

Onderwijsachterstandenbeleid: toen, nu en straks

“Een onderzoek in de gemeente Schiedam”



Naam	: Derya Korkmaz
Studentennummer	: 168977
Eerste begeleider	: Peter Rutgers
Tweede begeleider	: Arthur Edwards
Instelling	: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen
Plaats	: Rotterdam
Datum	: 27-05-05

Inhoudsopgave

Hoofdstukken	Bladzijden
1. Inleiding	1
1.1 Overheid en onderwijs	1
1.2 Problemen, doelen en vragen	4
1.3 Hoofdstukkenindeling	6
2. Overheid en onderwijsachterstanden	7
2.1 Opkomst onderwijsachterstanden	7
2.2 Onderwijsachterstandenbeleid	8
2.2.1 Onderwijsachterstandenbeleid voor 1993	8
2.2.2 Onderwijsachterstandenbeleid na 1993-tot heden	10
2.3 Het landelijk beleidskader	12
2.3.1 Het landelijk beleidskader 1993-1997	13
2.3.2 Het landelijk beleidskader 1998-2002	13
2.3.3 Het landelijk beleidskader 2002-2006	14
3. Voornemens na 2006	16
3.1 Wijzigingen in het GOA-beleid	16
3.2 Bestedingsvrijheid van scholen	17
3.3 Voordelen en moeilijkheden van meer vrijheid	18
3.4 Huidige verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en scholen	20
3.5 Toekomstige verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en scholen	22
3.6 Planlast voor de gemeenten en schoolbesturen	25
3.7 De betrokken actoren in onderwijsachterstanden	28
4. Theoretisch kader	31
4.1 Overheid als regisseur	31
4.2 De gemeente als regisseur	32
4.2.1 De term regie	33
4.2.2 Gemeentelijke sturing/ regie	33
4.3 De netwerkbenadering	35
4.4 Gemeenten en netwerken	37
4.5 Analysemodel	38
5. Methodologische verantwoording	41
5.1 Het type onderzoek	41
5.2 Onderzoeksdesign	41
5.3 Onderzoeksinstrumenten	43

6	De gemeente Schiedam	46
6.1	De Dienst Educatie	46
6.2	Lokale situatie primair onderwijs	46
6.2.1	Primair onderwijs en verwante beleidsterreinen	51
6.2.2	Organisatie	52
6.2.3	Middelen onderwijsachterstandenbeleid	52
6.3	De onderzochte actoren	54
6.3.1	De gemeente Schiedam	54
6.3.2	De schoolbesturen	56
6.3.3	De scholen	61
7	Analyse	70
7.1	Verscheidenheid van het netwerk	70
7.2	Afhankelijkheden binnen het netwerk	75
7.2.1	Beoordeling projecten	75
7.2.2	Voortzetting van de projecten	78
7.3	Geslotenheid van het netwerk	82
7.4	De Dienst Educatie en zijn belevenissen	87
8	Inzichten, conclusies en aanbevelingen	88
8.1	Inzichten en conclusies	88
8.2	Aanbevelingen	93
	Geraadpleegde bronnen	97
	Afkortingen	100
	Bijlagen: vragenlijsten	101
	Vragenlijst A: De gemeente Schiedam	101
	Vragenlijst B: De schoolbesturen	107
	Vragenlijst C: De scholen	113

1. Inleiding

Het onderwijs (zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs) is een onderwerp dat voortdurend in beweging is. Het wordt constant met verschillende soorten problemen geconfronteerd als lerarentekort, onderwijsachterstanden, huisvestingsprobleem, klassengrootte, weinig of juist teveel leerlingen enzovoort. De centrale overheid formuleert beleid dat zich toespitst op deze problemen. Echter geen enkel beleid blijft continu hetzelfde. Met de jaren mee verandert het beleid vanwege de veranderingen en problemen in het onderwijs.

1.1 Overheid en onderwijs

Er kunnen in het algemeen twee motieven onderscheiden worden voor overheidsbemoediging met het onderwijs: *doelmatigheids*overwegingen en *rechtvaardigheids*overwegingen.

Het doelmatigheidsargument voor subsidiering van onderwijs is gebaseerd op de notie dat bij afwezigheid van overheidssubsidies de investering in onderwijs minder dan sociaal wenselijk zal zijn. Het gevolg is dan onderinvestering in het onderwijs. Individuen houden bij hun beslissing voor onderwijsdeelname rekening met eigen voordelen en kosten. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat minder aan onderwijs deelgenomen wordt dan de overheid maatschappelijk wenselijk acht. Ten tweede worden de kosten voor onderwijsdeelname in het heden gemaakt en daarom zijn de uiteindelijke opbrengsten van deelname onzeker. Dit kan ertoe leiden dat individuen geen risico willen lopen en hun investeringen in het onderwijs beperken.

Het rechtvaardigheidsargument voor overheidsbemoediging met onderwijs is gebaseerd op de gedachte dat bij afwezigheid van overheidsbemoediging de ongelijkheid tussen individuen vergroot wordt. Kapitaalkrachtige individuen zullen meer in het onderwijs investeren dan wie daar minder bedeed mee is. Individuen kunnen ook onvoldoende inzicht hebben in de waarde van onderwijs en daarom geneigd zijn om minder onderwijs te volgen dan goed voor ze is. De overheid kan ingrijpen om te vermijden dat leerervaringen worden gemist. Dit vanuit de gedachte dat de overheid beter weet wat essentieel is voor ieder individu dan die individuen zelf (Onderwijsraad 2001: 7, 8).

Onderwijs

De vitale rol van het onderwijs voor onze samenleving moet worden versterkt. Onderwijs en kennis vormen de basis voor economische kracht, eigen verantwoordelijkheid en saamhorigheid. Onderwijs is ook een belangrijke plaats voor het doorgeven van Nederlandse waarden en normen, die voorwaarde zijn voor succesvolle integratie in de samenleving.

Het beleid staat al lange tijd in het teken van het realiseren van een goed opgeleide bevolking. In het initiële onderwijs moeten jongeren optimaal worden toegerust voor een leven lang leren. Een ieder moet gelijke kansen krijgen op het deelnemen aan onderwijs en dient het te verlaten met minimaal een kwalificerend diploma (Sociaal en Cultureel Planbureau 2003a: 27).

Onderwijs legt de basis om te kunnen functioneren in de maatschappij. Kennis, kunde en creativiteit zijn essentieel voor de manier waarop mensen met elkaar samenleven en zich voorbereiden op hun toekomst. Onderwijs biedt mensen hier de kansen voor.

De doelen die voor het onderwijs gelden zijn:

- bijdragen aan de persoonsvorming van leerlingen als deel van hun opvoeding;

- bijdragen aan de vorming in maatschappelijke en culturele zin mede ter voorbereiding op toekomstig staatsburgerschap en verantwoordelijkheid;
- bijdragen aan de voorbereiding op beroepsuitoefening en participatie op de arbeidsmarkt (Onderwijsraad 2001: 9).

Onderwijsachterstandenbeleid

Vanaf de jaren zeventig voert de overheid een onderwijsachterstandenbeleid. Pas in de loop van de jaren negentig groeide het politiek besef dat een lokaal geregisseerd beleid mogelijk tot betere resultaten leidt dan een landelijk beleid. Vanaf 1 augustus 1998 is het onderwijsbeleid voor leerlingen uit achterstandsgroepen van het Rijk gedecentraliseerd naar de gemeenten toe en omgevormd in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). De gemeenten hebben tot taak gekregen het beleid te vertalen in concrete acties en maatregelen en de regie te voeren over de uitvoering daarvan (Tesser & Iedema 2001: 5).

Het lokaal bestuur voert regie wanneer zij de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid. Daarbij is zij afhankelijk van de medewerking van andere actoren zoals burgers, intermediaire organisaties en andere overheden. Ten eerste verwijst gemeentelijke regie naar een wijze van besturen waarbij het lokaal bestuur een bijzondere positie en verantwoordelijkheid in de samenleving heeft. De verantwoordelijkheid voor een goede ontwikkeling van de lokale samenleving. Ten tweede verwijst de gemeentelijke regie naar de speelruimte van de lokale overheid. Zij moet deze delen met anderen. Daarbij is ze afhankelijk van andere overheden, maatschappelijke organisaties, burgers (Raad voor het Openbaar Bestuur 1999: 6, 10).

De gemeenten ontvangen van de rijksoverheid financiële middelen voor het lokaal onderwijsachterstandenbeleid (Vreugdenhil 2003: 5). Het beleid is er op gericht de middelen van het achterstandenbeleid zo effectief en zo efficiënt mogelijk in te zetten om de onderwijsachterstanden aan te pakken en het liefst te voorkomen. De bedoeling is dat als de betrokken partijen (scholen, schoolbesturen en gemeenten) zich bezig houden met hun eigen werkveld, de negatieve effecten op leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen die het gevolg zijn van sociale, economische en culturele omstandigheden nog beter worden aangepakt en voorkomen (Vreugdenhil 2003: 1).

Op overeenstemming gericht overleg

De schoolbesturen voeren op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met de gemeente over het onderwijsachterstandenplan dat door de gemeente wordt opgesteld. De schoolbesturen leveren gemeenten daartoe gegevens betreffende:

- activiteiten die zij in het kader van het achterstandenbeleid zullen gaan verrichten;
- de inzet van hun gewichten- respectievelijk cumi-middelen;
- de wijze waarop zij verantwoording afleggen over de inzet van deze middelen.

Het overleg gaat uitdrukkelijk uit van consensus. In die zin zijn partners gelijk aan elkaar (Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2002: 5).

Voornemens voor het onderwijsachterstandenbeleid

Het bestrijden van de achterstanden vindt momenteel plaats via gemeenten door middel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en via scholen door middel van de gewichtenregeling. Scholen zijn als eerste verantwoordelijk voor de hulp aan leerlingen met een onderwijsachterstand. In het primair onderwijs zijn de scholen verantwoordelijk voor de

bestrijding van onderwijsachterstanden. Zij leggen hierover verantwoording af aan het rijk. Gemeenten moeten zorgen voor voldoende ondersteunende voorzieningen en het jeugdbeleid. Het kabinet wil scholen meer ruimte geven voor een eigen onderwijsachterstandenbeleid. Daarvoor worden de administratieve lasten voor scholen verlaagd. Ook krijgen ze meer vrijheid in besteding van het geld (Persbericht: Onderwijsachterstanden is taak voor scholen, 2003). Het primair onderwijs schakelt per 1 augustus 2006 over op lumpsumbekostiging. Dit houdt in dat scholen grotendeels zelf kunnen bepalen hoe zij hun geld besteden.

Met het nieuwe hoofdlijnenakkoord “Meedoen, meer werk, minder regels” van het kabinet CDA, VVD en D66 wordt deze koers verlegd. Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid plus de gewichtenregeling sneuvelen als het aan het nieuwe kabinet ligt. Ze worden samengebracht in een nieuwe regeling, met als maatstaf de feitelijke achterstand van de leerling.

Wanneer actor B op grond van andere voorschriften reeds verplicht is bepaalde activiteiten in opdracht van A te verrichten, beschouwen we het budget dat A ten behoeve van deze activiteiten aan B verstrekt een “uitkering”. Een specifieke uitkering voor bepaalde verplichte activiteit is er als er op grond van andere bevoegdheid reeds een inspanningsverplichting is voor B en als door budgetoverdracht een bestedingsbinding ontstaat (Herweijer 1994: 28). De gemeenten ontvangen de gelden van het GOA-beleid als een specifieke uitkering. De specifieke uitkering (een bundeling van een aantal uitkeringen voor onderwijsachterstandengebieden en Nederlands als Tweede Taal) en de gewichtenregeling respectievelijk cumi-faciliteiten (faciliteiten voor culturele minderheden) zullen in een doeluitkering rechtstreeks aan de schoolbesturen worden uitgekeerd. Het extra budget dat scholen krijgen kan dan ook naar eigen inzicht worden besteed. De overheid gaat zich vooral richten op de kwaliteit van de onderwijsoutput en zorgt voor toezicht daarop (Ministerie van Algemene Zaken, 2003).

Omdat de scholen de belangrijkste uitvoerders zijn van het onderwijsachterstandenbeleid zullen scholen in de komende jaren rechtstreeks worden bekostigd en niet meer via de gemeenten. Achterliggende gedachte is dat professionals in het onderwijs het beste zicht hebben op de achterstanden van leerlingen en de wijze waarop deze succesvol kunnen worden bestreden. Voor bepaalde groepen leerlingen zal een bredere aanpak nodig zijn. Gemeenten blijven een belangrijke rol spelen, omdat de school deel uitmaakt van de jeugdketen waarbij de gemeente een regierol heeft. Om onderwijsachterstanden in een vroeg stadium te kunnen opsporen, krijgen gemeenten ook in de toekomst budget voor de voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de organisatie van schakelklassen. Dit zijn tijdelijke overgangsklassen voor kinderen die geen Nederlands spreken. De scholen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs aan deze kinderen. De feitelijke achterstand van de leerling wordt bepalend voor het extra geld dat een school krijgt (Ministerie van Algemene Zaken, 2003). Het gaat erom of de schoolbesturen in staat zijn om het preventieve beleid te voeren waar nu de gemeenten verantwoordelijk zijn. Voor het opzetten van de voorschoolse opvang hebben gemeenten een regierol gekregen. De schoolbesturen hebben als kerntaak het geven van goed onderwijs, de vraag is of ze dan wel in staat zijn de regierol over te nemen. Want maatschappelijk werk, buurtnetwerken, opvangklassen, verlengde schooldag vallen niet onder de kerntaak van de schoolbesturen (Achterstandsbeleid wordt één regeling met test. *Het onderwijsblad nr. 12, 2003: 1*).

1.2 Problemen, doelen en vragen

Probleemstelling

Het huidige onderwijsbeleid legt grote nadruk op het verder uitwerken en invullen van de autonome school. De vraag is of scholen en schoolbesturen in staat zullen zijn de sterk toenemende verantwoordelijkheden en bestuurslast uit te voeren zonder dat het ten koste gaat van het onderwijs. Beheerstaken zullen in aantal en omvang toenemen voor schooldirecties, terwijl de meeste directies nu al ruim 80% van hun tijd aan dergelijke taken besteden (School & Begeleiding (2003), jrg. 20, nr. 3). Tevens kan een onbalans tussen schoolbesturen en scholen tot een verplaatsing van de bureaucratie en planlast voor scholen leiden. De scholen onderhandelen niet meer met het rijk en de gemeente, maar met het eigen schoolbestuur. Scholen en schoolbesturen zullen moeten leren om te gaan met beleids- en sturingsinstrumenten, zoals visieontwikkeling, beleidsbepaling, begroten, administreren. De autonomie wordt niet alleen een zaak van besturen en bovenschoolse managers. Teams en directeuren moeten op basis van hun schoolpopulatie, de omgeving, de behoeften van kinderen een keuze kunnen maken voor een eigen schoolontwikkeling. Het is aan besturen en bovenschools management om volstreekte helderheid te geven over de middelen die de individuele school daarvoor tot zijn beschikking heeft (School & Begeleiding (2003), jrg. 20, nr. 3). De rol van de gemeente in het onderwijsachterstandenbeleid is nog onduidelijk als de budgetten rechtstreeks aan de schoolbesturen worden toegekend. Voor de gemeente zal deze onwetendheid zeer onplezierig zijn. De gemeente zal niet meer de regie voeren. Deze wordt geplaatst bij de schoolbesturen. Samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen blijft binnen het integrale jeugdbeleid noodzakelijk (Vreugdenhil 2003: 3). Na 2006 is het aan de schoolbesturen of ze de huidige gang van zaken met de gemeente willen voortzetten of juist een heel andere weg zullen inslaan. In de praktijk is er al veel spanning tussen de verschillende uitvoerders. Scholen beschouwen het geld van de gewichtenregeling als hun geld en de gemeenten willen met het geld wat zij krijgen een eigen beleid volgen. Al met al zal een nieuwe regeling als deze een hele kentering betekenen, die ook de daarbij behorende spanningen met zich mee zal brengen.

Doelstelling

Naar aanleiding van de bovenstaande beschrijving van problemen binnen het onderwijsachterstandenbeleid zal in deze scriptie worden geprobeerd de volgende doelstelling te bereiken:

Inzicht bieden in de actuele beleidsveranderingen op het terrein van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, en in de reacties daarop van betrokken partijen. Tegen de achtergrond van die reacties het formuleren van aanbevelingen.

Om deze doelstelling te realiseren zijn een centrale vraag en daaruit afgeleide deelvragen geformuleerd.

De centrale vraag luidt:

“Wat betekent de verandering van het GOA-beleid in 2006 - de wijze van toekennen van financiële middelen aan de gemeente en schoolbesturen - voor het bestuurlijk en beleidsmatig werken aan het bestrijden van onderwijsachterstanden in Schiedam?”

Om deze centrale vraag te beantwoorden wordt deze vraag verder opgesplitst in een zestal deelvragen.

Deelvragen

1. Welke ontwikkelingen heeft het formele onderwijsachterstandenbeleid doorgemaakt in de periode 1990-heden?
2. Hoe zal het GOA-beleid vanaf 2006 worden vormgegeven?
3. Volgens welk theoretisch perspectief kunnen reacties op beleidsveranderingen binnen het GOA-beleid bij partijen worden bestudeerd?
4. Hoe denken de gemeente Schiedam en de schoolbesturen over het huidige centrale beleid en de voorgestelde wijzigingen in het GOA-beleid in 2006?
5. Hoe wordt de huidige gemeentelijke regie voor het GOA-beleid vormgegeven en gewaardeerd in Schiedam?
6. Wat betekent de verandering van het GOA-beleid voor de onderlinge verhoudingen in termen van regie en netwerk, en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan in Schiedam?

Ad 1: De eerste deelvraag geeft een beeld van het *formele* beleid op het gebied van onderwijsachterstanden. Hij wordt beantwoord in hoofdstuk 2.

Ad 2: De tweede deelvraag geeft een beeld van het *voorgenomen formele* beleid op het gebied van onderwijsachterstanden. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3.

Ad 3: De derde deelvraag geeft een beeld van de theorie met de gemeente als regisseur en het daarbij behorende netwerk tussen partijen. Hij wordt beantwoord in hoofdstuk 4.

Ad 4: De vierde deelvraag richt zich op de voorgenomen beleidswijziging in 2006 in het onderwijsachterstandenbeleid. Ten eerste wordt er gekeken naar de waardering van het huidige GOA-beleid door de actoren, en ten tweede wordt er gekeken naar de waardering van de voorgenomen beleidswijziging in het onderwijsachterstandenbeleid in 2006 door de actoren. Hij wordt beantwoord in de hoofdstukken 6 en 7.

Ad 5: De vijfde deelvraag geeft een beeld van de gemeentelijke regie over het GOA-beleid. Het is gericht op het geven van een beschrijving van de vormgeving en waardering van de gemeentelijke regie. Hij wordt beantwoord in de hoofdstukken 6 en 7.

Ad 6: De zesde deelvraag is een binding met het theoretische kader. In welke mate zullen de gevolgen van de voorgenomen beleidswijziging (in termen van samenwerking, regie, netwerk) het werken aan het bestrijden van onderwijsachterstanden beïnvloeden. Hij wordt beantwoord in hoofdstuk 7. De aanbevelingen zijn beschreven in hoofdstuk 8.

1.3 Hoofdstukkenindeling

Na dit hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid door de jaren heen geschetst. Hierbij wordt de situatie voor 1993 en vanaf 1993 beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het onderwerp van dit onderzoek toegelicht. Wat er vanaf 2006 in het onderwijsachterstandenbeleid zal veranderen en waarom juist voor die verandering is gekozen. Na de beschrijving van de voorgenomen verandering in 2006 komen we toe aan het theoretisch kader. In het theoretisch kader dat beschreven is in hoofdstuk 4 worden twee belangrijke richtingen uitgewerkt, te weten de regisseursfunctie en de netwerkbenadering. In hoofdstuk 5 wordt beschreven hoe dit onderzoek is verricht, welke instrumenten daarbij zijn gebruikt, in welk kader het onderzoek past. In hoofdstuk 6 komen we toe aan de beschrijving van de gemeente Schiedam met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid. Welke ontwikkelingen er hebben plaats gevonden en met welke activiteiten Schiedam zich bezig houdt. In hoofdstuk 7 komen we toe aan een vergelijking tussen de schoolbesturen, de scholen en de gemeente Schiedam. In hoofdstuk 8 zijn de aanbevelingen op het gebied van onderwijsachterstanden en de conclusie van dit onderzoek uitgewerkt. Hierna komt er een lijst met de geraadpleegde literatuur en geraadpleegde websites en een lijst met de afkortingen gebruikt in dit onderzoek. En als laatste zijn de vragenlijsten gebruikt in dit onderzoek toegevoegd als bijlage.

2. Overheid en onderwijsachterstanden

Onderwijsachterstanden liggen al jaren op de beleidsagenda van de regering. Er was en er is nog steeds een aanleiding voor het ontstaan van onderwijsachterstanden. Sociaal-culturele factoren, slechte economische positie, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal zijn een van de belangrijkste factoren voor het ontstaan en blijven bestaan van onderwijsachterstanden. De centrale overheid gaat met dit probleem om door het opstellen van een landelijk beleidskader. In dat beleidskader stelt de overheid doelen en prioriteiten vast die zij op het gebied van onderwijsachterstanden in vier jaar wil bereiken.

2.1 Opkomst onderwijsachterstanden

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond er behoefte aan veel arbeiders. Nederland kon dit niet leveren en men begon met het werven van arbeiders uit andere landen. Heel veel arbeiders kwamen uit landen als Marokko, Turkije en Suriname. Na hun komst besloten veel arbeiders om te blijven, hetgeen een enorme stroom gezinsherenigingen tot gevolg had. De kinderen kwamen op scholen terecht waar van hen werd verwacht dat ze de Nederlandse taal na verloop van tijd goed zouden beheersen. Dit bleek echter moeilijk te zijn. Er ontstonden taal- en leerachterstanden bij kinderen.

Kansen bieden aan de emancipatie van individuen is belangrijk. De situatie van de werknemers is door emancipatie via verenigingen, onderwijs en eigen inspanning verbeterd. Het creëren van betere kansen voor groepen met achterstanden blijft echter een complex vraagstuk omdat 'alles met alles' lijkt samen te hangen, zoals bijvoorbeeld de sociaal-economische positie, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en armoedeproblemen. Het vraagstuk is bovendien beweeglijk: er lijken zich steeds nieuwe groepen en problemen voor te doen. Achterstanden 'vernieuwen' zichzelf door de komst van nieuwe immigranten, met verschillende achtergronden (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000a: 2).

Nu nog kampt de derde en vierde generatie allochtone kinderen met hetzelfde probleem. De leerprestaties in het primair onderwijs zijn in het algemeen zowel op tussenmomenten als aan het einde van de basisschoolperiode lager dan die van autochtonen. Behalve met achterliggende taal- en rekenvaardigheden kampen allochtone leerlingen ook met achterstand op metacognitief (het plannen en sturen van het eigen leerproces), cognitief (feitenkennis, probleemoplossend vermogen) en motorisch terrein. Als leerlingen bij aanvang van het basisonderwijs tekorten ondervinden wegens hun sociale achtergrond, zullen zij ook minder in staat zijn om succesvol aan het onderwijsprogramma deel te nemen. Het wordt duidelijk dat de achterstanden niet in een paar jaar kunnen worden opgelost, maar dat er aanhoudende aandacht zal moeten zijn voor kansarme groepen. Kinderen uit deze groepen moeten worden gestimuleerd om te voorkomen dat er in de Nederlandse samenleving tweedelingen ontstaan.

Een van de factoren die de aanpak van achterstanden moeilijk maakt, is dat achterstandsvraagstukken zich concentreren in bepaalde steden en wijken. We zien dat sommige wijken in de grote steden segregeren langs sociaal-economische lijnen. De levensstijl van de gezinnen hangt in hoge mate af van de sociaal-economische positie. In die wijken staan natuurlijk ook scholen. De segregatie zet zich voort in het onderwijs en wordt versterkt door de zogenaamde witte vlucht. Allochtone kinderen en kinderen uit sociaal-economische zwakke gezinnen concentreren zich op een aantal scholen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000a: 2).

De vraag hoe scholen die door segregatie een groot aandeel allochtone leerlingen hebben, moeten worden beoordeeld, is niet eenduidig te beantwoorden. Sommige menen dat concentratie van deze leerlingen op scholen niet bevorderlijk is voor de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving, sommigen vinden het niet bevorderlijk voor het bieden van optimale onderwijskansen voor leerlingen met achterstanden. Concentratie van leerlingen met achterstanden op scholen kan een negatief effect hebben op de kansen van de leerlingen en bovendien de kans versterken dat jongeren zich van de school afkeren, uitvallen en ontsporen.

2.2 Onderwijsachterstandenbeleid

De achtereenvolgende ontwikkelingen in het landelijk onderwijsachterstandenbeleid waren:

Eerst onderwijsstimulering, vervolgens onderwijsvoorrang, daarna onderwijsachterstanden, toen onderwijskansen, nu gemeentelijke onderwijsachterstanden en straks schoolbestuurlijke onderwijsachterstanden.

De centrale doelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid blijft het voorkomen en bestrijden van de negatieve effecten van sociale, economische en culturele omstandigheden op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen.

2.2.1 Onderwijsachterstandenbeleid voor 1993

Onderwijsstimulering

Al enkele decennia wordt er beleid gevoerd om de situatie van leerlingen met een onderwijsachterstand op scholen te verbeteren. Aanvankelijk bleef dit beleid beperkt tot autochtone leerlingen met een sociaal-economische achterstand (het onderwijsstimuleringsbeleid). Later zijn de doelgroepen van het beleid uitgebreid met allochtone leerlingen die eveneens een risico op achterstand hebben (Turkenburg 2003: 12).

In feite is de Nederlandse centrale overheid, vergeleken met andere landen, laat gekomen met beleidsvoorstellen over onderwijskansen. Met de nota 'Democratisering van het onderwijs', werd voor het eerste keer aandacht geschonken voor de onderwijsachterstanden van maatschappelijke groepen. Het probleem was nu in een officiële publicatie vastgesteld, men kon niet meer om de problematiek heen. Het beleid werd op die manier afgedwongen (Sinem Sisli 2001-2002: 29). In 1974 werd in het Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties specifiek aandacht geschonken aan de onderwijssituatie van leerlingen uit arbeidersmilieus die reeds met een achterstand de school binnenkwamen. Ter verbetering van de situatie van deze doelgroep kregen scholen met veel arbeiderskinderen extra personeel (Turkenburg 1999: 23).

Het doel van dit onderwijsstimuleringsbeleid was om deze leerlingen meer te laten profiteren van het onderwijs. In het minderhedenbeleid werden maatregelen ingevoerd ter verbetering van de positie van de minderheden, zoals eerste opvang, aandacht voor eigen taal en cultuur en de aanpak van onderwijsachterstand.

Onderwijsvoorrang

In 1982 kwam de nota 'Onderwijsvoorrangsplan 1982' uit. Daarin werd een wettelijke regeling aangekondigd van het onderwijsvoorrangsbeleid. In 1984 werd er een wetsvoorstel Onderwijsvoorrang ingediend ter regeling van het onderwijsvoorrangsbeleid (Sinem Sisli

2001-2002: 30). Uiteindelijk werden de middelen voor de leerlingen uit achterstandsgroepen en voor de minderheden samengebracht in het onderwijsvoorrangsbeleid in 1985.

Het doel was het verminderen van onderwijsachterstanden die ontstonden als gevolg van economische, sociale en culturele factoren. Het onderwijsvoorrangsbeleid kende een gebiedsgerichte aanpak voor scholen in gebieden waar zich een concentratie van achterstanden voordeed en een schoolgerichte aanpak in de vorm van een toekenning van extra formatie voor scholen met veel achterstandsleerlingen. De gebiedsgerichte aanpak bestond uit samenwerkingsverbanden tussen scholen en welzijnsinstellingen om de achterstanden integraal te kunnen aanpakken. (Turkenburg 2003: 12).

Bij het aantreden in 1989 van het kabinet Lubbers-Kok werd sociale vernieuwing een belangrijk aspect van het kabinetsbeleid. Onder sociale vernieuwing werd verstaan het achterstandsbeleid. Achterstand wordt veroorzaakt door een slechte maatschappelijke positie dat het resultaat is van factoren als laag inkomen, werkloosheid, weinig en lage opleiding, slechte gezondheid en slechte behuizing.

Het kabinet had voor ogen een inzet van verschillende middelen en geldstromen op drie taakgebieden:

- het wegwerken van de maatschappelijke achterstanden;
- de verbetering van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving;
- en verbetering van doelmatigheid en kwaliteit van sociaal-culturele voorzieningen en onderwijs (TK 89-90, 21 455, nr. 4).

Voor het wegwerken van de maatschappelijke achterstanden, de verbetering van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving en verbetering van doelmatigheid en kwaliteit van sociaal-culturele voorzieningen en onderwijs waren er een aantal maatregelen nodig, zoals samenwerking van aanbieders van maatschappelijke voorzieningen, vergroting van de beleidsvrijheid van uitvoerders en terugdringing van de bureaucratie. De gemeenten speelden een centrale rol, omdat zij het beste zicht hebben op het achterstandsproblematiek en oplossingen. De vergroting van beleidsvrijheid ontstond doordat gemeenten de vrijheid kregen bij de besteding van de middelen.

De sociale vernieuwing kreeg in het onderwijs een eigen wetgevingstraject. De Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs ging voor een nieuwe opzet van het onderwijs voor allochtone leerlingen. Drie aspecten waren daarbij belangrijk, namelijk achterstand, Nederlands als tweede taal (NT2) en het onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) oftewel OALT. In de grote steden zijn initiatieven in en met de onderwijssector ontplooid. Als gevolg hiervan werd in 1993 een wetsvoorstel (Regeling samenwerking sociale vernieuwing onderwijs) aan de Tweede Kamer geboden. Dankzij dit wetsvoorstel kregen gemeenten de mogelijkheid om de rijksmiddelen in een fonds te bundelen en in te zetten voor onderwijs en sociale vernieuwing (Turkenburg 1999: 24).

Sociale vernieuwing werd in dit wetsvoorstel gedefinieerd als *‘de inspanning van bevoegde gezagsorganen, gemeentebesturen en andere maatschappelijke organisaties en instellingen, gericht op de verbetering van de positie van leerlingen die een maatschappelijke achterstand hebben opgelopen of dreigen op te lopen’* (Vogels & van Antwerpen 1994: 78).

Het doel van het wetsvoorstel was om op lokaal niveau achterstandsmiddelen samenhangend en doeltreffend in te zetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Als besturen en gemeenten besloten om samen te werken kregen ze meer beleidsvrijheid bij de besteding van achterstandsmiddelen (Vogels & van Antwerpen 1994: 79).

Tabel 1 Uitgaven onderwijsachterstandenbeleid 1991-1992 (x f 1 miljoen (€ 453 780))

jaren	1991	1992
budgetten		
Gewichtenformatie (PO)	333,5	375,1
Cumi-faciliteiten (VO)	57,1	52,2
Onderwijsvoorrangsgebieden	48,5	51,7
Overige uitgaven OVB	111,2	129,6
Totaal	550,3	608,6

(bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 020, nr. 22)

2.2.2 Onderwijsachterstandenbeleid na 1993- tot heden

Het Schevenings Beraad

In het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing in 1993 is er een afspraak gemaakt over functionele en territoriale decentralisatie van beleid. De scholen moesten meer autonomie krijgen (functionele decentralisatie) en de gemeente moest een sturende rol in het onderwijsachterstandenbeleid toegekend worden (territoriale decentralisatie) en meer vrijheid om zelf gemeentelijke middelen toe te voegen aan de rijksvergoeding voor onderwijsachterstandbestrijding. De autonome scholen die tevens de ruimte kregen om zelfstandig te functioneren zouden de centrale overheid moeilijk maken om met centraal beleid daarop in te spelen. Er was behoefte aan een overheid die dichtbij de problemen was en die maatwerk kon leveren, zoals bij het achterstandenbeleid. Hiervoor was de lokale overheid geschikt (Vereniging van Nederlandse Gemeenten 1996: 15).

Hoofdpijnen Schevenings Akkoord

<p>Zorg voor de kwaliteit De school is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De school voert een actief beleid van kwaliteitszorg en legt verantwoording af aan de ouders en de overheid</p>
<p>Bekostiging en school In het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs wordt lumpsum bekostiging ingevoerd. In het voortgezet onderwijs gebeurt dat in 1996, in het primair onderwijs in 1998. De lumpsum is schoolgebonden. Er zal geen verplichte schaalvergroting worden doorgevoerd noch bestuurlijk, noch institutioneel.</p>
<p>Arbeidsvoorwaarden Schoolbesturen krijgen meer ruimte voor een eigen personeelsbeleid. Er komt een duidelijke afbakening van de onderwerpen die centraal en decentraal geregeld zullen worden. Er komt een aangepast overlegstelsel voor de arbeidsvoorwaarden.</p>
<p>Autonomie De autonomie van scholen wordt zoveel mogelijk bevorderd. Voor zover de landelijke regels de autonomie belemmeren, zullen ze worden aangepast en ingetrokken.</p>
<p>Scholen en de lokale overheid De school staat in een open wisselwerking met de omgeving. De lokale overheid krijgt een bij wet vastgestelde coördinerende taak op het gebied van het achterstandsbeleid. De regeling van de financiële gelijkstelling wordt aangepast aan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen, zonder dat het principe van gelijke behandeling van het openbaar en bijzonder onderwijs wordt verlaten.</p>
<p>Bestuur van de openbare school De gemeente beslist zelf over de meest wenselijke bestuursvorm van het openbaar onderwijs. Zij krijgt hierbij meer keuzemogelijkheden door de introductie van een bestuursvorm waarbij de openbare school ook vermogensrechtelijk wordt losgekoppeld van de gemeente.</p>

(bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 1996: 16).

Onderwijsachterstanden

In 1993 trad de Wet regeling onderwijsvoorrangsgebieden in werking. Deze regelde de bekostiging van de onderwijsvoorrangsgebieden en bepaalde tevens dat voor een periode van telkens vier jaar een Landelijk Beleidskader (LBK) moet worden vastgesteld. Het LBK was bedoeld om het voor gebieden eenvoudiger te maken om tot overeenstemming in beleid te komen. In 1998 veranderde het onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) in gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Het beleid beoogt zoveel mogelijk de belemmeringen weg te nemen die leerlingen ondervinden die met een relatieve achterstand als gevolg van sociale, economische en culturele factoren aan hun schoolloopbaan beginnen. Daarnaast richt het beleid zich op het voorkomen van onderwijsachterstanden. De problemen dienen lokaal en zoveel mogelijk in samenhang te worden aangepakt (Turkenburg 1999: 24).

Sinds 1998 is het onderwijsbeleid gedecentraliseerd. Met decentralisatie wordt de overdracht van macht en middelen van de centrale overheid naar de lokale overheid bedoeld. Een argument om het beleid te decentraliseren is dat het bij een centrale sturing onvoldoende kan inspelen op de verschillen in achterstandsproblematiek tussen gemeenten en scholen. Tijdens het onderwijsvoorrangsbeleid bleek dat met de faciliteiten die aan individuele scholen werden uitgekeerd niets werd gedaan voor onderwijsachterstanden. Dat kwam door een afwezigheid van regels en een gebrek aan controle. Ook wel het 'cadeaueffect' genoemd: de subsidie wordt binnengehaald en daarna wordt er niets mee gedaan. Het verbeteren van de middelen is een van de argumenten om het beleid te decentraliseren. De achterliggende filosofie van de decentralisatie is dat gemeenten beter in staat zijn dan de centrale overheid om bij onderwijsachterstandbestrijding doel en middelen op elkaar af te stemmen. Enerzijds was er sprake van territoriale decentralisatie waarbij de gemeente nieuwe taken krijgt, anderzijds was er de functionele decentralisatie waardoor scholen meer autonomie kregen (Turkenburg 2003: 5).

De gewichtenregeling

De gewichtenregeling stelt de scholen met veel achterstandsleerlingen in staat deze leerlingen onderwijs op maat te geven. Scholen die veel achterstandsleerlingen hebben krijgen aanvullende middelen die nodig zijn om de extra inspanning en begeleiding voor deze leerlingen te kunnen bekostigen. Deze leerlingen werden aangeduid met een 'gewicht'. Autochtone kinderen van ouders met een laag opleidingsniveau werden aangeduid als 1,25 leerlingen, en kinderen van allochtone ouders met een laag opleidings- of beroepsniveau aangeduid als 1,9 leerlingen. Dat is nu veranderd in 0,25 en 0,90 leerlingen. De grote steden kampen vooralsnog met heel veel 0,90 leerlingen in vergelijking met het platteland waar er meer 0,25 leerlingen zijn. Zo draagt de gewichtenregeling bij aan de doelstellingen van het achterstandenbeleid. De inzet van de gewichtenmiddelen maakt onderdeel uit van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan.

Tabel 2 Uitgaven onderwijsachterstandenbeleid 1993-1997 (x f 1 miljoen (€ 453 780))

jaren	1993	1994	1995	1996	1997
budgetten					
Gewichtenformatie (PO)	408,4	413,6	445,9	477,2	497,8
Cumi-faciliteiten (VO)	59	71	89,3	91,1	88,4
Onderwijsvoorrangsgebieden	47,7	66,4	71,9	74,1	77,1
Overige uitgaven OVB	136,3	151,8	161,7	179,1	193,5
Totaal	651,4	702,8	768,8	821,5	856,7

(bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 020, nr. 22)

Tabel 3 Uitgaven onderwijsachterstandenbeleid 1998-2005 (x f1 miljoen (€ 453 780))

jaren	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
budgetten								
Gewichten formatie (PO)	499,4	509,9	513,8	514,8	512,6	510,8	509,5	510,1
Cumi-faciliteiten (VO)	94,7	87,9	104,1	112	112	112	112	112
Specifieke uitkering GOA	116,5	173,1	174,3	180,4	180,6	180,6	180,6	180,6
Overige uitgaven GOA	204,8	212	335,2	328	316,3	320	324,1	328,8
Totaal	915,4	982,8	1127,4	1135,3	1121,6	1123,5	1126,2	1131,5

(bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 020, nr. 22)

Onderwijskansen

De nota ‘Aan de slag met onderwijskansen 2000’ is gericht op een intensivering van het onderwijsachterstandenbeleid. Met het onderwijskansenbeleid willen schoolbesturen en gemeenten het lokaal onderwijsachterstandenbeleid voor op schoolniveau een extra impuls geven. De gemeenten en het Rijk leggen afspraken over de aanpak van de onderwijskansenscholen vast in een convenant. De gemeenten moeten afspraken maken met schoolbesturen over de verbetering van de leerlingprestaties op de scholen. Onderwijskansenbeleid moet optimale ontplooiing van alle talenten van leerlingen dichterbij brengen. Het doel is de kansen te verbeteren van kinderen die de meeste risico’s lopen achter te blijven in het basisonderwijs. Veel kinderen verkeren in sociale omstandigheden die hun ontwikkeling belemmeren. Al op jonge leeftijd lopen deze kinderen achterstand op. De positie die de ouders in de samenleving innemen en hun rol in de opvoeding van hun kinderen zijn cruciale factoren in de verdere ontwikkeling van deze kinderen. De verbetering van onderwijskansen voor achterstandsleerlingen is prioriteit voor leerlingen, ouders, scholen, gemeenten, lokale voorzieningen, de inspectie en het rijk. Centraal staan: de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, de verantwoording daarover door de scholen en het toezicht erop door de inspectie (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000b: 13).

Tabel 4 Uitgaven onderwijskansenplan 2000-2005 (x f1 miljoen (€ 453 780))

jaren	2000	2001	2002	2003	2004	2005
budget						
Onderwijskansenplan	10	45	60	60	60	60

(bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 020, nr. 22).

2.3 Het Landelijk Beleidskader

De inhoudelijke sturing door de rijksoverheid krijgt gestalte in een Landelijk Beleidskader. Een Landelijk Beleidskader (LBK) is een indicatief plan. Een indicatief plan geeft globale beleidsdoeleinden aan en een oproep aan bepaalde instanties om zich voor verwezenlijking daarvan in te zetten (Herweijer, Hummels & van Lohuizen 1990: 13). Het LBK geeft de doelen en onderwerpen aan waarbinnen de gemeenten bij de opstelling van hun achterstandenplan prioriteiten kunnen stellen.

In het LBK is opgenomen dat de voor achterstandenbestrijding bestemde middelen lokaal worden ingezet op grond van een analyse van de ernst van de problemen. Het LBK vermeldt hierbij welke middelen positief hebben bijgedragen aan de bestrijding van

onderwijsachterstanden. Het beleidskader is vier jaar geldig en kan na twee jaar als het nodig is worden bijgesteld. In het LBK zijn volgende aspecten opgenomen:

- de doelstellingen waaraan gewerkt moet worden wil men voor de bekostiging van activiteiten in aanmerking komen;
- de aard van de activiteiten die voor bekostiging in aanmerking kunnen komen;
- de bepaling dat er sprake moet zijn van een integrale aanpak van achterstand;
- de systematiek voor het bepalen van de hoogte en verdeling van de middelen (Vogels & Van Antwerpen 1994: 88).

2.3.1 Het Landelijk Beleidskader 1993-1997

Het LBK 1993–1997 had zes doelstellingen:

- het verbeteren van de leerprestaties in taal en rekenen in het basisonderwijs;
- het verbeteren van de taalvaardigheid in het Nederlands zowel van de autochtone leerlingen als van de leerlingen met een andere moedertaal;
- een meer evenredige doorstroom naar de verschillende soorten van voortgezet onderwijs in vergelijking met de niet-doelgroep leerlingen;
- het verbeteren van de eerste opvang van nieuwkomers;
- het verminderen van het schoolverzuim;
- het terugdringen van het ongediplomeerd schoolverlaten in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 020, nr. 22: 15).

2.3.2 Het Landelijk Beleidskader 1998-2002

Na het beleidskader onderwijsvoorrang 1993-1997 volgde het eerste landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002.

Aan het begin van de planperiode (1998 tot 2002) werd geconstateerd dat het ontbrak aan inspiratie in het onderwijsachterstandenbeleid. Planplichtige gemeenten hadden geen plan vastgesteld terwijl enkele niet planplichtige gemeenten wel een plan hadden opgesteld. Halverwege de eerste periode ontstond grote turbulentie. Door de Algemene Rekenkamer en de Inspectie van het Onderwijs werd geconcludeerd dat er te weinig vooruitgang werd geboekt in het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden (Vreugdenhil 2003: 5, 6). Als tussentijdse sturingsinstrumenten werden convenanten (onderwijskansen) en regelingen (VVE en verbreding onderwijskansen) ingezet. Veel gemeenten vonden het eerste Landelijk Beleidskader onduidelijk, te weinig richtinggevend en te veel onduidelijke doelstellingen hebben. De eerste jaren van deze GOA-periode moest veel worden geïnvesteerd in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen en dat heeft veel tijd in beslag genomen. Hierdoor zijn gemeenten er nog maar in beperkte mate in geslaagd integraal beleid te voeren en is het beleid nog onvoldoende operationeel geweest om zichtbaar te worden in school en klas.

In het eerste landelijk beleidskader GOA 1998-2002 zijn de centrale doelstellingen:

- de voor- en vroegschoolse educatie;
- beheersing van de Nederlandse taal;
- vermindering van verwijzing naar het speciaal onderwijs;
- vermindering schooluitval;
- evenredige deelname van doelgroepen aan het onderwijs;
- monitoring (Turkenburg 2003: 13).

De gemeenten dragen zorg voor een samenhangende, doelmatige en effectieve besteding van de ter beschikking staande middelen. Dit vergt van de gemeenten dat zij met schoolbesturen alsook met overige instellingen bindende afspraken maken over de inzet van zowel de middelen die de gemeente beschikbaar stelt in het kader van onderwijsachterstandenbestrijding, als over de schoolgebonden GOA-middelen. De gemeenten vertalen de doelen van het LBK naar het lokale niveau, en kunnen tevens zelf doelstellingen toevoegen. Er is gekozen voor territoriale decentralisatie omdat op het lokaal niveau onderwijsachterstandproblematiek beter aangepakt kan worden. Want je hebt heel veel gemeenten, en in elke gemeente kan de achterstandssituatie anders zijn. Daarom zouden de gemeenten beter maatwerk kunnen leveren dan alleen centrale aansturing. Lokaal onderwijsbeleid moet leiden tot meer samenhang en meer samenwerking op lokaal niveau. Echter hiervoor is regie door de gemeenten nodig. De gemeente is verantwoordelijk voor de effectieve bestrijding van onderwijsachterstanden op lokaal niveau. Echter de gemeente is afhankelijk van de scholen en andere instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. Scholen en hun besturen kunnen evenwel niet alleen maar als uitvoerders van het beleid worden beschouwd, ze bepalen mede de inhoud van het GOA-plan en bovendien behouden ze hun autonomie om een eigen invulling te geven aan de doelstellingen uit het plan (Turkenburg 2003: 15).

Volgens het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen zijn tijdens het eerste landelijk beleidskader 281 gemeenten aan de slag gegaan. Gemeenten zijn planplichtig als het specifieke gemeentelijke GOA-budget, de schoolgebonden middelen en de middelen voor OALT tezamen 250.000 gulden of 113.500 euro bedragen.

2.3.3 Het Landelijk Beleidskader 2002-2006

De doelstellingen van het tweede Landelijk Beleidskader GOA 2002-2006 zijn:

- voor - en vroegschoolse educatie;
- beheersing van de Nederlandse taal;
- bestrijding van voortijdig schoolverlaten;
- aanpak onderwijskansenbeleid;
- ondersteuning schoolloopbaan (Turkenburg 2003: 14).

Scholen worden nog steeds geconfronteerd met allochtone en autochtone risicoleerlingen die bij aanvang van het basisonderwijs een taalachterstand hebben. Sinds 1999 krijgt een aantal gemeenten extra middelen voor de implementatie van voor- en vroegschoolse educatie (VVE). De gemeenten vormen het aanspreekpunt voor dit beleid. VVE is een belangrijk onderdeel geworden van het tweede LBK. Dit beleid probeert de toegankelijkheid van de voorschoolse opvang voor doelgroepen te vergroten. Daarom subsidiëren gemeenten instellingen voor kinderopvang en peuterspeelzalen. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij de middelen inzetten voor het vergroten van het bereik van de voorschoolse opvangvoorzieningen onder de doelgroepen van het onderwijsachterstandsbeleid en voor het versterken van het educatieve gehalte van de opvang.

Er moet sprake zijn van afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisscholen. Het inzicht dat het grootste deel van de achterstand van leerlingen uit de minderheden al in de voorschoolse periode ontstaat, is de aanleiding geweest om de ontwikkeling van de kinderen in deze periode wat minder aan toeval over te laten (Tesser & Iedema 2001: 12).

De betrokkenheid van minderhedenorganisaties bij de VVE programma's is zeer belangrijk zodat relevante kenmerken van toekomstige leerlingen worden uitgewisseld tussen voorschoolse- en onderwijsinstellingen. Deze voorzieningen zijn gericht op stimulering van (taal)ontwikkeling bij kinderen. Bij het aanpakken van onderwijsachterstanden is het

belangrijk dat er sprake is van een samenhangend beleid tussen de VVE programma's en het onderwijs op de scholen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002).

De Nederlandse taal is erg belangrijk voor de schoolloopbaan en maatschappelijk functioneren van de kinderen, daarom krijgt het een plaats in het GOA-beleid. Taalbeleid is een verantwoordelijkheid van de school. Het houdt in het gebruik van taal in andere vakken en taalstimulering buiten de school om. Het aanbieden van buitenschoolse programma's die gerelateerd zijn aan het onderwijs in de school vereist samenwerking tussen scholen en andere instellingen. Er zijn wel een aantal maatregelen nodig wil het taalbeleid slagen, zoals leerkrachten die in staat zijn om anderstalige kinderen het Nederlands te leren, de mogelijkheid tot NT2. De beheersing van het Nederlands door de ouders bevordert de taalvaardigheid van achterstandsleerlingen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002).

Voortijdig schoolverlaten komt voor onder de achterstandsgroepen. De gemeente houdt zich bezig met het bestrijden hiervan. Doel is het voorkomen dat leerlingen de school verlaten zonder een startkwalificatie. Om dit probleem aan te pakken kan een goede samenwerking tussen het onderwijs en bijvoorbeeld maatschappelijk werk, leerplichtambtenaren en jeugdzorg zorgen voor positieve resultaten. Wanneer iemand zich aanmeldt bij het Centrum voor Werk en Inkomen zonder een startkwalificatie wordt het gemeld bij de Regionale en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC) die op zoek gaat naar mogelijkheden voor het alsnog behalen van de startkwalificatie door de ingeschrevene. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de RMC-functie. Daarnaast gaat het om het registreren van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaters (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002).

Onderwijsachterstanden zijn grotendeels te herleiden tot sociale en economische omstandigheden in het gezin. Een laag opleidingsniveau, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, cultuurverschillen, manieren van omgaan met kinderen die hun ontwikkeling slechts in beperkte mate stimuleren, zijn enkele van de factoren die tot gevolg kunnen hebben dat kinderen met een achterstand de school binnenkomen en deze ook niet meer inhalen. Onderwijsachterstanden hebben vaak als eerste oorzaak de opvoedingssituatie thuis, daarom is een versterking van de opvoedende en stimulerende rol van ouders belangrijk om de kansen van het kind te verbeteren.

De belangrijkste instrumenten om ouders bij het onderwijs aan hun kinderen te betrekken zijn de volgende:

- schoolgidsen die scholen uitbrengen om ouders informatie te geven over de school;
- voorzieningen of projecten voor opvoedingondersteuning;
- gezinsgerichte projecten met een duidelijk educatief karakter;
- programma's die een relatie leggen tussen het werk op school en de opvoeding thuis (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2000b: 14,15).

3. Voornemens voor na 2006

Vanaf 2006 wil de overheid wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid aanbrengen. Deze wijzigingen zullen de verhoudingen tussen het Rijk, schoolbesturen en scholen veranderen. Het achterliggende idee bij de voornemens voor na 2006 is het vergroten van de autonomie van scholen en het verminderen van de huidige regels.

3.1 Wijzigingen in het GOA-beleid

Het kabinet wil het vertrouwen van burgers in zichzelf, in de overheid en in de publieke dienstverlening versterken. Het kabinet wil werken aan een slagvaardige overheid. Onderwijs heeft een belangrijke rol in het hoofdlijnenakkoord. Er moet een overheid komen die doet wat zij belooft. De overheid moet betrokken zijn maar moet tevens ruimte laten voor eigen initiatief en variëteit. De stap hiertoe is deregulering, autonomie en rekenschap. Er wordt nadruk gelegd op de autonome school. Het gaat allemaal om 'minder regels'. Om dit te realiseren vinden er twee ontwikkelingen plaats:

1. Het decentraliseren van het lokaal onderwijsbeleid naar schoolbesturen;
2. Invoering van de lumpsumfinanciering voor het primair onderwijs.

De gemeenten hebben vanaf 1 augustus 1998 van het Rijk een aantal beleidsverantwoordelijkheden en -budgetten gedecentraliseerd gekregen. Op deze manier werden gemeenten in staat gesteld om lokaal onderwijsbeleid gestalte te geven in overleg met schoolbesturen (OOGO). Het bestrijden van de achterstanden vindt momenteel plaats via gemeenten (het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) en door de scholen (gewichtenregeling). De GOA-middelen worden samen in overleg met voorschoolse voorzieningen, scholen en schoolbesturen door de gemeenten ingezet. De vraag of en hoeveel GOA-middelen een school ontvangt wordt bepaald door de specifieke problemen in en rond een school (TK 03-04, nr. 2: 7, 71, 72).

De huidige plannen zijn:

- het OALT wordt per augustus 2004 opgeheven;
- het rijksdeel schoolbegeleiding wordt vanaf 2005 in 3 fasen gedecentraliseerd naar de schoolbesturen;
- het onderhoudsdeel van de huisvestingslasten wordt gedecentraliseerd naar schoolbesturen;
- het GOA-budget wordt per 2006 samengevoegd met de huidige gewichtenregelingsbudgetten en gedecentraliseerd naar schoolbesturen, waarbij de feitelijke achterstand van 4-jarigen als bekostigingsgrondslag zal gaan gelden (invoering van de zogenaamde 'kleutertoets').

De verantwoordelijkheden verschuiven van gemeenten naar schoolbesturen onder aansturing van de rijksoverheid. Er vindt ook de voorbereiding van de invoering van de lumpsumfinanciering voor het primair onderwijs plaats (zie paragraaf 3.2). De lumpsumfinanciering zal per school worden berekend, maar worden toegekend aan schoolbesturen. De autonomievergroting die mede tot stand wordt gebracht door lumpsumfinanciering, zorgt ervoor dat scholen beter rekening kunnen houden met de eigen specifieke omstandigheden.

Beide ontwikkelingen leiden ertoe dat schoolbesturen extra verantwoordelijkheden krijgen. Het idee achter deze lumpsum is dat scholen zelf het beste weten waar het geld het hardst nodig is, zoals bijvoorbeeld voor schone lokalen of voor een nieuwe leraar (NRC Handelsblad, 2003). Naast de huidige verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld kwaliteitszorg krijgen de schoolbesturen verantwoordelijkheden als verantwoordelijkheid

voor het schoolbegeleidingsbudget, het onderhoud van de huisvesting, het volledige GOA-beleid, en de volledige materiele instandhouding en het personeelsbeleid. Met andere woorden de schoolbesturen krijgen zowel het geld als de verantwoordelijkheden (Magito 2003). De gemeenten hebben een belangrijke taak bij het lokale jeugdbeleid (met onder meer peuterspeelzalen, kinderdagverblijven) en houden een regierol rond de wisselwerking tussen school en omgeving. Door de verdeling van achterstandsmiddelen ook te baseren op de feitelijke achterstand van leerlingen worden middelen nauwkeuriger verdeeld en kan de bevordering van onderwijsprestaties meer gericht plaatsvinden. De gemeente kan regie voeren op het creëren van optimale condities in de omgeving van de school (welzijn, jeugdzorg, justitie).

De doelstelling

De doelstelling is om daadwerkelijk ruimte voor het beleidsvoerend vermogen van scholen te scheppen: de autonome school.

Schoolbudgetten zullen zo veel mogelijk worden gebundeld en gedecentraliseerd naar de scholen. In dat kader worden middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en gewichtenregeling samengebracht in een nieuwe regeling, met als maatstaf de feitelijke achterstand van de leerling. Dat biedt scholen de mogelijkheid om meer gebruik te maken van schakelklassen om leerlingen met achterstanden te laten inlopen. Schakelen houdt in dat leerlingen die dat nodig hebben tijdelijk extra ondersteuning krijgen opdat zij daarna weer kunnen deelnemen aan het reguliere programma. Het extra budget dat scholen krijgen kan dan ook naar eigen inzicht worden besteed (Ministerie van algemene zaken 2003: 4).

Er zijn wel een aantal voorwaarden verbonden aan de decentralisatie van het GOA:

- de gewichtenregeling wordt vervangen door een kleutertoets, waarvan de resultaten ('feitelijke achterstand') de bekostigingsgrondslag worden;
- er dient een versterking van het toezicht op de output van de schoolplaats te vinden;
- ouders, leerkrachten en leerlingen dienen meer invloed te krijgen;
- schoolbesturen moeten meer verantwoording afleggen.

3.2 Bestedingsvrijheid van scholen

Voor het primair onderwijs wordt lumpsum financiering ingevoerd. Lumpsum betekent dat de overheid bestedingsvrijheid aan scholen geeft. Momenteel krijgen basisscholen de materiele bekostiging (zoals schoonmaak, aanschaf lesmateriaal) als lumpsum budget. Maar het grootste gedeelte van het geld krijgen ze op declaratiebasis. Dit wil zeggen dat het ministerie van OC en W bepaalt op hoeveel formatieplaatsen een schoolbestuur recht heeft. Het bestuur neemt personeel aan en de rekening stuurt zij naar het ministerie om het te declareren. Echter scholen worden beperkt in wat zij kunnen declareren door regels die door het ministerie zijn opgesteld. Dit betekent een beperking van de vrijheid van scholen. Wanneer de lumpsum wordt ingevoerd moet dit gaan veranderen. De schoolbesturen zullen bij lumpsum één bedrag krijgen voor personele en materiele uitgaven en bestedingsvrijheid. Dit past bij het streven van het kabinet naar meer vrijheid en minder regels. De scholen zullen meer ruimte krijgen bij de inrichting van hun onderwijs. En dus ook bepalen welke functie hun school moet hebben met de omgeving. De invoering van de lumpsum is gepland per 1 augustus 2006. Hoe de lumpsum zal worden berekend is nog niet bekend, maar er zal wel rekening worden gehouden met de leeftijd van het personeel. Op dit moment krijgen scholen een hoger bedrag als ze oudere personeel in dienst hebben dan scholen met jongere personeel. In verband met de invoering van lumpsum komt in 2004 €32 miljoen beschikbaar, olopend tot €100 miljoen in

2008. Deze middelen worden beschikbaar gesteld voor met name de versterking van het beleidsvoerend- en vernieuwingsvermogen van basisscholen (www.minocw.nl, 2003b: 1).

Tabel 5 Hoofdlijnenakkoord 2004-2007: enveloppe 1 en 2 (x € 1 miljoen)

Deregulering, autonomie en rekenschap	2004	2005	2006	2007	2008
Vernieuwingsvermogen/ lumpsum po	32	59	96	100	100
<i>Meer ruimte minder regels:</i>					
- onderwijsnummer	11	12	9	9	9
- service gericht werken*	18	20	6		
Totaal	61	91	111	109	109

(bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, nr. 2: 34).

* een maatregel die bijdraagt aan het vergroten van deregulering en het verminderen van de administratieve lastendruk in het primair onderwijs (po).

Wat de lumpsumfinanciering betreft zijn er de volgende voorwaarden voor het behalen van succes:

- Scholen en schoolbesturen moeten leren omgaan met beleids- en sturingsinstrumenten. Visieontwikkeling, beleidsbepaling, begroten, administreren, bijsturen op grond van managementinformatie;
- Er dient een nieuw evenwicht tussen de schoolleiding en het schoolbestuur te ontstaan. De ambitie is immers dat scholen autonoom worden, maar de schoolbesturen krijgen het geld en de verantwoordelijkheden. Het slagen van het beleid is dus volledig afhankelijk van de wijze waarop schoolbesturen hun scholen de ruimte en bevoegdheden geven om daadwerkelijk tot een autonome school uit te groeien;
- De positie van kleinere schoolbesturen moet worden versterkt zonder dat dit tot een fusiegolf leidt. Daarom wordt er gewerkt aan opties als een federatie of een coöperatie, waarbij kleinere schoolbesturen gezamenlijk een aantal zaken kunnen behartigen zonder hun verantwoordelijk te verliezen;
- De medezeggenschap van ouders en personeel zal moeten versterkt worden, waarbij zij met name meer invloed op financiële besluiten zullen moeten krijgen (Magito, 2003).

3.3 Voordelen en moeilijkheden van meer vrijheid

De mogelijke voordelen

Het grootste voordeel voor scholen is de grotere eigen beleidsverantwoordelijkheid van scholen, met andere woorden autonomie, zelf keuzen maken. Dit betekent minder planlast en bureaucratische verplichtingen. De scholen krijgen de mogelijkheid om op basis van een eigen analyse de prioriteiten op te pakken die belangrijk zijn voor de school. Zoals bijvoorbeeld versterking van het taalonderwijs, scholing van eigen leerkrachten, verbreding van activiteiten met bondgenoten enzovoorts.

Integraal management voor schooldirecties wordt ook beter mogelijk. Met de komende zeggenschap over personele en materiele budgetten, en de verantwoordelijkheid voor schoolbegeleidings- en GOA-budgetten wordt in principe een betere samenhang mogelijk tussen onderwijskundige doelen, en personele en financiële keuzen (Magito, 2003)

De scholen krijgen de ruimte om onderwijs op maat te leveren voor leerlingen. De creativiteit en professionaliteit kunnen optimaal benut worden. Schoolbesturen mogen het geld dat ze

zullen krijgen naar eigen inzicht besteden. De rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor toezicht (door inspectie van onderwijs, door accountants en monitoring kerncijfers).

De moeilijkheden

Keerzijde van meer vrijheid is de financiële en inhoudelijke verantwoording die scholen moeten afleggen. Met name bij de decentralisatie van het GOA-budget zal er in totaal van minder geld sprake zijn. Het OALT budget is weggevallen, op het GOA budget is voor 2004 €50 miljoen bezuiniging door het rijk ingepland, en voor de jaren daarna €100 miljoen.

Tabel 6 Hoofdpijnenakkoord 2004-2007: ombuigingen (x € 1 miljoen)

jaren	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ombuigingen						
Taakstelling bundeling achterstandenbeleid (goa, gewichten en cumi)		- 50	- 100	- 100	- 100	- 100

(bron: Tweede Kamer memorie van toelichting vergaderjaar 2003-2004, nr. 2: 41).

Echter omdat het accent van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs ligt, zal de ombuiging niet van toepassing zijn op het budget dat rechtstreeks naar de scholen voor primair onderwijs gaat. De ombuiging heeft betrekking op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget. Maar omdat de scholen nu middelen krijgen van de gemeente zal deze ombuiging ook een effect hebben op de scholen (Magito, 2003).

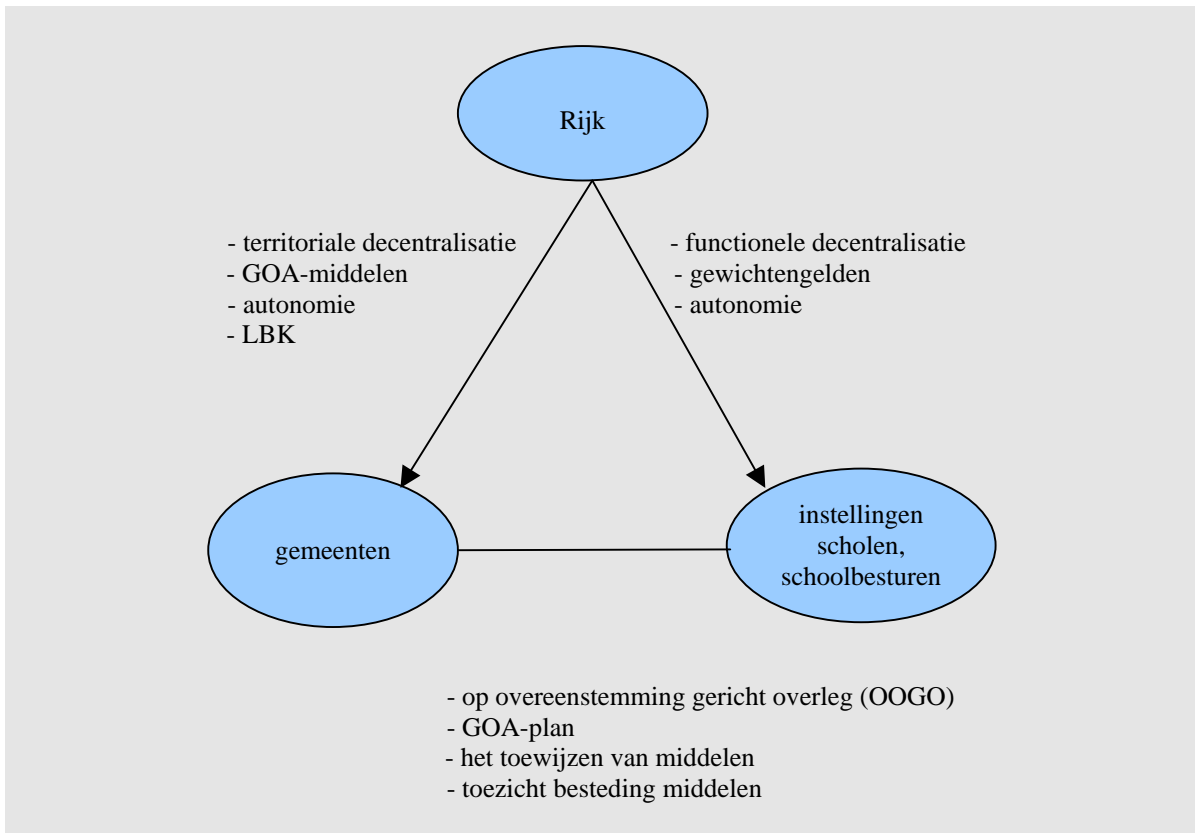
De bedoeling van de ontwikkelingen is om de bureaucratistische verplichtingen (plannen, aanvragen en dergelijke) behoorlijk te verminderen. Meer ruimte voor eigen beleid betekent dat scholen verantwoording moeten afleggen voor de kwaliteit van het onderwijs en de keuzes voor besteding van de middelen. Het gaat om verantwoording afleggen aan de rijksoverheid, ouders en andere betrokkenen. Deze verantwoording zal plaatsvinden door de invoering van de jaarrekening in het primair onderwijs (TK 03-04, nr. 2: 51, 52).

Tabel 7 Beschikbare middelen: GOA en gewichtenregeling (x € 1 miljoen)

jaren	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
middelen							
GOA, vve, onderwijskansen	222,6	211,4	221,0	220,9	220,9	220,9	220,9
Gewichtenregeling basisonderwijs	272,7	263,6	259,9	258,9	255,0	252,5	252,3

(bron: Tweede Kamer. Memorie van toelichting, vergaderjaar 2003-2004, nr. 2: 75).

3.4 Huidige verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en scholen



Figuur 1 Verhoudingen tussen actoren

Functionele en territoriale decentralisatie

In het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing in 1993 (zie paragraaf 2.2.2) is er een afspraak gemaakt over functionele en territoriale decentralisatie van beleid. De scholen moesten meer autonomie krijgen (functionele decentralisatie) en de gemeente moest een sturende rol in het onderwijsachterstandenbeleid toegekend worden (territoriale decentralisatie) en meer vrijheid om zelf gemeentelijke middelen toe te voegen aan de rijksvergoeding voor onderwijsachterstandbestrijding (Turkenburg 2003: 15).

Territoriale decentralisatie moest leiden tot meer samenhang en meer samenwerking op lokaal niveau. Echter voor samenhang en samenwerking is er gemeentelijke regie/ sturing nodig. De gemeente is immers verantwoordelijk voor het effectief bestrijden van onderwijsachterstanden op lokaal niveau. Beide ontwikkelingen hangen samen met elkaar. Als schoolbesturen meer eigen beleidsruimte krijgen en zich in relatie tot hun maatschappelijke omgeving zelfstandiger kunnen tonen wordt het vanuit de overheid moeilijker om met centraal beleid daar op in te spelen. Er is dan dus behoefte aan een lokale overheid die de scholen kan ondersteunen met een gericht, op maat gesneden beleid.

Verantwoordelijkheid van het Rijk, de gemeenten en de scholen

Het bevorderen van een volwaardig burgerschap van alle leerlingen door het verminderen van onderwijsachterstanden is een verantwoordelijkheid van het rijk. Hiertoe is het landelijk beleidskader ontwikkeld. De gemeente is verantwoordelijk voor het GOA-plan. Samen in overleg met schoolbesturen wordt een plan van vier jaar opgesteld. De gemeente heeft de taak

om toe te zien dat de gemeentelijke middelen besteed worden in overeenstemming met de doelen die in het plan zijn opgenomen. Schoolbesturen kunnen invloed uitoefenen op de doelen van het plan, ze zijn tevens verantwoordelijk voor de manier waarop scholen beleid uitvoeren. De mogelijkheden om een lokaal en geïntegreerd onderwijsachterstandenbeleid te voeren zijn voor de gemeenten toegenomen. Echter het rijk blijft landelijk gezien verantwoordelijk voor een beleidsvoering om de achterstanden aan te pakken (Turkenburg 2003: 17, 43).

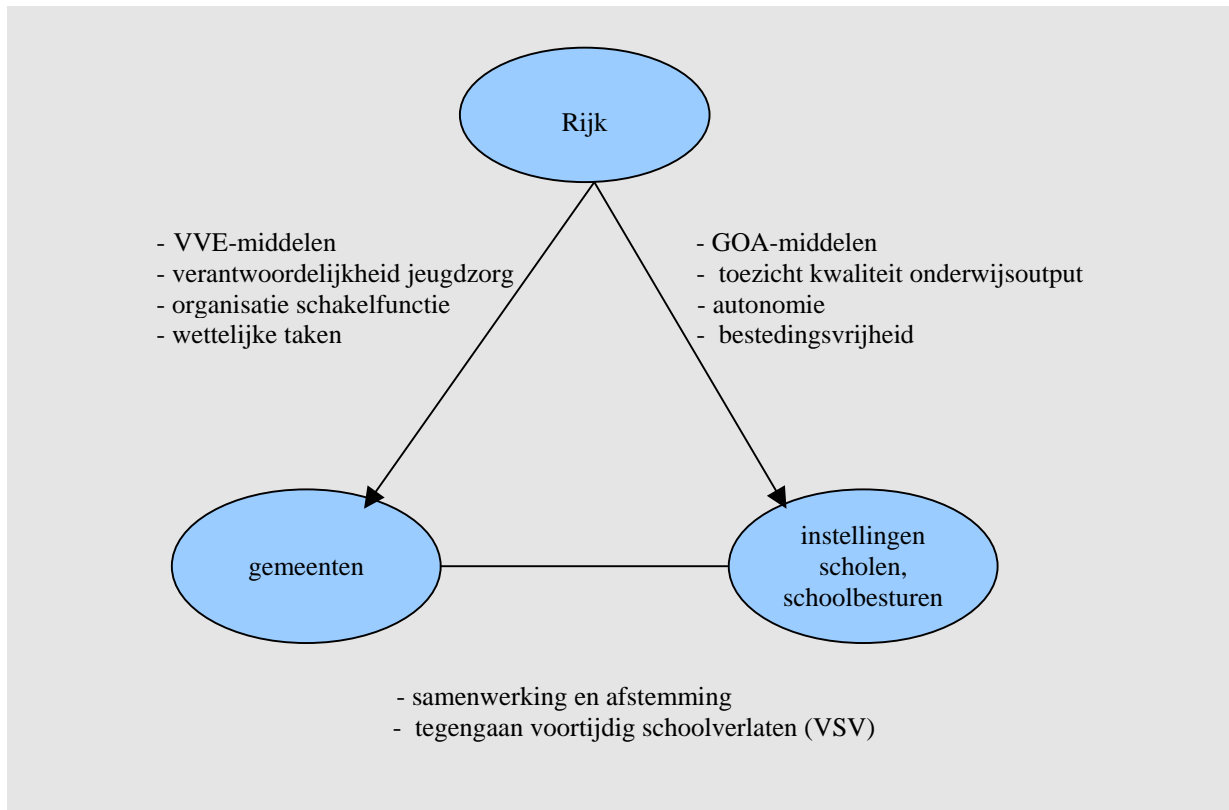
Bondgenootschap tussen gemeenten en schoolbesturen

De spanning tussen territoriale en functionele sturing doet zich voor in het tweede Landelijk beleidskader. De decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid betekende grotere autonomie voor scholen en schoolbesturen. In de werkelijkheid is er sprake van partnerschap tussen gemeenten en schoolbesturen maar van een daadwerkelijk bondgenootschap kan nog niet gesproken worden. Schoolbesturen geven lang niet altijd inzicht in de inzet van gewichtengelden en cumi-faciliteiten en zijn slechts zelden bereid inzicht te geven in de volledige inzet van school en schoolbestuur. Ook de gemeentelijke regierol is nog volop in ontwikkeling. Toch hebben gemeenten en schoolbesturen een complementaire relatie, of zouden deze moeten hebben. Gemeenten met hun mogelijkheden tot intersectorale beleidsvoering en lokale netwerkstructuren, schoolbesturen met hun kennis ten behoeve van de onderwijskwaliteit (Turkenburg 2003: 14).

Gemeentelijke middelen

De inzet en toewijzing van gemeentelijke middelen gebeurt met de bedoeling om scholen te ondersteunen bij hun aanpak van achterstandsleerlingen. Zo kunnen gemeenten ervoor zorgen dat de door de gemeente gesubsidieerde welzijnsinstellingen een deel van hun activiteiten richten op de scholen waar veel onderwijsachterstand is. Ook kan de gemeente ervoor zorgen dat scholen en andere actoren hun activiteiten, welke betrekking hebben op de kinderen met problemen, beter op elkaar afstemmen.

3.5 Toekomstige verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en scholen



Figuur 2 Toekomstige verhoudingen tussen actoren

Verantwoordelijkheid van het Rijk, de gemeenten en scholen

Er zullen nieuwe bestuurlijke verhoudingen ontstaan na de wijziging van het onderwijsachterstandenbeleid.

Het Rijk

Er dient een nieuwe vorm van sturing te komen vanuit de rijksoverheid naar de gemeenten en de scholen toe. Het vaststellen van de kaders voor het beleid en het sturen op resultaten zal door het Rijk worden gedaan. Echter hierbij moeten de scholen wel de ruimte krijgen zodat de uitvoering op de meest efficiënte en effectieve wijze plaatsvindt. Het Rijk zal ook haar relatie met de gemeenten blijven onderhouden, omdat de gemeenten als medeoverheid een belangrijke partner zijn bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. De aandacht van het Rijk verschuift van voorschriften over de inzet van middelen en over het onderwijsproces naar het afleggen van verantwoording over de resultaten van het onderwijs, oftewel het Rijk zal toezicht houden op de kwaliteit van het onderwijsoutput (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2003: 1, 2, 5).

De gemeenten

Het functioneren van de lokale infrastructuur is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor voorzieningen op verschillende departementen in de samenleving die een bijdrage kunnen leveren voor het functioneren van scholen.

Voorzieningen binnen bijvoorbeeld politie, justitie, jeugdzorg enzovoorts. Gemeenten bevorderen de samenwerking tussen deze voorzieningen. De afstemming van boven- en buitenschoolse voorzieningen met de scholen blijft een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De brede school is een voorbeeld daarvan. De gemeenten houden zich intensief bezig om deze brede scholen goed te laten functioneren. Binnen deze brede scholen vindt er samenwerking plaats tussen voorzieningen voor opvang, zorg, cultuur, sport en de school. Dit allemaal zodat wensen vanuit de lokale samenleving worden beantwoord. Onder de wensen van de lokale samenleving vallen onder meer een sluitend dagarrangement, verbinden van het schoolse met het informeel leren, bevorderen van de veiligheid en dergelijke.

De jeugdgezondheidszorg tot en met 19 jaar is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Aansluitend op het jeugdketen (verantwoordelijkheid van de gemeente) is het lokale VVE-beleid. Het is erg belangrijk om achterstanden zo vroeg mogelijk op te sporen zodat maatregelen genomen kunnen worden. De gemeenten krijgen nu en zullen in de toekomst middelen blijven krijgen om dit te bewerkstelligen. Ze zijn verantwoordelijk voor vroegsignalering en voorschoolse voorzieningen en voor de doorgaande lijn met het basisonderwijs. Het gaat daarbij om voorschoolse programma's voor 2 en 3 jarigen en vroegschoolse programma's voor 4 en 5 jarigen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2003: 4).

De gemeenten leggen verbindingen tussen consultatiebureaus voor vroegtijdige signalering, voorschoolse voorzieningen voor de uitvoering van het voorschoolse deel van het VVE-programma en basisscholen voor de uitvoering van het vroegschoolse deel van het VVE-programma. De organisatie van de schakelfunctie wordt een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Schakelen houdt in dat leerlingen die dat nodig hebben tijdelijk extra ondersteuning krijgen opdat zij daarna weer kunnen deelnemen aan het reguliere programma. Het is een verantwoordelijkheid van de scholen, maar daar waar de problemen van een school nauw samenhangen met de omgeving begint de gemeente een rol te spelen.

Gemeenten hebben een taak in het monitoren van lokale ontwikkelingen als input voor lokaal jeugdbeleid en van resultaten zoals op het gebied van doorstroming, spreiding van verschillende categorieën leerlingen over onderwijssoorten en scholen, toegankelijkheid van scholen voor leerlingen met achterstanden, veiligheid in en rond scholen, samenwerking tussen de verschillende voorzieningen in de jeugdketen, leerplicht en voortijdig schoolverlaten. De gemeenten hebben wettelijke verplichtingen met betrekking tot de leerplicht en de RMC-functie. Soms is een probleem binnen een school te ingewikkeld om door de school opgelost te worden omdat er ook factoren buiten de school om het probleem beïnvloeden. Hier kan dan de gemeente op zoek gaan naar oplossingen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2003: 4, 5).

De scholen

De scholen blijven verantwoordelijk voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs. Verschillende aspecten maken deel uit van de aanpak van onderwijsachterstanden door de scholen. Te denken valt aan de spreiding, de toegankelijkheid en de veiligheid van scholen, maar ook de informatievoorziening aan ouders en de bijdrage aan de integratie van verschillende bevolkingsgroepen. De middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding zullen ze vanaf 2006 meteen van het Rijk krijgen. De gemeenten zullen niet meer de GOA-middelen krijgen waardoor er in de toekomst geen plan van aanpak meer zal worden opgesteld tussen scholen en de gemeenten voor een GOA-plan. Ook de administratieve lasten van scholen zullen worden verlaagd door het afschaffen van verplichtingen, waaronder de eis om te komen tot een gemeentelijk

onderwijsachterstandenplan. Maar de scholen moeten wel blijven samenwerken met andere scholen, instellingen en de gemeente zodat er lokaal sprake is van een sluitende aanpak. De scholen krijgen meer bestedingsvrijheid bij de besteding van de GOA-middelen, maar ze moeten wel verantwoording afleggen aan het Rijk of de achterstanden verminderd zijn. Het gaat daarbij om achterstanden binnen de eigen school en de maatregelen die genomen zijn door de scholen om de achterstanden te verminderen. Wat betreft de voor- en vroegschoolse educatie zijn de scholen verantwoordelijk voor de uitvoering van het vroegschoolse deel van het VVE-programma (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2003: 2-5).

Het primair onderwijs is verantwoordelijk voor het vroegtijdig opsporen, aanpakken en preventie van onderwijsachterstanden, terwijl binnen het voortgezet onderwijs het gaat om het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten, het recht doen aan de verscheidenheid en het maximaliseren van de prestaties van leerlingen. Het voortgezet onderwijs kent nu een aantal maatregelen om deze onderdelen aan te pakken. Zoals culturele minderheden faciliteiten (oftewel cumi), waarmee scholen in het voortgezet onderwijs op basis van achtergrondkenmerken van leerlingen extra middelen krijgen, en extra middelen voor leerlingbegeleiding. In de toekomst zal een nieuwe regeling komen voor het voortgezet onderwijs waarbij een relatie zal worden gelegd tussen deze maatregelen. Het doel is een effectieve partnerschap tussen de gemeente en scholen in het voortgezet onderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2003: 6).

Verdeling van de middelen

Momenteel krijgen de gemeenten GOA-middelen die ze moeten inzetten ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Deze middelen worden samen in overleg met scholen en andere instellingen ingezet. Het is de gemeente die nu toezicht houdt op de rechtmatige besteding ervan. De gemeente controleert of de middelen in overeenstemming met de activiteiten die in het GOA-plan zijn opgenomen worden besteed. Het GOA-plan is dan ook samen in overleg met de scholen, schoolbesturen en andere instellingen samengesteld. Maar in de toekomst komt hier verandering in. Zoals beschreven in dit hoofdstuk zullen de gewichtengelden en de GOA-middelen gebundeld worden en rechtstreeks door het Rijk aan de scholen worden uitgekeerd. Dit betekent een verandering in de verdeling van de middelen. De GOA-middelen die nu aan de gemeenten worden uitgekeerd komen te vervallen, ze blijven echter middelen voor voor- en vroegschoolse educatie, schakelfunctie en ondersteuning van scholen ontvangen. Deze verandering in de verdeling van middelen heeft ook consequenties voor de verantwoordelijkheden van de actoren. In de toekomst zal ook minder geld beschikbaar worden gesteld, maar dat komt omdat er een daling te constateren is in het aantal gewichtenleerlingen en een daling in het aantal cumi-leerlingen.

Tabel 8 Verdeling van de middelen (x € 1 miljoen)

jaar	2004	jaar	2006
huidige verdeling van middelen		toekomstige verdeling van middelen	
SCHOLEN	336,6	SCHOLEN	333,1
- gewichtenregeling	259,9	- gewichtenregeling	255,0
- cumi-VO-regeling	72,7	- cumi-VO-regeling	65,1
- leerlingbegeleiding VO	4,0	- leerlingbegeleiding VO	13,0
GEMEENTEN	234,9	GEMEENTEN	150
- VVE	109,4	- VVE	109,4
- GOA	110,7	- overig, waaronder schakelfunctie	40,6
- OK	14,8		
OVERIG GEMEENTEN	32,7	OVERIG GEMEENTEN	32,7
- RMC	10,9	- RMC	10,9
- VSV/SIV	21,8	- VSV/SIV	21,8
Totaal	604,2	Totaal	515,8

(bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2003: 7).

Er zal verantwoording moeten worden afgelegd. De gemeenten zullen verantwoording gaan afleggen aan het Rijk over de wijze hoe ze hun middelen hebben besteed. De gemeenten hebben middelen gekregen voor VVE, RMC-functie en voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Ze zullen door het Rijk op hun resultaten worden aangesproken. Hetzelfde geldt ook voor de scholen. Zij zullen verantwoording afleggen aan het Rijk over de middelen die zij voor onderwijsachterstanden hebben gekregen en zullen tevens op resultaten worden aangesproken.

3.6 Planlast voor de gemeenten en schoolbesturen

De planlast die door gemeenten en schoolbesturen wordt ervaren, betreft toetsing op rechtmatigheid van inzet van middelen en toetsing op het bereiken van doelen. Het is niet eenvoudig om in algemene termen over planlast te spreken.

Met gedecentraliseerde regelgeving worden scholen en gemeenten niet alleen verantwoordelijk voor het beleid, zij hebben ook te maken met een afrekening aan het rijk. De gemeenten leggen verantwoording af aan het rijk maar zijn afhankelijk van scholen en derden. Gemeenten verantwoorden de eigen inzet van middelen aan het rijk maar zijn tevens de lokale overheid waaraan de scholen verantwoorden. Dit zorgt voor dubbele planlast. In het tweede LBK speelt het behalen van doelen een grotere rol. Gemeenten en schoolbesturen moeten zich verantwoorden over het behalen van landelijke doelen. Dit betekent dat de planlast ten opzichte van het eerste LBK is toegenomen. Stapeling en wijziging van beleid kunnen heel gemakkelijk leiden tot vergroting van de planlast. In het hoofdlijnenakkoord is een maatregel bezuinigen opgenomen. GOA moet geld inleveren. Het rijk kan de keuze maken om niet ingezette middelen van gemeenten terug te vorderen (zoals VVE) en de niet ingezette middelen uit de eerste GOA-periode. Door een jaarlijkse verantwoording te vragen aan gemeenten in plaats van na afloop van de tweede planperiode kan veel geld terug gevorderd worden. Het jaarlijks verantwoorden verhoogt de planlast. Met zo'n maatregel probeert het Rijk het budget voor GOA te kunnen besparen door jaarlijks terug te vorderen. Echter dat

betekent dat gemeenten extra moeten investeren in tijd en geld om jaarlijks af te rekenen in plaats van vierjaarlijks (Timmer 2003: 1).

GOA is onderdeel van het lokaal onderwijsbeleid. De achtergrond van de decentralisatie is om scholen en gemeenten een rol te geven in het lokaal onderwijsbeleid. In GOA komt dit sterk naar voren omdat gemeenten en scholen beide een deel van het budget ontvangen. Daarnaast hebben gemeenten en scholen andere budgetten waarmee samenhang moet worden gezocht. Voor gemeenten betreft dit bijvoorbeeld voortijdig schoolverlaten en onderwijs in allochtone levende talen (OALT). Voor scholen gaat het bijvoorbeeld om zorgbeleid en Weer Samen Naar School (WSNS). Door budgetten via een specifieke uitkering naar gemeenten te decentraliseren is sprake van medebewind door gemeenten. De gemeenten kunnen geen autonome keuzes maken over de besteding van de budgetten maar zijn gebonden aan de specifieke doelen. Bij GOA zijn er meerdere specifieke uitkeringen die raakvlakken met elkaar hebben maar waarbij sprake is van aparte afrekeningen met aparte termijnen (zoals GOA, VVE, OK). Door bundeling van budgetten wordt het wel complexer om als rijksoverheid te toetsen op rechtmatige besteding van de oorspronkelijke deelbudgetten. Het rijk toetst of de GOA-plannen aan de wettelijke eisen voldoen, of voldoende wordt besteed aan VVE, of er iets in het plan is opgenomen over de inzet van schoolgebonden middelen en de verantwoording daarvan (Timmer 2003: 2).

Planproces GOA

Gemeentebesturen kregen met de introductie van GOA een aantal nieuwe taken, namelijk zich oriënteren op onderwijsinhoudelijke vraagstukken en overleggen met schoolbesturen en andere betrokken organisaties.

Gemeenten die middelen voor de achterstandsbestrijding hebben ontvangen van het rijk moeten een gemeentelijk beleidsplan ontwikkelen dat te maken heeft met dit landelijke beleidskader en dat de doelen en activiteiten van het gemeentelijk beleid voor een periode van vier jaar specificeert. Aan de hand van een analyse van de lokale problematiek en beginsituatie worden de doelen en activiteiten gespecificeerd. Gemeenten krijgen een budget in de vorm van een specifieke doeluitkering in het gemeentefonds. De omvang van de uitkering is afhankelijk van het aantal leerlingen uit de doelgroepen op de scholen die in de gemeente zijn gevestigd (Turkenburg 2003: 5).

De gemeente ontwikkelt een globaal GOA-plan op basis van een analyse van de lokale situatie. Het plan moet inzicht geven in de uitgangspunten die de gemeente voor het onderwijsachterstandenbeleid hanteert. Tevens moet eruit blijken welke middelen beschikbaar zijn. Het schoolbestuur formuleert voor haar eigen school/scholen kaders en uitgangspunten, onder andere voor de inzet van gewichtsgelden en cumulatieve faciliteiten. De school maakt samen met de omgeving een plan, waarin zij aangeeft hoe zij invulling wil geven aan het onderwijsachterstandenbeleid. Het schoolbestuur toetst het schoolplan. Als het schoolbestuur positief oordeelt, dient zij het plan op haar beurt in bij de gemeente. In het OOGO overlegt de gemeente met de schoolbesturen over onder andere de bereikte resultaten en de inzet van de eigen middelen van zowel gemeente als schoolbesturen. Het lokaal onderwijsachterstandenplan kan worden vastgesteld door de gemeenteraad.

De gemeente zorgt ervoor dat scholen en andere betrokken instellingen middelen krijgen voor de uitvoering van de activiteiten en houdt toezicht op de rechtmatige besteding ervan. De scholen behouden daarnaast de extra personele middelen die zij krijgen op grond van het aantal leerlingen uit de doelgroepen dat de school bezoekt. Deze schoolgebonden middelen

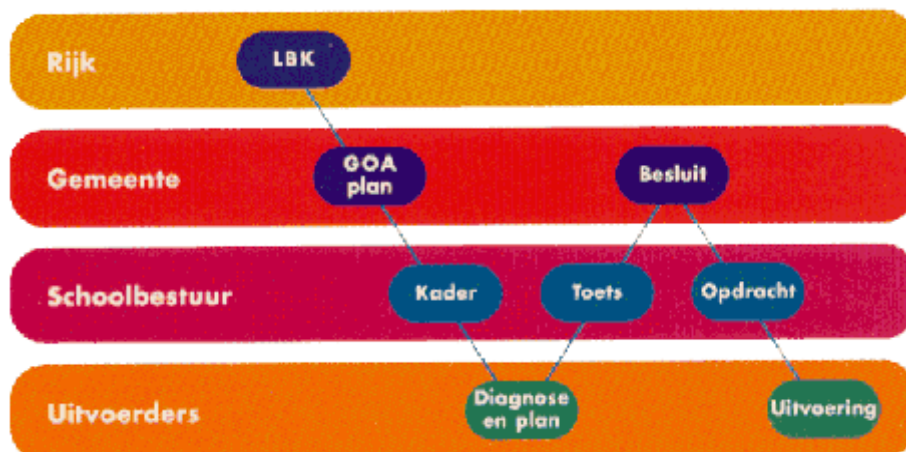
dienen te worden ingezet in overeenstemming met het gemeentelijk plan (Tesser & Iedema 2001: 156).

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan dient te vermelden:

- de wijze waarop de doelstellingen uit het LBK worden uitgewerkt, in kwalitatieve en in kwantitatieve zin;
- de wijze waarop de scholen en instellingen de middelen inzetten die zij van de gemeente ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en de activiteiten die zij hiervoor verrichten;
- de wijze waarop de scholen de middelen inzetten die zij direct van het Rijk ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden;
- de wijze waarop de scholen verantwoording afleggen over de besteding van de middelen;
- de procedure voor de wijziging van het onderwijsachterstandenplan;
- de wijze waarop de gemeenteraad het plan evalueert;
- de omvang van de middelen voor bestrijding van onderwijsachterstanden, waarbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen de specifieke uitkering aan gemeente, de middelen die de gemeente besluit zelf in te zetten, en de middelen die de scholen ontvangen (TK 00-01, 27 020, nr. 22: 18, 19).

Het plan beschrijft de noodzakelijk geachte gemeenschappelijke doelstellingen, de activiteiten van scholen, de activiteiten van de gemeente, hoe de raad het gemeentegeld ten behoeve van achterstandsbeleid gaat inzetten, de uitkomsten van eerdere evaluaties en de procedure ‘op overeenstemming gericht overleg’ (Vogels & van Antwerpen 1994: 96).

In de periode van het stimuleringsbeleid en het onderwijsvoorrangsbeleid zijn er nauwelijks positieve resultaten gehaald met de gewichtenformatieregeling, oftewel de extra faciliteiten die basisscholen met veel achterstandsleerlingen ontvangen. De Rekenkamer concludeerde dat vanaf 1991 tot en met 2000 het beleid geen blijvende resultaten heeft geboekt. De circa 8 miljard euro besteed aan onderwijsachterstanden hebben niet tot duidelijke vermindering van de onderwijsachterstanden geleid (TK 00-01, 27 020, nr. 22: 7).



(www.onderwijsachterstanden.nl: Brochure: Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006).

3.7 De betrokken actoren in onderwijsachterstanden

De gemeenten

De gemeenten hebben twee taken in de onderwijssector, als bevoegd gezag van openbare scholen en lokale overheid voor het onderwijs (vooral uitvoering van regelgeving). De taak van de gemeente als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs is een medebewindstaak die in de onderwijswetten is opgedragen (artikel 1 van de Wet op het basisonderwijs (WBO)). Gemeenten geven daarmee invulling aan de grondwettelijke eis dat openbaar onderwijs uitgaat van de overheid. Het gemeentebestuur heeft de zorgtaak voor het gehele onderwijs binnen het territorium van de lokale overheid. Heel veel zaken die gemeenten zelf op eigen initiatief in het verleden hebben opgezet werden stukje bij stukje in rijksregelingen opgenomen en weer teruggegeven aan de gemeenten (Vogels & Van Antwerpen 1994: 52, 53). De bemoeienis van de gemeenten met het onderwijs is wat betreft beleid inzake decentralisatie van overheidstaken toegenomen en ook de beleidsvrijheid van schoolbesturen is toegenomen. Wegens het publieke belang van de educatieve infrastructuur voor de ontwikkeling van gemeente is een grotere rol van de gemeenten gewenst (Vogels & Van Antwerpen 1994: 54, 65).

Sinds de introductie van het onderwijsstimuleringsbeleid in 1973 speelt de gemeente een rol in het onderwijsachterstandenbeleid. Eerst via projectenbeleid, maar sinds 1998 via de Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (wet GOA).

De rol van de gemeente kan als volgt worden weergegeven:

- verantwoordelijk voor het lokale onderwijsachterstandenplan, waarin alle middelen (ook de schoolmiddelen) voor het onderwijsachterstandenbeleid een bestemming krijgen – in overleg met de schoolbesturen;
- verantwoordelijk naar het rijk toe voor de besteding van de middelen die via de wet GOA aan de gemeente zijn toegekend;
- verantwoordelijk voor de regie over de uitvoering van het beleid met name gezien de koppeling van gemeentelijke middelen voor verschillende doeleinden, zoals peuterspeelzalen aan het onderwijsachterstandenbeleid;
- verantwoordelijk voor de inbedding van het onderwijsachterstandenbeleid in andere vormen van lokaal beleid, zoals het lokaal jeugdbeleid, het brede schoolbeleid, het grote stedenbeleid enz.;
- verantwoordelijk voor de uitvoering van wettelijke taken, die nauwe relatie hebben met het onderwijsachterstandenbeleid, zoals de leerplicht (www.onderwijsachterstanden.nl).

De schoolbesturen en directies

Het schoolbestuur is een belangrijke partij. Het draagt de eindverantwoordelijkheid voor alles wat er in een school gebeurt en daarvoor moet het schoolbestuur voorwaarden voor goed onderwijs scheppen. Schoolbesturen zijn in een positie om invloed uit te oefenen op het schoolbeleid. Inzet vanuit het schoolbestuur is belangrijk om de school in positie te brengen en tegemoet te komen aan de wensen van ouders en rekening te houden met de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Het bestuur van de school kan bijvoorbeeld het personeelsbeleid en scholingsbeleid gericht inzetten op de leer- en ontwikkelingsbehoeften van de kinderen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2000a: 10).

De directies van scholen vervullen een sleutelrol als het gaat om het vergroten van onderwijskansen van kinderen. Zij moeten het onderwijspersoneel stimuleren om een effectief achterstandenbeleid uit te voeren. Directies van scholen moeten ook andersoortig personeel

kunnen inzetten, bijvoorbeeld orthopedagogen, specialisten in Nederlands als tweede taal (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2000b: 14).

Het schoolbestuur ontvangt voor onderwijsachterstanden middelen van het Rijk op basis van de achterstanden op de scholen. Daarnaast krijgt het schoolbestuur ook geld van de gemeente op basis van het achterstandenplan.

De scholen

De scholen zijn de plaatsen waar het onderwijsachterstandenplan in werking treedt. Het contact van scholen met de buitenwereld is ook belangrijk omdat het onderwijsachterstandenbeleid ook betrekking heeft op de gevolgen van de buitenwereld. Het gaat erom bijvoorbeeld om verbindingen te leggen met ouders, opvoedingsondersteuning, bibliotheken en buurthuizen. De scholen geven aan wat niet goed gaat op hun scholen en wat hieraan gedaan kan worden en waarom. Ze stellen een plan op en voor de uitvoering van dat plan worden er afspraken gemaakt tussen school, schoolbestuur en gemeente (www.onderwijsachterstanden.nl).

De ouders

Ouders zijn erg belangrijk bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Soms is de culturele afstand tussen de opvoeding die thuis wordt gegeven en de cultuur op school te groot. Ouders moeten goed worden geïnformeerd over het Nederlandse onderwijs, en worden betrokken bij de onderwijsloopbaan van hun kinderen. Dit vereist zowel inzet door de school als door de ouders. De school kan hierbij gebruik maken van de vertrouwde netwerken van de ouders. Ouders moeten namelijk zicht hebben op wat er van hen wordt verwacht. Ouders moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid als opvoeder (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2000a: 10).

Het Rijk

Het rijk wil de onderwijskansen van kinderen met achterstanden verbeteren. Echter het bieden van voorwaarden en algemene maatregelen bieden voor een aantal scholen onvoldoende stimulans. Daarom zal het rijk actief moeten participeren, naast de school en de gemeente. Deze participatie van rijkswege zal vorm krijgen in begeleiding door ervaringsdeskundigen op dit terrein. De begeleiding concentreert zich op het ontwikkelingstraject van de scholen en de overdracht van kennis en ervaringen aan andere scholen en gemeenten. Het gaat daarbij om het creëren van regelvrije zones, met meer mogelijkheden om problemen en knelpunten aan te pakken (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2000a: 10).

Peuterspeelzaalleidsters

De kinderopvang is nog steeds moeilijk toegankelijk voor kinderen van weinig draagkrachtige ouders. Peuterspeelzalen zijn daarom de belangrijkste voorziening voor kinderen uit achterstandsgroepen. De kwaliteit van het werk van peuterleidsters is, gezien tegen deze achtergrond, van cruciaal belang voor de ontwikkeling van deze kinderen. Daarom wil het kabinet in het kader van de bestrijding van onderwijsachterstanden het werk van peuterleidsters professionaliseren. Om de educatieve programma's goed te kunnen aanbieden, zodat de kinderen spelenderwijs Nederlands leren, moeten de leidsters over goede pedagogisch- en didactische vaardigheden beschikken (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2000b: 14).

Leerlingen (mentoring)

Leerlingen kunnen een actieve rol spelen als het gaat om ondersteuning van hun medeleerlingen door bijvoorbeeld mentoring. Het inzetten van leerlingen om medeleerlingen te begeleiden. De leerlingmentoren die de begeleiding geven, worden speciaal voor deze taak geselecteerd, getraind en begeleid. Dit versterkt het onderwijsleerproces en vergroot de sociale competenties van leerlingen.

Risicoleerlingen hebben vooral baat bij mentoring. Daar waar leerlingen steun van thuis ontberen of een extra steuntje in de rug kunnen gebruiken, blijkt een leerlingmentor goede diensten te kunnen bewijzen. Het blijkt dat succesvolle Turkse en Marokkaanse leerlingen vaak steun hebben (gehad) van een oudere broer of zus, of een ander familielid die het Nederlandse onderwijssysteem van binnen uit kent. Mentoring kan helpen om deze steun binnen de school te organiseren (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2000b: 16).

4. Theoretisch kader

Op tal van terreinen is er sprake van overheidssturing. De centrale overheid is niet in staat om overall in Nederland de sturing zelf uit te oefenen. Daarom is er sprake van decentralisatie naar de lokale overheid. De overheid stelt wel de kaders waarbinnen de lokale overheid sturing uitoefent. Met andere woorden zowel de centrale overheid als de lokale overheid treden op als regisseurs.

De lokale overheid heeft in de uitvoering van beleid te maken met een netwerk van actoren. De actoren hebben net als de lokale overheid belangen bij het interacteren in de verschillende beleidsprocessen. Deze kunnen ideologisch, financieel, persoonlijk enzovoorts zijn. Deze interactieprocessen tussen de lokale overheid en actoren, en tussen actoren onderling worden gekenmerkt door bijvoorbeeld belangen, interdependenties (afhankelijkheden), geslotenheid.

4.1 De overheid als regisseur

Geen maatschappij kan functioneren zonder dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar wordt afgestemd. De overheid probeert dit te doen, het wordt ook wel sturing genoemd (Rosenthal e.a. 1996: 69).

Tabel 9 Redenen voor en problemen bij overheidssturing

Redenen	Voorbeelden	Problemen
1. Preventie monopolies en kartels: beschermen van de markt	Antikartelwetgeving; concurrentiebeding bij openbare aanbesteding	Tweeslachtige houding: bescherming nationale economie versus vrije markt
2. Productie collectieve goederen: aanvullen van de markt	Defensie, infrastructuur	Inefficiënte overheidsmonopolies
3. Reguleren externe effecten: beschermen tegen de markt	Milieubeleid, Hinderwet, ruimtelijke ordeningsbeleid	Beperking concurrerend vermogen bedrijfsleven
4. Beheersing van 'merit goods': corrigeren van de markt	Stimulering: cultuurbeleid, onderwijs. Ontmoediging: alcohol, drugs	Selectiviteit, onvoorspelbaarheid, onbedoelde effecten overheidsregulering
5. Herverdeling: compenseren van de markt	Sociale zekerheidsbeleid, inkomens- en belastingpolitiek	Bureaucratisering en nieuwe ongelijkheden

(bron: Rosenthal e.a. 1996: 79).

De rol van de overheid is veranderd, zij moet de publieke arena delen met andere actoren. Lange tijd ging de overheid uit van een maakbare samenleving die mechanisch te bedienen viel. Het overheidshandelen was nog gebaseerd op de klassieke school van Max Weber. Dit houdt in dat beheersing en rationalisering centraal staan. Nu echter is de positie van de overheid veranderd. De overheid is een partij geworden die met andere partijen onderhandelt. De overheid heeft als taak de maatschappelijke democratie te organiseren zodat politiek bewuste en mondige burgers zelf kunnen beslissen over hun leefomgeving en de menings- en besluitvorming kunnen beïnvloeden. De overheid maakt deel uit van netwerken, en het beleid komt tot stand binnen deze netwerken. Het beleidsproces wordt niet meer top-down benaderd, maar gezien als de uitkomst van de interactie tussen de verschillende beleidsactoren (BDW-advies 2000: 12).

Er is sprake van een spanningsveld tussen de aanwezige en de terugtrekkende gemeente. Er wordt van het lokaal bestuur verwacht dat zij de ontwikkelingen in de lokale samenleving volgt, ordent en in goede banen leidt. Maar aan de andere kant wordt terughoudendheid van de overheid gevraagd en de overheid moet ruimte bieden voor het eigen initiatief van burgers,

decentrale overheden en instellingen. Als het in de samenleving ‘goed’ gaat is overheidsbemoeienis niet gewenst, maar als belangen in gedrang komen wordt overheidsinterventie ‘geëist’.

De overheid heeft de taak:

- het aansporen van eigen initiatieven van burgers;
- het aansporen van de sociale en economische verbanden waar ze deel uitmaken;
- ruimte bieden voor maatschappelijke betrokkenheid bij het oplossen van problemen.

Een ander spanningsveld is aanwezig tussen de uniforme en de veelvormige overheid (een overheid die aan vele netwerken deelneemt). Er zijn vele gemeenten, deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam, provincies, samenwerkingsverbanden, ministeries, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), waterschappen, inspecties en toezichthouders. Daardoor is het openbaar bestuur gefragmenteerd geworden. De sturing van, controle op en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het handelen van de overheid is als gevolg daarvan verdeeld geraakt over diverse organen. Er is fors gedecentraliseerd naar lagere overheden. Echter voor complexe vraagstukken als de aanleg van grote infrastructurele projecten (HSL, Betuwelijn) wordt van de overheid verlangd als eenheid te functioneren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1999: 16, 17).

Motieven voor overheidsinvloed in het onderwijs zijn het verdelingsmotief en het externe-effectenmotief. Het verdelingsmotief heeft betrekking op het recht op onderwijs. Het externe-effectenmotief heeft betrekking op het maatschappelijke belang dat burgers goed kunnen participeren in de maatschappij en op het economische belang om over een goed opgeleide beroepsbevolking te beschikken (Sociaal en Cultureel Planbureau 2003b: 49).

4.2 De gemeente als regisseur

In het regeerakkoord van het tweede parse kabinet is opgenomen dat het lokale bestuursmodel in verschillende opzichten toe is aan herziening.

Het publiek domein is verkleind, omdat het steeds vaker met anderen gedeeld moet worden. Maar tevens is de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur op verschillende gebieden toegenomen, zoals op het onderwijs, de veiligheid, de gehandicaptenzorg en armoedebestrijding. Gemeenten hebben het idee verlaten dat zij als allesbepalende actor de samenleving kunnen maken. De netwerkbenadering is nu belangrijk (zie paragraaf 4.3). Actoren uit zowel de publieke als de private sector op uiteenlopende maatschappelijke niveaus zijn voor de realisatie van hun doelen en belangen afhankelijk van anderen. Er zijn geen vooraf vastgestelde doelstellingen. De doelstellingen ontstaan uit de interactieprocessen tussen de actoren. Dat betekent dat de gemeente en overige actoren zich anders tot elkaar gaan verhouden (BDW-advies 2000: 6). Op het gebied van onderwijs worden samenwerking en overleg cruciale factoren, waarbij de gemeente zich op gelijkwaardig niveau moet openstellen voor de verschillende actoren betrokken in het onderwijsbeleid.

Al met al is bij de gemeente het besef gegroeid dat zij niet in staat is haar beleid op te dringen aan andere actoren. Bovendien doen zich maatschappelijke problemen voor waarbij de gemeente afhankelijk is van de medewerking van actoren waarop zij lastig invloed kan uitoefenen.

“Regie heeft 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 (burgers, intermediaire organisaties en andere overheden)” (Raad voor het Openbaar Bestuur 1999: 5).

Ten eerste verwijst gemeentelijke regie naar een wijze van besturen waarbij het lokaal bestuur een bijzondere positie en verantwoordelijkheid in de samenleving heeft. De verantwoordelijkheid voor een goede ontwikkeling van de lokale samenleving. Ten tweede verwijst de gemeentelijke regie naar de speelruimte van de lokale overheid. Zij moet deze delen met anderen, daarbij is ze afhankelijk van andere overheden, maatschappelijke organisaties, burgers (Raad voor het Openbaar Bestuur 1999: 6-10).

Er is regie in brede en enge zin. Regie in brede zin verwijst naar de interactieve en onderhandelende overheid. De overheid maakt zelf inhoudelijke keuzes. In interactie met de samenleving (burgers en organisaties) probeert de overheid draagvlak voor haar beleidsvisies te creëren. Bij regie in enge zin is het nodig onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Het lokaal bestuur wordt op terreinen waar het geen formele bevoegdheid heeft toch vaak als de verantwoordelijke gezien. Het gaat erom in de lokale samenleving de aanwezige kennis en vaardigheid voor de oplossing van maatschappelijke problemen bruikbaar te maken. Daarom wordt bij gemeentelijke regie overtuiging en argumentatie ingezet. Regisseren is mensenwerk en dat vraagt om deskundigheden, vaardigheden en houdingen op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau. (Raad voor het Openbaar Bestuur 1999: 9, 22, 23, 26).

4.2.1 De term regie

Het begrip regie wordt gekenmerkt door veelzijdigheid. Er zijn verschillende invullingen van de gemeentelijke regierol, dit is in eerste instantie het gevolg van de verschillende manieren waarop het bestuur van gemeenten invulling wenst te geven aan hun politiek-bestuurlijke rol. De mate van verkokering van lokale bestuurlijke relaties en beleidsprocessen bepaalt ook de gemeentelijke regierol. Deze verkokering is het gevolg van specifieke banden tussen direct belanghebbende burgers, maatschappelijke partijen, sectoren van de ambtelijke organisatie en delen van het politieke bestuur (raadscommissies en eerstverantwoordelijke collegeleden). De vormgeving van de gemeentelijk regie wordt naast deze aspecten ook bepaald door de schaal van gemeenten, de terreinen van beleid waarop gemeenten regisseren, de aard en omvang van maatschappelijke problemen en de bestuursculturen en bestuursstijlen. Regie gaat om in het voorzien in de uitvoering van regelgeving (Raad voor het Openbaar Bestuur 1999: 9, 26, 27).

4.2.2 Gemeentelijke sturing/ regie

Bij de Kamerbehandeling van de Wet GOA is de onderbouwing van de gemeentelijke regierol behandeld. Uit deze discussie bleek dat de achterstandsmiddelen die aan scholen werd gegeven, werden gebruikt voor klassenverkleining. Er werd niet gekeken of dit de meest effectieve bijdrage was aan achterstandsbestrijding. Mede om dit tegen te gaan werd ervoor gekozen om de regie voor het lokale onderwijsachterstandenbeleid bij de gemeenten neer te leggen (TK 95-96, 24 778, nr. 3: 13, 14).

Er zijn verschillende vormen van gemeentelijke sturing:

- top-down
- bottom-up
- interactieve beleidsvoering
- multi-actor sturing
- indirecte sturing

Bij top-down sturing is de rol van de gemeente zeer dominant. Bij bottom-up sturing is er alle ruimte voor invloed door andere actoren in het netwerk en bij interactieve beleidsvoering gaat het om in een vroeg stadium betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid (Pröpper 1998: 293).

Er zijn verschillende vormen van interactieve bestuursstijlen. Ten eerste de 'faciliterende' bestuursstijl. Het beleid van de actoren staat hierbij centraal en zij zijn tevens de initiatiefnemers. De inhoudelijke vormgeving wil de gemeente overlaten aan de actoren, waarbij ze de actoren helpt en faciliteert. Ten tweede de 'delegerende' bestuursstijl. Het beleid van de gemeente staat centraal en actoren worden gevraagd of ze hieraan een bijdrage willen leveren. De hoofdlijnen van het beleid worden bepaald door de gemeente, maar de uitwerking ervan delegeert zij. Deze uitwerkingen moeten passen binnen het GOA-plan. Ten derde de 'samenwerkende' bestuursstijl. Samen met actoren probeert de gemeente tot een gemeenschappelijk beleid te komen, met bijdragen als kennis, ervaring en beleidsmiddelen. Deze bestuursstijl wordt gebruikt wanneer de gemeente voor de aanpak van een bepaalde problematiek afhankelijk is van overige actoren. Deze actoren krijgen hier de mogelijkheid om grote invloed uit te oefenen op het beleid, maar er wordt van ze verwacht dat ze dan wel water bij de wijn doen. En als laatste de 'participatieve' bestuursstijl. De gemeente wil hier de volledige zeggenschap houden. De andere actoren kunnen wel advies geven, maar de gemeente beslist uiteindelijk. Enerzijds zijn er binnen deze bestuursstijl duidelijke beleidskaders, maar anderzijds is de gemeente wel open voor suggesties en aanpassingen (BDW-advies 2000: 6, 7).

Indirecte sturing is interactief omdat ze op communicatie en participatie is gericht. Actoren zijn daarbij partners van sturing. Omdat de gemeente niet in staat is tot één-actorsturing dient zij met de relevante partijen overeenstemming te bereiken over een gezamenlijke probleemdefinitie. Multi-actor sturing zegt niet dat de gemeente niet sturend kan optreden of dat er geen hiërarchische relaties kunnen bestaan. Er is indirecte sturing van de gemeente, omdat zij van tevoren een koers uitzet en vervolgens de interactie aangaat met relevante actoren om tot consensus te komen. De gemeente kan tevens een rol spelen in netwerken, door bijvoorbeeld via structurering van het netwerk de strategieën van actoren zo te beïnvloeden dat zij zelf het gewenste beleid creëren of implementeren (BDW-advies 2000: 7). De volgende aspecten worden als een vorm van positieve sturing gezien:

- het inzetten van gemeentelijke middelen waarover ze zelf kan beslissen. Door het inzetten vergroot de gemeente de beleidsruimte op het terrein van onderwijsachterstandbestrijding;
- het inzetten van eigen extra middelen. Dit kan een impuls zijn voor andere actoren om zich te binden aan het beleid.

Bij het inzetten van de gemeentelijke middelen en eigen extra middelen kan het zijn dat de gemeente niet even genereus is ten opzichte van de verschillende actoren waarmee zij samenwerkt bij de realisatie van het onderwijsachterstandenbeleid. De geslotenheid van de gemeente (financieel, ideologisch, persoonlijk) ten aanzien van bepaalde actoren kan ervoor zorgen dat de belangen van de gemeente en de actoren niet altijd overeenkomen. Deze geslotenheid van de gemeente kan de afhankelijkheden tussen de actoren onderling, en tussen de gemeente en de actoren veranderen. De gemeente en de actoren waarmee zij samenwerkt

behoren tot een netwerk, waarbinnen de gemeente regie voert. Dit netwerk van actoren (zoals scholen, schoolbesturen, jeugdzorg, maatschappelijke organisaties, GGD enzovoorts) is belangrijk voor de implementatie van onderwijsachterstandenbeleid.

4.3 De netwerkbenadering

Een benadering waarin met name rekening wordt gehouden met interacties, als hiervoor beschreven, is de netwerkbenadering. In deze benadering staat het begrip ‘netwerk’ centraal. Een netwerk kan worden gezien als een verzameling van knooppunten met relaties daartussen (Rosenthal e.a. 1996: 214). Het beleid komt tot stand in complexe interactieprocessen tussen actoren, die wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. Het beleid wordt gerealiseerd door de samenwerking tussen actoren. De actoren zijn van elkaar afhankelijk, omdat elk actor beschikt over middelen die andere actoren nodig hebben voor het bereiken van hun doelen. Binnen een netwerk zijn er verschillende actoren aanwezig die strategisch handelen en er vinden interacties rond een onderwerp plaats. Deze interacties worden ook wel ‘spelen’ genoemd waarbinnen alleen actoren interacteren wier belangen worden geraakt. Deze actoren hebben elk hun eigen percepties over het probleem, de oplossingen die zij wenselijk achten en de andere actoren in het spel. Willen de actoren tot bevredigende resultaten komen dan is er samenwerking tussen de verschillende actoren nodig. Echter dit is niet makkelijk. Samenwerking vindt niet zomaar vanzelf plaats, daarvoor is er binnen deze netwerken sturing nodig, ook wel netwerkmanagement genoemd (Klijn & Koppenjan 1997: 143-149).

Tabel 10 Uitgangspunten van de beleidsnetwerkbenadering

	uitgangspunten
Netwerken	<ul style="list-style-type: none"> - actoren zijn van elkaar afhankelijk bij het bereiken van hun doelen; - afhankelijkheden zorgen voor duurzame relaties tussen actoren - afhankelijkheden zorgen voor een zekere vetomacht bij verschillende actoren - de duurzaamheid van interacties worden regels gevormd en bestendigd die het gedrag van actoren gaan reguleren - in de loop van interactie worden regels gevormd en bestendigd die het gedrag van actoren gaan reguleren - bronnenverdeling en regelvorming leiden tot een zekere geslotenheid van netwerken voor actoren buiten het netwerk
Beleidsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> - binnen netwerken vinden interacties tussen actoren over beleid plaats gericht op het oplossen van de spanning tussen afhankelijkheden enerzijds en uiteenlopende en strijdige belangen anderzijds - actoren en de beslissingen die aan de orde zijn - actoren kiezen op basis van percepties voor specifieke strategieën - door de verscheidenheid van actoren, percepties en strategieën hebben beleidsprocessen een complex en niet volledig voorspelbaar karakter
Uitkomsten	<ul style="list-style-type: none"> - beleid is een resultante van de complexe interacties tussen actoren die binnen netwerken aan concrete spelen deelnemen

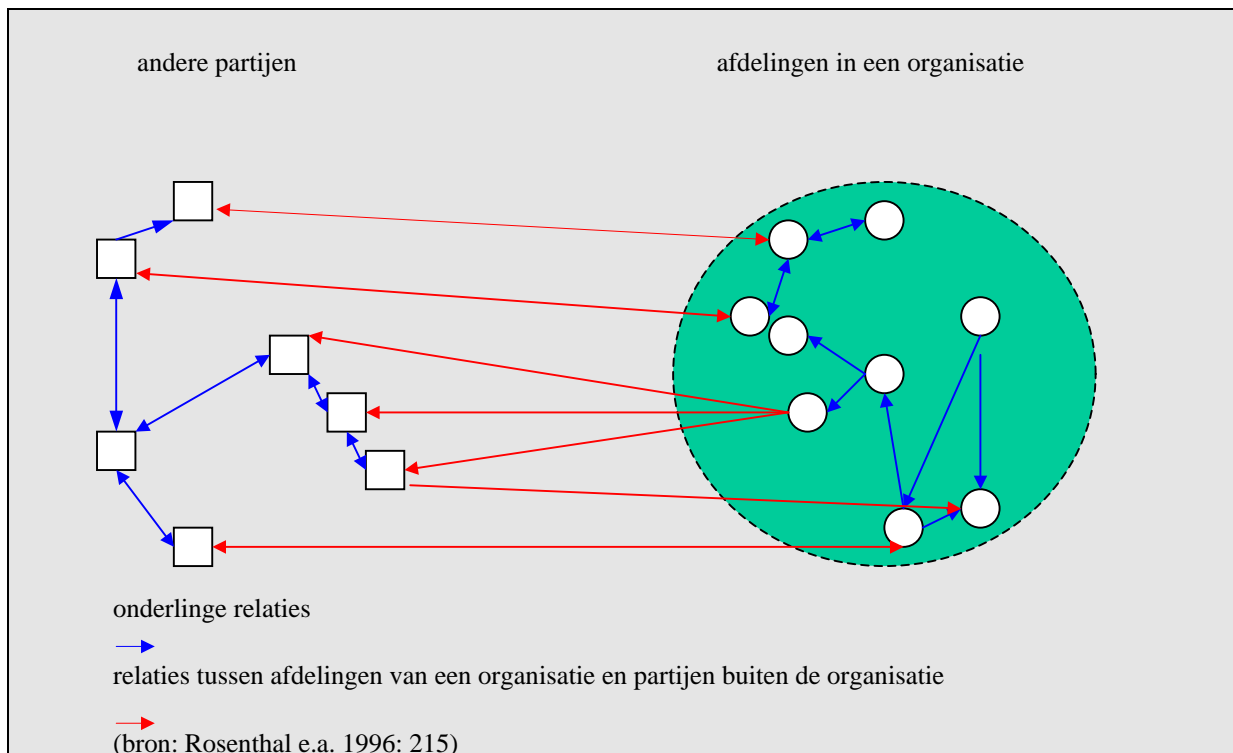
(bron: Klijn & Koppenjan 1997: 151)

Meer en meer ontstaan netwerken in de samenleving. Hiervoor zijn er een aantal verklaringen te geven. Aan de ene kant worden beleidsterreinen steeds complexer. De complexiteit zorgt ervoor dat actoren steeds meer betrokken worden bij de oplossing van maatschappelijke

vraagstukken. Deze betrokkenheid gebeurt op grond van hun functie of expertise in de samenleving. Dit geldt ook voor het beleid gericht op onderwijsachterstanden. Onderwijsachterstanden vormen nog steeds jaren na *Onderwijsstimulering* een probleem. Onderwijsachterstanden ontstaan niet meer alleen door taal- of rekenachterstanden van kinderen. Andere factoren zoals sociaal-culturele factoren, financiële factoren, thuissituaties, opleidingsniveau van de ouders, de omgeving zijn een rol gaan spelen.

Aan de andere kant worden de beleidsterreinen ook meer afhankelijk van elkaar. Daardoor neemt de behoefte toe om actoren te betrekken die met de beleidsterreinen verweven zijn (BDW-advies 2001: 14). Binnen het GOA-beleid werkt de gemeente niet alleen samen met scholen of schoolbesturen maar ook met bijvoorbeeld de GGD, jeugdhulpverlening, welzijnsinstellingen, pedagogische centra, verenigingen van en voor allochtonen, migrantenorganisaties.

De netwerkbenadering laat de organisatie zien als een intern gefragmenteerde ophoping van afdelingen en groepen die elk afzonderlijk relatiepatronen met andere partijen binnen en buiten de organisaties onderhouden.



Figuur 3 Verdeelde organisatie met verdeelde omgeving

Kenmerken van netwerken

Netwerken worden gekenmerkt door:

1. pluriformiteit
2. geslotenheid van actoren
3. interdependentie
4. dynamiek

Pluriformiteit is op verschillende niveaus en verschillende manieren dominant in een netwerk. De actoren die in een netwerk opereren zijn verschillend van omvang, en elk actor heeft andere machtsmiddelen en een productenpakket. Tussen de scholen en schoolbesturen kan een onderscheid gemaakt worden in wit, zwart of gemengd, openbaar of bijzonder onderwijs,

elk met eigen belangen. De actoren bezitten een mate van autonomie en hebben een referentiekader dat bestaat uit de kernwaarden van de organisatie die het handelen van een organisatie in sterke mate bepalen (De Bruijn & Ten Heuvelhof 1995: 18). Voor het realiseren van de eigen doelstellingen en die van het netwerk zijn de actoren van elkaar afhankelijk. De interdependenties (afhankelijkheden) van scholen, schoolbesturen en de gemeente worden zichtbaar in verschillende variabelen (zoals financiën, bekwaamheden, ruimte, persoonlijke belangen enzovoorts) en kunnen simpel of erg complex zijn. Dus relaties kunnen asymmetrisch zijn, omdat actor A van actor B afhankelijk is, actor B van actor C afhankelijk is en actor C van actor A. En relaties kunnen ook niet-synchroon zijn omdat deze interdependenties niet allemaal simultaan aanwezig zijn. Met andere woorden niet alle actoren zijn in gelijke mate van elkaar afhankelijk en ze zijn ook niet tegelijkertijd van elkaar afhankelijk (De Bruijn & Ten Heuvelhof 1995: 18). De combinatie van deze kenmerken van pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties suggereert dat netwerken constant in verandering zijn. Een verandering in het niveau van geslotenheid kan de interdependenties in een netwerk beïnvloeden en deze kunnen op hun beurt de pluriformiteit van een netwerk beïnvloeden. Met andere woorden de kenmerken van een netwerk kunnen veranderen, en die beïnvloeden elkaar weer. Ook kunnen de machtsposities van actoren binnen een netwerk veranderen; nieuwe actoren kunnen een netwerk betreden, anderen kunnen het verlaten. Ontwikkelingen in de omgeving van een netwerk kunnen de wederzijdse relaties veranderen. Dus de omgeving en het netwerk kennen een sterke dynamiek. Dat organisaties keer op keer op zoek gaan naar nieuwe netwerkpartners blijkt uit het feit dat organisaties zich groeperen rond issues, omdat de problemen niet altijd hetzelfde zijn (Peters & Van Nispen 1998: 69, 70).

4.4 Gemeenten en netwerken

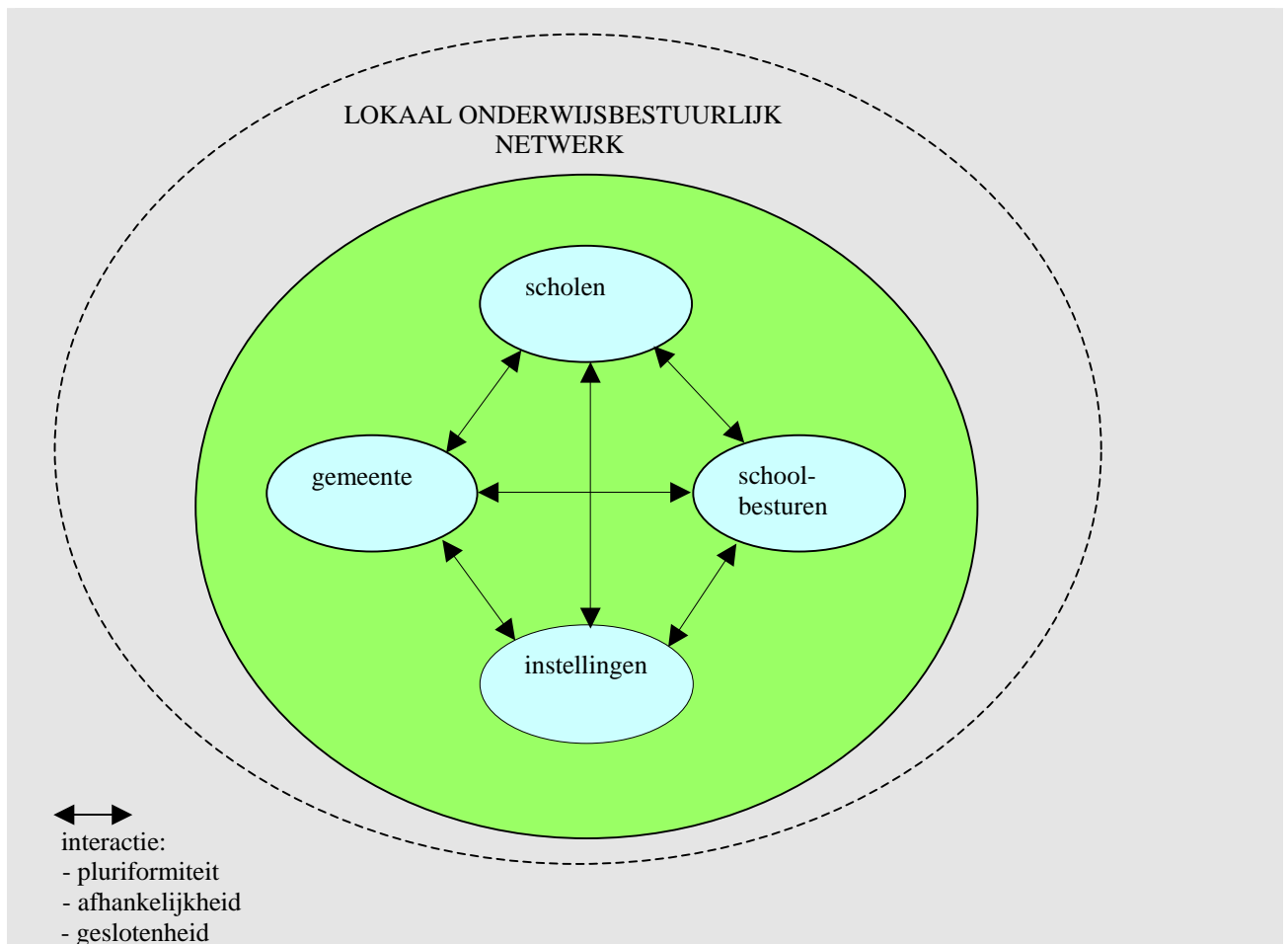
De regie over lokale netwerken wordt vaak gedaan door gemeenten, zij treden op als regisseur van de netwerken gebruikmakend van indirecte sturing. De gemeente geeft aan welke koers zij wil varen en wat haar doelstellingen hierbij zijn.

Er komt een dialoog tot stand tussen de gemeente en de actoren in een netwerk. Deze dialoog gaat over de koers die de gemeente wil varen. Het doel is om te komen tot consensus. Het resultaat is meestal niet altijd gelijk aan de koers die door de gemeente is ingebracht. Maar er is sprake van wederzijdse beïnvloeding van inhoud en proces (co-creatie), het kenmerkende van netwerken is dat ze gericht zijn op het beïnvloeden van de meningen van de deelnemers aan het netwerk. Omdat de gemeente in netwerken niet stuurt middels bevoegdheden of andere eenzijdige bestuurlijke instrumenten is er sprake van procedurele sturing. De gemeente heeft een andere positie in het netwerk vergeleken met de andere actoren, zij is de verantwoordelijke voor het behartigen van collectieve goederen en lokale belangen. Deze moeten niet uit het oog verloren worden (BDW-advies 2001: 15).

4.5 Analysemodel

Binnen het onderwijsachterstandenbeleid zijn diverse actoren werkzaam, waarbij de gemeente regie voert over het onderwijsachterstandenbeleid. Deze actoren, elk met hun eigen doelstellingen en eigen belangen, bevinden zich in een netwerk. Het netwerk wordt gekenmerkt door concepten als pluriformiteit, geslotenheid en afhankelijkheid. Binnen het netwerk vinden tussen de actoren interacties plaats om deze doelstellingen en belangen te behartigen. Aan de hand van dit model zijn de vragenlijsten geformuleerd.

Analysemodel



Operationalisering analysemodel

Lokaal onderwijsbestuurlijk netwerk

Binnen het lokaal onderwijsbestuurlijk netwerk zijn er actoren elk met hun eigen belangen. De actoren zijn de gemeente, de schoolbesturen, de scholen en instellingen in de gemeente Schiedam. De reacties, het gedrag en interacties van deze actoren worden gekenmerkt door drie netwerkconcepten:

1. pluriformiteit
2. afhankelijkheid
3. geslotenheid

Ad 1: De indicatoren van het kenmerk pluriformiteit zijn:

- verdeling van de scholen in openbaar en bijzonder onderwijs
- verdeling van de scholen in zwarte, witte en gemengde scholen
- verdeling naar de verschillende belangen: financieel, bestuurlijk (bijvoorbeeld samenstellen GOA-plan, regisseren van het GOA-beleid), persoonlijk (bijvoorbeeld handhaven eigen verantwoordelijkheden, het bereiken van resultaten) die de gemeente Schiedam, schoolbesturen, scholen en instellingen hebben

Ad 2: De indicatoren van het kenmerk afhankelijkheid zijn:

- de administratieve afhankelijkheid: op grond van projecten waaraan de actoren deelnemen en afhankelijk zijn van de richtlijnen binnen de projecten, OOGO (overleg waaraan de actoren deelnemen om te komen tot overeenstemming en het samenstellen van doelstellingen op het gebied van GOA)
- de kennisafhankelijkheid (expertise van de gemeente, schoolbesturen en scholen)
- de financiële afhankelijkheid (middelen van de actoren en middelen die de actoren van het Rijk krijgen)

Ad 3: De indicatoren van het kenmerk geslotenheid zijn:

- samenwerking tussen de gemeente en scholen/ schoolbesturen
- samenwerking tussen de gemeente en instellingen
- samenwerking tussen scholen/ -schoolbesturen en instellingen

Deze actoren werken ook samen met verschillende instellingen om de doelstellingen van het GOA-beleid te realiseren. Bijvoorbeeld welzijnsinstellingen, buurthuizen, GGD, clubhuizen, pedagogische centra, sportinstellingen, allochtone verenigingen, kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangcentra, logopedisten, peuterspeelzalen, kinderboerderijen enzovoorts.

Vragenlijsten

In de vragenlijsten (zie bijlage: vragenlijsten) zijn vragen geformuleerd voor de gemeente, scholen en schoolbesturen. In de onderstaande tabellen zijn uiteengezet welke vragen betrekking hebben op een bepaald onderwerp.

Tabel 11a Actoren en pluriformiteit

actoren pluriformiteit	gemeente (vragenlijst A)	schoolbesturen (vragenlijst B)	scholen (vragenlijst C)
verdeling openbaar en bijzonder onderwijs	-	te zien in naam schoolbestuur	te zien in naam school
verdeling zwarte, witte en gemengde scholen	-	1	1
verdeling naar de verschillende belangen van de actoren	2, 3c, 4, 5, 7, 8	2, 3, 4, 7a, 7b, 7c, 8	2, 6a, 6b, 6c

Tabel 11b Actoren en afhankelijkheid

actoren afhankelijkheid	gemeente (vragenlijst A)	schoolbesturen (vragenlijst B)	scholen (vragenlijst C)
administratieve afhankelijkheid	3c, 7, 8b	6a, 7a, 9, 10	4c, 5a, 8
kennisafhankelijkheid	8b	6c, 6d, 10	4c, 7, 8
financiële afhankelijkheid	1, 5, 6, 7, 8b	6b, 7e, 10	5b, 6e, 8

Tabel 11c Actoren en geslotenheid

actoren geslotenheid	gemeente (vragenlijst A)	schoolbesturen (vragenlijst B)	scholen (vragenlijst C)
samenwerking tussen de gemeente en scholen/ schoolbesturen	3b, 3c, 4d, 8b	5b, 5c, 6c, 6e, 10	3, 4b, 4c, 8
samenwerking tussen de gemeente en instellingen	3a, 8b	7d, 10	6d, 8
samenwerking tussen de scholen/ schoolbesturen en instellingen	-	5a, 6d, 10	4a, 8

5. Methodologische verantwoording

5.1 Het type onderzoek

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek, een grondig onderzoek naar de motivaties, de attitudes en het gedrag van mensen in een bepaalde situatie. Kenmerken van kwalitatief onderzoek zijn:

- flexibel;
- gericht op generalisatie;
- gericht op waarheidsvinding ten aanzien van een proces;
- grote validiteit;
- cyclisch;
- afhankelijk van de context;

(Faculteit der Sociale Wetenschappen. Sociologie, syllabus kwalitatieve onderzoeksmethoden z.j.: 68).

Er is gekeken naar de beleidsmatige, juridische, bestuurlijke en organisatorische verhoudingen in Schiedam tussen de gemeente, schoolbesturen en scholen aan de hand van een analysemodel beschreven in paragraaf 4.5. Er is sprake van een selecte steekproef. Select in de zin van dat alleen de gemeentelijke dienst, alle schoolbesturen en alle scholen in Schiedam zijn onderzocht. Een selectie van een specifieke situatie kan nuttig zijn om de werking van bepaalde beleidsvoorstellen te kunnen achterhalen. Het kenmerkende van het kwalitatieve onderzoek is de theoriegerichte verzameling. Het gaat hierbij om theoretische kenmerken en de mate waarin deze kenmerken voorkomen in het onderzoek.

Ik heb in dit onderzoek ex ante evaluatie verricht. Ex ante evaluatie betekent onderzoek naar de werking van een beleidsmaatregel of een reorganisatievoorstel vooraf. Mijn centrale vraag en mijn deelvragen hebben betrekking op ex ante evaluatie. Er zijn voornemens in 2006 het GOA-beleid te veranderen. Ik heb onderzocht wat deze verandering zal betekenen voor de bestuurlijke, beleidsmatige, juridische en organisatorische verhoudingen tussen de belangrijkste actoren, namelijk de gemeente Schiedam, de schoolbesturen en de scholen. Dit onderzoek is een onderzoek voor toekomstige ontwikkelingen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van bijvoorbeeld de Delphi methode. De Delphi methode wordt voornamelijk gebruikt voor toekomstvoorspellingen, bijvoorbeeld het voorzien van een gebeurtenis. Daarbij gaat het om het verhelderen van uiteenlopende standpunten en het verkrijgen van een breed beeld van opvattingen over de betreffende politiek. Het onderzoeksdesign van dit onderzoek wordt beschreven in paragraaf 5.2 en de instrumenten die in het onderzoek zijn gebruikt worden beschreven in paragraaf 5.3.

Dit onderzoek is gericht op de gemeente Schiedam. Het kan als leidraad worden gebruikt bij aanvullende onderzoeken in de gemeente Schiedam, of als leidraad voor onderzoeken in andere gemeenten.

5.2 Onderzoeksdesign

Mijn onderzoek is een evaluatieve casestudie. De casestudie behoort tot de twee rationalistische stromingen: methodologisch-individualistisch en structuralistisch. De methodologisch-individualistische stroming benadrukt dat mensen behoeften, waarden, doeleinden hebben. Mensen gaan ervan uit dat ze altijd speelruimte hebben voor keuzen en dat zij die ruimte zullen gebruiken voor rationele strategieën om hun doeleinden te bereiken. Dit gebeurt ook binnen de relaties tussen de gemeente, schoolbesturen en scholen. De actoren

proberen het collectief belang (het bestrijden van onderwijsachterstanden) te behartigen, maar streven daarbij ook om hun eigen doeleinden te realiseren. Binnen de structuralistische stroming richt onderzoek zich niet op interacties tussen individuen, maar op structuur en cultuur van organisaties (Hakvoort 1996: 42-45).

De casestudie is een onderzoek van een complexe situatie. De casestudie wordt naast voor het toetsen van een theorie ook gebruikt ter verkenning van een nieuw onderzoeksprobleem. Kenmerken van de casestudie zijn de sterke context gebondenheid en 'real-life' situatie. De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijk factor niet los gezien kan worden van de context (Hakvoort 1996: 90). Een casestudie is een empirisch onderzoek dat een huidig verschijnsel onderzoekt in zijn 'real-life' context (zoals in dit onderzoek waar het gaat om het effect van de verandering van het GOA-beleid in 2006 voor de belangrijkste actoren in de gemeente Schiedam); wanneer de grenzen tussen verschijnsel en context niet helder zijn en waarbij meer dan één bron voor bewijsmateriaal wordt gebruikt (zoals documentenverzameling, - analyse, secundaire analyse, enquêtes, literatuurstudie, inhoudsanalyse, doelgerichte sampling, participerende observatie). De belangrijkste actoren in deze evaluatieve casestudie zijn de gemeente Schiedam, de schoolbesturen en de scholen. In de gemeente Schiedam zijn enquêtes verstuurd naar Pim Kalkman (directeur Dienst Educatie), Jacob Bovens (teamleider GOA) en C.A.C. Lepidis-Daskalakis (wethouder). Er zijn enquêtes verstuurd naar de volgende schoolbesturen: Stichting voor Interconfessioneel en Katholiek Onderwijs, Vereniging Protestants Christelijk Onderwijs, Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam, Stichting Meervoud. Er zijn enquêtes verstuurd naar de volgende scholen:

Openbaar basisonderwijs

De Gorzen, De Kring, De Peperklip, Het Startblok, De Singel, Het Windas, De Violier, De Klinker, De Taaltuin, Annie M.G. Schmidt, De Troubadour.

Rooms-Katholiek basisonderwijs

St. Jan, St. Willibrordus, 't Meesterwerk, De Vlinder, St. Bernandus, St. Jozef.

Protestants-Christelijk basisonderwijs

Gravin Aleida, De Wieken, Kethel.

Interconfessioneel basisonderwijs

De Regenboog: 1.De Regenboog Groenoord, 2.De Regenboog Woudhoek.

Openbaar speciaal basisonderwijs

De Poldervaart, Nieuwlandgaarde.

Islamitisch basisonderwijs

El Furkan.

Een enkelvoudige casestudie is een onderzoek van een eenheid, en als er meerdere cases betrokken zijn in het onderzoek dan praten we over meervoudige casestudies. In principe is het een herhaling van het onderzoek omdat de gebruikte theorie opnieuw wordt getoetst.

Dit onderzoek is een enkelvoudige casestudie, waarbij de gemeente Schiedam wordt onderzocht. Er wordt onderzoek gedaan naar beleid en de voorgenomen beleidswijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid.

5.3 Onderzoeksinstrumenten

In dit onderzoek heb ik van de volgende dataverzamelingstechnieken gebruik gemaakt:

- documentenverzameling, -analyse;
- enquêtes;
- literatuurstudie:
het opzoeken, lezen, analyseren, evalueren, organiseren en rapporteren van bronnen over een bepaald onderwerp;
- inhoudsanalyse:
kwantitatieve analyse van de inhoud van bestaande informatie;
- secundaire analyse;
- doelgerichte sampling:
dit is een methode om onderzoekseenheden te selecteren;
- participerende observatie: veldonderzoek waarbij de onderzoeker meedoet aan bepaalde activiteiten van de groep of groepen die hij bestudeert.

Mijn reden voor het gebruik van documentenanalyse en literatuurstudie is om te kijken wat er door de jaren heen is gedaan om onderwijsachterstanden te bestrijden en de resultaten hiervan. In dit onderzoek heb ik zowel persoonlijke als onpersoonlijke documenten verzameld. Onder persoonlijke documenten vallen onder meer toespraken, oraties, brochures, beschrijvingen van bepaalde mensen of gebeurtenissen. Dit soort documenten ontstaat door pogingen van onderzochten hun visie op bepaalde sociale verschijnselen voor zichzelf vast te leggen of mee te delen aan anderen. Onder onpersoonlijke documenten vallen onder meer notulen, ambtelijke of administratieve stukken, schattingen, beleidsrapporten. Dit soort documenten ontstaat door pogingen van onderzochten zichzelf of anderen een bruikbaar beeld van bepaalde sociale verschijnselen te geven (Faculteit der Sociale Wetenschappen. Sociologie, syllabus kwalitatieve onderzoeksmethoden z.j.: 99, 100). Naast het gebruik van documentenanalyse zullen enquêtes (zie bijlage: vragenlijsten) verstuurd worden om te achterhalen wat de opvattingen van de respondenten zijn over het onderwijsachterstandenbeleid zowel voor als na de wijziging van het beleid in 2006. Ik heb gebruik gemaakt van open vragen, open numerieke vragen, half-open vragen, meervoudige vragen, en vragen te beantwoorden op een schaal. Hierbij krijgt de respondent geen antwoordmogelijkheden aangereikt. Open vragen zijn zeer nuttig voor bijvoorbeeld toelichtingen en het vragen naar achtergronden van meningen. Open vragen stimuleren spontane reacties. Bij open vragen is de respondent vrij in zijn antwoorden. Een open numerieke vraag is een open vraag waarbij gevraagd wordt naar een numeriek antwoord. Dit wordt veel gebruikt om bijvoorbeeld rapportcijfers te genereren. Bij een half-open vraag zijn enkele antwoordcategorieën mogelijk, echter er bestaat de mogelijkheid om zelf een antwoord toe te voegen. Bij een meervoudige vraag zijn meerdere antwoorden mogelijk en is het niet noodzakelijk dat de antwoordmogelijkheden elkaar uitsluiten. Een schalingsvraag is toepasbaar bij het vragen naar een mening of intentie of bijvoorbeeld 'de mate waar mee men tevreden is', waarvoor ik gebruik heb gemaakt van een 5-puntsschaal. En tot slot waarde vrije vragen. Deze vragen laten de respondent vrij om zijn eigen verhaal te vertellen. Bijvoorbeeld "wat wil uw school behouden en/ of veranderen op het gebied van onderwijsachterstanden" (www.ict-lyceum.net).

Om de respondenten te kiezen heb ik gebruik gemaakt van doelgerichte sampling, dat wil zeggen dat ik eenheden heb genomen die ik belangrijk acht voor mijn onderzoek. Doelgerichte sampling is een bepaalde bestaande combinatie van eenheden die kan worden beschouwd als karakteristiek voor de gehele populatie (www.psy.kuleuven.ac.be). In dit geval

gaat het om de gemeente Schiedam, de wethouder Onderwijs en raadsleden, scholen en schoolbesturen in de gemeente Schiedam.

Met inhoudsanalyse en secundaire analyse bedoel ik dat ik informatie herinterpreteer die in eerste instantie voor andere doeleinden is verzameld. Bij secundaire analyse gaat het om het gebruik en verwerking van verzameld materiaal en bij inhoudsanalyse wordt de betekenis van een tekst afgeleid uit een analyse van de tekst zelf. Het materiaal waar een onderzoeker bij inhoudsanalyse geïnteresseerd is, is de inhoud van kranten, boeken, tijdschriften, rapporten, verslagen, brieven, radioverslagen enzovoorts. Maar de onderzoeker richt zijn aandacht tevens op de inhoud van antwoorden op open vragen uit een interview. In dit onderzoek is de inhoud van menig materiaal, zoals hierboven genoemd, gebruikt. Tevens is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van cijfermatige gegevens. Bij secundaire analyse gaat het om gegroepeerde en cijfermatige gegevens en bij inhoudsanalyse om inhoudelijke zaken (Hakvoort 1996: 144, 149, 150).

Van de gestuurde enquêtes naar de gemeente hebben twee van de drie gereageerd, namelijk de directeur van Dienst Educatie (Pim Kalkman) en de teamleider GOA (Jacob Bovens).

Van de gestuurde enquêtes naar de schoolbesturen hebben alle vier de schoolbesturen gereageerd.

Van de gestuurde enquêtes naar de scholen hebben zeventien van de vijftientig scholen gereageerd. Ingedeeld in het soort onderwijs ziet het er als volgt uit:

Openbaar basisonderwijs:

De Gorzen, De Kring, De Peperklip, Het Startblok, De Singel, Het Windas.

Rooms-Katholiek basisonderwijs:

St. Jan, St. Willibrordus, 't Meesterwerk, De Vlinder, St. Bernandus.

Protestants-Christelijk basisonderwijs:

Gravin Aleida, De Wieken, De Kethel.

Interconfessioneel basisonderwijs:

De Regenboog: 1. De Regenboog Groenoord, 2. De Regenboog Woudhoek.

Openbaar speciaal basisonderwijs:

De Poldervaart.

In de onderstaande tabellen zijn de scores op de gestelde vragen weergegeven, oftewel het aantal beantwoorde vragen.

Tabel 12a De gemeente Schiedam en de scores

respondent vragen	directeur Dienst Educatie	teamleider GOA
1	X	X
2	X	X
3	X	X
4	X	X
5	X	X
6	X	X
7	X	X
8	X	X

Tabel 12b De schoolbesturen en de scores

respondent vragen	1	2	3	4
1	X	X	X	X
2	X	X	X	X
3	X	X	X	X
4	X	X	X	X
5	X	X	X	X
6	X	X	X ¹	X ¹
7	X	X	X	X
8	X	X	X	X
9	X	X	X	X
10	X	X		X

Respondenten:

- 1: Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam
- 2: Vereniging Protestants-Christelijk Primair Onderwijs
- 3: Stichting Interconfessioneel Katholiek Onderwijs
- 4: Stichting Meervoud

Tabel 12c De scholen en de scores

respondent vragen	1	2	3	4	5*	6	7	8	9	10*	11	12	13	14	15	16	17
1	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
2	X	X	X	X		X		X	X		X	X	X	X	X	X	X
3	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
4	X	X	X	X			X ²	X	X		X	X	X	X ²	X		X
5	X	X	X	X			X	X	X		X	X	X	X	X ³		X ⁴
6	X		X	X			X	X	X		X	X	X	X	X		X
7	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X		X
8	X		X	X				X	X		X	X	X		X		X

* niet ingevuld

Respondenten:

- 1: De Gorzen
- 2: De Kring
- 3: De Peperklip
- 4: Het Startblok
- 5: De Singel
- 6: Het Windas
- 7: St. Jan
- 8: St. Willibrordus
- 9: 't Meesterwerk
- 10: De Vlinder
- 11: St. Bernandus
- 12: Gravin Aleida
- 13: De Wieken
- 14: De Kethel
- 15: De Regenboog Groenoord
- 16: De Regenboog Woudhoek
- 17: De Poldervaart

¹ behalve vraag 6d

² behalve vraag 4c

³ behalve vraag 5a

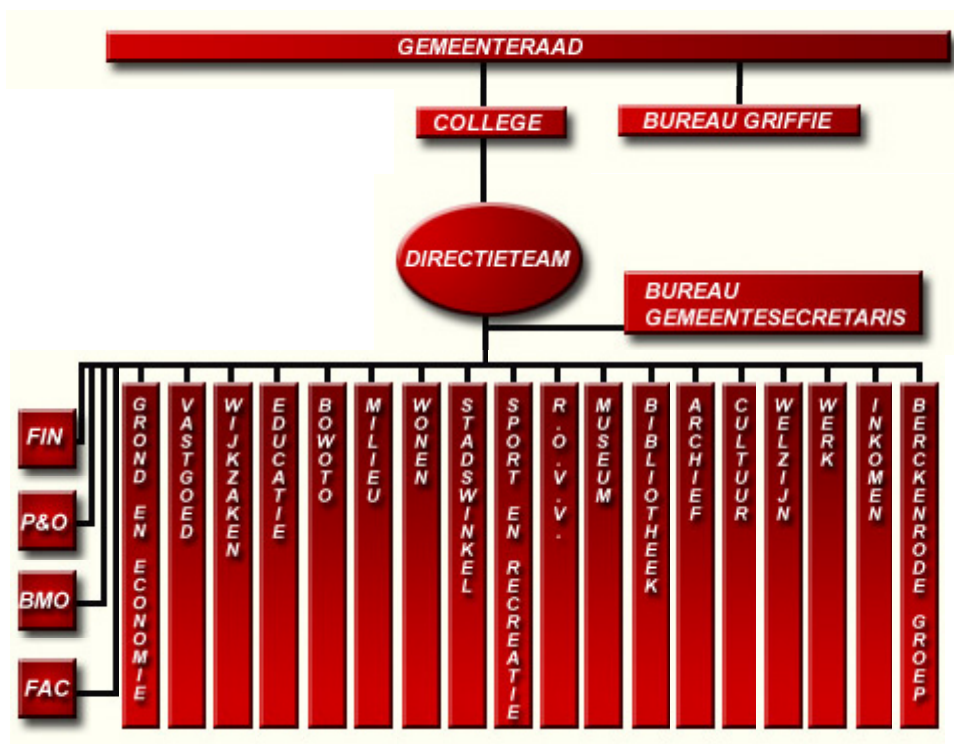
⁴ behalve vraag 5b

6. De gemeente Schiedam

Binnen de gemeente Schiedam zijn er vele afdelingen werkzaam op het gebied van bijvoorbeeld milieu, onderwijs, wonen, cultuur, welzijn enzovoorts. Een van die afdelingen is de Dienst Educatie.

6.1 De Dienst Educatie

Op het gebied van onderwijs heeft de gemeente diverse verantwoordelijkheden en taken. Het gemeentebestuur wordt bij het uitvoeren hiervan geadviseerd door de Dienst Educatie. Daarbij is de dienst onder meer verantwoordelijk voor de zorg, voor de aanwezigheid, het instandhouden en het goed functioneren van een evenwichtig stelsel van educatieve voorzieningen, de zorg voor het openbaar onderwijs, zij die daarvan gebruik maken en zij die daarin werken, het beheer van de gemeentelijke schoolgebouwen en gymnastieklokalen, het uitvoeren van medebewindstaken ten behoeven van het bijzonder onderwijs, het toezicht op de naleving van de leerplichtwet 1969, het beheer van het Schiedamse schoolbuitenhuis en de zorg voor het schoolvervoer naar met name scholen voor speciaal onderwijs. Verder geeft de Dienst Educatie ook informatie over onderwijs, studie- en beroepskeuze, studiefinanciering et cetera..



Figuur 4 Organogram

6.2 Lokale situatie primair onderwijs

Schiedam kampt met veel achterstandsleerlingen. De leerlingen hebben niet allemaal dezelfde kansen op een goede schoolloopbaan en het behalen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Een belangrijke aspect voor de kansen van de leerlingen is de opleiding van de ouders en het land van herkomst. Opgeleide ouders dragen meer bij aan de ontwikkeling van

hun kinderen in de positieve zin. Bijvoorbeeld de begeleiding van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs verloopt soepeler. Echter voor kinderen die niet van deze voordelen genieten, helpt het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid hierbij. Er worden verschillende activiteiten en projecten met scholen en welzijnsorganisaties georganiseerd om de leerprestaties en de schoolloopbanen van kinderen met een onderwijsachterstand te verbeteren. Wat betreft voortijdig schoolverlaten wordt vanuit de Dienst Educatie beleid ontwikkeld dat gericht is op een betere verzuimregistratie, handhaving van de leerplichtwet, vroegtijdige signalering en intensieve begeleiding van risicoleerlingen. Op het gebied van voortijdig schoolverlaten werken de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis met elkaar samen.

Zo wordt er in de gemeente Schiedam aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- voor- en voegschoolse educatie;
- de beheersing van de Nederlandse taal;
- de ondersteuning van de schoolloopbaan;
- het onderwijskansenbeleid;
- de brede school;
- sociale competentie.

Het stedelijk onderwijsbeleid is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur, met ondersteuning door de Dienst Educatie. De afdeling Educatie helpt bij het ondersteunen van het gemeentebestuur bij het (in constante wisselwerking met maatschappelijke ontwikkelingen) formuleren van lokaal onderwijsbeleid en het voorbereiden en uitvoeren van activiteiten in dat kader; en het verzorgen van schoolbestuurlijke ondersteuning van het openbaar onderwijs. De Dienst Educatie is onder meer verantwoordelijk voor de volgende taken:

- de zorg, de aanwezigheid, het instandhouden en het goed functioneren van een evenwichtig stelsel van educatieve voorzieningen;
- de zorg voor het openbaar onderwijs;
- het beheer van de gemeentelijke schoolgebouwen en gymnastieklokalen;
- het uitvoeren van medebewindstaken ten behoeve van het bijzonder onderwijs;
- het toezicht op de naleving van de leerplichtwet 1969;
- het beheer van het Schiedamse schoolbuitenhuis;
- de zorg voor het schoolvervoer;
- informatie verschaffen over onderwijs, studie- en beroepskeuze, studiefinanciering.

Decentralisatie onderwijsbeleid

Met de decentralisatie van het onderwijsbeleid is in 1998 door de gemeente Schiedam het Onderwijsachterstandenplan Schiedam 1998-2002 opgesteld. Per 1 augustus 2002 zijn de geldstromen GOA, VVE en onderwijskansenbeleid gebundeld tot een doeluitkering. Daarmee is een einde gekomen aan aanvullende specifieke regelingen. Dankzij de doeluitkering heeft Schiedam kansen gehad om onderwijsachterstanden te bestrijden. Enkele knelpunten hierbij waren of er voldoende gekwalificeerd personeel op de scholen zou zijn en de huidige huisvesting van scholen zou niet adequaat kunnen inspelen op ontwikkelingen op het gebied van VVE, de brede school, OALT enzovoorts (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 5).

Vanaf 1990 zijn er in Schiedam VVE-projecten gestart vooral in de wijk Nieuwland waar de meeste mensen uit de doelgroepen van het GOA-beleid woonachtig zijn. Vanaf 1998 zijn er de volgende projecten:

- Spel aan huis;
- Opstapje;
- Peuterspeelzaal Bambi;
- Peuter+ Nieuwland en Oost;
- Ouderbijeenkomsten voor ouders van peuters;
- Opstap;
- Overstap;
- Stap Door;
- Buurtnetwerk Jeugdhulpverlening.

In Schiedam is gekozen voor een aanpak waarbij scholen en instellingen op basis van activiteiten samenwerken en hun werkzaamheden op elkaar afstemmen. Omdat verschillende wijken met verschillende problemen kampen is maatwerk geboden. Samenhang en afstemming zijn belangrijk (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 19, 27). Om het doel en de ambitie van het GOA-beleid te realiseren wordt prioriteit gegeven aan drie kwalificatiedoelen, een inhoudelijk doel en een instrumenteel doel. De kwalificatiedoelen zijn: ten eerste, bij aanvang van het leesonderwijs in de basisschool zijn leerlingen uit de doelgroepen voldoende toegerust om het verdere basisonderwijs met succes te kunnen vervolgen. Ten tweede, vanaf het bereiken van het voortgezet onderwijs onderscheiden doelgroepleerlingen zich niet van de overige leerlingpopulatie wat betreft de relatieve deelname aan de schoolsoorten. En ten derde, de doelgroepleerlingen halen ten minste een startkwalificatie, 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 het bereiken van de uiteindelijke ambitie is dit een belangrijk doel. De aandacht voor de beheersing van de Nederlandse taal loopt als een rode draad door de hele jeugdperiode en staat daarmee ook voor samenhang in het onderwijsachterstandenbeleid. Het instrumentele doel is de aanpak van het onderwijskansenbeleid. Hiervoor schrijft het beleidskader geen meetbare doelstelling voor, maar stelt dat gemeenten, schoolbesturen en onderwijskansenscholen met elkaar afspreken dat zij een schoolgebonden ontwikkelingsplan opstellen, waarin specifieke, meetbare en aan een tijdslimiet gebonden resultaten zijn opgenomen (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 29).

Er dient een integrale, doorlopende en resultaatgerichte samenwerking te zijn tussen de actoren die betrokken zijn in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. De problematiek onderwijsachterstanden is te complex om door de school te worden bestreden, daarvoor heb je op gemeentelijk niveau een integrale aanpak nodig van verschillende sectoren (zoals onderwijs, welzijn, jeugdhulpverlening, justitie (veiligheid) en arbeidsvoorziening). Het behalen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt is één van de belangrijkste doelen van het educatieve beleid. Om dit doel te bereiken kan een school preventief en curatief beleid ontwikkelen. Dit moet wel doorlopend van karakter zijn omdat onderwijsachterstanden zich niet concentreren op één gebied (zoals groep 1) maar ook in andere fases in het onderwijsproces (zoals in het voortgezet onderwijs). Vroegtijdige stimulering en het voorkomen van uitval van leerlingen is hierbij erg belangrijk. De scholen dienen zich te bezinnen op de bijdrage die zij kunnen leveren in de periode, dat een leerling op hun school zit maar ook bij de overgang van peuterspeelzaal naar de basisschool, de overgang van groep 2 naar groep 3 in de basisschool, de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en de overgang van school naar werk. Resultaatgerichte samenwerking is ook belangrijk voor het bereiken van het algemene doel van het onderwijsachterstandenbeleid (dat alle jongeren minimaal een startkwalificatie behalen voor de arbeidsmarkt). Een school kan als professionele organisatie aansluiting zoeken bij de opvattingen van het doelstellend

management. Bij doelstellend management worden doelen vertaald in gewenste opbrengsten. De school vertaalt doelstellingen in meetbare resultaten. Het bestrijden van onderwijsachterstanden van 0 tot 12 jarigen moet plaats vinden waar het zich voordoet, namelijk de directe leefomgeving van het kind. Dit moet met hulp van verschillende instellingen die daar werkzaam zijn gebeuren, te denken valt aan scholen, peuterspeelzalen en welzijnswerk. Een wijkgerichte aanpak is belangrijk omdat de problemen met onderwijsachterstanden niet in elk wijk hetzelfde zijn. Instellingen en scholen moeten samenwerken om de samenhang en de afstemming tussen de activiteiten en de projecten van de individuele organisaties te laten verlopen. Daar waar samenwerking effectief is, wordt gekozen voor het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 31).

Thema's

Gemeente Schiedam houdt zich bezig met de volgende thema's: voor- en vroegschoolse educatie, Nederlandse taal, ondersteuning schoolloopbaan, onderwijskansenaanpak, brede school en sociale competentie. Al deze thema's hebben in de afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen doorgemaakt.

Voor- en vroegschoolse educatie

Op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie heeft het college van B&W het plan van aanpak VVE Schiedam 2000-2002 vastgesteld. De regeling VVE is in dit plan nader uitgewerkt. De uitgangspunten waren:

- versterking van de bestaande projecten in Nieuwland en Oost;
- uitbreiding van het aantal groepen van de bestaande projecten in Nieuwland;
- de start van nieuwe projecten.

Bij huidige VVE-projecten zijn er drie uitvoeringsorganisaties betrokken, namelijk de Stichting Welzijn Schiedam, de Stichting Kinderopvang Schiedam en de Stichting GOA-Schiedam. Verwachte resultaten op basis van de verschillende ontwikkelingen op het gebied van VVE zijn dat in 2006 ten minste 50% van de doelgroepkinderen effectief deelnemen aan voor- en vroegschoolse educatie; de kinderen die deelnemen op het gebied van het Nederlands, bij aanvang in groep 2 en 4, beter presteren dan kinderen van dezelfde doelgroep die niet hebben deelgenomen aan het VVE-traject; de deelname aan gerichte taalactiviteiten door ouders, die het Nederlands onvoldoende beheersen en die kinderen in aanmerking komen voor VVE, is toegenomen; dat het VVE-beleid is opgenomen in de GOA-monitor van Schiedam om de behaalde resultaten in beeld te kunnen brengen; dat er in 2006 op basis van een in 2002 opgestelde actieplan een sluitende aanpak 0-6 jarigen is gerealiseerd; en dat in 2006 op basis van een in 2002 opgestelde actieplan ICT in de voor- en vroegschoolse projecten zijn gerealiseerd. De kernactiviteiten van de gemeente Schiedam op het gebied van VVE zijn het afronden van het onderzoek naar de start van nieuwe projecten en starten van deze projecten; het werven van nieuwkomers voor VVE-projecten; het werken aan een peuter-/kleutervolgsysteem; en het verzamelen en verwerken van monitorgegevens en het uitvoeren van een evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van de invoering (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 32-34).

Nederlandse taal

Uit landelijk onderzoek naar de taalvaardigheid Nederlands van allochtone en autochtone leerlingen is gebleken, dat de taalachterstanden in het Nederlands nog steeds fors zijn. De aanvangsachterstand in groep 1 blijft stabiel en in de groepen 4, 6 en 8 blijven de achterstanden min of meer gelijk. Wanneer wordt gekeken naar de prestatieniveauverhoudingen in Schiedam als geheel, dan kan geconstateerd worden dat de Schiedamse populatie ongeveer presteert zoals kan worden verwacht, gegeven de achtergronden van scholen en leerlingen. Echter over alle categorieën en leerjaren heen bezien zijn de prestatieverhoudingen ongunstiger geworden, met name voor de GOA-scholen op het gebied van taal. Hoewel taalbeleid in Schiedam al jaren prioriteit heeft gehad bij de bestrijding van onderwijsachterstanden is er toch gekozen om de inspanningen binnen het taalbeleid te intensiveren. Hiervoor is daarom in 1999 het Taalbeleidsplan Schiedam 1999-2002 opgezet en deze had te maken met voor- en voerschoolse periode, taalbeleidsplannen per school voor het primair onderwijs, centrale opvang neveninstromers, deskundigheidsbevordering (leidsters peuterspeelzalen/ kinderdagverblijven, leerkrachten en Oalt-leerkrachten), taalmethodes en ouders. De verwachte resultaten op het gebied van de Nederlandse taal zijn als volgt: de taalachterstand van doelgroepleerlingen (0,25 en 0,90 leerlingen) ten opzichte van niet-doelgroepleerlingen in vier jaar is teruggebracht met 25%; elke school voor primair onderwijs heeft een integraal taalbeleidsplan met een ICT-component; het opzetten en invoeren van een systeem voor het volgen van de schoolloopbaan van neveninstromers; de deelname aan gerichte taalactiviteiten door ouders, die het Nederlands onvoldoende beheersen en die kinderen hebben die in aanmerking komen voor VVE, is toegenomen; en taalprestaties maken deel uit van het leerlingvolgsysteem. Om dit te bewerkstelligen zijn de kernactiviteiten van de gemeente Schiedam het verbeteren van de beheersing van de Nederlandse taal voor allochtone en autochtone doelgroepleerlingen; het optimaliseren van de implementatie van taalbeleid op schoolniveau; het ontwikkelen van de ICT-component bij taalverwerving; en uitvoering geven aan taallessen aan allochtone ouders/ opvoeders van kinderen (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 34-36).

Ondersteuning schoolloopbaan

Ondersteuning schoolloopbaan is een doelstelling van het landelijk beleidskader 2002-2006. In Schiedam zijn er al jaren verschillende projecten om de schoolloopbaan van leerlingen te ondersteunen, te denken valt aan de pilot Brede school, het onderwijskansenbeleid, de ouderbetrokkenheid, sociale competentie en taalcursussen voor allochtone moeders op school. Belangrijke momenten voor ondersteuning bevindt zich in de periode wanneer peuters de leeftijd van twee jaar hebben bereikt, wanneer de overgang van de voerschoolse educatie naar de basisschool is en wanneer de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs plaatsvindt. Streven van Schiedam is dat het percentage allochtone leerlingen, dat deelneemt aan het havo en het vwo, in periode 2002-2006 met 4% toeneemt. Deze deelname moet uiteindelijk ook resulteren in een hoger percentage allochtone leerlingen, dat werkelijk een havo/ vwo diploma behaalt. Om dit te realiseren zijn de volgende activiteiten van belang: het verbeteren van de toeleiding naar de verschillende voorzieningen in de wijk; het optimaliseren van de overgang van de voerschoolse educatie naar de basisschool; het optimaliseren van de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs; het verder vergroten van de betrokkenheid van ouders bij de schoolloopbaan van hun kinderen; en het versterken van de samenwerking van de bondgenoten in de schoolomgeving (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 36, 37).

In het kader van het onderwijskansenbeleid krijgt de gemeente Schiedam extra middelen in de periode 2001-2005. Op jaarbasis betreft het hier €671.032,00. Om in aanmerking te komen voor deze middelen moeten de schoolbesturen van scholen een schoolontwikkelingsplan indienen. Het plan geeft de analyse van de problematiek, de activiteitscyclus van de school en de inzet van de middelen weer. Bij de uitvoering van de plannen worden de scholen begeleid door een externe ondersteuningsinstantie. De schoolontwikkelingsplannen worden door de gemeente bij het ministerie van OC&W ingediend ter goedkeuring. Het onderwijskansenbeleid gaat om het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs aan en de schoolprestaties van zogenaamde gewichtenkinderen. De situatie van de individuele scholen is daarbij het uitgangspunt (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 37, 38).

Brede school en sociale competentie

In de Schiedamse visie van een Brede school moet een school zich in de volle breedte kunnen ontwikkelen. Daarbij gaat het om de volgende aspecten:

- het onderwijsleerproces;
- de zorgverbreding;
- het schoolklimaat;
- de ouders;
- vrije tijd;
- schoolomgeving.

Brede scholen worden gekenmerkt door het uitvoeren van activiteiten op alle zes de aspecten. Het gaat bij de Brede school om het verbeteren van de leerprestaties in de basisvaardigheden en de versterking van de sociale competentie. Dit sluit aan bij de doelstellingen van het Landelijk Beleidskader 2002-2006 (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 38, 39).

Op veel Schiedamse GOA-scholen zijn in de planperiode 1998-2002 activiteiten uitgevoerd op terrein van de sociaal-economische ontwikkeling, gericht op het versterken van de sociale competentie. De volgende aspecten op het gebied van sociale competentie wil Schiedam bereiken: de GOA-scholen hebben in 2006 in het ontwikkelingsplan het onderwerp sociale competentie opgenomen; in 2006 is een meetinstrumentarium beschikbaar, waarmee vorderingen van leerlingen op het gebied van sociale competentie kunnen worden vastgesteld; en tenslotte dat leerlingen vaardiger worden in het planmatig werken aan sociale competentie. Om dit te bereiken moet het concept sociale competentie verder geoperationaliseerd worden, de sociale competentie in scholen moeten meetbaar gemaakt worden en de voortgang opgenomen in een leerlingvolgsysteem, een doorgaande lijn moet gerealiseerd worden in de aanpak van sociale competentie, en uiteindelijk moeten ouders geïnformeerd worden over de sociale competentie-activiteiten van hun kinderen in en rond de school (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 39, 40).

6.2.1 Primair onderwijs en verwante beleidsterreinen

Het beleid in Schiedam gericht op het verminderen van onderwijsachterstanden raakt ook andere beleidsterreinen, zoals Weer samen naar school (WSNS), grotestedenbeleid (GSB), jeugdbeleid.

De scholen voor primair onderwijs in Schiedam, Vlaardingen en Maassluis participeren in het samenwerkingsverband WSNS. Het beleid van WSNS is gericht op zorg voor alle leerlingen binnen het samenwerkingsverband. Afstemming van het onderwijsaanbod en hulp op de behoefte en ontwikkelingsmogelijkheden van het kind staan centraal. De doelstellingen van het GOA-beleid en WSNS en de doelgroep waar het beleid zich op richt overlappen elkaar

gedeeltelijk. Daarom dient op lokale niveau het beleid van zowel GOA als WSNS op elkaar afgestemd worden. WSNS bevordert de kwaliteit van de leerlingenzorg op basisscholen. Dit gebeurt onder andere door het organiseren van scholingsbijeenkomsten en netwerken voor intern begeleiders en directieleden van scholen. In dit samenwerkingsverband werken 52 scholen voor basisonderwijs en 9 scholen voor speciaal basisonderwijs samen.

De overheid heeft met Schiedam in het kader van grotestedenbeleid een convenant gesloten met als doel het bestrijden van maatschappelijke achterstanden, het verminderen van voortijdig schoolverlaten, verbeteren van het perspectief van werkloze jongeren en de inburgering van allochtonen. De doelstellingen die gesteld zijn voor het onderwijs komen overeen met de doelstellingen voor het GOA-beleid. De doelstellingen zijn het verbeteren van de resultaten van het basisonderwijs, het verminderen van het voortijdig schoolverlaten en verhogen van het slagingspercentage in het voortgezet onderwijs, het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en een sluitende aanpak voor nieuwkomers.

In het jeugdbeleid van Schiedam worden jongeren ingedeeld in vier groepen, 0-4 jaar, 4-12 jaar, 12-17 jaar en 18-23 jaar. Wat betreft 0-4 jarigen bestaat een samenhangend geheel aan voorzieningen, dat wordt verzorgd en verder ontwikkeld door verschillende organisaties. En wat betreft 4-12 jarigen bestaat twijfel aan evenredige deelname aan activiteiten en voorzieningen van met name kinderen in achterstandssituaties. Het 'Brede school' concept is belangrijk voor het verbeteren van onderwijskansen en versterken van de sociale binding (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 41, 42).

6.2.2 Organisatie

Het onderwijsachterstandenbeleid is een onderdeel van het lokaal onderwijsbeleid. Een goede overleg met schoolbesturen in de gemeente is erg belangrijk voor het succes van het lokaal onderwijsbeleid. Dit gebeurt op basis van het op overeenstemming gericht overleg (OOGO). Dit overleg is van toepassing voor het GOA-beleid, de schoolbegeleiding, het OALT en de onderwijshuisvesting. In Schiedam is in de periode 1998-2002 met een klankbordgroep 0-12 jaar gestart, bestaande uit vertegenwoordigers van schoolbesturen voor primair onderwijs, de directies van de GOA-scholen en welzijnsinstellingen, en vertegenwoordigers van de gemeente. Het doel van dit klankbordgroep was het creëren van draagvlak voor het GOA-beleid. In 1999 kwamen er nieuwe overlegstructuren, en het klankbordgroep werd beëindigd. Nieuwe overlegstructuren waren de werkgroep Taalbeleid, de stuurgroep Brede school en de stuurgroep Onderwijskansenplan. Het GOA-beleid wordt gecoördineerd door Dienst Educatie, bureau GOA die de volgende verantwoordelijkheden heeft:

- de coördinatie van het GOA-beleid;
 - het toezicht houden op de uitvoering van activiteiten in scholen en instellingen;
 - de uitvoering van een aantal stedelijke en wijkgebonden projecten.
- (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 43).

6.2.3 Middelen onderwijsachterstandenbeleid

Voor het schooljaar 2002-2003 heeft Schiedam €2.524.806,00 ontvangen. Daarvan is € 1.897.364,00 bestemd voor het lokaal onderwijsachterstandenbeleid 0-12 jaar en € 627.442,00 voor het regionaal onderwijsachterstandenbeleid 12-23 jaar in Schiedam, Vlaardingen en Maassluis. Daarnaast krijgt Schiedam voor de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid €240.504,00 voor GSB en de eigen bijdrage van Schiedam is €130.849,00. Het geld beschikbaar gesteld voor het GSB is bestemd voor de projecten VVE, Brede school en Opstapje. En de eigen bijdrage is voor de uitvoering van het GOA-beleid in algemene zin. De middelen worden ingezet voor projectcoördinatie, voor- en vroegschoolse

educatie, primair onderwijs, onderwijskansenaanpak, Brede school, monitoring en diverse projecten. Er worden in Schiedam twee richtinglijnen gebruikt om in het basisonderwijs een school als een GOA-school te typeren:

- 65% of meer gewogen leerlingen ‘lichte’ GOA-school;
- 70% of meer gewogen leerlingen en 45% of meer allochtone leerlingen ‘zware’ GOA-school.

Op basis van het percentage allochtone leerlingen is onderscheid gemaakt in ‘lichte’ en ‘zware’ GOA-scholen. In de onderstaande tabel worden de verschillende basisscholen in Schiedam op een rij gezet en gecategoriseerd naar ‘lichte’ of ‘zware’ GOA-school en aan welke activiteiten deze scholen deelnemen.

Tabel 13 Overzicht basisscholen

school	GOA		VVE	Brede school	OK
	‘lichte’ Goa-school	‘zware’ Goa-school			
Startblok		X	X	X	
Taaltuin		X	X	X	
Meesterwerk		X	X	X	
Wieken		X	X	X	
Peperklip		X	X	X	
Gorzen	X		X		X
St. Willibrordus					X
Kring			X		X
Troubadour			X		
Regenboog-Groen.	X				
El Furkan			X		
Gravin Aleida	X				

(bron: GOA-plan Schiedam 2002-2006: 45)

De scholen nemen activiteiten op in hun GOA-plannen, die zijn gericht op het verbeteren van de leerprestaties op het gebied van taal van allochtone en autochtone doelgroepeleringen. GOA-middelen dienen echter het meest te worden ingezet bij VVE en taalbeleid. Door de gemeente Schiedam is het initiatief genomen om op de scholen met veel ouders en nieuwkomers, die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en die kinderen hebben die in aanmerking komen voor VVE, taalcursussen te organiseren.

Goa-scholen dienen jaarlijks voor 1 juli hun activiteitenplan in en het bestrijkt twee schooljaren. Het activiteitenplan voor de periode 2004-2006 bevat onder meer:

- de activiteiten;
- de relatie met het landelijk beleidskader;
- de analyse op basis waarvan de activiteit is opgenomen;
- de globale en specifieke doelen;
- een beschrijving van de activiteit en een stappenplan;
- de opbrengstverwachtingen;
- de inzet van de financiële middelen;
- en de inhoud van de evaluatierapportage.

De activiteiten moeten wel passen binnen het landelijk en lokaal beleidskaders. Een belangrijk kenmerk van die activiteiten is de integrale aanpak van achterstand. Want activiteiten kunnen van toepassing zijn op een afzonderlijke instelling, maar ook overstijgend van karakter zijn. Dat wil zeggen dat het ook plaats kan vinden op wijk- of stedelijk niveau. Een activiteit wordt gekozen op basis van een analyse van gegevens op leerlingenniveau. De scholen zelf voegen toe een bijlage over hoe de schoolgebonden middelen worden ingezet en wat hun eigen bijdrage is (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 49).

De landelijke evaluatie van het beleidskader 2002-2006 zal gericht zijn op doelmatigheid en rechtmatigheid binnen het beleid. Om de vraag of doelmatigheid is bereikt binnen het beleid te beantwoorden, zal de evaluatie met name gericht zijn op de uitwerking van de doelstellingen van het LBK, de opname van de doelstellingen in de lokale plannen, de inzet van de middelen, de vormgeving van het GOA-beleid op lokaal niveau en de succes- en faalfactoren bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Om na te gaan of de bestedingen van de specifieke uitkering GOA door de gemeente rechtmatig zijn wordt er jaarlijks door het ministerie van OC&W de verantwoording van de gemeente opgevraagd en de bijbehorende accountantsverklaring (GOA-plan Schiedam 2002-2006: 52).

6.3 De onderzochte actoren

In de gemeente Schiedam zijn voor dit onderzoek de gemeente, de schoolbesturen en de scholen onderzocht. In de volgende paragrafen zijn de onderzochte actoren beschreven door te kijken naar hun positie in het onderwijsnetwerk in Schiedam. De concepten pluriformiteit, afhankelijkheid en geslotenheid zijn als leidraad genomen.

6.3.1 De gemeente Schiedam

Verscheidenheid in het netwerk

Het Landelijk Beleidskader (LBK) geeft de doelen en onderwerpen aan waarbinnen de gemeenten bij de opstelling van hun achterstandenplan prioriteiten kunnen stellen. De gemeente Schiedam houdt zich bezig met:

- voor- en vroegschoolse educatie;
- de beheersing van de Nederlandse taal;
- de ondersteuning van de schoolloopbaan;
- het onderwijskansenbeleid;
- de brede school;
- sociale competentie.

De gemeente Schiedam is van mening dat deze doelstellingen niet honderd procent haalbaar zijn met het beschikbare budget. Voor- en vroegschoolse educatie en aanpak onderwijskansenbeleid zijn grotendeels wel haalbaar, maar de beheersing van de Nederlandse taal niet. Het plan was om de landelijk beschikbare middelen voor onderwijsachterstanden in 2005 met 50 miljoen euro en in de jaren daarop met 100 miljoen euro te korten. De gemeente achtte in dit geval dat de doelstellingen van het LBK 2002-2006 slechts ten dele haalbaar zouden zijn bij een forse inkrimping van de beschikbare middelen.

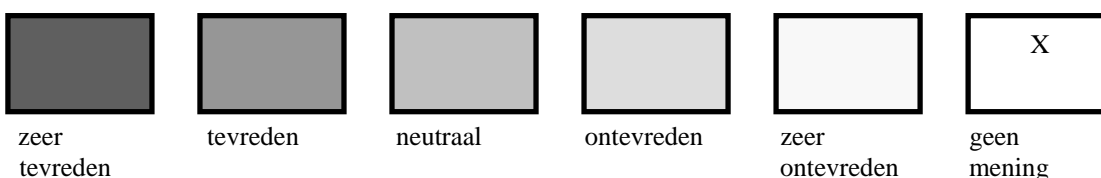
De gemeente Schiedam die middelen voor de achterstandsbestrijding heeft ontvangen van het rijk stelt een gemeentelijk beleidsplan op dat te maken heeft met de LBK 2002-2006 en specificeert de doelen en activiteiten van het gemeentelijk beleid voor een periode van vier jaar. De rol van de gemeente binnen de totstandkoming van het GOA-beleid is volgens de

gemeente meervoudig. Zij is zowel intermediair, regisserend, overleggend als onderhandelend. Daarbij stuurt zij niet top-down of bottom-up. Bij top-down sturing stelt de gemeente de kaders voor beleidsvorming. Bij bottom-up sturing is er alle ruimte voor het veld om binnen de kaders invloed uit te oefenen. In de gemeente Schiedam is interactieve beleidsvoering gewenst. Zij betreft dan in een vroeg stadium burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het vormen van beleid en bij het realiseren van de doelstellingen van het GOA-beleid.

In de huidige situatie voert de gemeente Schiedam regie over het GOA-beleid in Schiedam. Het bestrijden van de achterstanden vindt momenteel plaats via de gemeente (het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) en door de scholen (gewichtenregeling). De gemeente Schiedam (de Dienst Educatie) is over het algemeen tevreden met de gang van zaken.

Tabel 14 Gemeente Schiedam en tevredenheid (vraag 4)

aspecten tevredenheid	de gemeente Schiedam
regiefunctie van de gemeente	
intermediërende rol van de gemeente	
uitvoering van het GOA-beleid	
samenwerking met de schoolbesturen/ scholen	
verdeling van de huidige GOA-gelden	



Echter de scholen zullen vanaf 2006 rechtstreeks worden bekostigd en niet meer via de gemeente. De gemeente moet zorgen voor voldoende ondersteunende voorzieningen en het jeugdbeleid (met onder meer peuterspeelzalen, kinderdagverblijven).

De gevolgen van deze beleidswijziging volgens de gemeente zijn dat het op overeenstemming gericht overleg niet meer van toepassing zal zijn. De gemeentelijke regie over GOA wordt heel erg moeilijk en de projecten die de gemeente opzet om onderwijsachterstanden op basisscholen aan te pakken verdwijnen behalve voor- en vroegschoolse educatie. Het personeel dat zich bezighield met onderwijsachterstanden zal verminderen en er zal tevens geen verantwoording meer afgelegd worden aan de gemeente. Al met al is de gemeente niet blij met de voorgenomen beleidswijziging.

Afhankelijkheden binnen het netwerk

In de huidige situatie krijgt de gemeente middelen van het Rijk om te besteden aan onderwijsachterstanden. Zij voert tevens de regie over de gemeentelijke

onderwijsachterstanden. De gemeente bepaalt zelf hoeveel een school van die middelen krijgt. Na de beleidswijziging zal dit gaan veranderen. De scholen zullen het geld beschikbaar voor onderwijsachterstanden krijgen, en de gemeente moet dan bij de scholen zijn om geld voor projecten te krijgen. De gemeente is niet eens met de nieuwe regievorm en de nieuwe financiële verdeling na de beleidswijziging in 2006. In de huidige situatie maakt de gemeente voor GOA niet alleen gebruik van middelen ter beschikking gesteld door het Rijk, maar zet zij ook eigen gemeentelijke middelen in. De beleidswijziging betekent dat de inzet van gemeentelijke middelen zal afnemen.

Om de samenwerking tussen de gemeente en scholen/ schoolbesturen op gang te krijgen zijn er bestuurlijke regelingen vastgelegd en werkgroepen en overlegorganen in leven geroepen. Zoals het op overeenstemming gericht overleg (OOGO), stuurgroep Brede School, stuurgroep onderwijskansenplan. Op basis van het op overeenstemming gericht overleg stelt de gemeente samen met de schoolbesturen een GOA-plan vast. Na de beleidswijziging zal er geen op overeenstemming gericht overleg worden gevoerd. De scholen zijn dan niet meer verplicht om een GOA-plan op te stellen. De OOGO zal niet meer van toepassing zijn.

Geslotenheid van het netwerk

De indruk bestaat dat de samenwerkingsrelatie van de gemeente met de scholen en schoolbesturen binnen huidige verhoudingen goed is. Zoals hierboven beschreven zijn er bestuurlijke regelingen, werkgroepen en overlegorganen gekomen om de samenwerking op gang te krijgen. De gemeente is dan ook tevreden over de samenwerking met de scholen en schoolbesturen. De gemeente wil in ieder geval de VVE en aanvullende projecten voortzetten. Zij wil ook de Brede School en schakelklassen voor nieuwkomers blijven behouden.

In de gemeente Schiedam is zoals eerder beschreven interactieve beleidsvoering gewenst. Zij betreft dan in een vroeg stadium burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het vormen van beleid en bij het realiseren van de doelstellingen van het GOA-beleid. De gemeente Schiedam werkt samen met welzijnsinstellingen, de GGD, pedagogische centra, logopedisten, peuterspeelzalen, jeugdhulpverlening, buurthuizen, clubhuizen, sportinstellingen, allochtone verenigingen, kinderdagverblijven, taalopleidingsinstellingen, een kunstvormingsinstelling en consultatiebureaus.

6.3.2 De schoolbesturen

Verscheidenheid in het netwerk

Er zijn vier schoolbesturen betrokken in dit onderzoek. Elk met hun eigen ideologische achtergrond. Dit zijn Stichting voor Interconfessioneel en Katholiek Onderwijs, Vereniging Protestants Christelijk Primair Onderwijs, Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en Stichting Meervoud. Onder zwarte scholen worden 75% of meer allochtone leerlingen verstaan. Onder witte scholen worden minder dan 40% allochtone leerlingen verstaan en onder gemengde scholen worden tussen de 40% en 75% allochtone leerlingen verstaan.

Stichting voor Interconfessioneel en Katholiek Onderwijs (SIKO) beheert een zwarte school, vier witte scholen en zeven gemengde scholen. De scholen in Schiedam zijn zes rooms-katholieke basisscholen, St. Bernandus, St. Jan, St. Jozef, 't Meesterwerk, De Vlinder en St. Willibrordus. SIKO hecht veel waarde aan *Samenwerken, Identiteit, Kind* en *Ontwikkeling*. Het wil samen met zijn scholen een actieve bijdrage leveren aan een gezamenlijk resultaat en normen en waarden hanteren in relatie tot de identiteit van de school. Het kent de leefwereld van kinderen en is bereid om zich te blijven ontwikkelen en te professionaliseren.

Vereniging Protestants Christelijk Primair Onderwijs (PCPO) beheert vijf scholen. De scholen in Schiedam zijn twee protestants-christelijke basisscholen Gravin Aleida en De Wieken. Binnen het christelijk onderwijs besteedt het enerzijds aandacht aan bijbelverhalen, viering christelijke feesten etc. Anderzijds gaat het uit van respect voor andere geloofsovertuigingen.

Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam beheert twee zwarte scholen, zes witte scholen en drie gemengde scholen. Het verzorgen van ondersteuning in ruime zin van het bestuur van het openbaar onderwijs in Schiedam, is een van de taken en doelstellingen van de gemeentelijke Dienst Educatie. Deze scholen zijn De Peperklip, De Singel, De Gorzen, Annie M.G. Schmidt, De Kring, Het Startblok, De Taaltuin, Het Windas, De Troubadour, De Klinker en De Violier.

Stichting Meervoud beheert twintig meeralsnog gemengde scholen voor (speciaal) basisonderwijs in Schiedam, Vlaardingen en Maassluis. De scholen in Schiedam zijn een christelijke basisschool De Kethel en een speciaal basisschool Atelier. Stichting Meervoud besteedt veel aandacht aan de begeleiding en verdere scholing van zijn medewerkers. Het werkt vanuit een christelijke inspiratie, de Bijbel is de inspiratiebron. De missie van Stichting Meervoud is 'Werken aan de toekomst is investeren in kinderen'. Het doel van de Stichting Meervoud is dat kinderen die christelijk primair onderwijs willen volgen een optimale persoonlijke en spirituele ontwikkeling bereiken gedragen door waarden en normen vanuit de christelijke traditie.

De overheid voert al jaren onderwijsachterstandenbeleid met als doel het voorkomen en bestrijden van de negatieve effecten van sociale, economische en culturele omstandigheden op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen. Het Landelijk Beleidskader (LBK) geeft de doelen en onderwerpen aan waarbinnen de gemeente bij de opstelling van hun achterstandenplan prioriteiten kunnen stellen. De schoolbesturen zijn positief over het onderwijsachterstandenbeleid. Vereniging PCPO en SIKO vinden dat de doelstellingen voor- en vroegschoolse educatie en beheersing van de Nederlandse taal van het huidige LBK 2002-2006 grotendeels *wel* haalbaar zijn met het beschikbare budget, in tegenstelling tot Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en Stichting Meervoud. Deze schoolbesturen zijn van mening dat deze doelstellingen grotendeels *niet* haalbaar zijn met het beschikbare budget. De doelstelling aanpak onderwijskansenbeleid is volgens Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en Stichting Meervoud *wel* haalbaar en volgens SIKO grotendeels *niet* haalbaar met het beschikbare budget. Echter het plan is om de landelijk beschikbare middelen voor onderwijsachterstanden in 2005 met 50 miljoen euro en in de jaren daarop met 100 miljoen euro te korten. De schoolbesturen SIKO, Vereniging PCPO en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam achten de doelstellingen van het huidige LBK 2002-2006 *niet* haalbaar bij een forse inkrimping van de beschikbare middelen. Behalve Stichting Meervoud, deze acht de doelstellingen slechts *ten dele* haalbaar bij een forse inkrimping van de beschikbare middelen. In de huidige situatie voert de gemeente regie over het GOA-beleid. Op basis van het op overeenstemming gericht overleg stelt de gemeente samen met de schoolbesturen een GOA-plan vast. De schoolbesturen SIKO en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam zijn tevreden over de regiefunctie van de gemeente, Vereniging PCPO en Stichting Meervoud zijn noch tevreden noch ontevreden over de regiefunctie van de gemeente. Naast een regiefunctie heeft de gemeente ook een intermediaire rol. Vereniging PCPO en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam zijn er best tevreden mee, terwijl SIKO en Stichting Meervoud noch tevreden noch ontevreden zijn. De uitvoering van het GOA-beleid wordt gedaan door de gemeente. Alle schoolbesturen behalve Stichting Meervoud zijn tevreden met de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan het GOA-beleid.

Tabel 15 Schoolbesturen en tevredenheid (vraag 7)

schoolbesturen aspecten tevredenheid	Vereniging PCPO	SIKO	Bestuur Openbaar Onderwijs	Stichting Meervoud
regiefunctie van de gemeente				
intermediërende rol van de gemeente				
uitvoering van het GOA-beleid				
samenwerking met de welzijnsinstellingen				
verdeling van de GOA-gelden				



zeer
tevreden



tevreden



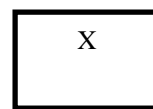
neutraal



ontevreden



zeer
ontevreden



geen
mening

Het bestrijden van de achterstanden vindt momenteel plaats via de gemeente (het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) en door de scholen (gewichtenregeling). Echter dit gaat in de toekomst veranderen. In 2006 worden de schoolbudgetten zo veel mogelijk gebundeld en gedecentraliseerd naar de scholen. De verantwoordelijkheden verschuiven van gemeenten naar schoolbesturen onder aansturing van de rijksoverheid. Naast de huidige verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld kwaliteitszorg krijgen de schoolbesturen verantwoordelijkheden als verantwoordelijkheid voor het schoolbegeleidingsbudget, het onderhoud van de huisvesting, het volledige GOA-beleid, de volledige materiële instandhouding en het personeelsbeleid. De schoolbesturen SIKO en Vereniging PCPO zijn *niet blij* met de gehele beleidswijziging. Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam heeft zich *neutraal* opgesteld. Het is noch blij noch niet blij met de beleidswijziging. En Stichting Meervoud is slechts *ten dele blij* met de beleidswijziging.

Afhankelijkheden binnen het netwerk

De beleidswijziging in 2006 in het GOA-beleid houdt in dat GOA-budgetten zoveel mogelijk gebundeld en gedecentraliseerd zullen worden naar de scholen. De gemeente heeft een aantal projecten gestart om onderwijsachterstanden op basisscholen aan te pakken. Hiervoor maakt zij niet alleen gebruik van middelen gekregen van de overheid voor onderwijsachterstanden, maar ook van eigen gemeentelijke middelen. Deze projecten zijn Spel op Maat, Opstapje, Overstap, Centrale opvang neveninstromers, Monitoring, Peuter+ en Brede School.

Het schoolbestuur SIKO beoordeelt de projecten Overstap, Centrale opvang neveninstromers, Peuter+ en Brede School zeer positief. Het is alleen neutraal over het project Monitoring. SIKO is dan ook tevreden over de regiefunctie van de gemeente. SIKO wil na de beleidswijziging wanneer het geen gemeentelijke middelen meer krijgt alsnog uitvoering willen geven aan een aantal projecten, namelijk Centrale opvang neveninstromers,

Monitoring, Peuter+ en Brede School. SIKO is dan ook uiterst neutraal over de verdeling van de huidige GOA-gelden door de gemeente.

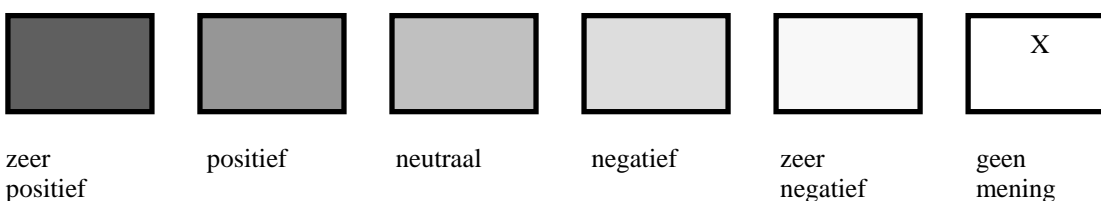
Het schoolbestuur Vereniging PCPO beoordeelt het project Centrale opvang neveninstromers positief en de projecten Peuter+ en Brede School zeer positief. Het project Monitoring beoordeelt het negatief. Vereniging PCPO wil zonder de gemeentelijke middelen dan ook slechts uitvoering geven aan de projecten Centrale opvang neveninstromers en Peuter+. Het wil absoluut geen uitvoering geven aan het project Monitoring. Aan het project Brede School wil het grotendeels geen uitvoering geven. Desondanks is Vereniging PCPO tevreden over de verdeling van de huidige GOA-gelden door de gemeente. Het wil dan ook de investeringen zowel door hemzelf als door de gemeente op hetzelfde niveau blijven behouden. Over de regiefunctie van de gemeente uit het noch zijn tevredenheid noch zijn ontevredenheid, maar alsnog wil het de regierol van de gemeente veranderen. Ook wil het de planlast veranderen waar hij nu mee te maken heeft, zoals het vaststellen van een GOA-plan.

Het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam beoordeelt de projecten Overstap, Centrale opvang neveninstromers, Peuter+ en Brede School positief. Over de andere projecten is het neutraal, dus noch positief noch negatief. Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam wil na de beleidswijziging zonder gemeentelijke middelen nog steeds uitvoering geven aan de projecten Overstap, Centrale opvang neveninstromers, Peuter+ en Brede School. En het project Monitoring wil het grotendeels wel uitvoeren. Het is tevreden over de regiefunctie van de gemeente maar over de verdeling van de huidige GOA-gelden door de gemeente stelt het bestuur zich neutraal op.

En het schoolbestuur Stichting Meervoud dat in Schiedam een christelijke en een speciale basisschool beheert is neutraal over het project Centrale opvang neveninstromers, maar het wil alsnog zonder de gemeentelijke middelen uitvoering geven aan Centrale opvang neveninstromers. Het is zowel tevreden over de regiefunctie van de gemeente als de verdeling van de huidige GOA-gelden door de gemeente.

Tabel 16 Beoordeling projecten (vraag 6a en 6b)

schoolbesturen projecten	Vereniging PCPO	SIKO	Bestuur Openbaar Onderwijs	Stichting Meervoud
Spel op Maat	X	X		X
Opstapje	X	X		X
Overstap	X			X
Centrale opvang neveninstromers				
Monitoring				X
Peuter+				X
Brede school				X



In de huidige situatie wordt samen met de gemeente een GOA-plan samengesteld op basis van OOGO en de schoolbesturen leggen verantwoording af aan de gemeente. De schoolbesturen zullen na de beleidswijziging verantwoording afleggen aan het Rijk via de inspectie. SIKO, Vereniging PCPO en Stichting Meervoud vinden deze wijziging goed. Behalve het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam, het is hierover neutraal. Het vindt het noch goed noch slecht. Stichting Meervoud is als enige schoolbestuur slechts ten dele blij met de algehele beleidswijziging in 2006. Het wil de betrokkenheid van allochtone ouders vergroten, maar ook de ouders verplichten om Nederlands te leren. SIKO en Vereniging PCPO zijn niet blij met de voorgenomen beleidswijziging. En Bestuur Openbaar Onderwijs is neutraal hierover.

In de samenwerking van de schoolbesturen met de gemeente en andere actoren willen de schoolbesturen een aantal aspecten behouden en een aantal aspecten veranderen. SIKO wil de expertise van de gemeente blijven behouden. Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam wil met de gemeente het gezamenlijk optrekken blijven behouden om in samenwerking met andere instellingen de juiste dingen te doen. Ook wil hij met de andere actoren het regelmatige overleg blijven behouden.

Geslotenheid van het netwerk

Om de samenwerking tussen de gemeente en de schoolbesturen op gang te brengen zijn er een aantal samenwerkingsverbanden in het leven geroepen. Naast het op overeenstemming gericht overleg, waaraan de schoolbesturen deelnemen om een GOA-plan vast te stellen, zijn er ook een stuurgroep Brede School en een stuurgroep onderwijskansenplan.

De schoolbesturen, behalve Stichting Meervoud, vinden hun samenwerkingsrelatie met de gemeente op het terrein van GOA goed. Stichting Meervoud vindt zijn samenwerkingsrelatie met de gemeente slechts een klein beetje goed. Stichting Meervoud neemt geen deel aan deze samenwerkingsverbanden. SIKO en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam nemen deel aan alle samenwerkingsverbanden, en Vereniging PCPO neemt alleen deel aan het OOGO en stuurgroep Brede School. De samenwerking van de schoolbesturen met de gemeente heeft op tal van terreinen voor veranderingen gezorgd. De deskundigheid op de scholen van SIKO, Vereniging PCPO, Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en Stichting Meervoud is bevorderd dankzij scholing aangeboden door de gemeente. Daarnaast zijn er op de scholen van alle schoolbesturen behalve Stichting Meervoud ook vooruitgang geboekt op andere gebieden dankzij de samenwerking met de gemeente. Meer scholen zijn gebruik gaan maken van buitenschoolse arrangementen, de participatie van de ouders is bevorderd (Stichting Meervoud wil de betrokkenheid van ouders, vooral allochtone ouders, nog meer vergroten) en zijn de scholen meer gaan deelnemen aan projecten van de gemeente op het gebied van primair onderwijs. Op SIKO en Vereniging PCPO is tevens de taalachterstand verminderd. Bij Stichting Meervoud en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam is de taalachterstand slechts ten dele verminderd door de samenwerking met de gemeente.

Om de doelstellingen van het GOA-beleid te realiseren werken de schoolbesturen samen met verschillende actoren. In de onderstaande tabel is uiteengezet met welke actoren de verschillende schoolbesturen samenwerken.

Tabel 17 De samenwerking met instellingen

schoolbesturen actoren	Vereniging PCPO	SIKO	Bestuur openbaar onderwijs Schiedam	Stichting Meervoud
welzijnsinstellingen	X	X	X	X
GGD		X	X	X
pedagogische centra	X	X	X	
logopedisten	X	X	X	X
peuterspeelzalen	X		X	
kinderboerderijen				X
bibliotheken		X	X	X
muziekschool				
jeugdhulpverlening			X	X
buurthuizen	X	X	X	
clubhuizen			X	
sportinstellingen		X	X	X
allochtone verenigingen				
kinderdagverblijven			X	
buitenschoolse opvangcentra			X	X
taalopleidingsinstellingen			X	
kunstvormingsinstelling				
overige		NAR*		

* naschoolse activiteitenregeling. NAR is een organisatie die programma's voor en op SIKO scholen ontwikkelt en daarbij aansluit bij de unieke schoolontwikkeling van de SIKO school.

De gemeente werkt samen met welzijnsinstellingen. SIKO en Vereniging PCPO zijn neutraal wat betreft de samenwerking van de gemeente met welzijnsinstellingen. Ze zijn noch tevreden noch ontevreden. Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam is wel tevreden en de Stichting Meervoud ontevreden over de samenwerking. In de samenwerking van de schoolbesturen met de gemeente en andere actoren willen de schoolbesturen een aantal aspecten behouden en een aantal aspecten veranderen. Stichting Meervoud acht het wenselijk om van de neveninstroom een volledig dagopvang te maken. En Vereniging PCPO wil in zijn samenwerkingsrelatie met de gemeente de interesse, onderlinge samenwerking en de investeringen blijven behouden. Wat het wel anders wilt hebben zijn de formats, de planlast en de invloed van de gemeente. De formats worden als te knellend ervaren, en de planlast is te hoog. Het wil de invloed van de gemeente veranderen omdat de gemeente volgens Vereniging PCPO de grenzen van de vrijheid van onderwijs verkent. Met de andere actoren wil het de samenwerking blijven behouden, zoals met Stichting Welzijn, de bibliotheek, Honki Ponki, de politie, de jeugdzorg, schoolmaatschappelijk werk, TOS en Speeldam. Echter het wil wel dat er een nauwere samenwerking komt met verschillende actoren.

6.3.3 De scholen

Verscheidenheid in het netwerk

De scholen zijn te verdelen in openbaar basisonderwijs, rooms-katholiek basisonderwijs, protestants-christelijk basisonderwijs, interconfessioneel basisonderwijs, openbaar speciaal basisonderwijs en islamitisch basisonderwijs. Hieronder is deze indeling gemaakt naar de scholen die gereageerd hebben op de enquêtes.

Openbaar basisonderwijs:

De Gorzen, De Kring, De Peperklip, Het Startblok, De Singel, Het Windas.

Rooms-Katholiek basisonderwijs:

St. Jan, St. Willibrordus, 't Meesterwerk, De Vlinder, St. Bernandus.

Protestants-Christelijk basisonderwijs:

Gravin Aleida, De Wieken, De Kethel.

Interconfessioneel basisonderwijs:

De Regenboog: 1.De Regenboog Groenoord, 2.De Regenboog Woudhoek.

Openbaar speciaal basisonderwijs:

De Poldervaart.

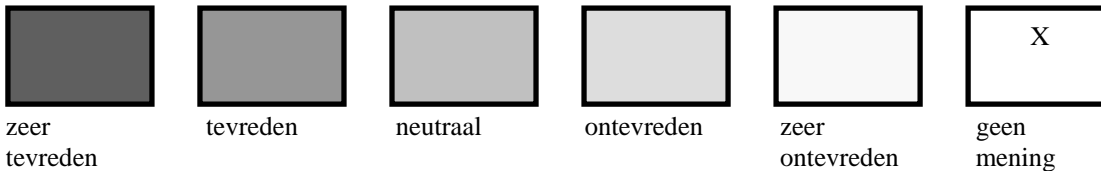
Er zijn zwarte, witte en gemengde scholen. Onder een zwarte school wordt verstaan 75% of meer allochtone leerlingen. Onder een witte school wordt verstaan minder dan 40% allochtone leerlingen en onder een gemengde school wordt verstaan tussen de 40% en 75% allochtone leerlingen. Van de hierboven genoemde scholen zijn De Regenboog Groenoord, Het Startblok, 't Meesterwerk en De Wieken een zwarte school. De Vlinder, De Singel, De Regenboog Woudhoek, Het Windas, St. Bernandus en De Kethel zijn een witte school. En De Peperklip, De Kring, St. Jan, De Gorzen, De Poldervaart en Gravin Aleida zijn een gemengde school. St. Willibrordus heeft meer dan 60% gewogen leerlingen.

De rol van de scholen in het vaststellen van een GOA-plan is het maken van een plan met de omgeving, waarin zij aangeeft hoe zij invulling wil geven aan het onderwijsachterstandenbeleid. De meeste zwarte en gemengde scholen beoordelen het onderwijsachterstandenbeleid positief, behalve St. Willibrordus. Alle onderzochte witte scholen zijn noch positief noch negatief over het onderwijsachterstandenbeleid.

De gemeente maakt ook gebruik van gemeentelijke middelen om onderwijsachterstanden aan te pakken. De inzet en toewijzing van gemeentelijke middelen gebeurt met de bedoeling om scholen te ondersteunen bij hun aanpak van achterstandsleerlingen. Zo kan de gemeente ervoor zorgen dat de door de gemeente gesubsidieerde welzijninstellingen een deel van hun activiteiten richten op de scholen waar veel onderwijsachterstand is. Per 1 augustus 2002 zijn de geldstromen GOA, VVE en onderwijskansenbeleid in Schiedam gebundeld tot een doeluitkering. De gemeente Schiedam heeft hierdoor kansen gehad om onderwijsachterstanden te bestrijden. Er worden verschillende activiteiten en projecten met scholen en welzijnsorganisaties georganiseerd om de leerprestaties en de schoolloopbanen van kinderen met een onderwijsachterstand te verbeteren. De scholen hebben onder meer hun tevredenheid geuit over de regiefunctie van de gemeente, over de intermediërende rol van de gemeente en over de uitvoering van het GOA-beleid. De scholen zijn meeralsnog tevreden met de huidige gang van zaken. Natuurlijk zijn er aspecten waarmee de scholen ontevreden zijn. Het is jammer dat de school De Kring haar tevredenheid niet heeft geuit. Ze is positief over haar relatie met de gemeente, maar omdat ze haar tevredenheid niet heeft geuit is het moeilijk om de visie van De Kring over hoe de gemeente functioneert duidelijk neer te zetten. In de onderstaande tabellen is uiteengezet hoe zwarte en gemengde scholen denken over het functioneren van de gemeente.

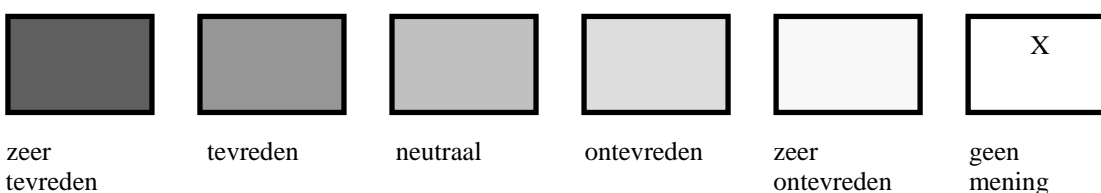
Tabel 18a Zwarte scholen en tevredenheid (vraag 6)

scholen aspecten tevredenheid	De Regenboog Groenoord	Het Startblok	't Meesterwerk	De Wieken
regiefunctie van de gemeente				
intermediërende rol van de gemeente				
uitvoering van het GOA-beleid door de gemeente				
samenwerking met de welzijnsinstellingen				
verdeling van de huidige GOA- gelden				



Tabel 18b Gemengde scholen en tevredenheid (vraag 6)

scholen aspecten tevredenheid	De Peperklip	De Kring	St. Jan	De Gorzen	De Polder- vaart	Gravin Aleida
regiefunctie van de gemeente		X				
intermediërende rol van de gemeente		X				
uitvoering van het GOA-beleid door de gemeente		X				
samenwerking met de welzijnsinstellingen		X				
verdeling van de huidige GOA- gelden		X				








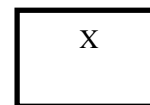
St. Willibrordus wordt apart vermeld daar deze school niet onder de classificatie van een zwarte of een gemengde school valt. Zij is tevreden over de regiefunctie van de gemeente, maar zeer ontevreden over hoe de gemeente de huidige GOA-gelden verdeelt. Over de andere aspecten is de school noch tevreden noch ontevreden. Van alle onderzochte witte scholen heeft St. Bernandus aangegeven dat ook zij tevreden is met de huidige verdeling van de GOA-gelden, en De Kethel heeft aangegeven dat zij tevreden is over de regiefunctie en over de intermediaire rol van de gemeente.

Afhankelijkheden binnen het netwerk

De gemeente Schiedam heeft een aantal projecten opgezet om onderwijsachterstanden op de basisscholen aan te pakken. Hieronder vallen Spel op Maat, Opstapje, Overstap, Centrale opvang neveninstromers, Monitoring, Peuter+ en Brede school. De scholen zijn over het algemeen positief over de projecten, maar er zijn projecten waarbij een aantal scholen noch positief noch negatief zijn en er zijn projecten waarbij een aantal scholen deze projecten negatief hebben beoordeeld. In de onderstaande tabellen is de beoordeling van de projecten door zwarte en gemengde scholen uiteengezet.

Tabel 19a Zwarte scholen en projecten (vraag 5)

scholen projecten	De Regenboog Groenoord	Het Startblok	't Meesterwerk	De Wiken
Spel op Maat	NVT*		X	X
Opstapje	NVT		X	X
Overstap	NVT			X
Centrale opvang neveninstromers	NVT			
Monitoring	NVT			
Peuter+	NVT		**	
Brede school	NVT			

					
zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief	geen mening

* De projecten zijn niet van toepassing op De Regenboog Groenoord. De Regenboog Groenoord ontvangt op dit moment geen middelen van de gemeente.

** 't Meesterwerk vindt het project Peuter+ goed, maar is niet tevreden met de uitvoering van het project. Zij beoordeelt de uitvoering van het project Peuter+ zéér negatief.

Tabel 19b Gemengde scholen en projecten (vraag 5)

scholen projecten	De Peperklip	De Kring	St. Jan	De Gorzen	De Polder-vaart	Gravin Aleida
Spel op Maat		X	X	X	X	X
Opstapje		X	X	X	X	X
Overstap		X	X	X	X	X
Centrale opvang Neveninstromers						
Monitoring		X	X	X		X
Peuter+			X			X
Brede school		X	X	X		



zeer positief



positief



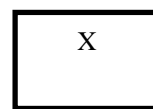
neutraal



negatief



zeer negatief



geen mening

St. Willibrordus zit niet in de classificatie zwarte of gemengde school, derhalve wordt deze apart vermeldt. St. Willibrordus is noch positief noch negatief over de projecten Spel op Maat, Opstapje, Overstap en Brede school. Zij beoordeelt de projecten Centrale opvang neveninstromers en de onderwijskansenplan positief. Ze is echter negatief over de projecten Monitoring en Peuter+.

De samenwerking van de gemeente Schiedam met de scholen is bij een aantal scholen een impuls geweest om deel te nemen aan projecten van de gemeente. Deze scholen zijn De Gorzen, 't Meesterwerk, De Wieken, De Peperklip, De Regenboog Groenord en De Poldervaart. Ook is er sprake van bevordering van deskundigheid van het personeel bij een aantal scholen door de scholing aangeboden door de gemeente. De scholen waar dit heeft plaatsgevonden zijn Het Startblok, De Regenboog Groenord, Gravin Aleida, De Poldervaart, De Wieken, 't Meesterwerk, De Peperklip, De Kring, De Gorzen en St. Willibrordus.

Een van de aspecten van de voorgenomen beleidswijziging in 2006 is om de middelen voor onderwijsachterstanden aan scholen te geven. Scholen zijn als eerste verantwoordelijk voor de hulp aan leerlingen met een onderwijsachterstand. Achterliggende gedachte om in de komende jaren de scholen rechtstreeks te bekostigen is dat professionals in het onderwijs het beste zicht hebben op de achterstanden van leerlingen en de wijze waarop deze succesvol kunnen worden bestreden.

De Regenboog Groenord is op dit moment noch tevreden noch ontevreden met de voorgenomen beleidswijziging. Echter indien er door samenspraak overeenstemming kan komen over het vasthouden van de expertise bij de gemeentelijke GOA instantie, namelijk Dienst Educatie, dan is de school positief over de voorgenomen beleidswijziging. Het gaat om het blijven behouden van kennis opgedaan door de gemeente. Zowel de gemeente als de

scholen zijn afhankelijk van elkaar voor kennis op verschillende gebieden, zoals onderwijsachterstand, netwerkrelaties, voor- en vroegschoolse educatie, gezondheid van leerlingen enzovoorts. Netals de Regenboog Groenord zijn de scholen De Kring, Gravin Aleida en De Gorzen ook noch tevreden noch ontevreden. De Gorzen kan concrete financiële gevolgen nog niet overzien voor de school zelf als ook voor projecten die vallen binnen het Steunpunt Onderwijs en bekostigd worden vanuit GOA. Zij vindt deze bovenschoolse projecten wel zinvol en daarom moet volgens haar gekeken worden naar hoe deze projecten behouden kunnen blijven. De scholen St. Jan, St. Willibrordus en De Poldervaart zijn tevreden met de voorgenomen beleidswijziging. De Poldervaart ziet deze beleidswijziging als een kans en het vereist dan een hoge collegialiteit. Zij ervaart dit als een uitdaging.

De scholen De Peperklip, De Wieken, 't Meesterwerk en Het Startblok zijn ontevreden met de voorgenomen beleidswijziging. Er is volgens 't Meesterwerk ten eerste geen evaluatie van de vorige beleidsperiode. Ten tweede is de vraag wie na de beleidswijziging nog regie zal voeren en met welke middelen. En als laatste is er de onwetendheid over wat er met de samenhang zal gebeuren. Zij vraagt zich af of iedereen dan op een eigen eiland gaat zitten.

Tabel 20 Scholen en tevredenheid beleidswijziging in 2006

scholen \ tevredenheid	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden
1			X		
2			X		
3				X	
4				X	
5					
6		X			
7		X			
8		X			
9				X	
10					
11		X			
12			X		
13				X	
14			X		
15			X		
16					
17		X			

Scholen:

1: De Gorzen	7: St. Jan	13: De Wieken
2: De Kring	8: St. Willibrordus	14: De Kethel
3: De Peperklip	9: 't Meesterwerk	15: De Regenboog Groenord
4: Het Startblok	10: De Vlinder	16: De Regenboog Woudhoek
5: De Singel	11: St. Bernandus	17: De Poldervaart
6: Het Windas	12: Gravin Aleida	

Zoals blijkt wordt de beleidswijziging zeer verschillend ervaren. Terwijl de ene school tevreden is, is de andere school ontevreden. Na de beleidswijziging wil De Regenboog Groenord geen uitvoering geven aan de projecten zonder gemeentelijke middelen. Dat komt omdat ze op dit moment van de gemeente geen middelen ontvangen. Van de verschillende projecten ervaart St. Jan het project Centrale opvang neveninstromers positief, daarom wil ze dan grotendeels ook na de beleidswijziging nog steeds uitvoering geven aan het project. St. Willibrordus wil na de beleidswijziging geen uitvoering geven aan de projecten behalve een, namelijk Monitoring.

Deze scholen zijn dan zeer ontevreden over de verdeling van de huidige GOA-gelden door de gemeente.

De Gorzen en De Kring willen wel uitvoering geven aan de projecten Centrale opvang neveninstromers en Brede school. De Peperklip is als enige school dat na de beleidswijziging uitvoering wil geven aan alle projecten. Het Startblok wil de projecten Centrale opvang neveninstromers, Monitoring, Peuter+ en Brede school in zijn geheel uitvoeren na de beleidswijziging. Spel op Maat, Opstapje en Overstap wil ze grotendeels voortzetten. De Wieken wil uitvoering geven aan de projecten Centrale opvang neveninstromers, Peuter+ en Brede school. Ze wil geen uitvoering geven aan het project Monitoring. 't Meesterwerk wil na de beleidswijziging uitvoering geven aan de projecten Opstapje, Overstap, Centrale opvang neveninstromers, Monitoring, Peuter+ en Brede school. Deze scholen zijn tevreden over de verdeling van de huidige GOA-gelden door de gemeente.

Gravin Aleida wil na de beleidswijziging zonder gemeentelijke middelen uitvoering geven aan de projecten Centrale opvang neveninstromers en Brede school.

Geslotenheid van het netwerk

Om de samenwerking tussen scholen en de gemeente op gang te brengen heeft de gemeente Schiedam een aantal samenwerkingsverbanden opgericht. Dit zijn bijvoorbeeld Brede schooloverleg en stuurgroep onderwijskansenplan. De Regenboog Groenord, De Poldervaart en St. Jan nemen deel aan deze samenwerkingsverbanden. De Peperklip, 't Meesterwerk, De Wieken, Gravin Aleida en Het Startblok nemen deel aan het Brede schooloverleg. St. Willibrordus, De Gorzen en De Kring nemen deel aan de stuurgroep onderwijskansenplan. Alle zwarte en gemengde scholen beoordelen hun relatie met de gemeente goed. De Regenboog Groenord is sinds kort een zware GOA-school. Hoewel de relatie met de gemeente goed is, wordt er nog steeds geen gebruik gemaakt van de faciliteiten, hoewel dit heel erg nodig is.

Sinds de samenwerking met de gemeente is er op tal van terreinen vooruitgang geboekt op de scholen. Dankzij de samenwerking van de scholen met de gemeente heeft op een aantal scholen vermindering van taalachterstand plaatsgevonden. Op een aantal scholen meer dan andere scholen. Via de vragenlijst aan de scholen kan afgeleid worden dat vermindering van taalachterstand meer heeft plaatsgevonden op de scholen Gravin Aleida, De Wieken, 't Meesterwerk en De Gorzen. En slechts ten dele op de scholen St. Willibrordus, De Poldervaart, De Regenboog Groenord, De Peperklip en Het Startblok.

Er wordt ook meer gebruik gemaakt van buitenschoolse arrangementen door de scholen. Hieronder vallen de scholen De Poldervaart, De Peperklip, Gravin Aleida, De Wieken en 't Meesterwerk. De samenwerking met de gemeente heeft ook geleid tot het bevorderen van de participatie van ouders op de scholen. Deze scholen zijn De Kring, St. Willibrordus, De Poldervaart, De Regenboog Groenord, De Peperklip, Het Startblok, Gravin Aleida, De Wieken en 't Meesterwerk.

De gemeente werkt samen met welzijnsinstellingen. Maar niet alle scholen zijn hier tevreden over. Het Startblok, 't Meesterwerk en De Gorzen zijn ontevreden. De Regenboog Groenord, St. Willibrordus, St. Bernandus, De Wieken, De Kethel en de Poldervaart zijn noch tevreden noch ontevreden. St. Jan en Gravin Aleida zijn er tevreden mee. De Peperklip is als enige school zeer tevreden met de samenwerking van de gemeente met welzijnsinstellingen. In tabel 21 is de tevredenheid weergegeven.

Om de doelstellingen van het GOA-beleid te realiseren werken de scholen samen met verschillende actoren. In de tabellen 22a en 22b zijn uiteengezet met welke actoren de zwarte en gemengde scholen samenwerken.

Tabel 21 Scholen en tevredenheid samenwerking van de gemeente met welzijnsinstellingen

tevredenheid scholen	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden
1				X	
2					
3	X				
4				X	
5					
6					
7		X			
8			X		
9				X	
10					
11			X		
12		X	X		
13			X		
14			X		
15			X		
16					
17			X		

Scholen:

1: De Gorzen	7: St. Jan	13: De Wieken
2: De Kring	8: St. Willibrordus	14: De Kethel
3: De Peperklip	9: 't Meesterwerk	15: De Regenboog Groenoord
4: Het Startblok	10: De Vlinder	16: De Regenboog Woudhoek
5: De Singel	11: St. Bernandus	17: De Poldervaart
6: Het Windas	12: Gravin Aleida	

Tabel 22a Zwarte scholen en instellingen

actoren scholen	De Regenboog Groenoord	Het Startblok	't Meesterwerk	De Wieken
welzijnsinstellingen		X	X	X
GGD		X	X	X
pedagogische centra		X	X	X
logopedisten	X	X	X	X
peuterspeelzalen				X
kinderboerderijen		X		X
buurthuizen		X	X	X
clubhuizen				X
sportinstellingen		X	X	X
allochtone verenigingen				
kinderdagverblijven	X	X		X
buitenschoolse opvangcentra	X	X		X
bibliotheken		X	X	X
muziekschool		X		X
jeugdhulpverlening		X		X
taalopleidingsinstelling			X	X
kunstvormingsinstelling		X	X	X
overig			NAR*	

* naschoolse activiteiten regeling

Tabel 22b Gemengde scholen en instellingen

actoren \ scholen	De Peperklip	De Kring	St. Jan	De Gorzen	De Poldervaart	Gravin Aleida
welzijnsinstellingen	X		X			X
GGD	X	X	X	X		
pedagogische centra	X		X	X		X
logopedisten	X	X	X	X	X	X
peuterspeelzalen	X	X	X	X		X
kinderboerderijen	X			X	X	
buurthuizen	X	X	X	X		X
clubhuizen	X					X
sportinstellingen	X					
allochtone verenigingen	X					
kinderdagverblijven	X	X		X		X
buitenschoolse opvangcentra	X			X		
bibliotheken	X		X	X	X	X
muziekschool	X		X			
jeugdhulpverlening	X		X	X		
taalopleidingsinstelling	X					
kunstvormingsinstelling	X	X	X		X	X
overig						

St. Willibrordus heeft meer dan 60% gewogen leerlingen en past daarom niet in de classificatie van een zwarte of een gemengde school. Daarom wordt deze school apart vermeld. Dit school werkt ook samen met andere actoren om de doelstellingen van het GOA-beleid te realiseren. Zij werkt samen met welzijnsinstellingen, pedagogische centra, peuterspeelzalen, clubhuizen en jeugdhulpverlening.

7. Analyse

De verbintenis tussen de gemeente Schiedam en de schoolbesturen, de scholen en de instellingen is een kenmerk van een netwerk. Een netwerk wordt gekenmerkt door een aantal concepten (zie paragraaf 4.3). In dit onderzoek is gekeken naar de mate van pluriformiteit, afhankelijkheid en geslotenheid binnen het netwerk in de gemeente Schiedam. In dit hoofdstuk zullen de gemeente Schiedam, de schoolbesturen en de scholen onderling met elkaar vergeleken worden over hun positie binnen en hun waardering over het onderwijsnetwerk.

7.1 Verscheidenheid in het netwerk

De gemeente Schiedam is een belangrijk gesprekspartner in het onderwijsnetwerk. Zij handelt zowel intermediair, regisserend, overlegend als onderhandelend. Zij betreft in een vroeg stadium burgers en maatschappelijke organisaties bij het vormen van beleid en bij het realiseren van de doelstellingen van het GOA-beleid. De gemeente Schiedam is zelf tevreden over haar rol in het GOA-beleid. De schoolbesturen en de scholen zijn over het algemeen ook tevreden over de rol van de gemeente in het GOA-beleid.

De tevredenheid is getoetst op vijf aspecten namelijk de regiefunctie van de gemeente, de intermediaire rol van de gemeente, de uitvoering van het GOA-beleid, de samenwerking met de welzijnsinstellingen en als laatste de verdeling van de huidige GOA-gelden (zie bijlage: vragenlijsten A, B en C).

Uit dit onderzoek is gebleken dat sommige aspecten meer gewaardeerd worden dan andere aspecten. Hieronder is een indeling gemaakt naar de mate van waardering door de actoren. De indeling begint met het hoogst gewaardeerde aspect en eindigt met het laagst gewaardeerde aspect. Het ziet er als volgt uit:

1. intermediaire rol van de gemeente;
2. uitvoering van het GOA-beleid;
3. regiefunctie van de gemeente;
4. verdeling van de huidige GOA-gelden;
5. samenwerking met de welzijnsinstellingen.

Aspecten nummer twee en drie hebben dezelfde waardering gekregen van de actoren.

Intermediaire rol van de gemeente

De gemeente is zelf tevreden over haar intermediaire rol in het GOA-beleid. De schoolbesturen Vereniging PCPO, Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en alle scholen zijn ook tevreden over de intermediaire rol van de gemeente, behalve de school St. Jan. Deze school is als enige school ontevreden. St. Jan valt onder het beheer van het schoolbestuur SIKO. SIKO heeft geen tevredenheid geuit over de intermediaire rol van de gemeente.

Uitvoering van het GOA-beleid

Bij de uitvoering van het GOA-beleid is de gemeente zelf tevreden over haar rol. De schoolbesturen SIKO, Vereniging PCPO, Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en alle scholen zijn ook tevreden over de uitvoering van het GOA-beleid door de gemeente, behalve

de school St. Jan. Deze school is ontevreden terwijl het schoolbestuur SIKO waaronder zij valt wel tevreden is over de uitvoering van het GOA-beleid.

Regiefunctie van de gemeente

De gemeente is zelf tevreden over de regie die zij voert in het onderwijsnetwerk met betrekking tot de onderwijsachterstanden. De schoolbesturen SIKO, Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en alle scholen zijn ook tevreden over de regiefunctie van de gemeente, maar ook hier is de school St. Jan ontevreden over de regiefunctie van de gemeente.

Verdeling van de huidige GOA-gelden

De gemeente is neutraal in haar waardering over de verdeling van de huidige GOA-gelden door haarzelf. De schoolbesturen Vereniging PCPO, Stichting Meervoud en alle scholen zijn wel tevreden over de verdeling van de GOA-gelden door de gemeente, behalve drie scholen. Deze scholen De Regenboog Groenord, St. Jan en St. Willibrordus zijn zeer ontevreden over de verdeling van de GOA-gelden. Deze scholen vallen alledrie onder het beheer van het schoolbestuur SIKO. Dit schoolbestuur is neutraal over de verdeling van de huidige GOA-gelden, dus noch tevreden noch ontevreden.

Samenwerking met de welzijnsinstellingen

De gemeente is zelf tevreden over haar samenwerking met de welzijnsinstellingen. Echter de samenwerking van de gemeente met de welzijnsinstellingen wordt verschillend gewaardeerd door de actoren. Het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam is als enige schoolbestuur tevreden over de samenwerking en het schoolbestuur Stichting Meervoud is als enige schoolbestuur ontevreden over de samenwerking. Onder de scholen is er ook een verschil in de waardering. Naast de scholen De Wieken, De Peperklip, St. Jan, Gravin Aleida, Het Startblok, 't Meesterwerk en De Gorzen zijn alle scholen neutraal over de samenwerking van de gemeente met de welzijnsinstellingen. De Wieken, De Peperklip, St. Jan en Gravin Aleida zijn tevreden over de samenwerkingsrelatie van de gemeente. Het Startblok, 't Meesterwerk en De Gorzen zijn ontevreden over de samenwerking. Het is opmerkelijk dat de scholen Het Startblok en De Gorzen vallen onder het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam die juist als enige schoolbestuur wel tevreden is over de samenwerking.

Onder de schoolbesturen is het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam het meest tevreden over de hierboven beschreven aspecten. Het minst tevreden schoolbestuur is Stichting Meervoud. Over het algemeen zijn de schoolbesturen het meest tevreden over de uitvoering van het GOA-beleid en het minst tevreden over de samenwerking van de gemeente met de welzijnsinstellingen.

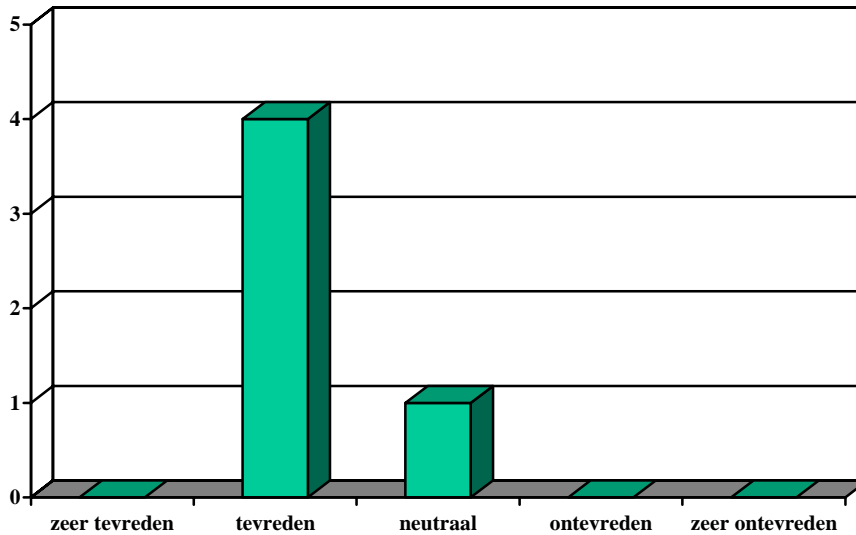
De zwarte scholen zijn in vergelijking met de andere scholen het meest tevreden over de bovengenoemde aspecten. Gevolgd door gemengde scholen en daarna witte scholen. De scholen zijn het meest tevreden over de intermediaire rol van de gemeente en het minst tevreden over de samenwerking van de gemeente met de welzijnsinstellingen. De meest tevreden school is De Peperklip en de minst tevreden scholen zijn St. Jan, St. Willibrordus en St. Bernandus. Tussen alle scholen zijn de scholen van de SIKO het meest ontevreden, vooral de gemengde school St. Jan.

Ondanks dat de gemeente tevreden is over haar samenwerking met de welzijnsinstellingen, zijn de schoolbesturen en scholen hier het minst tevreden over.

Dit onderzoek laat zien dat de gevoelens van de schoolbesturen en de scholen over de rol van de gemeente in het GOA-beleid zeer variërend zijn. In de onderstaande grafieken zijn voor de gemeente Schiedam, de schoolbesturen en de scholen de mate van tevredenheid over alle aspecten weergegeven.

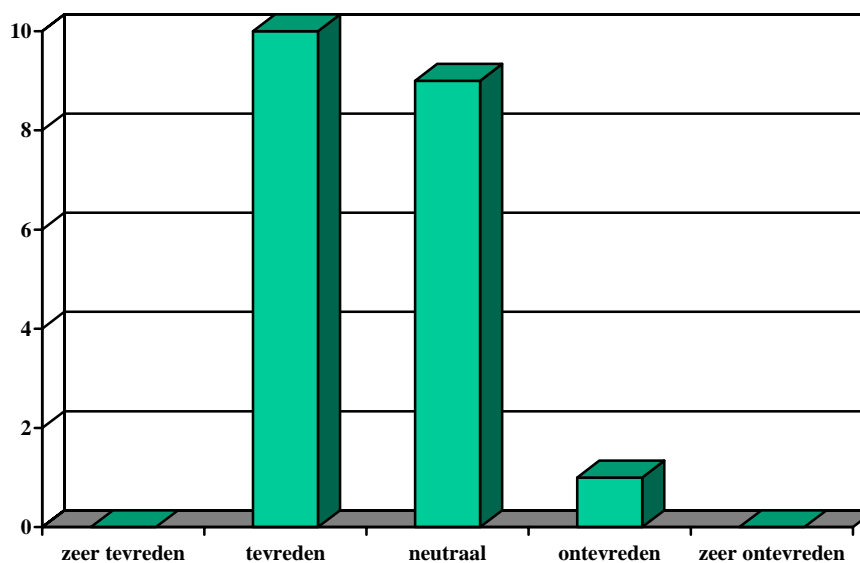
In de vragenlijst voor de gemeente is dat vraag vier, in de vragenlijst voor de schoolbesturen is dat vraag zeven en in de vragenlijst voor de scholen is dat vraag zes.

Grafiek 1 De gemeente Schiedam (tevredenheid op vijf aspecten)



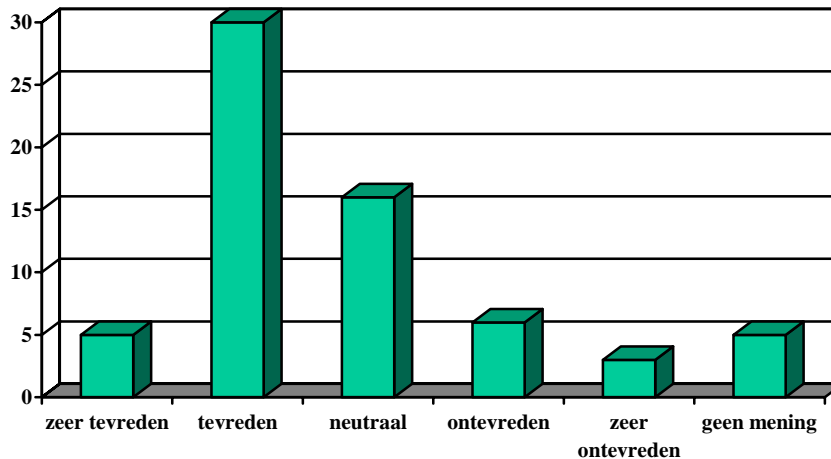
x-as: aantal
y-as: mate van tevredenheid

Grafiek 2 De schoolbesturen (tevredenheid op vijf aspecten)



x-as: aantal
y-as: mate van tevredenheid

Grafiek 3 De scholen (tevredenheid op vijf aspecten)



x-as: aantal
y-as: mate van tevredenheid

In de grafiek van de gemeente Schiedam is één aspect anders dan bij de andere actoren. Aan de gemeente Schiedam is in de vragenlijst de tevredenheid gevraagd over haar samenwerking met de scholen en schoolbesturen, terwijl aan de schoolbesturen en de scholen de tevredenheid is gevraagd over de samenwerking van de gemeente met de welzijnsinstellingen. Het kopje “geen mening” in de grafiek van de scholen is het gevolg van de school De Kring. Zij heeft haar tevredenheid niet geuit.

Over het algemeen zijn de actoren tevreden over de rol van de gemeente in het GOA-beleid. De tevredenheid is het hoogst bij de intermediaire rol van de gemeente en bij de uitvoering van het GOA-beleid door de gemeente. Hierna volgt de regiefunctie van de gemeente en de verdeling van de huidige GOA-gelden. En als laatste komt de samenwerking van de gemeente met de welzijnsinstellingen.

Doelstellingen primair onderwijs

De overheid stelt een Landelijk Beleidskader (LBK) vast om onderwijsachterstanden aan te pakken. Het LBK geeft de doelen en onderwerpen aan waarbinnen de gemeente bij de opstelling van hun achterstandenplan prioriteiten kan stellen. De doelstellingen van de gemeente Schiedam voor het primair onderwijs zijn:

- voor- en vroegschoolse educatie;
- beheersing Nederlandse taal;
- aanpak onderwijskansenbeleid.

Voor het realiseren van de doelstellingen zijn er financiële middelen beschikbaar. De gemeente Schiedam en de schoolbesturen Vereniging PCPO en SIKO zijn van mening dat de doelstelling voor- en vroegschoolse educatie grotendeels wel haalbaar is met het beschikbare budget, in tegenstelling tot de schoolbesturen Stichting Meervoud en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam. Deze achten de doelstelling grotendeels niet haalbaar met het beschikbare budget.

De gemeente en de schoolbesturen Stichting Meervoud en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam zijn van mening dat de doelstelling beheersing van de Nederlandse taal niet haalbaar is met het beschikbare budget. Dit in tegenstelling tot de schoolbesturen Vereniging PCPO en SIKO. Deze achten de doelstelling grotendeels wel haalbaar met het beschikbare budget.

De laatste doelstelling is de aanpak van onderwijskansenbeleid. De gemeente en de schoolbesturen Stichting Meervoud en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam zijn van mening dat de doelstelling wel haalbaar is met het beschikbare budget. Terwijl SIKO van mening is dat de doelstelling niet haalbaar is met het beschikbare budget.

Uit de bovenstaande vergelijking komt naar voren dat de gemeente en de schoolbesturen Stichting Meervoud en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam het eens zijn over twee van de drie doelstellingen, namelijk beheersing Nederlandse taal en aanpak onderwijskansenbeleid. De gemeente is het eens met de schoolbesturen Vereniging PCPO en SIKO over de doelstelling voor- en vroegschoolse educatie.

Het plan was om de landelijk beschikbare middelen voor onderwijsachterstanden in 2005 met 50 miljoen euro en in de jaren daarop met 100 miljoen euro te korten. Heel veel van de betrokken partijen (zoals VNG, schoolbesturen, gemeenten, scholen) in onderwijsachterstanden waren tegen de bezuinigingen in het onderwijsachterstandenbeleid. Volgens de VNG zouden deze bezuinigingen vele consequenties met zich meenemen. Ten eerste vroeg het om een heroriëntatie van de afspraken met de scholen en andere instellingen. Echter om te weten wat de prioriteiten zijn op lokaal niveau zou er toch overleg moeten plaatsvinden met schoolbesturen en bij het beleid betrokken instellingen. Ten tweede is er de verantwoording van de gemeenten aan het Rijk. Het was mogelijk dat de bezuinigingen ertoe zouden leiden dat GOA-doelstellingen niet gerealiseerd zouden worden. Dan zou volgens de VNG de gemeente bij de verantwoording van de uitgaven het niet realiseren van de doelstellingen toe moeten schrijven aan de bezuinigingen.

De schoolbesturen zouden ook consequenties ondervinden van de bezuinigingen. Het zou kunnen leiden tot ontslagen bij de scholen. Door het voor een deel wegvallen van de GOA-middelen zouden schoolbesturen ertoe kunnen overgaan onderwijspersoneel in het risicodragende deel van de formatie te plaatsen. Dit houdt in dat uiteindelijk deze plaatsing zou leiden tot een ontslag.

De gemeenten zouden ook consequenties ondervinden van de bezuinigingen. Zoals bij de schoolbesturen zouden de bezuinigingen kunnen leiden tot ontslagen bij de gemeenten op het gebied van onderwijsachterstanden. Ook andere instellingen waarmee de gemeenten samenwerken binnen onderwijsachterstanden zouden de gevolgen van de bezuinigingen voelen. Bijvoorbeeld schoolbegeleidingsdiensten, peuterspeelzalen en bibliotheken.

De scholen zouden ook vele werknemers moeten ontslaan door de bezuiniging op de bestrijding van de leerachterstanden. Het zou bijvoorbeeld gaan om mensen die zich bezighouden met speciale taalprojecten, bijlessen en opvoedingsondersteunende programma's voor ouders. Gemeenten en onderwijsorganisaties vreesden dat de zwakste leerlingen de dupe zouden worden van de bezuinigingen doordat op veel scholen juist het geld voor de projecten om hen beter te begeleiden zou wegvallen.

De overheid wil onderwijsachterstanden aanpakken door de huidige verantwoordelijkheden van de gemeente met betrekking tot onderwijsachterstanden te plaatsen bij scholen omdat de overheid van mening is dat onderwijsachterstanden het best op scholen aangepakt kunnen worden. Het geld besteed aan onderwijsachterstanden zal voortaan in plaats van de gemeente rechtstreeks aan de scholen gegeven worden. De bezuinigingen waren een stap in het veranderen van het onderwijsachterstandenbeleid. De bezuinigingen hebben negatieve

reacties teweeggebracht bij de verschillende actoren. Met andere woorden de stimulering van verbeteringen in het onderwijs heeft geleid tot onbedoelde effecten.

De gemeente Schiedam en het schoolbestuur Stichting Meervoud zijn van mening dat de doelstellingen van het GOA-beleid slechts ten dele haalbaar zouden zijn bij een forse inkrimping van de beschikbare middelen. De schoolbesturen SIKO en Vereniging PCPO zijn van mening dat alle doelstellingen niet haalbaar zouden zijn bij een forse inkrimping van de beschikbare middelen. Uiteindelijk is op 28 september 2004 tijdens de Algemene Beschouwingen door CDA, VVD en D66 een motie ingediend tegen de bezuinigingen en aangenomen door het kabinet (de motie Verhagen, Van Aartsen en Dittrich).

7.2 Afhankelijkheden binnen het netwerk

In de huidige situatie is de gemeente de begunstigde van de financiële middelen ter beschikking gesteld door het Rijk voor het verminderen van onderwijsachterstanden. Ook stelt zij eigen gemeentelijke middelen beschikbaar voor het aanpakken van onderwijsachterstanden. Met dit geld heeft de gemeente onder andere een aantal projecten gestart om onderwijsachterstanden op de scholen aan te pakken. Deze projecten zijn Spel op Maat, Opstapje, Overstap, Centrale opvang neveninstromers, Monitoring, Peuter+ en Brede school. De scholen nemen deel aan een aantal projecten om onderwijsachterstanden aan te pakken. Na de beleidswijziging in 2006 zullen de middelen voor onderwijsachterstanden rechtstreeks aan de scholen worden uitgekeerd.

7.2.1 Beoordeling projecten

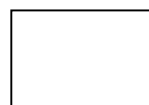
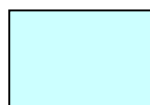
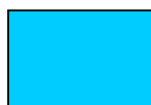
De gemeente Schiedam is van mening dat deze projecten van belang zijn om onderwijsachterstanden op de scholen te verminderen. De schoolbesturen en de scholen hebben verschillende ervaringen met de projecten. Deze ervaringen variëren van zeer positief tot negatief. In de onderstaande tabel is de beoordeling van de projecten door de schoolbesturen en de scholen uiteengezet.

Tabel 23 Beoordeling projecten door de actoren (vraag 5 (scholen) en vraag 6a, b (schoolbesturen)).

projecten actoren	Spel op Maat	Opstapje	Overstap	Centrale opvang neven- instromers	Monitoring	Peuter+	Brede school
SIKO	*	zeer positief	*	zeer positief	neutraal	zeer positief	zeer positief
Vereniging PCPO	*	*	*	positief	negatief	zeer positief	zeer positief
Bestuur openbaar onderwijs	neutraal	neutraal	positief	positief	neutraal	positief	positief
Stichting Meervoud	*	*	*	neutraal	*	*	*
De Regenboog Groenord	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Het Startblok	positief	positief	positief	zeer positief	positief	zeer positief	zeer positief

't Meesterwerk	*	*	positief	neutraal	positief	positief	positief
De Wieken	*	*	*	positief	negatief	zeer positief	zeer positief
De Peperklip	positief	positief	neutraal	negatief	positief	zeer positief	zeer positief
De Kring	*	*	*	zeer positief	*	positief	*
St. Jan	*	*	*	positief	*	*	*
De Gorzen	*	*	*	positief	*	positief	*
De Poldervaart	*	*	*	neutraal	positief	positief	positief
Gravin Aleida	*	*	*	positief	*	*	positief
St. Willibrordus	neutraal	neutraal	neutraal	positief	negatief	negatief	neutraal
St. Bernardus	neutraal	neutraal	neutraal	positief	neutraal	negatief	neutraal
De Kethel	*	*	*	positief	*	*	*

* geen mening



school-
besturen

zwarte
scholen

gemengde
scholen

witte
scholen

meer dan 60%
gewogen leerlingen

Deze variatie in gevoelens laat zien dat sommige projecten meer gewaardeerd worden door de schoolbesturen en de scholen dan andere projecten. Hieronder is een indeling gemaakt naar de mate van waardering. De indeling begint met het meest positief beoordeelde project. Het ziet er als volgt uit:

1. Centrale opvang neveninstromers;
2. Peuter+;
3. Brede school;
4. Monitoring;
5. Overstap en Opstapje;
6. Spel op Maat.

Centrale opvang neveninstromers

Alle schoolbesturen en scholen vinden het project positief, behalve de school De Peperklip. Deze school beoordeelt het project negatief terwijl het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam waaronder deze school valt positief is over het project. Het schoolbestuur Stichting Meervoud en de school 't Meesterwerk zijn neutraal over het project.

Peuter+

De schoolbesturen SIKO, Vereniging PCPO en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam zijn positief over het project. Alle scholen zijn ook positief over het project, behalve St. Willibrordus en St. Bernandus. Deze scholen beoordelen het project negatief. Terwijl het schoolbestuur SIKO waaronder deze scholen vallen het project positief beoordeelt.

Brede school

Naast de projecten Peuter+ en Centrale opvang neveninstromers zijn de schoolbesturen SIKO, Vereniging PCPO en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam ook positief over dit project. Alle scholen zijn ook positief over het project, behalve St. Willibrordus en St. Bernandus. Deze scholen zijn noch positief noch negatief over het project.

Monitoring

De schoolbesturen SIKO en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam zijn neutraal over het project, behalve Vereniging PCPO. Het heeft het project negatief beoordeelt. Een aantal scholen zijn positief en een aantal scholen zijn neutraal over het project. Behalve de scholen De Wieken en St. Willibrordus. Deze scholen beoordelen het project negatief. De school De Wieken en het schoolbestuur Vereniging PCPO waaronder zij valt ervaren dezelfde gevoelens bij dit project.

Overstap en Opstapje

Het project Overstap wordt door het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam positief beoordeeld. Alle andere schoolbesturen hebben geen mening geuit over dit project. Alle scholen hebben of geen mening geuit of zijn neutraal over dit project zoals af te lezen uit tabel 20, behalve Het Startblok en 't Meesterwerk. Zij hebben het project ook positief beoordeeld.

Het project Opstapje wordt door het schoolbestuur SIKO positief en door het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam neutraal beoordeeld. De schoolbesturen Vereniging PCPO en Stichting Meervoud hebben geen mening geuit. Alle scholen hebben geen mening geuit of zijn neutraal over dit project zoals af te lezen uit tabel 20, behalve de scholen Het Startblok en De Peperklip. Deze scholen zijn ook positief over dit project.

Spel op Maat

Van alle schoolbesturen heeft alleen het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam een mening geuit over het project. Het beoordeelt samen met de scholen St. Willibrordus en St. Bernandus het project neutraal. Echter twee scholen in Schiedam die onder het beheer vallen van Bestuur Openbaar Onderwijs zijn wel positief over het project, namelijk Het Startblok en De Peperklip.

De bovenstaande beschrijving van de projecten toont ons dat de schoolbesturen en de scholen de projecten soms positief dan weer negatief beoordelen. Over enkele projecten zijn de schoolbesturen en de scholen soms met elkaar eens over het belang en het nut van de projecten. Tussen de zwarte, witte en gemengde scholen zijn de zwarte scholen het meest positief over de projecten. De zwarte scholen zijn het meest positief over de projecten Peuter+ en Brede school, gevolgd door de projecten Overstap, Centrale opvang neveninstromers en Monitoring. De zwarte school Het Startblok is als enige school positief over alle projecten. Qua positieve beoordeling van de projecten worden de zwarte scholen gevolgd door de gemengde scholen. De gemengde scholen zijn het meest positief over de projecten Centrale opvang neveninstromers en Peuter+, gevolgd door de projecten Monitoring en Brede school. De schoolbesturen SIKO en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam zijn de enige schoolbesturen die de projecten het meest positief beoordelen. Alle schoolbesturen, behalve Stichting Meervoud, beoordelen het meest de projecten Centrale opvang neveninstromers, Peuter+ en Brede school positief. In vergelijking met de andere scholen zijn de scholen van Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam het meest positief over de projecten van de gemeente Schiedam en de scholen van SIKO het meest negatief over de projecten van de gemeente Schiedam.

7.2.2 Voortzetting van de projecten

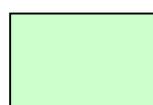
De projecten van de gemeente Schiedam worden in de huidige situatie bekostigd met financiële middelen van het Rijk en met eigen gemeentelijke middelen. Na de beleidswijziging zal de gemeente haar eigen middelen niet meer inzetten voor de bekostiging van de projecten. De schoolbesturen en de scholen hebben aangegeven dat zij na de beleidswijziging zonder gemeentelijke middelen enkele projecten wel en enkele projecten niet willen voortzetten. In het onderstaande tabel is dit uiteengezet.

Tabel 24 Voortzetting projecten vanaf 2006

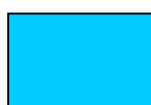
projecten actoren	Spel op Maat	Opstapje	Overstap	Centrale opvang neven- instromers	Monitoring	Peuter+	Brede school
SIKO	*	*	*	wel	wel	wel	wel
Vereniging PCPO	*	*	*	wel	niet	wel	groten- deels niet
Bestuur openbaar onderwijs	*	*	wel	wel	groten- deels wel	wel	wel
Stichting Meervoud	*	*	*	wel	*	*	*
De Regenboog Groenord	niet	niet	niet	niet	niet	niet	niet
Het Startblok	groten- deels wel	groten- deels wel	groten- deels wel	wel	wel	wel	wel
't Meesterwerk	*	wel	wel	wel	wel	wel	wel

De Wieken	*	*	*	wel	niet	wel	wel
De Peperklip	wel	wel	wel	wel	wel	wel	wel
De Kring	*	*	*	wel	*	wel	*
St. Jan	*	*	*	groten- deels wel	*	*	*
De Gorzen	*	*	*	wel	*	*	wel
De Poldervaart	*	*	*	*	*	*	*
Gravin Aleida	*	*	*	wel	*	*	wel
St. Willibrordus	niet	niet	niet	niet	wel	niet	niet
St. Bernandus	niet	niet	niet	niet	niet	niet	niet
De Kethel	*	*	*	wel	*	*	*

* geen informatie



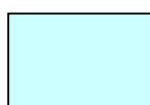
school-
besturen



zwarte
scholen



gemengde
scholen



witte
scholen



meer dan 60%
gewogen leerlingen

Deze tabel laat een diversiteit zien in de wenselijkheid van de projecten. Hieronder is een indeling gemaakt naar de mate van wenselijkheid van de projecten door de schoolbesturen en de scholen. De indeling begint met het meest gewenste project. Het ziet er als volgt uit:

1. Centrale opvang neveninstromers;
2. Brede school;
3. Peuter+;
4. Monitoring;
5. Overstap;
6. Opstapje;
7. Spel op Maat.

Centrale opvang neveninstromers

Zowel alle schoolbesturen als alle scholen willen zonder gemeentelijke middelen na de beleidswijziging in 2006 het project Centrale opvang neveninstromers voortzetten, behalve De Regenboog Groenord, St. Willibrordus en St. Bernandus. St. Willibrordus en St. Bernandus willen het project niet voortzetten, maar ze zijn wel positief over het project zoals blijkt uit paragraaf 7.2.1. Deze tegenstrijdigheid is ook te zien bij de school De Peperklip. De Peperklip wil het project wel voortzetten, maar uit paragraaf 7.2.1 is gebleken dat deze school het project negatief heeft beoordeeld.

Brede school

Het schoolbestuur SIKO wil het project voortzetten. Van alle scholen in Schiedam die onder het beheer van SIKO vallen heeft één school aangegeven het project te willen voortzetten, namelijk de zwarte school 't Meesterwerk.

Het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam wil ook het project voortzetten. Van alle scholen in Schiedam die onder het beheer van Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam vallen hebben drie scholen aangegeven het project ook te willen voortzetten, namelijk De Peperklip, De Gorzen en Het Startblok.

Het schoolbestuur Vereniging PCPO wil het project grotendeels niet voortzetten, terwijl de scholen die het in Schiedam beheert, namelijk De Wieken en Gravin Aleida, het project wel willen voortzetten. Uit paragraaf 7.2.1 blijkt echter dat de Vereniging PCPO het project zéér positief heeft beoordeeld.

Het schoolbestuur Stichting Meervoud en één van de twee scholen die het in Schiedam beheert, namelijk De Kethel, hebben geen informatie gegeven over een mogelijke voortzetting van het project.

Peuter+

De schoolbesturen SIKO, Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en Vereniging PCPO willen het project voortzetten.

Van alle scholen die SIKO in Schiedam beheert wil 't Meesterwerk wel en De Regenboog Groenord, St. Willibrordus en St. Bernandus niet het project voortzetten.

Van alle scholen die het Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam in Schiedam beheert willen Het Startblok en De Peperklip het project voortzetten.

Van alle scholen die Vereniging PCPO in Schiedam beheert wil De Wieken het project voortzetten.

Het schoolbestuur Stichting Meervoud en één van de twee scholen die zij in Schiedam beheert, namelijk De Kethel, hebben geen informatie gegeven over de mogelijke voortzetting van dit project.

Monitoring

Het schoolbestuur SIKO wil het project voortzetten. Van alle scholen die SIKO in Schiedam beheert willen 't Meesterwerk en St. Willibrordus wel en De Regenboog Groenord en St. Bernandus niet het project voortzetten. Terwijl uit paragraaf 7.2.1 blijkt dat St. Willibrordus dit project juist negatief heeft beoordeeld.

Het Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam wil het project grotendeels wel voortzetten. Twee van de scholen onder haar beheer in Schiedam, Het Startblok en De Peperklip, willen het project ook voortzetten.

Het schoolbestuur Vereniging PCPO en de school De Wieken die zij in Schiedam beheert willen het project niet voortzetten.

Het schoolbestuur Stichting Meervoud en één van de twee scholen die zij in Schiedam beheert, De Kethel, hebben geen informatie gegeven over een mogelijke voortzetting van dit project.

Overstap

Alle schoolbesturen hebben geen informatie gegeven over een mogelijke voortzetting van dit project, behalve Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam. Het wil het project voortzetten. Twee scholen onder het beheer van Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam, Het Startblok en De Peperklip, willen het project ook voortzetten.

De scholen De Regenboog Groenord, St. Willibrordus en St. Bernandus onder het beheer van SIKO in Schiedam hebben aangegeven het project niet te willen voortzetten in tegenstelling tot 't Meesterwerk. Zij heeft aangegeven het project wel te willen voortzetten.

Opstapje

Alle schoolbesturen hebben geen informatie gegeven over een mogelijke voortzetting van het project. De scholen De Regenboog Groenord, St. Willibrordus en St. Bernandus onder het beheer van SIKO hebben aangegeven het project niet te willen voortzetten, behalve 't Meesterwerk. 't Meesterwerk is de enige school onder het beheer van SIKO dat het project wenst voort te zetten. Twee scholen onder het beheer van Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam, Het Startblok en De Peperklip, willen het project ook voortzetten.

Spel op Maat

Naast het project Opstapje hebben de schoolbesturen ook bij het project Spel op Maat geen informatie gegeven over een mogelijke voortzetting van het project. De scholen De Regenboog Groenord, St. Willibrordus en St. Bernandus onder het beheer van SIKO hebben aangegeven ook dit project niet te willen voortzetten. En de scholen Het Startblok en De Peperklip onder het beheer van Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam hebben aangegeven ook dit project te willen voortzetten.

De bovenstaande beschrijving toont ons dat de mate van wenselijkheid van de projecten door de schoolbesturen en de scholen die zij beheren niet altijd synchroon loopt. Er is een mate van verscheidenheid in de gevoelens en de meningen van de schoolbesturen en de scholen. Tussen de zwarte, witte en gemengde scholen willen de zwarte scholen het meest de projecten voortzetten. De gemengde scholen willen het meest de projecten Centrale opvang neveninstromers en Brede school voortzetten.

De zwarte school De regenboog Groenord en de witte school St. Bernandus zijn de enige scholen die *geen* enkel project zonder gemeentelijke middelen wensen voort te zetten. De zwarte school Het Startblok en de gemengde school De Peperklip zijn de enige scholen die juist *alle* projecten zonder gemeentelijke middelen wensen voort te zetten.

Tussen alle schoolbesturen is Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam het enige schoolbestuur met de wens om vijf van de zeven projecten voort te zetten. SIKO wil vier projecten voortzetten, Vereniging PCPO wil twee projecten voortzetten en Stichting Meervoud wil één project voortzetten. De schoolbesturen willen het meest de projecten Centrale opvang neveninstromers en Peuter+ voortzetten. Tussen alle scholen, onder het beheer van verschillende schoolbesturen, zijn de scholen van SIKO de enige scholen die het meest geen

uitvoering willen geven aan de projecten van de gemeente Schiedam zonder gemeentelijke middelen. De scholen van Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam zijn de enige scholen die juist het meest uitvoering willen geven aan de projecten van de gemeente Schiedam zonder gemeentelijke middelen.

Dit onderzoek laat zien dat het project Centrale opvang neveninstromers het enige project is met de hoogste score op voortzetting zonder de gemeentelijke middelen.

7.3 Geslotenheid van het netwerk

Om de samenwerking tussen de schoolbesturen, de scholen en de gemeente op gang te brengen zijn er een aantal samenwerkingsverbanden opgericht door de gemeente, namelijk de Brede schooloverleg en de stuurgroep Onderwijskansenplan.

De zwarte school De Regenboog Groenord en de gemengde scholen St. Jan en De Poldervaart nemen deel aan deze samenwerkingsverbanden. Drie zwarte scholen 't Meesterwerk, De Wieken en het Startblok, en twee gemengde scholen, De Peperklip en Gravin Aleida nemen deel aan het Brede schooloverleg. St. Willibrordus en twee gemengde scholen De Kring en De Gorzen nemen deel aan de stuurgroep onderwijskansenplan. Het schoolbestuur Stichting Meervoud neemt geen deel aan deze samenwerkingsverbanden. De schoolbesturen SIKO en Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam nemen deel aan alle samenwerkingsverbanden. Het schoolbestuur Vereniging PCPO neemt enkel deel aan het Brede schooloverleg. De school De Kethel onder het beheer van het schoolbestuur Stichting Meervoud neemt geen deel aan deze samenwerkingsverbanden, behalve aan Overleg Schiedam-Noord.

De gemeente Schiedam is zelf tevreden over de samenwerking met de scholen en de schoolbesturen. Alle schoolbesturen beoordelen hun samenwerkingsrelatie met de gemeente op het terrein van gemeentelijke onderwijsachterstanden goed, behalve Stichting Meervoud. Stichting Meervoud beoordeelt zijn samenwerkingsrelatie met de gemeente slechts een klein beetje goed. Alle zwarte en gemengde scholen beoordelen hun samenwerkingsrelatie met de gemeente Schiedam goed. De witte scholen St. Bernandus en De Kethel beoordelen hun relatie met de gemeente ook goed. De witte school Het Windas heeft in de beoordeling van haar samenwerkingsrelatie met de gemeente een onderscheid gemaakt. Zij heeft aangegeven dat haar relatie met de **Dienst Educatie** goed is.

Met andere woorden de samenwerkingsrelatie met de gemeente Schiedam wordt door de schoolbesturen en de scholen over het algemeen goed beoordeeld.

Om de doelstellingen van het GOA-beleid te realiseren werken de gemeente, de schoolbesturen en de scholen samen met verschillende instellingen. In de onderstaande tabel is uiteengezet met wie de onderzochte actoren het meest samenwerken. Het aantal samenwerkingsrelaties is een uitkomst van vier schoolbesturen, twaalf scholen en de gemeente Schiedam.

Tabel 25 Aantal samenwerkingsrelaties met de instellingen

instellingen	aantal samenwerkingsrelaties
welzijnsinstellingen	13
GGD	12
pedagogische centra	12
logopedisten	17
peuterspeelzalen	12
kinderboerderijen	7
buurthuizen	13
clubhuizen	6
sportinstellingen	8
allochtone verenigingen	2
kinderdagverblijven	9
buitenschoolse opvangcentra	8
bibliotheken	12
muziekschool	5
jeugdhulpverlening	10
taalopleidingsinstelling	5
kunstvormingsinstelling	10
overig (NAR)	2

Deze tabel laat zien dat de onderzochte actoren het meest samenwerken met logopedisten en het minst samenwerken met allochtone verenigingen. De uitkomsten van deze tabel zijn hieronder aangegeven in twee lijsten. Lijst 1 bestaat uit instellingen waarmee het meest samengewerkt wordt. En lijst 2 bestaat uit instellingen waarmee het minst samengewerkt wordt.

Lijst 1

instellingen	aantal samenwerkingsrelaties
logopedisten	17
welzijnsinstellingen, buurthuizen	13
GGD, pedagogische centra, peuterspeelzalen en bibliotheken	12

Lijst 2

instellingen	aantal samenwerkingsrelaties
allochtone verenigingen	2
een muziekschool en een taalopleidingsinstelling	5
clubhuizen	6

Vooruitgang op andere terreinen

Door de samenwerking van de schoolbesturen en de scholen met de gemeente Schiedam zijn op veel gebieden vooruitgang geboekt op de scholen. Het is belangrijk dat de werknemers op de scholen zich verder blijven ontwikkelen in nieuwe onderwijskundige technieken en methoden om onderwijsachterstanden aan te pakken en weg te werken. Alle schoolbesturen zijn van mening dat dankzij de scholing aangeboden door de gemeente de deskundigheid op hun scholen is bevorderd. Alle scholen delen dezelfde mening met de schoolbesturen, behalve St. Jan, St. Bernandus en De Kethel. Deze scholen hebben aangegeven dat de scholing niet van toepassing is op hun scholen.

Alle schoolbesturen hebben aangegeven dat door de samenwerking met de gemeente hun scholen meer zijn gaan deelnemen aan projecten van de gemeente, behalve Stichting Meervoud. De scholen Het Startblok en De Kring onder het beheer van het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en de scholen St. Jan en St. Bernandus onder het beheer van het schoolbestuur SIKO hebben geen mening geuit over de toegenomen deelname aan de projecten van de gemeente. Echter één school van SIKO (St. Willibrordus) en één school van Vereniging PCPO (Gravin Aleida) hebben aangegeven dat de samenwerking met de gemeente geen impuls is geweest om meer deel te nemen aan de projecten van de gemeente.

Het verminderen van taalachterstand is een belangrijk aandachtspunt op de scholen. Samenwerken met andere actoren is hierbij van groot belang wegens de aangeboden deskundigheid. Alle schoolbesturen zijn van mening dat de taalachterstand op hun scholen verminderd is door de samenwerking met de gemeente. Alle scholen hebben aangegeven dat er daadwerkelijk een vermindering van taalachterstand heeft plaatsgevonden (op sommige scholen meer dan op andere scholen), behalve de scholen De Kring, St. Jan en St. Bernandus. Zij hebben hun mening niet geuit.

De participatie van ouders op scholen is van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de kinderen. Zij kunnen bijdragen aan het wegwerken van achterstanden door zich pro-actief op te stellen voor suggesties van leerkrachten met betrekking tot hun kinderen en hun omgeving. En meer te participeren op de school en in de omgeving van hun kinderen. Alle schoolbesturen zijn van mening dat de participatie van ouders op scholen is bevorderd door de samenwerking met de gemeente, behalve Stichting Meervoud. De school De Gorzen onder het beheer van Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam is echter van mening dat de participatie van ouders op haar school niet is bevorderd dankzij haar samenwerking met de gemeente. St. Jan en St. Bernandus hebben niet gereageerd omdat het niet van toepassing is op hun scholen.

Alle schoolbesturen zijn van mening dat het gebruik van buitenschoolse arrangementen is bevorderd door de samenwerking met de gemeente, behalve Stichting Meervoud. De scholen De Regenboog Groenord en St. Willibrordus onder het beheer van SIKO en de school De Gorzen onder het beheer van Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam zijn van mening dat hun samenwerkingsrelatie met de gemeente niet heeft geleid tot het meer benutten van buitenschoolse arrangementen.

Op de meeste scholen (zie paragraaf 6.3.3, pagina's 65 en 67) is er vooruitgang geboekt door de samenwerking met de gemeente. De zwarte scholen 't Meesterwerk en De Wieken zijn de

enige scholen die van mening zijn dat op alle hierboven beschreven terreinen vooruitgang is geboekt door de samenwerking met de gemeente.

Behouden en/of veranderen

De schoolbesturen, de scholen en de gemeente Schiedam hebben in dit onderzoek aangegeven wat zij van de huidige situatie willen behouden, wat zij willen veranderen en wat zij graag in de toekomst willen zien. De verschillende wensen van deze actoren zullen hieronder behandeld worden.

De beleidswijziging in 2006 houdt onder meer in dat de middelen voor onderwijsachterstanden vanaf 2006 rechtstreeks aan de scholen zullen worden uitgekeerd en niet aan de gemeente zoals de huidige situatie.

Alleen het schoolbestuur Stichting Meervoud en de scholen St. Jan, St. Willibrordus, Het Windas en De Poldervaart hebben positief op deze wijziging gereageerd. Het schoolbestuur Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam en de scholen De Regenboog Groenord, De Kring, Gravin Aleida en De Gorzen zijn noch positief noch negatief over de beleidswijziging. Alleen de schoolbesturen SIKO en Vereniging PCPO en de scholen De Peperklip, De Wieken, 't Meesterwerk en het Startblok zijn ontevreden met de voorgenomen beleidswijziging.

Tussen sommige schoolbesturen en de scholen onder hun beheer is een vorm van tegenstrijdigheid te zien in hun tevredenheid over de beleidswijziging. De scholen St. Jan en St. Willibrordus die tevreden zijn met de voorgenomen beleidswijziging vallen onder het beheer van SIKO die juist ontevreden is met de voorgenomen beleidswijziging. De scholen De Peperklip en Het Startblok die ontevreden zijn met de voorgenomen beleidswijziging vallen onder het beheer van Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam die juist noch een voorstander noch een tegenstander is van de voorgenomen beleidswijziging.

Drie van de vier scholen die ontevreden zijn met de voorgenomen beleidswijziging zijn zwarte scholen. Drie van de vier scholen die noch positief noch negatief zijn over de voorgenomen beleidswijziging zijn gemengde scholen. De scholen die tevreden zijn met de voorgenomen beleidswijziging zijn twee gemengde en twee witte scholen.

Hieronder is beknopt beschreven wat de actoren in dit onderzoek op het gebied van gemeentelijke onderwijsachterstanden willen behouden en/ of veranderen.

De gemeente Schiedam

Behouden:

- voor- en vroegschoolse educatie;
- Brede school;
- schakelklassen voor nieuwkomers;
- monitoring.

De gemeente wil geen veranderingen in de huidige situatie.

De schoolbesturen

Behouden:

- centrale opvang neveninstromers zodat ze Nederlands leren (Stichting Meervoud);
- huidige investeringen door de gemeente, door haarzelf en andere actoren (Vereniging PCPO);

- samenwerking met de lokale overheid en de schoolbesturen om gezamenlijk zorg te dragen voor de samenhang van de activiteiten (Bestuur Openbaar Onderwijs Schiedam).

Veranderen:

- meer betrokkenheid van allochtone ouders op de scholen (Stichting Meervoud);
- om communicatie op gang te brengen moeten ouders Nederlands kunnen spreken, en daarom ouders verplichten om Nederlands te leren (Stichting Meervoud);
- planlast van de scholen en de huidige regierol van de gemeente (Vereniging PCPO);
- verantwoording achteraf (Vereniging PCPO).

Helaas heeft het schoolbestuur SIKO niet aangegeven wat hij op het gebied van onderwijsachterstanden wil behouden en/ of veranderen.

De scholen

Behouden:

- extra middelen (De Wieken);
- inzet voor kwalitatief goed onderwijs (De Wieken);
- samenwerking ('t Meesterwerk);
- expertise medewerkers GOA en ondersteuning door de medewerkers ('t Meesterwerk);
- sturing en regie zoals het nu is ('t Meesterwerk);
- het gevoerde GOA-beleid van de afgelopen jaren (De Peperklip);
- extra logopedische ondersteuning voor zwakke groep om taalontwikkelingsstimulering in de groep en thuis te transfereren (De Poldervaart);
- extra aandacht voor taal en rekenachterstanden (St. Willibrordus);
- deskundigheidsbevordering van het personeel (St. Willibrordus);
- meer handen in de klas (St. Willibrordus);
- samenwerking met de Dienst Educatie (Gravin Aleida);
- project onderwijskansenplan en Peuter+ (De Gorzen);
- coördinerende werkzaamheden vanuit bureau GOA (De Gorzen);
- samenwerking bureau GOA en deelnemende scholen aan een zelfde project (De Gorzen).

Veranderen:

- planverplichtingen. Het kiezen voor een ander model waarbij alle spelbepalers aan tafel gaan zitten en afspraken maken rond doelen en evaluatie ('t Meesterwerk);
- afhandeling financiën (Het Startblok);
- meer aandacht voor autochtone achterstandsleerlingen (St. Willibrordus);
- meer hulp van maatschappelijke hulpinstanties (St. Willibrordus);
- GOA-gelden zoveel mogelijk direct naar de doelgroep (Gravin Aleida);
- betere afstemming bureau GOA en afdeling personeelszaken inzake personeelsbeleid en de bekostiging die eraan vastzit (De Gorzen).

De bovenstaande opsomming laat zien dat de wensen van de gemeente, de schoolbesturen en de scholen verschillend zijn. Hieronder een uitwerking van een aantal van deze wensen.

De gemengde school Gravin Aleida heeft aangegeven dat zij tevreden is over haar samenwerking met de gemeente en wil het dan ook graag blijven voortzetten. Maar toch is zij van mening dat de GOA-gelden direct naar de doelgroep moeten gaan.

Een ander voorbeeld is de planlast van de scholen. De zwarte school 't Meesterwerk heeft aangegeven dat zij de planverplichtingen wil veranderen, maar zij wil graag de sturing en de

regie zoals die nu is blijven behouden. Het schoolbestuur SIKO waaronder zij valt heeft dit niet aangegeven. Maar het schoolbestuur Vereniging PCPO wil ook de planlast veranderen. Sinds de samenwerking met de gemeente is op tal van terreinen vooruitgang geboekt (zie paragraaf 6.3.2, 6.3.3 en 7.3). De actoren willen de expertise van de gemeente niet kwijtraken en willen dat hun personeel zich blijft ontwikkelen dankzij de scholing die door de gemeente wordt aangeboden. Over het algemeen willen de schoolbesturen en de scholen de samenwerking met de gemeente (de Dienst Educatie) blijven behouden en de extra investeringen van de gemeente voor onderwijsachterstanden.

7.4 De Dienst Educatie en zijn belevenissen

In de gemeente Schiedam houdt de Dienst Educatie zich bezig met het onderwijs. Het gebouw is gelegen op een plek dichtbij de scholen.

Binnen de Dienst Educatie worden er projecten ontwikkeld om onderwijsachterstanden aan te pakken. Deze projecten worden uitvoerig besproken zodat ze daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van onderwijsachterstanden op de scholen.

De recente beleidswijziging betekent een hele kentering voor de Dienst Educatie. De medewerkers op de Dienst Educatie zijn “ongerust” over de komende ontwikkeling in het onderwijsachterstandenbeleid. De schoolbesturen en de scholen kunnen voortaan meer zelf bepalen welke projecten zij willen bekostigen. De medewerkers op de Dienst vragen zich af in hoeverre gemeentelijke invloed van kracht blijft.

Men vraagt zich ook af of in hoeverre schoolbesturen en scholen met de gemeente willen samenwerken bij het uitvoeren van projecten.

Door de financiële middelen rechtstreeks van het Rijk naar de scholen te sturen ontstaat de vraag naar functieverlies.

Ze zijn van mening dat ze goede samenwerkingsrelaties met andere actoren en een goede structuur voor het aanpakken van onderwijsachterstanden in de loop der tijd hebben opgebouwd. Echter de vraag is of ze die nu weer moeten inleveren. De Dienst Educatie vraagt zich ten slotte af of de komende beleidswijziging wel haar vruchten zal afwerpen of juist de samenwerkingsrelaties zal verzwakken.

Al met al brengt deze beleidswijziging een groot diffuus gebied met zich mee.

8. Inzichten, conclusies en aanbevelingen

8.1 Inzichten en conclusies

Om duidelijk weer te geven waarom uit dit onderzoek bepaalde resultaten naar voren zijn gekomen wordt eerst een beknopte beschrijving gegeven van de ontwikkeling op het gebied van onderwijsachterstanden. Deze ontwikkeling is de aanleiding geweest voor dit onderzoek. In dit onderzoek zijn de netwerkconcepten pluriformiteit, afhankelijkheid en geslotenheid als leidraad genomen om te kijken naar het gemeentelijke onderwijsachterstandenveld in de gemeente Schiedam. Er is gekeken naar het netwerk waarbinnen de schoolbesturen, de scholen en de gemeente Schiedam zich bevinden. Binnen dit netwerk zijn verschillende actoren met verschillende achtergronden werkzaam die elkaar beïnvloeden, elkaar uitdagen, elkaar afsluiten maar wel van elkaar afhankelijk zijn.

De actoren betrokken in dit onderzoek zijn verschillend van elkaar qua omvang, machtsmiddelen en denkwijzen (zie paragraaf 6.3.2). Daarom wordt in dit onderzoek de tevredenheid van de actoren over de regiefunctie van de gemeente Schiedam belicht. Dit om te zien of de verschillen tussen de actoren daadwerkelijk de denkwijzen van de actoren beïnvloeden.

Naast de verschillen tussen de actoren zijn de actoren ook van elkaar afhankelijk. De actoren zijn van elkaar afhankelijk voor het realiseren van de eigen doelstellingen en die van het netwerk. Daarom wordt in dit onderzoek de financiële afhankelijkheid, de afhankelijkheid van de kennis van de gemeente en de afhankelijkheid van de projecten van de gemeente behandeld. Deze afhankelijkheden kunnen gesloten of open, simpel of complex zijn. Daarom wordt in dit onderzoek de mate van samenwerking van de schoolbesturen en de scholen met de gemeente en de instellingen belicht. Ook wordt gekeken naar de samenwerking van de gemeente met de welzijnsinstellingen en andere instellingen.

Het begin

Het onderwijs is al jarenlang onderwerp van discussie. Het onderwijs omvat heel veel onderwerpen, problemen en discussiepunten binnen het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs. In dit onderzoek is een probleem binnen het basisonderwijs ter sprake gebracht, namelijk het probleem van onderwijsachterstanden op de scholen. Al jaren is de overheid bezig om onderwijsachterstanden aan te pakken door beleid op het gebied van onderwijsachterstanden te ontwikkelen. Eerst kwam de overheid met het beleid onderwijsstimulering, vervolgens onderwijsvoorrang, daarna onderwijsachterstanden, toen onderwijskansen, nu gemeentelijke onderwijsachterstanden en straks “schoolbestuurlijke” onderwijsachterstanden.

Vanaf 1 augustus 1998 is het onderwijsbeleid voor leerlingen uit achterstandsgroepen van het Rijk gedecentraliseerd naar de gemeenten toe en omgevormd in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). De gemeenten hebben tot taak gekregen het beleid te vertalen in concrete acties en maatregelen en de regie te voeren over de uitvoering daarvan. Het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid beoogt zoveel mogelijk de belemmeringen weg te nemen die leerlingen ondervinden die met een relatieve achterstand als gevolg van sociale, economische en culturele factoren aan hun schoolloopbaan beginnen. Daarnaast richt het beleid zich op het voorkomen van onderwijsachterstanden. De gemeenten ontvangen van de rijksoverheid financiële middelen voor het lokaal onderwijsachterstandenbeleid. Echter vanaf 2006 worden de “gemeentelijke” onderwijsachterstanden omgevormd tot “schoolbestuurlijke” onderwijsachterstanden. Dit houdt onder meer in dat de financiële middelen voor de aanpak van onderwijsachterstanden op de scholen en de regie over het

onderwijsachterstandenbeleid in handen van de schoolbesturen komen. De gemeenten blijven wel de verantwoordelijkheid behouden voor de voor- en vroegschoolse educatie en de schakelklassen. Schakelklassen zijn tijdelijke overgangsklassen voor kinderen die geen Nederlands spreken.

Dit onderzoek is gericht op de situatie in de gemeente Schiedam. De centrale vraagstelling luidt als volgt:

“Wat betekent de verandering van het GOA-beleid in 2006 - de wijze van toekennen van financiële middelen aan de gemeente en schoolbesturen - voor het bestuurlijk en beleidsmatig werken aan het bestrijden van onderwijsachterstanden in Schiedam?”

De actoren betrokken bij onderwijsachterstandenbeleid hebben in het verleden jarenlang ervaring en kennis opgedaan op het gebied van hoe achterstanden op scholen aan te pakken en weg te werken. Echter deze ervaring en kennis is weer voor een deel losgelaten door wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid. Het is een cyclus die zich nu ook weer herhaalt. Sinds 1998 voert de gemeente Schiedam regie over het GOA-beleid. De overgang naar het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid heeft binnen de gemeente geleid tot grote activiteit op ambtelijk en bestuurlijk vlak. De gemeente is in overleg getreden met de schoolbesturen, hebben hiervoor overlegorganen opgericht, bestuurlijke regelingen vastgesteld en werkgroepen ingeschakeld om tot gemeentelijke onderwijsachterstandenplan te komen. Na de beleidswijziging in 2006 zullen de schoolbesturen de regie gaan voeren over het onderwijsachterstandenbeleid en de financiële middelen ontvangen.

Tevredenheid over regiefunctie

De regiefunctie houdt in het zicht hebben op vorderingen en het aanpakken van onderwijsachterstanden. Op dit moment voert de gemeente regie en krijgt financiële middelen voor het aanpakken en wegwerken van onderwijsachterstanden. Na de beleidswijziging zullen de financiële middelen rechtstreeks aan de scholen worden uitgekeerd. De regiefunctie zal in handen van de schoolbesturen komen.

De schoolbesturen hebben als kerntaak het geven van goed onderwijs, de vraag is of ze dan wel in staat zijn de regierol over te nemen. Want maatschappelijk werk, buurtnetwerken, opvangklassen, verlengde schooldag vallen niet onder de kerntaak van de schoolbesturen (Achterstandsbeleid wordt één regeling met test. *Het onderwijsblad nr. 12, 2003: 1*).

Dit onderzoek laat zien dat de schoolbesturen en de scholen over het algemeen positief zijn over de regiefunctie van de gemeente en over de verdeling van de GOA-gelden door de gemeente. De gemeente Schiedam ziet haar rol binnen de totstandkoming van het GOA-beleid zowel intermediair, regisserend, overlegend als onderhandelend. De schoolbesturen en de scholen zijn hier tevreden over, vooral over de intermediaire rol van de gemeente.

Financiën

De aanpak van onderwijsachterstanden zal qua verantwoordelijkheden drastisch veranderen door de financiële middelen rechtstreeks aan de scholen te geven. De achterliggende gedachte is het scheppen van autonomie. Er kan een onbalans ontstaan tussen schoolbesturen en scholen dat kan leiden tot een verplaatsing van de financiële afhankelijkheid en planlast voor scholen. De scholen zullen niet meer met het Rijk en de gemeente onderhandelen, maar met het eigen schoolbestuur (School & Begeleiding (2003), jrg. 20, nr.3). Door financiële

middelen aan schoolbesturen te geven zullen de schoolbesturen voortaan moeten gaan bepalen welk school meer in aanraking komt om geld te krijgen voor onderwijsachterstanden. De schoolbesturen zullen ook gaan bepalen of ze geld beschikbaar gaan stellen voor projecten en zo ja hoeveel.

Dit onderzoek laat zien dat de gemeente niet tevreden is met deze wijziging. De gemeente is van mening dat de projecten van de gemeente (bekostigd met middelen van het Rijk) op het gebied van primair onderwijs zullen afnemen, behalve voor- en vroegschoolse educatie. De meeste scholen zijn wel tevreden of neutraal over deze wijziging. Maar de meeste schoolbesturen zijn juist ontevreden over deze wijziging.

Gemeentelijke projecten

De gemeente ontvangt middelen van het Rijk om onderwijsachterstanden aan te pakken. De gemeente bepaalt hoe zij deze middelen inzet voor het bestrijden van de achterstanden op de scholen. De gemeente maakt ook gebruik van eigen gemeentelijke middelen bij de aanpak van onderwijsachterstanden.

Dit onderzoek laat zien dat de gemeente Schiedam om onderwijsachterstanden op scholen aan te pakken een aantal projecten heeft opgestart. Deze projecten zijn Spel op Maat, Opstapje, Overstap, Centrale opvang neveninstromers, Monitoring, Peuter+ en Brede school. Het meest gewenste project is Centrale opvang neveninstromers en het minst gewenste project is Spel op Maat. Ondanks het verschil in visie, over de hierboven besproken financiële wijziging in beleid, tussen scholen en schoolbesturen willen zij na de beleidswijziging middelen beschikbaar stellen om door te gaan met een aantal projecten van de gemeente (zie tabel 24).

Gemeentelijke deskundigheid

De beleidswijziging houdt ook in dat het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) zal verdwijnen. De scholen zullen niet meer verplicht zijn om samen met de gemeente een GOA-plan vast te stellen. De gemeente kan dan niet meer toezicht houden of daadwerkelijk de achterstanden op de scholen goed worden aangepakt. Deze verantwoordelijkheid komt voortaan in handen van de schoolbesturen en de scholen.

De doelstelling van de wijzigingen in het GOA-beleid is om daadwerkelijk ruimte voor het beleidsvoerend vermogen van scholen te scheppen. Het gaat om het creëren van de autonome school (Ministerie van Algemene Zaken 2003: 4). De scholen krijgen de ruimte om onderwijs op maat te leveren.

Dit onderzoek laat echter zien dat de schoolbesturen en de scholen de investeringen van de gemeente, de samenwerking en het overleg met de gemeente en de expertise van de Dienst Educatie willen blijven behouden. De actoren zijn tevreden over het netwerk waarin zij zich bevinden met de gemeente en andere instellingen. Dankzij de samenwerking met de gemeente is er vooruitgang geboekt op de scholen.

Relatie

Uit dit onderzoek blijkt dat sommige schoolbesturen en scholen de beleidswijziging positief en anderen negatief ervaren. De scholen hebben de gemeente nodig en de gemeente heeft de scholen nodig, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid. De doelstellingen van de actoren ontstaan uit interactieprocessen tussen de actoren. Op het gebied van onderwijs worden

samenwerking en overleg cruciale factoren (BDW-Advies 2000: 6). De actoren zijn van elkaar afhankelijk bij het bereiken van hun doelen en deze afhankelijkheden zorgen voor duurzame relaties tussen actoren (Klijn & Koppenjan 1997: 151). Maar vanaf augustus 2006 wordt dit partnerschap niet langer bij wet afgedwongen wegens de voorgenomen vermindering van regelgeving. Het kabinet doet een beroep op de scholen en schoolbesturen om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met een onderwijsachterstand.

Scholen vormen een belangrijk onderdeel van de lokale samenleving. Het gaat over het toekomstperspectief van de jeugd. Voor de gemeente betekent het dat ook zonder formele sturingsinstrumenten het heel belangrijk is om deel te hebben aan onderwijsbeleid. De gemeente wil voor- en vroegschoolse educatie, Brede school, schakelklassen voor nieuwkomers en monitoring blijven behouden.

De beleidswijziging brengt vele veranderingen op bestuurlijk en beleidsmatig vlak met zich mee. Het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) zal verdwijnen, de planlast van de scholen om een GOA-plan samen te stellen met de gemeente Schiedam zal niet meer van toepassing zijn, de verantwoording aan de gemeente Schiedam zal veranderen in verantwoording aan de Onderwijsinspectie, de 'regie' zal in handen van de schoolbesturen komen en niet meer in handen van de gemeente Schiedam, er zullen mogelijk ontslagen vallen bij de gemeente Schiedam.

Dit onderzoek laat zien dat ondanks de veranderingen die doorgevoerd zullen worden en ondanks het partnerschap niet meer bij wet afgedwongen wordt, de schoolbesturen en de scholen hun door de jaren heen opgebouwde duurzame relatie met de gemeente Schiedam niet willen kwijtraken. Er is te veel kennis en ervaring opgedaan om nu verloren te laten gaan. Maar de schoolbesturen en de scholen hebben wel enkele gebieden aangegeven waaraan ze aandacht willen besteden. Bijvoorbeeld taalachterstand bij kinderen is een probleem op lange termijn. En het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal door de ouders helpt niet bij het verminderen van de taalachterstand bij de kinderen.

Samenwerking met de instellingen

De samenwerking van de gemeente Schiedam, schoolbesturen en scholen met de instellingen is heel erg belangrijk voor de aanpak van onderwijsachterstanden. Door de samenwerking kunnen deze instellingen een bijdrage leveren aan een deel van het bestaande probleem dat valt onder hun vakgebied. Te denken valt aan bijvoorbeeld lezen, maatschappij oriëntatie, sporten, logopedie enzovoort (zie tabel 25 voor het aantal samenwerkingsrelaties met de instellingen en de soort instellingen). Door deze verscheidenheid van actoren, percepties ontstaat er een mate van een complexe netwerk. Om dit netwerk in stand te houden worden er regels gevormd waardoor er weer een zekere geslotenheid van het netwerk ontstaat voor actoren buiten het netwerk (Klijn & Koppenjan 1997: 151).

Desondanks laat dit onderzoek zien dat alle actoren belang hechten aan de samenwerking met de verschillende instellingen. Het is opmerkelijk dat ze allemaal samen met logopedisten werken. Er zijn wel een aantal instellingen die buiten het netwerk vallen en waarmee niet of weinig samengewerkt wordt. De zwarte scholen, de gemengde scholen en de schoolbesturen onafhankelijk van hun omvang en soort onderwijs werken allen *niet* met allochtone verenigingen maar de gemeente Schiedam *wel*. Uit dit onderzoek blijkt ook dat deze schoolbesturen en scholen naast het niet werken met de allochtone verenigingen nog een gezamenlijke aspect hebben. Namelijk ze werken allemaal het minst met clubhuizen.

De beleidswijziging brengt vele vragen met zich mee:

- Wie gaat regie voeren?
- Wat gebeurt er met de huidige opgebouwde samenwerking?
- Wie bepaalt hoeveel elk schoolbestuur/ school moet bijdragen om onderwijsachterstanden aan te pakken?
- Wie neemt de leiding over het toezicht erop?
- Wat gebeurt er met scholen die minder dan andere scholen willen bijdragen aan het opstarten en instandhouden van projecten en alsnog aan de projecten willen meedoen?
- Wat is rechtvaardig en wie bepaalt dat?

Deze en vele andere vragen zullen na de beleidswijziging telkenmale gesteld worden bij de aanpak van onderwijsachterstanden.

Het onderwijsachterstandenbeleid verandert door de jaren heen. Wie weet zal het weer gaan veranderen en komen de regiefunctie en financiële middelen terug in handen van de gemeente.

Maar waar het uiteindelijk om draait is de communicatie tussen de betrokken actoren in het GOA-veld om onderwijsachterstanden op een effectieve en efficiënte manier aan te pakken en weg te werken. Met andere woorden:

“It’s all in your hands”

8.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn aanbevelingen gegeven op het gebied van onderwijsachterstanden voor de gemeente Schiedam

Aanbeveling 1: Op 'uitwisselingen samenwerking' gericht overleg

In de nieuwe situatie na de beleidswijziging in 2006 zullen de schoolbesturen de regie voor GOA in handen krijgen. De gemeente blijft de regie voor voor- en vroegschoolse educatie behouden. De opgedane kennis en ervaring door de gemeente op het gebied van het regisseren van GOA moeten niet verloren gaan. Daarom raad ik aan dat het overleg tussen de gemeente en schoolbesturen blijft bestaan. Dan is het geen 'op overeenstemming gericht overleg', maar een 'op uitwisseling en samenwerking gericht overleg'. Met andere woorden ook al heeft de gemeente geen regie meer over GOA, ze blijft participeren in het GOA-veld door informatie, kennis en ervaring met elkaar uit te wisselen.

Aanbeveling 2: Uitvoeren van projecten door de gemeente

De gemeente kan voor de schoolbesturen projecten uitvoeren. Dit om ervoor te zorgen dat er niet veel van de opgebouwde structuren, kennis en ervaring van de afgelopen jaren verloren gaan. De schoolbesturen kunnen de gemeente middelen geven om projecten uit te voeren, in plaats van geld en tijd in te zetten in het werven en het opleiden van personeel voor het opstarten en uitvoeren van projecten. De samenwerkingsverhouding blijft behouden en de gemeente krijgt zicht op het GOA-veld.

Aanbeveling 3: Blijf communiceren

De communicatie tussen de schoolbesturen, de scholen en de gemeente is van groot belang. Voor deze actoren, die betrokken zijn in het wegwerken van onderwijsachterstanden, is het van belang dat ze in overleg met elkaar niet alleen hebben over hoe zij de achterstanden willen wegwerken. De percepties die zij van elkaar hebben zijn ook zeer belangrijk voor een goed overleg. Met andere woorden de schoolbesturen, de scholen en de gemeente Schiedam moeten aan "een ronde tafel" gaan zitten waarbij iedereen gelijk is qua verantwoordelijkheden. Het is belangrijk om elkaar niet alleen in een formele sfeer te benaderen. Leer elkaar ook kennen in een informele sfeer. Hierbij doel ik niet alleen op bijvoorbeeld informele gesprekken tussen de gemeente Schiedam en de schoolbesturen en de scholen, maar ook op werkbezoeken.

Het is dan ook ten zeerste aan te raden dat deze actoren bij elkaar komen en het hebben over verwachtingen van elkaar en hoe ze daarop kunnen anticiperen. Kernaspecten zijn:

- communicatie;
- luisteren naar elkaar;
- praten over elkaar;
- aangeven van verwachtingen;
- begrip voor de situatie van een ander.

Aanbeveling 4: Activiteiten ter bevordering van ouderparticipatie

De ouderparticipatie is zeer belangrijk voor de verdere ontwikkeling van de kinderen. Zij zijn de verbinding tussen de schoolsituatie en de thuissituatie. Daarom moet er meer aandacht besteed worden aan ouderparticipatie in de voor- en vroegschoolse educatie (veel achterstanden ontstaan in de voorschoolse periode) en in de basisschool. Het probleem moet bij zijn kern aangepakt worden, namelijk in de thuissituatie. Het opleidingsniveau van de ouders, de sociaal-culturele factoren, de economische situatie thuis en de opvoeding beïnvloeden de achterstand van een kind. Ik raad aan om de combinatie van voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en de basisschool verder te intensiveren met behulp van activiteiten voor ouders. De activiteiten die de ouderbetrokkenheid op de peuterspeelzalen en de basisscholen kunnen vergroten zijn:

- een excursie naar de dierentuin;
- informeel gesprek met leerkracht;
- het worden van leesouders, computerouders, contactouders;
- meedenken in werkgroepen over bepaalde schoolthema's en meebeslissen door deelname in ouderraad, medezeggenschapsraad.

Aanbeveling 5: Informatie - en materiaalvoorziening aan ouders

Er moet een soepele overgang zijn van VVE naar de basisschool. Het is van belang dat ouders informatie krijgen over de behandelde leerstof in de peuterspeelzalen en de basisscholen, zodat ouders thuis verder kunnen oefenen met hun kinderen. Het geven van onderwijs stopt niet op de scholen, maar gaat verder na de schooltijd. De schoolbesturen, de scholen en de gemeente Schiedam kunnen hiermee doorgaan door ouders materiaal te geven om thuis verder te gaan met wat op scholen wordt onderwezen. Vormen van informatie, - en materiaalvoorziening zijn onder meer:

- boekjes met taal, - en rekenoefeningen;
- cassettebandjes met uitspraak oefeningen;
- een lijst met boeken om te lezen;
- informatieboekjes over onderwijsonderwerpen voor de ouders;
- boekjes over hoe kinderen te motiveren om te leren.

Om de ouders deze informatie en materiaal aan te kunnen bieden is er tijd, geld, kennis en mankracht nodig. Om dit te kunnen waarmaken en te bekostigen hebben de gemeente, de schoolbesturen en de scholen elkaar nodig. Ook hier is samenwerking en communicatie een belangrijk factor voor verdere succes. In termen van financiële middelen zullen de schoolbesturen een groot bijdrage moeten leveren daar na de beleidswijziging in 2006 de financiële middelen in hun handen komen.

Belangrijk is ook de samenwerking met buitenschoolse voorzieningen, zoals bibliotheken, buurthuizen, clubhuizen, sportverenigingen, allochtone verenigingen. Zulke instellingen zijn belangrijk wegens hun informerende/ bemiddelende en vertrouwelijke karakter. Ze kunnen helpen met het verspreiden van informatie over de scholen en de ontwikkelde projecten onder de ouders en de jeugd. Op dit moment werken de schoolbesturen en de scholen niet met allochtone verenigingen en weinig met clubhuizen, terwijl deze instanties een waardevolle bijdrage kunnen leveren.

Aanbeveling 6: Het volgen van Nederlandse lessen

De beheersing van de Nederlandse taal zal zowel belangrijk blijven voor de integratie in de samenleving als voor de communicatie tussen de school en de ouders. Daarom beveel ik aan dat de ouders van leerlingen de kans krijgen en de kans ook zullen nemen om taalcursussen te volgen. Voor de communicatie tussen de school en de ouders is het van belang dat ze op z'n minst niveau I binnen Nederlands als tweede taal beheersen. Daartoe moeten er mogelijkheden gecreëerd worden niet alleen door de gemeente zelf maar ook door de scholen. De gemeente en de scholen kunnen ouders informeren over het belang van de Nederlandse taal en informatie verstrekken over taalcursussen. Daarbij kunnen er informatieavonden gehouden worden, en zelfs samengewerkt worden met bijvoorbeeld allochtone verenigingen en buurthuizen om ouders aan te moedigen. De samenwerking tussen de gemeente en de scholen, en andere organisaties is hierbij cruciaal.

Hieronder de hierboven beschreven aanbevelingen in het kort:

Samenwerking en kennis:

- De gemeente Schiedam en de schoolbesturen moeten gelet op de verscheidenheid aan contacten een 'op uitwisseling en samenwerking gericht overleg' voeren;
- De schoolbesturen kunnen samen met de gemeente projecten uitvoeren waarbij gebruik gemaakt kan worden van de deskundigheid en ervaring van de gemeente;

Communicatie:

- De gemeente Schiedam, de schoolbesturen en de scholen moeten met elkaar gaan praten over wat ze van elkaar verwachten en hoe ze deze verwachtingen kunnen realiseren;

Financiën:

- De projecten om onderwijsachterstanden aan te pakken dienen gefinancierd te worden door de schoolbesturen;
- De informatie, - en materiaalvoorziening dienen grotendeels gefinancierd te worden door de schoolbesturen;

Samenwerking met ouders:

- De ouderparticipatie moet gestimuleerd worden door activiteiten op peuterspeelzalen en basisscholen te organiseren;
- De ouderparticipatie kan verder gestimuleerd worden door de samenwerking met allochtone verenigingen die informatie kunnen verstrekken in de verschillende talen;
- De beheersing van de Nederlandse taal van de allochtone ouders moet verbeterd worden. Een stap om de ouders hierover te informeren is het organiseren van informatieavonden op de scholen.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

- Achterstandsbeleid wordt één regeling met test. (14 juni 2003). *Het onderwijsblad nr. 12*.
- BDW-advies. (2000). *Wil de echte regisseur nu opstaan?* jrg. 5, nr. 2.
- BDW-advies. (2001). *Over doorgeschoten managementdenken en de zin van zen*. jrg. 6, nr. 1.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement: strategieën instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma Uitgeverij.
- Faculteit der Sociale Wetenschappen. *Sociologie, syllabus kwalitatieve onderzoeksmethoden* z.j. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- GOA-plan Schiedam 2002-2006. Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 0- 12 jarigen. Schiedam, september 2002.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Herweijer, M.; Hummels, G.J.A. & Lohuizen, C.W.W. van(1990). *Evaluatie van indicatieve plannen, studierapporten Rijksplanologisch Dienst*. 's-Gravenhage: VROM.
- Herweijer, M. (1994). Effecten van subsidies, in: *Beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans, in: *Beleidswetenschap*, nr. 2.
- Magito, T.A.A.M. (directie CED-Groep). (2003). De uitwerking van de Kabinetsplannen: mogelijke scenario's. In netwerkbijeenkomst schoolleiders, *Decentralisatie, autonomie & lumpsumfinanciering*. Amersfoort: Transferpunt Onderwijskansen.
- Ministerie van Algemene Zaken (2003). *Hoofdlijnenakkoord kabinet-Balkenende II*, 16 mei 2003. Den Haag: AZ.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1999). *Nota: Vertrouwen in verantwoordelijkheid: deel 1 in de reeks 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid'*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2000a). *Notitie Onderwijskansen: ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2000b). *Nota: Aan de slag met onderwijskansen*. Zoetermeer: OCW.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2002). *Landelijk Beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006*. Nota van toelichting. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2003). *Hoofdpijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid 31 oktober 2003*.
- NRC Handelsblad (2003). Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen: wie is Maria van der Hoeven. (16 september 2003). *NRC Handelsblad*.
- Onderwijsraad. (2001). *Advies: Publiek en Privaat. Mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peters, B.G. & Nispen, F.K.M. van (Reds.). (1998). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Persbericht: *Onderwijsachterstanden is taak voor scholen* (31 oktober 2003). Den Haag: Ministerraad.
- Pröpper, I.M.A.M. (1998). *Interactieve beleidsvoering. Typeringen, ervaringen en dilemma's*. In: Bestuurskunde 7 (1998).
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (1999). *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rosenthal e.a. (1996). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- School & Begeleiding (2003), jrg. 20, nr. 3.
- Sinem Sisli, S. (2001/2002). *De wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Rechten.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2003a). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2003b). *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en –inkomsten in 1999*. Den Haag: SCP.
- Tesser, P.T.M. & Iedema, J. (2001). *Rapportage minderheden 2001: deel vorderingen op school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Timmer, J. (2003). *Planlast voor gemeenten en schoolbesturen*. Den Haag: Transferpunt Onderwijsachterstanden.
- Turkenburg, M. (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering*. Den Haag: SCP.

- Turkenburg, M. (2003). *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002). Het beleidsproces in vijftien gemeenten*. Den Haag: SCP.
- TK 89-90. *Nota Sociale Vernieuwing*. 21 455, nr. 4. 's-Gravenhage: Sdu.
- TK 95-96. *Wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interim-wet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid)*. 24 778, nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu.
- TK 00-01. *Rapport Bestrijding van onderwijsachterstanden*. 27 020, nr. 22. 's-Gravenhage: Sdu.
- TK 03-04. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004*. Memorie van toelichting, nr. 2. 's-Gravenhage: Sdu.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (1996). *Onderwijsbeleid op lokaal niveau: een handreiking*. Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2002). *Notitie Koers op partnerschap februari 2002*. Den Haag: VNG.
- Vogels, J.H.E.P. & Antwerpen, M.J.G. van (1994). *Onderwijsbeleid en gemeenten: overzicht van de ontwikkeling van taken en positie van gemeenten in het Nederlandse onderwijsbestel*. 's-Hertogenbosch: Kompaktgroep.
- Vreugdenhil, S. (2003). *Tussenbalans onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: Transferpunt onderwijsachterstanden.

Websites

- www.ict-lyceum.net
- www.minocw.nl (9-12-2003b). Factsheet lumpsum: Directie Primair Onderwijs.
- www.onderwijsachterstanden.nl (11-10-2003). Brochure: Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006.
- www.psy.kuleuven.ac.be

Afkortingen

cumi	: Culturele minderheden
GOA	: Gemeentelijk Onderwijs Achterstanden
GSB	: Grotestedenbeleid
NT2	: Nederlands als tweede taal
LBK	: Landelijk Beleidskader
OALT	: Onderwijs in allochtone levende talen
OC en W	: Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
OK	: onderwijskansen
OOGO	: Op Overeenstemming Gericht Overleg
OVB	: Onderwijsvoorrangsbeleid
PCPO	: Protestants Christelijk Primair Onderwijs
PO	: primair onderwijs
RMC	: Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
SIKO	: Stichting Interconfessioneel Katholiek Onderwijs
VVE	: voor- en vroegschoolse educatie
Wbo	: Wet op het basisonderwijs
WSNS	: Weer Samen Naar School

Bijlage: vragenlijsten

Vragenlijst A: De gemeente Schiedam

Invulinstructie:

- **Vragen zijn vet gedrukt, instructies zijn cursief gedrukt.**
- Alle vragen in deze vragenlijst gaan over het onderwijsachterstandenbeleid.

Naam respondent :

Functie respondent :

Onderwijsachterstandenbeleid tot nu toe

Vanaf de jaren zeventig voert de overheid onderwijsachterstandenbeleid. In de loop van de jaren negentig groeide het politiek besef dat een lokaal geregisseerd beleid mogelijk tot betere resultaten zou kunnen leiden dan het landelijk beleid. Vanaf 1 augustus 1998 is daarom het onderwijsbeleid voor leerlingen uit achterstandsgroepen van het Rijk gedecentraliseerd naar de gemeenten en omgevormd tot het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). De gemeenten hebben tot taak gekregen het beleid te vertalen in concrete acties en maatregelen en de 'regie' te voeren over de uitvoering daarvan.

Het bestrijden van de achterstanden vindt momenteel plaats via gemeenten door middel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en via scholen door middel van de gewichtenregeling.

Voornemens kabinet

In de voornemens van het kabinet voor de periode na 2006 zijn scholen als eerste verantwoordelijk voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Zij leggen hierover verantwoording af aan het rijk. Gemeenten moeten zorgen voor voldoende ondersteunende voorzieningen en het jeugdbeleid.

Om onderwijsachterstanden in een vroeg stadium te kunnen opsporen en bestrijden, krijgen gemeenten ook in de toekomst budget voor de voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Gemeenten blijven daarnaast verantwoordelijk voor de organisatie van de schakelfunctie. Dit zijn bijvoorbeeld tijdelijke overgangsklassen voor kinderen die onvoldoende Nederlands spreken. De scholen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs aan deze kinderen. Het kabinet is van mening dat de scholen de belangrijkste uitvoerders zijn van het onderwijsachterstandenbeleid. In de komende jaren zullen scholen rechtstreeks worden bekostigd en niet meer via de gemeenten.

Vraag 1

Het Landelijk Beleidskader geeft de doelen en onderwerpen aan waarbinnen de gemeenten bij de opstelling van hun achterstandenplan prioriteiten kunnen stellen. **Zijn de doelstellingen van het huidige Landelijk Beleidskader onderwijsachterstanden 2002-2006 haalbaar met het beschikbare budget?**

	ja	grotendeels wel	grotendeels niet	nee
voor- en vroegschoolse educatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
beheersing van de Nederlandse taal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
aanpak onderwijskansenbeleid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vraag 2

a. Wat is de rol van de gemeente binnen de totstandkoming van het GOA-beleid?

- intermediërend
 - regisserend
 - overlegend
 - onderhandelend
 - iets anders,.....
- meerdere opties mogelijk*

b. Welke vorm van sturing wil de gemeente uitoefenen?

Bij top-down sturing stelt de gemeente de kaders voor beleidsvorming.

Bij bottom-up sturing is er alle ruimte voor het veld om binnen de kaders invloed uit te oefenen.

Bij Interactieve beleidsvoering gaat het om in een vroeg stadium betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid.

- top-down
- bottom-up
- interactieve beleidsvoering

Vraag 3

a. Met welke actoren werkt u samen om de doelstellingen van het GOA-beleid te realiseren?

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> welzijnsinstellingen | <input type="radio"/> buurthuizen |
| <input type="radio"/> GGD | <input type="radio"/> clubhuizen |
| <input type="radio"/> pedagogische centra | <input type="radio"/> sportinstellingen |
| <input type="radio"/> logopedisten | <input type="radio"/> allochtone verenigingen |
| <input type="radio"/> peuterspeelzalen | <input type="radio"/> kinderdagverblijven |
| <input type="radio"/> kinderboerderijen | <input type="radio"/> buitenschoolse opvangcentra |
| <input type="radio"/> bibliotheken | <input type="radio"/> taalopleidingsinstellingen |
| <input type="radio"/> muziekschool | <input type="radio"/> kunstvormingsinstelling |
| <input type="radio"/> jeugdhulpverlening | <input type="radio"/> |

b. Hoe kunt u uw relatie met de schoolbesturen en scholen omschrijven?

- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| zeer goed | goed | neutraal | slecht | zeer slecht |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

.....
.....
.....
.....
.....

indien gewenst toelichting mogelijk

c. Wat is er ondernomen om de samenwerking tussen de gemeente en de schoolbesturen/ scholen op gang te krijgen?

- | | |
|---|--------------------------------------|
| <input type="radio"/> bestuurlijke regelingen | <input type="radio"/> overlegorganen |
| | |
| | |
| | |
| <input type="radio"/> werkgroepen | <input type="radio"/> iets anders |
| | |
| | |
| | |

Vraag 4

In de huidige situatie voert de gemeente regie over het GOA-beleid. Op basis van het op overeenstemming gericht overleg stelt de gemeente samen met de schoolbesturen een GOA-plan vast. **Geef uw mening over de volgende aspecten.**

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden
Tevredenheid over de regiefunctie van de gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tevredenheid over de intermediërende rol van de gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tevredenheid over de uitvoering van het GOA-beleid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tevredenheid over de samenwerking met de schoolbesturen/scholen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tevredenheid over de verdeling van de huidige GOA-gelden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vraag 5

De landelijk beschikbare middelen voor onderwijsachterstanden worden in 2005 met 50 miljoen euro en in de jaren daarop met 100 miljoen euro gekort. **Zijn de doelstellingen van het huidige Landelijk Beleidskader 2002-2006 haalbaar (binnen het budget) bij een forse inkrimping van de beschikbare middelen?**

- het is makkelijk haalbaar
- het is haalbaar, maar met moeite
- het is slechts ten dele haalbaar
- het is niet haalbaar

Vraag 6

Is de gemeente het eens met de nieuwe regievorm en de nieuwe financiële verdeling na de beleidswijziging in 2006?

- ja
 - nee
 - slechts ten dele
- indien gewenst toelichting mogelijk*

Vraag 7

Kunt u aangeven wat de gevolgen van de beleidswijziging kunnen zijn op de volgende gebieden?

- op overeenstemming gericht
- overleg

- gemeentelijke regie over GOA

- projecten primair onderwijs

- inzet van gemeentelijke middelen

- verantwoording aan de gemeente

- personeel van de gemeente

Vraag 8

a. Is de gemeente blij met de voorgenomen beleidswijziging?

- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| zeer blij | blij | slechts ten dele | neutraal | niet blij |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | blij | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

indien gewenst toelichting mogelijk

b. Wat wil de gemeente in ieder geval behouden en/of veranderen (in termen van sturing, projecten Primair Onderwijs, GOA-gelden, samenwerkingsrelaties) op het gebied van onderwijsachterstanden?

behouden

.....
.....
.....

veranderen

.....
.....
.....

Vragenlijst B: De schoolbesturen

Invulinstructie:

- **Vragen zijn vet gedrukt**, instructies zijn cursief gedrukt.
- Alle vragen in deze vragenlijst gaan over het onderwijsachterstandenbeleid.

Naam schoolbestuur :

Naam respondent :

Onderwijsachterstandenbeleid tot nu toe

Vanaf de jaren zeventig voert de overheid onderwijsachterstandenbeleid. In de loop van de jaren negentig groeide het politiek besef dat een lokaal geregisseerd beleid mogelijk tot betere resultaten zou kunnen leiden dan het landelijk beleid. Vanaf 1 augustus 1998 is daarom het onderwijsbeleid voor leerlingen uit achterstandsgroepen van het Rijk gedecentraliseerd naar de gemeenten en omgevormd tot het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). De gemeenten hebben tot taak gekregen het beleid te vertalen in concrete acties en maatregelen en de 'regie' te voeren over de uitvoering daarvan.

Het bestrijden van de achterstanden vindt momenteel plaats via gemeenten door middel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en via scholen door middel van de gewichtenregeling.

Voornemens kabinet

In de voornemens van het kabinet voor de periode na 2006 zijn scholen als eerste verantwoordelijk voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Zij leggen hierover verantwoording af aan het rijk. Gemeenten moeten zorgen voor voldoende ondersteunende voorzieningen en het jeugdbeleid.

Om onderwijsachterstanden in een vroeg stadium te kunnen opsporen en bestrijden, krijgen gemeenten ook in de toekomst budget voor de voor- en voerschoolse educatie (VVE). Gemeenten blijven daarnaast verantwoordelijk voor de organisatie van de schakelfunctie. Dit zijn bijvoorbeeld tijdelijke overgangsklassen voor kinderen die onvoldoende Nederlands spreken. De scholen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs aan deze kinderen. Het kabinet is van mening dat de scholen de belangrijkste uitvoerders zijn van het onderwijsachterstandenbeleid. In de komende jaren zullen scholen rechtstreeks worden bekostigd en niet meer via de gemeenten.

Vraag 1

Hoe kunt u uw scholen typeren?

- zwarte scholen (75% of meer allochtone leerlingen)
- witte scholen (minder dan 40% allochtone leerlingen)
- gemengde scholen (tussen de 40% en 75% allochtone leerlingen)

Vraag 2

De overheid voert al jaren onderwijsachterstandenbeleid met als doel het voorkomen en bestrijden van de negatieve effecten van sociale, economische en culturele omstandigheden op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen. Hoe beoordeelt u het onderwijsachterstandenbeleid?

zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vraag 3

Het Landelijk Beleidskader geeft de doelen en onderwerpen aan waarbinnen de gemeenten bij de opstelling van hun achterstandenplan prioriteiten kunnen stellen. **Zijn de doelstellingen van het huidige Landelijk Beleidskader onderwijsachterstanden 2002-2006 haalbaar met het beschikbare budget?**

	ja	grotendeels wel	grotendeels niet	nee
voor- en vroegschoolse educatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
beheersing van de Nederlandse taal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
aanpak onderwijskansenbeleid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vraag 4

De landelijk beschikbare middelen voor onderwijsachterstanden worden in 2005 met 50 miljoen euro en in de jaren daarop met 100 miljoen euro gekort. **Zijn de doelstellingen van het huidige Landelijk Beleidskader 2002-2006 haalbaar (binnen het budget) bij een forse inkrimping van de beschikbare middelen?**

- het is makkelijk haalbaar
- het is haalbaar, maar met moeite
- het is slechts ten dele haalbaar
- het is niet haalbaar

Vraag 5

a. Met welke actoren werkt u samen om de doelstellingen van het GOA-beleid te realiseren?

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> welzijnsinstellingen | <input type="radio"/> buurthuizen |
| <input type="radio"/> GGD | <input type="radio"/> clubhuizen |
| <input type="radio"/> pedagogische centra | <input type="radio"/> sportinstellingen |
| <input type="radio"/> logopedisten | <input type="radio"/> allochtone verenigingen |
| <input type="radio"/> peuterspeelzalen | <input type="radio"/> kinderdagverblijven |
| <input type="radio"/> kinderboerderijen | <input type="radio"/> buitenschoolse opvangcentra |
| <input type="radio"/> bibliotheken | <input type="radio"/> taalopleidingsinstellingen |
| <input type="radio"/> muziekschool | <input type="radio"/> kunstvormingsinstelling |
| <input type="radio"/> jeugdhulpverlening | <input type="radio"/> |

b. Waaraan neemt u deel?

- OOGO
- stuurgroep Brede school
- stuurgroep onderwijskansenplan
-
- geen van de bovengenoemde

c. Is er sinds de samenwerking met de gemeente vooruitgang geboekt op uw scholen op de volgende gebieden?

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> deskundigheidsbevordering door scholing: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele | <input type="radio"/> deelname projecten Primair Onderwijs: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele |
| <input type="radio"/> vermindering taalachterstand: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele | <input type="radio"/> bevordering ouderparticipatie: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele |
| <input type="radio"/> benutting buitenschoolse arrangementen: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele | |

Vraag 6

a. De volgende projecten zijn opgezet om onderwijsachterstanden op de basisscholen aan te pakken. Hoe beoordeelt u de projecten?

	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Spel op Maat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opstapje	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overstap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Centrale opvang neveninstromers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Monitoring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Peuter+	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brede school	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

b. De beleidswijziging in 2006 in het GOA-beleid houdt in dat GOA-budgetten zoveel mogelijk gebundeld en gedecentraliseerd zullen worden naar de scholen. Zult u na de beleidswijziging in 2006 zonder gemeentelijke middelen nog steeds uitvoering willen geven aan de projecten?

	ja	grotendeels wel	grotendeels niet	nee
Spel op Maat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opstapje	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overstap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Centrale opvang neveninstromers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Monitoring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Peuter+	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brede school	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

c. Wat zou u op het terrein van samenwerking met de gemeente willen behouden en/of veranderen?

behouden

.....
.....
.....

veranderen

.....
.....
.....

d. Wat zou u op het terrein van samenwerking met andere actoren willen behouden en/of veranderen?

behouden

.....
.....
.....

veranderen

.....
.....
.....

e. Op een schaal van 1 tot 5 (respectievelijk 1=zeer slecht, 2= slecht, 3= klein beetje goed, 4= goed, 5= zeer goed). Welk cijfer geeft u voor uw samenwerkingsrelatie op het terrein van GOA met de gemeente?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

Vraag 7

In de huidige situatie voert de gemeente regie over het GOA-beleid. Op basis van het op overeenstemming gericht overleg stelt de gemeente samen met de schoolbesturen een GOA-plan vast. **Geef uw mening over de volgende aspecten.**

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden
Tevredenheid over de regiefunctie van de gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tevredenheid over de intermediërende rol van de gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tevredenheid over de uitvoering van het GOA-beleid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tevredenheid over de samenwerking met de welzijnsinstellingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tevredenheid over de verdeling van de huidige GOA-gelden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vraag 8

Is uw schoolbestuur blij met de voorgenomen beleidswijziging in 2006?

zeer blij	blij	slechts ten dele blij	neutraal	niet blij
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

.....
.....
.....

indien gewenst toelichting mogelijk

Vraag 9

De beleidswijziging in 2006 betekent een verandering van de verantwoordingsplicht van de schoolbesturen. In de huidige situatie wordt samen met de gemeente een GOA-plan samengesteld op basis van OOGO en de schoolbesturen leggen verantwoording af aan de gemeente. De schoolbesturen zullen na de beleidswijziging waarschijnlijk verantwoording afleggen aan het Rijk via de inspectie. **Wat vindt u van de wijziging van de verantwoordingsplicht?**

zeer goed	goed	neutraal	slecht	zeer slecht
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

.....
.....
.....

indien gewenst toelichting mogelijk

Vraag 10

Wat wil uw schoolbestuur in ieder geval (in termen van sturing, verdeling GOA-gelden, projecten Primair Onderwijs) op het gebied van onderwijsachterstanden behouden en/of veranderen?

behouden

.....
.....
.....

veranderen

.....
.....
.....

Vragenlijst C: De scholen

Invulinstructie:

- **Vragen zijn vet gedrukt**, instructies zijn cursief gedrukt.
- Alle vragen in deze vragenlijst gaan over het onderwijsachterstandenbeleid.

Naam school :

Naam respondent :

Onderwijsachterstandenbeleid tot nu toe

Vanaf de jaren zeventig voert de overheid onderwijsachterstandenbeleid. In de loop van de jaren negentig groeide het politiek besef dat een lokaal geregisseerd beleid mogelijk tot betere resultaten zou kunnen leiden dan het landelijk beleid. Vanaf 1 augustus 1998 is daarom het onderwijsbeleid voor leerlingen uit achterstandsgroepen van het Rijk gedecentraliseerd naar de gemeenten en omgevormd tot het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). De gemeenten hebben tot taak gekregen het beleid te vertalen in concrete acties en maatregelen en de 'regie' te voeren over de uitvoering daarvan.

Het bestrijden van de achterstanden vindt momenteel plaats via gemeenten door middel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en via scholen door middel van de gewichtenregeling.

Voornemens kabinet

In de voornemens van het kabinet voor de periode na 2006 zijn scholen als eerste verantwoordelijk voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Zij leggen hierover verantwoording af aan het rijk. Gemeenten moeten zorgen voor voldoende ondersteunende voorzieningen en het jeugdbeleid.

Om onderwijsachterstanden in een vroeg stadium te kunnen opsporen en bestrijden, krijgen gemeenten ook in de toekomst budget voor de voor- en voerschoolse educatie (VVE). Gemeenten blijven daarnaast verantwoordelijk voor de organisatie van de schakelfunctie. Dit zijn bijvoorbeeld tijdelijke overgangsklassen voor kinderen die onvoldoende Nederlands spreken. De scholen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs aan deze kinderen. Het kabinet is van mening dat de scholen de belangrijkste uitvoerders zijn van het onderwijsachterstandenbeleid. In de komende jaren zullen scholen rechtstreeks worden bekostigd en niet meer via de gemeenten.

Vraag 1

Hoe kunt u uw school typeren?

- | | |
|---------------------------------------|---|
| <input type="radio"/> zwarte school | (75% of meer allochtone leerlingen) |
| <input type="radio"/> witte school | (minder dan 40% allochtone leerlingen) |
| <input type="radio"/> gemengde school | (tussen de 40% en 75% allochtone leerlingen) |

Vraag 2

De overheid voert al jaren onderwijsachterstandenbeleid met als doel het voorkomen en bestrijden van de negatieve effecten van sociale, economische en culturele omstandigheden op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen. **Hoe beoordeelt u het onderwijsachterstandenbeleid?**

- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| zeer positief | positief | neutraal | negatief | zeer negatief |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Vraag 3

Hoe kunt u uw relatie met de gemeente omschrijven?

- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| zeer goed | goed | neutraal | slecht | zeer slecht |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

.....
.....
.....
.....

indien gewenst toelichting mogelijk

Vraag 4

a. Met welke actoren werkt u samen om de doelstellingen van het GOA-beleid te realiseren?

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> welzijnsinstellingen | <input type="radio"/> buurthuizen |
| <input type="radio"/> GGD | <input type="radio"/> clubhuizen |
| <input type="radio"/> pedagogische centra | <input type="radio"/> sportinstellingen |
| <input type="radio"/> logopedisten | <input type="radio"/> allochtone verenigingen |
| <input type="radio"/> peuterspeelzalen | <input type="radio"/> kinderdagverblijven |
| <input type="radio"/> kinderboerderijen | <input type="radio"/> buitenschoolse opvangcentra |

- | | |
|--|--|
| <input type="radio"/> bibliotheken | <input type="radio"/> taalopleidingsinstellingen |
| <input type="radio"/> muziekschool | <input type="radio"/> kunstvormingsinstelling |
| <input type="radio"/> jeugdhulpverlening | <input type="radio"/> |

b. Waaraan neemt u deel?

- Brede schooloverleg
- stuurgroep onderwijskansenplan
-
- geen van de bovengenoemde

c. Is er sinds de samenwerking met de gemeente op uw school vooruitgang geboekt op de volgende gebieden?

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> deskundigheidsbevordering door scholing: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele | <input type="radio"/> deelname projecten Primair Onderwijs: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele |
| <input type="radio"/> vermindering taalachterstand: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele | <input type="radio"/> bevordering ouderparticipatie: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele |
| <input type="radio"/> benutting buitenschoolse arrangementen: <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> ja<input type="radio"/> nee<input type="radio"/> slechts ten dele | |

Vraag 5

a. De volgende projecten zijn opgezet om onderwijsachterstanden op de basisscholen aan te pakken. Hoe beoordeelt u de projecten?

	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Spel op Maat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opstapje	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overstap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Centrale opvang neveninstromers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Monitoring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Peuter+	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brede school	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

b. De beleidswijziging in 2006 in het GOA-beleid houdt in dat GOA-budgetten zoveel mogelijk gebundeld en gedecentraliseerd zullen worden naar de scholen. Zult u na de beleidswijziging in 2006 zonder gemeentelijke middelen nog steeds uitvoering willen geven aan de projecten?

	ja	grotendeels wel	grotendeels niet	nee
Spel op Maat	0	0	0	0
Opstapje	0	0	0	0
Overstap	0	0	0	0
Centrale opvang neveninstromers	0	0	0	0
Monitoring	0	0	0	0
Peuter+	0	0	0	0
Brede school	0	0	0	0

Vraag 6

In de huidige situatie voert de gemeente regie over het GOA-beleid. Op basis van het op overeenstemming gericht overleg stelt de gemeente samen met de schoolbesturen een GOA-plan vast. **Geef uw mening over de volgende aspecten.**

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden
Tevredenheid over de regiefunctie van de gemeente	0	0	0	0	0
Tevredenheid over de intermediërende rol van de gemeente	0	0	0	0	0
Tevredenheid over de uitvoering van het GOA-beleid	0	0	0	0	0
Tevredenheid over de samenwerking met de welzijnsinstellingen	0	0	0	0	0
Tevredenheid over de verdeling van de huidige GOA-gelden	0	0	0	0	0

Vraag 7

Is uw school tevreden met de voorgenomen beleidswijziging in 2006 om de middelen voor onderwijsachterstanden aan scholen te geven?

zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden
o	o	o	o	o

.....
.....
.....
.....

indien gewenst toelichting mogelijk

Vraag 8

Wat wil uw school in ieder geval (in termen van samenwerking, sturing, verdeling GOA-gelden, projecten Primair Onderwijs) op het gebied van onderwijsachterstanden behouden en/ of veranderen?

behouden

.....
.....
.....

veranderen

.....
.....
.....