinderen (DSO, 2004, p.2). In het landelijk beleidskader (LBK) zoals dat voor de periode 2002-2006 is vastgesteld, wordt uitgegaan van een deelname van 50 % van alle doelgroepkinderen aan intensieve gestructureerde VVE-programma's. In Rotterdam komt dit neer op een bereik van 9500 doelgroepkinderen. In Rotterdam is men voortvarend van start gegaan met de ontwikkeling van voorscholen. Onmiddellijk na de komst van de VVE-regeling van het Ministerie van OCenW werd de ambitie uitgesproken te komen tot minimaal zestig voorscholen in vijf jaar. De gemeente heeft hiervoor, naast de landelijke gelden, ook eigen middelen vrijgemaakt om te komen tot een substantiële kwaliteitsverbetering in de voor- en vroegschoolse educatie. In het schooljaar 2000-2001 is met een eerste tranche van elf clusters de start van de voorscholen gerealiseerd. In 2001-2002 zijn er zestien voorscholen bijgekomen. Elk schooljaar starten er nieuwe voorscholen met de tweejarige implementatiefase zodat Rotterdam in 2006 de doelstelling van minimaal 90 voorscholen behaalt. Men verwacht in 2006 50 % van alle doelgroepkinderen te bereiken binnen 100 voorscholen. In het schooljaar 2005-2006 zullen daartoe de laatste negen voorscholen van start gaan.

Figuur 2 Overzicht aantal voorscholen in Rotterdam

Bron: Informatiemap Voor- en Vroegschoolse Educatie Dienst Stedelijk Onderwijs 2004

Tabel 6.3 Doelstellingen Rotterdams VVE-beleid 2002-2006

Bron: Rotterdams Onderwijsachterstandenplan 2002-2006

In de Rotterdamse uitwerking van de VVE-regeling wordt geen onderscheid gemaakt naar de sociaal-maatschappelijke omstandigheden waarin voorscholen zich bevinden. Een voorschool in deelgemeente Prins-Alexander ontvangt op basis van het aantal kinderen evenveel subsidie als een voorschool in gemeente Delfshaven met hetzelfde aantal kinderen. Voorscholen kunnen een keuze maken uit vier verschillende VVE-programma's. De voorscholen zijn verplicht training en begeleiding te volgen bij de twee ondersteunende instellingen, Stichting de Meeuw en de CED-groep. Om in aanmerking te komen en te blijven voor subsidie moeten voorscholen aan randvoorwaarden voldoen. Deze randvoorwaarden zijn vrij algemeen van opzet. In de randvoorwaarden zijn de eisen verwerkt die de rijksoverheid stelt aan VVE (voor een beschrijving zie hoofdstuk 2). De toetsing geschiedt middels de subsidieverantwoording aan de DSO. Ambitie is om ook te komen tot een inhoudelijke toetsing van de voorscholen, uitgevoerd door de Rijksinspectie. Hierover moeten nog afspraken worden gemaakt.

De bekostingssytematiek bestaat uit twee componenten. Een jaarlijkse variabele subsidie op basis van het aantal kinderen op een voorschool; deze is bedoeld voor personele en materiële kosten die samenhangen met de verdubbeling van het aantal dagdelen en de dubbele personele bezetting gedurende de vier dagdelen. Zowel de peuterspeelzalen als de basisscholen ontvangen deze subsidie. De peuterspeelzalen en basisscholen ontvangen ook een tijdelijke vaste subsidie tijdens het implementatietraject van twee jaar; deze is bedoeld voor de extra kosten die samenhangen met de invoering van het gekozen VVE-programma zoals training en begeleiding, de aanschaf van de methode en de inrichting van ruimtes conform de eisen van het VVE-programma. Voor de voorscholen, die in hun eerste implementatiejaar zitten, vindt er een inhoudelijke en financiële verantwoording plaats en indien van toepassing overheveling van materiaal- en activiteitenkosten naar het tweede implementatiejaar. Voor de voorscholen die in hun tweede implementatiejaar zitten, geldt dat er naast een inhoudelijke en financiële verantwoording ook een eindafrekening plaatsvindt. De financiële verantwoording vindt plaats bij de subsidieverlener: de Dienst Stedelijk Onderwijs. De inhoudelijke verantwoording vindt plaats via de evaluaties van Stichting de Meeuw.

6.4 Het Rotterdamse VVE-netwerk

In paragraaf 2.1 is beschreven wat voorscholen zijn en waar zij volgens de Rijksregeling aan moeten voldoen. Ik herhaal kort wat een voorschool inhoudt. Een voorschool is een samenwerkingsverband van een (of meerdere) basisschool (-en) met een (of meerdere) peuterspeelzalen (-en). VVE is een uitbreiding op wat peuterspeelzalen en basisscholen al bieden. Er wordt gewerkt met een gekwalificeerd pedagogisch-didactisch VVE-programma. In Rotterdam hebben de instellingen een keuze uit vier VVE-programma's. De leidsters en leerkrachten volgens tijdens een tweejarig implementatietraject cursussen zodat zij na de implementatiefase als deskundigen en gecertificeerden op een voorschool aan de slag kunnen. De kinderen volgen vier dagdelen per week het VVE-programma. Gedurende die vier dagdelen is er een dubbele bezetting aan leidsters en leerkrachten. Kinderen doorlopen vanaf de start van de peuterspeelzaal tot en met groep 2 van de basisschool hetzelfde VVE-programma. Door het bestaan van een samenwerkingsverband tussen peuterspeelzaal en basisschool wordt er vormgegeven aan de doorlopende ontwikkelingslijn van de kinderen.

Actoren

Bij de vorming en de instandhouding van voorscholen zijn in Rotterdam vele partijen betrokken: scholen en schoolbesturen, peuterspeelzalen en welzijnsinstellingen, de Dienst Stedelijk Onderwijs, deelgemeenten, Stichting de Meeuw en de CED-groep. Onderstaand worden de betrokken actoren besproken. In tabel 6.4 Het Rotterdamse VVE-netwerk staat onderstaande bespreking schematisch weergegeven.

Dienst Stedelijk Onderwijs

Het gemeentebestuur is niet verantwoordelijk voor het onderwijs zelf, dat zijn de schoolbesturen. Het gemeentebestuur draagt wel de verantwoordelijkheid op een aantal deelterreinen van het onderwijs(achterstanden)beleid. Voor- en Vroegschoolse Educatie is daar één van. Het onderwijsveld kent in Rotterdam een centrale aansturing door het College van Burgemeester en Wethouders waar de vakwethouder Onderwijs en Integratie een onderdeel van uit maakt. De Dienst Stedelijk Onderwijs voert in opdracht van de gemeente Rotterdam de regie over het Rotterdamse onderwijs-(achterstanden)beleid, waar Voor- en Vroegschoolse Educatie een onderdeel van uitmaakt. De

beleidsmatige en ambtelijke coördinatie van het VVE-beleid ligt dan ook bij de Dienst Stedelijk Onderwijs (DSO). Eén jaar zijn de VVE-gelden voor de peuterspeelzalen via de DSO doorgesluisd naar de deelgemeenten zodat zij op hun beurt de VVE-gelden konden doorsluizen naar de welzijnsinstellingen.

Deelgemeenten

Het welzijnsbeleid vormt een autonome bevoegdheid van de elf deelgemeenten en twee wijkraden. Deelgemeenten hebben allen te maken met een andere samenstelling van de bevolking. Ook de samenstelling van deelraad en dagelijks bestuur verschilt per deelgemeente. Dit heeft tot gevolg dat beleidsprioriteiten en beschikbare budgetten ook verschillen. Elke deelgemeente heeft een eigen welzijnsbeleid waardoor er geen centraal welzijnsbeleid bestaat. Er bestaat op het gebied van welzijn nauwelijks een onderlinge afstemming tussen deelgemeenten. Iedere deelgemeente vult het beleid naar eigen problematiek en visie in. Welzijn is daarmee georganiseerd op wijk- en deelgemeentelijk niveau en kent een decentrale aansturing. Het peuterspeelzaalwerk valt onder welzijnsbeleid en daarmee onder de bevoegdheden van de deelgemeenten, de wijkraad Pernis en de Centrumraad. Zij subsidiëren een groot deel van de peuterspeelzalen in Rotterdam. Bovendien verlenen zij vergunningen op basis van de Verordening Kinderopvang 1998⁵ en Nadere regels Kinderopvang 1998 aan alle peuterspeelzalen in een deelgemeente of wijkraad. In die zin spelen deelgemeenten een rol bij voorscholen; ze zijn verantwoordelijk voor beleid met betrekking tot het peuterspeelzaalwerk. Dat houdt in dat deelgemeenten naast de subsidiëring en de vergunningverlening bijvoorbeeld ook beslissingen nemen over de ouderbijdragen voor de reguliere gesubsidieerde peuterspeelzalen en de voorscholen. Dit heeft tot gevolg dat de invulling van zaken als subsidie en ouderbijdragen per deelgemeente kunnen verschillen. Dat geldt voor de reguliere peuterspeelzalen maar ook voor de voorschoolse peuterspeelzalen. De deelgemeenten subsidiëren de voorschoolse peuterspeelzalen immers ook voor de basisvoorziening peuterspeelzaal. Behalve in Hoek van Holland en Pernis zijn in alle deelgemeenten voorscholen ingevoerd.

Het merendeel van de deelgemeentebesturen hanteert voor de welzijnsinstellingen een budgetsubsidie. Volgens de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden 2001 (VAS) zijn budgetsubsidies subsidies waarbij in de beschikking tot subsidieverlening de hoogte van de te verstrekken subsidies wordt bepaald aan de hand van de in een goedgekeurd werkplan vastgelegde activiteiten, waarbij de subsidieontvanger, met in acht neming van het bepaalde in de VAS, vrij is in de wijze waarop de subsidie wordt aangewend. Sturing vanuit de subsidiënt vindt op hoofdlijnen en van afstand plaats. De bedrijfsvoering is de verantwoordelijkheid van de gesubsidieerde. Een essentieel kenmerk van deze vorm van subsidiëren is dat de gesubsidieerde zelf kan voorzien in en meerjarige equalisatie, omdat het exploitatierisico bij de gesubsidieerde ligt. Bovendien wordt in beginsel de subsidie niet achteraf vastgesteld op basis van de rekening van inkomsten en uitgaven. Aan de hand van een jaarrekening- en verslag kan vastgesteld worden of een instelling daadwerkelijk de overeengekomen prestaties heeft geleverd. Eventuele ongewenste ontwikkelingen kunnen per instelling worden gecorrigeerd door het niet of niet geheel aanvaarden van het werkplan, of door verlaging van de subsidie.

Deelgemeenten stellen steeds meer eisen aan de budgettering en rapportage van de welzijnsinstellingen, maar er bestaat nog weinig eenheid. De welzijnsinstellingen slagen er nog niet altijd in hun productiviteit inzichtelijk te maken en de uitgevoerde activiteiten kwantitatief en kwalitatief meetbaar te maken. Het is voor de deelgemeenten echter niet altijd mogelijk het welzijnsproduct te kopen dat zij willen, maar alleen die producten te kunnen kopen die de welzijnsinstellingen kunnen leveren. Sommige deelgemeenten zijn aan het werken aan een meer zakelijke relatie met de welzijnsinstellingen.

Welzijnsinstellingen en peuterspeelzalen

De gesubsidieerde peuterspeelzalen worden door welzijnsinstellingen aangestuurd. Van 68 voorscholen valt de peuterspeelzaal onder een welzijnsinstelling. In totaal hebben 14 welzijnsinstellingen voorschoolse peuterspeelzalen. De verantwoordelijke welzijnsinstellingen

⁵ Vanaf 1 januari 2005 zal dit gebeuren op basis van een Verordening Peuterspeelzaalwerk. De verordeningen Kinderopvang komen te vervallen door de invoering van de Wet Kinderopvang waarin wordt geregeld dat gemeenten niet meer volledig verantwoordelijk zijn voor de kinderopvang in hun gemeente.

ontvangen van de DSO de VVE-gelden voor de voorschoolse peuterspeelzalen. Voor de reguliere peuterspeelzalen en de voorschoolse peuterspeelzalen ontvangen de welzijnsinstellingen subsidie van de deelgemeente voor de basisvoorziening peuterspeelzaalwerk. Voor de Rotterdamse peuterspeelzalen en de welzijnsinstellingen heeft de invoering van VVE veel veranderingen meegebracht. Het peuterspeelzaalwerk heeft van oudsher altijd in het teken gestaan van spelen en ontmoeten. Met de komst van VVE is die invulling van het peuterwerk veranderd. Een voorschoolse peuterspeelzaal heeft als uitgangspunt dat kinderen met een taalachterstand begeleid worden naar een doorgaande lijn naar de basisschool zodat het leerproces en vooral de taalontwikkeling goed verlopen. Er wordt gewerkt met didactische programma's. Een reguliere peuterspeelzaal heeft een ander uitgangspunt, het staat meer in het teken van spelen en ontmoeten. De reguliere peuterspeelzaal is gericht op begeleiding van de normale van een kind naar de vierjarige leeftijd. Er wordt niet met een specifiek programma gewerkt om achterstanden op te sporen of kinderen extra te stimuleren. Er is wel een programma, een structuur, maar die is gericht op de normale ontwikkeling van een peuter. Het werken met de VVE-programma's vergt een gestructureerde aanpak van de leidsters. De leidsters, die een MBO opleiding genoten hebben, werken aan de hand van een tweejarig implementatietraject onder begeleiding en training van gecertificeerde trainers toe naar de voorschoolse aanpak. Naast een verandering in een inhoudelijke en didactische werkwijze, heeft VVE ook veranderingen meegebracht in de bekostigings- en verantwoordingssytematiek. De welzijnsinstellingen dienen de inzet van de subsidie te verantwoorden aan de Dienst Stedelijk Onderwijs. Daartoe moeten de instellingen een registratiesysteem implementeren en hanteren om bijvoorbeeld telgegevens van de (doelgroep)kinderen te kunnen bijhouden. De meeste welzijnsinstellingen hadden voor de invoering van VVE geen historie aan registratie. De laatste jaren hebben de welzijnsinstellingen steeds meer prioriteit gegeven aan onderwijs en VVE.

Over het algemeen beschikken welzijnsinstellingen niet over eigen gelden waardoor de afhankelijkheid van deelgemeentelijke subsidie groot is. De welzijnsinstellingen geven aan dat hun mogelijkheden, de beschikking over financiële middelen en de prioriteit die het welzijnswerk krijgt vanuit deelgemeenten sterk afhankelijk zijn van de zittende politieke macht. De subsidierelatie die welzijnsinstellingen hebben met de DSO ervaart men over het algemeen als minder benauwend omdat de VVE-gelden een structureel karakter hebben. De komst van voorscholen en de VVE-gelden hebben het peuterwerk een structureel karakter gegeven. Bij de overige werksoorten in het welzijnswerk is dat niet het geval. De VVE-gelden maken in deelgemeenten met relatief veel voorscholen een groot onderdeel uit van de totale begroting van de welzijnsinstellingen.

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft in 2002 opdracht gegeven aan het Verweij-Jonker-instituut om onderzoek te verrichten naar het Rotterdamse welzijnsveld. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek hebben gemeente en deelgemeenten gezamenlijk een verkennende notitie (juli 2003) opgesteld waarin de knelpunten in het Rotterdamse welzijnsbeleid worden benoemd. In de notitie komt naar voren dat er in Rotterdam een gebrek aan inzicht bestaat in dat wat welzijnsbeleid zou moeten zijn en wat het voor de stad zou moeten betekenen. In de notitie wordt ook aangegeven dat in Rotterdam een algemeen bestuurlijk (gemeentelijk en deelgemeentelijk) kader voor welzijnsbeleid ontbreekt. Het ontbreken van dat kader heeft gevolgen voor mogelijkheden tot aansturing van het veld. Daardoor is, volgens de notitie, de rolverdeling tussen de gemeentelijke diensten, de deelgemeenten en de welzijnsinstellingen onduidelijk, waardoor iedereen eigen initiatieven neemt, die elkaar regelmatig in de weg zitten. Mede als gevolg van gebrek aan inzicht en aansturing laat de kwaliteit van het welzijnswerk te wensen over. Tevens blijkt uit de notitie dat de welzijnssector met problemen kampt op het gebied van organisatie, uitvoering en beleid. De welzijnssector zou te weinig status hebben en te weinig personeel. Gemeente en deelgemeenten geven in de notitie aan dat in wijken en buurten waar zich de grootste problemen voordoen, vaak op ambtelijk en uitvoerend niveau niet de mensen beschikbaar zijn met de grootste expertise.

Stadsmerk is een belangenvereniging voor instellingen voor sociaal-cultureel werk en kinderopvang en daarmee een vertegenwoordigende organisatie voor het welzijnveld. Stadsmerk is ontstaan na de invoering van het deelgemeentelijk bestel. De welzijnsinstellingen werden toen deelgemeentelijke organisaties en de stedelijke welzijnskoepels werden opgeheven. De middelen die voorheen aan de koepelorganisaties ter beschikking werden gesteld voor onder andere deskundigheidsbevordering en methodieontwikkeling, werden naar de deelgemeentebesturen overgeheveld. De deelgemeentebesturen konden en kunnen deze middelen naar eigen inzicht en behoefte inzetten.

Deelgemeenten hebben de middelen vaak geïnvesteerd in projecten, ten koste van deskundigheidsbevordering en methodiekontwikkeling. Stadsmerk behartigt stedelijk de belangen die deelgemeentelijke grenzen overstijgen. Bijna alle welzijnsinstellingen zijn bij Stadsmerk aangesloten. Anders dan bij FOKOR waarin schoolbesturen vertegenwoordigd zijn, is Stadsmerk geen werkgever van de aangesloten welzijnsinstellingen. Stadsmerk heeft in die zin alleen een informatieve terugkoppelingsfunctie. Onder de Rotterdamse onderwijskoepels bestaat veel afstemming terwijl dat bij welzijnsinstellingen niet het geval is. De instellingen zijn in eerste instantie elkaars concurrenten en alleen geneigd samen te werken als er een gemeenschappelijk belang speelt dat het instellingsbelang overstijgt. De welzijnsinstellingen en Stadsmerk hebben op dit moment geen gezamenlijke visie omtrent het peuterspeelzaalwerk en VVE. Wel wordt binnen Stadsmerk gewerkt aan een verbetering van de verantwoording aan subsidiegevers en een beter inzicht in de ontwikkeling van indicatoren voor het welzijnswerk. Ook wordt er binnen het welzijnsveld gewerkt aan de ontwikkeling van een brancheorganisatie die de welzijnsinstellingen moet gaan ondersteunen bij de ontwikkeling en uitvoering van het welzijnswerk.

Schoolbesturen en basisscholen

Het Nederlandse onderwijs kent een wettelijke leerplicht, hetgeen betekent dat kinderen vanaf hun vierde jaar tot hun zestiende jaar leerplichtig zijn en onderwijs dienen te genieten. Scholen en schoolbesturen ontvangen landelijke middelen om vorm te geven aan het onderwijs. Het onderwijs is in Nederland in tegenstelling tot het welzijnsterrein stedelijk en landelijk georganiseerd per denominatie. Het Nederlandse onderwijsbestel kent openbare scholen en bijzondere scholen. In Rotterdam zijn negen schoolbesturen betrokken bij VVE, waarvan één openbaar schoolbestuur. De 91 voorscholen zijn verdeeld over 29 scholen voor het openbaar onderwijs en 62 scholen voor het bijzonder onderwijs. Scholen en schoolbesturen ontvangen subsidie van de gemeente voor VVE. Zij ontvangen ook gelden van gemeente en Rijksoverheid om uitvoering te geven aan andere onderdelen van het onderwijsachterstandenbeleid. Deze gelden bestaan naast de reguliere subsidiestromen vanuit het Rijk voor het Onderwijs. In Rotterdam worden naast gesubsidieerde peuterspeelzalen ook particuliere peuterspeelzalen geëxploiteerd. Een groot deel daarvan valt onder een aantal schoolbesturen. Dit geldt ook voor een aantal voorschoolse peuterspeelzalen. De verantwoordelijke schoolbesturen ontvangen van de DSO de VVE-gelden voor het kleutergedeelte van de voorschool en eventueel voor het peutergedeelte als dit ook onder het schoolbestuur valt. In Rotterdam vallen 23 voorschoolse peuterspeelzalen onder een schoolbestuur of een stichting gelieerd aan een schoolbestuur.

Voor- en Vroegschoolse Educatie heeft voor de Rotterdamse scholen geen grote veranderingen met zich meegebracht. De scholen zijn immers al gewend aan het werken op een gestructureerde en didactische werkwijze. Basisscholen kennen een structuur van interne begeleiding en bij- en nascholing. Het zijn vaak de peuterspeelzalen die gebruik maken van de bestaande structuur van de basisscholen. De basisscholen hebben vaak een trekkende rol in de voorschool.

De schoolbesturen kennen in Rotterdam een (stedelijke) vertegenwoordigende organisatie. De vertegenwoordigende organisatie voor de Rotterdamse schoolbesturen FOKOR (Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam) is in 1995 opgericht na de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. In FOKOR werken de Rotterdamse schoolbesturen van primair en voortgezet onderwijs samen. Vanaf 1997 is het Op Overeenstemming Gericht Overleg wettelijk verplicht gesteld (in Rotterdam is dit het Rotterdams Onderwijs Forum). Daartoe moest de wethouder met schoolbesturen aan tafel. FOKOR werd en is daarmee een van de belangrijkste partners van de gemeente in het overleg over het onderwijsbeleid. FOKOR heeft in het Onderwijsmanifest gezamenlijke uitgangspunten en afspraken vastgelegd op gebied van het Rotterdams Onderwijs. In het Onderwijsmanifest (2000) wordt de ambitie uitgesproken dat binnen vijf jaar elke basisschool een voorschool heeft.

In 2003 is door het SCO-Kohnstamm Instituut (Ledoux e.a.) het onderzoek 'ROAP II op de werkvloer; De beleving van het Rotterdams Onderwijsachterstanden plan 2002-2006 bij verschillende groepen betrekken, halverwege de uitvoeringsperiode' uitgevoerd. In het onderzoek komt naar voren dat directeuren van basisscholen met een voorschool positief zijn over VVE. De deelname aan een voorschools traject maakt dat kinderen over het algemeen beter voorbereid de school binnen komen. De schoolbesturen laten zich kritisch uit over de wijze waarop scholen zich via de formats moeten

verantwoorden; voor elke geldstroom een aparte verantwoording en de vraag naar verschillende niet op elkaar afgestemde gegevens, terwijl de DSO stimuleert op schoolniveau integraal te werken. Scholen en schoolbesturen verwachten van de gemeente dat keuzes aan de scholen schoolbesturen worden overgelaten en dat de gemeente alleen zorgt voor goede condities en faciliteiten. De gemeente moet kaders stellen, partijen bij elkaar brengen, het maatschappelijk belang bewaken, faciliteren, controleren, sturen op proces en niet op inhoud. Het Rotterdamse onderwijsveld geeft in het onderzoek aan geen behoefte te hebben aan gemeentelijke visies.

Ondersteunende instellingen

Stichting de Meeuw verzorgt in opdracht van de Dienst Stedelijk Onderwijs de coördinatie van de invoering van de voorscholen. De Stichting zorgt voor informatie aan scholen en peuterspeelzalen en de organisatie van de trainingen, begeleiding en informatiebijeenkomsten. De begeleiding van de implementatie van de voorscholen en de training van de leidsters en leerkrachten geschiedt door Stichting De Meeuw en de CED-groep samen. De CED-groep verzorgt training en begeleiding in opdracht van Stichting de Meeuw.

Tabel 6.4 Actoren in het Rotterdamse VVE-netwerk

taken	actoren	centrale actoren	decentrale actoren
politieke aansturing		Gemeenteraad College van Burgemeester en Wethouders wethouder onderwijs en integratie	deelraden deelgemeenten ⁶ dagelijks besturen deelgemeenten portefeuillehouders Welzijn
beleidsvorming en regie		Dienst Stedelijk Onderwijs geadviseerd door de ROF-werkgroep VVE	deelgemeenten
uitvoering		schoolbesturen scholen	welzijnsinstellingen peuterspeelzalen
ondersteuning		Stichting de Meeuw CED-groep	Stichting de Meeuw

Overleg

Het Rotterdamse VVE-netwerk kent een aantal structurele overleggen. In tabel 6.5 wordt een overzicht gegeven van de huidige structurele overlegsituaties in het VVE-netwerk. Alleen de ROFwerkgroep VVE is een overleg dat specifiek is ingericht voor VVE.

In 2003 heeft het laatste deelgemeentenoverleg VVE plaatsgevonden. Aan dit ambtelijk overleg namen deelgemeenten en de Dienst Stedelijk Onderwijs deel. Het overleg werd gekenmerkt door een zeer lage opkomst van deelgemeenteambtenaren. Mede daarom is dit overleg opgeheven. Er bestaat sinds 2004 een geclusterd overleg 'Jong' voor deelgemeenten waarin allerlei onderwerpen op de terreinen educatie, beroepsonderwijs en jeugd aan bod komen. Op deze manier is getracht om de frequentie van overleggen die deelgemeenten binnen de verschillende afdelingen van de DSO kunnen hebben te verlagen. De DSO verzorgt de organisatie van het overleg. De verantwoordelijk ambtenaar integraal jeugdbeleid van de DSO zit het overleg voor. Ook VVE heeft aansluiting gezocht bij dit overleg. De opkomst van dit overleg ligt iets hoger dan de opkomst van het inmiddels opgeheven deelgemeentenoverleg dat specifiek ingericht was voor VVE. VVE staat niet structureel op de agenda van het overleg 'Jong'. Het is voor de deelgemeenteambtenaren mogelijk om zelf agendapunten aan te dragen. Dit wordt door de DSO sterk gestimuleerd. Naast het bespreken van ontwikkelingen dient het overleg ook als voorbereiding op het deelgemeentelijk overleg welzijn waar alle

⁶ Deelgemeenten hebben alleen bestuurlijke en beleidsvormende bevoegdheden op het gebied van peuterspeelzaalwerk. In het integrale VVE-beleid liggen deze bevoegdheden op stedelijk niveau.

portefeuillehouders welzijn aan deelnemen. Bij het overleg 'Jong schuiven regelmatig andere diensten aan zoals de GGD, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Sport en Recreatie. Ook Programmabureau Veilig en ambtenaren van verschillende afdelingen van de DSO nemen, indien nodig, deel aan het overleg. Het overleg 'Jong' vindt in principe eens in de vier weken plaats.

In het deelgemeentelijk overleg welzijn bespreken de portefeuillehouders van alle deelgemeenten en wijkraden ontwikkelingen op het gebied van welzijn. Het overleg vormt tevens een voorbereiding op het bestuurlijk overleg welzijn waaraan portefeuillehouders en de wethouder van onderwijs en integratie deelnemen. Ook dit overleg vindt in principe eens in de vier weken plaats. Bij het gezamenlijke overleg welzijn van portefeuillehouders van deelgemeenten staat VVE slechts incidenteel op de agenda.

De ROF werkgroep VVE adviseert de DSO ten aanzien van het VVE-beleid en verricht onder andere de voorselectie van de nieuwe voorscholen. In de werkgroep zijn op dit moment FOKOR (de verenigde schoolbesturen), Stadsmerk (de welzijnsinstellingen), de DSO en Stichting de Meeuw vertegenwoordigd. De werkgroep valt onder het Rotterdams Onderwijsforum (ROF). Het ROF is de Rotterdamse invulling van de in de GOA-wetgeving voorgeschreven 'Op Overeenstemming Gerichte Overleg' waarin gemeente en schoolbesturen overleggen over onderwerpen op het terrein van onderwijs die van gezamenlijk belang zijn. De werkgroep doet voorstellen die ingebracht worden in het ROF. De wethouder legt de voorstellen vervolgens voor aan het College van Burgemeester en Wethouders. Voorheen was er een VVE-adviesgroep, die werd voorgezeten door de wethouder. De adviesgroep is opgeheven op het moment dat VVE onder het Gemeentelijk Onderwijsachterstandbeleid en het GOA-overleg kwam te vallen. In de adviesgroep VVE nam naast de huidige bezetting ook een afvaardiging van deelgemeenten deel. Men heeft na het opheffen van de adviesgroep ervoor gekozen om een apart overleg voor VVE in te richten.

Tabel 6.5 Overlegsituaties Rotterdams VVE-beleid

overleg	actoren	onderwerpen	frequentie
ambtelijk overleg 'Jong'	deelgemeenten diensten	educatie, beroeps- onderwijs en jeugd.	eens in de vier weken
deelgemeentelijk overleg Welzijn op bestuurlijk niveau (DGO 2)	portefeuillehouders welzijn	welzijn	eens in de vier weken
ROFwerkgroep VVE	DSO FOKOR Stadsmerk Stichting de Meeuw	VVE	eens in de vier weken

Hoofdstuk 7 Het Rotterdamse VVE-netwerk; een analyse

Na een beschrijving van het Rotterdamse VVE-netwerk in hoofdstuk 6 volgt nu een analyse van de onderzoeksbevindingen in termen van de zes centrale begrippen die tezamen het theoretisch kader voor dit onderzoek vormen. In de tabellen 7.1 en 7.2 staan de kenmerken van de organisatorische en de institutionele dimensies van het Rotterdamse VVE-netwerk schematisch weergegeven. Zoals beschreven in hoofdstuk 6 zijn in Rotterdam bij VVE niet alleen twee beleidsvelden betrokken, maar ook twee bestuurslagen. Bij bestudering van de vormgeving van regie in het beleidsnetwerk VVE in Rotterdam is het interessant om te analyseren hoe deze twee beleidsvelden en bestuurslagen zich tot elkaar verhouden. Zijn er bij analyse van de beleidsvelden en bestuurslagen verschillen of overeenkomsten te onderscheiden die samenhangen met de vormgeving van regie? In de paragraaf 7.2 volgt een confrontatie tussen de centrale en decentrale bestuurslagen en de beleidsterreinen onderwijs en welzijn in termen van de zes centrale begrippen van het theoretisch kader. In paragraaf 7.3 volgt een confrontatie tussen de twee analytisch onderscheiden dimensies; de organisatorische dimensie en de institutionele dimensie.

7.1 De organisatorische en de institutionele dimensie van het Rotterdamse VVE-netwerk

In deze paragraaf wordt het Rotterdamse VVE-netwerk besproken in termen van pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid; de organisatorische dimensie en in termen van communicatie, vertrouwen en zingeving; de institutionele dimensie van het Rotterdamse VVE-netwerk.

7.1.1 Pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid.

Pluriformiteit

In hoofdstuk 6 komt duidelijk naar voren dat het Rotterdamse VVE-netwerk vele organisaties en instellingen kent. In 2005 telt Rotterdam in totaal 91 voorscholen verdeeld over 11 deelgemeenten. Het openbaar onderwijs draagt de zorg voor 29 voorscholen. De overige 62 voorscholen zijn verdeeld over 8 verschillende schoolbesturen voor bijzonder onderwijs. Tevens vallen in totaal 23 voorschoolse peuterspeelzalen onder verschillende Rotterdamse schoolbesturen of stichtingen gelieerd aan schoolbesturen. De overige voorschoolse peuterspeelzalen worden gesubsidieerd door deelgemeenten en worden aangestuurd door welzijnsinstellingen. In totaal sturen 14 verschillende welzijnsinstellingen 68 voorschoolse peuterspeelzalen aan.

Naast een pluriform veld van uitvoerende instellingen kent het Rotterdamse VVE-netwerk ook op bestuurlijk niveau diversiteit. Bij Voor en Vroegschoolse Educatie zijn twee beleidsterreinen betrokken; onderwijs en welzijn. Het onderwijsveld wordt, wat betreft het onderwijsachterstandenbeleid, leerplicht, huisvesting en schoolbegeleiding aangestuurd door het College van Burgemeester en Wethouders. Dienst Stedelijk Onderwijs heeft op bovengenoemde gebieden een beleidsvoorbereidende taak. De ambtenaren ondersteunen hierbij de vakwethouder Onderwijs en Integratie. Het welzijnsveld kent een decentrale aansturing doordat welzijn een autonome bevoegdheid is van de deelgemeentebesturen. Deelgemeenten formuleren welzijnsbeleid dat aansluit op de deelgemeentebestuur, politieke samenstelling en prioriteiten en beleidsdoelstellingen. Deelgemeentebesturen zijn in principe verantwoording schuldig aan het gemeentebestuur en de eigen deelraden, maar niet aan de andere deelgemeentebesturen. Op het welzijnsterrein hebben deelgemeentebesturen elkaar de laatste jaren niet veel opgezocht, waardoor er een pluriform welzijnsveld is ontstaan in Rotterdam. Ook op uitvoerend niveau dragen de welzijnsinstellingen geen gezamenlijke visie uit. Dit ligt anders in het onderwijsveld. De gezamenlijke schoolbesturen hebben in het Rotterdams Onderwijsmanifest hun visie op het Rotterdamse onderwijs vastgelegd.

De visie achter het VVE-beleid wordt door alle respondenten onderschreven. Men acht Voor- en Vroegschoolse Educatie van groot belang voor de Rotterdamse kinderen. Veel deelgemeenten zien VVE, ondanks dat ze alleen bevoegdheden op het deelterrein peuterwerk, als onderdeel van deelgemeentelijk beleid. Sommige deelgemeenten dragen zelfs financieel bij. Ook welzijnsinstellingen, schoolbesturen, scholen en peuterspeelzalen zijn enthousiast. Er melden zich elk jaar nog nieuwe scholen aan om voorschool te worden.

Bij de respondenten bestaan verschillende opvattingen over de inbedding van VVE. Bijvoorbeeld of ieder kind baat heeft bij een VVE-programma of dat VVE alleen geschikt is voor kinderen met een

taalachterstand. Ook over de rol van de peuterspeelzalen wordt verschillend gedacht. In het onderwijsveld scharen velen VVE onder de noemer onderwijs. Zij pleiten ervoor om de leerplicht te verlagen. In de praktijk zie je dat veel peuterspeelzalen ook organisatorisch een onderdeel worden van scholen en schoolbesturen. Vanuit de welzijnshoek wordt juist gepleit om het peuterspeelzaalelement in VVE te koesteren. VVE is voor hen niet alleen leren, maar ook spelen en ontmoeten.

Er bestaat bij een aantal respondenten (een schooldirecteur, een deelgemeenteambtenaar en een gemeenteraadslid) ontevredenheid over de Rotterdamse invulling van de VVE-regeling. Zij zijn van mening dat het Rotterdamse VVE-beleid te centralistisch en uniform wordt ingevuld terwijl de praktijk juist om een meer decentrale en variabele invulling vraagt. Zo zou er weinig ruimte bestaan voor de voorscholen om de programma's in te passen in de onderwijsvisie. In Rotterdam is in het VVE-beleid niet alleen ingevuld wat men wil bereiken maar ook hoe dat dient te gebeuren. Er bestaat voor alle voorscholen een vast stramien voor training, begeleiding en uitvoering. Dit wordt door een klein aantal respondenten als negatief ervaren. Een klein aantal respondenten is ontevreden over de verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden en een top-down vormgeving van het VVE-beleid. De DSO ontwikkelt het beleid, overlegt met betrokkenen en stelt op basis van voorwaarden subsidie beschikbaar. Men zou liever zien dat scholen en welzijnsinstellingen zelf een invulling zoeken voor het concept voorschool. De DSO stelt subsidie beschikbaar op basis van de ingediende plannen en enkele voorwaarden. VVE zou vormgegeven moeten worden denkend vanuit de praktijk van scholen en peuterspeelzalen. De betreffende respondenten zien hierbij een grotere rol weggelegd voor deelgemeentebesturen vanuit de optiek dat zij het dichtst bij het veld staan en beter in kunnen spelen op ontwikkelingen dan de Dienst Stedelijk Onderwijs, die verder van het veld af zou staan. De DSO zou meer een stimulerende en innoverende overall rol moeten hebben in plaats van een uitvoerende rol, zoals volgens de respondenten nu het geval is.

De meeste respondenten geven echter dat het VVE-beleid in Rotterdam duidelijke en heldere kaders biedt. De respondenten geven aan dat zij over het algemeen binnen de kaders van hun bevoegdheden een goede invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden en visies.

Interdependentie

Scholen en schoolbesturen ontvangen subsidie van de gemeente voor VVE. Zij ontvangen ook gelden van gemeente en Rijksoverheid om uitvoering te geven aan andere onderdelen van het onderwijsachterstandenbeleid. Deze gelden bestaan naast de reguliere subsidiestromen vanuit het Rijk voor het Onderwijs. De welzijnsinstellingen ontvangen subsidie van deelgemeenten voor het reguliere gedeelte van het peuterspeelzaalwerk. Daarnaast ontvangen de welzijnsinstellingen voor de voorschoolse peuterspeelzalen gelden van de Dienst Stedelijk Onderwijs. Particuliere peuterspeelzalen vallen over het algemeen onder schoolbesturen. De schoolbesturen ontvangen voor de voorschoolse peuterspeelzalen gelden van de DSO. Ondanks het feit dat scholen en welzijnsinstellingen beide subsidie ontvangen, en daarmee afhankelijk zijn van subsidieverstrekker, ervaren vooral de welzijnsinstellingen de subsidierelaties over het algemeen meer als benauwend. Het onderwijs kent, zoals gezegd, een leerplicht waardoor schoolbesturen er zeker van kunnen zijn dat zij gelden zullen ontvangen van het Rijk. De welzijnsinstellingen zijn echter afhankelijk van de politieke beslissingen van de deelgemeente wat betreft de subsidie van het reguliere gedeelte van het peuterspeelzaalwerk. Over het algemeen beschikken welzijnsinstellingen niet over eigen gelden waardoor de afhankelijkheid van deelgemeentelijke subsidie groot is.

De subsidierelatie die welzijnsinstellingen hebben met de DSO ervaart men over het algemeen als minder benauwend omdat de VVE-gelden een structureel karakter hebben. De komst van voorscholen en de VVE-gelden hebben het peuterwerk een structureel karakter gegeven. Bij de overige werksoorten in het welzijnswerk is dat niet het geval. De VVE-gelden maken in deelgemeenten met relatief veel voorscholen een groot onderdeel uit van de totale begroting van de welzijnsinstellingen.

In het beleidsplan 'Een goed begin is' van de DSO (2002) wordt aangegeven dat het peuterspeelzaalwerk een belangrijk onderdeel vormt van VVE en daarmee deelgemeenten belangrijke partners zijn. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews met ambtenaren van de DSO. Waar deelgemeentelijk peuterspeelzaalbeleid en stedelijk VVE-beleid elkaar raken, is het, volgens de ambtenaren van DSO, soms lastig om afstemming te vinden met alle deelgemeenten. Deelgemeenten

en welzijnsinstellingen hanteren bijvoorbeeld voor de stedelijke voorziening VVE verschillend ouderbijdragenbeleid. Voor sommige voorscholen wordt een vast tarief gehanteerd, terwijl andere voorscholen een bijdrage aan ouders vragen op basis van hun inkomen. De tarieven van de inkomensafhankelijke ouderbijdragen lopen uiteen. Bovendien betalen ouders in de ene deelgemeente voor vier dagdelen een bijdrage terwijl in een naastgelegen deelgemeente een bijdrage voor 2 dagdelen wordt gehanteerd. Het deelgemeentelijke ouderbijdragenbeleid kan een effect hebben op de toegankelijkheid van de voorscholen. Eén van de doelstellingen van het VVE-beleid is dat in 2006 vijftig procent van de doelgroepkinderen deelneemt aan VVE. Het ouderbijdragenbeleid van deelgemeenten en welzijnsinstellingen en daarmee de toegankelijkheid van de voorscholen kan effect hebben op het bereik van de voorscholen. In die zin is de Dienst Stedelijk Onderwijs voor het behalen van de stedelijke doelstellingen op het gebied van VVE afhankelijk van het deelgemeentelijk peuterspeelzaalbeleid. Hetzelfde geldt als het gaat om de kwaliteit van het personeel in het bijzonder en de kwaliteit van voorscholen in het algemeen. De gesubsidieerde peuterspeelzalen vallen onder welzijnsinstellingen die aangestuurd en gesubsidieerd worden door deelgemeenten. Die subsidiestromen zijn bepalend voor de invulling van het peuterspeelzaalwerk. Deelgemeenten zijn vrij in de besteding van hun middelen, waarbij de wettelijke taken uitgangspunt zijn. Deelgemeenten hebben bijvoorbeeld het recht om zelf het jaarlijkse accrespercentage voor hun gebied en de bijbehorende instellingen vast te stellen. Dit percentage verschilt per deelgemeente, waardoor over meerdere jaren verschillen kunnen ontstaan in de financiële middelen van de welzijnsinstellingen. Bovendien bestaat er ook nog weinig eenheid in de eisen van deelgemeenten aan welzijnsinstellingen omtrent budgettering en rapportage. Weinig deelgemeenten stellen extra eisen als het gaat om kwaliteitsbevordering van de leidsters en het peuterspeelzaalwerk. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de reguliere peuterspeelzalen en voorscholen. Het is bovendien mogelijk dat er een kwaliteitsverschil ontstaat tussen reguliere peuterspeelzalen en voorscholen. Ook dit kan een effect hebben op de toestroom van een bepaalde groep ouders en kinderen en uiteindelijk op het bereik van VVE. Bijkomend feit is dat voorscholen vaak geconcentreerd zijn in één bepaalde wijk. Zo zijn in Noord de meeste voorscholen in het Oude Noorden te vinden en in Delfshaven in Tussendijken en Middelland. Dienst Stedelijk Onderwijs wil naar een evenredige verhouding tussen het aantal doelgroepkinderen in een wijk en het aantal voorscholen in die wijk. Dit streven is echter niet in elke deelgemeente haalbaar, omdat de financiële middelen voor regulier peuterspeelzaalwerk niet altijd toereikend zijn.

Alle deelgemeenten geven aan afhankelijk te zijn van de Dienst Stedelijk Onderwijs als het gaat om informatie en kennis over beleidsontwikkelingen. Daar waar de Dienst Stedelijk Onderwijs beschikt over specialistische kennis, middelen en tijd komen deelgemeenten juist tekort aan specialistische kennis, middelen en tijd. Deelgemeenteambtenaren hebben vaak brede portefeuilles waar onderwijs en peuterspeelzaalwerk een onderdeel van uitmaken. Veel geïnterviewde deelgemeenteambtenaren geven aan dat zij graag inzicht zouden willen in de ontwikkelingen in het Rotterdamse VVE-beleid. Het is volgens respondenten niet mogelijk voor deelgemeenten om dit soort informatie zelf te achterhalen. Voor veel deelgemeenten is VVE een onderdeel van breder beleid. Informatie over de ontwikkelingen in hun deelgemeente en in geheel Rotterdam is voor hen nodig om een betere invulling te kunnen geven aan flankerend beleid als opvoedingsondersteuning. Op het moment dat deelgemeenten te weinig op de hoogte zijn van VVE kan dit op de lange termijn voor problemen kan zorgen. Het is mogelijk dat een deelgemeente welzijnsbeleid formuleert dat haaks staat op het VVE-beleid.

Geslotenheid

De ROFwerkgroep VVE adviseert de DSO ten aanzien van het VVE-beleid en verricht onder andere de voorselectie van de nieuwe voorscholen. In de werkgroep zijn op dit moment de schoolbesturen (FOKOR), welzijnsinstellingen (Stadsmerk), de DSO en Stichting de Meeuw vertegenwoordigd. Voorheen was er een VVE-adviesgroep, die werd voorgezeten door de wethouder. De adviesgroep is opgeheven op het moment dat VVE onder het Gemeentelijk Onderwijsachterstandbeleid en het GOA-overleg kwam te vallen. In de adviesgroep VVE nam naast de huidige bezetting ook een afvaardiging van deelgemeenten deel. Men heeft na het opheffen van de adviesgroep ervoor gekozen om een apart overleg voor VVE in te richten.

Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat de huidige samenstelling van de werkgroep de juiste is. Overigens weet maar een klein gedeelte van de respondenten af van het bestaan van de werkgroep, de samenstelling en de taakstelling. Vooral deelgemeenten, welzijnsinstellingen en

scholen hebben geen (volledige) kennis van de ROFwerkgroep. Er is een klein aantal respondenten dat aangeeft dat de huidige samenstelling van de werkgroep aangevuld zou moeten worden met migrantenorganisaties of zelforganisaties. Eén van de respondenten, werkzaam bij een welzijnsinstelling, geeft aan dat Stichting de Meeuw nooit een neutrale rol in kan nemen in de werkgroep en daarom ook niet aan de werkgroep zou moeten nemen. Een gemeenteraadslid pleit voor een commissie waarin juist geen belanghebbenden zitting hebben maar mensen die inhoudelijk deskundig zijn. De commissie zou daardoor meer open en vernieuwend zijn.

De ROFwerkgroep staat open voor deelname van derden. Als er een partij is van wie een bijdrage wordt verwacht, is die ook welkom bij de vergadering. Er worden in de werkgroep in principe alleen besluiten genomen over de partijen die aanwezig zijn. De opdracht nu aan de werkgroep is onder andere het selecteren van voorscholen. De huidige samenstelling van de werkgroep is geen vast gegeven. Op het moment dat de selectie van de voorscholen is afgerond, wordt er onder andere vanuit de Dienst Stedelijk Onderwijs, gekeken naar de taakstelling en de samenstelling van de werkgroep. Peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en ouderverenigingen kunnen bijvoorbeeld een onderdeel uitmaken van de werkgroep.

Aan de huidige ROFwerkgroep VVE nemen deelgemeenten geen deel. Deelgemeenten namen wel deel aan de voorloper van de ROFwerkgroep VVE; de adviescommissie VVE. De meningen hierover zijn verdeeld. Sommige deelgemeenteambtenaren zijn van mening dat er een deelgemeentelijke vertegenwoordiging in de werkgroep moet zitten. Een argument dat door hen naar voren wordt gebracht is dat deelgemeenten zicht hebben op ontwikkelingen op wijkniveau die van belang kunnen zijn bij de selectie van voorscholen. De deelgemeenten spelen ook een rol bij huisvesting, het subsidiëren van welzijnsinstellingen en het faciliteren van de voorzieningen. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat deelgemeenten zich over het algemeen niet makkelijk laten vertegenwoordigen door andere deelgemeenten, maar kiezen voor vertegenwoordiging door de eigen portefeuillehouder. Ook de mening dat deelgemeenten niet deel zouden moeten nemen aan de werkgroep wordt door een aantal respondenten gedeeld. Op het moment dat deelgemeenten deelnemen aan de werkgroep zou dit afbreuk kunnen doen aan de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Een tweede argument dat naar voren wordt gebracht is dat de selectie van voorscholen op basis van objectieve criteria dient te gebeuren. Als deelgemeenten deelnemen aan de werkgroep zal de selectie mogelijk meer op basis van belangen kunnen geschieden.

In de ROFwerkgroep wordt het onderwijsveld door drie personen (FOKOR) vertegenwoordigd waarvan een deelnemer tevens de voorzitter van de werkgroep is. De voorzitter van de werkgroep is tevens voorzitter van FOKOR, een Rotterdams schoolbestuur en Stichting de Meeuw. Het welzijnsveld werd lange tijd door een persoon (Stadsmerk) vertegenwoordigd. Later is er een tweede persoon, een directeur van een welzijnsinstelling, aan de werkgroep toegevoegd. Onderling is binnen de werkgroep niet altijd duidelijkheid over de vertegenwoordiging van de deelnemers. Twee vertegenwoordigers van FOKOR zijn ook bestuurslid van een Rotterdams schoolbestuur.

In 2003 heeft het laatste deelgemeentenoverleg VVE plaatsgevonden. Aan dit ambtelijk overleg namen deelgemeenten en de Dienst Stedelijk Onderwijs deel. Het overleg werd gekenmerkt door een zeer lage opkomst van deelgemeenteambtenaren. Mede daarom is dit overleg opgeheven. Er bestaat sinds 2004 een geclusterd overleg 'Jong' voor deelgemeenten waarin allerlei onderwerpen op de terreinen jeugd en onderwijs aan bod komen. Op deze manier is getracht om de frequentie van overleggen die deelgemeenten binnen de verschillende afdelingen van de DSO kunnen hebben te verlagen. De DSO verzorgt de organisatie van het overleg. De verantwoordelijk ambtenaar integraal jeugdbeleid van de DSO zit het overleg voor. In het overleg is ook ruimte voor andere stedelijke diensten om aan te schuiven. Hier wordt veel gebruik van gemaakt. Ook VVE heeft aansluiting gezocht bij dit overleg. De opkomst van dit overleg ligt iets hoger dan de opkomst van het inmiddels opgeheven deelgemeentenoverleg dat specifiek ingericht was voor VVE. Het is voor de deelgemeenteambtenaren mogelijk om zelf agendapunten aan te dragen. Dit wordt door de DSO sterk gestimuleerd. VVE staat echter enkel incidenteel op de agenda van het overleg 'Jong'. Ook bij het gezamenlijke overleg welzijn van portefeuillehouders van deelgemeenten staat VVE nauwelijks op de agenda.

In tabel 7.1 staan bovenstaande analytische bevindingen kort en schematisch weergegeven.

Tabel 7.1 Kenmerken van de organisatorische dimensie van het Rotterdamse VVE-netwerk

pluriformiteit de mate en aard van verscheidenheid actoren en hun standpunten	• 91 voorscholen verdeeld over 11 deelgemeenten • 9 schoolbesturen, waarvan 1 openbaar met 92 basisscholen en 23 peuterspeelzalen • 14 welzijnsinstellingen met 68 voorschoolse peuterspeelzalen • twee bestuurslagen • diversiteit deelgemeenten • weinig eenheid invulling subsidie deelgemeenten • twee beleidsterreinen • onderwijs gezamenlijke visie • welzijn pluriform • bestuurlijk kader welzijnsbeleid ontbreekt • VVE breed onderschreven • VVE-regeling uniform karakter
interdependentie de mate en aard van afhankelijkheden tussen actoren	• onderlinge afhankelijkheden DSO en deelgemeenten • spanning bestuurlijke verantwoordelijkheden DSO en deelgemeenten • uitvoering sterk afhankelijk VVE-middelen • relatief onafhankelijk onderwijsveld • afhankelijk welzijnsveld • aanbodgericht welzijnsveld
geslotenheid de mate en aard van verwevenheid van actoren	• beperkt overleg VVE • verdeeldheid over deelnemers ROFwerkgroep VVE • ROFwerkgroep VVE open voor deelname derden • onduidelijkheden vertegenwoordiging werkgroep • gesloten opstelling onderwijs • verweven onderwijsveld

7.1.2 Communicatie, vertrouwen en zingeving

Communicatie

DSO en deelgemeenten

De Dienst Stedelijk Onderwijs heeft voor de uitvoering van het Rotterdamse VVE-beleid bilaterale contacten op ambtelijk niveau met deelgemeenten, welzijnsinstellingen en schoolbesturen. Voor een gezamenlijk overleg op ambtelijk niveau kan aangeschoven worden bij het overleg 'Jong'. Naast het overleg 'Jong' zijn er geen structureel contacten bij deelgemeenteambtenaren onderling als het gaat om VVE. De communicatie met de DSO wordt door deelgemeenteambtenaren wisselend gewaardeerd. Over het algemeen geeft men aan dat de communicatie met de DSO de laatste jaren is verbeterd. Aan de ene kant bestaat het beeld van een goede onderlinge relatie tussen deelgemeenten en de DSO. Een deelgemeenteambtenaar geeft aan dat er goed wordt samengewerkt. De communicatie met de DSO wordt door deze respondent omschreven als open en gelijkwaardig. De betreffende deelgemeente wordt door de DSO wel eens om advies gevraagd en uitgenodigd deel te nemen in werkgroepen en mee te werken aan werkconferenties. Ook het beeld van een minder soepele relatie en communicatie tussen deelgemeenten de DSO wordt opgeworpen. Een ambtenaar

van Dienst Stedelijk geeft aan dat het beeld bij sommige deelgemeenten bestaat dat DSO beslissingen neemt op terreinen waar deelgemeenten verantwoordelijk voor zijn.

Het overleg tussen deelgemeenteambtenaren en de DSO heeft het karakter van informatievoorziening waarbij het initiatief vaak bij de DSO ligt. In het overleg met de verantwoordelijk ambtenaren VVE bij de DSO vindt weinig discussie en debat plaats. Het overleg biedt de ruimte voor deelgemeenten om agendapunten aan te dragen. Een punt dat door nagenoeg alle respondenten wordt genoemd en als positief wordt ervaren is het feit dat het overleg een ontmoetingplek is en ruimte biedt voor contact met andere deelgemeenten. Bij de deelgemeenten bestaat de behoefte aan vaste overlegmomenten die van te voren bekend zijn. Nu schuift de verantwoordelijk ambtenaar VVE van de DSO aan bij het overleg 'Jong' indien dat nodig mocht zijn.

Deelgemeenten geven aan behoefte te hebben aan meer informatie-uitwisseling en afstemming. Deelgemeenten en de DSO subsidiëren beide peuterspeelzalen. Hierover vindt geen afstemming plaats. Deelgemeenten voeren geen beleid specifiek op het terrein van VVE. Wel moeten de deelgemeentelijke initiatieven op vele aansluitende beleidsterreinen afgestemd worden op stedelijk beleid, zoals VVE. Daarom is het, volgens de meeste respondenten, van belang dat zij worden geïnformeerd over inhoudelijke ontwikkelingen. In mei 2004 heeft, op initiatief van de DSO, een werkconferentie plaatsgevonden waarbij de DSO, deelgemeenten (ambtenaren en portefeuillehouders) en Stichting de Meeuw van gedachten hebben gewisseld over ouderbijdragen en kwaliteit in de peuterspeelzaal. Van de dertien deelgemeenten waren 8 ambtenaren aanwezig en drie portefeuillehouders. Over het algemeen heeft men de werkconferentie als positief ervaren. Deelgemeenteambtenaren geven aan dat het wenselijk is om een of twee keer per jaar een soort gelijke themabijeenkomst te organiseren om bij verschillende onderwerpen wat langer stil te staan, ervaringen uit te wisselen en met elkaar van gedachten te wisselen.

Zowel deelgemeenten als de DSO geven aan dat bilaterale contacten soms te prefereren zijn. Eén van de respondenten geeft aan dat een open sfeer makkelijker te bereiken is bij bilaterale contacten met deelgemeenten.

Een punt dat door alle respondenten wordt genoemd is het feit dat de verantwoordingssystematiek weinig transparant en helder is. Eén jaar hebben de deelgemeenten de VVE-gelden doorgesluisd naar de welzijnsinstellingen. Er zijn toen veel fouten gemaakt bij de beschikkingen. De DSO verbindt strikte gevolgen aan de verantwoordingen en afrekeningen waardoor deelgemeenten gelden moeten terugbetalen. De communicatie hierover vanuit de DSO wordt door sommige deelgemeenten als weinig prettig ervaren. Een respondent geeft hierover aan dat naast de formele brief persoonlijk contact op prijs was gesteld. Eén respondent beschrijft de werkwijze van de DSO als onzorgvuldig.

Op bestuurlijk niveau schuift de Dienst Stedelijk Onderwijs als het nodig is aan bij het DGO2 waarin de portefeuillehouders Welzijn van de deelgemeenten overleggen. Vaak is dat om zaken toe te lichten of om mededelingen te doen. Vanuit de DSO is het de accounthouder deelgemeenten, soms vergezeld door een afdelingshoofd of directeur, die aanschuift bij het overleg. Dit betreft een andere ambtenaar dan de verantwoordelijk ambtenaar VVE van de DSO. De aanwezigheid van de DSO wordt door de portefeuillehouders gewaardeerd. Respondenten geven aan dat ook op bestuurlijk niveau de relatie tussen de DSO en deelgemeenten verbeterd is. De voorzitter van het bestuurlijk overleg welzijn geeft aan dat de DSO actiever naar de deelgemeenten toetreedt dan in het verleden. Het feit dat er tussen deelgemeenten en de Dienst Stedelijk Onderwijs soms fricties kunnen bestaan, is volgens de voorzitter niet meer dan logisch. Tussen twee bestuurslagen kan wrijvingswarmte ontstaan. Het betekent niet dat er bij de DSO ten principale een verkeerde houding zou bestaan, aldus de voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg welzijn.

De DSO en schoolbesturen

De Dienst Stedelijk Onderwijs heeft in principe geen contacten met scholen en peuterspeelzalen. Contacten over subsidietoekenning en verantwoording lopen via de schoolbesturen en de welzijnsinstellingen. De contacten tussen de DSO en schoolbesturen worden over het algemeen als prettig en open ervaren. Rond de verantwoordingssystematiek zijn nogal wat onduidelijkheden geweest. Dit is als lastig ervaren. De DSO heeft niet van meet af aan duidelijk aangegeven welke gegevens van instellingen werden verlangd voor de verantwoording. Maar de respondenten geven

ook aan dat de DSO altijd openstaat voor kritiek en ideeën voor aanpassingen. Schoolbesturen voelen zich serieus genomen door de DSO en hebben het idee dat de DSO naar hun ideeën luistert. De schoolbesturen typeren hun relatie met de DSO als een partnerschap of bondgenootschap. Ook de DSO typeert de relatie met de schoolbesturen als een partnerschap. Het is voor schoolbesturen wel van belang dat er respect is voor elkaars onderscheidenlijke verantwoordelijkheden. De contacten met schoolbesturen verliepen een aantal jaren terug veel defensiever. Een ambtenaar van Dienst Stedelijk Onderwijs geeft aan dat de DSO vroeger de neiging had zich met interne zaken van schoolbesturen te bemoeien. Dit riep een afwerende houding op bij de schoolbesturen. De DSO erkent nu de verantwoordelijkheden van schoolbesturen. Het is nu met de meeste schoolbesturen mogelijk om over interne zaken te spreken, zonder dat de DSO de wil heeft om in te grijpen. Met name de relatie met het primair onderwijs wordt als prettig ervaren. Men heeft het gevoel dat er laagdrempelige contacten bestaan. Een aantal jaren terug waren de contacten tussen de DSO en de schoolbesturen vooral van formele aard. Nu zijn er veel meer informele contacten tussen schoolbesturen en de DSO. Dit wordt zowel door de DSO als door de schoolbesturen als prettig ervaren. Het maakt mogelijk om 'in een relaxte sfeer af te tasten wat de verwachtingen over en weer zijn'.

De DSO en welzijnsinstellingen

De relatie van de DSO met welzijnsinstellingen kent een veel kortere geschiedenis dan de relatie met schoolbesturen. Pas met de invoering van het VVE kregen de Dienst Stedelijk Onderwijs ook te maken met het welzijnsveld en de bijbehorende instellingen. Ook voor de welzijnsinstellingen brengt het VVE-beleid veranderingen met zich mee. Het welzijnsveld is van oudsher niet gewend aan strikte verantwoordingssystematiek. Zo hebben de meeste instellingen geen geschiedenis in het vastleggen van gegevens. Ook het vertalen van opbrengsten in meetbare eenheden is voor de meeste instellingen een cultuuromslag geweest. De contacten met de DSO gaan vooral over afrekeningen, financiën en regels. De meeste respondenten geven aan dat de verantwoordingssystematiek van de DSO aanvankelijk weinig transparant was. De contacten met de DSO worden als zakelijk en zorgvuldig omschreven. De DSO wordt vooral als subsidieverstrekker gezien. De meeste respondenten geven aan dat de DSO openstaat voor kritiek als het gaat om de verantwoordingssystematiek.

De ROFwerkgroep VVE

In de ROFwerkgroep voert de DSO overleg met FOKOR en Stadsmerk, de vertegenwoordigende organen van de Rotterdamse schoolbesturen en de Rotterdamse welzijnsinstellingen. Ook Stichting de Meeuw neemt deel aan de ROFwerkgroep. In de werkgroep vindt weinig discussie en debat plaats. Er komen verscheidene onderwerpen aan bod, maar vaak in een informatieve of toelichtende sfeer. Veel onderwerpen staan geagendeerd als 'stand van zaken'. Dit nodigt niet uit tot discussie en debat. De inbreng van de deelnemers ervaart men niet altijd als gelijkwaardig. Ook ervaart men niet altijd de mogelijkheid tot het inbrengen van ideeën en meningen. Stadsmerk ervaart geslotenheid en ongelijkwaardigheid vooral in relatie tot FOKOR.

DSO en de ondersteunende instellingen

De verantwoordelijk ambtenaar van de DSO heeft een frequent en structureel contact met een van de medewerkers van Stichting de Meeuw. De contacten worden zowel door de DSO en als Stichting de Meeuw als uiterst prettig en vruchtbaar omschreven. Met de CED-groep zijn er in principe vanuit de DSO geen contacten over de training en begeleiding die de CED-groep verzorgt in het kader van VVE. Wel zijn er contacten met de CED-groep over ICT en Innovatie. Stichting de Meeuw en de CED-groep hebben wel onderling contact over onder andere training en begeleiding. De CED-groep verzorgt training en begeleiding in opdracht van Stichting de Meeuw.

Vertrouwen

Respondenten geven aan dat bij werkrelaties en onderlinge contacten vertrouwen een rol kan spelen. Over het algemeen geven respondenten aan dat een werkbare relatie in ieder geval een zakelijke relatie is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het nakomen van afspraken. Ook moeten verwachtingen over en weer moeten helder zijn. Hierbij spelen administratieve processen een rol. De subsidie- en verantwoordingssystematiek dient bijvoorbeeld helder en duidelijk te zijn. Dit is in het begin van VVE in Rotterdam bij de Dienst Stedelijk Onderwijs niet altijd het geval geweest. Vooral de welzijnsinstellingen hebben dit als erg lastig ervaren. De respondenten geven aan dat dit enerzijds te

maken heeft met het feit dat de welzijnsinstellingen in het begin niet gewend waren te werken met gestructureerde verantwoordingssystematieken. Vaak ontbrak het bij de welzijnsinstellingen aan een historie van gegevensverzameling. Daar komt bij dat welzijnsinstellingen voor de komst van het VVE-beleid in Rotterdam niet eerder met de Dienst Stedelijk Onderwijs te maken hebben gehad. Respondenten geven aan dat de contacten over de subsidie met de DSO formeel verlopen. Persoonlijke contacten en relaties moeten nog vorm krijgen. Deelgemeenten en schoolbesturen zijn al voor de komst van het VVE-beleid met de Dienst Stedelijk Onderwijs in aanraking geweest. Alle ondervraagde schoolbesturen geven aan dat onduidelijkheden omtrent de subsidie- en verantwoordingssystematiek niet alleen formeel maar ook informeel met de DSO werden besproken. De mogelijkheid tot en het bestaan van persoonlijke contacten wordt als prettig ervaren. Respondenten van deelgemeenten geven aan dat meer persoonlijke en informele contacten vanuit de DSO op prijs gesteld zou worden. De DSO en de deelgemeenten bevinden zich in de afwikkeling van de subsidieverstrekking uit de periode dat de subsidie via deelgemeenten naar welzijnsinstellingen werd beschikt. In dat ene jaar zijn is het subsidieproces niet goed verlopen. Deelgemeenten worden nu geconfronteerd met lagere afrekeningen dan voorzien. De DSO heeft hen hier formeel van op de hoogte gesteld. Alle respondenten geven aan dat het op prijs gesteld wordt als de DSO informeel een aankondiging van had gedaan van de in mindering gebrachte beschikte middelen. Bij vertrouwen spelen niet alleen duidelijkheid en helderheid van de administratieve processen een rol spelen, maar ook het bestaan van persoonlijke contacten naast de formele contacten op het moment dat er onduidelijkheden bestaan.

Voor de beschrijving van de meest ideale werkrelatie gebruiken de respondenten termen als 'met elkaar kunnen lezen en schrijven', je moet het gevoel hebben over zwakke punten te kunnen praten', 'er moet een sfeer bestaan waarin je dingen hardop kunt zeggen zonder dat je dat weer een keer voor je voeten geworpen krijgt', 'we hebben het gevoel te kunnen bouwen op elkaars kwaliteit', het is van belang het gevoel te hebben dat we voor hetzelfde staan', er samen proberen uit te komen als dingen mislopen of als er conflicten bestaan'.

Alle respondenten geven aan dat de meeste werkrelaties worden gekenmerkt door zakelijkheid. Werkrelaties waarbij men het gevoel heeft 'te kunnen lezen en schrijven met elkaar' komen veel minder voor. De werkrelatie van de DSO en Stichting de Meeuw wordt door beide partijen als een verdergaand vertrouwen gekenmerkt en ervaren. Ook de relatie van de DSO en schoolbesturen ervaren beide partijen steeds meer in de richting van verdergaand vertrouwen. Dit geldt niet voor de ROFwerkgroep en de contacten van de DSO met deelgemeenten en welzijnsinstellingen. Alle welzijnsinstellingen geven aan dat de relatie met deelgemeenten vaak moeizaam is. Het feit dat welzijnsinstellingen in grote mate afhankelijk zijn van deelgemeentelijke subsidie draagt hier aan bij. De welzijnsinstellingen voelen zich soms overgeleverd aan de dynamiek van de deelgemeentelijke politiek. De afgelopen jaren hebben deelgemeentebesturen veel bezuinigd op welzijn. Daar komt bij dat afspraken niet nagekomen werden en verwachtingen over en weer niet helder waren. Deelgemeenten begaven zich te veel op het inhoudelijke terrein waar juist de welzijnsinstellingen over de expertise beschikken. Verscheidene welzijnsinstellingen en deelgemeenten zetten in op het bereiken van een zakelijke relatie. Het verschaffen van inzicht in de productiviteit van de welzijnsinstellingen maakt hier een belangrijk onderdeel van uit.

Bronnen van vertrouwen

Naast ervaring als bron van vertrouwen spelen ook andere rationele en persoonlijke bronnen van vertrouwen een rol. De volgende uitspraken van verschillende respondenten geven een beeld van de waardering van werkrelaties en op basis waarvan wel of geen vertrouwen wordt geschonken.

'Bij wethouder Geluk staat VVE zonder enige twijfel hoog op de agenda. Hij is zeer verpand aan het onderwijsachterstandenbeleid in die zin dat hij heel scherp op zijn netvlies heeft dat we in Rotterdam echt stappen vooruit moeten zetten. De heer Geluk heeft een onderwijsverleden. Dat schept vertrouwen.' (rationele bron van vertrouwen: gedeelde cognities)

'Ik heb altijd het gevoel dat je bij de deelgemeente op je hoede moet zijn. Ze zijn een grote organisatie en kunnen veel kanten met ons op. Er is veel geld gemoeid met de deelgemeenten. Je moet niet teveel zeggen en niet te weinig.' (rationele bron van vertrouwen: ervaring)

'Ik vind Stadsmerk geen betrouwbare club. Ik weet niet waar ze hun informatie vandaan halen. Waarschijnlijk heeft niemand die bij Stadsmerk zit verstand van peuterspeelzalen. Het zijn allemaal directeuren. Ook mijn directeur weet niet zoveel van peuterspeelzalen.' (persoonlijke bron van vertrouwen)

'Zakelijkheid is altijd goed. Het is misschien een voorwaarde om beter samen te werken. Het is ook een kwestie van vertrouwen over en weer. We vinden bijvoorbeeld dat we op dit moment van de deelgemeente als professionals te weinig ruimte krijgen.' (rationele bron van vertrouwen: cognities)

'De deelgemeente laat nu de keuze voor programma's aan ons over omdat ze onderkennen dat het onze expertise is. Dat was voorheen anders.' (rationele bron van vertrouwen: gedeelde cognities)

'De wethouder heeft zelf de mogelijkheid opengelaten om vanuit de gemeente in te grijpen bij scholen waar het niet goed gaat. Dit is ongehoord, scholen zijn autonome organisaties. Een school moet eerst zelf aan de slag en kan altijd om hulp vragen. De gemeente moet hier echt buiten blijven. Zolang die opstelling blijft, leidt dit tot een verharding in de relatie en de standpunten.' (rationele bron van vertrouwen: cognities)

'In het verleden zijn er dingen misgelopen met het doorsluizen van subsidiegelden via deelgemeenten. Dat heeft ertoe geleid dat de gelden nu weer direct naar de welzijnsinstellingen gaan.' (rationele bron van vertrouwen: ervaring)

Zingeving

In de ROFwerkgroep VVE zit een aantal belangrijke actoren op het gebied van VVE bij elkaar aan tafel. De werkgroep heeft als functie om Dienst Stedelijk Onderwijs in het algemeen te adviseren over het VVE-beleid en in het bijzonder over de selectie van de voorscholen. De deelnemers van de ROFwerkgroep VVE geven aan dat zij het overleg over het algemeen als weinig transparant en weinig open ervaren. Niet iedereen heeft het idee dat in de werkgroep de deelnemers geïnteresseerd zijn in de meningen en belangen van anderen. Vooral de vertegenwoordiging van welzijn heeft het idee dat het onderwijs niet op hun input zit te wachten. Daar komt bij dat Stadsmerk zelf aangeeft zich nog niet te actief op te stellen gezien de korte tijd waarin Stadsmerk deelneemt aan de werkgroep. Ook wijst Stadsmerk op het uitblijven van inhoudelijke discussie in de werkgroep. De DSO daarentegen zou juist veel belang hechten aan de mening van Stadsmerk. De vertegenwoordiging van het onderwijs ziet graag meer transparantie en openheid vanuit de DSO. Zij zouden graag alle onderwerpen in de werkgroep willen bespreken. Bij hen bestaat het gevoel dat de DSO door de wijze van antwoorden en het niet agenderen van bepaalde onderwerpen bewust niet transparant handelt. Een vertegenwoordiger van FOKOR geeft aan dat ze in de werkgroep vaak worden aangesproken als direct belanghebbende en dus als schoolbestuurder. Dienst Stedelijk Onderwijs zou onvoldoende onderkennen dat FOKOR aan de werkgroep deelneemt als vertegenwoordiger van het geheel Rotterdamse onderwijsveld in plaats van als direct belanghebbend schoolbestuurder. Bij de leden van FOKOR bestaat er onduidelijkheid over de vertegenwoordiging van welzijn in de werkgroep omdat voor hen niet duidelijk is of alle directeuren van de welzijnsinstellingen in Rotterdam aangesloten zijn bij Stadsmerk. De vraag is dan of er een vertaalslag plaatsvindt naar de achterban. Dit werpt voor FOKOR zelfs de vraag op hoe serieus Stadsmerk genomen kan worden.

De ROFwerkgroep VVE heeft de laatste jaren vooral in het teken van structureren en implementeren heeft gestaan gezien de korte tijd waarin het VVE is ingevoerd en vorm heeft gekregen. In de werkgroep zijn onderwerpen aan bod gekomen als selectie en de voortgang van de verschillende tranches, de procedure- en selectiecriteria, veranderingen in rijksbeleid, voortgang van verschillende deeltrajecten. Inhoudelijke en visiegestuurde discussies zijn in de werkgroep nog weinig aan bod geweest. Van gezamenlijke meningsvorming is in de werkgroep dan ook niet echt sprake. Overigens wordt er bij verschil van standpunten niet gestemd, maar worden compromissen gesloten. Zoals aangegeven bij de bespreking van het begrip 'communicatie' vindt in de werkgroep echter weinig discussie plaats. De werkgroep wordt door Stadsmerk zelfs ervaren als een sluitstuk van een proces.

De contacten van de Dienst Stedelijk Onderwijs met de afzonderlijke schoolbesturen en welzijnsinstellingen staan doorgaans niet in het teken gezamenlijke meningsvorming. Deze contacten

zijn niet visie- of beleidsgericht, maar meer gericht op uitvoeringsaspecten. Dienst Stedelijk Onderwijs organiseert heeft wel eens een bijeenkomst georganiseerd voor de welzijnsinstellingen. Deze bijeenkomst stond in het teken van ICT in de peuterspeelzaal. De DSO zou graag zien dat de peuterspeelzalen werken met leerlingregistratie- en volgsystemen die aansluiten op de systemen die de basisscholen hanteren. De bijeenkomst had een informatief karakter en is in die zin niet aan te merken als gezamenlijke meningsvorming. De DSO heeft met het beleggen van de bijeenkomst een open opstelling getoond naar de welzijnsinstellingen. Zoals aangegeven bij de bespreking van het begrip 'communicatie' heeft in mei 2004, op initiatief van de DSO, een werkconferentie plaatsgevonden waarbij de DSO, deelgemeenten (ambtenaren en portefeuillehouders) en Stichting de Meeuw van gedachten hebben gewisseld over ouderbijdragen en kwaliteit in de peuterspeelzaal. De Dienst Stedelijk Onderwijs heeft door het organiseren van de bijeenkomst aangegeven geïnteresseerd te zijn in de opvattingen en ideeën van de deelgemeenten. Tijdens de werkconferentie zelf hebben de deelnemers een open opstelling getoond en was men geïnteresseerd in elkaars opvattingen. De bijeenkomst stond in het teken van delen van ervaringen, informeren en discussiëren. De onderwerpen die tijdens de bijeenkomst aan bod zijn geweest, ouderbijdragen en kwaliteit in de peuterspeelzaal, zijn onderwerpen die vallen onder deelgemeentelijke verantwoordelijkheid. De onderwerpen raken het VVE-beleid voor een belangrijk deel. Voor Dienst Stedelijk Onderwijs was het bespreken van deze onderwerpen en het van gedachten wisselen met de deelgemeenten dan ook van belang. Het is echter aan de deelgemeenten om eventuele beleidsmatige vervolgstappen te zetten gezien de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

In tabel 7.2 staan bovenstaande analytische bevindingen kort en schematisch weergegeven.

Tabel 7.2 Kenmerken van de institutionele dimensie van het Rotterdamse VVE-netwerk

communicatie wederkerigheid open atmosfeer gelijkwaardigheid	• ROFwerkgroep VVE gesloten en ongelijkwaardig • DSO en deelgemeenten eenzijdige informatievoorziening • bilaterale contacten • DSO open voor welzijn en onderwijs • weinig discussie en debat • partnerschap DSO en onderwijs • DSO en Stichting de Meeuw open, wederkerig, gelijkwaardig en vruchtbaar •
vertrouwen verwachting van actor A over de intentie van actor B op basis van rationele of persoonlijke bronnen	• onderlinge relaties verschillen en worden verschillend gewaardeerd • nakomen van afspraken en duidelijke verwachtingen van belang • gedeelde cognities als bron van vertrouwen • afhankelijkheden als bron van vertrouwen • ervaringen als bron van vertrouwen
zingeving responsiviteit open opstelling gezamenlijke meningsvorming	• ROFwerkgroep weinig transparant • gesloten opstelling onderwijs • implementeren en structureren • weinig inhoudelijke discussies • weinig gezamenlijke meningsvorming

7.2 Centraal bestuur versus decentrale besturen en onderwijs versus welzijn

In paragraaf 7.1 is het Rotterdamse VVE-netwerk besproken aan de hand van de zes centrale begrippen van het theoretisch kader: pluriformiteit, interdependentie, geslotenheid en communicatie, vertrouwen, zingeving. Bij het Rotterdamse VVE-beleid zijn zowel twee bestuurslagen als twee

beleidsterreinen betrokken. De vraag is hoe de twee bestuurslagen en de twee beleidsterreinen zich tot elkaar verhouden in het Rotterdamse VVE-netwerk? In deze paragraaf worden de beleidsterreinen en de bestuurslagen in hun onderlinge verbanden en spanningen besproken.

Centraal bestuur versus decentrale besturen

Formeel gezien is de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen het College van Burgemeester en Wethouders (gedelegeerd aan de DSO) en deelgemeenten helder. De DSO is verantwoordelijk voor het VVE-beleid en deelgemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor peuterspeelzaalbeleid. Feitelijk blijkt dat er onduidelijkheden bestaan over de verantwoordelijkheden en rollen van de DSO en deelgemeenten. Er bestaat verdeeldheid over het feit dat deelgemeenten niet deelnemen aan de ROFwerkgroep VVE. Deelgemeenten namen wel deel aan een voorloper van de ROFwerkgroep, de VVE adviescommissie. Dit was in de beginperiode van VVE in Rotterdam waarbij voor deelgemeenten nog een ontwikkelrol was weggelegd. In de loop van de jaren bleek dat de verantwoordelijkheid bij de DSO kwam te liggen.

Deelgemeentebesturen maken onderdeel uit van het gemeentebestuur. De deelgemeenten en wijkraden en DSO hebben verschillende verantwoordelijkheden als het gaat om VVE. De DSO is verantwoordelijk voor het integrale VVE-beleid en deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor het reguliere peuterspeelzaalbeleid en daarmee ook voor de inzet van de gesubsidieerde peuterspeelzalen in de voorscholen. De deelgemeenten hebben een indirecte rol in het VVE-beleid. DSO en deelgemeenten ontmoeten elkaar op het snijvlak van VVE en het peuterspeelzaalwerk, bijvoorbeeld als het gaat om ouderbijdragenbeleid. Deelgemeenten hebben te maken met specifieke omstandigheden; politieke samenstelling, prioriteiten, budgetten, bevolkingssamenstelling etc. Diensten en dus ook de DSO beschikken over het algemeen over veel specialistische kennis, middelen, tijd. Deelgemeenten daarentegen beschikken over generalistische kennis en minder middelen en tijd. Deelgemeenteambtenaren zijn over het algemeen verantwoordelijk voor meerdere beleidsterreinen uiteenlopend van sport en recreatie, vrijwilligersbeleid, zelforganisaties tot educatie, onderwijs, opvoedingsondersteuning en jeugd. De onderlinge afhankelijkheden tussen deelgemeenten en de DSO hangen hier nauw mee samen. In principe is de DSO afhankelijk van deelgemeenten voor peuterspeelzaalbeleid, kennis op wijkniveau en kennis van welzijnsinstellingen. De DSO onderhoudt echter zelf contacten met welzijnsinstellingen en Stichting de Meeuw en beschikt op die manier over belangrijke bronnen van informatie. Ontwikkelingen in de bevolkingssamenstelling van deelgemeenten zijn ook bekend bij de DSO zelf of bij het Centrum voor Onderzoek en Statistiek. Vaak blijkt dat deelgemeenten voor cijfers over ontwikkelingen afhankelijk zijn van de DSO en het Centrum voor Onderzoek en Statistiek. Deelgemeenten geven zelf aan afhankelijk te zijn van de DSO voor kennis en informatie over de ontwikkeling van VVE. Deelgemeenten hebben hier geen zicht op. Naast interesse voor de ontwikkelingen geven deelgemeenten aan deze informatie nodig te hebben om aanpalend deelgemeentelijk beleid invulling te kunnen geven en aansluiting en afstemming te zoeken met stedelijke initiatieven. Deelgemeenten hebben in principe geen verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijs. Contacten met scholen bestaan wel, maar niet in het kader van VVE. De relatie tussen scholen en deelgemeenten is niet zodanig dat deelgemeenten van scholen informatie krijgen over de ontwikkelingen op het gebied van de voorscholen. Soms betekent dit zelfs dat deelgemeenten niet door de DSO en niet door scholen op de hoogte worden gesteld van bijvoorbeeld uitbreiding van voorscholen.

Formeel zijn er meer afhankelijkheden te onderscheiden dan feitelijk waar te nemen zijn en ervaren worden. Blijkbaar kan Dienst Stedelijk Onderwijs zonder deelgemeenten actief te betrekken invulling geven aan het VVE-beleid. Dit beeld sluit aan bij de overlegsituatie tussen DSO en deelgemeenten. De weinige gezamenlijke overlegmomenten worden gekenmerkt door een eenzijdige informatievoorziening waarbij het initiatief over het algemeen bij de DSO ligt. De overlegmomenten staan over het algemeen niet in het teken van het zoeken naar afstemming en aansluiting. Dit is opvallend gezien de formele onderscheiden afhankelijkheden tussen de DSO en deelgemeenten. De kwaliteit van een voorschool hangt nauw samen met de kwaliteit van een peuterspeelzaal die het voorschoolse gedeelte verzorgt. Het zijn deelgemeenten die welzijnsinstellingen aansturen en subsidiëren. Zoals beschreven in hoofdstuk 6 blijkt uit de notitie welzijn dat het over het algemeen slecht gesteld is met de kwaliteit van het welzijnswerk en dat deelgemeenten er niet goed in slagen aan te sturen op kwaliteitsverbetering. Deelgemeenten hebben over het algemeen lange tijd niet of nauwelijks geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering en methodiekontwikkeling bij de

welzijnsinstellingen. Bovendien kunnen deelgemeenten niet altijd de producten kopen bij welzijnsinstellingen die zij wensen, maar alleen de producten die de instellingen aanbieden. De instellingen slagen er niet goed in hun productiviteit inzichtelijk te maken. Vaak zijn de welzijnsinstellingen leidend ten op zichte van de deelgemeenten. Daar waar de beleidsterreinen VVE en peuterspeelzaalwerk elkaar raken bestaan er weinig overleg- en contactmomenten en vindt weinig afstemming plaats. Deelgemeenten worden in het beleidsvormende proces door de DSO weinig betrokken. Eerdere ervaringen met bijvoorbeeld het doorbeschikken van VVE-gelden via deelgemeenten hebben geen stimulerende werking gehad voor samenwerking tussen deelgemeenten en de DSO. In de raamovereenkomst Onderwijs en Jeugd (Bestuursdienst, 2003, p.5) wordt een uitwerking gegeven aan de samenwerking tussen deelgemeenten, gemeente en stedelijke diensten. Als het gaat om VVE wordt in de raamovereenkomst op de volgende manier invulling gegeven aan de verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden:

'Bij de invulling van het VVE-beleid zijn vele regelingen en beleidskaders betrokken, die door diverse diensten en bestuurslagen worden uitgevoerd of ingevuld. Eén en ander op elkaar afstemmen is geen gemakkelijke opgave. Communicatie en afstemming tussen de diverse betrokken partijen zijn van essentieel belang voor het welslagen van ingezet beleid.(...) De overall regie ligt bij de DSO. De deelgemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor de inzet van de peuterspeelzalen.'

De DSO acht het van groot belang om regelmatig overleg te voeren met deelgemeenten (op ambtelijk en bestuurlijk niveau) om te spreken over de stand van zaken met betrekking tot de voorscholen, de selectie van nieuwe voorscholen, en de huisvesting, het bereik en de kwaliteit van de voorscholen. In de bovengenoemde raamovereenkomst zijn daartoe de afspraken opgenomen dat VVE een vast agendapunt vormt bij het ambtelijk overleg en op bestuurlijk niveau staat VVE met regelmaat op de agenda. Deze afspraken krijgen in de praktijk echter geen beslag. VVE is slechts incidenteel een agendapunt bij het ambtelijk overleg. Ondanks de wens van de DSO en deelgemeenten om tot meer overleg te komen en de wens van deelgemeentelijk om meer inhoudelijk en visiegericht geïnformeerd te worden, wordt hier in de opzet van de gezamenlijke contactmomenten echter (nog) geen gevolg aangegeven. Overleg en afstemming wordt meer gezocht in bilaterale contacten tussen deelgemeenten en de DSO. De contacten met de deelgemeenten variëren in intensiviteit. Dit is mede afhankelijk van het aantal voorscholen in deelgemeenten en de mate waarin VVE actief wordt opgepakt door de deelgemeentebesturen. Met deelgemeenten waarin veel voorscholen zijn en men zich actief richt op VVE zijn intensievere contacten met de Dienst Stedelijk Onderwijs. De contacten tussen de DSO en de deelgemeenten krijgen invulling naar gelang de ontwikkelingen in de (deelgemeentelijke) praktijk.

De inzet van de DSO op bilaterale contacten met deelgemeenten houdt verband met de diversiteit onder deelgemeenten. Deelgemeentebesturen zijn in principe verantwoording schuldig aan het gemeentebestuur en de eigen deelraden, maar niet aan de andere deelgemeentebesturen. Op het welzijnsterrein hebben deelgemeentebesturen elkaar de laatste jaren niet veel opgezocht. Deelgemeenten behouden het recht om een eigen invulling te geven aan het peuterspeelzaalbeleid. Deelgemeenten hebben immers met verschillende bevolkingssamenstellingen te maken en eigen politieke prioriteiten en beleidsdoelstellingen. Vooral als het gaat om ouderbijdragenbeleid en de gehanteerde tarieven voor de voorschoolse peuterspeelzalen bestaan er grote onderlinge verschillen tussen de deelgemeenten. Ouderbijdragenbeleid kan gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van peuterspeelzalen en voorscholen. Bereik je de groep ouders en kinderen die je wilt bereiken met VVE? Het stedelijke VVE beleid gaat niet zozeer uit bewoners op wijk of deelgemeenteniveau als wel van kinderen met een taalachterstand; de doelgroep van VVE. De idee achter decentrale besturen is juist dat men dicht bij de burger staat en juist wel uitgaat van bewoners op wijkniveau. Vanuit stedelijk optiek zou het wenselijk kunnen zijn dat de ouderbijdragen voor voorscholen uniform zijn in alle deelgemeenten. Het moet voor ouders niet uitmaken of zij in Delfshaven wonen of in het Centrum. Vanuit deelgemeentelijke optiek is juist die differentiatie van belang. Ouders in Hilligersberg-Schiebroek kunnen over het algemeen meer bijdragen aan een voorziening als de voorschool dan ouders in Feijenoord. Op de raakvlakken van VVE en peuterspeelzaalbeleid ontstaan spanningen tussen stedelijk beleid en deelgemeentelijk beleid.

Onderwijs versus welzijn

Landelijk kennen de beleidsterreinen onderwijs en welzijn een aantal verschillen. Het onderwijs kent in Nederland een wettelijke leerplicht. Bovendien ontvangen scholen landelijke middelen. Het welzijnsveld heeft geen wettelijke plicht zoals het onderwijs die kent. Welzijnsinstellingen en peuterspeelzalen ontvangen geen landelijke gelden en zijn daardoor in hoge mate afhankelijk van stedelijke middelen. Omdat welzijn in Rotterdam een deelgemeentelijke verantwoordelijkheid is, zijn de welzijnsinstellingen in hoge mate afhankelijk van decentrale middelen. Het onderwijsveld kent echter een stedelijke, centrale aansturing door de wethouder van Onderwijs en Integratie en het College van Burgemeester en Wethouders. Het welzijnsveld daarentegen, kent een decentrale aansturing door deelgemeentebesturen. Het welzijnsveld is dan ook op deelgemeentelijk- en wijkniveau georganiseerd in tegenstelling tot het onderwijs dat stedelijk (en landelijk) per denominatie georganiseerd is. In Rotterdam kennen het onderwijsveld en het welzijnsveld beide een vertegenwoordigend orgaan. Voor het onderwijsveld is dat, zoals beschreven in hoofdstuk 6, het FOKOR en voor het welzijnsveld is dat Stadsmerk. Afgezien van het feit dat het VVE-netwerk als geheel, zoals beschreven in hoofdstuk 6, een verscheidenheid aan actoren kent, bestaan er ook verschillen binnen het Rotterdamse onderwijsveld en het welzijnsveld. Het welzijnsveld wordt decentraal door deelgemeentebesturen aangestuurd. Deelgemeenten hebben te maken met specifieke situaties op het gebied van politieke samenstellingen, bevolkingssamenstelling, budgetten, beleidsprioriteiten etc. De pluriformiteit onder welzijnsinstellingen valt hiermee samen. De specifieke situaties in deelgemeenten zijn ook specifieke omstandigheden waaronder welzijnsinstellingen werken. Ook het onderwijsveld kent een zekere mate van pluriformiteit. Het Nederlandse onderwijs kent verschillende onderwijsstromingen en denominaties. Scholen hebben echter in principe met dezelfde politieke besturen te maken. De meeste gelden komen immers van het Rijk vandaan. Daar komt bij dat het onderwijs structurele middelen ontvangt ten gevolge van de leerplichtwet. De middelen die welzijnsinstellingen ontvangen zijn in enige mate afhankelijk van de politieke dynamiek van deelgemeentebesturen.

Uit een onderzoek dat het Verweij Jonker instituut in opdracht van het Rotterdamse gemeentebestuur en de deelgemeenten heeft uitgevoerd (zie hoofdstuk 6) blijkt bovendien dat in Rotterdam een algemeen bestuurlijk (gemeentelijk en deelgemeentelijk) kader voor welzijnsbeleid ontbreekt. Het ontbreken van dat kader heeft gevolgen voor mogelijkheden tot aansturing van het veld. Daardoor is de rolverdeling tussen de gemeentelijke diensten, de deelgemeenten en de welzijnsinstellingen onduidelijk, waardoor iedereen eigen initiatieven neemt, die elkaar regelmatig in de weg zitten. Mede als gevolg van gebrek aan inzicht en aansturing laat de kwaliteit van het welzijnswerk te wensen over. De welzijnssector kampt met problemen op het gebied van organisatie, uitvoering en beleid. De welzijnssector zou te weinig status hebben en te weinig personeel. Gemeente en deelgemeenten geven aan dat in wijken en buurten waar zich de grootste problemen voordoen, vaak op ambtelijk en uitvoerend niveau niet de mensen beschikbaar zijn met de grootste expertise.

Het Rotterdamse onderwijs heeft de afgelopen jaren een eigen visie ontwikkeld. Ze zijn er in geslaagd om een gezamenlijke visie neer te leggen in het Rotterdams Onderwijs Manifest en een belangrijke partner te worden van de gemeente Rotterdam in de hoedanigheid van FOKOR. Welzijn lijkt geen 'tijd' te hebben voor visievorming. De laatste jaren hebben het welzijnswerk, de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk veel ontwikkelingen doorgemaakt. Een aantal jaren terug hebben de peuterspeelzalen te maken gehad met een kwaliteitsslag. Ook de invoering van de Wet kinderopvang heeft bij de welzijnsinstellingen tijd en aandacht in beslag genomen. De discussie over de rol van peuterspeelzalen als werksoort is versterkt door de komst van de voorscholen. Aan het peuterspeelzaalwerk worden nu structurele middelen verbonden. Bovendien krijgt het peuterspeelzaalwerk als onderdeel van voorscholen de aandacht van de landelijke politiek. Het overkoepelend orgaan Stadsmerk en de welzijnsinstellingen zijn nu langzamerhand op weg naar een gezamenlijke visie op peuterwerk en de rol van peuterspeelzalen in voorscholen. Welzijnsinstellingen geven aan dat zij de afgelopen jaren bezig zijn geweest met organiseren en niet toekomen aan visievorming. Welzijnsinstellingen hebben hun organisatieprocessen aan moeten passen aan VVE. Ook de leiders moesten wennen aan een dergelijke manier van gestructureerd werken. Voor de scholen heeft VVE deze impact niet gehad. Zij waren als gewend aan verantwoordingssystematieken zoals gehanteerd bij VVE en het gebruik van gestructureerde didactische programma's. Voor welzijnsinstellingen heeft VVE veranderingen in de organisatie, structuur en de inhoud van het peuterwerk meegebracht. De instellingen zelf zijn op weg naar visievorming over peuterspeelzaalwerk

in het algemeen en over de rol van het peuterwerk als onderdeel van de voorschool. Scholen en schoolbesturen hebben een voorsprong op de welzijnsinstellingen. Scholen en schoolbesturen hoefden geen omslag te maken in de manier van werken en de structuur van de instellingen om VVE te kunnen implementeren. Over het algemeen zijn het dan ook de scholen geweest die de trekkers waren van het VVE-proces binnen de voorscholen. Bij de meeste voorscholen zijn de voorschoolcoördinatoren ook een teamlid van de basisschool. De peuterspeelzalen zijn omgevormd om aansluiting te kunnen vinden bij de basisscholen en om gezamenlijk voorscholen te vormen. Het accent in de Rotterdamse voorscholen ligt qua organisatie, structuur en inhoud meer op onderwijs dan op peuterwerk en welzijn. Sommige schoolbesturen hebben zelf peuterspeelzalen opgericht. Het voorschoolse en het vroegschoolse gedeelte vallen daarmee onder een schoolbestuur.

In de ROFWerkgroep VVE neemt welzijn geen sterke positie in. De positie en vertegenwoordiging van welzijn wordt door vertegenwoordigers van het Rotterdamse onderwijsveld in twijfel getrokken. Bovendien is de relatie van Stadsmerk met haar achterban een informerende. Beslissingen die genomen zijn in de werkgroep moeten met alle welzijnsinstellingen apart worden besproken. De instellingen maken zelf de afweging zich wel of niet te conformeren aan beslissingen. Bij FOKOR ligt dit anders. FOKOR is sterke een gesprekspartner omdat de scholen en schoolbesturen zich in principe conformeren aan dat wat in de werkgroep besproken en besloten wordt. Daar komt bij dat het Rotterdamse onderwijsveld door een sterke persoonlijkheid wordt vertegenwoordigd. Het onderwijsveld heeft zich door het vinden van afstemming en het formuleren van een gezamenlijke visie kunnen profileren. De sfeer in de werkgroep wordt door de deelnemers als strategisch en weinig transparant ervaren. Er wordt soms gedacht in opposities en belangen. De ongelijke posities tussen welzijn en onderwijs worden hiermee versterkt. Van gezamenlijke meningsvorming is geen sprake.

7.3 Organisatie en institutie onderling in harmonie?

Na een confrontatie in paragraaf 7.2 tussen de centrale en decentrale bestuurslagen en de beleidsterreinen onderwijs en welzijn in termen van de zes centrale begrippen van het theoretisch kader, volgt in deze paragraaf een confrontatie tussen de twee analytisch onderscheiden dimensies; de organisatorische dimensie en de institutionele dimensie.

Het VVE-netwerk in Rotterdam kent een grote verscheidenheid aan actoren. Voorscholen zijn samenwerkingsverbanden tussen peuterspeelzalen en basisscholen waardoor VVE de beleidsterreinen onderwijs en welzijn beslaat. Rotterdam kent een deelgemeentelijk stelsel. De Rotterdamse deelgemeenten en wijkraden zijn verantwoordelijk voor het welzijnsbeleid. VVE is een stedelijke verantwoordelijkheid. Bovendien is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor de aansturing van het Rotterdamse onderwijs. In Rotterdam zijn bij VVE niet alleen twee beleidsterreinen betrokken, maar ook twee bestuurslagen. Deze situatie maakt dat het Rotterdamse VVE-netwerk te kenmerken is als pluriform. Bovendien brengt het een aantal onderlinge afhankelijkheden met zich mee waarbij de Dienst Stedelijk Onderwijs en het onderwijsveld een sterkere positie in lijken te nemen in het VVE-netwerk dan de deelgemeenten en het welzijnsveld.

Formeel zou de Dienst Stedelijk Onderwijs afhankelijk van deelgemeenten zijn voor informatie over bevolkingssamenstelling en –ontwikkeling, ontwikkelingen op wijkniveau en kennis van de welzijnsinstellingen. Feitelijk blijkt dat deelgemeenten zelf niet altijd beschikken over informatie over bevolkingssamenstelling- en ontwikkeling. De DSO werkt nauw samen met Stichting de Meeuw die de voorscholen begeleidt, maar ook reguliere peuterspeelzalen en de welzijnsinstellingen ondersteunt. Stichting de Meeuw en Stadsmerk kunnen de benodigde informatie voor DSO aanleveren. Deelgemeenten spelen in het VVE-beleid een indirecte rol. Zij hebben een beleidsvormende rol op het gebied van peuterspeelzalen. De peuterspeelzalen vormen een belangrijk onderdeel van de voorscholen in Rotterdam. Een groot aantal van de voorscholen bestaat uit de combinatie van een basisschool en een door deelgemeente gesubsidieerde peuterspeelzaal. Formeel sturen de deelgemeenten de welzijnsinstellingen en de peuterspeelzalen aan. In de ogen van de DSO vindt er feitelijk weinig aansturing plaats. Veel deelgemeenten zouden zich laten leiden door de professionals van de welzijnsinstellingen. Het onderzoek dat door het Verweij Jonker instituut is uitgevoerd sluit in die zin aan bij de opvatting van de DSO dat heldere bestuurlijke kaders en aansturing ontbreken in het welzijnsveld. Bovendien leidt de invulling van de subsidierelatie tussen deelgemeente en

welzijnsinstelling er vaak toe dat de deelgemeente niet het welzijnsproduct kan kopen dat zij wil hebben, maar dat zij genoodzaakt is te kopen wat de welzijnsinstelling kan leveren. De rol die deelgemeenten formeel hebben, zou moeten leiden tot een grote afhankelijkheid bij de DSO van deelgemeenten. Peuterspeelzaalbeleid en VVE-beleid raken elkaar immers op belangrijke terreinen als het ouderbijdragenbeleid. Op de raakvlakken van VVE en peuterspeelzaalbeleid ontstaan dan ook spanningen tussen stedelijk beleid en deelgemeentelijk beleid. Deelgemeenten geven aan afhankelijk te zijn van de DSO voor informatie over de ontwikkeling van VVE in hun deelgemeenten. Bovendien hebben zij behoefte aan informatie om deelgemeentelijke initiatieven op aansluitende terreinen, zoals opvoedingsondersteuning, vorm te kunnen geven. Ook in de aansturing en de subsidiesystematiek van welzijnsinstellingen en peuterspeelzalen wensen sommige deelgemeenten afstemming met de DSO.

De beschreven pluriformiteit, interdependenties en wens naar afstemming komen niet tot uitdrukking in de overlegsituaties tussen de DSO en deelgemeenten. Zowel op bestuurlijk niveau als op ambtelijk niveau bestaat er de mogelijkheid om te komen tot overleg, informatie-uitwisseling en afstemming. Hier wordt echter weinig gebruik van gemaakt, ondanks de afspraak vastgelegd in een raamovereenkomst om VVE structureel op de agenda van het overleg op ambtelijk niveau plaatsen. Op bestuurlijk niveau vormt VVE alleen incidenteel een agendapunt. Op ambtelijk niveau bestaat er de mogelijkheid om VVE te bespreken in het ambtelijk overleg 'Jong'. Zowel de DSO als de deelgemeenten kunnen het initiatief nemen om VVE op de agenda te zetten. Dit gebeurt echter zelden. De contactmomenten worden door de deelgemeenten gekenmerkt als eenzijdige informatievoorziening waarbij het initiatief bij de DSO ligt. Beide partijen geven echter aan de wens te hebben meer informatie uit te wisselen. In principe is hier een platform (het overleg 'Jong') voor beschikbaar, maar hier wordt weinig tot geen gebruik van gemaakt. Overleg wordt meer gezocht in bilaterale contacten tussen deelgemeenten en de DSO. De contacten met de deelgemeenten variëren in intensiteit. Dit is mede afhankelijk van het aantal voorscholen in deelgemeenten en de mate waarin VVE actief wordt opgepakt door de deelgemeentebesturen. De contacten tussen de DSO en de deelgemeenten krijgen invulling naar gelang de ontwikkelingen in de (deelgemeentelijke) praktijk. De diversiteit onder deelgemeenten maakt het lastig om, waar deelgemeentelijk beleid stedelijk beleid raakt, te komen tot afstemming. Deelgemeenten hebben elkaar de laatste jaren weinig opgezocht als het gaat om welzijn. Onderlinge afstemming bij deelgemeenten heeft dan ook weinig plaatsgevonden. Deelgemeenten nemen geen deel aan de ROFwerkgroep VVE omdat zij, in de ogen van de DSO, geen direct betrokkenen zijn.

Gesteld kan worden dat er afhankelijkheden bestaan tussen deelgemeenten en de DSO, zij het dat de formeel te onderscheiden afhankelijkheden feitelijk niet altijd even sterk aanwezig blijken te zijn. De interdependenties hangen onder andere samen met het feit dat deelgemeenten divers peuterspeelzaalbeleid hanteren en onderling weinig tot afstemming komen en met het feit dat er spanningen bestaan tussen stedelijk VVE beleid en deelgemeentelijk welzijnsbeleid. Het lijkt er op dat afstemming tussen de DSO en de deelgemeenten weinig plaats vindt. Er bestaat een ambtelijk overleg waar de DSO en deelgemeenten VVE op de agenda kunnen plaatsen, maar waar weinig gebruik van wordt gemaakt. Overleg vindt vooral plaats door bilaterale contacten. Deelgemeenten nemen geen deel aan de ROFwerkgroep VVE, waar deelnemers de DSO adviseren over het VVE-beleid. De vraag is, gezien bovenstaande constatering, hoe en waar deelgemeenten en de DSO afstemming vinden op de raakvlakken van stedelijk beleid en deelgemeentelijk beleid?

De Dienst Stedelijk Onderwijs kent al een lange geschiedenis van contactmomenten met het Rotterdamse Onderwijsveld. De contacten zijn in het algemeen verbeterd. Schoolbesturen en de DSO spreken beide van partnerschap. Het Rotterdamse Onderwijsveld heeft zich in de afgelopen jaren geprofileerd als een autonome en professionele gesprekspartner voor het gemeentebestuur. De gezamenlijke Rotterdamse schoolbesturen hebben hun visie op het Rotterdamse onderwijs-(achterstanden)beleid neergelegd in het Rotterdams Onderwijs Manifest. De Dienst Stedelijk Onderwijs heeft geen lange geschiedenis van contacten met het welzijnsveld. Pas met de komst van het onderwijsachterstandenbeleid en Voor- en Voegschoolse Educatie wordt de link gelegd tussen welzijn en onderwijs. Het Rotterdamse welzijnsveld is pluriform, kent geen centrale aansturing en kent weinig afstemming. Instellingen zijn in eerste instantie elkaars concurrent. Samenwerking en afstemming geschieden pas als dit het instellingsoverstijgende zaken betreft. Gezamenlijke visies op het welzijnswerk, peuterspeelzaalwerk en de rol van de peuterspeelzaal in de voorschool zijn nog in

ontwikkeling. Het feit dat welzijnsinstellingen georganiseerd zijn op deelgemeentelijk- en wijkniveau geeft geen stimulans om te komen tot een gezamenlijke visie op het peuterwerk.

De uitvoerende instellingen uit het onderwijsveld en het welzijnsveld worden gekenmerkt door pluriformiteit. De scholen en schoolbesturen kennen over het algemeen een grotere mate van professionalisering dan de welzijnsinstellingen en de peuterspeelzalen. VVE sluit aan bij de structuur, werkwijze en organisatie van schoolbesturen en scholen. Dit is niet het geval bij welzijnsinstellingen en peuterspeelzalen. Zij hebben grote veranderingen ondergaan om uitvoering te kunnen geven aan VVE en te kunnen voldoen aan de eisen van de subsidiesystematiek. Daar komt bij dat welzijnsinstellingen hoge mate afhankelijk zijn van deelgemeenten. De welzijnsinstellingen worden voor het reguliere deel van het peuterwerk gesubsidieerd door deelgemeenten. Het onderwijs kent een wettelijke leerplicht en daarmee zijn scholen verzekerd van een structurele toestroom van middelen. De noodzaak van welzijnswerk kan elke vier jaar bij deelgemeenten politiek ter discussie staan. De afgelopen jaren hebben veel deelgemeenten bezuinigd op welzijn.

De pluriformiteit en de interdependenties van het onderwijsveld en het welzijnsveld op uitvoerend niveau, waarbij het welzijnsveld zich in een nadelige positie bevindt ten opzichte van het onderwijs, komt ook tot uitdrukking in de ROFwerkgroep VVE waarin onderwijs en welzijn een adviserende stem hebben naar de DSO op het gebied van beleidsvorming en beleidsvoering. De VVE werkgroep heeft vorm gekregen als een ROFwerkgroep, een op onderwijs gerichte werkgroep. Daar komt bij dat het onderwijsveld wordt vertegenwoordigd door een sterke persoonlijkheid. Men noemt hem ook wel 'het gezicht van het Rotterdamse onderwijs'. De positie van FOKOR is daarbij steviger omdat de achterban zich in principe conformeert aan de beslissingen genomen in de werkgroep. FOKOR is daarmee een sterker gesprekspartner voor de DSO omdat afspraken direct inhoud kunnen krijgen. Dit is bij Stadsmerk niet het geval. De welzijnsinstellingen zijn vrij om zich wel of niet te conformeren aan beslissingen die zijn genomen in de werkgroep.

De ROFwerkgroep VVE is het platform waar de belangen op het gebied van VVE samenkomen. De scheve verhoudingen tussen onderwijs en welzijn worden echter versterkt door de sfeer van het overleg. Er bestaat onderling onduidelijkheid over de vertegenwoordiging van onderwijs en welzijn in de werkgroep. Het overleg wordt als weinig open en transparant ervaren. Men heeft niet het gevoel dat de deelnemers altijd openstaan voor elkaars belangen, meningen en visies. In de werkgroep wordt soms in opposities gedacht. Zo geeft Stadsmerk aan het gevoel te hebben dat het onderwijs niet zit te wachten op de input van welzijn. Voor FOKOR speelt de vraag hoe serieus Stadsmerk te moeten nemen gezien hun lage organisatiegraad en de voor FOKOR onduidelijk vertegenwoordiging en tergekoppeling met de achterban. In het overleg vindt weinig discussie en debat plaats. De communicatie in het overleg kan daarmee gekenmerkt worden als gesloten en niet gelijkwaardig. Ook heeft men het gevoel dat niet alle deelnemers met een open opstelling deelnemen aan het overleg. FOKOR is van mening dat de DSO niet transparant genoeg is. Onderwerpen worden niet geagendeerd of men geeft korte en omslachtige antwoorden op vragen. Daar komt bij dat FOKOR de idee heeft dat de DSO hen niet als partner beschouwd. De DSO zou zich teveel op het inhoudelijke terrein van het onderwijs bewegen en daarmee de autonomie van scholen niet erkennen. Er is dan ook weinig sprake van gezamenlijke meningsvorming in de ROFwerkgroep VVE. De werkgroep heeft de laatste jaren vooral in het teken gestaan van implementeren en structureren. De opdracht aan de werkgroep is hoofdzakelijk het selecteren van voorscholen. Visiegerichte en inhoudelijke discussies hebben dan ook nog weinig plaatsgevonden.

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

De doelstellingen van het onderzoek zijn kennis en inzicht te verwerven in de praktische lokale vormgeving van het concept regie en waar mogelijk aanbevelingen te geven voor de vormgeving van regie. Hiertoe heb ik in hoofdstuk 1 een vijftal deelvragen van de centrale onderzoeksvraag afgeleid, die grotendeels in de voorgaande hoofdstukken zijn beantwoord door middel van onderzoek. In dit hoofdstuk zet ik de beantwoording van de deelvragen op een rij en werk ik de conclusies uit naar aanleiding van de bevindingen van de case-study. In paragraaf 8.2 blik ik terug op de centrale onderzoeksvraag en de doelstelling. Ik besluit dit hoofdstuk na een aantal aanbevelingen in paragraaf 8.3 met een slotpassage waarin ik de kern van dit onderzoek verwoord.

8.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Voor- en Vroegschoolse Educatie

Deelvraag 1 luidt: “Wat is Voor- en Vroegschoolse Educatie?”

Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 2. Ik vat deze beantwoording hier kort samen.

VVE is officieel van start gegaan met het inwerking treden van de VVE-regeling van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2000. De idee achter VVE is dat een vroege aanpak van achterstanden een slechte start in het basisonderwijs zou moeten voorkomen. Voor- en Vroegschoolse Educatie houdt in dat kinderen op jonge leeftijd meedoen aan educatieve programma's, die starten in een voorschoolse voorziening (peuterspeelzaal, kinderopvang) en doorlopen tot in de eerste twee groepen van de basisschool. De voorscholen werken met gekwalificeerde didactisch gestructureerde programma's. Een programma neemt een aantal dagdelen per week in beslag. Centraal staat het leren van de Nederlandse taal. VVE is bedoeld voor kinderen van 2 tot en met 5 jaar, die een (taal)achterstand hebben of het risico daarop lopen. Bij het vaststellen van de doelgroep geldt de gewichtenregeling als uitgangspunt. In deze regeling zijn etniciteit en opleidingsniveau van de ouders de belangrijkste criteria. Onderzoek toont steeds vaker aan dat in het primair onderwijs de leerprestaties van leerlingen uiteenlopen. Een deel van de verschillen heeft te maken met de sociaal-economische en/of etnische herkomst van de leerlingen. De prestaties van kinderen van laagopgeleide ouders en van kinderen van allochtone herkomst blijven achter. Eén van de belangrijkste voorwaarden voor een geslaagde uitvoering van Voor- en Vroegschoolse educatie is de totstandbrenging van samenwerkingsverbanden tussen scholen voor basisonderwijs, peuterspeelzalen; de vorming van een voorschool. Bij Voor- en Vroegschoolse Educatie zijn veel verschillende instellingen betrokken. Bovendien beslaat het beleid de beleidsterreinen onderwijs en welzijn.

Voor- en Vroegschoolse Educatie staat niet op zichzelf, het vormt een onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. VVE is daarmee een gemeentelijke verantwoordelijkheid; gemeenten hebben de regie over VVE. Tot 1 augustus 2006 betekent dit dat gemeenten alle VVE-middelen van het Rijk ontvangen. In een brief aan de Tweede Kamer (dd. 22 oktober 2004) heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aangegeven dat vanaf 1 augustus 2006 scholen de middelen ontvangen voor vroegschoolse educatie en gemeenten middelen voor voorschoolse educatie. Scholen en gemeenten dienen afspraken te maken over een doorlopende leerlijn.

Deelvraag 2: Besturingsfilosofie regie

Deelvraag 2 luidt: “Wat houdt de besturingsfilosofie regie in?”

Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 3. Ik vat deze beantwoording hier kort samen.

Een belangrijk doel van de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid naar gemeenten is de veronderstelling dat dit zal leiden tot een meer integrale beleidsvoering. Afstemming van beleid in verschillende sectoren moet de aanpak van multidimensionale maatschappelijke vraagstukken mogelijk maken. Door integraal beleid neemt maatwerk toe. Verschillende actoren participeren en verschillende sectoren zijn vertegenwoordigd waardoor beleid kan ontstaan dat sectoroverstijgend is. Wie kan beter bepalen welke actoren en sectoren vertegenwoordigd moeten worden om tegemoet te

kunnen komen aan de lokale situatie dan de gemeente zelf? De ontwikkeling naar lokaal beleid vanuit het Rijk heeft de afgelopen jaren niet alleen plaatsgevonden op het terrein van onderwijs, maar ook op de terreinen welzijn en jeugd. De ontwikkeling naar lokaal beleid heeft tot gevolg dat de rol van gemeenten is veranderd. Het Rijk heeft niet zozeer uitvoerende bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar gemeenten gedecentraliseerd, maar beleidsvormende en beleidsvoerende bevoegdheden en taken op beleidsterreinen. Gemeenten moeten regievoeren op een aantal beleidsterreinen. Wat houdt regie in? In beleidsteksten (op het terrein van onderwijs) worden omschrijvingen gegeven als integraal belangen afwegen, maatschappelijke actoren bij elkaar te brengen, initiëren, bundelen, stimuleren, organiseren en ondersteunen, draagvlak kweken voor een gezamenlijke integrale aanpak, betrokkenen stimuleren om in overleg en samenwerking activiteiten op elkaar af te stemmen, en zo de krachten te bundelen.

Sinds de introductie van de term regie in de jaren negentig in beleidsnotities hebben verschillende auteurs en instanties gepubliceerd over regie. In hoofdstuk 3 zijn vier empirische onderzoeken en twee conceptuele analyses besproken.

Deelvraag 3: Theoretische perspectieven regie

Deelvraag 3 luidt: “Vanuit welke theoretische perspectieven kan regie worden bestudeerd? Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 4. Ik vat deze beantwoording hier kort samen.

Het concept regie wordt vaak geplaatst in een situatie waarin van een complex beleidsnetwerk gesproken kan worden, waar niet sprake is van één centrale actor maar van vele met elk hun eigen belangen. Hupe en Klijn omschrijven dit als het politiek-maatschappelijk bestuursparadigma. De vooronderstellingen van dit paradigma liggen ook ten grondslag aan netwerkbenaderingen. Volgens de netwerkbenaderingen komt beleid tot stand in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren in beleidsnetwerken. Actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk en kunnen hun doelen niet bereiken zonder middelen die in het bezit zijn van andere actoren. Hierdoor ontstaan rondom beleidsproblemen interactiepatronen tussen actoren. Er ontwikkelen zich regels die het gedrag van actoren reguleren. Regels worden in interacties gevormd, maar ook in interacties bestendigd. De ontstane beleidsnetwerken vormen een context waarbinnen actoren strategisch handelen. De reeksen van interacties worden als spelen aangeduid. Vanuit een netwerkperspectief worden beleidsprocessen dus gezien als complexe spelen tussen actoren, waarbij elke actor een eigen perceptie heeft van de aard van het probleem, de gewenste oplossing en van de overige actoren in het netwerk. Op basis van die percepties kiezen actoren een strategie in het spel. Het gevormde beleid vormt daarmee het resultaat van de complexe interacties tussen actoren. Ik heb ervoor gekozen om de vormgeving van regie onder andere te bestuderen vanuit netwerkperspectief omdat ik in het netwerkperspectief veel overeenkomsten zie met de beleidstheorie regie. Gemeenten hebben te maken met een veelheid aan actoren. Gemeenten hebben in het lokale beleid geen uitvoerende taken, maar beleidsvormende en beleidsvoerende taken. Daarbij hebben zij veelal met autonome organisaties en instellingen te maken. Bij de uitvoering van haar taken is de gemeente afhankelijk van de medewerking van lokale autonome actoren. Het lokale beleid dient in samenhang en samenwerking met die lokale actoren een integrale vormgeving te krijgen.

Naast het netwerkperspectief bestudeer ik de vormgeving van regie ook vanuit het theoretisch perspectief van institutionele benaderingen. Institutionele benaderingen zijn gericht op de externe contextuele dimensie van netwerken. Institutionele benaderingen stellen belang in het kennen en begrijpen van de bij actoren aanwezige normatieve en culturele oriëntaties. Actoren laten zich in hun dagelijks denken en handelen door deze oriëntaties leiden. Instituten spelen, volgens institutionele benaderingen, een regulerende rol binnen een organisatie op collectief niveau, maar ook buiten elk organisatieverband op individueel niveau. Binnen een organisatie of beleidsveld spelen gedeelde opvattingen, werkwijzen en manieren van gedrag een regulerende rol. Bepaalde manieren van denken, doen en voelen raken ‘geinstitutionaliseerd’ in een organisatie en vormen daarmee een leidraad voor toekomstig denken en handelen. Instituten zijn daarmee in zekere zin reactieschema’s, automatismen. Mensen kunnen zich niet onttrekken aan instituten. Mensen ontwikkelen manieren van opereren voor handelingen, denk- en gedragspatronen – instituten die waardevol en zinvol geacht worden en bovendien geladen zijn met tal van waarden en normen. Door instituten met hun lading

aan waarden en normen verkrijgen de werkelijkheid en het handelen betekenis. Door institutionalisering worden handelen en werkelijkheid zinvol en begrijpelijk. Actoren brengen ook achterliggende waarden mee in een organisatie die ontwikkeld zijn buiten het dagelijkse werk.

Ik heb ervoor gekozen om beide benaderingen te hanteren bij het onderzoek. Daardoor is er aandacht voor regulerende factoren binnen en buiten een netwerk. De perspectieven vullen elkaar aan. Het gebruik van één van de perspectieven zou een te eenzijdig beeld geven van de vormgeving van regie.

Deelvraag 4: Vormgeving regie Rotterdamse VVE-netwerk

Deelvraag 4 luidt: "Hoe wordt regie vormgegeven in de gemeente Rotterdam op het gebied van VVE?" Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 6 en 7. De conclusies naar aanleiding van deze deelvraag luiden als volgt.

Tussen de Dienst Stedelijk Onderwijs en de deelgemeenten ontstaan spanningen tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheden die het stedelijke VVE-beleid en het deelgemeentelijke peuterspeelzaalbeleid met zich meebrengen.

De Dienst Stedelijk Onderwijs voert in opdracht van de gemeente Rotterdam de regie over het Rotterdamse onderwijs(achterstanden)beleid, waar Voor- en Vroegschoolse Educatie een onderdeel van uitmaakt. Deelgemeenten voeren de regie over het welzijnsbeleid, peuterspeelzaalbeleid een onderdeel van uitmaakt. Voorschoolse peuterspeelzalen vormen een belangrijk onderdeel van VVE. Meer dan tweederde van de voorschoolse peuterspeelzalen betreft een door een deelgemeente gesubsidieerde peuterspeelzaal. Deelgemeenten bepalen bijvoorbeeld het ouderbijdragenbeleid. Het deelgemeentelijke ouderbijdragenbeleid kan een effect hebben op de toegankelijkheid van de voorscholen en daarmee op één van de doelstellingen van het VVE-beleid die in 2006 behaald moeten worden. Hetzelfde geldt als het gaat om de kwaliteit van het personeel in het bijzonder en de kwaliteit van voorscholen in het algemeen. De subsidiestromen vanuit deelgemeentebesturen zijn bepalend voor de invulling van het peuterspeelzaalwerk. Deelgemeenten zijn vrij in de besteding van hun middelen, waarbij de wettelijke taken uitgangspunt zijn. Deelgemeenten hebben bijvoorbeeld het recht om zelf het jaarlijkse accrespercentage voor hun gebied en de bijbehorende instellingen vast te stellen. Dit percentage verschilt per deelgemeente, waardoor over meerdere jaren verschillen kunnen ontstaan in de financiële middelen van de welzijnsinstellingen. Bovendien bestaat er ook nog weinig eenheid in de eisen van deelgemeenten aan welzijnsinstellingen omtrent budgettering en rapportage. Weinig deelgemeenten stellen extra eisen als het gaat om kwaliteitsbevordering van de leidsters en het peuterspeelzaalwerk. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de reguliere peuterspeelzalen en voorscholen. Het is bovendien mogelijk dat er een kwaliteitsverschil ontstaat tussen reguliere peuterspeelzalen en voorscholen. Ook dit kan een effect hebben op de toestroom van een bepaalde groep ouders en kinderen en uiteindelijk op het bereik van VVE.

Er vindt weinig communicatie plaats over de raakvlakken tussen het stedelijk VVE-beleid en deelgemeentelijk peuterspeelzaalbeleid zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

De contacten die op ambtelijk niveau bestaan tussen de deelgemeenten en de Dienst Stedelijk Onderwijs zijn voornamelijk bilateraal van aard. De intensiteit van de contacten varieert, maar is over het algemeen beperkt. Voor VVE bestaat geen specifiek gezamenlijk overleg met deelgemeenten, maar wordt aangesloten bij het integrale overleg 'Jong'. Het overleg 'Jong' biedt de mogelijkheid om gezamenlijk met deelgemeenten en DSO op ambtelijk niveau te overleggen over onderwerpen als jeugd, onderwijs en educatie. VVE staat slechts incidenteel op de agenda. De overleggen die plaats hebben gevonden zijn te karakteriseren als eenzijdige informatievoorziening, waarbij het initiatief nadrukkelijk bij de DSO ligt. Deelgemeenteambtenaren geven aan behoefte te hebben aan meer informatie-uitwisseling zodat stedelijk beleid beter afgestemd kan worden op deelgemeentelijke initiatieven.. Op bestuurlijk niveau schuift de DSO aan, indien nodig en gewenst, bij het portefeuillehoudersoverleg Welzijn. Ook deze contactmomenten zijn te kenmerken als informatief. Deelgemeenten nemen geen deel aan de ROFwerkgroep VVE.

Het Rotterdamse onderwijsveld wordt gekenmerkt door pluriformiteit, relatieve autonomie en onderlinge afstemming.

Onderwijs is landelijk en stedelijk per denominatie georganiseerd. Het Rotterdamse Onderwijsveld kent vele scholen, schoolbesturen en onderwijskoepels. Rotterdam telt totaal 91 voorscholen verdeeld over 9 schoolbesturen in 2005. Het openbaar onderwijs draagt de zorg voor 29 voorscholen. De overige 62 voorscholen zijn verdeeld over 8 verschillende schoolbesturen voor bijzonder onderwijs. Tevens vallen in totaal 23 voorschoolse peuterspeelzalen onder verschillende Rotterdamse schoolbesturen of stichtingen gelieerd aan schoolbesturen. De scholen en schoolbesturen ontvangen voor het verzorgen van het onderwijs middelen van de rijksoverheid. Doordat de leerplicht een wettelijke grondslag kent zijn scholen en schoolbesturen verzekerd van structurele middelen. In de toekomst zullen de middelen vanuit het landelijke onderwijsachterstandenbeleid steeds meer direct naar scholen en schoolbesturen vloeien, in plaats van via gemeentebesturen. Schoolbesturen en scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het onderwijs en de kwaliteit van het onderwijs. Zij nemen daarmee een autonome positie in. In Rotterdam laat het onderwijsveld zich vertegenwoordigen door de Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam (FOKOR). FOKOR heeft zich geprofileerd als federatie van gezamenlijke schoolbesturen door in het Onderwijsmanifest haar uitgangspunten en afspraken vast te leggen op gebied van het Rotterdamse Onderwijs. FOKOR kent een hoge organisatiegraad

FOKOR neemt in het Rotterdamse VVE-netwerk een sterke positie in als gesprekspartner voor de schoolbesturen en het gemeentebestuur.

FOKOR is in 1995 opgericht na de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. In FOKOR werken de Rotterdamse schoolbesturen van primair en voortgezet onderwijs samen. Vanaf 1997 wordt het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) wettelijk verplicht gesteld. Schoolbesturen en het gemeentebestuur dienen door middel van het OOGO in overleg te treden over onderwijs en onderwerpen die van gezamenlijk belang zijn. In Rotterdam krijgt het OOGO vorm als Rotterdams Onderwijs Forum (ROF). Het FOKOR nam aan het ROF deel namens de schoolbesturen en werd daarmee een belangrijke gesprekspartner van het gemeentebestuur op het gebied van onderwijs. Alle beslissingen die door het FOKOR in het ROF of een ROFwerkgroep worden genomen, behoeven niet meer individueel te worden bekrachtigd door alle schoolbesturen en onderwijskoepels. Dit geldt ook voor de ROF-werkgroep VVE.

De communicatie tussen de afzonderlijke schoolbesturen en de DSO wordt ervaren als open en gelijkwaardig.

De afzonderlijke schoolbesturen kennen een lange historie van contact en overleg met de Dienst Stedelijk Onderwijs. Zowel de schoolbesturen als de Dienst Stedelijk Onderwijs ervaren een verbetering in de contacten. Een aantal jaren terug waren er alleen formele contacten tussen de DSO en de schoolbesturen via het ROF of via formele brieven. De DSO en de afzonderlijke schoolbesturen hebben nu vaak eerst informeel overleg voordat er een officiële stap gezet wordt. De schoolbesturen typeren hun relatie met de DSO als een partnerschap of bondgenootschap. Ook de DSO typeert de relatie met de schoolbesturen als een partnerschap. Het is voor schoolbesturen wel van belang dat er respect is voor elkaars onderscheidenlijke verantwoordelijkheden. De contacten met schoolbesturen verliepen een aantal jaren terug defensiever. Het feit dat de DSO vroeger de neiging had zich op terreinen van schoolbesturen te bewegen riep een afwerende houding op bij de schoolbesturen.

Het Rotterdamse welzijnsveld wordt gekenmerkt door interdependenties en pluriformiteit

In Rotterdam vormt welzijn een decentrale bevoegdheid. De deelgemeentebesturen en wijkraden hebben een autonome bevoegdheid op het terrein van welzijn. Het Rotterdamse welzijnsveld is daarmee per definitie georganiseerd op wijk- en deelgemeenteniveau. Door onderlinge verschillen bij deelgemeenten in politieke samenstelling, bevolkingssamenstelling- en grootte, prioriteiten bestaat er een grote diversiteit onder welzijnsinstellingen en het decentrale welzijnsbeleid. In Rotterdam worden de meeste peuterspeelzalen gesubsidieerd door deelgemeentebesturen en aangestuurd door welzijnsinstellingen. Welzijnsinstellingen zijn afhankelijk van deelgemeentebesturen voor subsidiering van de werksoorten. Welzijnsinstellingen zelf geven aan dat de prioriteit die het welzijnswerk krijgt en de beschikking over financiële middelen sterk afhankelijk zijn van de zittende politieke macht die een beperkte periode besturen. Welzijnsinstellingen werken echter met groepen mensen die over een langere tijd begeleiding en ondersteuning behoeven. In totaal sturen 14 verschillende welzijnsinstellingen 68 voorschoolse peuterspeelzalen aan. Uit een onderzoek dat het Verweij Jonker

instituut in opdracht van het Rotterdamse gemeentebestuur en de deelgemeenten heeft uitgevoerd (zie hoofdstuk 6) blijkt dat in Rotterdam een algemeen bestuurlijk (gemeentelijk en deelgemeentelijk) kader voor welzijnsbeleid ontbreekt. Het ontbreken van dat kader heeft gevolgen voor mogelijkheden tot aansturing van het veld. Daardoor is de rolverdeling tussen de gemeentelijke diensten, de deelgemeenten en de welzijnsinstellingen onduidelijk, waardoor iedereen eigen initiatieven neemt, die elkaar regelmatig in de weg zitten. Mede als gevolg van gebrek aan inzicht en politieke aansturing is het voor de welzijnsinstellingen lastig te investeren in kwaliteitsverbetering. Deelgemeenten zijn tot weinig afstemming gekomen, waardoor het welzijnsveld grote onderlinge verschillen kent. In Rotterdam laat het welzijnsveld zich vertegenwoordigen door Stadsmerk. De functie van Stadsmerk als overkoepelende en vertegenwoordigende organisatie is nog in opbouw. Stadsmerk kent geen hoge organisatiegraad.

Stadsmerk neemt in het Rotterdamse VVE-netwerk een zwakke positie in als gesprekspartner voor de welzijnsinstellingen, het gemeentebestuur en de deelgemeentebesturen.

Stadsmerk is een belangenvereniging voor instellingen voor sociaal-cultureel werk en kinderopvang en daarmee een vertegenwoordigende organisatie voor het welzijnveld. Stadsmerk is ontstaan na de invoering van het deelgemeentelijk bestel. De welzijnsinstellingen werden toen deelgemeentelijke organisaties en de stedelijke welzijnskoepels werden opgeheven. Stadsmerk poogt om belangen die deelgemeentelijke grenzen overstijgen stedelijk te behartigen. Niet alle welzijnsinstellingen zijn bij Stadsmerk aangesloten. Onder de welzijnsinstellingen bestaat weinig afstemming. De instellingen zijn in eerste instantie elkaars concurrenten en alleen geneigd samen te werken als er een gemeenschappelijk belang speelt dat het instellingsbelang overstijgt. De welzijnsinstellingen en Stadsmerk hebben op dit moment geen gezamenlijke visie omtrent het peuterspeelzaalwerk en VVE. Het welzijnsveld is er dan ook (nog) niet in geslaagd de verschillende werksoorten te positioneren en zich te profileren. Anders dan bij FOKOR waarin onderwijskoepels en schoolbesturen vertegenwoordigd zijn, is Stadsmerk geen werkgever van de aangesloten welzijnsinstellingen. Stadsmerk heeft in die zin alleen een informatieve terugkoppelingsfunctie. Het is aan de individuele instellingen om bijvoorbeeld beslissingen die in de ROFwerkgroep-VVE genomen worden te bekrachtigen.

De communicatie tussen de afzonderlijke welzijnsinstellingen en de DSO wordt ervaren als open en zakelijk.

De relatie van de DSO met welzijnsinstellingen kent een veel kortere geschiedenis dan de relatie met schoolbesturen. Pas met de invoering van het VVE kregen de Dienst Stedelijk Onderwijs ook te maken met het welzijnsveld en de bijbehorende instellingen. Voor de welzijnsinstellingen zelf heeft het VVE-beleid veel veranderingen met zich meegebracht. Het welzijnsveld is van oudsher niet gewend aan strikte verantwoordingssystematiek. Zo hebben de meeste instellingen geen geschiedenis in het vastleggen van gegevens. Ook het vertalen van opbrengsten in meetbare eenheden is voor de meeste instellingen een cultuuromslag geweest. De contacten met de DSO gaan vooral over afrekeningen, financiën en regels. De contacten met de DSO worden als zakelijk en zorgvuldig ervaren. De DSO wordt vooral als subsidieverstrekker gezien.

VVE is in Rotterdam sterk gericht op het onderwijs en minder sterk op welzijn.

VVE is vanuit het Rijk gericht op onderwijs; de gelden voor VVE maken immers onderdeel uit van het *onderwijs*sachterstandenbeleid dat centraal aangestuurd wordt door het Ministerie van *Onderwijs*, Cultuur en Wetenschap. In Rotterdam is de stuurgroep voor VVE ingebed in het Rotterdams *Onderwijs* Forum: de ROFwerkgroep VVE. In de werkgroep neemt het onderwijs een dominante rol in. Op uitvoerend niveau zijn het vaak de scholen die de trekkersrol op zich nemen binnen de voorschool. De peuterspeelzalen sluiten zich aan op de systematiek en zorgstructuur die binnen de basisscholen bestaan. Schoolbesturen richten steeds vaker zelf peuterspeelzalen op.

De ROFwerkgroep wordt gekenmerkt door pluriformiteit, interdependenties en geslotenheid.

De ROF werkgroep VVE adviseert de DSO ten aanzien van het VVE-beleid en verricht onder andere de voorselectie van de nieuwe voorscholen. In de werkgroep zijn op dit moment FOKOR (de verenigde schoolbesturen), Stadsmerk (de welzijnsinstellingen), de DSO en Stichting de Meeuw vertegenwoordigd. De deelnemende actoren hebben allen een eigen kijk op Voor- en Vroegschoolse Educatie en er bestaan onderlinge verschillen tussen de actoren en hun organisaties op gebieden als middelen, kennis, bevoegdheden en deskundigheid. In principe is het overleg toegankelijk voor

derden. Van deze mogelijkheid wordt echter in de praktijk weinig gebruik gemaakt. De samenstelling van de werkgroep is daarmee vrij constant. Bovendien nemen die actoren deel aan de werkgroep die ook in vele andere overleggen hun organisatie of instelling vertegenwoordigen.

De ROFwerkgroep VVE wordt gekenmerkt door een gesloten en ongelijkwaardige invulling van communiceren, uiteenlopende zingevingen en weinig onderling vertrouwen.

Er bestaat onderling onduidelijkheid over de vertegenwoordiging van onderwijs en welzijn in de werkgroep. Het overleg wordt als weinig open en transparant ervaren. Men heeft niet het gevoel dat de deelnemers altijd openstaan voor elkaars belangen, meningen en visies. In de werkgroep wordt soms in opposities gedacht. De zingeving van de verschillende actoren loopt uiteen. Zo geeft Stadsmerk aan het gevoel te hebben dat het onderwijs niet zit te wachten op de input van welzijn. In het overleg vindt weinig discussie en debat plaats. Ook heeft men het gevoel dat niet alle deelnemers met een open opstelling deelnemen aan het overleg. FOKOR is van mening dat de DSO niet transparant genoeg is. Onderwerpen worden niet geagendeerd of men geeft korte en omslachtige antwoorden op vragen. Daar komt bij dat FOKOR de idee heeft dat de DSO hen niet altijd als partner beschouwt. De DSO zou zich teveel op het inhoudelijke terrein van het onderwijs bewegen en daarmee de autonomie van scholen niet altijd erkennen.

De ROFwerkgroep VVE staat slechts incidenteel in het teken van gedeelde zingeving en gezamenlijke meningsvorming.

De ROFwerkgroep VVE heeft de laatste jaren vooral in het teken van structureren en implementeren gestaan, gezien de korte tijd waarin het VVE is ingevoerd en vorm heeft gekregen. In de werkgroep zijn onderwerpen aan bod gekomen als selectie en de voortgang van de verschillende tranches, de procedure- en selectiecriteria, veranderingen in rijksbeleid, voortgang van verschillende deeltrajecten. Inhoudelijke en visiegestuurde discussies zijn in de werkgroep nog weinig aan bod geweest. Van gezamenlijke meningsvorming is in de werkgroep dan ook niet echt sprake. In de werkgroep vindt weinig discussie plaats. De werkgroep wordt door Stadsmerk zelfs ervaren als een sluitstuk van een proces waar weinig grip op te krijgen is.

Deelvraag 5: Factoren samenhangend met de vormgeving van regie in het Rotterdamse VVE-netwerk

Deelvraag 5 luidt: " Met welke factoren hangt de vormgeving van regie samen in de gemeente Rotterdam op het gebied van VVE ?"

Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 7. De conclusies naar aanleiding van deze deelvraag luiden als volgt.

Het ontbreken van een duidelijk bestuurlijk (stedelijk en deelgemeentelijk) kader voor welzijn heeft in Rotterdam geleid tot een afhankelijk en pluriform welzijnsveld.

Conform de Welzijnswet 1994 hebben gemeenten een autonome verantwoordelijkheid voor het uitvoerend werk op het welzijnsterrein. In Rotterdam is sinds de jaren tachtig het welzijnsbeleid een autonome bevoegdheid van de deelgemeentebesturen. Inherent aan de decentralisatie van de bevoegdheden op het gebied van welzijn is het feit dat er geen integraal stedelijk welzijnsbeleid is geformuleerd. Deelgemeenten hebben het welzijnsbeleid een invulling gegevens die passend is bij de bevolkingssamenstelling, beleidsprioriteiten en beschikbare middelen. Slechts enkele deelgemeentebesturen hebben een integraal welzijnsbeleid geformuleerd. Op het gebied van welzijn hebben de deelgemeentebesturen onderling weinig afstemming gezocht. Het welzijnsveld is een pluriform veld. Na de decentralisatie van de bevoegdheden op het gebied van welzijn, zijn de stedelijke welzijnskoepels opgeheven. Het opheffen van de koepelorganisaties had tot gevolg dat voor de uitvoerenden een platform weg is gevallen waar uitwisseling van ervaring, ideeën en kennis plaats kon vinden. Ook de aandacht voor deskundigheidsbevordering en methodiekwontwikkeling viel weg. Deelgemeentebesturen hebben relatief weinig geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering en methodiekwontwikkeling. Het welzijnsveld kent een relatief lage organisatiegraad en is slecht in staat de productiviteit inzichtelijk te maken. Welzijnsinstellingen ervaren een grote afhankelijkheid van deelgemeentelijke subsidies.

De inrichting van de huidige overlegsituaties op bestuurlijk en ambtelijk niveau biedt onvoldoende mogelijkheden tot communicatie en gezamenlijke meningsvorming tussen de Dienst Stedelijk Onderwijs en de deelgemeenten.

Op de raakvlakken van het stedelijke VVE-beleid en het deelgemeentelijk peuterspeelzaalbeleid ontstaan spanningen tussen bestuurlijke verantwoordelijkheden. Zowel bij overleg op ambtelijk niveau als op bestuurlijk niveau vormt VVE slechts incidenteel een agendapunt. Er wordt geen gebruik gemaakt van de overlegsituaties om de bestuurlijke spanningen te bespreken of om afstemming te zoeken tussen stedelijk beleid en deelgemeentelijk beleid. Zowel de contacten op ambtelijk niveau als op bestuurlijk niveau tussen de DSO en de deelgemeenten worden gekenmerkt door eenzijdige informatievoorziening. Vooral op ambtelijk niveau wordt meer informatie-uitwisseling op inhoudelijk- en procesmatig niveau gewenst. Er wordt echter zowel door deelgemeenten als door de DSO geen gebruik gemaakt van de ruimte die het overleg Jong hiertoe biedt. Dit geldt overigens niet in het bijzonder voor VVE, maar ook voor een aantal andere onderwerpen die binnen dit overleg besproken zouden kunnen worden.

De ongelijkwaardigheid van actoren in de ROFwerkgroep VVE hangt samen met de verschillen in organisatiegraad en zingeving die actoren daar aan verlenen.

De inbreng van de actoren in de ROFwerkgroep VVE worden door deelnemers niet als gelijkwaardig ervaren. De positie van FOKOR en Stadsmerk is ongelijkwaardig door verschil in organisatiegraad. Ondanks dat Stadsmerk aan de werkgroep deelneemt, zijn zij niet in altijd even goed in staat om de meningen en belangen van het welzijnswerk te articuleren. Stadsmerk is in een later stadium deelnemer geworden van de ROFwerkgroep VVE en heeft tot nu toe een bescheiden rol gespeeld in de werkgroep. Stadsmerk is als vertegenwoordigend orgaan van het welzijnsveld nog in ontwikkeling. Niet alle welzijnsinstellingen zijn lid en men is er nog niet aan toe om een gezamenlijke visie neer te zetten wat betreft het welzijnswerk in het algemeen en de verschillende werksoorten in het bijzonder. De instellingen zijn in eerste instantie elkaars concurrenten. Stadsmerk heeft een informatieve terugkoppelfunctie. Dienst Stedelijk Onderwijs dient met alle afzonderlijke welzijnsinstellingen in overleg te treden, ook al zijn er in de ROFwerkgroep VVE beslissingen genomen. Stadsmerk is niet alleen een ongelijkwaardige partner in de ROFwerkgroep VVE vanwege de betrekkelijk lage organisatiegraad, maar ook vanwege de betekenis die de vertegenwoordiging van het onderwijsveld toedeelt aan Stadsmerk. Men twijfelt aan de vertegenwoordiging van Stadsmerk en vraagt zich af hoe serieus Stadsmerk te nemen. Anders dan Dienst Stedelijk Onderwijs staat FOKOR niet altijd open voor de input van Stadsmerk.

De gesloten atmosfeer en opstelling in de ROFwerkgroep VVE wordt in sterke mate bepaald door de opstelling en zingevingen van personen.

De deelnemers van de ROFwerkgroep VVE ervaren niet altijd de mogelijkheid tot inbreng van initiatieven en afwijkende bijdrage qua inhoud of aanpak. FOKOR twijfelt openlijk aan de input die Stadsmerk kan leveren vanwege de organisatiegraad en de relatie met haar achterban. Het onderwijsveld staat dan ook niet altijd open voor de meningen, visies en belangen van het welzijnsveld. FOKOR heeft de idee dat de DSO hen niet altijd ziet als vertegenwoordigers van het gehele Rotterdamse Onderwijsveld, maar als direct belanghebbend schoolbestuurder. De deelnemers zijn niet altijd open en duidelijk over hun meningen, belangen en visies. Sommige hebben de idee dat onderwerpen bewust niet worden geagendeerd. Niet alle deelnemers ervaren onderling vertrouwen tussen de deelnemers aan de ROFwerkgroep.

Het op orde hebben van organisatorische processen en duidelijke verwachtingen over en weer als ook positieve persoonlijke ervaringen en gedeelde cognities zijn bevorderend voor onderling vertrouwen bij actoren.

Actoren geven aan dat organisatorische processen op orde moeten zijn om een werkrelatie een werkbaar invulling te kunnen geven. Men moet weten wat onderlinge verwachtingen zijn. Heldere financiële en procesmatige kaders maken dat actoren weten in welke speelruimte zij zich kunnen bewegen, zonder dat in een later stadium de spelregels veranderen. Veel genoemd kritiek op de DSO is de onduidelijke en steeds veranderende subsidiesystematiek. Actoren geven aan hierdoor niet altijd goed te weten waar ze aan toe zijn en waar op te kunnen rekenen. Actoren ervaren een dergelijke werkrelatie als onprettig. Contacten staan dan vaak in het teken van financiën en er is minder ruimte voor overleg op inhoudelijk niveau. Bij persoonlijke contacten spelen positieve ervaringen en gedeelde cognities een bevorderende rol. Ook hier speelt voorspelbaarheid van reacties en

handelingen een belangrijke rol voor onderling vertrouwen. Bovendien kan de idee van gezamenlijkheid en partnerschap hierdoor versterkt worden, waardoor er ruimte ontstaat om op inhoudelijke vlak tot afstemming te komen

De mogelijkheid tot en mate van inhoudelijke discussies zijn belangrijke factoren in waardering van overlegsituaties.

Het Rotterdamse VVE-netwerk kent verschillende overlegsituaties zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, plenair en bilateraal, structureel en incidenteel. De overlegsituaties worden verschillend gewaardeerd. Overleg op ambtelijk niveau tussen de DSO en de deelgemeenten wordt meer ervaren als informatievoorziening dan als wederkerig overleg waar met elkaar van gedachten wordt gewisseld over inhoudelijke zaken. De opkomst bij het overleg 'Jong', waar VVE indien nodig aanschuift, is over het algemeen laag. Deelgemeentebambtenaren gegeven aan dat dit onder andere ligt aan het feit dat men weinig ruimte ervaart om inhoudelijke discussies met elkaar te voeren. Men mist een stukje 'verdieping', leren van elkaars ervaringen, van gedachten wisselen over samenhangende onderwerpen, en bespreken van mogelijkheden tot afstemming. Ook een aantal deelnemers aan de ROFwerkgroep VVE geeft aan inhoudelijke en visiegestuurde discussies te missen. Het overleg heeft tot nu toe vooral in het teken gestaan van implementeren en structureren. Vooral onderwerpen met betrekking tot procedures, subsidiesystematieken- en voorwaarden en selectie van voorscholen zijn aan bod geweest in de ROFwerkgroep VVE.

8.2 Beantwoording centrale vraag

In hoofdstuk 1 heb ik de doelstelling geformuleerd het verkrijgen van inzicht in de praktische lokale vormgeving van het concept regie als onderdeel van een modern bestuursparadigma. Het op basis van dat inzicht formuleren van aanbevelingen voor de beleidspraktijk. Om de doelstelling te bereiken heb ik de volgende **centrale onderzoeksvraag** geformuleerd: Op welke wijze geeft de Dienst Stedelijk Onderwijs in Rotterdam vorm aan regie op het terrein van Voor- en Vroegschoolse Educatie en met welke factoren hangt die vormgeving samen?

In de vorige paragraaf zijn de deelvragen die afgeleid zijn van deze centrale onderzoeksvraag beantwoord. Naar aanleiding van de beantwoording van deelvragen heb ik enkele conclusies geformuleerd. Zonder hier de deelvragen afzonderlijk te herhalen, wil ik ingaan op de centrale onderzoeksvraag en de doelstelling van mijn scriptie.

Met de invoering van de Wet gemeentelijk onderwijsachterstanden-beleid (GOA) is het voormalig onderwijsvoorrangsbeleid gedecentraliseerd naar de gemeenten, in samenwerking met de plaatselijke schoolbesturen. Een belangrijk doel van de decentralisatie van onderwijsachterstandenbeleid naar gemeenten is een meer integrale beleidsvoering. In het landelijk beleidskader wordt de integraliteit van het beleid, opgevat als een samenhangende aanpak, zelfs als voorwaardelijk voor het succes van een lokaal beleid ter bestrijding en voorkomen van onderwijsachterstanden beschouwd. Bevordering van integraliteit, samenwerking en samenhang was dan ook de belangrijkste motivering om het VVE-beleid als onderdeel van het GOA te beschouwen. Gemeenten kregen daarmee in 2002 de regie over Voor- en Vroegschoolse Educatie. In de onderzochte casus voert de Dienst Stedelijk Onderwijs in opdracht van het College van Burgemeester en Wethouders de regie over het Rotterdamse VVE-beleid. De DSO moet met een veelheid aan actoren komen tot integraliteit, samenwerking en samenhang in het VVE-beleid. Op de raakvlakken van het stedelijke VVE-beleid en het deelgemeentelijke peuterspeelzaalbeleid ontstaan echter spanningen tussen bestuurlijke verantwoordelijkheden. Er vindt op ambtelijk en op bestuurlijk niveau weinig afstemming plaats. VVE is in Rotterdam sterk gericht op onderwijs en veel minder op welzijn. De ROFwerkgroep VVE, een werkgroep waarin actoren vanuit het onderwijsveld en het welzijnsveld een adviserende functie hebben, wordt ervaren als gesloten, weinig transparant en ongelijkwaardig. Van integraliteit, samenwerking en samenhang in beleid is niet altijd sprake. Overlegsituaties bieden onvoldoende ruimte om te komen tot afstemming tussen stedelijk VVE-beleid en deelgemeentelijk welzijns-peuterspeelzaalbeleid. Overlegsituaties zijn weinig inhoudelijk. VVE staat slechts incidenteel op de agenda bij ambtelijk en bestuurlijk overleg. Deelnemers aan de ROFwerkgroep VVE trekken vertegenwoordiging van mededeelnemers in twiifel. Er vindt weinig discussie en debat plaats in de ROFwerkgroep VVE. Van gezamenlijke meningsvorming is niet in alle situaties sprake.

In dit onderzoek is regie bestudeerd vanuit een organisatorische dimensie en een institutionele dimensie. In de onderzochte casus spelen in de organisatorische dimensie een aantal factoren een rol; er zijn twee bestuurslagen en twee beleidsterreinen betrokken met verschillen in onder andere bevoegdheden, politieke samenstelling, beschikbare middelen en organisatiegraad. Uitgedrukt in termen van de drie centrale begrippen in de organisatorische dimensie zijn dat verschillen in pluriformiteit, interdependenties en geslotenheid. Actoren verlenen een bepaalde betekenis, positief of negatief, aan die verschillen en structuren. Omdat welzijn een lagere organisatiegraad kent dan het onderwijsveld, wordt de vertegenwoordiging in de ROFwerkgroep door het onderwijsveld in twijfel getrokken. Het onderwijsveld heeft een gesloten opstelling ten opzicht van het welzijnsveld. Het onderwijsveld heeft de idee dat de DSO hen niet als partner beschouwt. De DSO benadert vertegenwoordiging van het onderwijs teveel als direct belanghebbende schoolbestuurders in plaats van als belangenbehartigers van het gehele Rotterdamse onderwijsveld. Van een gelijkwaardig en responsief overleg is in de ROFwerkgroep VVE geen sprake. Bij de Dienst Stedelijk Onderwijs leeft de opvatting dat deelgemeentebesturen over het algemeen weinig leidend zijn ten opzichte van de welzijnsinstellingen. Sturing vanuit de deelgemeentebesturen zou weinig plaatsvinden. Structureel overleg met deelgemeenten of deelname van deelgemeenten aan de ROFwerkgroep VVE wordt door de DSO dan ook weinig zinvol geacht. Feitelijk blijkt dat de DSO het VVE-beleid ook vorm kan geven zonder directe betrokkenheid van deelgemeenten. Deelgemeenten reageren in overleg met de DSO overwegend defensief vanuit de opvatting (en soms ook de ervaring) dat de Dienst Stedelijk Onderwijs zich inhoudelijk op het terrein van deelgemeenten begeeft. Delen van informatie, uitwisselen van ervaringen en discussiëren is er dan niet altijd bij. De idee dat wrijvingen tussen bestuurslagen er nu eenmaal bij horen maakt dat contacten meer open en wederkerig zijn. Wrijvingen worden niet toegeschreven aan personen of instellingen, maar aan het bestaan van meerdere bestuurslagen met verschillende beleidsprioriteiten en bevoegdheden. Kortom: er is sprake van een wisselwerking tussen beide dimensies; organisatorisch en institutioneel. Regie krijgt dan ook vorm onder invloed van twee dimensies. Om te komen tot integraliteit, samenwerking en samenhang in beleid gaat het niet alleen om het decentraliseren van bevoegdheden, het uitnodigen van de juiste actoren voor overleg, het helder opstellen van procedures en protocollen en andere handelingen gericht op de structuur van een netwerk. Het gaat ook om de betekenis die actoren verlenen aan overleggen, deelnemers, regels, procedures en structuren. Houdingen van actoren kunnen als gevolg daarvan open of gesloten zijn. Men kan bereid zijn naar elkaar te luisteren of juist niet. Men kan de opvattingen van andere actoren de moeite waard vinden of niet van belang achten. Het hebben van vertrouwen in elkaar en een werkrelatie heeft te maken met ervaringen, cognities en normen. Of gezamenlijke analyse plaatsvindt, verschilt per situatie.

Regie is niet: bepalen, beheersen, besluiten en bestendigen. Regie vindt niet zijn vormgeving door handelingen van de regisseur, maar juist door onderlinge interacties en betekenisverlening van en door actoren in beleidsnetwerken. Voorgaande normatieve uitgangspunten liggen ten grondslag aan de aanbevelingen die ik in paragraaf 8.3 presenteer naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar de vormgeving van lokale regie.

8.3 Aanbevelingen

De **doelstelling** van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de praktische lokale vormgeving van het concept regie als onderdeel van een modern bestuursparadigma. Het op basis van dat inzicht formuleren van aanbevelingen voor de beleidspraktijk.

Na geconcludeerd te hebben dat regie vorm krijgt onder invloed van een organisatorische en institutionele dimensie door onderlinge interacties van meerdere actoren in beleidsnetwerken en niet alleen door handelingen van een regisseur, rijst de vraag wat de gevolgen hiervan zijn voor de beleidspraktijk en welke aanbevelingen voor die beleidspraktijk gedaan kunnen worden. Onderstaand volgt een aantal aanbevelingen specifiek voor de onderzochte casus, de gemeente Rotterdam, gevolgd door een aantal aanbevelingen voor de gehele beleidspraktijk. De aanbevelingen zullen geen pasklare en algemeen toepasbare 'instrumenten' en oplossingen bevatten. Organisatorische en institutionele dimensies zullen op elk beleidsterrein, in elke gemeente en provincie etc. verschillen en aan verandering onderhevig zijn. De eerste 'set' aanbevelingen is gebaseerd op inzichten die zijn

opgedaan in dit onderzoek en gelden in het bijzonder voor de gemeente Rotterdam. De tweede 'set' aanbevelingen die hier wordt gepresenteerd is van toepassing op de gehele beleidspraktijk.

Aanbevelingen gemeente Rotterdam

Het Rotterdamse welzijnswerk moet de ingeslagen weg naar verdere professionalisering voortzetten door de werksoorten kwantitatief en kwalitatief meetbaar te maken en zich aan de hand van verschillende werksoorten duidelijk te profileren.

Welzijn gaat een steeds grotere en belangrijkere rol spelen bij het bestrijden van (onderwijs)achterstanden al dan niet in samenwerking met het onderwijsveld. Uit de interviews blijkt dat het welzijnsveld soms 'overspoelt' raakt door de expertise en uitgebalanceerde organisatie van het onderwijs en de toenemende vraag van (deelgemeente)besturen naar cijfers en resultaten. Bovendien blijkt uit de interviews dat actoren een bepaalde zingeving verlenen aan structurele factoren als organisatiegraad en vertegenwoordiging. In Rotterdam hebben de welzijnsinstellingen in een relatief korte tijd een professionaliseringsslag gemaakt. Zonder het eigen karakter van het welzijnswerk te verliezen kan het welzijnswerk door de werksoorten die het aanbiedt kwantitatief en kwalitatief meetbaar te maken en zich duidelijk te profileren aan de hand van de werksoorten een sterkere gesprekspartner zijn binnen het onderwijsachterstandenbeleid in het bijzonder binnen de gemeente Rotterdam. Bovendien kan verdere professionalisering de relatie met deelgemeentebesturen verzakelijken en bestaat daardoor een kans op minder afhankelijkheid.

Geef in gezamenlijkheid invulling aan de overlegsituaties tussen de DSO en deelgemeenten op bestuurlijk niveau en op ambtelijk niveau.

Uit de interviews blijkt dat er ontevredenheid bestaat over de huidige invulling van overleg tussen DSO en deelgemeenten. Vooral over het overleg op ambtelijk niveau bestaat grote ontevredenheid. VVE staat slechts incidenteel op de agenda, het overleg is informatief van aard en biedt weinig ruimte voor afstemming en verdieping. Terwijl men aangeeft hier wel behoefte aan te hebben. Streef naar een gezamenlijke organisatie van de overleggen zodat de overleggen passend zijn bij de wensen van alle deelnemers. Door de overleggen in gezamenlijkheid te organiseren en vorm te geven, bijvoorbeeld door wisseling van voorzitterschap en gezamenlijk opstellen van de agenda etc worden de overleggen meer 'eigen' van alle deelnemers. De overleggen zullen een meer inhoudelijk en wederkerig karakter krijgen, waardoor deelnemers 'de zin' van overleggen inzien en nog meer geneigd zijn actief deel te nemen, informatie te delen en te discussiëren en debatteren.

Heroverweeg de samenstelling van de ROFwerkgroep VVE in verband met de integraliteit van beleid en streef naar een gezamenlijke invulling van de bijeenkomsten.

De ROFwerkgroep VVE wordt door de deelnemers ervaren als gesloten, weinig transparant en ongelijkwaardig. Soms wordt er zelfs in opposities gedacht en gehandeld. Naar alle waarschijnlijkheid hebben de gemeente Rotterdam en de Dienst Stedelijk Onderwijs in 2006 de doelstellingen voor VVE zoals geformuleerd in het Rotterdams Onderwijsachterstandenplan behaald. In 2006 is het de beurt aan een nieuw gemeentebestuur om doelstellingen voor VVE en het onderwijsachterstandenbeleid te formuleren op basis van een herzien landelijke beleidskader. Dit kan als mogelijkheid benut worden om de samenstelling van de ROFwerkgroep VVE te heroverwegen en ook andere actoren en instellingen uit te nodigen. Uit de interviews blijkt dat personen er toe doen. Een dominante voorzitter kan de sfeer en opstelling in termen van open- of geslotenheid beïnvloeden. Neutraliseer de verschillen tussen het onderwijsveld en het welzijnsveld door meerdere relevante actoren uit te nodigen voor de werkgroep en de overleggen in gezamenlijkheid vorm te geven. Tot nu toe is het de Dienst Stedelijk Onderwijs geweest die de agenda van de werkgroep opstelt en de invulling van het overleg in hoge mate bepaalt. Door het overleg in gezamenlijkheid vorm te geven, ervaren deelnemers het overleg meer als 'eigen'.

Investeer in de ROFwerkgroep VVE door discussies over inhoudelijke en visiegerichte onderwerpen.

Uit de interviews blijkt dat waardering van overlegsituaties in hoge mate samenhangt met de mogelijkheid tot en mate van inhoudelijke discussies. Inhoudelijke en visiegerichte discussies kunnen de ROFwerkgroep VVE een stimulans bieden. In de toekomst zal de binding van gemeenten met het onderwijsveld een uitdaging worden gezien de knip die door het Rijk wordt aangebracht in de geldstromen voor voorschoolse educatie en vroegschoolse educatie. De afhankelijkheid van

gemeenten, die verantwoordelijk blijven voor het gehele VVE-beleid, van het onderwijsveld wordt hiermee vergroot. Investeren in gezamenlijke mening- en visievorming lijkt daarmee noodzakelijk.

De Dienst Stedelijk Onderwijs dient zich meer te verdiepen in de zingevingprocessen van de betrokken actoren.

De Dienst Stedelijk Onderwijs vult haar regierol op een sterk sturende wijze in. De Dienst Stedelijk Onderwijs vervult daarbij een rol als centrale actor. Schoolbesturen en welzijnsinstellingen kunnen achteraf meepraten over de Rotterdamse VVE-regeling, verantwoordingssystematieken, financieringsstromen etc. Deelgemeenten nemen niet deel aan de ROFwerkgroep VVE. Contacten met deelgemeenten zijn vaak bilateraal. De deelgemeenten worden over wijzigingen in het VVE-beleid in een laat stadium geïnformeerd. De DSO moet zich meer verdiepen in de zingevingprocessen van de betrokken actoren; weten wat er leeft en wat er speelt, welke belangen en visies actoren uitdragen etc.

Aanbevelingen voor de gehele beleidspraktijk

Indien je als lokaal bestuur bepaalde protocollen, procedures en verantwoordings-sytematieken hanteert, zorg er dan voor dat ze duidelijk en eenduidig van opzet zijn.

Als je als lokaal bestuur protocollen en verantwoordingssystematieken hanteert, zorg dan dat ze helder en duidelijk van opzet zijn. Men moet weten wat onderlinge verwachtingen zijn. Heldere financiële en procesmatige kaders maken dat actoren weten in welke speelruimte zij zich kunnen bewegen, zonder dat in een later stadium de spelregels veranderen. Hierdoor hoeft er geen 'strijd' gevoerd te worden over protocollen, procedures en verantwoordingssystematieken, maar bestaat er ruimte om inhoudelijke discussies met elkaar aan te gaan.

Geef overlegsituaties in gezamenlijkheid invulling.

Overleggen en vergaderingen krijgen pas echt invulling als deelnemers de zin van de overleggen inzien. Zet overlegsituaties in gezamenlijkheid op zodat de opzet en de invulling passend is bij de wensen en verwachtingen van alle deelnemers. Bepaal gezamenlijk doel(en) van de overleggen, discussieer met elkaar over de gewenste deelnemers, stel in gezamenlijkheid de agenda op.

Investeer in overleg met een inhoudelijke invulling, aangezien de mogelijkheid tot en de mate van inhoudelijk overleg belangrijke factoren vormen voor de waardering en zingeving van actoren voor overleg.

Juist bij complexe beleidsterreinen waar netwerken vele actoren kennen, bestaan vaak veel verschillende overlegsituaties. Tijd is een schaars goed en vaak is het onmogelijk voor actoren om aan elk overleg deel te nemen. Men maakt dan een afweging tussen 'de zin' van het bijwonen van een overleg en de beschikbare tijd voor eigen werkzaamheden. De mogelijkheid tot en mate van inhoudelijk overleg zijn belangrijke factoren voor de waardering van overleg.

Verdiep je als lokaal bestuur in de zingevingprocessen van relevante actoren.

Om als lokaal bestuur met alle actoren een passende invulling te geven aan beleid, is het van belang dat een regisseur zich verdiept in de zingevingprocessen van actoren. Weten wat er leeft en speelt, wat ambities en visies zijn van betrokken actoren.

Tot slot

Bijna aan het einde gekomen van deze scriptie rest nog een slotakkoord:

Meerdere actoren hebben een rol bij de vormgeving van regie. Regie vindt niet zijn vormgeving door handelingen van de regisseur, maar juist door onderlinge interacties en betekenisverlening van en door actoren in beleidsnetwerken. Regie is dan ook geen instrument maar een perspectief. Het zegt iets over de zienswijze over verander(en)de verhoudingen tussen overheid, (maatschappelijke) instellingen en burgers. Vormgeven aan integraliteit, samenwerking en samenhang gaat voorbij regie als instrument.

Literatuurlijst

Bruijn, J.A., de & E.F. ten Heuvelhof, Instrumenten voor netwerkmanagement, in: Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de & W.J.M. Kickert, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Overmogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, Den Haag, 1993, pp.79-98.

Commissie-Blok, (Bijzondere) Commissie Onderzoek Integratiebeleid, *Bruggen Bouwen*, TK 03-04, 28689, nr 8-9, 2004.

Commissie-Van Kemenade, Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs, *Ceders in de tuin, Naar een nieuwe opzet van onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*, TK 92-93, 23447, nr.1, 7 oktober 1992.

Denters, S.A.H., Haar, M.J.I. van der, Jong, H.M. de & R.M. Noppe, *Preadvies: De regiefunctie in gemeenten*. Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur, 1999.

Edelenbos, J., Vertrouwen in interorganisatiele samenwerking, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg.56, nr.4, 2002, pp.298-322.

Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Rotterdam, 1995.

Hupe, P.L. & E.H. Klijn, *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. Projectgroep ontwikkeling preventief lokaal jeugdbeleid*, Sardes Utrecht, 1997.

Hupe, P.L., De gemeente als regisseur, in: *Handboek sturing in de sociale sector*, Elsevier Bedrijfsinformatie, 2002, pp 71-96.

Hutjes, J.M. en J.A. van Buuren, *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*, Heerlen, 1992.

Karsten, S., e.a., , *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid nader beschouwd*, SCO-Kohnstamm Instituut Amsterdam, 2003.

Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Delft, 1996.

Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, Beleidsnetwerken als theoretische benadering. Een tussenbalans, in: *Beleidswetenschap*, jrg.11, nr.2, 1997, pp.143-167.

Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, *Network Management and Decision making in Networks: A multi-actor Approach to Governance*, Hengelo, 1999.

Klijn, E.H. & G.R. Teisman, *Beleid en Sturing in complexe netwerken. Een theoretische beschouwing over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*, Rotterdam, 1992.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties: Maatregelen tot uitvoering van onderwijsstimuleringsbeleid*, 1974.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*, 1981.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Dit is een brief, geen nota*, TK 92-93, 22827, nr.2, november 1992.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, notitie *Lokaal Onderwijsbeleid*, juni 1995.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002*, 1997a.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, notitie *De gemeente uw partner. Het hoe en waarom van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*, december 1997b.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006*, 2001a.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Regeling Voor- en Vroegschoolse Educatie*, 2001b.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Toelichting concept-AmvB*, TK 00-01, 14599, april 2001c.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Voor- en Vroegschoolse Educatie*, TK 00-01, 20069, mei 2001d.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *De gemeente uw partner. Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006*, februari 2002.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Onderwijs, Integratie en Burgerschap*, april 2004.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Onderwijsachterstandenbeleid*, oktober 2004.

Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie, *Regie in de jeugdzorg, regeringsstandpunt*, Rijswijk, juli 1994.

Onderwijskoepelorganisaties en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Definitieve tekst aangaande 'rechtsbescherming' behorend bij de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs*, Den Haag, 5 november 1993.

Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, december 1999.

Rutgers, E.P., *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling. Vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing*, Den Haag, 2004.

Scott, W.R., *Institutions and Organizations*, Thousands Oaks, 1995.

Selznick, Ph., *Leadership in Administration. A sociological interpretation*, Berkely, 1983, [1e druk 1957].

Snellen, I. Th.M., *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn, 1987.

Swanborn, P.G., *Case-study's. Wat, Wanneer en hoe?*, Amsterdam, 1996.

Turkenburg, M., *Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid: een inhoudelijke en bestuurlijke typering*, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, december 1999.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Onderwijsbeleid op lokaal niveau. Een handreiking*. Den Haag, 1996.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Onderwijsbeleid onder gemeentelijke regie. Een handreiking*, Den Haag, 1997.

Yin, R.K., *Casestudy research. Design and methods*, Thousand Oaks, 1994.

Zijderveld, A.C., Instituties en netwerken. Een theoretische exercitie, in: P.B. Lehning [red.], *De beleidsagenda 2000. Strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*, Bussum, 2000, pp.42-57.

Bijlagen

Bijlage 1 Interviewhandleiding casestudy
Bijlage 2 Checklist documentenanalyse en observatie
Bijlage 3 Documenten en notulen

p. 81
p. 84
p. 86

Bijlage 1 Interviewhandleiding case-study

Inleiding

Dit interview is een onderdeel van mijn afstudeeronderzoek naar vormgeving van regie; korte toelichting

Interview wordt verwerkt tot een verslag dat ik graag aan u voorleg met de vraag of u zich hierin herkent.

Respondent

Naam:

Functie:

Organisatie:

Email-adres:

Belangrijke opmerkingen interviewer

Vraag telkens naar voorbeeld, toelichting, belemmeringen en reacties.

Voorbeelden/toelichting concrete situatie, succes en faalverhalen

Waarom; waaraan merkt u dat, kunt dat toelichten, wat zou de reden kunnen zijn

Reacties;gedrag, emotie, handelen, percepties, wat vindt u daarvan, hoe reageert u daarop, hoe reageren anderen.

Regie algemeen

- Aan wie zou u in het netwerk VVE een regisseursrol willen toedichten en waarom? (meervoud mogelijk)
- Wat vindt u belangrijk bij de invulling van een regierol?

Deze vragen kunnen aanleiding geven om over te stappen naar een van de zes kenmerken van de vormgeving van lokale regie in het VVE-netwerk.

Pluriformiteit

- Met welke organisaties/actoren heeft u in uw dagelijkse bezigheden contact?
- Kunt u aangeven wat de doelstelling(en) is (zijn) van het Rotterdamse VVE-beleid? Onderschrijft uw organisatie deze doelstellingen? (waarom wel of niet?)
- Botsen de doelstellingen het VVE-beleid met de doelstellingen van uw organisatie? Voorbeeld, reactie.
- Wat is uw taak (+ taak organisatie) in het bereiken van VVE-doelstellingen? Ervaart u daarbij belemmeringen? Hoe bent u met deze belemmeringen omgegaan en waarom op die manier? Voorbeelden van succes en faalverhalen.
- Wat is volgens u de taak van andere actoren in het bereiken van de doelstellingen? Ervaart u daarbij belemmeringen? Hoe bent u met deze belemmeringen omgegaan/hoe gaat u om met belemmeringen en waarom? Voorbeelden van succes en faalverhalen.
- In hoeverre komen standpunten van betrokkenen overeen en in hoeverre verschillen zij van elkaar? Voorbeeld, reactie belemmeringen.

Interdependentie

- Bent u met uw organisatie van andere actoren afhankelijk om uw doelstellingen te bereiken? In welke zin? Wat vindt u hiervan? Ondervindt u hiervan belemmeringen, hoe gaat u hiermee om?
- Hoe groot zijn de verschillen tussen betrokkenen bij VVE in termen van kennis?
- Hoe groot zijn de verschillen tussen betrokkenen bij VVE in termen van financiën?
- Hoe groot zijn de verschillen tussen betrokkenen bij VVE in termen van deskundigheid?
- Hoe groot zijn de verschillen tussen betrokkenen bij VVE in termen van tijd?
- In hoeverre werken de verschillen door in de besluitvorming/samenwerking rond VVE? Voorbeeld, reactie.
- Ervaart u die verschillen als belemmeringen? Hoe bent u met deze belemmeringen omgegaan/hoe gaat u om met belemmeringen en waarom?

Geslotenheid

- Bent u tevreden over (aard/frequentie/betrokkenen) de contacten en overlegsituaties?
- Hoe vaak en naar aanleiding waarvan heeft u contact met deze actoren/organisaties?
- Ervaart u daarbij belemmeringen, welke? Belemmeringen in bestaande overlegsituaties en belemmeringen omdat er geen overleg plaatsvindt, of niet iedereen neemt deel.
- Hoe bent u met deze belemmeringen omgegaan/hoe gaat u om met belemmeringen en waarom?
- Zijn overlegsituaties naar uw mening toegankelijk voor alle betrokkenen bij VVE? Waaraan merkt u dat? Voorbeeld

Vertrouwen

- Wat vindt u belangrijk in contact met andere actoren? Voorbeeld
- Met welke actoren ervaart u een prettige omgang en waarom? Voorbeeld
- Kunt u deze contacten typeren?
- Met welke actoren ervaart u minder prettige omgang en waarom? Voorbeeld, reactie
- Kunt u deze contacten typeren?
- Ervaart u een mindere prettige omgang met actoren als belemmering? Hoe gaat u hiermee om? Faal- en succesverhalen

Zingeving

- Bent u geïnteresseerd in opvattingen van andere actoren? Voorbeeld, reactie
- Zijn andere actoren geïnteresseerd in opvattingen? Waaraan merkt u dat? Voorbeeld
- Staan actoren open voor belangen en visies van andere actoren? Waaraan merkt u dat? Voorbeeld, belemmeringen.
- Draagt u open uw belangen en visie uit? Voorbeeld, reactie.
- Dragen actoren tijdens contactmomenten/overlegsituaties open hun belangen en visie uit? Voorbeeld, reactie.
- Zijn belangen en visies etc onderwerp van gesprek? Voorbeeld, reactie
- Licht aan besluitvorming een gezamenlijke analyse ten grondslag? Voorbeeld, reactie, belemmeringen

Communicatie

- Staan alle actoren bij VVE open voor (ad hoc/informeel) overleg/contact). Waaraan merkt u dat. Wat vindt u daarvan?
- Zijn alle onderwerpen bespreekbaar? Waaraan merkt u dat? Voorbeeld, reactie, belemmeringen
- Is er ruimte om initiatieven en afwijkende opvattingen in overleg in te brengen? Waaraan merkt u dat? Wat vindt u daarvan?
- Zijn deelnemers geïnteresseerd in elkaars standpunten? Waaraan merkt u dat? Voorbeeld
- Weegt de inbreng van betrokkenen even zwaar? Waaraan merkt u dat? Wat vindt u daarvan?
- Hebben alle actoren in principe een gelijke stem als het gaat om besluitvorming? Reactie
- In hoeverre spelen formele functies van actoren een rol bij overleg/contacten/besluitvorming? Waar merkt u dat? Voorbeeld, reactie, belemmeringen

Afsluitend:

- Wat zou u willen dat er verandert bij de invulling van de regierol door de gemeente Rotterdam?

Bijlage 2 Checklist documentenanalyse en observatie

Pluriformiteit

- Welke actoren zijn aanwezig bij overleg, welke niet?
- Naar welke actoren wordt verwezen in schriftelijke stukken en in welk relationeel verband?
- In hoeverre komen doelstellingen van het VVE-beleid overeen met doelstellingen van betrokken organisaties en actoren?
- In hoeverre komen standpunten van betrokkenen in overeen en in hoeverre verschillen zij van elkaar?

Interdependentie

- In hoeverre zijn actoren van elkaar afhankelijk voor het bereiken van doelstellingen?
- In hoeverre zijn er verschillen tussen actoren bij VVE op gebied van kennis?
- In hoeverre zijn er verschillen tussen actoren bij VVE op gebied van financiën?
- In hoeverre zijn er verschillen tussen actoren bij VVE op gebied van deskundigheid?
- In hoeverre zijn er verschillen tussen actoren bij VVE op gebied van tijd?
- In hoeverre zijn er verschillen tussen actoren bij VVE op gebied van bevoegdheden?

Geslotenheid

- Staan actoren open voor deelname van andere actoren aan overleg?
- Welke (overige) functies vervullen betrokken actoren?
- Wat is de frequentie en aard van overlegsituaties?
- Zijn overlegsituaties toegankelijk voor derden?
- Welke organisaties schuiven daadwerkelijk aan als 'derde partij'?

Communicatie

- Welke onderwerpen worden in overlegsituaties besproken en welke niet?
- Krijgen alle actoren tijdens overleg ruimte om meningen, belangen en visies duidelijk te maken?
- Is er ruimte voor nieuwe initiatieven en afwijkende opvattingen in overlegsituaties?
- Is er sprake van discussie en debat bij overleg?
- Worden formele posities aangehaald bij overlegsituaties?
- Hebben alle actoren een gelijke stem bij besluitvormingsmomenten?

Vertrouwen

- Hoe kenmerkt zich de sfeer van overleg?
- Worden in schriftelijke stukken argumenten geformuleerd op basis ervaringen?
- Worden in schriftelijke stukken argumenten geformuleerd op basis reputatie?
- Worden in schriftelijke stukken argumenten geformuleerd op basis cognities?
- Worden in schriftelijke stukken argumenten geformuleerd op basis normen en waarden?
- Worden in schriftelijke stukken argumenten geformuleerd op basis van chemie?
- Worden in schriftelijke stukken argumenten geformuleerd op basis persoonlijke overwegingen?
- Worden in overlegsituaties argumenten geformuleerd op basis van ervaringen?
- Worden in overlegsituaties argumenten geformuleerd op basis van reputatie?
- Worden in overlegsituaties argumenten geformuleerd op basis van cognities?
- Worden in overlegsituaties argumenten geformuleerd op basis van normen en waarden?
- Worden in overlegsituaties argumenten geformuleerd op basis van chemie?
- Worden in overlegsituaties argumenten geformuleerd op basis van persoonlijke overwegingen?

Zingeving

- Staan actoren open voor elkaars standpunten en inbreng bij overlegsituaties?
- Dragen actoren tijdens overleg open hun belangen en visie uit?
- Zijn belangen en visies onderwerp van gesprek?
- Vindt tijdens overleg gezamenlijke analyse plaats?
- Dragen actoren in schriftelijke stukken hun belangen en visie uit?
- Wordt in schriftelijke stukken verwezen naar belangen en visies van andere actoren?
- Worden er op enig moment beleidsconsumenten of overige instellingen betrokken bij het opstellen van beleidsstukken?

Bijlage 3 Documenten en notulen

Documenten

College van Burgemeester en Wethouders, *Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we dat doen. Collegeprogramma 2002–2006*.

College van Burgemeester en Wethouders, *Rotterdamse Onderwijsachterstandenplan 2002-2006 Rotterdam maakt school (2002)*.

College van Burgemeester en Wethouders, *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans Actieprogramma 2003*.

College van Burgemeester en Wethouders, *Bestuursakkoord Onderwijs en Jeugd. College en deelgemeentelijke prioriteiten; een raamovereenkomst*, 2003.

College van Burgemeester en Wethouders, *Verkenkende notitie welzijn*, 2003.

College van Burgemeester en Wethouders, *Voorjaarsnota Rotterdam 2004*.

College van Burgemeester en Wethouders, *Kaderbrief Welzijn*, 2004.

Deelgemeente Feijenoord, *Programma Jeugd*, 2004.

Deelgemeente Feijenoord, *Actieprogramma Dagelijks Bestuur 2004-2006*.

Dienst Stedelijk Onderwijs, *Beleidsplan VVE in Rotterdam 'Een goed begin is....'*, 2002.

Dienst Stedelijk Onderwijs, *Protocol VVE subsidie peuterspeelzalen 2003/2004*, 2002.

Dienst Stedelijk Onderwijs, *Protocol VVE subsidie basisscholen 2003/2004*, 2002.

Dienst Stedelijk Onderwijs, *Investeren in de voorschool doen we niet voor niets*, 2003.

Dienst Stedelijk Onderwijs, *Rotterdamse onderwijsmonitor 2004*.

Dienst Stedelijk Onderwijs, *Informatiemap Voor en Vroegschoolse Educatie*, 2004.

Dienst Stedelijk Onderwijs, *Voorlopig jaarplan afdeling 2004 Funderend Onderwijs*.

Gemeente Rotterdam, *Deelgemeenteverordening 2002*.

Gemeente Rotterdam, *Lijst met bevoegdheden behorende bij de Deelgemeenteverordening 2002*.

Gemeente Rotterdam, *Opgroeien in Rotterdam: Steun en grenzen. Actieprogramma Stedelijke Basisinfrastructuur Opvoedingsondersteuning 2004*.

Rotterdams Onderwijsforum, *Het Rotterdams Onderwijs Manifest*, 2000.

RVKO, *Format werkplan voorscholen*

Stadsmerk, *Werkplan 2004 van Stadsmerk Belangenvereniging*.

Stadsmerk, *RoVisie*, september 2004

Onderzoeken

Ledoux e.a., *ROAP II op de werkvloer. De beleving van het Rotterdams Onderwijsachterstanden Plan 2002-2006 bij verschillende groepen betrokkenen, halverwege de uitvoeringsperiode*, 2003.

Notulen

Deelgemeentenoverleg VVE
d.d. 7 oktober 2003

Ambtelijk overleg Jong
d.d. 16 september 2004
d.d. 11 november 2004*
d.d. 12 december 2004*

ROF werkgroep VVE
d.d. 6 november 2003
d.d. 27 november 2003
d.d. 5 februari 2004*
d.d. 7 april 2004*
d.d. 24 mei 2004
d.d. 9 juni 2004
d.d. 16 september 2004
d.d. 28 oktober 2004*
d.d. 16 december 2004*

* Bij deze overleggen ben ik aanwezig geweest.

