

‘Vertrouwen in het op overeenstemming gericht overleg: een goed contact of een goed contract?’

Een onderzoek naar het functioneren van het op overeenstemming gericht overleg vanuit institutioneel perspectief.



Student : A.R. (Anka) Visser
Studentnr. : 253395
E-mailadres : anka.visser@wanadoo.nl; a.visser@gorinchem.nl
Faculteit der Sociale Wetenschappen, avondprogramma bestuurskunde
Differentiatie : Beleid en Politiek
Eerste begeleider : de heer dr. P. Marks
Tweede begeleider : mevrouw dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors
Collegejaar : 2004/2005
Datum : april 2005

Voorwoord

Een wetenschappelijke studie doen, hoe is het toch zover gekomen.... De start lag bij de decentralisatie van een aantal taken vanuit het Rijk naar de gemeente. Dit veroorzaakte voor een gemiddelde onderwijsambtenaar een beleidsinhoudelijke ontwikkeling, dat smaakte naar meer! Via het certificaatonderwijs probeerde ik mij te bekwamen in mijn functie dat niet beperkt bleef bij vakinhoudelijke kennis, maar dat met de diverse gesprekspartners binnen het onderwijs ook meer in de richting van politiek-bestuurlijk gevoel terecht kwam. Op dat moment vroeg ik mij af of het mogelijk was om dat gevoel aan te vullen met professioneel politiek-bestuurlijk denken. De gemeente Gorinchem dacht met mij mee en stimuleerde mij om een universitaire studie aan te vangen. Dank daarvoor!

Dat die studie de opleiding bestuurskunde zou worden, lag voor een overheidsoverheid als ik voor de hand. Maar het werd absoluut een uitdaging om het openbaar bestuur door een wetenschappelijke bril te zien. Dat dit nooit vermoeiend was en dat de colleges op meerdere fronten boeiend waren, komt geheel op conto van mijn drie fantastische studiemaatjes Jorrit, Eelco en Robin. Het klikte vanaf het allereerste(!) college. Met name Jorrit hield me tot het einde bij de les. Kanjers, bedankt!

Tijdens de voorbereidingen van het onderzoek veranderde ik van baan en werd ik adjunct-raadsgriffier. Een baan dat goed past bij een bestuurskundige. Op dat moment heb ik gekozen voor een theoretische benadering (institutioneel denken) dat toepasbaar kan zijn op verschillende overlegorganen, maar ik heb er evengoed bewust voor gekozen om 16 jaar onderwijsbelevingservaring in te zetten voor deze eindopdracht. Het op overeenstemming gericht overleg (oogo) lag hierdoor voor de hand. De gemeente Gorinchem en de gemeente Leerdam verklaarden zich bereid om aan mijn afstudeeropdracht mee te werken. Ik dank beide gemeenten dat zij zich zeer coöperatief hebben opgesteld om een studie naar het functioneren van het oogo mogelijk te maken. De griffie – in persoon Hans en Menno - liet mij voorts de ruimte om het onderzoek af te ronden. Dat was heel fijn.

Vanuit de universiteit wil ik graag Peter Marks voor het voetlicht plaatsen. Enthousiasmerend, stimulerend en op de juiste momenten sturend wist hij mij in een moeilijke tijd weer terug in het spoor te krijgen. Sterker nog, hij heeft me het geloof in mijzelf weer teruggebracht. Immers, tijdens het afstuderen van studiebegeleider veranderen is geen prettige situatie. Peter, mijn oprechte dank is voor jou.

Tevens dank ik mevrouw Beukenholdt om als tweede lezer op te treden. Ik ben blij dat ze door het late verzoek niet in verlegenheid is gebracht.

Studeren vraagt niet alleen het nodige van mij, maar tevens van mijn nabije omgeving. Diegene die hier het meeste last van heeft gehad, is Rian. Zij verkoos – terecht – vaker voor de spreekwoordelijke zweep dan de wortel om mij te motiveren. Maar ze was ook getuige van mijn worstelingen de laatste periode en liet me niet in de steek. Dank je voor je geduld en steun!

Mijn laatste dankwoorden zijn voor mijn grootste fans: mijn ouders. Tot mijn grote verdriet heeft mijn vader mijn afstuderen niet meer meegemaakt. Maar waar hij ook is, ik weet het zeker: hij glimt van trots! En trots ben ik op mijn beurt op mijn moeder. Haar onvoorwaardelijke vertrouwen in mij is alleen aan moeders toevertrouwd. Daar kan geen dank tegenop!

Anka Visser, april 2005.

Inhoudsopgave

	Pag.
Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1. Aanleiding en afbakening	6
1.2. Probleemanalyse en doelstelling.....	9
1.3. Centrale vraagstelling.....	10
1.4. Onderzoeksopzet.....	11
Hoofdstuk 2 De totstandkoming van het oog	12
2.1. Een korte geschiedenis van onderwijswet- en regelgeving naar het oog	12
2.1.1. Terug in de tijd: de schoolstrijd.....	12
2.1.2. Van schoolstrijd naar deregulering en decentralisatie.....	13
2.1.3. Schevenings Beraad: de oprichting van het oog.....	14
2.2. Ontwikkeling naar lokaal onderwijsbeleid.....	15
2.3. Het oog: de start, heden en de toekomst.....	16
2.3.1. De start.....	17
2.3.2. Heden.....	18
2.3.3. De toekomst.....	19
Hoofdstuk 3 Het theoretisch kader: het institutioneel denken	22
3.1. De theorie en de uitgangspunten.....	22
3.2. Bestuurlijke instituties.....	24
3.3. Organisatie en institutie.....	25
3.4. Interne en externe bron van waarden: flexibel en niet-flexibel	28
3.4.1. Interne bron van waarden (de interne omgeving)	28
3.4.2. Externe bron van waarden (de externe omgeving)	28
3.5. Definitie en basis van het begrip vertrouwen.....	28
3.6. Institutioneel denken en het bestuurskundige begrip vertrouwen.....	30
3.7. Het analysemodel.....	30
Hoofdstuk 4 Methoden en technieken	34
4.1. Inleiding: de verschillende onderzoeksmethoden.....	34
4.1.1. De keuze van de methodologische aanpak.....	35
4.2. Het ontwerp van bestuurskundig onderzoek.....	35
4.3. Onderzoeksopzet.....	37
4.3.1. Selectie keuze voor beide gemeenten.....	39
4.3.2. Dataverzameling, aanpak analyse en interviewvragen.....	39
4.3.3. Onderzoekstechnieken	42

Hoofdstuk 5	Gemeente Gorinchem en gemeente Leerdam: verslag en analyse	43
5.1.	De gemeente Gorinchem.....	43
5.1.1.	Het onderwijs in de gemeente Gorinchem	44
5.1.2.	Het oog in de gemeente Gorinchem: een verslag.....	45
5.1.3.	Samenstelling.....	46
5.1.4.	Doelgerichtheid/macht en leiderschap (kwadrant A)... ..	47
5.1.5.	Betrokkenheid/binding (kwadrant B).....	48
5.1.6.	Invloed en debat/sturing voorzitter (kwadrant C)	50
5.1.7.	Samenwerking/vertrouwen (kwadrant D)	51
5.1.8.	Flexibel/niet-flexibel.....	53
5.1.9.	Institutie en organisatie.....	53
5.2.	De gemeente Leerdam.....	54
5.2.1.	Het onderwijs in de gemeente Leerdam	54
5.2.2.	Het oog in de gemeente Leerdam: een verslag	55
5.2.3.	Samenstelling.....	56
5.2.4.	Doelgerichtheid/macht en leiderschap (kwadrant A).....	56
5.2.5.	Betrokkenheid/binding (kwadrant B)	57
5.2.6.	Invloed en debat/sturing voorzitter (kwadrant C)	58
5.2.7.	Samenwerking/vertrouwen (kwadrant D)	59
5.2.8.	Flexibel/niet-flexibel.....	60
5.2.9.	Institutie en organisatie.....	60
5.3.	Vergelijking gemeente Gorinchem en gemeente Leerdam....	61
Hoofdstuk 6	Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en voorstellen.....	65
6.1.	Deelvraag a) Welke beleidsuitgangspunten hebben geleid tot de totstandkoming van het oog?	65
6.2.	Deelvraag b) Wat wordt verstaan onder institutioneel perspectief en hoe kan dit perspectief worden toegepast op het oog? ...	66
6.3.	Deelvraag c) Op welke wijze krijgt het oog in de praktijk van het lokaal onderwijsbestuur vorm?.....	66
6.4.	Deelvraag d) In welke mate bevordert dan wel belemmert vertrouwen respectievelijk wantrouwen het beleidsvormingsproces rond het oog?.....	68
6.5.	Conclusies.....	68
6.6.	Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.....	72
6.7.	Aanbevelingen.....	73
6.7.1.	Aanbevelingen gemeente Gorinchem.....	73
6.7.2.	Aanbevelingen gemeente Leerdam.....	74
6.7.3.	Aanbevelingen voor het oog in het algemeen naar aanleiding van het onderzoek.....	75
Literatuurlijst.....		79

Tabellen:

Tabel 1.	De plaats van de institutionele school.....	23
Tabel 2.	De drie pijlers van het begrip institutie.....	27
Tabel 3.	Het analysemodel.....	31
Tabel 4.	Score deelnemers oogo l.o.b. gemeente Gorinchem kwadrant A	47
Tabel 5.	Score deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem kwadrant A.....	48
Tabel 6.	Score deelnemers oogo l.o.b. gemeente Gorinchem kwadrant B	49
Tabel 7.	Score deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem kwadrant B.....	49
Tabel 8.	Score deelnemers oogo l.o.b. gemeente Gorinchem kwadrant C	50
Tabel 9.	Score deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem kwadrant C.....	51
Tabel 10.	Score deelnemers oogo l.o.b. gemeente Gorinchem kwadrant D	52
Tabel 11.	Score deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem kwadrant D.....	52
Tabel 12.	Score deelnemers oogo gemeente Leerdam kwadrant A.....	57
Tabel 13.	Score deelnemers oogo gemeente Leerdam kwadrant B.....	58
Tabel 14.	Score deelnemers oogo gemeente Leerdam kwadrant C.....	59
Tabel 15.	Score deelnemers oogo gemeente Leerdam kwadrant D.....	60
Tabel 16.	Totaalscore deelnemers oogo l.o.b. gemeente Gorinchem....	62
Tabel 17.	Totaalscore deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem.....	63
Tabel 18.	Totaalscore deelnemers oogo gemeente Leerdam.....	63

Bijlagen:

- a. Vragenlijst interview.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Aanleiding en afbakening

Burgers en bestuur treffen elkaar dag in en dag uit. Burgers hebben het openbaar bestuur nodig voor hun paspoort, een uitkering of straatverlichting en spreken het bestuur aan op zijn verantwoordelijkheden jegens zijn inwoners. Het openbaar bestuur bestaat niet zonder zijn burgers. Voor bijvoorbeeld de gemeente als lokale overheid betekent de burger de invulling van haar dagelijks bestaan. De burger voorziet daarbij in zijn individuele behoefte. Het openbaar bestuur heeft op zijn beurt niet alleen met die individuele burgers te maken, maar dient tevens vraagstukken op te lossen waar belangen het individu overstijgen. Bij dergelijke gevallen is het niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk om belangen en kennis te bundelen in een collectief. Een gemeente kan immers niet voor elke ontwikkeling al haar inwoners vragen wat zij ervan vinden. Zo'n collectief behartigt de belangen van een groep mensen, vertegenwoordigt deze groep mensen in overlegstructuren en fungeert daarbij als spreekbuis voor hun achterban.

Binnen het onderwijs is er ook sprake van dit soort georganiseerde verbanden. Een burger kan niet zelf zorgdragen voor het op- en inrichten van de specifieke onderwijsrichtingen, daar heeft hij de overheid mede voor nodig. En omdat de overheid niet met ieder individu kan overleggen, laat deze burger - als ouder van de leerling - zijn belangen vertegenwoordigen door een (school)bestuur. Op het onderwijsgebied neemt Nederland echter wel een bijzondere positie in. In geen enkel land zijn de geloofsopvattingen ten aanzien van de vrijheid van onderwijs zo sterk verzuild als hier. Vrijheid van onderwijs is zelfs een klassiek grondrecht en wordt als zodanig sterk bewaakt. De diverse denominaties vullen van oudsher hun eigen onderwijs in en hebben voor de op- en inrichting van deze vorm van bijzonder onderwijs recht op financiering uit de kas van het openbaar bestuur. Dit impliceert dat elke burger een principiële keuze kan en mag maken voor een onderwijsvorm die het best past bij zijn of haar geloofsovertuiging. Daarbij hadden deze schoolbesturen lange tijd rechtstreeks te maken met het rijk, bijvoorbeeld ten aanzien van hun huisvestingsbehoefte. De gemeente verzorgde als een soort tussenschakel de benodigde aanvraagformulieren voor vermeerdering van hun huisvesting richting het rijk, maar bemoeide zich verder niet met enig beleid ter zake. Deze taakverdeling was ook duidelijk verankerd in de wet. Dit leidde echter vaak tot vreemde situaties, omdat van integrale benadering geen sprake was. Zo kon het daardoor zijn dat twee direct aan elkaar grenzende scholen met hun gebouwen volstrekt onafhankelijk van elkaar werden benaderd voor wat betreft hun huisvestingsbehoefte. Het rijk zag door de verzuiling echter lange tijd geen mogelijkheden om een andere dan deze verkokerde aanpak te kiezen. Pas vanaf medio jaren tachtig is er meer aandacht gekomen voor de bestuurlijke verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs. Met name de verhoudingen tussen de rijksoverheid en de scholen, de verdeling van taken en bevoegdheden tussen het rijk en de gemeente voor wat betreft het onderwijs en de verhouding in deze tussen de scholen en de gemeente kregen steeds meer aandacht.

Daarnaast zijn het genieten van onderwijs en de daarbij behorende vrijheden sterk verankerd in de Grondwet, te weten artikel 23. Dit is zelfs in de herziening van de Grondwet in 1983 niet veranderd. Aangezien artikel 23 garant staat voor

centralisatie, bracht enige gedachte aan of over een vorm van decentralisatie hierdoor altijd spanning met zich mee.

In de jaren negentig is dit proces in een stroomversnelling geraakt. In 1991 werd in de Tussenbalans van het Kabinet Lubbers III aangekondigd dat de decentralisatie van rijkstaken verder zou worden gestimuleerd. Met name de gestelde verhoudingen tussen rijk en gemeente, rijk en scholen, en scholen en gemeente zorgden ervoor dat het kabinet de decentralisatie van rijkstaken agendeerde onder de noemer 'Onderwijsverzorging in de toekomst' (TK 1004-1995, 22 827, nr. 11). Dit rapport had de bedoeling om tot versterking van de educatieve infrastructuur te komen, met meer verantwoordelijkheden naar zowel de gemeente als de schoolbesturen.

Het schrijven van de toenmalige staatssecretaris Wallage 'Dit is een Brief, geen nota' heeft vervolgens geleid tot het zogenaamde Schevenings beraad medio 1993. In dit beraad waren betrokken instanties vertegenwoordigd, zoals de onderwijskoepelorganisaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de bewindslieden, om te onderzoeken in hoeverre de bestuurlijke vernieuwing in het primair en voortgezet onderwijs verdere impulsen kon krijgen. De gesprekspartners vroegen zich daarbij af hoe de overleg- en samenwerkingsvormen op lokaal niveau tussen de gemeente en de schoolbesturen nu het beste vorm gegeven zouden moeten worden. Gemeenten kregen immers een forse regisseursrol toebedeeld, waarbij ze rekening dienden te houden met de verschillende onderwijs-denominaties, maar zij kregen echter wel de verplichting om er rechtstreeks met schoolbesturen samen uit te komen en overeenstemming te bereiken. Met andere woorden, gemeenten krijgen als lokaal bestuurder de vrijheid om lokaal onderwijsbeleid te voeren, maar zij zullen zich onverbiddelijk moeten verantwoorden wanneer een gelijke behandeling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs in het geding komt. Deze verplichting geeft daarmee de bandbreedte aan die kan worden teruggeleid naar artikel 23 van de Grondwet. Om te waken dat de lokale overheden zich aan deze regels hielden, kreeg de Onderwijsraad vervolgens als adviesorgaan van de regering de rol toebedeeld om als een pacificatie-orgaan te waken over deze rol van de gemeenten. Ook de onderwijsinspectie heeft daar een functie in.

Bij de onderhandelingen stond vast dat er rechtsbescherming moest komen die zou garanderen dat de grondwettelijke beginselen ook bij gedecentraliseerde besluitvorming in acht genomen zouden worden. Deze garantie is er gekomen in de vorm van het 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo). Bij wet is bepaald dat de gemeenteraad bij het nemen van besluiten op grond van zijn bevoegdheden de vrijheid van (in)richting en het beginsel van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs in acht moet nemen.

Het oogo is een bestuurlijk overleg tussen het gemeentebestuur en de bevoegde gezagsorganen. De gemeente is verplicht om over een aantal belangrijke beleidsaangelegenheden afstemming te zoeken met het oogo. Een gemeente zal bij de voorbereiding van het beleid voor onderwijsachterstanden, schoolbegeleiding, onderwijs in allochtone levende talen en voor de huisvesting overleg moeten voeren met alle schoolbesturen van de gemeente. Het overleg moet daarbij op overeenstemming gericht zijn. Dat wil zeggen dat op de overlegpartners de inspanningsverplichting rust om er samen uit te komen en om dus te streven naar consensus.

Ik heb vanuit de afdeling onderwijs in de gemeente Gorinchem dit proces vanaf het begin mee mogen maken, waarbij ik heb gezien dat deze decentralisatie een enorme impact heeft gehad op gemeenten. Schoolbesturen sprak je daarvoor sporadisch en de nadruk lag vòòr de jaren negentig voor een gemiddelde gemeentelijke onderwijsafdeling toch met name bij administratieve werkzaamheden. Van beleid kon je alleen maar dromen. De rijksoverheid schreef voor en faciliteerde, maar nu kreeg de lokale overheid deze bevoegdheden in handen. Dat leidde ertoe dat de gemeente zich moest bewijzen om het vertrouwen van de schoolbesturen voor zich te winnen. Ook vòòr de totstandkoming van dit op overeenstemming gericht overleg bestonden er natuurlijk verschillende overlegvormen tussen gemeenten en schoolbesturen. Beide partijen spraken elkaar al jaren regelmatig over onderwijs waardoor er de nodige ervaring was opgedaan op het gebied van onderwijsoverleg. De aanwezigheid van vertrouwen was ook hierbij van belang. Zonder vertrouwen verstaan gesprekspartners elkaar nou eenmaal veel minder, gaat het overleg stroever of is de uitkomst van het overleg niet altijd even bevredigend. Binnen het oogo hebben de deelnemers elkaar nodig, immers zonder elkaar zal er geen overeenstemming kunnen worden bereikt over een bepaald onderwerp. Maar hoe reageren de deelnemers op elkaar, op de voorzitter en op de aangeboden voorstellen? Is het overleg een formeel en verplicht nummer of vindt er een bepaalde interactie met of onder elkaar plaats? Voelt men zich betrokken, voelen ze elkaar en de sfeer van het overleg aan en is er een bepaalde vorm van actieve samenwerking? Tot slot, is er binnen het oogo sprake van aan- of afwezigheid van vertrouwen?

Het betreft hier vraagstukken die om meerdere redenen interessant zijn voor een bestuurskundig onderzoek. Om te beginnen is dit oogo een nieuw bestuurlijk overlegorgaan voor elke gemeente. Dit impliceert dat onderzoek naar het functioneren ervan meerwaarde kan hebben voor ontwikkeling, monitoring en aanpassing van het oogo. Daarnaast bestaat het oogo uit actoren die een bepaalde relevantie hebben naar hun maatschappelijke achterban. Het gaat hier om schoolbesturen die de belangen van een breed onderwijsveld behartigen. Het onderwijsveld is het hart van de maatschappij waar de jeugd wordt opgeleid voor de toekomst. Met andere woorden, het oogo stuurt op lokaal niveau op hoofdlijnen de maatschappelijke koers voor een breed scala aan onderwijsontwikkelingen. In dit specifieke onderzoek worden twee vergelijkbare gemeenten belicht en kunnen de uitkomsten van het onderzoek over het oogo richting andere vergelijkbare gemeenten worden geëxtrapoleerd.

De gemeente Gorinchem kent twee op overeenstemming gerichte overlegvormen. De eerste is specifiek in het leven geroepen voor de onderwijshuisvesting en wordt ter plaatse 'forum huisvesting primair onderwijs/voortgezet onderwijs' genoemd. De tweede richt zich specifiek op het onderwijsachterstandenbeleid. De twee overlegvormen hebben beide een andere wijze van inrichting en lenen zich goed voor een vergelijking.

Tevens heb ik de gemeente Leerdam bereid gevonden om aan mijn onderzoek medewerking te verlenen om zodoende een zo zorgvuldig mogelijk vergelijkend beeld van het oogo te verkrijgen.

Om in beide gemeenten een goed beeld te krijgen van het oogo heb ik drie vergaderingen van het oogo in beide gemeenten gedurende de maand juni 2004 bijgewoond, alsmede in de periode augustus-november 2004 een aantal interviews afgenomen. Tevens heb ik een aantal beschikbare verslagen van het op oogo

bestudeerd en een beperkt historisch onderzoek van beide gemeenten op het gebied van onderwijs verricht.

1.2. Probleemanalyse en doelstelling

De vraag doet zich voor of het oogo het antwoord is op de garantie die de opstellers van het centraal akkoord van het Schevenings beraad hiermee voor ogen hadden. Deze behelsde een waarborg dat schoolbesturen hun zienswijze en plannen in voldoende mate en tijdig kenbaar kunnen maken en dat de gemeente daarmee op redelijke en zorgvuldige wijze rekening houdt. Is die garantie alleen juridisch vastgelegd, of pakt het in de praktijk ook goed uit? Hoe heeft de lokale overheid deze taak nu opgepakt? Hoe hebben de verhoudingen zich binnen dit overleg ontwikkeld en hoe gedraagt het oogo als collectief zich nu? Is er sprake van een eigen gezicht (instituut) van dit overleg waarbij culturele waarden en normen worden gedeeld? Hoe werken de lokale actoren binnen dit overleg nu samen en hoe wordt de agenda voor het beleidsvormingsproces opgesteld?

Centraal binnen het overleg geldt voor zowel de bijzondere schoolbesturen als de gemeente het woord consensus. Beide partijen – dus privaat en publiek – dienen er samen uit te komen op basis van een wederzijdse inspanningsverplichting. Maar waar rust die inspanningsverplichting op? Wanneer voelen gemeente en schoolbesturen zich geroepen om dat bestuurlijke overleg tot een goed einde te brengen? Is deze gezamenlijke verantwoordelijkheid geboren uit een formele benadering waarbij de partners het op overeenstemming gericht overleg zien als een verplichte organisatie of is het overleg als een solitair instituut - in positieve zin - een eigen leven gaan leiden? Zien de leden zich binnen het overleg tot elkaar veroordeeld of is de samenwerking gebaseerd op wederzijds vertrouwen?

Nu het oogo sinds 1997 bestaat, is het interessant om na te gaan in hoeverre het oogo aan de verwachtingen heeft voldaan. Daarbij kan een instrumentele insteek worden gehanteerd, maar des te interessanter is het om de waarde achter het oogo in te schatten. Betekent consensus in dit kader gedeelde zingeving van de lokale actoren? Kan worden gesproken van een bepaalde cultuur binnen het op overeenstemming gericht overleg waar de partners dezelfde waarden in acht nemen? Hoe kijken deze actoren tegen het op overeenstemming gericht overleg aan? En in hoeverre mag worden gesproken over een cultuur waardoor dit overleg wordt of reeds is geïnstitutionaliseerd?

Het is daarom dat de titel van deze eindopdracht als volgt luidt: 'Vertrouwen in het op overeenstemming gericht overleg: een goed contact of een goed contract?'

Gelet op de hiervoor geschetste problematiek is de **doelstelling** van dit onderzoek **het verkrijgen van inzicht in het functioneren van het op overeenstemming gericht overleg**. Op basis van dat inzicht wordt tevens getracht een aantal voorstellen te doen vanuit de onderzochte oogo's.

Diverse theorieën, zoals de netwerktheorie, zijn te gebruiken bij dit onderzoek. Er is gekozen voor de institutionele theorie, omdat het oogo een adviserend orgaan is en als zodanig wordt gezien vanuit zijn functioneren als één groep, hetgeen tevens geldt voor de gevolgen van zijn functioneren voor de omgeving.

1.3. Centrale vraagstelling

Kijkend naar het oogdoel, het onderwerp vertrouwen en de wens om te voldoen aan de doelstelling van dit onderzoek, is gekozen voor de volgende centrale vraagstelling bij deze onderzoeksopzet:

Op welke wijze geven de lokale actoren vanuit het institutioneel perspectief vorm aan het op overeenstemming gericht overleg, in welke mate speelt vertrouwen daarbij een rol en door welke omstandigheden laat de aan- of afwezigheid van vertrouwen zich verklaren?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden wordt een aantal deelvragen gesteld:

- a. Welke beleidsuitgangspunten hebben geleid tot de totstandkoming van het op overeenstemming gericht overleg?
- b. Wat wordt verstaan onder institutioneel perspectief en hoe kan dit perspectief worden toegepast op het op overeenstemming gericht overleg?
- c. Op welke wijze krijgt het op overeenstemming gericht overleg in de praktijk van het lokaal onderwijsbestuur vorm?
- d. In welke mate bevordert dan wel belemmert vertrouwen respectievelijk wantrouwen het beleidsvormingsproces rond het op overeenstemming gericht overleg?
- e. Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van dit onderzoek worden gedaan?

Ad a)

In hoofdstuk 2 wordt de totstandkoming van het op overeenstemming gericht overleg uiteengezet om een antwoord te kunnen geven op deze vraag. Middels een literatuurstudie wordt inzicht gegeven in een stukje historie over de periode waarin dit specifieke onderwijsoverleg is ontstaan. Daarnaast wordt kort stilgestaan bij recente ontwikkelingen. Met de beleidsuitgangspunten wordt inzicht gegeven in de randvoorwaarden die hebben geleid tot de totstandkoming van het oogdoel en van toepassing zijn op het functioneren van het oogdoel.

Ad b)

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3. Vanuit de invalshoek van institutioneel perspectief wordt het karakter van het oogdoel gezien. In dit hoofdstuk wordt de plaats van de institutionele school weergegeven en tevens uitgelegd wat de uitgangspunten van het institutioneel perspectief zijn. Deze informatie komt tot stand door middel van een literatuurstudie. Vanuit deze institutionele theorie wordt inzicht gegeven in het functioneren van het oogdoel als adviesorgaan en de wijze waarop de lokale actoren in het oogdoel participeren.

Ad c)

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 6. Twee gemeenten worden aan de hand van een case study onderzocht op de werkwijze van het oogdoel. Met deze vraag wordt getracht de praktische samenwerking tussen de actoren weer te geven. Aan de hand hiervan kan worden onderzocht of het oogdoel aan zijn doelstelling voldoet en op welke punten verbetering mogelijk is.

Ad d)

Deze vraag wordt beantwoord in de hoofdstukken 5 en 6. Bij de gemeenten Gorinchem en Leerdam wordt een aantal participanten geïnterviewd en gevraagd naar de aan- of afwezigheid van vertrouwen binnen het oogo en de invloed ervan op het beleidsvormingsproces. Daarnaast zijn hiervoor drie vergaderingen van het oogo geobserveerd in beide gemeenten.

De onderzoeksopzet en de dataverzameling worden verantwoord in hoofdstuk 4.

Ad e)

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 6. Met deze vraag wordt getracht enige aanbevelingen te doen over het functioneren van het oogo, waarbij aandacht wordt geschonken aan de rol van de diverse actoren en de aan- of afwezigheid van vertrouwen.

1.4. Onderzoeksopzet

De centrale onderzoeksvraag wordt met behulp van de deelvragen behandeld en beantwoord aan de hand van een vergelijkende case study in twee gemeenten.

Het onderzoek is daarbij als volgt opgezet. Allereerst zijn drie vergaderingen van de oogo's in de twee gemeenten bijgewoond en geobserveerd. Aan de hand van een observeringschema wordt een eerste indruk gegeven over het functioneren van de betreffende oogo's. Vier lokale actoren uit elk oogo zijn vervolgens geïnterviewd aan de hand van open vragen. De antwoorden zijn vervolgens vertaald in een driepuntsschaal en per oogo gebundeld.

Uit de praktijk is daarnaast gebleken dat er een redelijk verloop zit in de samenstelling van de oogo's. Dat heeft er in dit onderzoek toe geleid dat er tevens een literatuurstudie is verricht. Beschikbare verslagen van de oogo's hebben een algemene indruk gegeven over het functioneren van het oogo en de rol van de lokale actoren binnen het oogo in het verleden.

Binnen de bestuurskunde wordt de laatste tijd veel onderzoek verricht op het terrein van samenwerkingsvormen vanuit het openbaar bestuur. Het theoretisch perspectief zal bij dit onderzoek centraal staan om het functioneren van het oogo te kunnen kenmerken vanuit zijn specifieke samenwerkingsvorm. Binnen het vakgebied onderwijs is deze constructie namelijk uniek. Vanuit een theoretisch kader is getracht om de verschillende in dit onderzoek belichte oogo's als groep te definiëren vanuit hun eigenheid en de rol van de lokale actoren daarin.

Al deze gegevens hebben geleid tot de conclusies van dit onderzoek. Gezien de complexiteit van de materie en de nog maar gering uitgebrachte literatuur over dit onderwerp – het op overeenstemming gericht overleg - zal meer onderzoek nodig zijn zodat voor dit bij slechts twee gemeenten gehouden vergelijkend onderzoek alleen nog sprake kan zijn van aanbevelingen.

De methoden en technieken rond dit onderzoek zijn weergegeven in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 2 De totstandkoming van het oogo

Het doel van dit hoofdstuk is om er achter te komen welke uitgangspunten hebben geleid tot de totstandkoming van het oogo. Hiermee zal de eerste deelvraag - Welke beleidsuitgangspunten hebben geleid tot de totstandkoming van het op overeenstemming gericht overleg? - worden beantwoord. Daarvoor wordt ingegaan op de geschiedenis van het onderwijs en de relevante wetgeving en zal worden stilgestaan bij het effect van de verzuiling, hetgeen binnen het vakgebied onderwijs een bijzonder sterke plaats inneemt. Deze verzuiling kan worden doorgevoerd naar de lokale actoren binnen het oogo en de wijze waarop het oogo is vormgegeven. Tot slot zal worden stilgestaan bij de recente ontwikkelingen op het gebied van onderwijs en de gevolgen hiervan voor het functioneren van het oogo.

2.1. Een korte geschiedenis van onderwijswet- en regelgeving naar het oogo

In Nederland is het geven en krijgen van onderwijs anno 2004/2005 goed geregeld. In principe is het voor iedere inwoner van ons land mogelijk om onderwijs te volgen op een wijze die past en/of aansluit bij zijn of haar persoonlijke principiële keuzes.

Dat was vroeger echter anders. Aanvankelijk was het lager onderwijs namelijk een aangelegenheid van kerk en particuliere personen. Naarmate de samenleving zich verder ontwikkelde, ontstond echter behoefte aan regeling van hogerhand. Na de Franse omwenteling van 1795 werd het onderwijs daarmee een zaak van nationaal belang geacht. De staatsregeling van 1798 bepaalde: 'de maatschappij wil, dat de verlichting en beschaving onder haar leden zoveel mogelijk bevorderd wordt; er zou komen een agent voor nationale opvoeding' (Ammerlaan/Rood, 1985, p. 15).

Het zou de start zijn van een van overheidswege opgelegde zorg van en voor het openbaar onderwijs. De grondwetten van 1814, 1815 en 1840 noemden het openbaar onderwijs al een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering waarvoor de Koning (de soevereine vorst) verplicht werd om jaarlijks een onderwijsverslag bij de Staten-Generaal in te dienen. Het bijzonder onderwijs werd hierbij niet genoemd. Maar Nederland is van oudsher sterk verzuild, waardoor de emoties rond deze verzorging van het openbaar onderwijs hoog opliepen. Sterker nog, een en ander ontaardde in een heuse schoolstrijd die het politieke leven in ons land over een periode van bijna een eeuw zou beheersen.

2.1.1. Terug in de tijd: de schoolstrijd

De periode 1815 – 1917 kenmerkte zich door een schoolstrijd. Deze werd om een aantal punten gevoerd, te weten vrijheid, subsidiëring en financiële gelijkstelling van onderwijs.

De eerste fase behelsde de vrijheid van onderwijs. Het bijzonder onderwijs kende immers geen plaats bij het oprichten van een school. Ook de financiering ervan moest uit eigen middelen worden bekostigd. Het waren de liberalen onder leiding van Thorbecke, die vonden dat vrijheid en zelfstandigheid op ieders levensgebied mogelijk moest zijn. Het recht van vrijheid van onderwijs werd daarom erkend in de Grondwet van 1848.

De tweede fase behelsde de subsidiëring van het bijzonder onderwijs. Het niet subsidiëren werd door de voorstanders van dat onderwijs als een grove onbillijkheid beoordeeld. Zij verlangden daarom een rechtvaardige en evenredige vergoeding uit de overheidskas. Deze strijd liep tussen de politieke partijen met name bij de Grondswetswijziging van 1887 hoog op, zo hoog zelfs dat de anti-revolutionairen en de rooms-katholieken weigerden mee te werken aan de grondwetsherziening indien het bedoelde onderwijsartikel op het gebied van subsidiëring niet naar hun zin zou worden aangepast. Uiteindelijk durfde niemand zijn handen aan het artikel te branden, zodat dit artikel bij de wijziging werd omzeild. De enige winst uit die tijd was de houding van toenmalig minister Heemskerk te noemen, die zich in debatten positief begon uit te laten over mogelijkheden van subsidiëring van het bijzonder basisonderwijs. Dit resulteerde in 1889 in de wet Mackay waarin rijksbijdragen aan salarissen in het bijzonder onderwijs werden geregeld.

De derde fase behelsde de inzet van de financiële gelijkstelling. De voorstanders van het bijzonder onderwijs wilden een volledige financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder (lager) onderwijs. Het was al jarenlang een controverse tussen kerkelijke en niet-confessionele partijen, maar had in de vorige grondwetswijzigingen geen plaats gekregen. Uiteindelijk werd in 1916 onder leiding van dr. Bos een rapport uitgebracht om een volledige financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs te bewerkstelligen. Het werd in die tijd een onderhandeling tussen de linkse en rechtse partijen waarbij deze gewenste wijziging van het onderwijsartikel alleen acceptabel werd bevonden bij gelijktijdige invoering van het algemeen kiesrecht.

2.1.2. Van schoolstrijd naar deregulering en decentralisatie

Er wordt een sprong in de tijd gemaakt naar de jaren zeventig: de jaren van de economische recessie waardoor de overheid op meerdere fronten onder vuur kwam te liggen. Het vertrouwen en het geloof in de overheid als verantwoordelijke partij voor sturing en ontwikkeling van beleid nam in die periode af. Financieringsmaatregelen maakten plaats voor bezuinigingsbesluiten. Hervreiding van verantwoordelijkheden moest zorgen voor een nieuwe beheersbaarheid: revitalisering van organisaties in het maatschappelijk midden en van de overheden, en een meer omvangrijke en top-down sturende centrale overheid (Rutgers, 2004, p. 34).

Gelet op de hiervoor genoemde gevoeligheden tussen het openbaar en bijzonder onderwijs, betekende dit voor het vakgebied onderwijs een hele lastige opgave. De diverse kabinetten zorgden er dan ook voor om dit voornemen – afhankelijk van de politieke kleur van de verantwoordelijke portefeuillehouder onderwijs – af te zwakken dan wel aan te moedigen. De conservatieve portefeuillehouders zagen niet veel in het slaan van een brug tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Liberale portefeuillehouders staken hier juist veel energie in.

Naar het eind van de jaren tachtig nam de dereguleringsgolf toe. Een aantal ministeriële notities als o.a. *Besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*, *De school op weg naar 2000* en *Eindrapportage decentralisatie huisvesting primair en voortgezet onderwijs* zorgde ervoor dat langzaam het pad werd geëffend naar een decentralisatie-constructie binnen het onderwijs. In de Tussenbalans 1991 besloot

het kabinet tot een decentralisatie-impuls van rijkstaken en startte een parallel-overleg met besturenorganisaties.

Dit parallel-overleg mondde uit in een samenzijn van de onderwijskoepelorganisaties en de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen in Scheveningen dat onder de naam 'Schevenings Beraad' bekend werd en die in 1993 samen verkende welke ontwikkelingen gezamenlijk als wenselijk werden beschouwd. De directe aanleiding was dat de bestuurlijke verhoudingen in het Nederlandse onderwijs zo sterk waren veranderd, dat het velen in het onderwijs niet meer altijd duidelijk was waar deze veranderingen toe leidden. De toekomstige bestuurlijke inrichting van het onderwijs was hierdoor onduidelijk geworden.

De in hoofdstuk 1 genoemde brief van staatssecretaris Wallage gaf blijk van twijfel over het draagvlak van veranderingen. Sterker nog, het was een van de aanleidingen om er geen nota van te maken maar een brief. Toch – of juist daarom - werd een discussie op gang gebracht, die leidde tot het Schevenings Beraad en de uitkomsten ervan.

2.1.3. Schevenings Beraad: de oprichting van het oogo

Op 6 juli 1993 presenteerde het Schevenings Beraad zijn eerste conclusies door middel van het aanbieden van 'Gezamenlijke richtinggevende uitspraken'. In ongeveer driekwart jaar waren diverse samengestelde groepen vanuit de in het Beraad participerende organisaties er in geslaagd om een aantal onderdelen nader uit te werken, die de toekomstige bestuurlijke inrichting van het onderwijs meer inzicht gaven.

Eén van de uitgangspunten van het Beraad was dat de toetssteen voor de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs de kwaliteit van het onderwijs zelf moest zijn, binnen de kaders van het grondwettelijk bestel. Het gaat erom de verantwoordelijkheden van overheden, openbaar en bijzonder onderwijs zorgvuldig in hun onderlinge verhouding te definiëren, in het bijzonder gelet op de specifieke verhoudingen in ons onderwijsbestel (Onderwijskoepelorganisaties en het Ministerie van OC & W, 1993a, p. 14).

Gevoeligheden tussen het openbaar en bijzonder onderwijs die door de schoolstrijd maar niet werden beslecht, kregen nu een wettelijke waarborg. De nieuwe bevoegdheden van de gemeenten en de terreinen waarop zij betrekking hebben, werden in de wet verankerd en werden voorzien van afdoende, wettelijke rechtsbescherming die garandeerde dat de grondwettelijke beginselen bij de besluitvorming in acht zouden worden genomen. De gemeenteraden dienden bij het nemen van besluiten inzake de vrijheid van (in)richting het beginsel van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs in acht te nemen na op overeenstemming gericht overleg met de betrokken schoolbesturen (Onderwijskoepelorganisaties en het Ministerie van OC & W, 1993b, p. 35).

Het begrip op overeenstemming gericht overleg (oogo) werd hier voor het eerst gebruikt. De grootste waarborg voor een evenredige behandeling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs werd bij de wet geregeld middels het oogo. Het maken van gezamenlijke en controleerbare afspraken over beleidsdoelen, voorgenomen activiteiten, inzet van middelen en de beleidsevaluatie is een voorwaarde voor een succesvolle aanpak, waarbij draagvlak en vertrouwen onontbeerlijk zijn (VNG, 1997, p. 15).

De juridische verankering van een aantal gedecentraliseerde onderwijstaken vond voorts plaats in de Wet van 4 juli 1996, houdende wijziging van de Wet op het Basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen (Staatsblad 1996, 402).

De gemeenten werden voorts verplicht gesteld tot het vaststellen van gemeentelijke verordeningen, zijnde een 'verordening voorzieningen huisvesting onderwijs' en een 'verordening procedure overleg onderwijs'. Deze laatste verordening vormde de basis rond het op- en inrichten van het op overeenstemming gericht overleg.

2.2. Ontwikkeling naar lokaal onderwijsbeleid

Vanaf midden jaren negentig nam de rol voor de gemeenten toe ten aanzien van het onderwijsbeleid. "Vanaf 1997 zal de rol van de gemeenten op het gebied van het onderwijs aanzienlijk veranderen." Zo start een handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het onderwijsbeleid onder gemeentelijke regie (1997, p. 9), hetgeen rechtstreeks voortvloeide uit de afspraken die in het Schevenings Beraad werden gemaakt. Gemeenten kregen namelijk de verantwoordelijkheid over een omvangrijk aantal onderwijspakketten, zoals de huisvesting van scholen, schoolbegeleiding, het onderwijs in allochtoon levende talen en alles om de achterstanden op scholen weg te werken. Het beleid plus geld werd gedecentraliseerd van het rijk naar de gemeente.

De toenmalig staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mw. Netelenbos, bracht in dezelfde periode de notitie Lokaal Onderwijsbeleid uit waarin de bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs uitgebreid aan de orde kwam (TK 1994-1995, 23 309). Het oogo moest o.a. voorzien in het verbeteren van de condities waaronder de scholen hun opdracht moesten uitwerken. Lokale samenwerking werd als onontbeerlijk geacht. Voor gemeenten betekende deze wijze een effectievere uitvoering van hun taken, waarmee zij beter dan het rijk op de lokale situatie konden inspelen.

Gemeenten kregen de macht en regie over de genoemde taken.

Ook voor die tijd was er wel sprake van lokaal onderwijsbeleid. Gemeenten waren immers bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Daar kwam geen verandering in. Daar kwam nu nog de verantwoordelijkheid voor het bijzonder onderwijs bij. Gemeenten werden verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen voor een aantal gedecentraliseerde onderwijstaken voor zowel het bijzonder als het openbaar onderwijs, zoals bijvoorbeeld onderwijshuisvesting en onderwijsachterstandenbeleid. Hiermee werd de ontwikkeling naar een lokaal onderwijsbeleid een feit. De belangenverstrengeling voor de gemeenten met enerzijds schoolbestuurlijke taken voor het openbaar onderwijs en anderzijds beleidsvoerende taken voor het gehele onderwijs vormde echter een groot struikelblok.

Binnen het onderwijsachterstandenbeleid werd een Landelijk Beleidskader (LBK) ingesteld, waarbinnen gemeenten hun achterstandenplan tezamen met de schoolbesturen moesten opstellen. Gemeenten mochten zich ook niet buiten dit plan om bemoeien met het schoolbeleid. Dit had tot gevolg dat de zogenaamde 'dubbele pet' de gemeente fors ging knellen, ondanks de waarborgen via het LBK en het oogo. In een groot deel van de Nederlandse gemeenten werd de beweging van het

op afstand zetten van het openbaar onderwijs ingezet, omdat het onderwijsbeleid niet rigide genoeg kon worden uitgevoerd. Het was niet alleen de gemeente die deze mening was toegedaan. Ook het openbaar onderwijs zelf kreeg meer moeite met deze constructie. Gemeenten gingen dientengevolge massaal het openbaar onderwijs onder een apart bevoegd gezag plaatsen. De verandering van de bestuurlijke aansturing van het openbaar onderwijs was ook een van de onderdelen binnen de *Gezamenlijk richtinggevende uitspraken* van het Schevenings Beraad (Onderwijskoepelorganisaties en het Ministerie van OC & W, 1993c, p. 41).

Afhankelijk van de politieke keuze op lokaal niveau neemt een groot gedeelte van het openbaar onderwijs een eigen bestuurlijke positie in door middel van de stichting, de openbare rechtspersoon of de bestuurscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet. De gemeente trekt zich terug uit de verantwoordelijke positie ten aanzien van het openbaar onderwijs.

Bestuurlijke vernieuwing betekent zo voor het openbaar onderwijs meer vrijheid. Het onderwijsveld kan meer zijn eigen beleid bepalen en dus ook bekijken waar de school en het openbaar onderwijs over enkele jaren moeten staan. Dit vraagt om een visie voor de lange termijn, waaraan de doelstellingen en de voorwaarden voor het schoolbestuur kunnen worden verleend (VOS-VNG, 1998, p. 25). Ontwikkeling van deze visie is echter een stukje maatwerk waar gemeenten door de meerdere belangen moeizaam aan toe kwamen. Na deze ontvlechting zijn de gemeenten meer en beter in staat om als regisseur het lokaal onderwijsbeleid vanuit een soort helicopterview te voeren en kunnen gemeenten worden gezien als een onafhankelijke stimulator in samenwerkingsvormen, ook met bijvoorbeeld derden zoals sociaal cultureel werk, een bibliotheek, de muziekschool, kinderdagverblijven etc.. De gemeente regisseert als een soort netwerker, financiert en faciliteert op deze wijze het lokaal onderwijsbeleid.

2.3. Het oog: de start, heden en de toekomst

Het oog is een onbekend begrip. Als je niet uit het onderwijsveld komt, heb je er waarschijnlijk nooit van gehoord. Het begrip oog kan worden omschreven als:

“een overlegorgaan voor lokaal onderwijsbeleid waarin het college van burgemeester en wethouders met de vertegenwoordigers van alle schoolbesturen overleg voeren over de voorbereiding en uitvoering van het lokaal onderwijsbeleid” (art. 2 lid 1 modelverordening overleg lokaal onderwijsbeleid, bijlage a).

In het oog hebben dus naast de gemeente ook schoolbesturen zitting. De constructie van het oog is een juridisch instrument, waar het college van burgemeester en wethouders een voortrekkende rol in speelt. Het op- en inrichten van het oog is op lokaal niveau geregeld op basis van een ‘verordening overleg lokaal onderwijsbeleid’. Deze verordening heeft deels de functie van een huishoudelijk reglement, maar schrijft ook de waarborgen voor alle partijen voor. Naast een omschrijving van het overlegorgaan, de samenstelling ervan en een aantal administratieve voorschriften zoals de voorbereiding, de uitnodiging en de verslaglegging, is tevens een juridisch artikel gewijd aan de rol van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad is het adviesorgaan voor de regering op het terrein van het onderwijs. Tevens kunnen gemeenten in speciale bij de wet geregelde

gevallen een beroep doen op de Onderwijsraad (Onderwijsraad, [<http://www.onderwijsraad.nl/frameset.htm>], 29 juli 2004).

Die adviserende rol van de Onderwijsraad kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een schoolbestuur zich beroept op een eventuele strijdigheid van een besluit met de grondwettelijke bepalingen – artikel 23 – waar de vrijheid van richting en inrichting in het geding komen.

Ten aanzien van het oogo neemt de Onderwijsraad een belangrijke plaats in. Wanneer een of meer schoolbesturen of het college van burgemeester en wethouders een advies wensen over een onderwerp waarop het op overeenstemming gericht overleg van toepassing is, met als specifiek onderdeel het verband tussen het onderwerp en de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting van het onderwijs, kan de Onderwijsraad ter zake om advies worden gevraagd.

2.3.1. De start

Hoe het oogo er in de praktijk uit moest zien, was niet bekend. In het oogo dienden de gemeente en de schoolbesturen gemeenschappelijke doelen na te streven, maar de omvang en reikwijdte van die gemeenschappelijke doelstellingen kon van gemeente tot gemeente verschillen. Op lokaal niveau kwamen gemeenten en schoolbesturen met elkaar in gesprek over de totstandkoming van dit specifieke onderwijsoverleg. Belangen en verplichtingen werden met elkaar besproken.

In de voorbereiding naar de decentralisatie van diverse onderwijstaken van het rijk naar de gemeente werd langzaam maar zeker meer over dit overleg geschreven.

Het Projectbureau Onderwijshuisvesting van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelde dat er eisen aan het oogo moesten worden gesteld. Daarbij ging het zowel om de agenda als de deelnemers. Dit type overleg kon in haar optiek alleen zinvol zijn als het niet zou worden beperkt tot de techniek, maar zou worden verbreed tot de voornemens en wensen van alle partijen op het brede onderwijsterrein. Dat zou eisen stellen aan de deelnemers. Overleg zou alleen zinvol zijn als men voldoende mandaat en deskundigheid heeft (VNG blad Onderwijs Lokaal, 1996a, pag. 10).

Gemeenten en schoolbesturen waren ook kritisch over het overleg op zich en hun rol daarin. De rol van de gemeente als voortrekker, voorzitter en regievoerder staat bij de onderhandelingen tussen gemeenten en schoolbesturen centraal en wordt bij de voorbereidingen ter discussie gesteld. Vertegenwoordigers van de politieke partijen D66 en VVD constateerden ten aanzien van het oogo dat dit overleg niet aan nadere wettelijke voorschriften was gebonden. Daarom kon de overlegprocedure van plaats tot plaats verschillen. De genoemde politieke vertegenwoordigers vonden procedurele waarborgen gewenst. Een verordening kon deze waarborg bieden. (VNG blad Onderwijs Lokaal, 1996b, pag 8-9).

Deze verordening voorziet in een huishoudelijk reglement en schrijft de procedure rond het oogo voor. De gemeente wordt in de persoon van het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering en bewaking van de agenda, verslaglegging en het inrichten van het voorzitterschap.

In de jaren erna werd naast de vorm meer aandacht besteed aan de inhoud van het oogo. In een artikel over brede steun van de Tweede Kamer voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid maakte de toenmalige staatssecretaris Netelenbos zich sterk voor de regierol van de gemeente. Voor ontplooiing van initiatieven om te

komen tot een samenhangende aanpak van de achterstandenproblematiek wees zij erop dat gemeenten nauwgezet oogje met de schoolbesturen moeten voeren. Cruciaal is dat er voldoende draagvlak voor het beleid bestaat. De vrijwilligheid, het gezamenlijk rond te tafel gaan zitten en de overeenstemming over de doelstellingen van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid vormen de beste basis voor een goede, effectieve aanpak in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid (VNG blad Onderwijs Lokaal, maart 1997, pag 2-3). Rond de start van het functioneren van het oogje wordt daar vervolgens veel aandacht aan besteed.

2.3.2. Heden

Kort na de invoering van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting van het rijk naar de gemeente per 1 januari 1997 kwamen de eerste praktijkervaringen in beeld. Zo sprak de verantwoordelijke wethouder Schilder van de gemeente Edam-Volendam over de samenwerking met het bijzonder onderwijs over "Niets dan lof. We waren om 19.30 uur begonnen en om 21.30 uur weer klaar. Ik bedoel maar. Het vertrouwen is groot. Je geeft de mensen de vrijheid of niet." (VNG, mei 1997, pag. 4-5)

De eerste reactie was dus zeer positief. Het oogje werd daarbij op de werkvloer gezien als een – in positieve zin - praktisch overleg met als kernbegrippen vertrouwen, vrijheid, samenwerking, afspraken nakomen en op tijd klaar zijn.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft na de decentralisatie gedurende de jaren 1998 – 2001 een aantal enquêtes laten uitvoeren om als onderdeel van een grootschalig monitoronderzoek ervaringen van schoolbesturen met de nieuwe situatie in kaart te brengen. Het specifieke onderwijsoverleg is hierbij onderzocht, waaruit blijkt dat ongeveer de helft van het aantal schoolbesturen het oogje met een voldoende beoordeelt. De kwaliteit van het oogje werd daarbij op vier criteria beoordeeld: resultaat, mate van wederzijdse instemming, omgang met minderheidsstandpunten en algemeen oordeel (Research voor Beleid, 1999, pag. 9).

Toch blijkt dat er na een goed jaar een lichte verschuiving plaatsvindt naar een iets minder positieve waardering van het oogje. Ten aanzien van de evaluatie van schoolbegeleiding verschuift de beoordeling van het oogje bij alle kwaliteitscriteria van de categorie 'goed' naar 'voldoende'. Het oordeel is al met al dus nog steeds positief, echter minder lovend dan in het voorgaande jaar (Research voor Beleid, 2000, pag. 25).

Na de invoering van het oogje blijkt na een paar jaar minder waardering voor dit overlegorgaan te ontstaan. Schoolbesturen waarderen resultaat en mate van wederzijdse instemming binnen het oogje iets vaker met een onvoldoende (Research voor Beleid, 2001, pag. 9).

Zowel gemeenten als schoolbesturen hebben na een paar jaar vanuit hun eigen rol en perceptie een bepaalde houding ten opzichte van het oogje gekregen. Het nieuwe is eraf, de gewenning treedt op en het eerste enthousiasme ebt langzaam weg bij de participanten. Schoolbesturen en gemeenten krijgen als participanten een andere blik op het oogje. Daarnaast varieert het oogje per gemeente, waardoor het lastig wordt

om een uniform en een voor iedere gemeente passende overlegconstructie te hanteren.

2.3.3. De toekomst

Het afgelopen decennium is er op deze wijze binnen het vakgebied onderwijs veel gebeurd. De decentralisatie van een aantal onderwijstaken heeft vanzelfsprekend ook een behoorlijke impact gehad op het niveau van het rijk. In die periode is het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC & W) gereorganiseerd en is men zich blijven beraden op het inspelen op de actuele ontwikkelingen.

Zo heeft het Ministerie van OC & W in 2002 een veranderingsproces in gang gezet ter verbetering van de externe oriëntatie, de operatie 'Sprong'. Deze verandering is primair extern gericht. De externe relaties van het Ministerie waren vooral die met het 'bestuurlijk middenveld'. Dat veld moet worden verbreed naar een oriëntatie op scholen, leraren en burgers in het algemeen. Met andere woorden, er dient een oriëntatie op de zogenaamde eindgebruikers plaats te vinden. Het Ministerie moet een extraverte organisatie worden, moet direct contact met het veld hebben, moet een open oog en gewillig oor hebben voor wat speelt bij scholen en burgers, en moet luisteren naar vragen uit het veld. Operatie 'Sprong' voorziet ook in een nieuwe strategische toekomstvisie. Veel nadruk wordt gelegd op een verandering van cultuur, van stijl van leidinggeven. Leaders moeten verbindingen leggen tussen mensen en ideeën, creativiteit bevorderen en flexibiliteit verhogen. In de nieuwe cultuur moet geluisterd worden, moeten ongewone ideeën, vragen en mensen de ruimte krijgen (Kickert, 2002).

Deze externe oriëntatie heeft vanzelfsprekend gevolgen voor het onderwijsveld en het functioneren van het oogo. De lokale actoren binnen het oogo vertegenwoordigen immers dat bestuurlijk middenveld en de gemeente dient vanuit de regierol op nieuwe ontwikkelingen in te spelen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bracht in februari 2002 ten aanzien van de gemeentelijke (regie)rol binnen het onderwijs de notitie '*Koers op Partnerschap*' uit waarin een verkenning van de grenzen van gezamenlijke verantwoordelijkheden van gemeente, rijk en instellingen plaatsvond. De VNG gaat hierbij in op de kabinetsverkenning 2010 '*Grenzeloos leren*' waarin prikkelende uitspraken over de toekomst van het onderwijs en de mogelijke verdeling van taken en bevoegdheden tussen de overheid en de scholen worden gedaan. De VNG is van mening dat de gemeente een balans moet vinden tussen het respecteren en vergroten van de autonomie van de schoolbesturen, de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het totale onderwijsbestel en de eigen verantwoordelijkheid voor het voeren van een sterke regie.

Het Kabinet schreef voorts in het Hoofdlijnenakkoord van 2002 '*Meedoen, meer werk, minder regels*' dat een herijking van het onderwijsachterstandenbeleid, waaronder de verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen, noodzakelijk is. Scholen hebben een belangrijke rol waar het gaat om de bestrijding van onderwijsachterstanden. Gemeenten zijn de meest school-nabije overheid en hebben een verantwoordelijkheid voor het functioneren van de lokale infrastructuur. Het Rijk beschouwt de gemeenten ook in het onderwijsbeleid als mede-overheid en daarmee als belangrijke partners bij het bestrijden van achterstanden.

Dit akkoord heeft gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en scholen. De verantwoordelijkheid voor het bestrijden van onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs komt namelijk hoofdzakelijk bij de scholen te liggen. Zij ontvangen de middelen hiervoor rechtstreeks, zonder tussenkomst van de gemeenten. Hierdoor verdwijnen er verplichtingen die door de wet zijn voorgeschreven. In het bijzonder gaat het hierbij om het vervallen van de eis om te komen tot een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan met daarin de gezamenlijke doelstellingen, activiteiten, de inzet van school- en gemeentelijke middelen, de wijze van verantwoording alsmede de wijze waarop het plan tot stand wordt gebracht (TK 2003-2004, 27 020, nr. 35).

Door deze verdere deregulatie zal het oogo er anders uit kunnen gaan zien, omdat de lokale actoren – gemeente en schoolbesturen – een andere verhouding tot elkaar krijgen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) spreekt in haar reactie op de regeringsverklaring (brief 13 juni 2003, kenmerk CB/2003002210r) over een radicale breuk met het bestaande stelsel van verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid, gemeenten en schoolbesturen. De VNG vindt dit duidelijk ongewenst, zo kort na invoering van dit stelsel. De autonomievergroting van de school werd met het 'Schevenings akkoord' gestalte gegeven. De gemeenten werd sturende bevoegdheid gegeven om het oogo in te richten, zodanig dat er maatwerk geleverd kan worden. Dit is een erkenning van de verscheidenheid tussen scholen. Autonome en sterke scholen hebben een sterke gemeente met een eigen instrumentarium hard nodig. Met het voorstel van de regering wordt dit volgens het VNG nu teniet gedaan.

In de periode eind 2003 tot mei 2004 hebben partijen – Ministerie, schoolbesturen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – intensief overleg gevoerd. Een belangrijk item hierbij was om goed overleg te voeren over de weg naar de nieuwe bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijsachterstandenbeleid, maar ook andere onderwijsontwikkelingen stonden op de beleidsagenda.

Ten aanzien van het onderwijsoverlegorgaan tussen gemeenten en schoolbesturen worden nieuwe afspraken ten aanzien van het onderwijsoverleg genoemd, namelijk nieuwe bestuurlijke arrangementen c.q. lokale arrangementen. De huidige wettelijke bepalingen rond het verplicht instellen van een oogo zullen in de visie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. Van der Hoeven (2004), komen te vervallen. Er zal geen eis meer zijn om samen met de gemeente te komen tot een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan met gezamenlijke doelstellingen tussen bijzondere schoolbesturen en de gemeente. Daarvoor in de plaats zal het toekomstig lokaal onderwijsbeleid (LOB) uitgaan van een vrijwillige samenwerking zoals de lokale arrangementen waar brede samenwerkingsvormen op lokaal niveau in kunnen participeren. De minister noemt in haar hoofdlijnenbrief (TK 2003-2004, 27 020, nr. 35) nog wel een overleg tussen gemeenten en schoolbesturen, maar het karakter van dat overleg krijgt duidelijk een andere status. Oftewel, het oogo kan hiermee op de schop gaan.

Waar gaat het om? Het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid moet zich richten op een aandachtsverschuiving, waarbij de betrokken partijen – scholen, gemeenten, schoolbesturen, rijk – moeten doen waar zij het beste in zijn. Scholen en schoolbesturen zijn de belangrijkste uitvoerders van het onderwijsachterstandenbeleid en de professionals in het onderwijs hebben het beste zicht op achterstanden van leerlingen en de wijze waarop deze succesvol kunnen worden bestreden. Zij krijgen de ruimte om de middelen hiervoor meer naar eigen

inzicht te besteden (TK 2003-2004, 27 020, nr. 39). Met andere woorden, de gemeente zal zich minder met deze zaken moeten bemoeien. Het vervallen van de hiervoor genoemde verplichting wijst hierop. Overigens laat het vervallen van deze eis onverlet dat op lokaal niveau betrokken partijen vrijwillig tot een gezamenlijk plan van aanpak kunnen komen. Die vrijwilligheid moet weer terugkomen in bestuurlijke of lokale arrangementen waarbij partijen – schoolbesturen en gemeente – een overleg instellen met inachtneming van de wettelijke verantwoordelijkheden van schoolbesturen enerzijds en die van gemeenten anderzijds. Deze bestuurlijke arrangementen moeten uitmonden in een op maat gesneden afspraak over de gezamenlijke en tweezijdige aanpak van maatschappelijke en omgevingsvraagstukken.

Met deze wijzigingen van het voorgeschreven overleginstrument tussen gemeenten en schoolbesturen ziet het ernaar uit dat het oogo in de huidige vorm, alsmede de onderlinge verhoudingen en relaties van de participanten binnen het bedoelde overleg, in de nabije toekomst zal wijzigen. De conclusie kan namelijk worden getrokken dat de beleidsdoelstellingen voor het oogo gaan verschuiven. De beleidsuitgangspunten voor het oogo in de vorm van het verplicht instellen van dit overleg om op lokaal niveau gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren, worden verlaten.

De lokale actoren, in casu de schoolbesturen, krijgen van het rijk middelen en verantwoordelijkheden toegekend om eigen onderwijsbeleid te gaan voeren. Gemeenten zijn daarbij niet meer nodig voor afstemming en goedkeuring. De gemeentelijke verantwoordelijkheden worden op dit vlak uitgedaald. De verplichting van het oogo komt te vervallen en de gedachte achter het oogo in de vorm van overeenstemming over een gezamenlijk plan wordt verlaten. De lokale actoren zullen in de nabije toekomst het oogo op een andere manier gaan vormgeven. Het nut van het oogo zal opnieuw worden bezien. In het uiterste geval kan het oogo ter ziele gaan. In het Binnenlands Bestuur van 4 februari 2005 merkt de onderwijsjurist Mentink hier het volgende over op: “Laat gemeenten en schoolbesturen samen bepalen hoe ze hun onderwijszaken regelen. Het wordt tijd voor wetgeving-op-maat, afgestemd op lokale mogelijkheden en behoeften.”

Dit bevestigt de benadering in dit onderzoek dat de actoren elkaar in welke vorm dan ook nodig blijven hebben. Of het nu een uitgedaalde of afgezwakte vorm van een oogo is of dat de partijen onder de noemer bestuurlijke of lokale arrangementen met elkaar gaan onderhandelen, er blijft een noodzaak om vertrouwen in de samenwerking en elkaars functioneren te hebben. Zonder vertrouwen zou dit een moeizaam proces kunnen gaan worden.

Hoofdstuk 3 Het theoretisch kader: het institutioneel denken

Het doel van dit hoofdstuk is om aan te geven wat wordt verstaan onder het institutioneel perspectief en hoe dit perspectief kan worden toegepast op het oog. De organisatie van het oog wordt onderzocht aan de hand van institutioneel denken. Daarvoor zal de institutionele school worden uitgelegd en zal gebruik worden gemaakt van een specifieke theorie van Selznick.

3.1. De theorie en de uitgangspunten

Consensus en coöperatie zijn binnen dit onderzoek interessante en belangrijke begrippen. Consensus betreft een eenstemmige mening en coöperatie duidt op samenwerking. Beide begrippen staan vaak centraal binnen een overlegorgaan als organisatie.

Een organisatie kan op meerdere wijzen worden beschouwd. Dé organisatie als voorbeeld of mal bestaat niet; de organisatie is namelijk een complex en een steeds veranderend fenomeen. Dit heeft tot gevolg dat een eenduidige en allesomvattende organisatie theorie dan ook niet bestaat. De theorieën die door de jaren heen zijn ontwikkeld, leggen vaak de nadruk op een onderdeel van een organisatie, bijvoorbeeld de structuur, de mensen, het besluitvormingsproces, de cultuur of de betekenis van de organisatie in de samenleving (Pröpfer, 1998).

Het oog kent ook al deze facetten. Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, trekt met name de menselijke kant, de waarde van vertrouwen in elkaar en in het overlegorgaan en de cultuur erbinnen de aandacht. Hoe functioneert het oog vanuit het perspectief van de actoren? Wat is hun rol en invloed binnen het overleg en op het beleidsvormingsproces? Vindt er binnen het overleg wel samenwerking plaats en hoe open staat het overleg voor invloed van buitenaf?

Het zijn allemaal interessante vraagstukken die zich er goed voor lenen om op het oog los te laten. Al snel dient zich hierbij de vraag aan hoe het oog functioneert. Kent men elkaar goed of goed genoeg om een bepaald vertrouwen te hebben in dit overlegorgaan of is daar geen sprake van? Heeft het overleg een eigen gezicht of is het een gelegenhedenbijeenkomst? Of met andere woorden, is het oog een institutie of een organisatie?

Bij een institutie kan er sprake zijn van een aparte groep met eigen kenmerken en een hoge graad van gezamenlijkheid. Bij een organisatie kan er sprake zijn van een zakelijke groep die zich onderling niet met elkaar verbonden voelt.

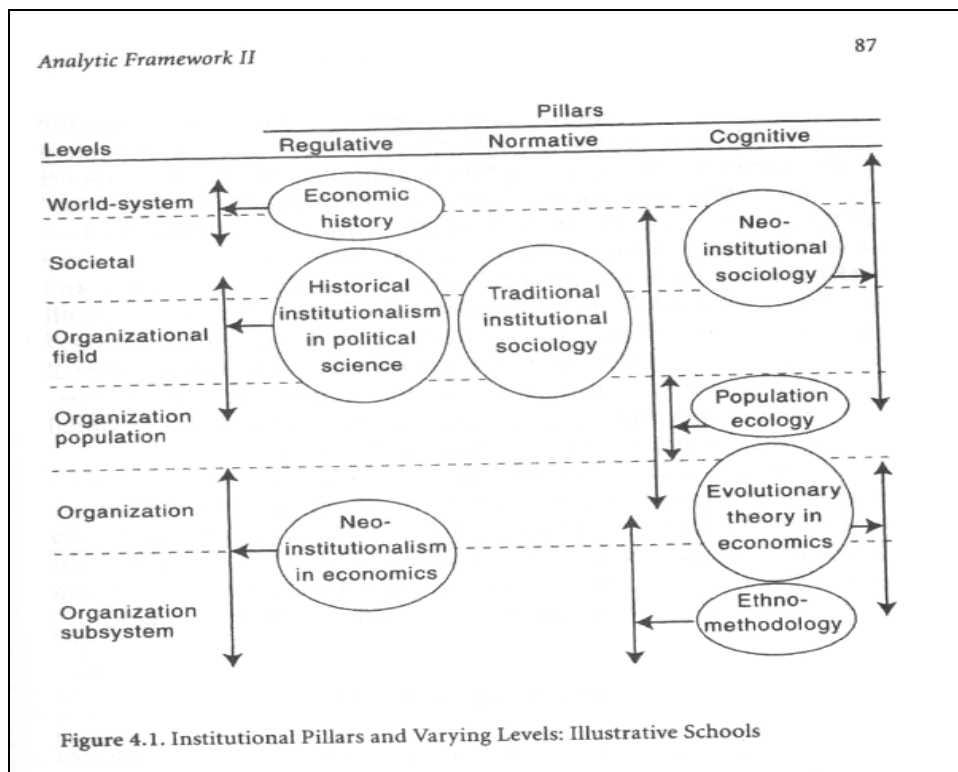
Op basis van deze vraagstukken is in dit onderzoek de nadruk gelegd op de systeemtheorie vanuit de institutionele school en in het bijzonder het institutionele benaderingsproces aan de hand van de theorie van Selznick (1983). De theorie van Selznick gaat uit van de systeembenadering. Hierbij wordt de organisatie als een zelfstandige entiteit gezien die eigen behoeften en wensen heeft die ze door aanpassing aan en via interactie met de omgeving tracht te realiseren. In termen van netwerken van organisaties wordt de institutionele benadering omschreven als 'natuurlijke-systeem-perspectief' (Pröpfer, 1998). Organisaties worden hierbij gezien als adaptieve structuren die in evenwicht kunnen blijven door zich voortdurend aan veranderende omstandigheden aan te passen. Ook de interdependentie tussen de

subsystemen komt in dit perspectief aan de orde; hierbij wordt geduid op de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. De mate waarin er sprake is van dit adaptieve vermogen op veranderende omstandigheden, bepaalt in dit onderzoek of er sprake is van een institutie (of instituut) of een organisatie. Veranderende omstandigheden treden daarbij op door de omgeving van het overlegorgaan.

De omgeving kan worden opgesplitst in een interne en externe bron van waarden. Bij een interne bron kan vanuit het overleg zelf, zoals de actoren als onderdeel, inbreng of invloed worden uitgeoefend op het beleidsvormingsproces. Bij een externe bron kan informatie of druk op aanpassing van het beleidsvormingsproces worden gegeven door partijen die niet direct deel uit maken van het besluitvormingsorgaan. In beide gevallen is het aan het orgaan zelf om daar wel of niet flexibel op te reageren of haar functioneren er op aan te passen. Van flexibiliteit is sprake wanneer het orgaan beïnvloedbaar is door factoren die buiten het orgaan liggen.

De institutionele school heeft binnen de Sociale Wetenschappen al jarenlang een belangrijke plaats ingenomen. Het niveau van de institutionele school is beperkt tot de sociale en werkomgeving van het orgaan alsmede de samenstelling van het orgaan. Het institutionele perspectief leent zich bijvoorbeeld niet voor een benadering op globaal niveau. In het hieronder aangegeven schema (tabel 1, de plaats van de institutionele school) wordt deze plaats in beeld gebracht.

Tabel 1. de plaats van de institutionele school



(bron: Scott, 1995, p. 87)

Binnen overlegorganen hebben actoren een specifieke rol en plaats. Sommigen zijn gekozen en vertegenwoordigen actief hun achterban. Anderen zijn uit hoofde van hun functie verplicht om deel te nemen aan het overleg. Tezamen vormen ze niettemin één overlegorgaan en hebben ze vanuit dit specifieke orgaan hetzelfde belang of verantwoordelijkheid: het nemen van een besluit of het geven van een advies dat van het orgaan wordt verwacht of vereist. De leden van zo'n overlegorgaan dienen zich van deze samenwerkingsconstructie te vergewissen. Zonder elkaar is er geen overlegorgaan. Samenwerking kan alleen slagen wanneer er consensus heerst over het te bereiken doel. Dat is het gezamenlijke belang waar het overleg op steunt. Hierbij kan een vorm van leiderschap een belangrijke functie bekleden om dit systeem van coöperatie in stand te houden. Maar de samenstelling van een overlegorgaan wijzigt door de jaren heen om uiteenlopende redenen. Dit kan consequenties hebben voor de belangen die binnen het overlegorgaan spelen. Vanuit de institutionele benadering kan de vraag worden gesteld of een overlegorgaan ondanks fluctuaties haar eigen koers vaart of dat er sprake is van een verandering of aanpassing. Met de institutionele benadering kan binnen een bepaalde bestuurlijke institutie of systeem een bepaalde variëteit worden verklaard (Boin, 1996).

3.2. Bestuurlijke instituties

Het begrip institutie (of instituut) komt al lang voor binnen de sociale wetenschappen. Aan instituties en het proces van institutionalisering is al de nodige aandacht besteed binnen disciplines als sociologie, politicologie en economie. Systematische aandacht voor instituties en institutionalisering is bij uitstek een theoretische aangelegenheid. Institutie betekent als theoretisch begrip in sociologische zin geïjkt en gestructureerd gemeenschappelijk handelen in socio-cultureel verband (Hakvoort, 1996). Een vorm van institutionalisering duidt op de processen die hiertoe leiden.

De verhoudingen binnen een overlegorgaan liggen vaak lastig. De bestuurlijke insteek van de betrokken partijen verschilt namelijk. Deze verschillende insteeken kunnen worden omschreven als bestuurlijke instituties. Bestuurlijke instituties geven aan de ene kant aan welke doelen bestuurlijke actoren dienen na te streven en aan de andere kant geven ze aan welke hulpmiddelen ze daarbij dienen te gebruiken. De gemeente investeert als lokale overheid in het voorzieningenniveau. Lokale kennis en specialistische deskundigheid zijn essentieel voor een succesvolle uitvoering hiervan. Deze kennis en deskundigheid liggen vaak in handen van derden. Gemeenten en deze derden hebben elkaar nodig binnen de bestuurlijke institutie, doch er is tevens sprake van een bepaalde machtsstructuur waarbij de gemeente binnen deze institutie verdeler van hulpmiddelen is en derden een bepaalde afhankelijkheidspositie bekleden (Hendriks, 1990).

Binnen bestuurlijke instituties draait het mede om besluitvormingsprocedures, waarbinnen de individuele voorkeuren in een groepskeuze moeten worden omgezet in een collectieve besluitvorming. Het is een actief proces waar actuele en lokale situaties aan bijdragen en de actoren op inspelen.

Dergelijke bestuurlijke instituties krijgen de laatste twee à drie decennia goed voet aan de grond en kunnen worden geschaard onder de term 'institutionele revolutie'. Deze term is ontstaan door veranderingen in besluitvormingsstructuren en is met

name sinds het begin van de jaren tachtig in de sociale wetenschappen tot stand gekomen. Volgens bestuurskundige onderzoeken liggen er veel uitdagingen op de weg naar deze institutionele revolutie. Veranderingen binnen bestuurlijke instituties kunnen worden gezien als 'stollingen' en 'vloeibaren', waarbij 'stollingen' op onwrikbare en onveranderlijke processen duiden en 'vloeibaren' verwijzen naar veranderingen (Steunenberg, 2000). Deze verwijzingen kunnen tevens betrekking hebben op het onderscheid tussen organisaties en instituties. Dit onderscheid kan tevens worden teruggevoerd naar het aan- of afwezig zijn van vertrouwen. Binnen een organisatie kan vertrouwen minder aan de orde dan binnen een institutie; binnen een institutie kan er sprake zijn van een hogere mate van vertrouwen.

3.3. Organisatie en institutie

Selznick maakt een onderscheid tussen organisaties en instituties. De meeste organisaties onderscheiden zich in verscheidene gradaties. Het functioneren van een organisatie kan worden begrepen als het product van de wisselwerking tussen externe (eisen aan de organisatie) en interne (interactie van individuen) factoren. Hierbij kan een organisatie een speciale identiteit aannemen die het gedrag van een organisatie in belangrijke mate bepaalt. Gedacht kan worden aan gedeelde doelinterpretaties en taakdefinities. Het gaat hier om een identiteit of een vorm van karakter dat wordt omschreven als een institutionaliseringsproces. Dit is er niet in één keer, maar dat heeft tijd en ontwikkeling nodig. Dit proces van institutionaliseren, het verworden van een institutie, refereert in abstracte zin aan de transformatie van instabiele en losstaande activiteiten in ordelijke en stabiele patronen. Instituties oefenen een beperkende werking uit op het gedrag van individuen. Er is sprake van een normatieve benadering. Aangezien het een groeiproces betreft, moet er sprake zijn van een bepaald verleden. Het karakter van een organisatie bepaalt in grote mate hoe formele doelstellingen in de praktijk gestalte krijgen.

Het begrip institutionalisering kan als volgt worden omschreven:

“het fundamenteel-antropologische proces, waarin individuele menselijke handelingen worden geobjectiveerd tot vaste, min of meer normatieve handelingspatronen (gewoonten, mores, instituten), die als collectieve vormen onafhankelijk van handelende individuen kunnen blijven voortbestaan en als zodanig de individuele mens enerzijds dwingen om bepaalde handelingen op bepaalde wijzen te verrichten (bepaalde sociale rollen te spelen), hem anderzijds echter de voor zijn handelen onmisbare sociale stabiliteit en zekerheid (integratie) verschaffen” (Zijderveld, 1974, pag 29-30).

In deze definitie komen interessante termen naar voren als normatieve en collectieve vormen. Hierbij is het onderscheiden naar organisaties en instituties van belang. Er kan al sprake zijn van een organisatie wanneer twee actoren hun belangen en krachten bundelen om iets voor elkaar te krijgen. Dan is een organisatie een technisch instrument, een vorm van een stuk gereedschap.

Maar een organisatie kan zich ook ontwikkelen tot een vorm van institutie. En daarbij is het verleden van belang. Een institutie is door zijn verleden of geschiedenis een binnen en buiten de organisatie gewaardeerde groep. De gemeenschap waardeert dit verband ook als zodanig.

Maar wat maakt een organisatie tot een institutie? Volgens Selznick (1983) kent het institutionaliseringsproces twee stappen.

Bij de eerste stap wordt gekeken naar de formele structuur van de organisatie. Deze wordt vastgelegd langs onderdelen als het in beeld brengen van doelen en regels, het vastleggen van een bevelstructuur en de communicatielijnen.

De tweede stap brengt de ontwikkeling van een informele structuur in beeld alsmede het ontstaan van organisatorische vaardigheden die uiteindelijk leiden tot de ontwikkeling van een institutioneel karakter.

De eerste stap is een stuk eenvoudiger te herkennen dan de tweede stap. Afspraken rond het functioneren van een organisatie zijn vaak vastgelegd door middel van een huishoudelijk reglement of een andere vorm van legitimiteit. Bij de tweede stap gaat het om waarden die al dan niet gezamenlijk worden uitgedragen, flexibel of niet-flexibel, of te maken hebben met een interne of externe bron van waarden. Vanuit het sociale aspect is dit een belangrijke benadering. Want hoe meer een bepaalde praktijk in de organisatie is ingebed, des te meer ontstaan er conflicten over de onderliggende waarden. En dan komt het begrip institutie weer aan de oppervlakte boven drijven. Het beleidsvormingsproces blijft dan niet meer beperkt tot onveranderlijke processen maar verschuift naar veranderingen, waarbij de actoren als sociale figuren een hoofdrol spelen.

Om deze tweede stap te analyseren is een karakterstudie nodig. Met andere woorden, hoe gedraagt de organisatie zich in de praktijk? Organisaties worden continu gedwongen zich aan te passen aan de omgeving, waardoor de organisatie wordt gespiegeld aan zijn taken in relatie tot veranderingen in de buitenwereld. Bij de transformatie van organisatie naar institutie treedt een belangrijke eigenschap op, namelijk de drang om de geïnstitutionaliseerde kernwaarden en eigen werkwijzen in stand te houden en te beschermen tegen inmenging van buitenaf (Selznick, 1983).

Bij het begrip institutie is daardoor een normatieve benadering noodzakelijk. Scott (2001) heeft dit onderscheid aan de hand van drie pijlers toegelicht:

- a. de regulatieve pijler (regulative)
- b. de normatieve pijler (normative)
- c. de cultureel cognitieve pijler (cultural-cognitive).

Tabel 2. De drie pijlers van het begrip institutie

Institutions and organizations			
	<u>Pillar</u>		
	<u>Regulative</u>	<u>Normative</u>	<u>Cultural-Cognitive</u>
Basis of compliance	Expedience	Social obligation	Taken-for-grantedness Share understanding
Basis of order	Regulative rules	Binding expectations	Constitutive schema
Mechanisms	Coercive	Normative	Mimetic
Logic	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
Indicators	Rules Laws Sanctions	Certification Accreditation	Common beliefs Shared logics of action
Basic of legitimacy	Legally sanctioned	Moral governed	Comprehensible Recognizable Culturally supported

(bron: Scott, 1995, p. 52)

Uit dit overzicht – tabel 2 - wordt de normatieve benadering van institutionalisering zichtbaar inclusief de bijbehorende eigenschappen die zich op verschillende onderdelen voordoen. Deelnemers zijn op een bepaalde manier sociaal verplicht om deel te nemen aan het instituut, het instituut schept verwachtingen en het instituut geniet een bepaalde certificering.

Normatieve systemen kennen aan de ene kant een beperkt sociaal gedrag, aan de andere kant moedigen zij sociale activiteiten aan. Het is een wisselwerking waarbij de effecten ervan kunnen worden teruggevoerd naar bepaalde waarden en normen. Het gaat hier om rechten en verplichtingen, privileges en taken, licenties en mandaten. Dit is afhankelijk van de vorm van het systeem en het analyse-niveau.

Met andere woorden, bij een normatieve insteek is er sprake van een bepaalde morele invloed of sociaal inlevingsvermogen dat varieert en afhankelijk is van de verschillende niveaus waarop de normatieve benadering zich kan voordoen. Binnen symbolische en relationele organisaties legt de normatieve benadering de nadruk op waarden, verwachtingen en regels. Sommige onderdelen als regels zijn duidelijk in kaart te brengen, maar andere begrippen als bijvoorbeeld verwachtingen liggen niet duidelijk vast. Dit is afhankelijk van de situatie ter plaatse en de invulling door de betrokken deelnemers. Actoren binnen de organisatie nemen hierbij een belangrijke rol in, maar ook de omgeving van de organisatie heeft bepaalde verwachtingen van het functioneren van de organisatie. Deze wisselwerking kan zijn uitwerking hebben op het beleidsvormingsproces en de daarbij behorende interne en externe bron van waarden.

3.4. Interne en externe bron van waarden: flexibel en niet-flexibel

Een organisatie werkt in een omgeving. Deze omgeving – ook wel het maatschappelijk milieu genoemd – is het geheel van de uitwendige omstandigheden die de organisatie beïnvloedt. Die omstandigheden kunnen door verschillende factoren worden bepaald. De omgeving is voor een organisatie een verzameling van belangengemeenschappen en tegenstellingen van belangen.

Om dit wat overzichtelijk te maken, heeft Hendriks (1994) een onderscheid gemaakt in:

- interne omgeving
- externe omgeving.

3.4.1. Interne bron van waarden (de interne omgeving)

In iedere organisatie doen zich veranderingen voor. Soms gebeurt dat op kleine schaal, bijvoorbeeld een ander zorgsysteem of een ander rooster. Maar het kan ook ingrijpend zijn zoals een fusie. De deelnemers van een organisatie of bedrijf hebben daarmee te maken, kunnen daardoor worden beïnvloed of kunnen op een andere wijze gaan functioneren binnen de organisatie. Deze omstandigheden kunnen effect hebben op het functioneren van het orgaan of de samenstelling van het orgaan. Een andere samenstelling kan weer invloed hebben op het besluitvormingsproces.

Een andere wijziging van de interne omgeving kan optreden bij een actieve houding van participanten. Deelnemers kunnen op de agenda beleidsvoorstellen initiëren en onderling steun zoeken om hun belangen breed gedragen te krijgen.

3.4.2. Externe bron van waarden (de externe omgeving)

Bij de externe omgeving spelen omstandigheden een rol die buiten het bedrijf of de organisatie ontstaan en de functies en/of de werkwijze beïnvloeden. Er bestaan situaties en oorzaken die worden opgelegd, waarop geen directe invloed mogelijk is. Instellingen kunnen dan recalcitrant van aard zijn. Een instituut laat zich niet leiden door haar kerntaken en zal daar door de buitenwereld niet gauw van af worden gebracht. Een instituut gedraagt zich als een eigen wereld met specifieke capaciteiten die door haar leden wordt afgeschermd van externe invloeden. Waarden, normen en verwachtingen spelen bij deze normatieve benadering een rol. Wellicht mag worden afgevraagd of instellingen zelf recalcitrant zijn. Het zijn de mensen, actoren binnen een instituut die daar het meeste invloed op uitoefenen en eigen regels en denkpatronen creëren. En binnen die setting heeft de leider ofwel de voorzitter op zijn of haar beurt daar weer een grote invloed op. De voorzitter heeft als leider een plan waarin hij doelen formuleert en de leden van de groep op een bepaalde wijze beïnvloedt. Daarnaast kunnen de kerntaken van een instituut zijn voortgekomen uit de informele structuur en cultuur van een organisatie.

Een andere situatie kan zich voordoen op het moment dat er exogene factoren van invloed zijn op het overleg. Politieke besluitvorming op nationaal en lokaal niveau kan van significante invloed zijn op het besluitvormingsproces. Maar ook kennisgeving als onderdeel van voorbereiding en besluitvorming kan het overleg beïnvloeden, zoals onderling overleg en samenwerking als strategisch onderhandelen. Cultuur is in dit

kader een ook niet te onderschatten element en kan worden gezien als een onderdeel van de externe omgeving.

Deze vier invalshoeken vanuit de organisatie en de institutie en de interne en externe omgeving (flexibel of niet-flexibel) worden binnen het institutioneel denken voor dit onderzoek ingebed in een analysemodel. Dit model wordt in paragraaf 3.7 nader omschreven en vormt een elementaire leidraad van dit onderzoek.

3.5. Definitie en basis van het begrip vertrouwen

Er zijn veel omschrijvingen van het begrip vertrouwen mogelijk. In dit onderzoek is gekozen voor de benadering van Smitka (geciteerd in Edelenbos, 2002):

“Vertrouwen zorgt ervoor dat actoren elkaar handelingsvrijheid durven te geven en onderling verantwoordelijkheden verdelen en zelfs verantwoordelijkheden met elkaar delen. In dit perspectief kan vertrouwen worden gezien als een informeel besturingsmechanisme om transacties tussen partijen efficiënter en effectiever te laten verlopen”.

Een universeel onderdeel bij elke omschrijving is dat vertrouwen te maken heeft met de bereidheid van een actor om zich kwetsbaar op te stellen. Een mens heeft namelijk de positieve verwachting over de intenties van een andere actor dat die actor zijn goede wil zal tonen en rekening zal houden met de belangen van de handelende actor. Wat is de basis van vertrouwen? In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen een egoïstische of een altruïstische grondslag.

Een op rationeel eigenbelang georiënteerd vertrouwen berust op een afweging van kosten en baten van handelingen van andere actoren. Deze vorm van vertrouwen is gebaseerd op rationele grondslagen van handelen en op een verwachting van toekomstige opbrengsten. Men vertrouwt een actor omdat de relatie wederzijds voordeel oplevert. Vertrouwen wordt dus ondersteund door verwachtingen van positieve opbrengsten in de toekomst. Maar daar zit een risico-component in. Risico-acceptatie veronderstelt dat er een calculatie kan worden gemaakt op basis waarvan een rationele beslissing kan worden genomen. Sociaal-georiënteerd vertrouwen berust op gedeelde waarden en normen van actoren en zekere banden van affectie. Deze vorm van vertrouwen berust niet zozeer op rationele afwegingen van kosten en baten, maar veeleer op het gevoel deel uit te maken van een collectief en van verbondenheid aan dit collectief. Vertrouwen heeft van beide kanten iets, zowel egoïstisch als altruïstisch. Vertrouwen moet worden bevestigd en moet wederkerig voordeel voor partners opleveren (Klijn, 2002).

De meeste auteurs wijzen niettemin op het feit dat vertrouwen langzaam groeit, dat vertrouwen is gebaseerd op eerdere ervaringen en wordt ondersteund door het feit dat de samenwerking iets oplevert. Oftewel, vertrouwen kan alleen bestaan bij de gratie van afhankelijkheid en vorige interactie.

3.6. Institutioneel denken en het bestuurskundige begrip vertrouwen

Binnen de omgeving van een overlegorgaan is vertrouwen een belangrijk onderdeel. Zowel de literatuur over sociaal kapitaal als de vooral bedrijfskundige en economische literatuur over contract, partnerschap en alliantie benadrukt het belang van vertrouwen voor goede resultaten in samenwerkingsrelaties (Klijn, 2002).

Het begrip vertrouwen is binnen bestuurskundige praktijken en het bestuurskundig denken een nieuw fenomeen. Binnen netwerken en samenwerkingsvormen krijgt dit onderdeel echter de laatste tijd al meer aandacht. De maatschappij verandert, waardoor organisatorische en bestuurlijke ontwikkelingen het toenemend belang van vertrouwen onderschrijven.

Binnen het institutioneel denken zijn ook regels en verwachtingen naar elkaar en over de structuur waarbinnen men zich bevindt, relevant. Samenwerkingsrelaties kunnen het karakter van contracten in een markt krijgen. Vanuit zo'n marktwerking kunnen derden een langetermijncontract met de gemeente afsluiten, maar lijken deze derden binnen de grenzen van dat contract in korte termijn relaties met andere participanten aan te gaan om zich meer in te dekken (Koene/Paauwe, 1999). Dit effect van indekken heeft veel met vertrouwen te maken. Institutioneel denken en vertrouwen hebben derhalve een relatie met elkaar. Hierbij kan worden gesproken over een gezamenlijk uitgangspunt, waar de deelnemers in grote lijnen het zelfde over denken. Daaruit putten de deelnemers vervolgens een bepaald vertrouwen. Dit kan haar uitwerking hebben op de werking van het overlegorgaan. Hebben de deelnemers vertrouwen in het instituut en is er binnen het instituut sprake van een vorm van samenwerking waaruit een bepaald vertrouwen in een gezamenlijk functioneren blijkt?

Vertrouwen is alles concluderend een interessant concept voor het bestuderen van samenwerkingsprocessen.

3.7. Het analysemodel

Aan Selznick's opvatting van organisaties (1983) ligt het onderscheid tussen het rationele, middel-georiënteerde en door doelmatigheidsoverwegingen geleide proces van bestuur en het waardengeladen, adaptieve, responsief proces van institutionalisering ten grondslag. Sommige organisaties zijn gewoon organisaties: rationele werktuigen waarin weinig persoonlijkheid wordt geïnvesteerd en die zonder spijtgevoelens weer weggegooid kunnen worden. Andere organisaties raken geïnstitutionaliseerd. Zij krijgen een onderscheiden karakter en worden waardevolle instellingen in en voor zichzelf. Dit proces is een proces van organische groei, waarbij de organisatie zich aanpast aan de strevingen van interne groepen en aan de waarden van de externe samenleving. De bestuurlijke leider wordt een staatsman als hij zijn creatieve capaciteiten aanwendt om dit proces te onderkennen en te leiden. Daarbij is het navolgende analyse model toegepast.

Tabel 3. het analysemodel

	Organisatie	Institutie
Niet-flexibel, interne bron van waarden	Instrumentele visie; een rationeel, maakbaar instrument met technici aan de leiding (A)	Een hecht samenstel van mensen, met duidelijke identiteit en streefdoel, ten dienste van eigen strevingen van de participanten (B)
	(doelgerichtheid) (macht en leiderschap)	(binding) (betrokkenheid)
Flexibel, externe bron van waarden	Visie van 'koersloosheid'; opportunistische zonder doelgericht leiderschap (C)	Aanpassingsvermogen; responsief optreden, doordrongen van de waarden van de gemeenschap (D)
	(invloed en debat) (sturing voorzitter)	(vertrouwen) (samenwerking)

(bron: Perrow, 1974)

Dit analysemodel staat centraal in dit onderzoek. Perrow (1974) heeft de institutionele school vertaald in het geschetste analysemodel. Het is een benaderingswijze van een organisatievorm, die schematisch is weergegeven. Bij dit onderzoek is het kader ervan niet veranderd. Wel zijn de toetsingsonderdelen van Perrow uitgebreid en voorzien van per kwadrant (A/m D) twee indicatoren.

Toelichting op het analysemodel:

De leider

Een leider schetst een bepaald plan waarlangs hij het overleg leidt. De leden van het overleg participeren in het overleg namens een bepaalde achterban. De leider heeft hier weinig belang bij. Zijn hoofdtaak is om het overleg procesmatig scherp te bewaken teneinde bij besluitvorming overeenstemming te bereiken. De leider kan het overlegorgaan vanuit deze visie als een zakelijk overleg zien, een technisch gereedschap waarmee hij het overleg uit rationele overwegingen leidt. De leider houdt hierbij geen rekening met andere invloeden en meningen zoals lokale ontwikkelingen als bijvoorbeeld politieke initiatieven of particuliere ideeën. Het gaat hierbij om een niet-flexibele, onverzoenlijke en onwankelbare organisatie die haar doelstelling ontleent aan haar participanten.

Deze benadering is getoetst aan de hand van de indicatoren:

- **doelgerichtheid**
- **macht en leiderschap**

Dit impliceert dat bij de aanwezigheid van deze factoren doelgerichtheid en macht en leiderschap, de uitkomst wordt gewaardeerd in kwadrant **A**.

De leider kan het overlegorgaan ook benaderen als een flexibele en opportunistische groep, zonder koers en gevoelig voor externe factoren. Hierbij laat de leider het overleg de vrije hand met ruimte voor invloeden en ontwikkelingen van buitenaf. Zaken als politieke belangen kunnen de voorzitter indoctrineren bij de uitoefening van zijn leidersrol. Maar ook korte termijn successen binnen het overleg waarin de participanten reiken naar de macht en invloed op de uitkomst van het overleg uitoefenen, krijgen bij deze benadering van de voorzitter de ruimte. De agenda is voor de leider geen leidraad bij het overleg. Uitkomsten zijn niet vooraf als eindpunt omschreven. Discussies krijgen de vrije hand; de leider zal zich niet geroepen voelen om deze discussies aan te sturen of te vermijden.

Deze benadering is getoetst aan de hand van de indicatoren:

- invloed en debat

- sturing voorzitter

Dit impliceert dat bij de aanwezigheid van deze factoren invloed en debat en sturing voorzitter de uitkomst wordt gewaardeerd in kwadrant **C**.

Deze twee kwadranten **A** en **C** zijn benaderingen die voor de overlegvorm zijn gerelateerd aan een organisatie vanuit het begrip *contract*. Van Dale (Taalweb) kent daar de volgende definitie voor:

con-tract (het ~, ~en) : een schriftelijk vastgelegde overeenkomst.

Participanten/deelnemers

Ook de groep zelf heeft naast de leider een functie en eigen karaktertrekken. Participanten vertegenwoordigen een bepaalde groepering of nemen vanuit een bepaalde functie deel aan het overlegorgaan. Dit gegeven kan zijn uitwerking hebben op het overleg. Het kan zijn dat het overlegorgaan eruit ziet als een hecht samenstel van mensen, drijvend op het voeren van eigen belangen met een duidelijke identiteit. De leider kan de groep hiertoe samensmeden met een sterk gevoel voor identiteit, doelgerichtheid en binding. Er is dan sprake van een team. De eigen strevingen van de participanten voeren echter de boventoon. Er is geen ruimte voor invloeden van buitenaf. Deelnemers voelen zich betrokken bij de koers waarop het overlegorgaan vaart en zijn betrokken bij onderlinge verstandhoudingen.

Deze benadering is getoetst aan de hand van de indicatoren:

- binding

- betrokkenheid

Dit impliceert dat bij de aanwezigheid van deze factoren binding en betrokkenheid de uitkomst wordt gewaardeerd in kwadrant **B**.

Het overleg kan echter ook een flexibele, adaptieve, naar buiten gerichte groep zijn, geïmpregneerd met waarden uit de gemeenschap. Er kan sprake zijn dat een antwoord wordt gericht op werkelijk gevoelde behoeften. Participanten van het overleg kunnen gevoelig zijn voor belangen van hun achterban en ook politieke koerswijzigingen kunnen een onvoorspelbare stempel op het overlegorgaan drukken. Een dergelijke adaptieve houding kan goed zijn om rekening te houden met wensen vanuit de maatschappij, maar het kan er ook toe leiden dat vertrouwen toeneemt en verantwoordelijkheidsbesef afneemt. Durven actoren elkaar handelingsvrijheid te geven en onderling verantwoordelijkheden te verdelen en zelfs verantwoordelijkheden met elkaar te delen.

Deze benadering is getoetst aan de hand van de volgende actoren:

- **vertrouwen**
- **samenwerking**

Dit impliceert dat bij de aanwezigheid van deze factoren vertrouwen en samenwerking de uitkomst wordt gewaardeerd in kwadrant **D**.

Deze kwadranten **B** en **D** zijn benaderingen die voor de overlegvorm zijn gerelateerd aan een instituut vanuit het begrip *contact*. Van Dale (Taalweb) kent daar de volgende definitie voor:

con-tact (het ~, ~en) : onderlinge communicatie => *voeling*.

Hoofdstuk 4 Methoden en technieken

Het doel van dit hoofdstuk is om aan te geven voor welke methodologische aanpak bij dit onderzoek is gekozen. Terugkijkend naar de centrale vraagstelling in dit onderzoek met betrekking tot het functioneren van het oogo: “op welke wijze geven de lokale actoren vanuit het institutioneel perspectief vorm aan het op overeenstemming gericht overleg, in welke mate speelt vertrouwen daarbij een rol en door welke omstandigheden laat de aan- of afwezigheid van vertrouwen zich verklaren?” wordt duidelijk dat actoren een centrale functie vervullen. Het oogo kan niet zonder de actoren en om het functioneren van die actoren binnen het oogo te kunnen indiceren zijn er indicatoren nodig. Om dit te onderzoeken is gekozen voor de methode van de case study. Deze keuze wordt in dit hoofdstuk toegelicht, mede vanuit een tweetal methodologische stromingen.

4.1. Inleiding: de verschillende onderzoeksmethoden

“Methodologie handelt over wetenschap. Methodologie impliceert analyse en reflectie over de wijze waarop een wetenschap tot bepaalde uitspraken komt. Methodologie reconstrueert de weg waarlangs het onderzoek wordt verricht.” (Hakvoort, 1996, p.3)

Het centrale probleem bij methoden en technieken is om het juiste verband, de juiste plaats en het juiste moment aan te wijzen waarop gebruik gemaakt dient te worden van de hulpmiddelen die het onderzoek ten dienste staan. Het is daarom dat de vraag is gerezen of voor de bestuurskunde de noodzaak zou bestaan om een eigen methodologie te ontwikkelen.

McCurdy en Cleary (geciteerd in: Hakvoort, 1996, p. 4) wisten de noodzaak hiervan haarfijn onder woorden te brengen: “Public administration needs methodologies and research designs structured by their own unique needs. If public administration is to be a mature field of study, we feel it must reach agreement of this nature”.

Met andere woorden, het openbaar bestuur heeft vanuit bestuurskundig oogpunt behoefte aan een eigen methodologie.

Maar ook al vraagt het openbaar bestuur een eigen wetenschappelijke benadering, het openbaar bestuur handelt vaak niet alleen. Het is lastig om een scheidslijn te trekken tussen openbaar en privaat, of met andere woorden tussen de publieke en particuliere sector. “Daarom is wel voorgesteld om het materiële object van de bestuurskunde niet meer te definiëren als het openbaar bestuur (public administration) maar als public affairs. Deze term zou tot uiting moeten brengen dat het materiële object van de bestuurskunde wordt gevormd door het gehele stelsel van publieke en private organisaties die betrokken zijn bij de bewerking van maatschappelijke problemen.” (Korsten en Toonen, geciteerd in: Hakvoort, 1996, p.7)

Binnen dit onderzoek naar het oogo is dit gehele stelsel van publieke en private organisaties duidelijk aanwezig. Vertegenwoordigers van het openbaar bestuur delen dit overleg met vertegenwoordigers van private schoolbesturen met daar omheen het maatschappelijke veld van scholen, personeel, kinderopvang en tal van andere aan het onderwijs gerelateerde voorzieningen.

4.1.1. De keuze van de methodologische aanpak

Binnen de sociale wetenschappen is een scala aan verschillende wetenschappelijke stromingen actief. Volgens Hakvoort (1995) zijn er vier categorieën van assumpties te onderscheiden die betrekking hebben op ontologie, epistemologie, de aard van de menselijke natuur en de methodologie. Vanuit deze aannames is het mogelijk om een aantal stromingen binnen de sociale wetenschappen van elkaar te onderscheiden.

Binnen het onderzoek is lang stil gestaan bij de keuze van benadering van het vakgebied onderwijs – dat als een dynamisch en continu veranderend werkveld mag worden beschouwd – en dan met name het functioneren van het oogo. Welke stroming binnen de sociale wetenschappen zou hier het best op toepasbaar zijn? Uiteindelijk is gekozen voor de interpretatieve stroming. Vraagstukken als sociaal proces, consensus, cohesie zijn het meest gerelateerd aan de interpretatieve theorie, waarbij vanuit de organisatie zelf gekeken wordt naar menselijke verhoudingen (human relations).

Wat houdt de interpretatieve stroming in?

Meerdere stromingen voldoen aan de omschrijving van deze stroming, bijvoorbeeld het constructivisme en de configuratiebenadering. Het gebruik van de ‘verstehende’ methode is hiervan een gemeenschappelijke eigenschap. Deze stroming wordt gekenmerkt door het begrijpen (verstehen) van de wereld zoals die is, het begrijpen van de fundamentele aard van de sociale wereld op het niveau van de subjectieve ervaring. “De wereld wordt gezien als een zich voordoend sociaal proces dat gecreëerd wordt door betrokken individuen”. “De aandacht richt zich op vraagstukken die samenhangen met status quo, consensus, sociale integratie en cohesie, solidariteit en actualiteit. “(Hakvoort, p. 21-22)

Aangezien bestuurskunde met name het openbaar bestuur betreft, dat erg op de praktijk gericht is, komt de interpretatieve stroming hier het beste tot haar recht. “Het sociaal-gedeelte van interpretatiekaders staat op de voorgrond. Cultuur is op te vatten als resultante van sociaal gedeelde interpretatiekaders.” (Hakvoort, p. 21) Beleid, praktische toepassing en verzorging zijn speerpunten binnen het openbaar bestuur. Bestuurskunde zal zich hierdoor over het algemeen minder op theorievorming richten. Het begrijpen van hetgeen zich binnen het openbaar bestuur afspeelt in het algemeen en een overlegorgaan vanuit het openbaar bestuur zoals het oogo in het bijzonder, kan hierdoor het beste worden vertaald vanuit de interpretatieve benadering.

Om de praktijk van het oogo, de werking ervan en de interactie en relaties van de menselijke verhoudingen erbinnen zo nauwkeurig mogelijk te onderzoeken, is ervoor gekozen om het onderzoek te verrichten met behulp van een case study.

4.2. Het ontwerp van bestuurskundig onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de case-study-benadering, waarbij twee gemeenten zijn onderzocht middels documentenanalyse (inclusief secundaire

analyse), het houden van interviews en het waarnemen van vergaderingen. Diverse auteurs zijn namelijk van mening dat het betrouwbaarheids- en geldigheidsgehalte door deze benadering wordt opgewaardeerd. Kortom, voor het onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere meetpunten. Deze benadering wordt ook wel omschreven als triangulatie. Het begrip triangulatie betekent het gebruik van meer dan een methode of meer dan een techniek om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken. Triangulatie is een term die van origine uit de landmeetkunde komt en betreft een methode voor de bepaling van de plaats van punten. Voor de fase van materiaalverzameling betekent triangulatie dat de onderzoeker niet alleen ondervragen toepast, met en zonder vragenlijsten, maar ook participerende waarneming, inhoudsanalyse en secundaire analyse hanteert (Hakvoort, 1996, p. 131).

De case study kan het beste worden omschreven als een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele onderzoekseenheden (Braster, 2000).

Kenmerkend voor de case study zijn de sterke context-gebondenheid en 'real-life' situatie. De context-gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los kan worden gezien van de context (Hakvoort, 1996, p. 132). Dat wil zeggen dat er geen veralgemenisering mogelijk is. Real-life heeft betrekking op de werkelijkheid. Wat gebeurt er in de praktijk en hoe reageren actoren op elkaar en op de situatie? Dit betekent dat het te bestuderen object het beste binnen zijn eigen omgeving kan worden bestudeerd en er geen sprake kan en mag zijn van het creëren van een opgezette scène.

Binnen het vakgebied onderwijs is veel begrip voor deze onderzoeksbenadering. Gemeentelijk onderwijsbeleid heeft een aantal inperkingen, die een aantal onderzoeksmethoden minder of niet mogelijk maakt door bijvoorbeeld controleproblemen van de nodige variabelen (Van Wieringen, geciteerd in Rutgers, 2004). Het gemeentelijk onderwijsbeleid kan immers van gemeente tot gemeente variëren. Case study is op basis hiervan een gewilde onderzoeksmethode.

Daarnaast is het aan de orde zijnde oogpunt nog maar relatief kort actief, waardoor het ook vanuit bestuurskundig oogpunt aanlokkelijk, maar ook wenselijk is, om het functioneren ervan in de praktijk zelf te beschouwen. Dan wordt het oogpunt in haar eigen omgeving gezien en de deelnemers zelf verder op een persoonlijke manier tegemoet getreden met open vragen. Zij zijn op deze wijze het beste in staat om hun eigen ervaringen over dit specifieke overleg kenbaar te maken.

Het kwalitatieve interview komt bij het ontwerpen van een case study vaak voor. Deze benadering stelt een onderzoeker in staat om belangrijke actoren direct te benaderen en zodoende een helder inzicht te verkrijgen van de beoogde situatie.

Aangezien er sprake is van meer dan één casus – twee gemeenten - spreken we over multiple case study, een beperkte vergelijkende meervoudige studie. Het onderzoek wordt hierbij herhaald. De gebruikte theorie wordt daarmee opnieuw getoetst in een nieuwe situatie. Yin (2003) noemt dit multiple experiments.

Het nieuwe inzicht over het oogpunt zou op deze wijze moeten kunnen leiden tot te genereren hypothesen. Een bestuurskundig onderzoeker moet zich er niettemin van

bewust zijn dat men vaak te maken heeft met praktijksituaties. Het praktijkdenken is niet minder dan het theoriegerichte denken en evengoed onderworpen aan de discipline van het wetenschappelijk denken, maar het is andere vorm van denken. Het wetenschappelijke product bestaat namelijk niet uit generaliserende uitspraken maar uit individualiserende uitspraken (Van Strien, 1986 geciteerd in Rutgers, 2004). Er worden derhalve conclusies getrokken aan de hand van beide casussen, die kunnen worden doorgevoerd op vergelijkbare omstandigheden zoals grootte van de gemeente en de politieke omgeving van het oog richting andere middelgrote gemeenten.

4.3. Onderzoeksopzet

Bij een onderzoek is het van belang om ogen en oren goed de kost te geven en om zo weinig mogelijk invloed uit te oefenen op de situatie zoals die er is. Met andere woorden:

“We hebben twee oren en een mond opdat we minder praten en meer luisteren”. Zeno, 300 jaar voor Christus.

Bij het maken van het technisch ontwerp voor een onderzoek moet nagedacht worden wat voor materiaal nodig is en waar en hoe dit materiaal bemachtigd kan worden. Het is de fase van een bepaalde vertaalslag van denken naar doen, van theorie naar empirie (Verschuren en Doorewaard, 2000, p. 113). Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van interviews, documentenanalyse en observatie.

Het *interview* wordt aan de hand van een interviewmodel afgenomen. Dit model is gebaseerd op het analysemodel (zoals uitgelegd in paragraaf 3.7.) dat vanuit de institutionele school tot stand is gekomen. Binnen dit analyseschema is per kwadrant een tweetal indicatoren opgenomen. Het totale schema kent hiermee acht (vier maal twee) indicatoren. Deze indicatoren zijn gebruikt om het analysemodel toe te passen en hebben als basis gediend voor de opbouw van de vragenlijst (bijlage a) ten behoeve van de interviews.

Voor de *documentenanalyse* zijn de archieven van beide gemeenten geraadpleegd. Daarbij is gekeken naar agenda's, verslagen en besluiten. Tevens wordt in beperkte mate stilgestaan bij de politiek-historische achtergrond van beide gemeenten alsmede de verhoudingen van het onderwijs in de regio. Deze informatie is verkregen uit algemene bronnen zoals de gemeentegids, de gemeentelijk internetpagina en uit ambtelijke informatie.

(Participerende) observatie is voor sociologen pas in de jaren dertig populair geworden. Daarvoor hadden onderzoekers de indruk dat het onderzoeksobject op afstand bestudeerd moest worden om objectiviteit zoveel mogelijk te waarborgen. Om een goede indruk te krijgen van het werken van het oog, de verhoudingen tussen de actoren en de rol van de voorzitter is gekozen voor het bijwonen van een drietal vergaderingen. Hierbij is niet actief deelgenomen aan de discussie. Daarmee is het mogelijk om als buitenstaander de organisatie vanuit de systeembenadering te begrijpen en geen invloed uit te oefenen op de casus.

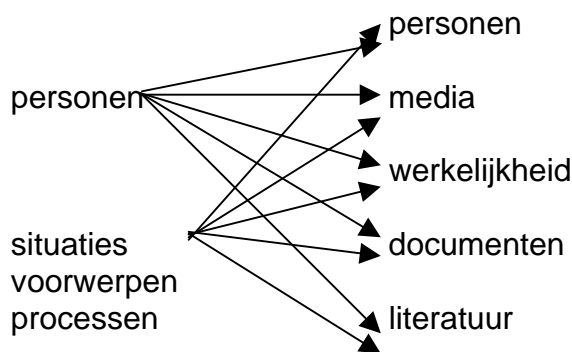
Zoals in het eerste hoofdstuk van dit onderzoek reeds is aangegeven, is er nog maar weinig geschreven over het oogo. Een uitgebreid literatuuronderzoek naar het functioneren van dit overleg lag hierdoor niet voor de hand. Daarnaast is het voor een bestuurskundige ook van mindere importantie om een inhoudelijke uiteenzetting van het op oogo te formuleren, aangezien des te interessanter is het om dit specifieke overleg als een proces te beschouwen, waarin een aantal actoren een verschillende rol bekleedt.

Kortom, het devies zou zijn zoals Zeno betoogde: leg het oor te luisteren bij mensen.

Bij het opzetten van het onderzoek naar het functioneren van het oogo rees al gauw de vraag welke objecten deel uit moeten maken van het onderzoek en welke informatiebronnen relevant zijn voor het onderzoek. Het gaat daarbij om informatie over zintuiglijk waarneembare fenomenen in de werkelijkheid. Deze fenomenen zijn in twee brede categorieën in te delen, te weten:

- (1) personen of groepen van personen
- (2) situaties, voorwerpen en processen.

Schematisch valt dit als volgt uit te leggen:



(bron: Verschuren en Doorewaard, 2000, p. 116)

Met dit schema wordt duidelijk gemaakt dat actoren, processen of situaties op bepaalde momenten een bepaalde informatiebron verzorgen danwel als een bepaalde informatiebron dienen.

De *personen of actoren* van dit onderzoek zijn de deelnemers, participanten van het oogo inclusief de voorzitter en de secretaris van het overleg. In de praktijk van dit onderzoek zijn dat vertegenwoordigers van schoolbesturen, directeuren van scholen, wethouders van onderwijszaken, (beleids)ambtenaren van de afdeling onderwijs/educatie en onafhankelijke personen die een andere relatie met het op oogo hebben.

De *situaties en processen* die bij dit onderzoek een rol spelen, zijn de vergaderingen van het oogo en de stand van zaken rond dit specifieke overleg op zich.

Per gemeente en per vergadering zijn de volgende personen benaderd:

- a. de voorzitter van het oogo;
- b. de secretaris van het oogo;
- c. vertegenwoordiger/bestuurder van het openbaar onderwijs;
- d. vertegenwoordiger/bestuurder van het bijzonder onderwijs.

Beide gemeenten hebben zich positief en open opgesteld ten opzichte van de werkzaamheden rond het onderzoek. Het verkrijgen van toegang tot het overleg is via verschillende 'poortwachters' verkregen. Dit zijn diegenen die in de positie zijn om toegang te verlenen of te weigeren (Swanborn, 1987). In de gemeente Gorinchem was dit de wethouder onderwijszaken. In de gemeente Leerdam was dit in eerste instantie de voormalig wethouder onderwijszaken en later de beleidsambtenaar van de afdeling onderwijs.

4.3.1. Selectie keuze voor beide gemeenten

De keuze voor een beschouwing van het oogoo was redelijk snel gemaakt. Maar een selectie van welke gemeenten hiervoor zouden moeten worden benaderen, was een stuk lastiger. Een praktische benadering hiervoor zou in ieder geval een 'dicht bij huis'-oplossing zijn geweest. Professioneel gezien was voor dit onderzoek tevens een interesse aanwezig om een vergelijking van twee gemeenten te maken die deels in dezelfde vijver vissen voor wat betreft het onderwijsveld. Daarnaast werpt een andere samenstelling van het oogoo en de bestuurlijke positie van het openbaar onderwijs weer een heel ander licht op het functioneren van het oogoo.

De keuze is daardoor gevallen op de gemeenten Leerdam en Gorinchem. Qua grootte zijn de gemeenten redelijk vergelijkbaar. Gemeente Leerdam heeft iets meer dan 21.000 inwoners en de gemeente Gorinchem telt ruim 34.000 inwoners. Beide gemeenten vallen hiermee te categoriseren in de groep van middelgrote gemeenten. Beiden verzorgen een breed voedingsgebied binnen de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden en leveren binnen dit onderzoek tezamen al meer dan voldoende waardevolle informatie op. Daarnaast was een uitgangspunt voor dit onderzoek van redelijk primaire aard, namelijk om een praktisch en concreet onderzoek te verrichten. Immers, wie te hoog mikt, schiet zijn doel voorbij (Verschuren en Doorewaard, 2000).

Het reilen en zeilen van overlegvormen binnen het onderwijsvakgebied zal in elke gemeente een bepaalde eigenheid hebben. Een eventueel onderzoek naar het functioneren van het specifieke onderwijsoverleg, het oogoo, dat zou kunnen leiden naar een universeel advies zou echter jaren research vereisen. Dat voert voor deze eindopdracht te ver. Binnen dit onderzoek is daarom gekozen voor twee gemeenten die grotendeels hetzelfde onderwijsvoedingsgebied bedienen, een vergelijkbaar politieke achtergrond hebben en in de categorie middelgrote gemeenten vallen.

Doorvertalend naar een wetenschappelijk uitgangspunt kan met dit onderzoek een conclusie worden getrokken over het functioneren van oogoo's in middelgrote gemeenten met een politiek en bestuurlijk overwicht van de combinatie Partij van de Arbeid en een lokale politieke belangenpartij, waarbij op het gebied van onderwijs de verschillende denominaties breed zijn vertegenwoordigd.

4.3.2. Dataverzameling, aanpak analyse en interviewvragen

Na de keuze voor de onderzoeksmethode en de keuze van het te gebruiken onderzoeksinstrumentarium, moet worden afgewogen hoe het onderzoek praktisch zal worden uitgevoerd.

De eerste en derde deelvraag uit hoofdstuk 1:

‘Welke beleidsuitgangspunten hebben geleid tot de totstandkoming van het op overeenstemming gericht overleg?’ en ‘Op welke wijze krijgt het op overeenstemming gericht overleg in de praktijk van het lokale onderwijsbestuur vorm?’ worden beantwoord aan de hand van het analyseren van de formele en informele procedure in beide gemeenten inzake het opstellen van de agenda van het oogo.

Ten aanzien van de formele procedure zijn de volgende onderdelen gebruikt:

- Het toetsen van afspraken rond de procedurele zaken binnen het oogo inzake agendavorming;
- Inventariseren van aanvragen en van de inbreng op de beleidsagenda door schoolbesturen.

Hierbij is gebruik gemaakt van verslagen, agenda's en bijlagen c.q. overzichten die bij de agenda's en verslagen worden gevoegd.

Ten aanzien van de informele procedure zijn de volgende onderdelen gebruikt:

- Het onderzoeken van het functioneren van alle actoren van het oogo;
- Binnen het op oogo toetsen op de aan- of afwezigheid van vertrouwen;
- Het doorvertalen van de effecten van het aan- of afwezig zijn van vertrouwen op het beleidsvormingsproces rond het oogo.

Hiervoor zijn de uitkomsten van de interviews van belang alsmede de weergave van de waarnemingen van de vergaderingen van het oogo.

De tweede deelvraag uit hoofdstuk 1 ‘Wat wordt verstaan onder institutioneel perspectief en hoe kan dit perspectief worden toegepast op het overeenstemming gericht overleg?’ wordt beantwoord door het theoretisch kader door te voeren naar het functioneren van het overleg. Hierbij zal de vraag worden beantwoord in hoeverre bij het functioneren van het oogo sprake is van institutioneel denken.

De vierde deelvraag uit hoofdstuk 1 ‘In welke mate bevordert dan wel belemmert vertrouwen respectievelijk wantrouwen het beleidsvormingsproces rond het op overeenstemming gericht overleg?’ kan uitsluitend worden gefilterd uit de waarnemingen van de bijgewoonde vergaderingen en de kwalitatieve onderzoeken in de vorm van de persoonlijke interviews waarbij wordt getracht om dieper op de te onderzoeken aspecten zoals hierboven genoemd in te gaan.

Het totaal zal leiden tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek: *‘Op welke wijze geven de lokale actoren vanuit het institutioneel perspectief vorm aan het op overeenstemming gericht overleg, in welke mate speelt vertrouwen daarbij een rol en door welke omstandigheden laat de aan- of afwezigheid van vertrouwen zich verklaren?’*.

Met de vijfde en laatste deelvraag ‘Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van dit onderzoek worden gedaan?’ wordt getracht om met de uitkomsten van dit onderzoek een stap verder te komen in het verkrijgen van inzicht – zowel kennis als begrip – in het functioneren van het oogo.

Het analysemodel zoals beschreven in paragraaf 3.7. heeft als basis gediend voor de waarnemingen van de vergaderingen van het oogo. In het analysemodel staan vier

kwadranten centraal vanuit het perspectief organisatie en institutie en vanuit het perspectief flexibel en niet-flexibel.

In kwadrant **A** komen de begrippen organisatie en niet-flexibel bij elkaar. Als toetsingselementen zijn in dit kwadrant de indicatoren *doelgerichtheid* en *macht en leiderschap* toegepast. De mate van aanwezigheid van deze indicatoren maakt het mogelijk om het oog een plaats binnen dit kwadrant toe te kennen. Binnen dit onderzoek geeft dit kwadrant de **instrumentele maakbaarheid** van het oog weer.

In kwadrant **B** komen de begrippen institutie en niet-flexibel bij elkaar. Als toetsingselementen zijn in dit kwadrant de indicatoren *binding* en *betrokkenheid* toegepast. De mate van aanwezigheid van deze indicatoren maakt het mogelijk om het oog een plaats binnen dit kwadrant toe te kennen. Binnen dit onderzoek geeft dit kwadrant de **responsieve maakbaarheid** van het oog weer.

In kwadrant **C** komen de begrippen organisatie en flexibel bij elkaar. Als toetsingselementen zijn in dit kwadrant de indicatoren *invloed en debat* en *sturing voorzitter* toegepast. De mate van aanwezigheid van deze indicatoren maakt het mogelijk om het oog een plaats binnen dit kwadrant toe te kennen. Binnen dit onderzoek geeft dit kwadrant de **opportunistische maakbaarheid** van het oog weer.

In kwadrant **D** komen de begrippen institutie en flexibel bij elkaar. Als toetsingselementen zijn in dit kwadrant de indicatoren *vertrouwen* en *samenwerking* toegepast. De mate van aanwezigheid van deze indicatoren maakt het mogelijk om het oog een plaats binnen dit kwadrant toe te kennen. Binnen dit onderzoek geeft dit kwadrant de **institutionele maakbaarheid** van het oog weer.

Het gaat derhalve om twee indicatoren per kwadrant. De onderdelen van dit model alsmede de bijbehorende indicatoren zijn verwerkt in een aantal interviewvragen.

Om de centrale vraagstelling en de bijbehorende deelvragen zo goed mogelijk beantwoord te krijgen, zijn de vragen regelmatig in de Wie, Wat, Waarom, en Hoe constructie gegoten (Yin, 2003). Ook is gebruik gemaakt van beginvragen om daarna de techniek van doorvragen toe te passen (Emans, 1986). Naast de interviews zijn de waarnemingen van de vergaderingen verwerkt. Deze observaties zijn aan de hand van een driepunts-schaal – mate van aan- en afwezigheid – gewaardeerd op de indicatoren (cursief gedrukt in de vragenlijst, bijlage a).

Na ieder interview is naast de centrale onderzoekstelling tevens de titel van dit onderzoek voorgelegd: 'Vertrouwen in het op overeenstemming gericht overleg: een goed contact of een goed contract?'. De respondenten zijn gevraagd om hierop te reageren en hun reactie toe te lichten. Aan de hand van dit alles is getracht om na de directe vraagstellingen zoals hiervoor zijn genoemd, een zo zorgvuldig mogelijk beeld te verkrijgen van het functioneren van het oog alsmede de rol van de actoren daarin. Alles samenvattend is de strekking van de vragen gekoppeld aan de beantwoording van de centrale onderzoekstelling.

4.3.3. Onderzoekstechnieken

Bij de observaties van de vergaderingen is de behandeling van de agenda per onderdeel in tijd vertaald en zijn de waarnemingen uitgeschreven.

Voor de interviews is onder meer gebruik gemaakt van een dictafoon. De deelnemers zijn vooraf geïnformeerd over de geschatte tijdsduur van 1 á 2 uur. Er is voor gekozen om de interviews zoveel mogelijk te houden in de eigen omgeving van de deelnemers.

Zoals in paragraaf 4.3. reeds is aangegeven, zijn de geïnterviewden de deelnemers:

- a. de voorzitter van het oogo;
- b. de secretaris van het oogo;
- c. vertegenwoordiger/bestuurder van het openbaar onderwijs;
- d. vertegenwoordiger/bestuurder van het bijzonder onderwijs.

De vragen zoals deze in bijlage a van dit onderzoek aan de hand van het analysemodel zijn opgesteld, zijn in een andere volgorde aan de respondenten gesteld. Hiervoor is gekozen om een eventuele vooropgestelde richting te voorkomen voor beide partijen (de interviewer en de respondent). De reacties zijn letterlijk weergegeven.

De antwoorden hebben per kwadrant en vertaalde maakbaarheid (paragraaf 4.3.2.) een plaats gekregen in de vorm van een puntenwaardering. De aan- of afwezigheid van de indicatoren per kwadrant zijn vertaald in een waardering van 0, 1 of 2 (0= indicator niet aanwezig, 1= indicator enigszins aanwezig, 2= indicator wel aanwezig). Dit alles is verwerkt in een vragenlijst (bijlage a). Per kwadrant zijn twee indicatoren verwerkt in 5 vragen. De respondenten hebben hiermee totaal 20 vragen (4 kwadranten x 5 vragen) voorgelegd gekregen. Hiermee is gepoogd om een inzicht te krijgen in hetgeen voor de desbetreffende respondent voor wat betreft het functioneren van het oogo het meest van belang is. De score kan per persoon per kwadrant minimaal 0 punten bedragen en maximaal 10 punten bedragen.

Vervolgens is per oogo en per gemeente een optelsom gemaakt naar de totaaluitkomst, waarbij per oogo en per gemeente een score van minimaal 0 punten en maximaal 40 punten mogelijk is. Deze uitkomst is verwerkt in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 5 Gemeente Gorinchem en gemeente Leerdam: verslag en analyse

Het doel van dit hoofdstuk is om het empirisch onderzoek in de gemeente Gorinchem en de gemeente Leerdam weer te geven. Bij beide gemeenten wordt stilgestaan bij hun politieke-historische achtergronden. Vervolgens wordt het functioneren van de oogo's – 2 oogo's in de gemeente Gorinchem en 1 oogo in de gemeente Leerdam – geschetst en zal met dit hoofdstuk antwoord worden gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek: "Op welke wijze krijgt het op overeenstemming gericht overleg in de praktijk van het lokale onderwijsbestuur vorm?". Daarvoor zijn de oogo's in beide gemeenten met elkaar vergeleken aan de hand van algemene informatie zoals bijvoorbeeld de samenstelling. Voorts is de werkwijze van de oogo's in beide gemeenten onderzocht op grond van een aantal indicatoren. Deze indicatoren geven in dit onderzoek inzicht in de vormgeving en het functioneren van de onderzochte oogo's.

5.1. De gemeente Gorinchem

De gemeente Gorinchem is een stad met ruim 34.500 inwoners (peildatum november 2004) en is gelegen in de provincie Zuid-Holland aan de rivier de Merwede. Gorinchem is van oudsher een arbeidersstad met een veel industrie. Door de ligging aan de Merwede vormde de visserij in de 15^e en 16^e eeuw een grote bron van inkomsten voor de stad. De stad ontwikkelde zich in de volgende eeuwen richting markten, scheepvaart en handel. Deze ontwikkeling van een arbeidersstad is terug te zien in de politieke vertegenwoordiging. Het lokaal bestuur wordt de laatste dertig à veertig jaar gekenmerkt door een permanente vertegenwoordiging van de Partij van de Arbeid (PvdA) onder leiding van een burgemeester vanuit de PvdA kringen. In het laatste decennium is daar de permanente vertegenwoordiging van een lokale belangenpartij bij gekomen. De politieke samenstelling van het gemeentebestuur ziet er sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen van 2002 als volgt uit.

Samenstelling van het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Gorinchem:

* burgemeester : PvdA;

* 4 wethouders : PvdA, VVD, Stadsbelang en Christen Unie/SGP.

Zetelverdeling van de gemeenteraad van Gorinchem met 23 leden:

- 6 zetels voor PvdA;
- 5 zetels voor VVD;
- 4 zetels voor Stadsbelang;
- 4 zetels voor CDA;
- 2 zetels voor Christen Unie/SGP;
- 1 zetel voor D66;
- 1 zetel voor Groen Links.

De gemeente Gorinchem vervult voor een aantal voorzieningen zoals onderwijs, cultuur, bedrijven en de middenstad een regionale functie.

5.1.1. Het onderwijs in de gemeente Gorinchem

De decentralisatie van een aantal onderwijstaken van het rijk naar de gemeente in de jaren 1997 en 1998 vond plaats in de gemeenteraadsperiode 1994 – 1998 met een zogenaamd ‘paars’ college. Het College van burgemeester en wethouders bestond voor het eerst in de Gorinchemse geschiedenis uit de PvdA, de VVD en D66, zonder het CDA. Deze samenstelling zou ook gevolgen hebben voor de uitvoering van het lokaal onderwijsbeleid. De gedecentraliseerde onderwijstaken werden eind jaren '90 vertaald in ambitieuze plannen voor zowel het onderwijshuisvestingsbeleid als het onderwijsachterstandenbeleid. Deze plannen werden tevens mogelijk gemaakt door de economische welvaart in de jaren '90. De financiële positie van de gemeente Gorinchem liet in deze periode grote investeringen toe.

Eén van de ambitieuze plannen kwam met name op het gebied van de onderwijshuisvesting tot stand. De gemeente Gorinchem noemde dit plan het kwaliteitsplan huisvesting scholen. Met de uitvoering van dit kwaliteitsplan werden verhuizingen, renovaties, uitbreidingen en nieuwbouw voor een aantal scholen mogelijk gemaakt. De start van dit plan kwam direct na het decentralisatieproces in 1997 en 1998 tot stand en het plan is ten tijde van dit onderzoek (eind 2004) nog steeds in uitvoering. Bij de onderhandeling en totstandkoming van het plan was het gehele voortgezet onderwijs betrokken en een deel van het primair onderwijs betrokken. Voor wat betreft de denominaties is in dit plan geen onderscheid gemaakt, maar bij de uitvoering van het plan deden uiteindelijk niet alle schoolbesturen voor het basisonderwijs mee. Om een goed inzicht te verkrijgen in de bestuurlijke samenstelling van het onderwijs in de gemeente Gorinchem, is het van belang om voor zowel het basis- als het voortgezet onderwijs de schoolbesturen (inclusief de denominaties) in kaart te brengen.

Voor het basisonderwijs kent de gemeente Gorinchem de volgende schoolbesturen:

- bestuursbureau BOOG, openbaar onderwijs (5 schoollocaties);
- Stichting LOGOS, Prot. Chr. Onderwijs (6 schoollocaties);
- Stichting KOBA, Rooms Kath. Onderwijs (1 schoollocatie);
- Vereniging tot het verstrekken van Chr. Onderwijs op Reformatorische Grondslag, Reformatorisch onderwijs (1 schoollocatie);
- Vereniging Jenaplanschool, bijzonder neutraal onderwijs (1 schoollocatie);

Voor het voortgezet onderwijs kent de gemeente Gorinchem de volgende schoolbesturen:

- Merewade College, gemeenschappelijke regeling waar het openbaar onderwijs deel van uit maakt (2 scholengemeenschappen);
- Gymnasium Camphusianum, openbaar onderwijs (1 scholengemeenschap);
- C.S.G. Oude Hoven, Christelijk onderwijs (2 scholengemeenschappen);
- Gomarusscholengemeenschap, Reformatorisch onderwijs (1 scholengemeenschap).

Sinds 2002 is het openbaar onderwijs op afstand gezet in de vorm van een bestuurscommissie, genaamd BOOG. Vanaf dat moment valt het openbaar onderwijs hiermee niet meer onder het integrale bestuur van het college van Burgemeester en Wethouders, maar kent het openbaar onderwijs een eigen bestuur. Dit bestuur is

overeenkomstig artikel 82 van de Gemeentewet alleen verantwoording schuldig aan de gemeente voor wat betreft de jaarlijkse begroting en rekening.

5.1.2. Het oogo in de gemeente Gorinchem: een verslag

Het oogo is sinds de decentralisatie van de verschillende onderwijstaken in de gemeente Gorinchem vanaf 1997 ingesteld. Voor die tijd vond er wel een vorm van directeurenoverleg plaats, maar was er geen breed bestuurlijk overleg aanwezig. Onderwijsproblematiek werd in de meeste gevallen in bilateraal overleg tussen de gemeente en de betreffende schoolbesturen opgelost. Bij de decentralisatie werden de schoolbesturen geconfronteerd met de gemeente als lokaal onderwijsbeleidvoerder. Uit de diverse verslagen die rond het invoeren van het oogo zijn opgesteld, is gebleken dat de gemeente heeft gekozen voor het inhuren van een intermediair om de schoolbesturen aan de vergadertafel te krijgen. Sinds die tijd heeft de gemeente twee oogo's:

- a. het Forum huisvesting voor wat betreft het onderwijshuisvestingsbeleid;
- b. het oogo lokaal onderwijsachterstandenbeleid (l.o.b.) voor wat betreft het onderwijsachterstandenbeleid.

Alle schoolbesturen – inclusief het verzelfstandigde openbaar onderwijs - zoals genoemd in paragraaf 5.1.1. laten zich in het oogo vertegenwoordigen door maximaal twee personen. Deze personen zijn namens hun bestuur gemandateerd om besluiten te nemen en adviezen uit te brengen.

Van beide gremia is één overleg bijgewoond. Vanuit beide oogo's zijn elk vier interviews gehouden, voor de gemeente Gorinchem derhalve totaal acht interviews. De beschikbare verslagen en agenda's dateren uit de periode 1997-2004. Zowel het Forum huisvesting als het oogo l.o.b. komen gemiddeld 2 à 3 keer per jaar bij elkaar. Tot 2003 vergaderde het basisonderwijs en voortgezet onderwijs apart binnen het Forum huisvesting. Uit gesprekken met de ambtenaar van de afdeling onderwijs en leden vanuit het Forum is gebleken dat het huidige gezamenlijk optreden uit praktische overwegingen is voortgekomen.

De vergaderingen vinden in het stadhuis van Gorinchem plaats. Voor beide oogo's geldt een opkomstpercentage van tussen 85% en 90%, hetgeen is gebleken uit de presentielijsten.

Tijdens de vergaderingen is duidelijk geworden dat de gemeente voor beide onderwijsbelevingsvelden – onderwijshuisvesting en onderwijsachterstanden – een belangrijke regisserende positie inneemt. De schoolbesturen geven ook aan dat deze gemeentelijke regierol aan de orde is, maar maken zowel tijdens het overleg als in de afzonderlijke interviews duidelijk hier geen moeite mee te hebben. Schoolbesturen hechten aan hun eigen schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid, maar willen voor de lokale beleidsvraagstukken zaken blijven doen met de gemeente en besluitvorming daarover aan de gemeente overlaten. Als nadeel wordt de financiële afhankelijkheid richting de gemeente genoemd. Tijdens de vergaderingen van beide oogo's worden de meeste discussies gevoerd rond de financiële middelen, zoals bezuinigingen, subsidies en meerjarenplannen. Desalniettemin lopen de oogo's niet stuk op deze discussies. Er worden afspraken gemaakt over het vervolg van die discussies, opdat op een ander moment alsnog overeenstemming wordt bereikt.

5.1.3. Samenstelling

Bij de waarneming van de beide vergaderingen werden de verschillen in het functioneren van deze twee oogo's duidelijk. Om te beginnen hebben de twee overlegorganen verschillende voorzitters. Ook de samenstelling loopt uiteen. Scholen worden binnen het Forum huisvesting veelal vertegenwoordigd door bestuurders en/of bovenschoolse directeuren. Voor wat betreft het oogo l.o.b. is de samenstelling gemêleerd. Vertegenwoordigers van scholen met een inhoudelijke kennis hebben naast bestuursleden zitting in dit overleg.

Voor wat betreft de samenstelling van beide oogo's blijkt uit de beschikbare verslagen dat tussen het instellen van de oogo's in 1997 en heden (2004) sprake is van een behoorlijk verloop. Met name het Forum huisvesting is door scholenfusies en bestuurlijke schaalvergroting qua samenstelling veranderd. Daarnaast is bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 een andere wethouder onderwijszaken benoemd. Aangezien de wethouder onderwijszaken tevens de voorzitter van het Forum Huisvesting is, heeft deze benoeming ook gevolgen gehad voor de samenstelling van dit oogo. Voor beide oogo's wordt het secretariaat gevoerd door een beleidsambtenaar van de afdeling onderwijs. Omdat het verschillende gremia betreffen, zijn dit ook twee verschillende ambtenaren.

Een andere verandering geldt voor de grootte van het Forum Huisvesting. Het aantal deelnemers is afgenomen door de samengevoegde scholengemeenschappen. Het Forum huisvesting is kleiner geworden, hetgeen vanaf 2004 heeft geresulteerd in het samenvoegen van de vergaderingen voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De gemeente heeft eenzijdig tot deze samenvoeging besloten in de vorm van het verzorgen van de uitnodiging met één totale agenda. Zowel uit de bijgewoonde vergadering als uit de interviews is naar voren gekomen dat niet iedere deelnemer deze samenvoeging als een meerwaarde beschouwt. Eén van de genoemde redenen is genoemd dat de belangen van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs uiteen lopen. Daarnaast bestaat de vrees dat de vergaderingen van het Forum Huisvesting hierdoor langer gaan duren, maar daar kan ten tijde van dit onderzoek nog geen uitspraak over worden gedaan.

In het oogo l.o.b. zit een aantal deelnemers die ook plaats nemen in het Forum Huisvesting. In tegenstelling tot het Forum Huisvesting hebben zaken als scholenfusies en bestuurlijke schaalvergroting niet significant geresulteerd in het afnemen van de omvang van het oogo l.o.b.. In grote lijnen is het aantal deelnemers gelijk gebleven. Naast de vertegenwoordigers van de schoolbesturen hebben in het oogo l.o.b. ook andere partijen zitting, zoals een organisatie voor kinderopvang en de schoolbegeleidingsdienst. Gedurende de periode 1997 – 2004 heeft het oogo l.o.b. verschillende voorzitters gekend. Vanaf de start in 1997 heeft de gemeente er voor gekozen om het voorzitterschap in handen te geven van een onafhankelijk persoon. Dat wil zeggen dat de voorzitter niet uit de kringen van de schoolbesturen of uit de kringen van de gemeentelijke politiek komt. De onafhankelijke voorzitter krijgt daarvoor een financiële vergoeding. Op het moment dat de persoon in kwestie aangeeft geen tijd meer te hebben voor deze functie of om andere redenen het voorzitterschap wil opzeggen, gaat de gemeente op zoek naar een nieuwe voorzitter. De wethouder van onderwijszaken maakt deel uit van het oogo l.o.b. en vertegenwoordigt de gemeente.

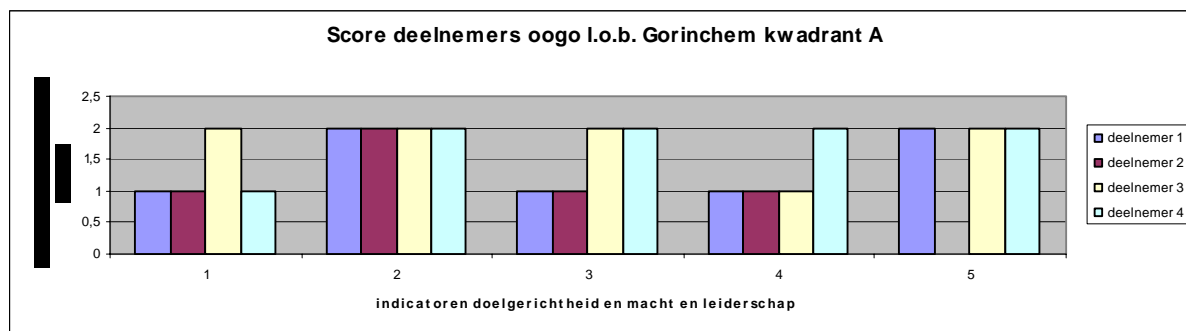
5.1.4. Doelgerichtheid/macht en leiderschap (kwadrant A)

Over de doelgerichtheid van het oogo op zich lopen de meningen van de deelnemers uitéén. Enerzijds wordt het oogo gezien als een formeel overleg waar je naar toe moet om gehoord te worden, anderzijds wordt het oogo gezien als hét platvorm waar de belangrijkste uitgangspunten met elkaar worden doorgenomen. In de wat informele sfeer wordt het oogo weer gezien als hét ontmoetingspunt waar men elkaar ziet en spreekt, waar men met andere schoolbesturen praat over actuele zaken en waar informatie kan worden uitgewisseld. Wanneer het oogo lang niet bijeen is geweest, vindt na afloop nog uitvoerig informeel overleg onderling plaats.

De geïnterviewden geven aan dat de rol van een onafhankelijke voorzitter belangrijk is. Deze situatie doet zich voor in het oogo l.o.b.. De voorzitter bevestigt in het interview dat hij doelgerichtheid van belang vindt om de vergaderingen in goede banen te leiden. De deelnemers ervaren dit over het algemeen als een prettige en effectieve manier van vergaderen. Men weet van te voren dat de vergadering van het oogo ten doel heeft om conclusies te trekken, adviezen te geven of over niet behandelde agendapunten vervolgspraken te maken. Over het algemeen richt het oogo l.o.b. zich hierop en is men niet geneigd om zich open te stellen voor zaken die zich buiten het oogo afspelen. Dat zou deels kunnen worden toegeschreven aan het feit dat dit op oogo niet veel bij elkaar komt (gemiddeld drie keer per jaar). Het oogo l.o.b. kan hiermee worden gekenmerkt als een niet-flexibel overlegorgaan, waarbij het overleg als een organisatie wordt gezien.

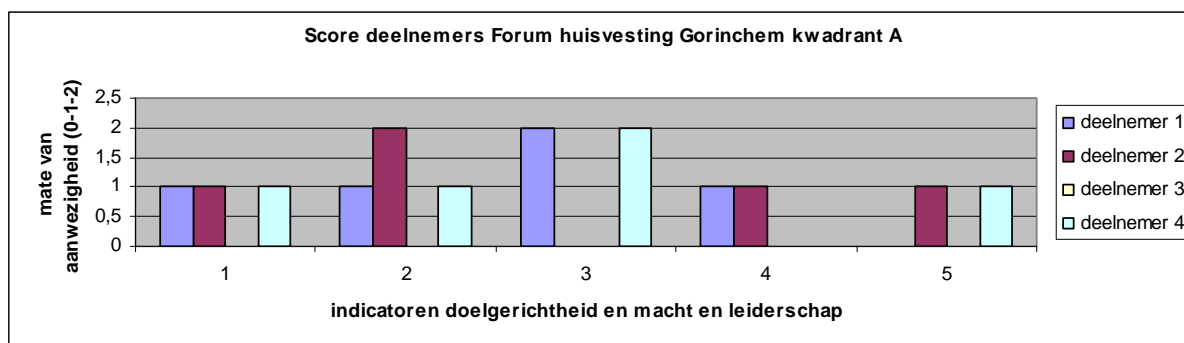
Voor wat betreft het Forum huisvesting ziet een aantal lokale actoren het oogo tevens als formele herkansing om eigen plannen voor het voetlicht te brengen. Deze herkansing slaat op bilaterale overleggen tussen de gemeente en de afzonderlijke schoolbesturen, die nog niet zijn afgerond of die niet hebben geleid tot een bevredigend resultaat. Zowel de desbetreffende deelnemers als de gemeente geven in de interviews aan dat hier sprake van is. Tijdens het overleg van het Forum huisvesting is deze situatie ook waargenomen. In het oogo l.o.b. heeft deze situatie zich niet voorgedaan tijdens het onderzoek.

Tabel 4. Score deelnemers oogo l.o.b. gemeente Gorinchem kwadrant A



Tabel 5. Score deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem kwadrant

A



Toelichting op de tabellen:

De vier deelnemers kregen elk vijf vragen (1 t/m 5) voorgelegd (zie bijlage a) die de mate van aanwezigheid van doelgerichtheid en macht en leiderschap binnen het oogo indiceren. De antwoorden zijn gewaardeerd in 0, 1 of 2 (0= indicator niet aanwezig, 1= indicator enigszins aanwezig, 2= indicator wel aanwezig). Bij eventuele twijfel over de aanwezigheid is doorgevraagd en/of het antwoord gecheckt.

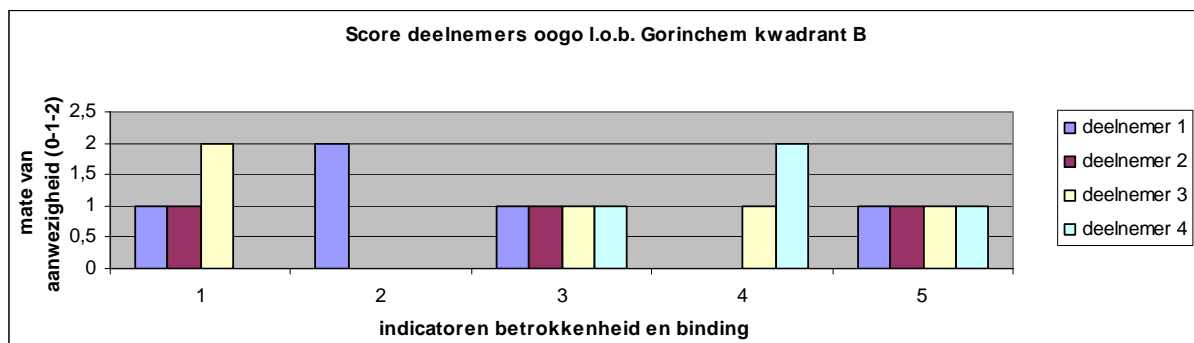
5.1.5. Betrokkenheid/binding (kwadrant B)

Over het belang van het oogo verschillen de deelnemers nauwelijks van mening. De noodzaak van dit overleg wordt door iedere lokale actor onderkend. Het oogo bepaalt de grote lijnen van het lokale onderwijsbeleid. De gemeente heeft het oogo nodig om de gemeentelijke beleidsuitgangspunten aan de orde te stellen. De lokale actoren kunnen over deze uitgangspunten hun mening kenbaar maken binnen het oogo en kunnen tevens hun eigen individuele belangen ter bespreking inbrengen. Deelnemers merken in dit verband op dat bij elke vergadering weer tijd verloren gaat aan het terughalen van de afspraken en richtingen die in het vorige overleg zijn gemaakt. In de tussenliggende periode gaat ieder lid immers zijns weegs waardoor de tijd de urgentie van een onderwerp kan achterhalen. Dit impliceert tevens dat de binding onderling niet groot is. Men ziet elkaar daarvoor te weinig in dit specifieke oogo-verband. Dit geldt voor zowel het Forum Huisvesting als voor het oogo l.o.b.. Ook is de betrokkenheid tussen de deelnemers onderling niet erg groot tussen met name het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Wanneer de gemeente ten aanzien van het achterstandenbeleid een beleidskeuze maakt dat niet in evenredigheid is terug te voeren tussen beide onderwijsvormen, is binding onderling en naar de gemeente ver te zoeken. Deelnemers noemen dergelijke besluiten arbitrair.

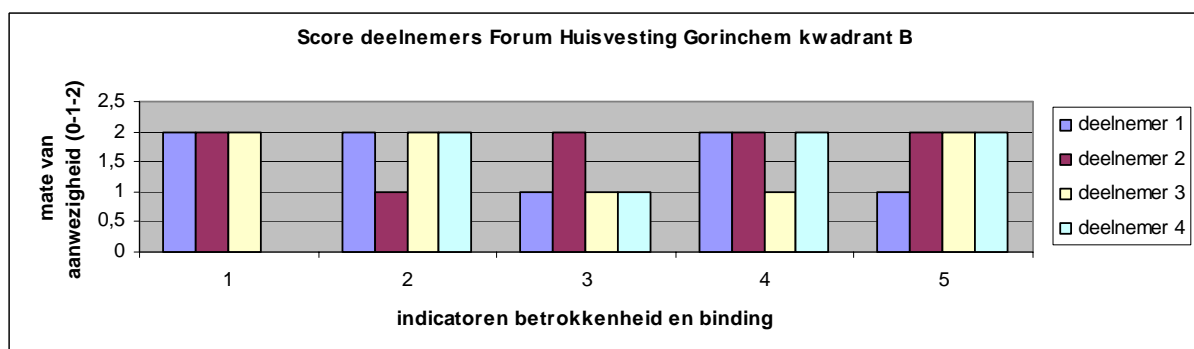
Uit de interviews komt naar voren dat de voorzitter van het Forum Huisvesting een informele stijl van leiding geven heeft. De voorzitter in kwestie is tevens de wethouder van onderwijszaken. In deze optiek worden de vergaderingen geleid vanuit een bepaalde betrokkenheid. Over het algemeen wordt deze stijl als prettig en betrokken ervaren. De wethouder bevestigt dit, maar noemt dit: "Het Forum Huisvesting verloopt wat minder zakelijk". De deelnemers van het Forum Huisvesting geven in de interviews aan dat hier betrokkenheid uit blijkt, hetgeen op prijs wordt gesteld. Tevens wordt aangegeven dat niet veel gebruik wordt gemaakt van de

mogelijkheid om met de gemeente vooroverleg te voeren over het opstellen van de agenda. Enerzijds hebben de schoolbesturen over het algemeen vertrouwen in de wijze waarop de gemeente de agenda opstelt, anderzijds weten de meeste schoolbesturen andere bronnen te raadplegen om hun vraag beantwoord te krijgen. De voorzitter is er alles aan gelegen om tevens als lokaal bestuurder binding tussen de leden te creëren. De opkomst is hoog en geeft een hoge betrokkenheid van de deelnemers weer. Binding onder de deelnemers is ook aanwezig, maar dat is meer informeel en incidenteel van aard. Er gebeurt buiten het Forum Huisvesting om meer dan binnen dit gremium. De deelnemers zoeken elkaar op om het draagvlak voor hun eigen ideeën te vergroten. Schoolbesturen zijn daar positiever over dan de voorzitter. Niettemin is de betrokkenheid van de schoolbesturen richting de gemeente binnen het Forum Huisvesting groter dan de wethouder tijdens de vergaderingen ervaart. Schoolbesturen willen er bij zijn om respons te krijgen. Er is een zekere mate van waardering voor het Forum Huisvesting.

Tabel 6. Score deelnemers oogoo i.o.b. gemeente Gorinchem kwadrant B



Tabel 7. Score deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem kwadrant B



Toelichting op de tabellen:

De vier deelnemers kregen elk vijf vragen (1 t/m 5) voorgelegd (zie bijlage a) die de mate van aanwezigheid van betrokkenheid en binding binnen het oogoo indiceren. De antwoorden zijn gewaardeerd in 0, 1 of 2 (0= indicator niet aanwezig, 1= indicator enigszins aanwezig, 2= indicator wel aanwezig). Bij eventuele twijfel over de aanwezigheid is doorgevraagd en/of het antwoord gecheckt.

5.1.6. Invloed en debat/sturing voorzitter (kwadrant C)

Tijdens de bijgewoonde vergaderingen van zowel het oogo l.o.b. als het Forum Huisvesting is geconstateerd dat onderwerpen uitgebreid aan de orde komen. Voor elk agendapunt wordt de nodige tijd ingeruimd. Aan deelnemers wordt uitgebreid het woord gegeven. Volgens de deelnemers wordt er geen onderscheid gemaakt naar de grootte van de schoolbesturen.

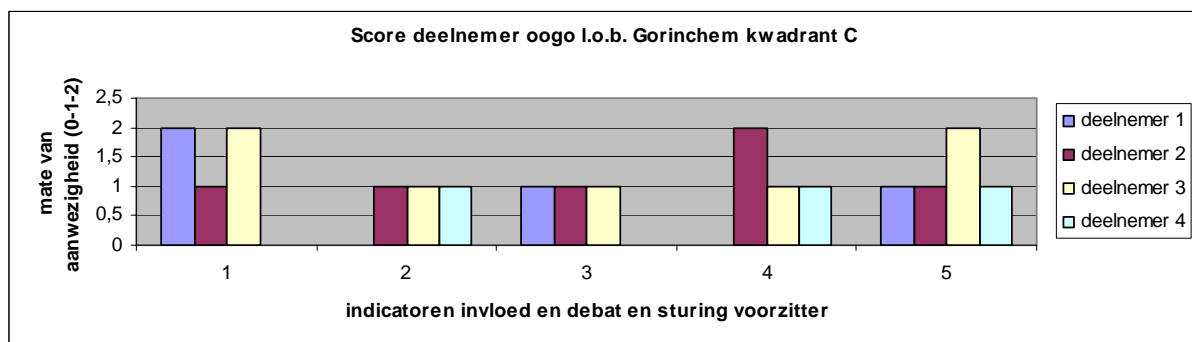
De rol en houding van de voorzitter heeft veel invloed op het verloop van de vergadering. Het oogo l.o.b. heeft een onafhankelijke voorzitter die veel aandacht besteedt aan een goede afwerking van de agenda. Dat kan gevolgen hebben voor de inbreng van de deelnemers. De secretaris van het oogo l.o.b. ventileerde hierover in het interview de volgende mening: 'Als er sprake is van tijdnoed, dan wordt de voorzitter technisch. Dus voor de deelnemers is het van belang om vooraan op de agenda te staan! Nou ja... als je daar invloed op hebt. Over het algemeen niet dus'.

De deelnemers hebben zich ook maar matig enthousiast getoond over de daadwerkelijke invloed van hun inbreng binnen het oogo. Men geeft meer de voorkeur aan bilateraal overleg met de gemeente om aandacht te vragen voor de specifieke onderwijsproblematiek.

De voorzitter van het op oogo geeft aan dat sturing slechts in beperkte mate nodig is. Het inventariseren van meningen staat voorop. Men hoeft het volgens de voorzitter niet met elkaar eens te zijn; daar zal niet op worden gestuurd. Dit heeft vervolgens ook effect op de ruimte voor debat en eventuele invloed van de actoren op de vergaderingen van het op oogo.

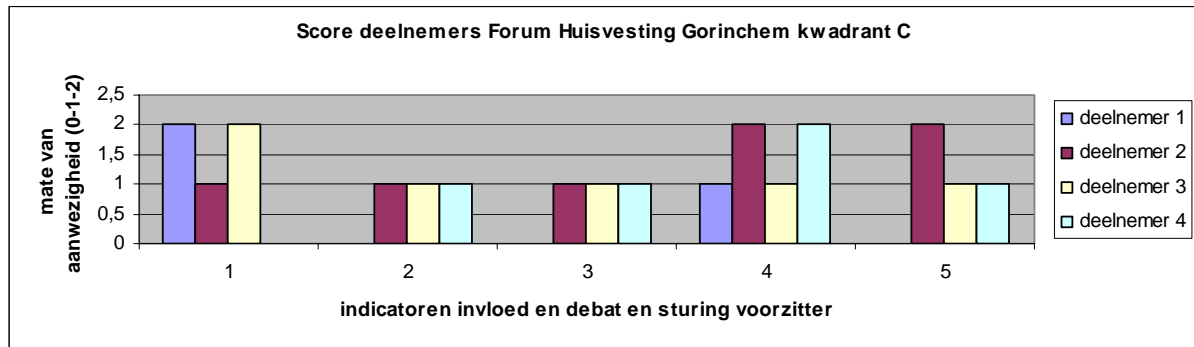
Het Forum Huisvesting verloopt onder voorzitterschap van de wethouder onderwijszaken op een vergelijkbare wijze. Bij elk agendapunt is een uitvoerig debat mogelijk. Dit komt mede door de informele manier waarop de voorzitter de vergadering leidt. Niettemin wordt in een interview aangegeven dat het vaak éénrichtingsverkeer is vanuit de gemeente: 'Die punten worden dan op de agenda geplaatst en wij als deelnemers leunen achterover en zien wel wat er op ons afkomt. Vaak willen wij er over mee praten, maar daar wordt door de gemeente te weinig gebruik van gemaakt'. Alle deelnemers geven aan dat er voldoende ruimte is voor debat, maar het effect hiervan wordt veelvuldig in het midden gelaten. In grote lijnen gaat ieder zijn eigen gang. De deelnemers hebben zich ook maar matig enthousiast getoond over de daadwerkelijke invloed van hun inbreng binnen het Forum Huisvesting. Men geeft meer de voorkeur aan bilateraal overleg met de gemeente om aandacht te vragen voor de specifieke onderwijsproblematiek.

Tabel 8. Score deelnemers oogo l.o.b. gemeente Gorinchem kwadrant C



Tabel 9. Score deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem kwadrant C

C



Toelichting op de tabellen:

De vier deelnemers kregen elk vijf vragen (1 t/m 5) voorgelegd (zie bijlage a) die de mate van aanwezigheid van invloed en debat en sturing voorzitter binnen het oog indiceren. De antwoorden zijn gewaardeerd in 0, 1 of 2 (0= indicator niet aanwezig, 1= indicator enigszins aanwezig, 2= indicator wel aanwezig). Bij eventuele twijfel over de aanwezigheid is doorgevraagd en/of het antwoord gecheckt.

5.1.7. Samenwerking/vertrouwen (kwadrant D)

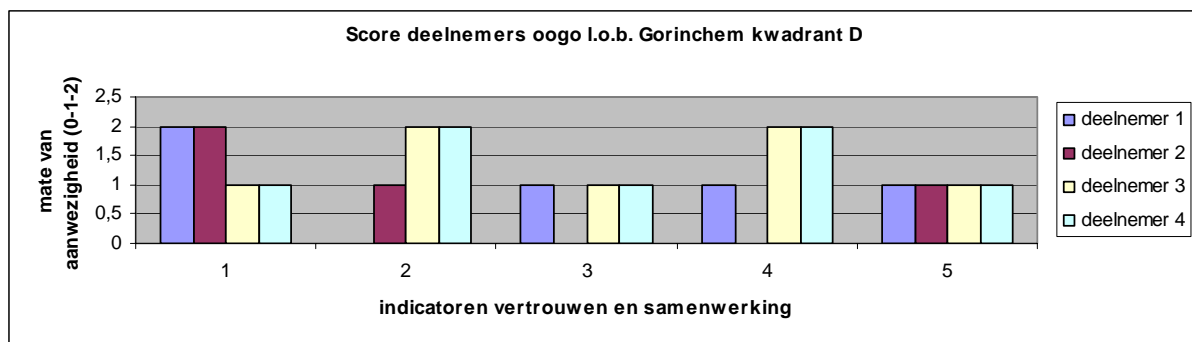
De sfeer is op het moment van dit onderzoek in beide oog's over het algemeen goed te noemen. Uit verslagen van het Forum Huisvesting is wel naar voren gekomen dat met name in 2003 onrust en onvrede is ontstaan over de rol van de ambtelijke vertegenwoordiging. Gedurende de jaren 2002 en 2003 is de gemeentelijke afdeling onderwijs door het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs uit elkaar gevallen. Een deel van het personeel is overgestapt van de gemeentelijke afdeling naar het bestuurlijk ondersteuningsbureau van het openbaar onderwijs (BOOG). Andere medewerkers zijn in dezelfde periode om uiteenlopende redenen vertrokken. Dit heeft gevolgen gehad voor het uitvoeren van de taken die voor de gemeente overbleven, zoals het leveren van een ambtelijke secretaris voor beide oog's. Door niet ingevulde vacatures hebben tijdelijke krachten de continuïteit van het secretariaat van beide oog's verstoord. In interviews geven de deelnemers aan dat continuïteit vanuit de gemeente en met name vanuit de vakafdeling onderwijs van evident belang is. Aangezien deze continuïteit nog niet op orde is, is de samenwerking onderling en de samenwerking met de gemeente voor beide oog's beperkt aanwezig.

Opvallend is de houding van de vertegenwoordigers van het openbaar onderwijs te noemen tijdens de vergadering van het oog i.o.b. en tijdens de gehouden interviews. Deze vertegenwoordigers tonen zich zeer kritisch ten opzichte van de gemeente. Tijdens het overleg worden uitspraken van de wethouder onderwijszaken zichtbaar bekritiseerd. Uit interviews en uit verslagen is gebleken dat de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs gepaard is gegaan met conflicten tussen de gemeente en het bestuur van het openbaar onderwijs. Een aantal deelnemers vindt het geen hechte club en geeft aan dat te betreuren. De voorzitter van dit oog onderschrijft dat. Niettemin hebben de meeste deelnemers het gevoel dat het karakter van dit overleg een opwaartse lijn tendeert richting samenwerking.

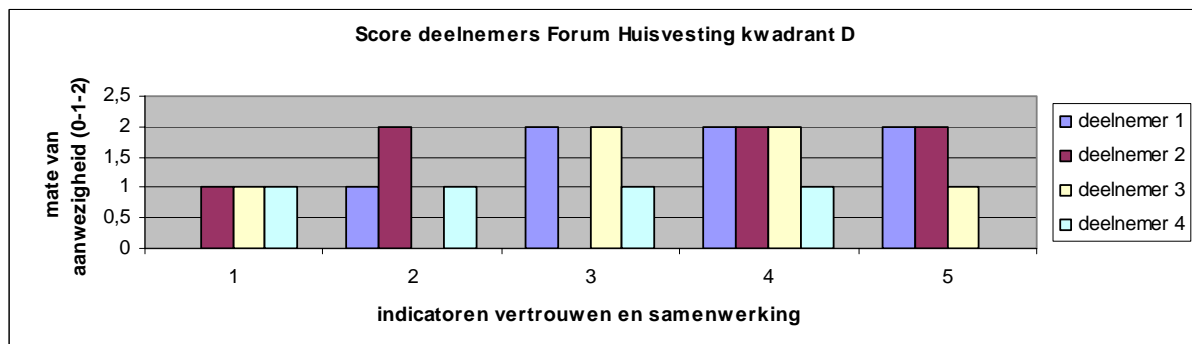
Uit een onderzoek van de verslagen van het Forum Huisvesting blijkt dat bij de decentralisatie van de diverse onderwijstaken door de gemeente veel arbeid en financiering is ingezet om een gezamenlijk huisvestingsplan tot stand te brengen. Dit zogeheten Kwaliteitsplan Huisvesting Scholen heeft bij de schoolbesturen veel vertrouwen opgeroepen en uitgestraald. Door de jaren heen is dit effect grotendeels weggeëbd. Redenen hiervan zijn te noemen in groot verloop van de vertegenwoordigende actoren alsmede de sterk gewijzigde financiële positie van de gemeente. Enkele deelnemers geven tevens aan dat ze zich door o.a. schaalvergroting professioneler en onafhankelijker ten opzichte van de gemeente kunnen gaan opstellen. Dit heeft gevolgen voor de samenwerking onder elkaar en tussen schoolbesturen en de gemeente. Gevolg hiervan is dat het Forum huisvesting eind jaren negentig een hechte groep was, maar dat dit door een aantal factoren de afgelopen paar jaar sterk is teruggelopen. Beide oogo's ontwikkelingen zich hierdoor in een tegenstrijdige tendens.

Tot slot draait het voor beide oogo's om het nakomen van afspraken. Uit de beschikbare gegevens zoals de verslagen en de agenda's blijkt dat de gemeente de grootste leverancier is van stukken, bijlagen, adviezen en toelichtingen. Zonder uitzondering hechten alle actoren aan een complete en tijdige verzorging van deze informatie. Op het moment dat door omstandigheden - bijvoorbeeld het ontbreken van ambtelijke ondersteuning, een groot verloop binnen het ambtelijk apparaat of wijzigingen op bestuurlijk niveau – deze informatieverstrekking wordt verstoord, verliezen de lokale actoren snel het vertrouwen in het goed functioneren van het oogo. De vergaderingen kunnen daardoor stroever gaan verlopen.

Tabel 10. Score deelnemers oogo I.o.b. gemeente Gorinchem kwadrant D



Tabel 11. Score deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem kwadrant D



Toelichting op de tabellen:

De vier deelnemers kregen elk vijf vragen (1 t/m 5) voorgelegd (zie bijlage a) die de mate van aanwezigheid van vertrouwen en samenwerking binnen het oogo indiceren. De antwoorden zijn gewaardeerd in 0, 1 of 2 (0= indicator niet aanwezig, 1= indicator enigszins aanwezig, 2= indicator wel aanwezig). Bij eventuele twijfel over de aanwezigheid is doorgevraagd en/of het antwoord gecheckt.

5.1.8. Flexibel/niet-flexibel

Tijdens de bijgewoonde vergaderingen van zowel het oogo l.o.b. als het Forum Huisvesting werden er presentaties gehouden door externen. De deelnemers namen op dat moment met interesse kennis van de aangeboden informatie, maar eventuele gevolgen of vervolgafspraken bleven uit. Over het algemeen is de mening dat het gemeentelijk beleid in grote lijnen niet gewijzigd hoeft te worden. Ook de regisserende rol mag bij de gemeente blijven. Schoolbesturen hebben tevens niet de behoefte om binnen hun schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid inmenging van buitenaf toe te laten. Onderlinge projecten krijgen marginaal de ruimte binnen de bandbreedte van het oogo. De projecten werden geagendeerd, maar kregen na behandeling geen gevolg of behandeling vond plaats na afloop van de vergadering buiten het oogo. Beide oogo's zijn daarin niet-flexibel. Het Forum huisvesting geniet een bepaalde eigen uitstraling, waardoor invloed van buitenaf niet groot is.

De voorzitter van het Forum Huisvesting heeft daarnaast duidelijk gemaakt dat het debat tijdens het overleg vanuit een bepaalde attitude plaatsvindt, waar hij niet goed vat op heeft. Het inventariseren van meningen staat voorop, maar als voorzitter is het niet goed mogelijk om te sturen op een bepaalde houding. Men hoeft het volgens de voorzitter niet met elkaar eens te zijn en hij zal daar ook niet op aansturen, maar door die attitude is het Forum Huisvesting wel beduidend minder flexibel.

5.1.9. Institutie en organisatie

Aan het eind van de acht interviews is de vraag voorgelegd in hoeverre er voor beide oogo's sprake is van een institutie of een organisatie. Daarbij is een relatie gelegd met de begrippen contact (institutie) en contract (organisatie).

Hierbij werden de volgende reacties gegeven.

Het oogo l.o.b. :

- 'Primair een goed contract. Het is meer een organisatie. Het oogo heeft hier geen eigen smoel'.
- 'Als ik naar het oogo kijk, dan zie ik meer een instituut. Een aantal mensen kent elkaar door en door'.
- 'Het oogo heeft niet het swingende van 'we gaan ervoor'. Voor een eenheid komt het oogo te weinig bij elkaar. Een contract is handig om op terug te vallen. In grote lijnen is dit voor het oogo ook zo'.
- 'Het oogo heeft geen 'wij-gevoel'. Het is een organisatie en dat moet ook zo blijven. De deelnemers zijn en blijven eilandjes'.

Het Forum Huisvesting:

- 'Een goed contact voert voor mij de boventoon. Het zijn wel eilandjes hoor, de deelnemers. Soms staan ze met elkaar in verbinding middels bruggen en op

andere momenten is dat totaal niet aan de orde. Dan is er nauwelijks veerverbinding. Maar soms zou ik ook niet anders willen. Het is wel goed zo'.

- 'Contact is nuttig, maar het is wel een organisatie. Een eigen gezicht gaat niet naar buiten. Het blijft binnenskamers. En ik moet eerlijk zeggen, ik vind dat niet erg';
- 'De huidige attitude binnen het Forum maakt dit overleg tot een organisatie. Ik ben daar niet blij mee. Die houding, daar wil ik over praten'.
- 'Als ik moet kiezen, dan kies ik voor institutie. Dat komt door de voorzitter. De partijen hebben al wat met elkaar opgebouwd, dus de groep kan wel wat hebben'.

Deze reacties geven aan dat zowel het oogo I.o.b. als het Forum Huisvesting een mix is van institutie en organisatie. De reacties binnen het oogo I.o.b. zijn echter negatiever getint. Voor wat betreft het Forum Huisvesting zijn de geïnterviewden positiever over de onderlinge verstandhouding en de groepsuitstraling.

5.2. De gemeente Leerdam

De gemeente Leerdam is een gemeente met 21.000 inwoners (peildatum november 2004) en gelegen in de provincie Zuid-Holland aan de rivier de Linge. Eens was Leerdam een stad naar alle vier de windstreken door muren, wallen, water en poorten omringd met aan de kant van de Linge een kasteel waar een graafschap ontstond. Halverwege de 18^e eeuw maakt Leerdam een stap van graafschap tot industriestad met de vestiging van de eerste glasblazerij. Hiermee wordt een onuitwisbare stempel op Leerdam gedrukt; tot op heden staat de stad internationaal bekend als Glasstad Leerdam.

De gemeente Leerdam heeft de afgelopen tien jaar op politiek gebied roerige tijden doorgemaakt. Het lokaal bestuur is in deze periode een aantal maal tussentijds gewijzigd. Op het moment van dit onderzoek ziet de politieke samenstelling van het gemeentebestuur er als volgt uit.

Samenstelling van het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Leerdam:

- * burgemeester : CDA;
- * 4 wethouders : PvdA, CDA (2 weth.) en Christen Unie.

Zetelverdeling van de gemeenteraad van Gorinchem met 19 leden:

- 5 zetels voor Leerdam 2000
- 4 zetels voor PvdA;
- 3 zetels voor CDA;
- 3 zetels voor SGP;
- 2 zetels voor Christen Unie;
- 2 zetels voor VVD.

5.2.1. Het onderwijs in de gemeente Leerdam

Het openbaar onderwijs valt in de gemeente Leerdam nog onder het integraal bestuur van het college van Burgemeester en Wethouders. Het bevoegd gezag is

daarmee niet verzelfstandigd. Wel is de gemeente Leerdam participant in een onderzoek naar regionalisering van het openbaar onderwijs, waarbij het bevoegd gezag onder een federaal bestuur van 7 á 8 gemeenten vanuit de regio zou kunnen vallen. Ook het bestuursbureau van het openbaar onderwijs van Gorinchem, BOOG, neemt aan deze discussie deel. Op het moment van dit onderzoek is hier nog geen besluit over gevallen. De deelname van het openbaar onderwijs binnen het op oogo is gewaarborgd door een vertegenwoordiger vanuit de openbare scholen, de bovenschools directeur. Om een goed inzicht te verkrijgen in de bestuurlijke samenstelling van het onderwijs in de gemeente Leerdam, is het van belang om voor zowel het basis- als het voortgezet onderwijs de schoolbesturen (inclusief de denominaties) in kaart te brengen.

Voor het primair onderwijs kent de gemeente Leerdam de volgende schoolbesturen:

- gemeente Leerdam, openbaar onderwijs (3 schoollocaties);
- Stichting LOGOS, Prot. Chr. Onderwijs (3 schoollocaties);
- Johannes Calvijn, Reformatorisch onderwijs (1 schoollocatie);
- El Boukhari, Islamitisch onderwijs (1 schoollocatie);
- Jenaplanschool, algemene grondslag (1 schoollocatie);
- Noach, Nederlands Hervormde grondslag (1 schoollocatie);
- Fl. Radewijnsz., Rooms Kath. onderwijs (1 schoollocatie).

Voor het voortgezet onderwijs kent de gemeente Leerdam het volgende schoolbestuur:

- HC Heerenlandencollege, Prot. Chr. Onderwijs (1 scholengemeenschap).

5.2.2. Het oogo in de gemeente Leerdam: een verslag

Sinds begin jaren negentig heeft de gemeente Leerdam een bestuurlijk overleg voor wat betreft de aan de orde zijnde onderwijszaken. Bij de decentralisatie van de diverse onderwijstaken in 1997 is dit breed bestuurlijke overleg naadloos overgegaan in het oogo. De gemeente Leerdam kent twee op overeenstemming gericht overleg vormen, zijnde oogo inhoud en oogo gebouwen. Ten tijde van dit onderzoek is het oogo voor wat betreft de inhoud ruim 1,5 jaar niet bij elkaar geweest. Het was derhalve daarover niet mogelijk om het oogo inhoud in dit onderzoek te betrekken. In dit onderzoek is daardoor uitsluitend stilgestaan bij het oogo gebouwen.

Van het oogo gebouwen is één vergadering bijgewoond. Vanuit het oogo zijn vier interviews gehouden. De beschikbare verslagen en agenda's dateren uit de periode 2002–2004. Doorgaans vinden alle vergaderingen plaats in het gemeentehuis van Leerdam. Het oogo vergadert gemiddeld 2 á 3 keer per jaar. Het opkomstpercentage ligt tussen 80% en 85%, hetgeen is gebleken uit de verslagen. De lokale actoren geven hiermee aan het van belang te vinden om de vergaderingen van het oogo bij te wonen.

De gemeente draagt niet echt een visie uit voor wat betreft het lokaal onderwijsbeleid. Dit blijkt uit de interviews, hetgeen door de gemeente ook grotendeels wordt beaamd. Uit eerdere verslagen is gebleken dat de gemeente eind jaren negentig een andere positie innam op het gebied van actief onderwijsbeleid, maar dit is door de loop der jaren afgenomen. De financiële positie van de gemeente heeft hier veel mee te maken. Geld maakt het mogelijk om op het gebied van

onderwijs – zowel achterstandenbeleid als huisvestingsbeleid – initiatieven te ontplooiën. De gemeentelijke begroting laat dit momenteel niet meer toe. Hierdoor ontstaat een situatie waarbij de gemeente aanvragen vanuit de schoolbesturen afwijst en de schoolbesturen vervolgens minder snel ideeën aandragen.

De gemeente verzorgt de uitnodiging, de agenda en de verslaglegging. De geïnterviewden geven aan dat er op dit moment geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om met de gemeente vooroverleg te voeren over het opstellen van de agenda. Uit de verslagen komt naar voren dat de meeste deelnemers ook geen gebruik van deze mogelijkheid willen maken. Over het algemeen wordt er binnen het oog vanuit de schoolbesturen een afwachter houding aangenomen jegens de gemeente. Zoals in een interview is gezegd: 'Besturen zitten niet te wachten op extra werk'.

5.2.3. Samenstelling

De samenstelling van het oog is divers. Naast bestuurlijke vertegenwoordigers van schoolbesturen zit tevens een conciërge van een scholengemeenschap in het oog. Tijdens de bijgewoonde vergadering van het oog bleek een aantal deelnemers elkaar niet te kennen, waaronder tevens de voorzitter. Dit werd veroorzaakt door enerzijds bestuurlijke wijzigingen en anderzijds een nieuwe wethouder onderwijs.

Uit interviews is gebleken dat de deelnemers met uiteenlopende opdrachten het oog bijwonen. De één vervult de functie van directeur-bestuurder en is daarmee gemandateerd tot het nemen van besluiten of het afgeven van adviezen. De ander neemt in het oog een vrijblijvende positie in om het gezegde tijdens het oog aan te horen. Er is dan tijdens het overleg van het oog geen sprake van besluitvorming of advisering, maar deze informatie wordt teruggekoppeld naar het desbetreffende schoolbestuur. Het niveau van professionalisme verschilt onder de samenstelling van het oog.

De beleidsmedewerker van de afdeling onderwijs verzorgt het ambtelijke secretariaat van het oog, maar neemt ook actief deel in de discussie die binnen het overleg plaatsvindt. Uit de verslagen is tevens naar voren gekomen dat de functie van de secretaris van het oog ook een aantal malen is gewijzigd.

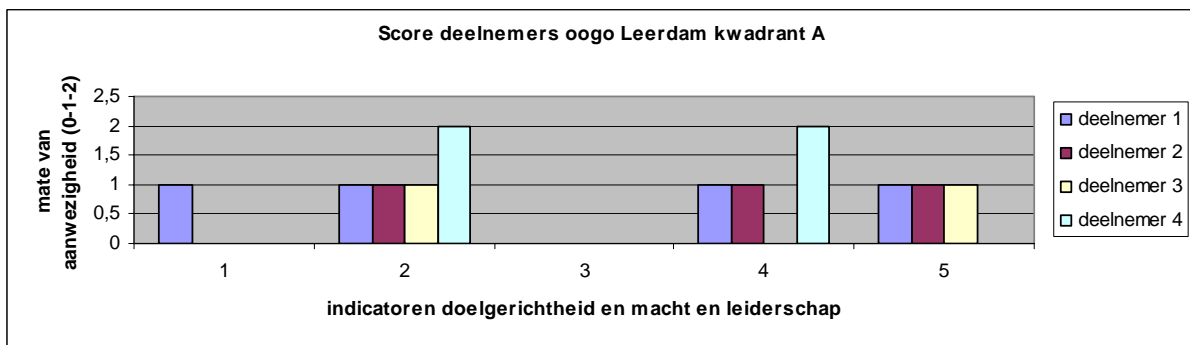
5.2.4. Doelgerichtheid/macht en leiderschap (kwadrant A)

Over de doelgerichtheid van het oog lopen de meningen van de deelnemers uit één. Een geïnterviewde liet zich weinig positief uit over de het functioneren van het oog: 'Vaak gaat het bijna nergens over. In Leerdam stapt iedereen geïsoleerd de vergadering in. Je doet je zegje en aan het einde van de vergadering ga je eruit en dat was het'.

Over het algemeen geven de deelnemers aan dat de functie van het oog van formele aard is en met name een procedureel karakter heeft. Dat blijkt ook uit de beschikbare verslagen. Agendapunten worden zakelijk afgewerkt met weinig discussies daarover. Ook tijdens het bijgewoonde overleg zijn de deelnemers met name geïnteresseerd in de voortgang van hun eigen aanvraag of belangstellend in een situatie waar hun school bij betrokken is. Deelnemers vinden het oog geen podium om iets te roepen en om zaken uit te wisselen. Volgens een aantal reacties in de interviews is het oog meer het gremium om je ongenoegen te uiten.

Enkele respondenten stellen vraagtekens bij de agendavorming en de wijze waarop de vergadering hierdoor verloopt. Hierdoor ontbreekt af en toe de doelgerichtheid, die wel als gewenst en noodzakelijk wordt ervaren. Heden blijkt uit interviews en uit de observatie dat de secretaris een belangrijke rol speelt in zowel de agendaopstelling als de inhoudelijke vertaling van de agendapunten binnen en buiten het oogo. Uit eerdere verslagen van het oogo komt naar voren dat de vorige voorzitter sterk leiding gaf aan de vergadering en de agendapunten afsloot met duidelijke toezeggingen of afspraken. De uitkomsten van het interview met de vorige voorzitter bevestigen deze constatering.

Tabel 12. Score deelnemers oogo gemeente Leerdam kwadrant A



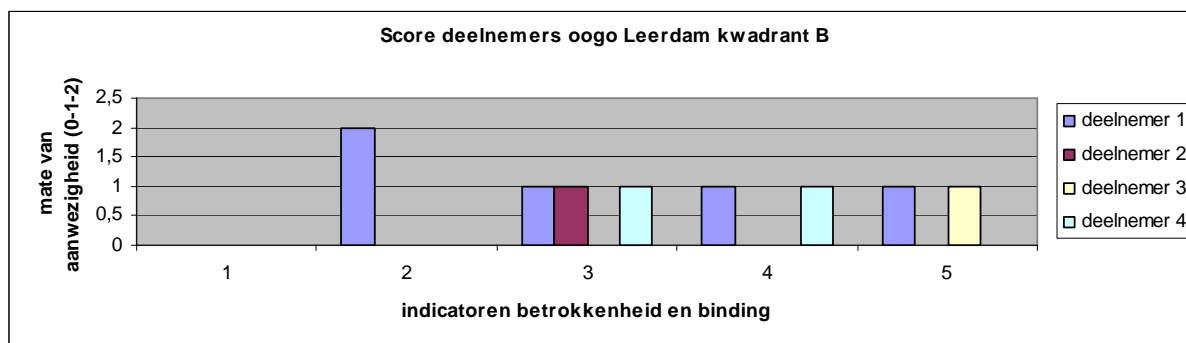
Toelichting op de tabel:

De vier deelnemers kregen elk vijf vragen (1 t/m 5) voorgelegd (zie bijlage a) die de mate van aanwezigheid van doelgerichtheid en macht en leiderschap binnen het oogo indiceren. De antwoorden zijn gewaardeerd in 0, 1 of 2 (0= indicator niet aanwezig, 1= indicator enigszins aanwezig, 2= indicator wel aanwezig). Bij eventuele twijfel over de aanwezigheid is doorgevraagd en/of het antwoord gecheckt.

5.2.5. Betrokkenheid/binding (kwadrant B)

De betrokkenheid binnen het oogo verschilt in grote lijnen niet voor de deelnemers. De gemeente krijgt in het oogo de kans om alle schoolbesturen te spreken. De schoolbesturen krijgen op hun beurt in het oogo de mogelijkheid om hun verzoeken nader toe te lichten. Tevens horen de schoolbesturen van hun collega's binnen het oogo de laatste stand van zaken. Uit de interviews komt naar voren dat men vindt dat men moet komen. Het hoort er nou eenmaal bij. De wethouder heeft aangegeven dat deze situatie voorheen (eind jaren negentig) anders was. Toen spraken de deelnemers elkaar wel regelmatig, ook informeel. Daar blijkt op dit moment nauwelijks sprake meer van te zijn. Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat binnen het overleg in redelijke mate sprake is van binding en betrokkenheid. Vergaderingen worden daardoor niet snel overgeslagen. Dat zegt het meeste over de betrokkenheid die de lokale actoren hebben naar het overleg toe. De binding onderling binnen het overleg is niettemin incidenteel aanwezig. Met name als een specifiek onderwerp op de agenda meer deelnemers raakt. Het eigen belang staat hierbij voorop. De deelnemers kennen elkaar ook niet goed. De voorzitter hamert vanuit zijn positie op een gezamenlijk belang, maar dat is lang niet altijd mogelijk of aanwezig.

Tabel 13. Score deelnemers oog gemeente Leerdam kwadrant B



Toelichting op de tabel:

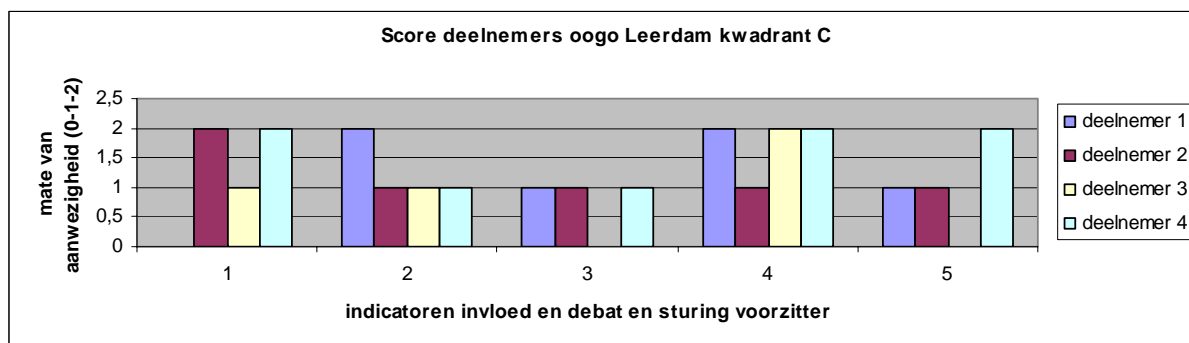
De vier deelnemers kregen elk vijf vragen (1 t/m 5) voorgelegd (zie bijlage a) die de mate van aanwezigheid van betrokkenheid en binding binnen het oog indiceren. De antwoorden zijn gewaardeerd in 0, 1 of 2 (0= indicator niet aanwezig, 1= indicator enigszins aanwezig, 2= indicator wel aanwezig). Bij eventuele twijfel over de aanwezigheid is doorgevraagd en/of het antwoord gecheckt.

5.2.6. Invloed en debat/sturing voorzitter (kwadrant C)

De agenda van het oog biedt voor de deelnemers voldoende ruimte om met elkaar uitgebreid te spreken. Als de agenda dat niet toelaat, wordt er gebruik gemaakt van de rondvraag of het agendapunt ‘wat verder ter tafel komt’. De voorzitter laat dit tijdens het bijgewoonde overleg niet uit de hand lopen. De grenzen worden in de vergadering duidelijk aangegeven. In het interview licht de voorzitter dit toe: ‘Schoolbesturen willen dikwijls andere punten aandragen, maar ik vind dat de agenda afgewikkeld moet worden. Ik wil graag orde in de vergadering houden. We doen zaken’. De reactie op deze houding wordt in het interview met de vertegenwoordiger van het bijzonder onderwijs gegeven: ‘Er is wel ruimte voor een debat, maar het debat richt zich vaak op de gemeente. Het traject is niet consistent. Elke vergadering komt er weer een nieuw en ander voorstel ter tafel. Er lijkt sprake van een beleidsvacuüm waar de schoolbesturen tegen zitten te duwen’.

Zowel uit eerdere verslagen als uit de interviews met alle respondenten komt naar voren dat er veel ruimte is voor debattering en meningsvorming over een bepaald onderwerp. De agenda kan bij aanvang en tijdens het overleg worden beïnvloed. De voorzitter ziet de agenda wellicht als een leidraad, maar treedt daarin flexibel op. Anders gezegd koerst de voorzitter tactisch aan op een brede discussie waar ruimte is voor ieders mening. Uit het interview met de voorzitter is naar voren gekomen dat de titel van het overleg, zijnde op overeenstemming gericht, veel zegt over die brede discussie. Agendapunten worden op deze wijze soepel door de vergadering geloodst. Andere respondenten beamen dit effect, maar zijn minder positief over de uitkomsten en effecten ervan. Besluitvorming of advisering blijft hierdoor soms uit of het wordt als vaag ervaren.

Tabel 14. Score deelnemers oogoo gemeente Leerdam kwadrant C



Toelichting op de tabel:

De vier deelnemers kregen elk vijf vragen (1 t/m 5) voorgelegd (zie bijlage a) die de mate van aanwezigheid van invloed en debat en sturing voorzitter binnen het oogoo indiceren. De antwoorden zijn gewaardeerd in 0, 1 of 2 (0= indicator niet aanwezig, 1= indicator enigszins aanwezig, 2= indicator wel aanwezig). Bij eventuele twijfel over de aanwezigheid is doorgevraagd en/of het antwoord gecheckt.

5.2.7. Samenwerking/vertrouwen (kwadrant D)

Tijdens het bijgewoonde overleg van het oogoo was de sfeer afwachtend. Met name de nieuwe deelnemers hielden zich op de vlakte. Ook de wethouder van onderwijszaken was een relatieve nieuweling in het overleg. Omdat het merendeel elkaar niet of nauwelijks kent, is er nauwelijks sprake van samenwerking.

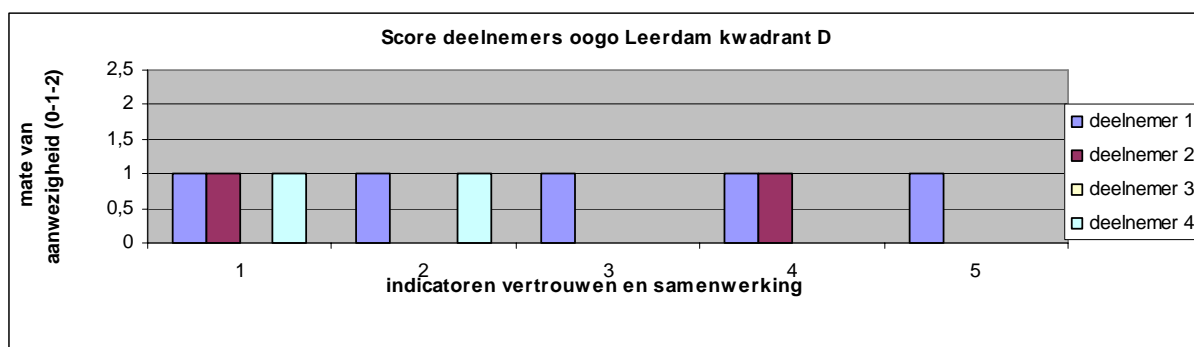
Schoolbesturen tonen zich kritisch ten opzichte van de gemeente. Dat is gebleken tijdens het overleg en werd bevestigd in de interviews. Centraal draait het om het nakomen van afspraken. Uit de beschikbare gegevens zoals de verslagen en de agenda's blijkt dat de gemeente de grootste leverancier is van stukken, bijlagen, adviezen en toelichtingen. Zonder uitzondering hechten alle actoren aan een complete en tijdige verzorging van deze informatie. Op het moment dat door omstandigheden - bijvoorbeeld het ontbreken van ambtelijke ondersteuning, een groot verloop binnen het ambtelijk apparaat of wijzigingen op bestuurlijk niveau – deze informatieverstrekking wordt verstoord, verliezen de lokale actoren snel het vertrouwen in het goed functioneren van het oogoo. Het overleg van het oogoo blijft hangen in verwijtende opmerkingen richting de gemeente. Dat start bij de vaststelling van de agenda en het verslag waar veel opmerkingen over zijn. Vervolgens geven de deelnemers aan dat de bijlagen vaak niet op tijd of geheel niet zijn toegestuurd. Toezeggingen worden vaak niet nagekomen. In de meeste interviews wordt de behoefte uitgesproken dat het oogoo concreet moet zijn waarbij heldere afspraken moeten worden gemaakt.

De meeste respondenten zien het overleg als een functioneel platform dat nodig is om te vergaderen. Eventuele samenwerking tussen lokale actoren of met de gemeente vindt zeer incidenteel plaats. Het kan wel als het nodig is. In het recente verleden zijn er vanuit het op oogoo werkgroepen ingesteld met een vastomlijnd doel. Afstemming en terugkoppeling vonden plaats in het op oogoo, waarna de werkgroepen weer werden ontbonden. Een flexibel optreden van actoren binnen het overleg is derhalve wel mogelijk, maar dat heeft zeker geen structureel karakter.

Aangezien er op dit moment meerdere deelnemers nieuw zijn in het oogo, ligt een actieve samenwerking onderling nog niet voor de hand. Vertrouwen onderling vindt binnen het oogo nog niet echt haar weg. De meeste respondenten vinden dat dit moet groeien. De samenstelling van het overleg is de afgelopen periode dermate gewijzigd dat dit proces tijd vraagt. Uit de eerdere verslagen van het overleg blijkt dat het bestuurlijk overleg voorheen sterker optrad dan dat nu het geval is. Over het algemeen vinden de respondenten vertrouwen een functioneel en noodzakelijk element binnen het overleg, maar erkennen het broze karakter.

De secretaris van het oogo weet te melden dat de gemeente in het recente verleden met twee schoolbesturen in een bezwaarschriftenprocedure was verwickeld. Dat ging onder andere over gebrekkige communicatie. Deze situatie heeft het vertrouwen onderling geen goed gedaan.

Tabel 15. Score deelnemers oogo gemeente Leerdam kwadrant D



Toelichting op de tabel:

De vier deelnemers kregen elk vijf vragen (1 t/m 5) voorgelegd (zie bijlage a) die de mate van aanwezigheid van vertrouwen en samenwerking binnen het oogo indiceren. De antwoorden zijn gewaardeerd in 0, 1 of 2 (0= indicator niet aanwezig, 1= indicator enigszins aanwezig, 2= indicator wel aanwezig). Bij eventuele twijfel over de aanwezigheid is doorgevraagd en/of het antwoord gecheckt.

5.2.8. Flexibel/niet-flexibel

Het oogo staat over het algemeen open voor ideeën. Deelnemers willen graag binnen het oogo met elkaar van gedachten wisselen over zaken die verder reiken dan alleen onderwijszaken. Daarnaast hebben de schoolbesturen behoefte aan een gemeentelijke visie over een aantal inhoudelijke onderdelen, zoals schoolbegeleiding en onderwijsachterstandenbeleid. Hier is tijdens de vergadering expliciet om gevraagd. Door het ontbreken van deze kaders, liggen de grenzen van het oogo niet stringent vast. Dit impliceert een neerwaartse tendens ten aanzien van de instrumentele maakbaarheid met minder flexibele eigenschappen.

5.2.9. Institutie en organisatie

Aan het eind van de vier interviews is de vraag voorgelegd in hoeverre er voor het oogo gebouwen sprake is van een institutie of een organisatie. Daarbij is een relatie gelegd met de begrippen contact (institutie) en contract (organisatie).

Hierbij werden de volgende reacties gegeven:

- 'Het oogo is een orgaan in een zo breed mogelijke vorm over onderwijs. Het oogo moet geen gezicht krijgen en dus geen institutie worden. Nee, absoluut niet. Het is geen doel op zich, maar een hulpmiddel';
- 'In Leerdam vind ik het oogo meer een organisatie, niet een institutie. De verhoudingen moeten binnen een institutie meer dan goed zijn, maar dat vind ik niet nodig. Dat heeft geen meerwaarde voor mij';
- 'Het oogo heeft geen eigen gezicht, het is een zakelijke organisatie en absoluut gebaseerd op een contract';
- 'Het oogo is een formeel iets. Iedereen weet wat er aan de orde is. Met name schoolbesturen die niet echt samenwerken. Dus meer een organisatie. Zolang de gemeente zijn werk goed doet, doet iedereen zijn eigen ding'.

Deze reacties geven aan dat het oogo gebouwen in de gemeente Leerdam kan worden gedefinieerd als een organisatie, een overlegconstructie dat is gebaseerd op een contract in de vorm van een verordening.

5.3. Vergelijking gemeente Gorinchem en gemeente Leerdam

De gemeenten Gorinchem en Leerdam zijn in redelijke mate met elkaar te vergelijken. Qua grootte (respectievelijk 34.500 en 21.000 inwoners) kunnen beide gemeenten worden gecategoriseerd in de groep middelgrote gemeenten. Beide gemeenten hebben een vergelijkbare centrale functie in de regio Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. Bijna alle denominaties binnen het onderwijs zijn in beide gemeenten vertegenwoordigd. De gemeente Gorinchem heeft echter een bredere voorzieningenniveau voor wat betreft het voortgezet onderwijs. De gemeente Leerdam heeft daarentegen een specifiekere onderwijsaanbod binnen het basisonderwijs, waaronder o.a. het Islamitisch onderwijs.

In zowel de gemeente Gorinchem als de gemeente Leerdam is de Partij van de Arbeid ruim vertegenwoordigd tezamen met een lokale belangenpartij.

In Gorinchem heet deze lokale partij Stadsbelang en in Leerdam is dat Leerdam 2000. De afgelopen 10 jaar heeft in de gemeente Gorinchem éénmaal een bestuurscrisis voorgedaan. De wethouder van onderwijszaken is de afgelopen 10 jaar in verschillende politieke handen geweest, te weten achtereenvolgens VVD, PvdA en Christen Unie/SGP. De genoemde bestuurscrisis speelde zich af in het jaar 1999 en heeft twee wethouders van PvdA gekost. Eén ervan was de wethouder van onderwijszaken. Vanaf dat moment is de portefeuille onderwijszaken in handen gekomen van een wethouder die de Christen Unie/SGP vertegenwoordigt.

In de interviews wordt niet veel aandacht besteed aan de politieke basis van het gemeentelijke bestuur c.q. de politieke achtergrond van de wethouder van onderwijszaken. De persoonsgebonden invulling van de onderwijsportefeuille prevaleert boven de politieke kleuring.

De gemeente Leerdam kende een scala aan bestuurscrises. De afgelopen 10 jaar zijn er meer dan 10 bestuurlijke verschuivingen aan de orde geweest. De portefeuille

onderwijszaken is recentelijk in handen gekomen van een wethouder die de Christen Unie vertegenwoordigt. De bestuurlijke problemen zijn in de gemeente Leerdam nog steeds niet van de baan. Bij het concipiëren van dit rapport (januari 2005) heeft de burgemeester aangegeven wegens politiek bestuurlijke omstandigheden vervroegd met pensioen te gaan.

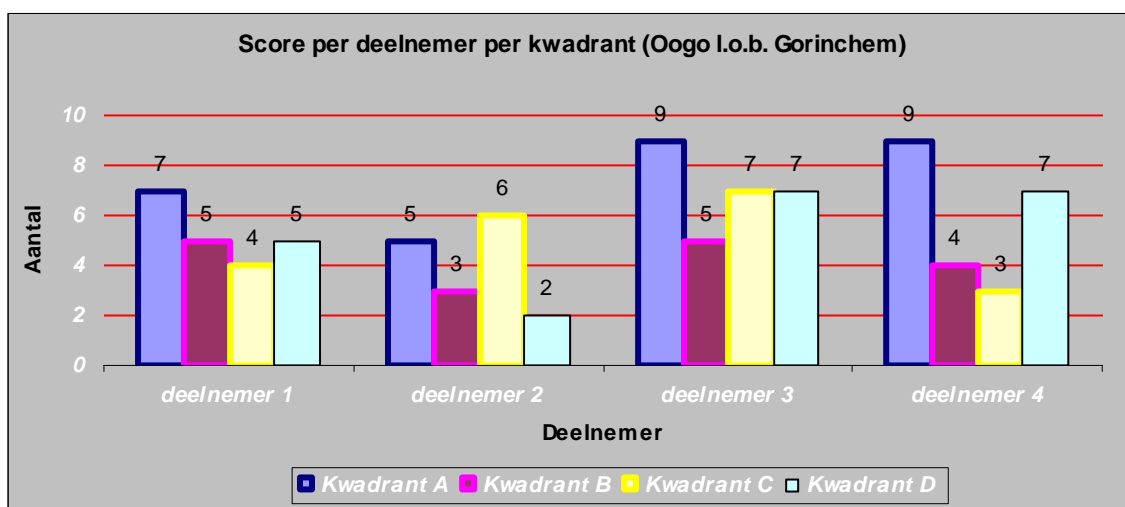
In de interviews wordt uitgebreid stilgestaan bij de politieke onrust van het gemeentelijk bestuur. Over het algemeen heerst er een sfeer van onverschilligheid omtrent het politiek beleid. De politieke achtergrond van de wethouder van onderwijszaken is echter nog geen item, om de eenvoudige reden dat de persoon in kwestie de functie nog maar kort bekleedt.

De oogo's van zowel de gemeente Gorinchem als de gemeente Leerdam zijn eerder in dit hoofdstuk beschreven en geanalyseerd. Deze analyse vond plaats aan de hand van een analysemodel met per kwadrant twee indicatoren, dat in paragraaf 3.7. is uitgelegd. In paragraaf 4.3.2. zijn deze indicatoren toegelicht en voorzien van een mate van maakbaarheden. Deze maakbaarheden zijn in vier kwadranten geplaatst en hebben aan het begin van dit hoofdstuk (5) een plaats gekregen. Op deze wijze hebben de oogo's een bepaalde waardering en karaktereigenschappen gekregen. In dit hoofdstuk worden de oogo's met elkaar vergeleken middels een totaaloverzicht van alle deelnemers per oogo per kwadrant. Als slotstuk van dit hoofdstuk worden alle deelnemers per kwadrant per oogo in een totaaloverzicht verwerkt, om in beeld te krijgen waar de waarderingen per deelnemer per kwadrant ten opzichte van elkaar verschillen. Dit zijn de tabellen 16, 17 en 18.

Toelichting op de tabellen:

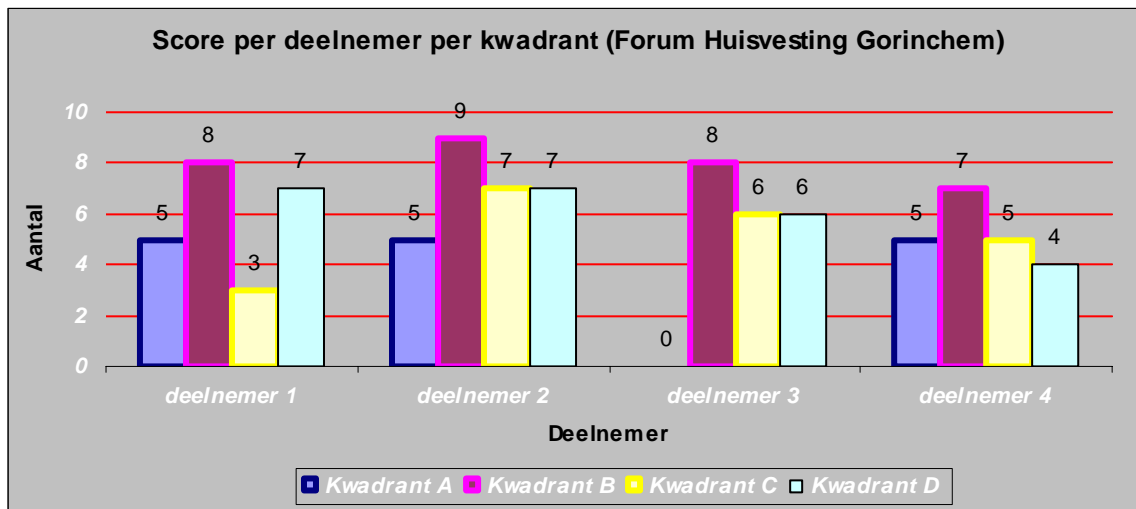
De vier deelnemers hebben per kwadrant voor totaal vijf vragen minimaal 0 en maximaal 10 (schaal 0-1-2) kunnen scoren in hun waardering van de mate van aanwezigheid van de betreffende indicatoren binnen de vier kwadranten (A, B, C en D). In de tabellen zijn de scores opgeteld en wordt het onderscheid van de deelnemers onderling zichtbaar alsmede de totale waardering van de indicatoren per kwadrant.

Tabel 16. Totaalscore deelnemers oogo I.o.b. gemeente Gorinchem



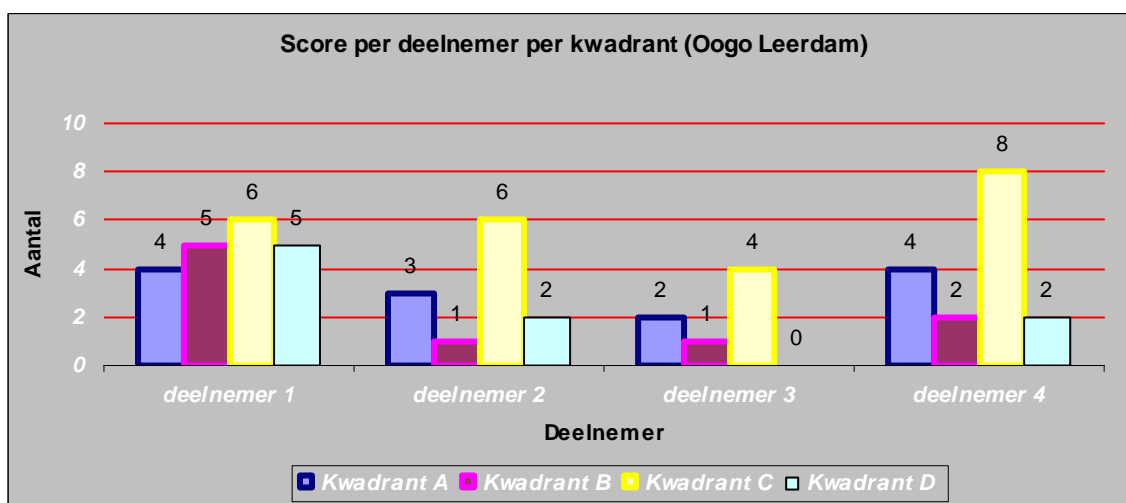
Vanuit de benadering in hoeverre het oogoo I.o.b. Gorinchem de eigenschappen heeft van een organisatie of een institutie, geven de kwadranten B en D de waarde van een institutie weer en de kwadranten A en C de waarde van een organisatie. Het oogoo I.o.b. Gorinchem scoort het hoogst voor wat betreft de eigenschappen van een organisatie.

Tabel 17. Totaalscore deelnemers Forum Huisvesting gemeente Gorinchem



Vanuit de benadering in hoeverre het Forum Huisvesting de eigenschappen heeft van een organisatie of een institutie, geven de kwadranten B en D de waarde van een institutie weer en de kwadranten A en C de waarde van een organisatie. Het Forum Huisvesting scoort het hoogst voor wat betreft de eigenschappen van een institutie.

Tabel 18. Totaalscore deelnemers oogoo gemeente Leerdam



Vanuit de benadering in hoeverre het oogo Leerdam de eigenschappen heeft van een organisatie of een institutie, geven de kwadranten B en D de waarde van een institutie weer en de kwadranten A en C de waarde van een organisatie.

Het oogo Leerdam scoort het hoogst voor wat betreft de eigenschappen van een organisatie.

Een eerste constatering is dat de deelnemers van de beide oogo's in Gorinchem zonder uitzondering de aanwezigheid van alle indicatoren hoger waarderen dan de deelnemers van het oogo in Leerdam. Met andere woorden, de deelnemers van het oogo in Leerdam achten enkele eigenschappen die aan het functioneren van het oogo zouden kunnen worden toegedicht gewoonweg **niet** aanwezig.

Een tweede constatering is dat de deelnemers onderling over het oogo niet significant afwijken in hun waardering over het functioneren van het oogo. In grote lijnen zijn de deelnemers over de specifieke oogo's dezelfde mening toegedaan.

Een derde constatering is dat beide oogo's van de gemeente Gorinchem intern meer samenhang hebben dan het oogo in Leerdam (kwadranten B en D: institutie; kwadrant A en C: organisatie). Deze constatering kan voor Leerdam grotendeels worden herleid richting de diverse wisselingen, zowel politiek bestuurlijk als schoolbestuurlijk.

De belangrijkste constatering is evenwel dat het oogo l.o.b. van zowel de gemeente Gorinchem als de gemeente Leerdam vanuit het institutioneel perspectief kunnen worden omschreven als een organisatie. Het andere oogo in de gemeente Gorinchem, zijnde het Forum Huisvesting, heeft duidelijk andere kenmerken in haar functioneren die kunnen worden toegeschreven aan een institutie. Die kenmerken hebben te maken met binding en betrokkenheid en tillen het Forum Huisvesting van een organisatie naar een institutie.

Bovenstaande constatering kunnen in dit onderzoek nu gaan leiden in de richting van een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zullen eerst expliciet worden gedaan voor de specifieke oogo's per gemeente, maar worden voorts geëxtrapoleerd richting het functioneren van het oogo in het algemeen. Vanzelfsprekend zal dit geschieden onder de restrictie van de vergelijkbaarheid. Met andere woorden, het betreffen voorstellen voor oogo's in vergelijkbare omstandigheden voor wat betreft grootte van de gemeente in de categorie van middelgrote gemeenten, een politiek vergelijkbaar klimaat alsmede een overeenkomstig aanbod van onderwijsvoorzieningen.

Hoofdstuk 6 Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en voorstellen

Het doel van dit hoofdstuk is om alle onderdelen uit dit onderzoek samen te brengen en terug te voeren naar doelstelling van dit onderzoek, namelijk het functioneren van het oog onderzoek vanuit het institutioneel perspectief. De indicatoren uit het toegepaste analysemodel uit hoofdstuk 3 worden verbonden met de uitkomsten van de case study uit hoofdstuk 5 en zullen heden worden beargumenteerd. Middels een vijftal deelvragen leidt het onderzoek naar de centrale onderzoeksvraag. De beantwoording van deze deelvragen worden in dit hoofdstuk samengevat. Dit alles zal leiden tot het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag, het trekken van conclusies en het doen van beargumenteerde aanbevelingen.

6.1. Deelvraag a) Welke beleidsuitgangspunten hebben geleid tot de totstandkoming van het oog?

In hoofdstuk 2 is stilgestaan bij deze vraag. Aan de hand van een literatuuronderzoek is ontdekt hoe het oog is ontstaan en welke beleidsuitgangspunten hieraan ten grondslag hebben gelegen.

Samengevat waren de volgende beleidsuitgangspunten van belang voor de totstandkoming van het oog.

In de jaren zeventig maakte Nederland op economisch gebied zware tijden door. Zaken als bezuinigingen en herverdelingsmaatregelen zorgden ervoor dat gedurende de jaren tachtig Nederland in de ban raakte van dereguleringsmaatregelen. Binnen het onderwijs waren daardoor de bestuurlijke verhoudingen zo sterk veranderd dat staatssecretaris Wallage begin jaren negentig door middel van zijn brief aan de Tweede Kamer 'Dit is een brief, geen nota' (1992) de decentralisatie van een aantal onderwijstaken van het Rijk naar de gemeente in gang zette en de bestuurlijke vernieuwing in beeld bracht. Binnen de context het lokaal onderwijsbeleid dat met deze decentralisatie werd beoogd, kwam het op overeenstemming gericht overleg (oogo) tot stand.

Het maken van gezamenlijke en controleerbare afspraken over beleidsdoelen, voorgenomen activiteiten, inzet van middelen en de beleidsevaluatie zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de totstandkoming van het oog. Het oog is op lokaal niveau de grootste waarborg voor een evenredige behandeling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs, met als sleutelbegrip consensus. De gemeente krijgt de verplichting tot het instellen en onderhouden van het oog. De genoemde beleidsuitgangspunten maken in de periode 2002 tot nu (2004) een ontwikkeling door. Door een verdere decentralisatie van onderwijstaken richting de schoolbesturen kunnen de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en scholen veranderen. Ten aanzien van het onderwijsoverlegorgaan tussen gemeenten en schoolbesturen worden nieuwe afspraken ten aanzien van het onderwijsoverleg genoemd, namelijk nieuwe bestuurlijke arrangementen c.q. lokale arrangementen. De beleidsuitgangspunten achter het oog en de verplichting om het oog in te stellen komen te vervallen.

6.2. Deelvraag b) Wat wordt verstaan onder institutioneel perspectief en hoe kan dit perspectief worden toegepast op het oogo?

In hoofdstuk 3 is stilgestaan bij deze vraag. Het institutioneel perspectief gaat uit van de systeembenadering. Hierbij wordt de organisatie als een zelfstandige entiteit gezien die eigen behoeften en wensen heeft die ze door aanpassing aan en via interactie met de omgeving tracht te realiseren. In termen van netwerken van organisaties wordt de institutionele benadering omschreven als 'natuurlijke-systeem-perspectief' (Pröpper, 1998). Organisaties worden hierbij gezien als adaptieve structuren die in evenwicht kunnen blijven door zich voortdurend aan veranderende omstandigheden aan te passen. Ook de interdependentie tussen de subsystemen komt in dit perspectief aan de orde; hierbij wordt geduid op de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren.

Binnen het institutioneel perspectief kan volgens Selznick (1983) het adaptief vermogen worden onderscheiden in termen van organisatie en institutie. Deze termen organisatie en institutie kunnen worden toegepast op het functioneren van het oogo. De wijze waarop (de hoe-vraag) dit perspectief kan worden toegepast, kan worden vastgesteld middels het waarnemen van het functioneren van het oogo en het ondervragen van de actoren in het oogo. De actoren zijn door middel van de methode van case study gevraagd om naar het eigen functioneren binnen het oogo te kijken en naar het oogo als groep te kijken. Hierbij is gebruik gemaakt van een analysemodel van Perrow (1974), dat is gebaseerd op de institutionele school. Het model is in staat om het functioneren van het oogo op een bepaalde wijze te categoriseren aan de hand van het onderscheid organisatie-instituut en het onderscheid flexibel-niet flexibel. Het model filtert de meningen van de lokale actoren over het oogo in een bepaalde waardering over het functioneren van het oogo. Aan de hand van deze waardering is een conclusie getrokken over de desbetreffende oogo's en hoe de lokale actoren de oogo's vormgeven.

6.3. Deelvraag c) Op welke wijze krijgt het oogo in de praktijk van het lokaal onderwijsbestuur vorm?

In hoofdstuk 5 is verslag gedaan van de data verzameling van de case study in de gemeente Gorinchem en de gemeente Leerdam. Aan de hand van deze verslagen van vergelijkbare gemeenten voor wat betreft de grootte en de politieke vertegenwoordiging kan in zijn algemeenheid een conclusie worden getrokken voor vergelijkbare middelgrote gemeenten.

- Voor het overleg van het oogo wordt de modelverordening procedure overleg lokaal onderwijsbeleid van de VNG (1997) gehanteerd.
- Het lokaal onderwijsbeleid is grofweg in twee beleidsgebieden te verdelen, te weten het onderwijshuisvestingsbeleid en het onderwijsachterstandenbeleid. In de praktijk blijken hiervoor ook twee aparte oogo's te zijn ingesteld.
- Het oogo wordt vaak geleid door de wethouder van onderwijszaken, maar in sommige gevallen is er sprake van een onafhankelijke voorzitter.
- Elk schoolbestuur vaardigt 1 à 2 vertegenwoordigers af in het oogo; in de praktijk blijken deze vertegenwoordigers echter niet altijd namens het bestuur gemandateerd om besluiten te nemen of advies af te geven.

- De gemeentelijke afdeling onderwijs vaardigt een beleidsambtenaar af als secretaris.
- Naast schoolbestuurlijke vertegenwoordigers zijn ook derden vertegenwoordigd. Soms gebeurt dat incidenteel op uitnodiging, anderen zijn structureel lid van het oogo.
- Oogo's komen gemiddeld 2 á 3 keer per jaar bijeen en vinden in het stadhuis plaats.
- De gemeente verzorgt de agendaopstelling, de uitnodiging en de verslaglegging.
- Schoolbesturen zien het oogo over het algemeen niet alleen als een zakelijk en verplicht overlegorgaan, maar tevens als een informatiebron waar de laatste stand van zaken over de lokale situatie met elkaar kan worden doorgesproken.
- Alle schoolbesturen hechten aan een tijdige en complete gegevensverstrekking vanuit de gemeente. Bij het ontbreken daarvan heeft dat direct invloed op het functioneren van het oogo.
- In de praktijk maken schoolbesturen nauwelijks tot geen gebruik van de mogelijkheid om met de gemeente vooroverleg te plegen over het opstellen van de agenda van het oogo.
- In het oogo heeft het openbaar onderwijs altijd een vertegenwoordigende rol. Afhankelijk van de bestuurlijke positie varieert dat van een bovenschoolse directeur, een directeur-bestuurder tot de wethouder van onderwijszaken.
- Discontinuïteit van gemeentelijke afvaardiging in het oogo heeft veel invloed op de wijze waarop het oogo wordt vormgegeven.

Voor deze conclusies werd de nadruk gelegd bij de benadering van het oogo als zijnde een organisatie vanuit het begrip *contract*. De gemiddelde vergelijkbare gemeente die onder de omschrijving van dit onderzoek kan worden geschaard, houdt zich aan de voorwaarden die gesteld zijn bij het functioneren van het oogo. De gradatie flexibel of niet flexibel is grotendeels afhankelijk van de voorzitter (de leider) van het oogo. Binnen het analysemodel voor dit onderzoek stonden daarvoor de indicatoren doelgerichtheid, macht en leiderschap, invloed en debat en sturing voorzitter centraal. Wanneer de voorzitter van het oogo een onafhankelijk persoon is (een derde), neigt het oogo naar een flexibeler opstelling. Hierbij is meer ruimte voor invloed en debat, doch minder voor de doelgerichtheid van het overleg. De uiteindelijke functie van het oogo wordt hierdoor wel eens uit het oog verloren. Alle actoren zijn hiervoor overigens verantwoordelijk. Dit impliceert dat het risico bestaat dat het functioneren van het oogo blijft hangen op de verplichting ervan en niet kan doorgroeien naar een interactief overlegorgaan. Het ontbreken van vooroverleg, de risico's van discontinuïteit en onduidelijkheid rond mandatering bevestigen deze stelling. De samenstelling van het oogo varieert, maar dit heeft geen aantoonbare invloed op het functioneren van het oogo. De randvoorwaarden zijn niet in het geding. Het oogo kan hierdoor terugvallen op een contractuele organisatie.

De verbeterpunten rond die contractuele organisatie liggen met name bij het formeel gebruik maken van vooroverleg en voorwaarden stellen over professionele borging voor wat betreft de samenstelling en continuïteit. Deze punten kunnen voor vergelijkbare gemeenten een kwetsbaar onderdeel vormen. Dit heeft te maken met de grootte van de gemeente en de grootte van het ter plaatse ingestelde oogo. Verdergaande professionalisering van schoolbesturen en de gemeentelijke vertegenwoordiging alsmede het opstellen van een integrale jaaragenda voor wat

betreft vooroverleg, agendering, inhoudelijk overleg en terugkoppeling kunnen hieraan een positieve bijdrage leveren.

6.4. Deelvraag d) In welke mate bevordert dan wel belemmert vertrouwen respectievelijk wantrouwen het beleidsvormingsproces rond het oogo?

In hoofdstuk 5 zijn de datagegevens geanalyseerd aan de hand van een analysemodel (paragraaf 3.7). Het begrip vertrouwen is als indicator verwerkt in dit model in kwadrant D en geeft weer in hoeverre het oogo geïnstitutionaliseerd is.

Uit deze gegevens kan worden geconcludeerd dat lokale actoren (deelnemers) het oogo niet significant waarderen op de aanwezigheid van vertrouwen. In paragraaf 3.5. is het begrip vertrouwen als volgt gedefinieerd: "Vertrouwen zorgt ervoor dat actoren elkaar handelingsvrijheid durven te geven en onderling verantwoordelijkheden verdelen en zelfs verantwoordelijkheden met elkaar delen. In dit perspectief kan vertrouwen worden gezien als een informeel besturingsmechanisme om transacties tussen partijen efficiënter en effectiever te laten verlopen" (Smitka, 1991).

De onderzochte oogo's kennen slechts in beperkte mate het begrip vertrouwen toe voor het functioneren van het oogo. Vertrouwen is niet of nauwelijks tot redelijk aanwezig en vormt een kwetsbaar onderdeel in het functioneren van het oogo.

Voor de schoolbesturen als lokale actoren draait vertrouwen in de oogo's met name om het verzorgen van de zakelijke en administratieve afhandeling van de vergaderingen. Agenda's moeten op tijd worden verzonden, bijlagen moeten voorzien zijn van een goede toelichting en toezeggingen dienen te worden nagekomen door de gemeente. Ook gebrekkige communicatie over gemaakte afspraken maakt hier deel van uit. Wanneer deze zaken niet worden verzorgd, neemt het vertrouwen vanuit de schoolbesturen naar de gemeente af. Er is nog sprake van een marginale handelingsvrijheid onderling als lid van het oogo, vanuit een mechanisme dat past bij een bepaalde saamhorigheid. De verhouding tussen leden van het oogo en de gemeente verloopt echter veel stroever wanneer de communicatie te wensen overlaat en wanneer de continuïteit op bestuurlijk en/of ambtelijk niveau in het geding is. De vergaderingen van het oogo lopen hierdoor minder efficiënt en effectief, hetgeen gevolgen heeft voor het beleidsvormingsproces rond het oogo. In het uiterste geval kan deze situatie leiden tot het indienen van bezwaarschriften vanuit de schoolbesturen jegens de gemeente. Hieruit kan worden geconstateerd dat vertrouwen respectievelijk wantrouwen het beleidsvormingsproces rond het oogo kan belemmeren en dat de mate hiervan wordt bepaald door zaken als communicatie, informatie en het nakomen van afspraken. Het blokkeert het functioneren van het oogo echter niet. Ook zonder vertrouwen functioneert het oogo.

6.5. Conclusies

Met de beantwoording van de deelvragen a, b, c en d wordt geleidelijk toegewerkt naar de conclusies. Deelvraag e) "Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van dit onderzoek worden gedaan?" zal worden beantwoord in paragraaf 6.7..

De dataverzameling in de vorm van de waarnemingen, de uitkomsten van beide casussen en de literatuurstudie zal leiden tot beantwoording van de centrale vraagstelling.

1^e Conclusie:

Uit dit onderzoek blijkt dat één op de drie oogo's in de categorie middelgrote gemeenten vanuit het institutioneel perspectief als een institutie functioneert, ondanks het gegeven dat vertrouwen daarbij geen significante rol in vervult.

Het institutioneel denken alsmede het begrip vertrouwen voor het functioneren van het oogo stonden in dit onderzoek centraal. In zowel de oogo's in de gemeente Gorinchem als het oogo in de gemeente Leerdam is het vertrouwen vanuit de actoren onderling en in het functioneren van het oogo niet groot. Desondanks zien de deelnemers binnen één van de drie oogo's dit overlegplatform meer dan alleen maar een organisatie. Dit impliceert dat vertrouwen geen voorwaarde is voor het functioneren van het oogo als zijnde een institutie.

2^e Conclusie:

De beleidsuitgangspunten die hebben geleid tot de totstandkoming van het oogo zullen wijzigen. Dit heeft rechtstreeks gevolgen voor het functioneren van het oogo.

Uit de literatuurstudie is gebleken dat door verdere decentralisatie van onderwijstaken naar de schoolbesturen de verantwoordelijkheden zullen verschuiven van de gemeente naar de schoolbesturen. Hierdoor zal over een aantal onderdelen geen verplicht op overeenstemming gericht overleg meer nodig zijn tussen de schoolbesturen en de gemeente. Een aantal onderdelen wordt uit de bandbreedte van het oogo gehaald en zal door middel van lokale arrangementen vorm worden gegeven.

3^e Conclusie:

De persoon die de functie van het voorzitterschap bekleedt, bepaalt in grote lijnen het gezicht van het oogo.

De twee oogo's in de gemeente Gorinchem kennen verschillende voorzitters. Uit de datagegevens en de analyse blijkt dat alle lokale actoren de beide oogo's ook anders zien. Het verloop van de vergadering wordt in grote mate bepaald door de voorzitters, waardoor het karakter van beide oogo's van elkaar afwijkt. Het Forum Huisvesting kent onder voorzitterschap van de wethouder onderwijszaken een redelijk nauwe onderlinge betrokkenheid. Het oogo l.o.b. kent onder voorzitterschap van een onafhankelijk iemand een lossere onderlinge verhouding. Binnen het oogo l.o.b. neemt de voorzitter als enige ook een afwijkend standpunt in ten aanzien van het functioneren van het oogo bij dit onderzoek.

Uit de literatuurstudie rond de theorie van de institutionele school blijkt dat Selznick veel invloed toedicht aan de rol van de leider op het groepsproces. In de praktijk van het oogo is dat ook het geval.

4^e Conclusie:

Er vindt buiten het oogo om veel informeel overleg plaats.

Deze conclusie gaat op voor alle onderzochte oogo's op in zowel de gemeente Gorinchem als de gemeente Leerdam. Uit de datagegevens komt naar voren dat de oogo's gemiddeld 2 á 3 keer per jaar bij elkaar komen. Deze frequentie biedt de lokale actoren niet altijd de mogelijkheid om actuele ontwikkelingen in het oogo aan de orde te stellen, zodat er regelmatig onderling overleg plaatsvindt. Het komt daarnaast voor dat schoolbesturen onderling plannen opstellen en aan het oogo aanbieden. De voorzitter van het Forum Huisvesting weet hier als wethouder

onderwijszaken van; de onafhankelijke voorzitter van het oogo l.o.b. heeft hier geen zicht op. Binnen het Forum Huisvesting lijkt het informele overleg te leiden tot een minder plezierige stemming. De voorzitter noemt deze situatie een ongewenste attitude. Voor dit onderzoek blijkt dan ook dat de aanwezigheid van informeel overleg schade toebrengt voor het vertrouwen onderling.

5^e Conclusie:

Het functioneren van het oogo wordt grotendeels bepaald door de wijze waarop de gemeente haar toezeggingen nakomt.

Deze conclusie is getrokken op basis van het analyseren van de vergaderingen, de agenda's en de beschikbare verslagen. Wanneer afspraken nog niet zijn afgehandeld worden deze onderwerpen herhaaldelijk geagendeerd. Bij de opening van het overleg geeft de voorzitter aan welke toezeggingen binnen de range van het oogo niet zijn nagekomen. Dit drukt direct een stempel op het verloop van het overleg en ondermijnt een vorm van vertrouwen binnen het oogo.

6^e Conclusie:

Ambtelijke discontinuïteit heeft invloed op het functioneren van het oogo.

Binnen het onderzoek van het functioneren van het oogo in de gemeente Gorinchem was hier duidelijk sprake van. De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in 2002 heeft gevolgen gehad voor de gemeentelijke afdeling onderwijs. Ambtenaren zijn overgestapt naar het verzelfstandigde kantoor van het openbaar onderwijs of hebben een andere functie aanvaard. Het secretariaat van de oogo's is daardoor in een korte periode door verschillende mensen bekleed. De betrokkenheid tussen de gemeente en de schoolbesturen is binnen beide oogo's afgenomen door het gebrek aan ervaring met de lokale situatie. Vertrouwen in het functioneren van het oogo blijft hierdoor beperkt bij de zakelijke en verplichte functie van het voeren van op overeenstemming gericht overleg.

Vanuit de literatuurstudie rond het theoretisch perspectief blijkt ook dat het beleidsvormingsproces niet beperkt blijft tot onveranderlijke processen maar verschuift naar veranderingen, waarbij de actoren als sociale figuren een hoofdrol spelen. Dit perspectief wordt hiermee ten aanzien van het functioneren van het oogo en de vormgeving van de lokale actoren daarin bevestigd.

7^e Conclusie:

Schoolbesturen maken niet of nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om met de gemeente vooroverleg te plegen over de totstandkoming van de agenda van het oogo.

Deze conclusie is getrokken op basis van de gehouden interviews. Over het algemeen hebben schoolbesturen wel weet van deze mogelijkheid, maar zij maken er geen gebruik van. Daarentegen maken de schoolbesturen veelvuldig gebruik van bilateraal overleg, volgens het principe van 'korte lijnen'. Dit geschiedt zowel in de gemeente Gorinchem als in de gemeente Leerdam.

Op basis van literatuurstudie mag worden verondersteld dat agendavorming een belangrijk onderdeel vormt voor het inzichtelijk maken van problemen en het op gang brengen van beleidsprocessen. Rond het oogo kan door het nagenoeg ontbreken van een gezamenlijke agendavorming worden geconstateerd dat het beleidsvormingsproces inzake een gezamenlijk lokaal onderwijsbeleid daardoor wordt belemmerd.

8^e Conclusie:

Er vindt nagenoeg geen afstemming plaats tussen de verschillende oogo's binnen de zelfde gemeente.

De conclusie is getrokken aan de hand van het analyseren van alle data gegevens. Agenda's en verslagen worden niet uitgewisseld en de uitnodigingen worden niet op elkaar afgestemd. De beide voorzitters spreken elkaar wel, maar de inhoud van deze gesprekken heeft met name betrekking op de inrichting van het overleg van het oogo l.o.b. waar beiden zitting in hebben.

9^e Conclusie:

Het niveau van professionaliteit varieert binnen het oogo.

Deze conclusie is getrokken aan de hand van het analyseren van de data gegevens. Over de afvaardiging in het oogo zijn geen vastomlijnde afspraken bekend. Kleine schoolbesturen vaardigen inhoudelijke deskundigen af en grote schoolbesturen vaardigen bestuurlijke vertegenwoordigers af. De lokale actoren zijn binnen het oogo daardoor niet gelijkwaardig, hetgeen gevolgen heeft voor de besluitvorming binnen het oogo.

10^e Conclusie:

De wettelijke verplichting tot het instellen van een oogo is niet nodig geweest om het bestuurlijk overleg op gang te brengen.

Deze conclusie komt voort uit een aantal interviews. In de gemeente Leerdam was een bestuurlijk overleg al gebruikelijk vanaf het begin van de jaren '90. Met de decentralisatie van een aantal onderwijstaken van het rijk naar de gemeente is er geen nieuw bestuurlijk overlegorgaan ingesteld. De bestaande bestuurlijke constructie is naadloos overgegaan in het oogo.

11^e Conclusie:

Binnen het oogo doet de 'dubbele petten' problematiek, waarbij de gemeente naast lokaal beleidsvoerder tevens bevoegd gezag is van het openbaar onderwijs, niet ter zake.

Deze conclusie wordt binnen het oogo van de gemeente Leerdam bestreden. Het openbaar onderwijs valt onder het integraal bestuur van het college van burgemeester en wethouders. De wethouder van onderwijszaken stoeit met de rol van onafhankelijk voorzitter voor het oogo. De vertegenwoordiging vanuit het openbaar onderwijs door een bovenscholse directeur verandert deze situatie niet.

Vanuit de literatuurstudie is geconstateerd dat het Schevenings Beraad door middel van het aanbieden van 'Gezamenlijke richtinggevende uitspraken' (1993) belang hechtte aan de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Het lokaal onderwijsbeleid zou op deze wijze beter tot stand komen.

De gemeente Leerdam heeft inmiddels stappen gezet tot een onderzoek naar regionalisering van het openbaar onderwijs, waarbij het bevoegd gezag onder een federatief bestuur van 7 à 8 gemeenten zal komen te vallen.

De bovenstaande conclusies hebben veelal het karakter van terugkijken, vaststellen en résumeren. Dat is op zich logisch, immers het is opportuun om eerst vast te stellen waar knelpunten zijn gesignaleerd, in welke context zich deze voordoen en welke partijen c.q. actoren hier bij zijn betrokken. Het is nu de bedoeling om na deze conclusies de centrale onderzoeksvraag tegen het licht te houden en voorts via de

beantwoording van deze vraag te komen tot goed beargumenteerde algemene voorstellen. Een aantal argumenten is tevens besproken aan de hand van de reeds beantwoorde deelvragen.

6.6. Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

In het eerste hoofdstuk is aan de hand van vijf deelvragen een centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

‘Op welke wijze geven de lokale actoren vanuit het institutioneel perspectief vorm aan het op overeenstemming gericht overleg, in welke mate speelt vertrouwen daarbij een rol en door welke omstandigheden laat de aan- of afwezigheid van vertrouwen zich verklaren?’.

Aan het begin van dit hoofdstuk is antwoord gegeven op vier van de vijf deelvragen. De laatste deelvraag zal hierna in paragraaf 6.7. worden beantwoord. Herhaling van deze paragrafen is niet zinvol. Daarom wordt in deze paragraaf stil gestaan bij de titel van dit onderzoek:

‘Vertrouwen in het op overeenstemming gericht overleg: een goed contact of een goed contract?’.

Sinds de decentralisatie van een aantal onderwijstaken van het rijk naar de gemeente in 1997/1998 kent elke gemeente een oogo. De beleidsuitgangspunten waren bekend, maar hoe het oogo in de praktijk vorm zou worden gegeven en hoe het oogo in de praktijk zou functioneren waren voor de betrokken gemeenten en schoolbesturen onbekende onderwerpen. Het VNG bracht in hun serie van modelverordeningen een voorbeeld uit om de procedure rond het oogo vast te leggen, een soort huishoudelijke verordening. Naast de wettelijke verplichting voor elke gemeente om een oogo in te stellen, waren de contractuele kanten van het functioneren van het oogo vastgelegd. Draait het oogo daar nu om? Daar kan niet zomaar sprake van zijn. Het oogo bestaat uit schoolbesturen en de gemeente als lokale overheid. Deze deelnemers hebben elkaar in het dagelijkse leven gewoonweg nodig. De lokale overheid heeft ten opzichte van de burgers een aantal zorgplichten. Het volgen van onderwijs is daar één van. Vanuit het grondrecht inzake de vrijheid van onderwijs zijn de schoolbesturen de aangewezen organisaties die het onderwijs aanbieden. Kortom, er is sprake van een vorm van symbiose. Als het oogo vanuit deze invalshoek functioneert – bij een symbiose leven twee verschillende organismen tot elkaanders voordeel samen – blijft het niet bij een zakelijke constructie, maar kan er meer zijn. Een goed contact vanuit wederzijds respect en vertrouwen is daar een voorbeeld van. Maar een goed contact is net als bij een huwelijk: beide partijen moeten aan een goed contact en een goede samenwerking blijven werken. Dit zal evengoed gelden voor het functioneren van het oogo; als alle lokale actoren zich blijven inzetten voor een gezamenlijk onderwijsbeleid, dan zal men bij het oplossen van de knelpunten binnen het vakgebied onderwijs vertrouwen in elkaar nodig hebben. Desalniettemin blijkt de aanwezigheid van vertrouwen geen voorwaarde te zijn voor het functioneren van het oogo vanuit het institutioneel denken. Het is een prettige bijkomstigheid, maar ook zonder vertrouwen draait het oogo gewoon door. De aandacht zal dan zijn gericht op een goed contract en de

nadruk van het functioneren van het oogo zal worden gelegd bij een functionele organisatie.

6.7. Aanbevelingen

Aan het einde van dit onderzoek dient tot slot gevolg te worden gegeven aan de laatste deelvraag: e) “Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van dit onderzoek worden gedaan?”.

Deze aanbevelingen zullen eerst op lokaal niveau worden gedaan en voorts worden doorgetrokken naar het functioneren van het oogo in vergelijkbare middelgrote gemeenten vanuit het totale onderzoek. Alvorens op deze aanbevelingen zal worden ingegaan, wordt nog even teruggegrepen naar de constatering die zijn gedaan bij de vergelijking van de onderzochte gemeenten in paragraaf 5.3.. Deze constatering worden voorts gekoppeld aan de eerste en belangrijkste conclusie, zoals gedaan in paragraaf 6.5.. Hiermee wordt namelijk het onderzoeksproces afgerond en besloten met aanbevelingen.

Om te beginnen is in dit onderzoek geconstateerd dat het oogo l.o.b. van zowel de gemeente Gorinchem als de gemeente Leerdam vanuit het institutioneel perspectief kunnen worden omschreven als een organisatie en dat het andere oogo in de gemeente Gorinchem - zijnde het Forum Huisvesting - door de aanwezigheid van indicatoren als binding en betrokkenheid tot een institutie moet worden gerekend. Eén op de drie oogo's in de categorie middelgrote gemeenten functioneert hierdoor vanuit het institutioneel perspectief als een institutie. De mate waarin de aanwezigheid van vertrouwen hierbij een rol speelt, is bij de eerste conclusie in paragraaf 6.5. gecategoriseerd als niet groot en aan de hand van de daaropvolgende conclusies (in paragraaf 6.5.) verklaard en toegelicht.

Het sluitstuk van dit onderzoek vormt nu beantwoording van de vraag of er aanbevelingen gedaan kunnen worden om het functioneren van het oogo vanuit het oogpunt van institutioneel denken te verbeteren, met aandacht voor de lokale actoren die het oogo vorm geven. Daarbij zal tevens worden stilgestaan bij mogelijkheden om de aanwezigheid van vertrouwen te vergroten.

6.7.1. Aanbevelingen gemeente Gorinchem

Aanbeveling 1:

Kies voor de verschillende oogo's – onderwijshuisvestingsbeleid en onderwijsachterstandenbeleid – dezelfde structuur voor wat betreft de samenstelling.

Op dit moment hebben beide oogo's een verschillende 'soort' voorzitter. De voorzitter van het Forum Huisvesting is de wethouder onderwijszaken, maar de voorzitter van het oogo l.o.b. is een onafhankelijke derde die daarvoor een geldelijke vergoeding krijgt. Beide oogo's adviseren de zelfde gemeente, maar worden op een verschillende wijze aangestuurd. Daarnaast zijn er geen afspraken gemaakt over de samenstelling. Het Forum Huisvesting nodigt alleen bij incidentele zaken derden uit, bij het oogo l.o.b. maken derden structureel deel uit van het overleg. Het voorstel zou zijn om deze twee samenstellingen nader op elkaar aan te sluiten en af te stemmen.

Hiermee zou het mogelijk gemaakt kunnen worden om het oogo een vergelijkbare vorm te geven, waarmee de lokale actoren in beide settings de kans krijgen om door te groeien naar een collectief dat past binnen het institutioneel denken.

Aanbeveling 2:

Stimuleer de goede verhoudingen onderling, maak knelpunten bespreekbaar vanuit een vertrouwde omgeving in het oogo.

Op dit moment maken de meeste lokale actoren melding van de aanwezigheid van een vorm van 'eilandjescultuur'. De deelnemers trekken zich terug naar hun eigen verantwoordelijkheden en zijn minder te stimuleren voor een gezamenlijke aanpak. Deze ontwikkeling verklaart de mate waarin deelnemers elkaar vertrouwen; die is niet groot. Vanuit een open communicatie kan het oogo een meerwaarde hebben voor het lokale onderwijsbeleid. Met deze aanbeveling wordt duidelijk gemaakt dat de lokale actoren de kans zouden kunnen pakken om hun belangen en krachten te bundelen en deze binnen het oogo bespreekbaar te maken. Openheid en een gezamenlijk optrekken kunnen de lokale actoren ten opzichte van elkaar handelingsvrijheid geven, hetgeen voor een toenemende mate van vertrouwen zou kunnen zorgen.

Aanbeveling 3:

Maak afspraken over de informele overlegcultuur.

In de interviews blijkt dat er een groeiende cultuur is ontstaan van informele contacten. Overleg en afspraken lijken meer op basis van deze 'bilateraaltes' te gaan plaatsvinden, dan dat ze worden weggezet in het officiële oogo. Aangezien het oogo slechts 2 à 3 keer per jaar bijeen komt, lijkt deze informele overlegcultuur zich met rasse schreden te ontwikkelen. Deze ontwikkeling heeft invloed op het vertrouwen onderling en de wijze waarop de vergaderingen van het oogo plaatsvinden. Een toename van het aantal vergaderingen van het oogo kan een oplossing bieden voor deze situatie. Hierdoor zal er in ieder geval minder aanleiding zijn om elkaar langs het oogo heen op te zoeken.

6.7.2. Aanbevelingen gemeente Leerdam

Aanbeveling 1:

Maak afspraken over een gelijkwaardige bestuurlijke afvaardiging.

Op dit moment verschillen de deelnemers van bestuurlijke achtergrond dan wel in de mate van professionalisering. Deze situatie kan het beleidsvormingsproces rond het oogo verstoren. Met dit voorstel wordt een evenwichtiger samenstelling van het oogo beoogd met een gelijkwaardiger belangenbehartiging. De lokale actoren kunnen hiermee in staat worden gesteld om op basis van stabiliteit en gelijkwaardigheid het oogo beter vorm te geven.

Aanbeveling 2:

Draag een gezamenlijk onderwijsbelang uit. Besteed aandacht aan de onderlinge verstandhoudingen binnen het oogo waarin ruimte is voor een open houding.

Door bestuurswisselingen en andere omstandigheden kent een aantal leden van het oogo elkaar niet of nauwelijks. De discussie binnen het oogo blijft hangen op het ontbreken van informatie en de financiële positie van de gemeente. Met dit voorstel

wordt een open verstandhouding binnen het oogo beoogd ten einde elkaar een bepaalde handelingsvrijheid te geven. Dit vergroot enerzijds het vertrouwen in elkaar en anderzijds de binding en betrokkenheid naar het oogo. De lokale actoren hebben weinig aandacht voor de wijze waarop het oogo zou moeten worden vormgegeven. Het oogo functioneert als 'los zand' en ziet (nog) geen meerwaarde in de kracht dat het oogo voor het lokaal onderwijsbeleid kan hebben.

Aanbeveling 3:

Tracht een evenwichtiger politiek bestuurlijk klimaat te bewerkstelligen.

De talrijke bestuurlijke crises in het gemeentebestuur hebben weerslag op het vertrouwen van de schoolbesturen in de gemeente als lokale overheid. Het oogo functioneert daar evengoed minder door. Een evenwichtiger politiek bestuurlijk klimaat zal het vertrouwen in het lokale bestuur herstellen en een betere vertrouwensbasis bieden aan het functioneren van het oogo. Deze aanbeveling heeft veel te maken met de omgeving van het oogo en een goede voorbereiding en afronding van het gehele beeldvormingsproces. Hiermee is mede een vervolgstap mogelijk richting collectief en institutioneel denken binnen het oogo.

Er zijn nu voor beide gemeenten drie aanbevelingen gedaan ter verbetering, aanscherping dan wel verandering van het functioneren van de oogo's in hun gemeente. Met deze aanbevelingen wordt doorgepakt op de beantwoording van de deelvragen c) en d) in respectievelijk paragraaf 6.3. en 6.4.. De argumenten die aan de antwoorden ten grondslag hebben gelegen, zijn heden in concrete voorstellen doorvertaald. Het gaat hier om adviezen om procedurele zaken als vooroverleg, de samenstelling en continuïteit aan te kunnen pakken. Tevens wordt via de weg van een vorm van een afsprakenstructuur getracht om het vertrouwen in een goed functioneren van het oogo te verkrijgen en mogelijk de sprong te maken van een organisatie naar een institutie.

Voorts volgen aanbevelingen voor het functioneren van het oogo in vergelijkbare middelgrote gemeenten. Gezegd moet worden dat een aantal aanbevelingen ook op gaat of kan gaan voor de onderzochte gemeenten. Dit zal bij de aanbevelingen worden aangegeven.

6.7.3. *Aanbevelingen voor het oogo in vergelijkbare middelgrote gemeenten vanuit het totale onderzoek*

Aanbeveling 1:

Bevorder het vooroverleg over het opstellen van de agenda van het oogo.

Schoolbesturen maken nagenoeg geen gebruik van de mogelijkheid en de gemeente voert op dit onderdeel ook geen actief beleid. Naast de gebruikelijke en vaste onderdelen die de agenda standaard vullen, heeft de agenda tevens een belangrijke beleidsvormende functie. Aan dit instrument wordt grotendeels voorbij gegaan. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze functie niet zozeer vanuit politieke overwegingen zou moeten worden benaderd, maar meer vanuit de economische benadering volgens het 'Pareto' principe. Dit principe impliceert een zo optimaal mogelijke behoeftebevrediging voor alle partijen. Het oogo zou op deze wijze aan de hand van de agenda in staat kunnen worden gesteld om voor het gehele lokale onderwijsveld vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Met deze aanbeveling

wordt tevens beoogd om een gelijkwaardige behandeling van grote en kleine schoolbesturen te bewerkstelligen. Met deze actievare inzet van schoolbesturen zou ook het maken van onderlinge afspraken achterwege kunnen blijven.

Argumenten voor aanbeveling 1:

Voor de middelgrote gemeenten die zich onder vergelijkbare omstandigheden bevinden als de gemeenten in dit onderzoek, is het instrument van vooroverleg een belangrijke stap voor agendavorming. Bilateraal overleg kan enerzijds functioneel zijn, maar kan anderzijds een integrale aanpak voor het gehele lokale onderwijsveld in de weg staan. Eventuele samenwerking tussen de diverse actoren onderling ondermijnt de bestuurlijke kracht van het oogo als collectief. Actoren kunnen hierdoor een gelijkwaardige behandeling in twijfel trekken en het vertrouwen in een goed functioneren van het oogo verliezen. Bij een goede afstemming vooraf naar een transparante integrale beleidsagenda krijgt het oogo de kans om door te groeien naar een overlegorgaan dat vanuit de principes van institutioneel denken opereert. Deze argumenten gaan tevens op voor zowel de gemeente Gorinchem als de gemeente Leerdam.

Aanbeveling 2:

Evalueer het functioneren van het oogo met het oog op de recente ontwikkelingen.

Houd het functioneren van het oogo zoals het nu gaat tegen het licht en vertaal dit door naar de wijze waarop in de nabije toekomst de lokale arrangementen vorm zouden moeten worden gegeven. Heb daarbij tevens aandacht voor de totale doordecentralisatieproblematiek. De toekomst van de lokale arrangementen in relatie tot het jeugdbeleid biedt kansen om de gemeenteraad de kaderstellende rol te vervullen en als zodanig te sturen in de beleidsvorming. Neem deze ontwikkelingen mee in een uitgebreide evaluatie van het functioneren van het oogo. Met deze aanbeveling wordt een voorzet genomen op een mogelijke andere bestuurlijke overlegstructuur.

Argumenten voor aanbeveling 2:

Voor de middelgrote gemeenten die zich onder vergelijkbare omstandigheden bevinden als de gemeenten in dit onderzoek, is het opportuun om aan de hand van een evaluatie c.q. monitoring voorbereidingen te treffen voor een andere aanpak op lokaal niveau. Wanneer de situatie zich daadwerkelijk gaat voordoen dat gemeenten en schoolbesturen samen gaan beslissen over lokale arrangementen, is een terugkijk op het functioneren van het oogo relevant om te leren van de ervaringen. Het nieuwe beoogde maatwerk kan hierop naadloos worden aangepast. Een andere opzet van het oogo behoort hierbij tot de mogelijkheden. Deze argumenten gaan tevens op voor zowel de gemeente Gorinchem als de gemeente Leerdam.

Aanbeveling 3:

Maak afspraken over toezeggingen in tijd, spreek verwachtingen daarover naar elkaar uit en maak de afspraken transparant.

Veel tijd en energie gaat verloren aan onduidelijke of niet tijdige informatieverstrekking. Dit gaat ten koste van een professionele aanpak van het functioneren van het oogo. Schoolbesturen stellen prijs op een tijdige en volledige informatievoorziening door de gemeente. De vergadering van het oogo kan daardoor

efficiënter en effectiever plaatsvinden. Maak een lijst van afspraken en toezeggingen en voeg deze bij de agenda.

Argumenten voor aanbeveling 3:

Voor de middelgrote gemeente die onder de omschrijving van dit onderzoek kan worden geschaard, kan op basis hiervan het beleidsvormingsproces verbeteren door middel van het zorgvuldig opbouwen van een functioneel en goed georganiseerde afsprakenstructuur. Transparantie en afstemming zullen het vertrouwen in elkaar en in een goed functionerende oogo doen verbeteren. Wanneer de structuur rond (het nakomen van) afspraken een wederkerig voordeel oplevert zal de onderlinge handelingsvrijheid toenemen, het vertrouwen toenemen en het functioneren van het oogo over het algemeen verbeteren. Het oogo krijgt een gezamenlijke meerwaarde waarbij de collectiviteit een positieve input zal leveren aan het beleidsvormingsproces. Deze argumenten gelden tevens voor de gemeente Leerdam.

Aanbeveling 4:

Maak een gedetailleerde procesbeschrijving van het functioneren van het oogo.

Naast de modelverordening procedure overleg lokaal onderwijsbeleid (VNG, 1997) is er weinig beschreven over het functioneren van het oogo. Dit geeft een ieder enerzijds de volledige vrijheid om naar eigen inzicht te handelen, maar geeft tevens weinig zekerheid over het functioneren van het oogo op zich. Gelet op het verplichte karakter van het oogo alsmede het zware adviesniveau van het oogo aan de gemeenteraad, verdient een gedetailleerde beschrijving van het gehele proces rond het functioneren van het oogo aanbeveling. Deze beschrijving kan tevens een handvat bieden aan de evaluatie van het oogo, zoals voorgesteld in aanbeveling 2.

Argumenten voor aanbeveling 4:

De middelgrote gemeenten die onder de omschrijving van dit onderzoek kunnen worden geschaard, hebben over het algemeen geen gedetailleerde procesbeschrijving. Tevens mag worden voorondersteld dat meerdere gemeenten zo'n beschrijving niet in huis hebben. Met een procesbeschrijving is het mogelijk om de regels en verwachtingen naar elkaar binnen het oogo in kaart te brengen. Vanuit het institutioneel denken is in paragraaf 3.6. aangegeven dat samenwerkingsrelaties het karakter van contracten in de markt kunnen krijgen. Dit effect van indekken heeft veel met vertrouwen te maken. Met een procesbeschrijving kan een gezamenlijk uitgangspunt worden beschreven, waaruit de deelnemers een bepaald vertrouwen kunnen putten. Dit zal voorts het functioneren van het oogo positief beïnvloeden.

Aanbeveling 5:

Bouw het oogo uit naar een integraal overlegplatform met een bredere beleidsagenda.

Het oogo functioneert momenteel vanuit een verkokerde visie dat beperkt blijft op onderwijsvoorzieningen. Andere lokale ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, demografische cijfers, sociale vernieuwingsactiviteiten, gemeentelijke nieuwbouwplannen of maatschappelijke tendensen worden niet of nauwelijks besproken in het oogo. Een integraal overlegplatform kan een gezamenlijke verantwoordelijkheid vergroten, meer

wederzijds begrip tussen de gemeente en de schoolbesturen opbrengen bij prioriteitskeuzes en meer aansluiten op lokaal beleid in bredere zin.

Argumenten voor aanbeveling 5:

Voor de middelgrote gemeenten die onder de omschrijving van dit onderzoek kunnen worden geschaard, is het oog geen breed overleg dat de onderwijsgrenzen overschrijdt. Het gevolg hiervan is dat het oog in zichzelf is gekeerd en weinig oog heeft voor de externe omgeving. Om de contacten te verbreden en de gemeentelijke politieke besluitvorming vanuit een breder begrip te ondersteunen, kunnen gemeenten ervoor kiezen om het oog naar een integraal overlegplatform te tillen. Een extra argument vanuit dit onderzoek is nog het volgende. Het merendeel van de deelnemers wenst het oog niet echt als een instituut zien vanwege de beperkte functionaliteit van het oog. De binding en betrokkenheid blijven hierdoor steken bij de eigen verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Het uitbreiden van het oog tot een overlegplatform met een bredere beleidsagenda, biedt de mogelijkheid om het oog open te stellen voor een externe bron van waarden. Invloed en betrokkenheid zullen hierdoor worden vergroot.

Résumerend:

Met deze specifieke aanbevelingen voor de gemeenten Gorinchem en Leerdam, alsmede de algemene aanbevelingen voor de middelgrote gemeenten (en eventueel voor de onderzochte gemeenten) die onder de omschrijving van dit onderzoek kunnen worden geschaard, is een einde gekomen aan dit onderzoek.

Dit onderzoek heeft aangetoond dat één op de drie oog's vanuit het institutioneel perspectief functioneert als een institutie, waarbij vertrouwen het beleidsvormingsproces wel kan belemmeren maar niet zal blokkeren. De aan- of afwezigheid van vertrouwen laat zich verklaren door zaken als (dis)continuïteit, toezeggingen en afspraken en de wijze waarop lokale actoren met elkaar en het oog omgaan.

Er is een kijkje gegund in de keuken van het oog met soms verrassende uitkomsten, maar ook voor de hand liggende constatering. Hoe dan ook, het was een boeiend proces van intensieve beschouwingen en kan voor een betrokken en/of geïnteresseerde lezer het vizier op scherp zetten over het functioneren van het oog.

Literatuurlijst

- Ammerlaan, G.A.B.M. & Rood, Q.M. (1985). *Onderwijs en wet*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de & Teunissen, J. (1995). *Kwalitatief onderzoek*, basisboek. Houten: Stenfert Kroese.
- Binnenlands Bestuur, [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bb/jsp/detail>], 14 februari 2005.
- Boin, R., (1996). De recalitrante organisatie. 'Leadership in administration' van Philip Selznick. *Bestuurskunde*, 3, p. 145-155.
- Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's*, Assen: Van Gorcum.
- Dodde, N.L. & Leune, J.M.G. (1997). *Het Nederlandse schoolsysteem*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Edelenbos, J. (2002). Vertrouwen in interorganisationele samenwerking. *Bestuurswetenschappen*, 4. p.2.
- Emans, B. (1986). *Interviewen - theorie, techniek en training*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Godfroij, A.J.A (1981). *Netwerken van organisaties*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hendriks, F. (1996). *Beleid, cultuur en instituties, het verhaal van twee steden*. Leiden: DSWO Press.
- Hendriks, G.H. (1994). *Inleiding in organisatie en management*. Baarn: H. Nelissen.
- Kickert, W.J.M. (2002). *Verhalen van verandering*. 's Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Klijn, E.H (2002). Vertrouwen en samenwerking in netwerken. *Beleidswetenschap*, 3, p. 274-275.
- Korsten, A.F.A. & Toonen, T.A.J. (1989). *Bestuurskunde hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden: H.E. Stenfert Kroese.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1992). *Eindrapportage decentralisatie huisvesting primair en voortgezet onderwijs*. 's-Gravenhage: DOP.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (1995). *Tweede Kamer vergaderjaar 1994 – 1995*. 22 827, nr. 11. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996a). *Tweede Kamer vergaderjaar 1995 – 1996*. 23 309, nr. 12 t/m 15. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996b). *Tweede Kamer vergaderjaar 1995 – 1996*. 24 455, nr. 11. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2002). *Bestuurlijke Vernieuwing in het onderwijs. Dit is een brief, geen nota*. (TK 1992-1993, 22 827, nr. 1). 's-Gravenhage: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004a). *Tweede Kamer vergaderjaar 2003 – 2004*. 27 020, nr. 35. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004b). *Tweede Kamer vergaderjaar 2003 – 2004*. 27 020, nr. 39. 's-Gravenhage.
- Onderwijskoepelorganisaties en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1993). *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken*. Leiden: Distributiecentrum DOP.
- Onderwijsraad, [<http://www.onderwijsraad.nl/frameset.htm>], 29 juli 2004.

- Perrow, C. (1974). *Organisaties in kritisch perspectief*. Stony Brook, Long Island: Samson Uitgeverij.
- Pröpper, I.M.A.M. (1998). *Inleiding in de organisatietheorie*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Research voor Beleid, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Decentralisatie onderwijshuisvesting, een enquête onder schoolbesturen* (B1986). Leiden.
- Research voor Beleid, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Evaluatie decentralisatie schoolbegeleiding* (B2204). Leiden.
- Research voor Beleid, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001). *Decentralisatie onderwijshuisvesting, een herhaalde enquête onder schoolbesturen* (B2414). Leiden.
- Rosenthal, U., Schendelen, M.P.C.M. van & Ringeling, A.B. (1982). *Openbaar bestuur. Organisatie, beleid en politieke omgeving*. Alphen aan de Rijn: H.D. Tjeenk Willink.
- Rutgers, E.P. (2004). *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling*. 's-Gravenhage: VNG.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Selznick, P. (1983). *Leadership in Administration, a social interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- Steunenberg, B. (december 2000). *Institutionele verandering: naar een bestuurskundige bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*, een uitgesproken rede. Universiteit Leiden.
- Swanborn, P.G. (1987). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Meppel: Boom.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1996a). *Onderwijs Lokaal*. nr.1. 's-Gravenhage. p. 10.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1996b). *Onderwijs Lokaal*. nr.10. 's-Gravenhage. p. 8-9.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1997a). *Onderwijs Lokaal*. nr.2. 's-Gravenhage. p. 2-3.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1997b). *Onderwijs Lokaal*. nr.4. 's-Gravenhage. p. 4-5.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1997c). *Ledenbrief 97/101 voorbeeldverordening overleg lokaal onderwijsbeleid*. 's-Gravenhage.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1997d). *Onderwijsbeleid onder gemeentelijke regie, een handreiking*. 's-Gravenhage.
- Vereniging van Openbare Scholen-Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1998). *Verzelfstandiging van het openbaar onderwijs*. 's-Gravenhage: VNG.
- Vermeulen, B.P. (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Leersum/Amsterdam: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Verschuren, P & Doorewaard H. (2000). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.
- WPO, *wet op het primair onderwijs, tekst & toelichting*. (2001). 's-Gravenhage: Elsevier.
- Yin, R.K. (2003). *Case study research* (3rd ed.). *Design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

Bijlage a

Algemeen en lokale situatie	(inleiding)
a) Wat is uw functie binnen het op overeenstemming gericht overleg?	
b) Sinds wanneer neemt u deel aan het op overeenstemming gericht overleg?	
	(vergelijking)
c) Weet u of er voor het onderwijsachterstandenbeleid en het onderwijshuisvestingsbeleid verschillende op overeenstemming gericht overlegorganen zijn in uw gemeente? Zo ja, neemt u in beide overleggen deel?	
Zo ja, wat zijn de verschillen tussen beide op overeenstemming gericht overlegorganen?	
	(contract)
d) Bent u bekend met de verordening over het functioneren van het op overeenstemming gericht overleg?	
e) Weet u welke verordening uw gemeente hanteert; is dit het VNG model of betreft het een eigen gemeentelijke – op maat – verordening?	

A. instrumentele maakbaarheid OOGO	(flexibel niet flexibel)
a) Waar gaat in zijn algemeenheid het op overeenstemming gericht overleg over?	
b) Is er doorgaans ruimte en vrijheid om van de agenda af te wijken?	
	(macht/leiderschap)
c) Hoe ervaart u in het algemeen de vergaderingen van het op overeenstemming gericht overleg? Positief/nuttig/zakelijk/afstandelijk?	
	(doelgerichtheid)
c) De gemeente is sinds 1997 verplicht tot het instellen van het op overeenstemming gericht overleg. Wat vindt u van de rol van de gemeente sindsdien in het overleg?	
	(macht leiderschap) (doelgerichtheid)
e) Wat is hierbij de rol van de gemeente als regisseur?	
	(macht leiderschap)

B. responsieve maakbaarheid OOGO

(contact)

a) Waarom neemt u deel aan het op overeenstemming gericht overleg?

**(binding/
betrokkenheid)**

b) In hoeverre maakt u gebruik van de mogelijkheid om met de gemeente vooroverleg te voeren over het opstellen van de agenda?

(betrokkenheid)

c) Hoe omschrijft u in algemene bewoordingen de sfeer binnen het op overeenstemming gericht overleg?

(binding)

d) Is er binnen het op overeenstemming gericht overleg sprake van onderlinge verbondenheid tussen leden? Hierbij valt te denken aan o.a. onderwijsinhoudelijke problemen, gezamenlijk beleid of gedeelde knelpunten.

(binding)

e) Wat vindt u belangrijk als het gaat over de verhouding gemeente en schoolbesturen?

**(binding)
(betrokkenheid)**

C. opportunistische maakbaarheid OOGO

a) Weet u of de gehanteerde agenda een leidraad is of een hulpmiddel? Kunt u dat toelichten?
(leidraad= agenda wordt strikt gevolgd; hulpmiddel= van agenda wordt makkelijk afgeweken)

(sturing voorzitter)

b) Wat vindt u van de onderwerpen die aan bod komen?

(invloed en debat)

c) Krijgt u bij de discussie voldoende ruimte en inbreng?

(invloed en debat)

d) Wat vindt u van de besluitvorming binnen het op overeenstemming gericht overleg?

(invloed en debat)

e) Hoe vindt u hierbij de rol van de voorzitter?

(sturing voorzitter)

D. institutionele maakbaarheid OOGO

(instituut)

a) Wat vindt u van het verloop van de discussie over specifieke onderwerpen op de agenda?

*(samenwerking/
vertrouwen)*

c) Zijn er onderwerpen die niet voor het overleg waren geagendeerd, maar toch tijdens de vergadering zijn behandeld?

*(flexibel)
(vertrouwen)*

d) Staat het op overeenstemming gericht overleg open voor inbreng van buitenaf? Denk hierbij bijvoorbeeld aan lokale politieke ontwikkelingen, regionale afstemming of onderwijsinhoudelijke wijzigingen.

(samenwerking)

e) Weet u of er buiten dit overleg ook sprake is van informeel overleg tussen de leden?
Zo ja, waarover?

(samenwerking)

f) Hoe denkt u over de vertrouwensbasis waarop het op overeenstemming gericht overleg deels is gebaseerd? Ter toelichting: overeenstemming is namelijk geen wettelijke voorwaarde.

*(vertrouwen)
(samenwerking)*

a) De titel van het onderzoek wordt voorgelegd: Vertrouwen in het op overeenstemming gericht overleg: een goed contact of een goed contract?
Wilt u hierop een reactie geven?

b) De centrale vraagstelling wordt voorgelegd: Op welke wijze geven de lokale actoren vorm aan het op overeenstemming gericht overleg, in welke mate speelt vertrouwen daarbij een rol en door welke omstandigheden laat een en ander zich verklaren?

Kunt u een reactie geven op de onderdelen binnen deze centrale vraagstelling:

- hoe geven de lokale actoren vorm aan het oogo;
- in welke mate speelt vertrouwen daarbij een rol;
- hoe kan dit worden aangetoond.

c) Tot slot, heeft u adviezen voor het op overeenstemming gericht overleg?